

Økonomiudvalgets
betænkning
over
Revisionsdirektoratets beretning om
revisionen af
Københavns Kommunes
regnskab for 2004

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

Indledning	5
I. Revisionsdirektoratets beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004	5
Resumé	6
Revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2004	9
Revisionens formål, ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor, planlægningen og udførelsen af revisionen samt rapporteringen herom	9
Økonomiudvalget	13
Opfølgning:	
Merudgifter til renovering af Øbro-hallen	13
Delegation af bevillingsmyndigheden	13
Revisionsudvalgets bemærkninger	13
Kontrakt om varetagelse af lønanvisningen og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune	13
Revisionsudvalgets bemærkninger	23
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes beretning om selskabsligningen for 2004	23
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes rapportering om Skatteankenævnssekretariatets virksomhed for 2004	28
Andre sager:	
Balancen i kommunens samlede regnskab	30
Tjenestemandspension	31
Balancen i Økonomiudvalgets regnskab	31
Anvisning af regningsmellemværende med KMD	33
Revisionsudvalgets bemærkninger	34
Kultur- og Fritidsudvalget	34
Andre sager:	
Lønområdet	34
Balancen	36
Kasse- og beholdningseftersyn	36
Uddannelses- og Ungdomsudvalget	37
Opfølgning:	
Økonomistyring af folkeskoler	37
Borgmester Per Bregengaards rolle ved ansættelsen af dennes børn i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen	38
Revisionsudvalgets bemærkninger	53
Andre sager:	
Kontoplanen	53
Åbningsbalancen pr. 1. januar 2004	54

Balancen	55
Revisionsudvalgets bemærkninger	57
Bevillingskontrol	57
Revisionsudvalgets bemærkninger	58
Revisionen af udgifter på visse dele af det sociale område (driftsud- gifter i forbindelse med aktivering)	58
Revisionen af udgifter på integrations- og repatrieringsområdet (dansk som andetsprog)	58
Sundheds- og Omsorgsudvalget	58
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse)	58
Revisionsudvalgets bemærkninger	61, 64
Administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB	68
Revisionsudvalgets bemærkninger	85
Andre sager:	
Tjenestebiler i hjemmeplejen	85
Revisionsudvalgets bemærkninger	86
Sikkerhed ved anvendelsen af IT-systemer	86
Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget	88
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension)	88
Revisionsudvalgets bemærkninger	99
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på beskæftigelsesområdet	100
Revisionsudvalgets bemærkninger	113
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på integrations- og repatrieringsområdet	113
Revisionsudvalgets bemærkninger	117
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på børnefamilieydelsesområdet	117
Styringen af hjemløseområdet	119
Revisionsudvalgets bemærkninger	141
Takster og andre indtægter	141
Revisionsudvalgets bemærkninger	172
Andre sager:	
IT-anvendelsen	172
Forvaltningens interne tilsyn	174
Opkrævning af forældrebetaling for dagtilbud	175
Bygge- og Teknikudvalget	178
Opfølgning:	
Afgifter for råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune	178
Bestiller-Udfører-Modellen mellem Vej & Park og Kommune Teknik København	178
Økonomistyringen i Parkering København	181
Revisionsudvalgets bemærkninger	182
Revisionsaftale om intern revision i Kommune Teknik København (KTK).....	182
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på byfornyelsesområdet mv.	185

Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde	190
Revisionsudvalgets bemærkninger	208
Administrationen af kommunens råde-over ejendomme	208
Revisionsudvalgets bemærkninger	237
Andre sager:	
Byggesagsgebyrer i Byggeri & Bolig	237
Revisionsudvalgets bemærkninger	239
Balancen i regnskabet for Plan & Arkitektur	239
Revisionsudvalgets bemærkninger	244
Miljø- og Forsyningsudvalget	244
Revisionen af KE Forsynings årsregnskab for 2004	244
Andre sager:	
Bevillingskontrol – Miljøkontrollen	251
Revisionsudvalgets bemærkninger	253
Tværgående revisionsopgaver	253
Opfølgning:	
Kontraktledelse i Københavns Kommune	253
Kommunens indkøbsordning	253
Udgifter til rejser til udlandet	254
Revisionsudvalgets bemærkninger	256
Andre sager:	
Udviklingen af økonomistyringen i Københavns Kommune	256
Forretningsgangsbeskrivelser, jf. Kasse- og Regnskabsregulativet	259
Revisionsudvalgets bemærkninger	263
Anlægsområdet	263
II. Revisionsudvalgets generelle bemærkninger til regnskabet for 2004	266
III. Økonomiudvalgets indstilling om revisionens bemærkninger og regnskabet for 2004	267
Bilag	268

Indledning

Revisionsdirektoratet afgav den 14. september 2005 til Borgerrepræsentationen dels en beretning om direktoratets virksomhed (virksomhedsberetningen) dels en beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 (revisionsberetningen).

Behandlingen af revisionsberetningen sker efter Borgerrepræsentationens retningslinier af 4. december 1997.

Borgerrepræsentationen vedtog på sit møde den 22. september 2005 at oversende revisionsberetningen til Økonomiudvalget og Revisionsudvalget.

Økonomiudvalget har til opgave at foranledige, at der sker en besvarelse af Revisionsdirektoratets bemærkninger til årsregnskabet – både for så vidt angår bemærkninger til forvaltningen under Økonomiudvalget og under de stående udvalg. Økonomiudvalget skal afgive en revisionsbetænkning med indstilling om decision af regnskabet til Borgerrepræsentationen.

Revisionsudvalget – nedsat i henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4, – har til opgave at foretage det forberedende arbejde i forhold til Økonomiudvalgets behandling af revisionsberetningen.

Borgerrepræsentationen har blandt sine medlemmer valgt følgende til Revisionsudvalget:

Johannes Nymark, formand
Charlotte Wieth-Klitgaard, næstformand
Jens Kjær Christensen
Bente Frost
Mogens Lønborg

Revisionsudvalget har behandlet Revisionsdirektoratets beretning i møder, hvori revisionsdirektøren har deltaget. Behandlingen har tillige omfattet de kommentarer, som Økonomiudvalget og de stående udvalg har knyttet til beretningen.

Sekretariatsforretningerne for Revisionsudvalget er i overensstemmelse med revisionsvedtægten varetaget af Revisionsdirektoratet.

På grundlag af Revisionsudvalgets forberedende arbejde afgiver Økonomiudvalget hermed følgende betænkning omfattende:

- I. Revisionsdirektoratets beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 suppleret med Revisionsudvalgets konkrete bemærkninger til revisionssagerne.
- II. Revisionsudvalgets generelle bemærkninger til regnskabet for 2004.
- III. Økonomiudvalgets indstilling om revisionens bemærkninger og regnskabet for 2004.

I. Revisionsdirektoratets beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004

1. Revisionsdirektoratet afgiver – i henhold til revisionsvedtægtens § 13 – beretning til Borgerrepræsentationen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004.

Revisionsdirektoratet skal erklære, at revisionen af regnskabet – således som det er forelagt for Borgerrepræsentationen den 28. april 2005 – er blevet udført i overensstemmelse med revisionsvedtægtens § 4.

Revisionen er gennemført efter kravene til god offentlig revisionssskik.

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

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

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

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

Redaktionen af beretningen er afsluttet den 5. september 2005.

3. Den efterfølgende behandling af revisionsberetningen skal følge Borgerrepræsentationens retningslinier af 4. december 1997.

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

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

Resumé

1. Revisionsdirektoratets 2004-revisionsberetning til Borgerrepræsentationen indledes med revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2004 – indeholdende et forbehold for rigtigheden af regnskabets lønudgifter – samt en kort omtale af revisionens formål, ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor, planlægningen og udførelsen af revisionen samt rapporteringen herom (tiltrædelsesprotokollat).

Direktoratets rapportering om den udførte revision rubriceres i:

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

2. Større undersøgelser

2004-revisionsberetningen indeholder 6 større undersøgelser:

- Borgmester Per Bregengaards rolle ved ansættelsen af dennes børn i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen – foretaget efter orientering til Revisionsudvalget og på baggrund af henvendelse fra borgmester Per Bregengaard. Undersøgelsen viste efter direktoratets opfattelse, at der burde have været opslag i relation til Søren Bregengaards stilling og Marie Bregengaards stilling som pædagogmedhjælper, ligesom der burde have været nedsat et ansættelsesudvalg ved Søren Bregengaards ansættelse og Marie Bregengaards ansættelse i 2005 som kontorfunktionær.

Løn- og ansættelsesvilkårene var i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler.

Borgmester Per Bregengaard syntes ikke på nogen måde at være inhabil i forvaltningslovens forstand ved Søren Bregengaards ansættelse og Marie Bregengaards ansættelse som pædagogmedhjælper.

Derimod var Revisionsdirektoratet mest tilbøjelig til at mene, at ved Marie Bregengaards ansættelse i 2005 som kontorfunktionær var Per Bregengaard inhabil og dermed medvirkede ved sagsbehandlingen i strid med forvaltningslovens § 3, stk. 3.

På Revisionsdirektoratets anbefaling har Økonomiudvalget præciseret reglerne for opslag af stillinger, ligesom Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har tydeliggjort personale-

håndbogen og etableret undervisning i forvaltningsloven.

- Administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB – foretaget efter anmodning fra Revisionsudvalget. Sundheds- og Omsorgsudvalget.

Undersøgelsen viste, at den opgavevaretagelse, som sundhedsborgmestrene: Lars Engberg, Peter Martinussen og Inger Marie Bruun-Vierø havde udøvet, ikke gav Revisionsdirektoratet anledning til bemærkninger. Lars Engberg havde ikke truffet afgørelse eller deltaget i afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvor spørgsmålet om inhabilitet kunne være relevant.

Direktoratet fandt det stærkt beklageligt, at Sundhedsforvaltningen ikke syntes at have overholdt forskrifterne i kommunens Indkøbshåndbog ved 1994-aftalen med KAB og ikke i 1996 sendte aftalen med KAB i EU-udbud.

Direktoratet finder, at der generelt i Københavns Kommune er behov for at overveje en opstramning af sagsbehandlingsreglerne, så der opnås en bedre sammenhæng mellem pligterne for borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

Udvalget tiltræder anbefalingen.

- Styringen af hjemløseområdet – Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget.

Undersøgelsens fokus har været på de opstillede visioner, målsætninger, mål og resultatkrav, disses sammenhæng med budgetlægningen samt målopfyldelsen og evalueringen på området.

Der er i samarbejde med Malmø Stadsrevision foretaget en sammenligning mellem København Kommunes og Malmø Stads styring af hjemløseområdet.

Revisionsdirektoratet fremsætter en række anbefalinger til kommunens fremtidige styring af hjemløseområdet.

Udvalget tiltræder anbefalingerne.

- Takster og andre indtægter – Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget.

Samlet finder Revisionsdirektoratet det stærkt beklageligt, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen for de undersøgte indtægtsområder ikke i alle tilfælde har sikret en regelmæssig afklaring og efterlevelse af betingelserne for indtægtsens beregningsgrundlag og prisfastsættelse, som disse er

anført enten i lovgrundlaget eller i de generelle retningslinier herfor.

Revisionsdirektoratet anbefaler derfor, at der fremadrettet sættes fokus herpå på alle områder, hvor forvaltningen har et indtægtsgrundlag.

På forældrebetalingsområdet fremgår der en beregning, som efter forvaltningens opfattelse viser, at forældrebetalingen i både 2004 og 2005 har holdt sig inden for lovens grænse på 30 %.

Udvalget tiltræder revisionens anbefalinger.

- Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde – Bygge- og Teknikudvalget.

Undersøgelsen har haft som formål at analysere og vurdere økonomistyringen. Som særligt tema har indgået Kirkegårdenes indtægter.

Revisionsdirektoratet finder sammenfattende, at Kirkegårdenes igangværende tiltag er et godt fundament for en yderligere styrkelse af økonomistyringen.

Udvalget tiltræder undersøgelsens resultater.

- Administrationen af kommunens råde-over ejendomme – Bygge- og Teknikudvalget.

Råde-over ejendomme er ejendomme, som Københavns Kommune har fundet det nødvendigt at erhverve med henblik på gennemførelse af kommunens byfornyelse.

Hovedformålet med undersøgelsen af administrationen af ejendommene – i alt 53 og værdiansat i regnskabet til 273 mio. kr. – har været at vurdere, hvorvidt henholdsvis kommunens og byfornysesselskabernes driftsadministration af disse er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Revisionsdirektoratet finder sammenfattende, at Plan & Arkitekturs administration af råde-over ejendommene giver anledning til at udtale alvorlig kritik.

Bygge- og Teknikforvaltningen anerkender den fremsatte kritik og beklager, at den økonomiske styring af Plan & Arkitektur ikke i tide er blevet udviklet til et tilfredsstillende niveau. Det er forvaltningens ledelses vurdering, at iværksatte initiativer vil rette op på dette: Initiativer er bl.a. ansættelse af økonomichef, organisationsomlægning og tiltrædelse af ny direktør. I det fremadrettede er det aftalt, mellem Bygge- og Teknikforvaltningens ledelse og Plan & Arkitekturs nye ledelse, at arbejdet prioriteres højt, og at Plan & Arkitektur kvartalsvist i forbindelse med budgetopfølgningerne redegør for fremdriften.

Udvalget tiltræder forvaltningens initiativer.

3. Lovpligtige beretninger til ministerier på tilskuds- og refusionsområder

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

Revisionsdirektoratets beretninger optages i direktoratets årlige revisionsberetning til Borgerrepræsentationen.

2004-årsrevisionsberetningen indeholder følgende lovpligtige beretninger:

- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes beretning om selskabsligningen for 2004.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes rapportering om Skatteankennelsessekretariatets virksomhed for 2004.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse).
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension).
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på beskæftigelsesområdet.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på integrations- og repatrieringsområdet.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på børnefamilieydelsesområdet.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på byfornylsesområdet mv.

De statslige krav på disse områder til kommunens administration, herunder til regnskabsaflæggelsen, er meget specifikke og komplekse samt undergår ofte ændringer. Dette afspejler sig også i kravene til Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse, som omfatter en gennemgang af dels forvaltningernes forretningsgange dels af enkeltstager.

Revisionsdirektoratets generelle indtryk: De specifikke statslige lovkrav indebærer, at revisionen fremsætter mange bemærkninger til regnskaberne. Forvaltningerne arbejder til stædighed med flere forskellige tiltag til nedbringelse af revisionsbemærkningerne.

I forhold til sidste år konstaterer direktoratet, at der er færre bemærkninger, der har direkte refusionsmæssig betydning, mens antallet af formelle fejl er omtrent på samme niveau.

4. Årsregnskabsrevisionen

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

Økonomiudvalget. Revisionsdirektoratets revision har givet anledning til bemærkninger af en sådan væsentlighed og karakter, at det er kommet til udtryk i revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2004.

Som følge af bemærkningerne tager direktoratet forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet under henvisning til, at kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder.

Forbeholdet er uddybet i sagen under Økonomiudvalget om "Kontrakt om varetagelse af lønanvisningen og hertil knyttede ydelser fra Københavns Kommune."

Revisionsdirektoratet anbefalede Økonomiforvaltningen at forelægge for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvorvidt Borgerrepræsentationen kan delegere bevillingsmyndigheden til Økonomiudvalget i forbindelse med udmøntningen af rådighedsbeløb fastsat i budgettet til konkrete anlægsprojekter.

Ministeriet udtalte, at en beslutning om til Økonomiudvalget at delegere kommunalbestyrelsens bevillingskompetence vedrørende anlægsbevillinger er i strid med delegationsforbudet i styrelseslovens § 40, stk. 2.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget. Revisionens gennemgang af forvaltningens poster i balancen viste, at mange konti manglede fyldestgørende oplysninger i specifikationerne til brug for vurderingen af validiteten af enkeltposterne. Forvaltningen erkender, at arbejdet med at rydde op i statusposter er blevet stærkt forsinket i forhold til den oprindelige målsætning.

Som led i bevillingskontrollen blev det konstateret, at bevillingen på folkeskoleområdet på 2.492 mio. kr. reelt var blevet overskredet med 60,7 mio. kr. Det fremgår af Økonomiudvalgets behandling af Københavns Kommunes regnskab 2004, at på baggrund af Uddannelses- og Ungdomsudvalgets merforbrug i 2004-regnskabet vil Økonomiforvaltningen i samarbejde med Uddan-

nelses- og Ungdomsforvaltningen igangsætte en undersøgelse af baggrunden for merforbruget, herunder merforbrugets konsekvenser for 2005 og årene derefter. Uddannelses- og Ungdomsudvalget henviser herom især til problemerne med lønbogføringen.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. Revisionen konstaterede som led i revisionen af hjemmeplejeområdet tjenestebiler, at Sundhedsforvaltningen på grund af tidsmæssige årsager ikke havde foretaget økonomiske beregninger angående køb/leasing af biler på gule nummerplader. Sundhedsforvaltningen ville i forbindelse med kommende udbud af bilordning i samarbejde med Økonomiforvaltningen medtænke direktoratets anbefalinger.

Revisionen bemærkede, at Sundhedsforvaltningen af ressourcemæssige årsager ikke havde foretaget halvårlig revurdering af personkoder og systemadgange, herunder om systemadgangene fortsat passer til den enkelte medarbejders faktiske funktion og arbejdsopgaver. Forholdet var gældende for Sundhedsforvaltningens brug af edb-systemer generelt.

Efter revisionens opfattelse er denne praksis i strid med kommunens Regulativ for IT-sikkerhed. Sundhedsforvaltningen vil snarest begynde på en kontrol af medarbejdernes autorisationer.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Revisionsdirektoratet har undersøgt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens brug af eksterne databehandlere.

På revisionens anbefaling ville forvaltningen tage kontakt til den eksterne databehandler for at få bragt en revisorerklæring i bedre overensstemmelse med sikkerhedsaftalen og tage kontakt til kommunens centrale sikkerhedsleder med henblik på at gennemarbejde kravene til revisorerklæring vedrørende eksterne databehandlere.

Bygge- og Teknikudvalget. Revisionsdirektoratet udtrykker i forbindelse med vurderingen af byggesagsgebyrerne i Byggeri & Bolig tilfredshed med, at Byggeri & Bolig har igangsat et arbejde med at opgøre omkostningerne på de områder, der helt eller delvist er dækket af indtægter.

Når dette arbejde er afsluttet, forventer direktoratet, at dette indgår i Bygge- og Teknikudvalgets beslutningsgrundlag om sammenhængen mellem omkostningerne og byggesagsgebyrerne.

Miljø- og Forsyningsudvalget. KPMG C. Jepsen, statsautoriserede revisorer, er intern revisor i KE Forsyningen. Årsrapporten for KE

Forsyningen og årsrapporten for KE El-forsyningen er af intern revision forsynet med en revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2004

Revisionsdirektoratets revision har givet anledning til bemærkninger af en sådan en væsentlighed og karakter, at det vil komme til udtryk i revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2004.

Som følge af bemærkningerne tager direktoratet forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet. Forbeholdet er uddybet i sagen under Økonomiudvalget om "Kontrakt om varetægelse af lønanvisningen og hertil knyttede ydelser fra Københavns Kommune".

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

"Til Københavns Borgerrepræsentation

Vi har revideret årsregnskabet for Københavns Kommune for regnskabsåret 1. januar-31. december 2004, der aflægges efter den kommunale styrelseslov.

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

Den udførte revision

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

Forbehold

Kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder i form af manglende afstemning mellem det nye lønsystem og kommunens bogføringssystem KØR, manglende erklæringer fra

revisor af serviceleverandøren Accenture om det nye lønsystem (IT-sikkerhed, lovgivnings- og kontraktbestemmelser mv.) samt flere forvaltningers vurdering af usikkerheden om lønningerne. Vi har derfor ikke opnået den høje grad af sikkerhed for rigtigheden af lønningerne i regnskabet.

Konklusion

Det er vor opfattelse, at årsregnskabet, bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte, giver et retvisende billede af kommunens aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 2004 samt af resultatet af kommunens aktiviteter for regnskabsåret 1. januar-31. december 2004 i overensstemmelse med de krav til regnskabsaflæggelsen, som følger af den kommunale styrelseslov".

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

Revisionens formål

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

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

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

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

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

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

Forvaltningsrevisionens formål er at efterprøve kommunens efterlevelse af:

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

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

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

Ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor

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

Københavns Kommunes anliggender styres af Borgerrepræsentationen, jf. styrelseslovens almindelige bestemmelser. De nærmere regler om Københavns Kommunes styrelse er fastsat i Styrelsesvedtægt for Københavns Kommune af 12. juni 1997.

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

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

rende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

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

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

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

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

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

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

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

Endelig påhviler det forvaltningerne i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning at tilrettelægge en administrativ kontrol med an-

vendelsen af ydede tilskud – tilpasset forholdene på det konkrete tilskudsområde.

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

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

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

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

Revisionens planlægning og udførelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapportering om den udførte revision

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

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

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

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

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

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

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

"Til Københavns Borgerrepræsentation

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

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

Den udførte revision

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

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

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

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

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold.

Konklusion

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

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

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

Andre opgaver end revision

10. Revisionsvedtægtens § 8 foreskriver, at Revisionsdirektoratet har adgang til gennem Økonomiudvalget eller vedkommende stående

udvalg at kræve indsendt til gennemgang regnskaber for de institutioner, foreninger, fonde mv., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra kommunen.

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

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

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

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

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

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

Økonomiudvalget

Opfølgning

1. Merudgifter til renovering af Øbro-hallen

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

Revisionsudvalget fremsendte med skrivelse af 24. september 2003 til Økonomiudvalget sine afgivelsesbemærkninger til beretningen.

Revisionsudvalget henstillede i afgivelsesbemærkningerne, at Økonomiudvalget drager omsorg for udarbejdelsen af en generel vejledning om, hvorledes forvaltningerne kan planlægge og

udføre deres forudsatte tilsyn og andet tilsvarende controllingarbejde, så der sikres en bedst mulig budgetopfølgning i årets løb.

Økonomiudvalget besluttede at anbefale følgende indstilling til Borgerrepræsentationen, "at Økonomiforvaltningen vil igangsætte arbejdet med en generel vejledning i 2004. I forbindelse med arbejdet vil Økonomiforvaltningen bl.a. adressere de anbefalinger, som Revisionsdirektoratet i særberetningen har fremdraget. Arbejdet forudsætter inddragelse af forvaltningerne og Revisionsdirektoratet efter behov. Vejledningen forventes at foreligge sommeren 2004".

På Revisionsdirektoratets forespørgsel om, hvorledes arbejdet forløb med vejledningen om kommunens controllingarbejde, oplyste Økonomiforvaltningen i Økonomiudvalgets besvarelse af 17. august 2004, at arbejdet hermed forventes afsluttet i 2004.

I besvarelsen af Revisionsdirektoratets fornyede forespørgsel oplyser Økonomiforvaltningen, at arbejdet med vejledningen ventes færdiggjort ved udgangen af året. Revisionsdirektoratet ventes inddraget i udarbejdelsen af vejledningen.

2. Delegation af bevillingsmyndigheden

Revisionsdirektoratet anbefalede ifølge revisionsbetænkningen for 2003, s. 39, Økonomiforvaltningen at forelægge for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvorvidt Borgerrepræsentationen kan delegere bevillingsmyndigheden til Økonomiudvalget i forbindelse med udmøntningen af rådighedsbeløb fastsat i budgettet til konkrete anlægsprojekter.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i brev af 7. februar 2005 udtalt: "En beslutning om til Økonomiudvalget at delegere kommunalbestyrelsens bevillingskompetence vedrørende anlægsbevillinger er således i strid med delegationsforbudet i styrelseslovens § 40, stk. 2".

Revisionsudvalget finder det tilfredsstillende, at der med ministeriets udtalelse er sket en klar understregning af, at bevillingsmyndigheden er hos Borgerrepræsentationen, og at styrelseslovens delegationsadgang dermed skal fortolkes meget snævert.

Kontrakt om varetagelse af lønanvisningen og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune

Redegørelsen for sagen er disponeret således:

- I. Opfølgning af revisionen af regnskab 2003.
- II. Revisionen af regnskab 2004.
- III. Konklusionen af den udførte revision af regnskab 2004.
- IV. Anbefaling.

I. Opfølgning af revisionen af regnskab 2003

Ifølge årsrevisionsprotokollatet for 2003 savnedes der på en række områder klare vilkår for Accentures A/S' varetægelse af opgaver i tilknytning løn- og pensionsanvisningen og for dennes rapportering (løbende/årlig), som skal danne grundlag for Økonomiforvaltningens opfølgning af, at vilkårene efterleves. Økonomiforvaltningen havde igangsat et arbejde hermed.

Direktoratet henviste til, at fastlæggelsen af klare vilkår for opgavevaretægelsen er af stor vigtighed som grundlag for en rigtig og hensigtsmæssig styring af Accentures ydelser samt Økonomiforvaltningens løbende og efterfølgende opfølgning heraf for afgørende for en samlet hensigtsmæssig styring af kontrakten.

Af Økonomiudvalgets besvarelse fremgik det, at der i Økonomiforvaltningen var igangsat en proces, hvor den interne snitflade samt snitfladen i forhold til løn- og pensionsanvisningen i Accenture skulle fastlægges. Revisionsdirektoratet ville blive inddraget i denne proces.

I dette arbejde indgår bl.a. en fastlæggelse af Accentures leverance i relation til kommunens økonomistyring, Accentures administration af statuskonti, indhentelse af revisorerklæringer fra Accenture i relevante sammenhænge (fx refusionsopgørelser, IT-anvendelse), fastlæggelse af procedurer for Accentures registreringer i KØR samt vilkår for registrering og administration af indtægter der tilgår Accenture.

I revisionsbetænkningen for 2003, s. 29-32, fandt Revisionsudvalget anledning til at udtale alvorlig kritik af, at Økonomiforvaltningen ikke inden opstarten af lønsystemet havde afklaret den interne snitflade og snitfladen i forhold til løn- og pensionsanvisningen i Accenture A/S, herunder Accentures leverance i relation til kommunens økonomistyring, Accentures administration af statuskonti, Accentures registreringer i KØR og administration af indtægter, der tilgår Accenture.

Revisionsudvalget anmodede Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Økonomistyringsystemer. Revisionen fandt, at Økonomiforvaltningen burde fastsætte vilkår for Accentures registreringer i KØR, og at for-

valtningen burde sikre en efterfølgende opfølgning af, at disse vilkår overholdes, herunder vurdering af rigtigheden af de økonomiske data, der indgår i Økonomiforvaltningens regnskab. Der burde endvidere ske en vurdering af, hvilke autorisationer der skal tildeles Accenture til KØR-systemet.

Ifølge Økonomiudvalgets besvarelse til årsrevisionsprotokollatet havde sådanne vurderinger fundet sted og lå til grund for den gældende praksis.

Herudover ville forvaltningen snarest fastsætte vilkår for Accentures registreringer i KØR, herunder fastsættelse af krav til anvisning og attestation af bilag.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår det, at få navngivne personer i Accenture har adgang til KØR, deres adgange er tidsbegrænsede og vurderes løbende. En egentlig nedskrevet aftale vedrørende Accentures adgang til KØR udestår på grund af håndteringen af de mange fejl og mangler ved lønsystemet hos Accenture. Arbejdet igangsættes, når situationen vedrørende lønanvisning normaliseres.

Forretningsgangsbeskrivelser, jf. Kasse- og Regnskabsregulativet. Revisionen fandt, at Leverandøren som en del af aftalen skal fremsende løsningsbeskrivelse vedrørende kravspecifikation og efterfølgende løsningsbeskrivelse for anvendelse af Kommunedatas pensionsmodul til godkendelse.

Af Økonomiudvalgets besvarelse til årsrevisionsprotokollatet for 2003 fremgik det, at processen vedrørende arbejdsdeling mellem Accenture og kommunen var igangsat. Der ville ligeledes være fokus på at udarbejde forretningsgangsbeskrivelse for Accentures anvendelse af Kommunedatas pensionsmodul. Efter færdiggørelsen af dette arbejde skal de enkelte forvaltninger udarbejde forvaltningsspecifikke forretningsgangsbeskrivelser.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår det, at der i forbindelse med Københavns Kommunes overgang til nyt lønsystem den 1. juni 2004 har været meget store problemer med fejlagtige lønudbetalinger. Håndteringen af fejl og mangler ved lønsystemet hos Accenture har resulteret i, at bl.a. arbejdet med at udarbejde en forretningsgangsbeskrivelse endnu ikke er færdig. Arbejdet genoptages, når situationen normaliseres.

I Økonomiudvalgets besvarelse af 23. august 2005 oplyses det, at Borgerrepræsentationen

den 10. maj 2005 har opsagt kontrakten vedrørende lønanvisning med Accenture. I forlængelse heraf er der indgået en 1-årig overgangsaftale med KMD A/S, hvorefter de skal varetage lønanvisningen for Københavns Kommune fra den 1. oktober 2005.

Baggrunden for ophævelsen af kontrakten med Accenture er bl.a. en fejlbehæftet lønanvisning og manglende rapportværktøjer samt Accentures mangelfulde håndtering af bogføring, kontering, økonomiopfølgning m.m. Denne baggrund bevirker, at Økonomiforvaltningen forventer, at økonomiopfølgningen på lønområdet for 2004 vil afspejle Accentures mangelfulde håndtering af økonomiopfølgninger mv. Forholdet er af Økonomiforvaltningen rejst juridisk over for Accenture.

Internt i Økonomiforvaltningen er der nedsat en arbejdsgruppe, som i samarbejde med KMD vil belyse krav og forventninger til den kommende leverandør. Herudover vil arbejdsgruppen sikre, at leverandørens håndtering af bogføring, kontering samt bidrag til økonomiopfølgningen følges tæt.

IT-anvendelse. Revisionen påpegede, at i overensstemmelse med Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag for kontrolforanstaltninger for anvendelsen af edbregnskabssystemer skal der udarbejdes og vedligeholdes retningslinier for fastlæggelsen af intern kontrol for anvendelsen af systemet. Retningslinierne skal danne grundlag for forvaltningernes forretningsgange for anvendelse af lønsystemet.

Ifølge besvarelsen ville Økonomiforvaltningen igangsætte udarbejdelse af retningslinier for Accentures anvendelse af kommunens IT-applikationer i relation til pensionsanvisningen og KØR. Der ville også blive udarbejdet retningslinier for Accentures brug af Oracle-lønsystemet i forbindelse med håndteringen af lønanvisningen. Opfølgningen på Accentures overholdelse af de af kommunens udarbejdede retningslinier vil bl.a. ske via indhentelse af revisorerklæringer fra Accenture.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår det, at der i forbindelse med Københavns Kommunes overgang til nyt lønsystem den 1. juni 2004 har været meget store problemer med fejlagtige lønudbetalinger. Håndteringen af fejl og mangler ved lønsystemet hos Accenture har resulteret i, at bl.a. arbejdet med at fastlægge en intern kontrol for anvendelse af lønsystemet endnu ikke er færdiggjort.

Ifølge besvarelsen af 23. august 2005 vil udarbejdelse af retningslinier i forhold til fastlæggelse af intern kontrol for anvendelse af IT-systemet indgå i arbejdet med at fastlægge samarbejdsflader mellem Økonomiforvaltningen og den nye leverandør af lønanvisningen KMD.

Løn. Lønnen til de ansatte, der overgik til Accenture, blev registreret som tilgodehavende i Økonomiforvaltningen. Revisionen var ikke bekendt med, om denne procedure skulle videreføres med overgangen til det nye lønsystem, men det forudsattes, at Økonomiforvaltningen løbende sikrede korrekt afregning af mellemværendet med Accenture.

Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet ville denne proces ikke fortsætte i forbindelse med overgangen til det nye lønsystem den 1. juni 2004.

Revisionen konstaterede, at der ultimo 2004 var registreret et tilgodehavende på 25,6 mio. kr. Proceduren var endvidere fortsat i 2005, og tilgodehavendet primo juni 2005 udgør 35,9 mio. kr. På forespørgsel har Økonomiforvaltningen oplyst, at man ikke var bekendt med, at Accenture ikke havde standset proceduren.

Revisionen fandt, at Økonomiforvaltningen burde have fulgt op på sagen for at sikre, at Accenture havde standset proceduren.

Revisionsdirektoratet vil følge afviklingen af tilgodehavendet.

Det oplyses i besvarelsen af 23. august 2005, at Københavns Kommune har taget kontakt til Accenture for at sikre, at proceduren standses, samt at der sker en afstemning af det tilgodehavende beløb. En opfølgning heraf forsøges afklaret i det overordnede juridiske spor.

Indtægter. Revisionen fandt, at Økonomiforvaltningen burde fastsætte vilkår for registrering og administration af de indtægter, der tilgår Accenture som led i varetagelsen af løn- og pensionsanvisningen, samt tilrettelægge en opfølgning af, at administrationen sker som forudsat.

Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet havde Økonomiforvaltningen igangsat et arbejde med at fastlægge en opgavefordeling mellem Økonomiforvaltningen og Accenture, heri indgår ligeledes en afklaring af vilkårene for registrering og administration af de indtægter, der tilgår Accenture.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår det, at der i forbindelse

med Københavns Kommunes overgang til nyt lønsystem den 1. juni 2004 har været meget store problemer med fejlagtige lønudbetalinger. Håndteringen af fejl og mangler ved lønsystemet hos Accenture har resulteret i, at bl.a. arbejdet med at fastlægge en opgavefordeling mellem Økonomiforvaltningen og Accenture endnu ikke er færdig.

I besvarelsen af 23. august 2005 oplyses det, at en fastsættelse af vilkår for registrering og administration af de indtægter, der tilgår leverandøren i relation til lønanvisningen, vil indgå i en fastlæggelse af samarbejdsfladerne mellem Økonomiforvaltningen og den nye leverandør KMD.

Status og eventualforpligtelser mv. Revisionen fandt, at Økonomiforvaltningen snarest burde udarbejde en skriftlig aftale med Accenture om dennes fremtidige administration af de statuskonti vedrørende løn- og pensionsanvisningen, der indgår i Økonomiforvaltningens og dermed kommunens regnskab. Endvidere burde Økonomiforvaltningen tilrettelægge en forretningsgang for opfølgningen af, at Accenture varetager administrationen som forudsat, og hvorledes forvaltningen løbende sikrer rigtigheden af størrelsen og indholdet af disse statuskonti.

Det oplyses i Økonomiudvalgets besvarelse af 23. august 2005, at en fastsættelse af administrationen af statuskonti vedrørende løn- og pensionsanvisningen samt den nye leverandørs leverancer i forhold til Økonomiforvaltningens økonomiopfølgning vil indgå i en fastlæggelse af samarbejdsfladerne mellem Økonomiforvaltningen og den nye leverandør KMD.

Endelig blev forvaltningen anmodet om en stillingtagen til specifikationerne af statuskontiene fra Accenture, når disse foreligger, samt forvaltningens samlede redegørelse for udredningen og behandlingen af de gamle saldi vedrørende den hidtidige Løn- og Pensionsanvisning.

Det fremgår af besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003, at i arbejdet med at fastlægge opgavefordeling mellem Økonomiforvaltningen og Accenture indgår også en afklaring af Accentures leverance i forhold til kommunens økonomiopfølgning, herunder udarbejdelse af en skriftlig aftale med Accenture vedrørende deres fremtidige administration af statuskonti vedrørende løn- og pensionsanvisningen. Revisionen ville modtage en redegørelse for udredningen og behandlingen af de gamle saldi, når denne forelå ultimo august.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår det, at der i forbindelse med Københavns Kommunes overgang til nyt lønsy-

stem den 1. juni 2004 har været meget store problemer med fejlagtige lønudbetalinger. Håndteringen af fejl og mangler ved lønsystemet hos Accenture har resulteret i, at bl.a. arbejdet med at fastlægge en opgavefordeling mellem Økonomiforvaltningen og Accenture endnu ikke er færdig.

Revisionen har ultimo maj 2005 modtaget et materiale fra Økonomiforvaltningen vedrørende behandlingen af de gamle saldi vedrørende den hidtidige Løn- og Pensionsanvisning.

Revisionsdirektoratet skal udbede sig den omtalte redegørelse, herunder oplysning om hvorvidt Økonomiforvaltningen har overdraget saldiene pr. 1. september 2003 til Accenture og dennes accept heraf.

Ifølge besvarelsen af 23. august 2005 udgår materialet afleveret til Revisionsdirektoratet redegørelsen for håndteringen i forbindelse med afstemningen af de gamle saldi. Økonomiforvaltningen vil gerne drøfte eventuelle spørgsmål, som Revisionsdirektoratet måtte have i forbindelse med materialet. Saldiene svarende til det materiale, Revisionsdirektoratet har modtaget, er overdraget til leverandøren, om end der ikke er en formel accept heraf. Leverandørens formelle accept har i denne forbindelse ingen indflydelse på leverandørens ansvar for specifikation og afstemning af saldiene efter 1. september 2003.

Pensionsbidrag for omklassificerede tjenestemænd. I årsrevisionsprotokollatet for 2003 blev bedt oplyst resultatet af Økonomiforvaltningens drøftelser med Accenture om den bogføringsmæssige registrering af indbetalingerne og opfølgningen af forvaltningernes overholdelse af ordningen vedrørende indbetalinger af pensionsbidrag for omklassificerede tjenestemænd, herunder fastsættelse af retningslinier herfor. Endvidere fandt revisionen, at det burde indgå i retningslinierne, hvordan forvaltningerne skal forholde sig vedrørende ansatte på nedsat tid.

Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet ville Økonomiforvaltningen tage skridt til at få sagen bragt i orden.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår, at der i forbindelse med Københavns Kommunes overgang til nyt lønsystem den 1. juni 2004 har der været meget store problemer med fejlagtige lønudbetalinger. Håndteringen af fejl og mangler ved lønsystemet hos Accenture har resulteret, i at retningsli-

nier for bogføringsmæssig registrering af indbetalinger ikke er igangsat.

Det oplyses i besvarelsen af 23. august 2005, at Økonomiforvaltningen mener, at Københavns Kommune skal sikre at Accenture registrerer indbetalingerne (forvaltningsvis) samt, at der foreligger specificeret dokumentation herfor.

Økonomiforvaltningen mener i øvrigt ikke, at der er behov for yderligere kontrol på dette område. Det forventes, at forvaltningerne overholder gældende regler/cirkulærer.

Københavns Kommune er ikke bekendt med, at der er beregningsproblemer i forhold til de deltidsbeskæftigede, hvorfor der ikke umiddelbart er tanker om en præcisering af reglerne.

Revisorerklæringer

- Regnskabsopgørelser for sociale medarbejderpensioner

Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet havde Økonomiforvaltningen taget initiativ til at afslutte sagen vedrørende Finansministeriets henvendelse vedrørende oplysninger om de erhvervsaktive (amts)kommunale tjenestemænd, hvor staten refunderer en del af tjenestemandspensionen. Økonomiforvaltningen havde i juli 2004 meddelt Finansministeriet, at det ikke havde været muligt for kommunen at afgive de ønskede oplysninger.

Endvidere havde Økonomiforvaltningen bedt Accenture sætte ekstra fokus på at få ekspederet de udstående sager vedrørende fremsendelse af pensionsoplysninger mv. til godkendelse i Socialministeriet. Sagerne ville blive fremsendt således, at refusionen vil kunne opkræves i forbindelse med refusionsopgørelserne for 2. halvår 2004.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår, at forvaltningen ikke havde modtaget bemærkninger fra Finansstyrelsen vedrørende henvendelsen, og at sagen ansås for afsluttet. Endvidere havde forvaltningen fremsendt forslag til Accenture vedrørende en arbejdsgang for revidering af refusionsopgørelser. Økonomiforvaltningen afventede svar fra Accenture. Denne arbejdsgang afventes, før revisionsanmodningen til Socialministeriet kan fremsendes.

Økonomiforvaltningen har ultimo maj 2005 oplyst, at arbejdsgangen stadig afventer svar fra Accenture.

København Kommune har ultimo maj 2005 stadig ikke opkrævet refusion fra ministeriet for 2004.

Det oplyses i besvarelsen af 23. august 2005, at Økonomiforvaltningen har rykket Accenture for en status for overstående arbejder, men har p.t. ingen tilbagemelding modtaget. Forholdet er af Økonomiforvaltningen rejst juridisk over for Accenture.

- Opgørelse over statens tilskud til lærerpensioner

Revisionsdirektoratets erklæring på regnskabsopgørelsen for 2002 og årene 1999-2001 indeholdt følgende forbehold:

"Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at Københavns Kommune fortsat ikke har implementeret Aftalen af 26. marts 1992 mellem Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune om den fremtidige pensionsforpligtelse på folkeskoleområdet, som er indgået i tilknytning til Aftale af 23. marts 1992 mellem Finansministeren og de kommunale organisationer i tilslutning til aftale med Lærernes Centralorganisation og Københavns Lærerforening om folkeskolen."

Revisionen har gentagne gange henstillet, at Aftalen blev implementeret således, at sagen kunne afsluttes.

Ifølge Økonomiforvaltningens besvarelse af årsrevisionsprotokollatet havde forvaltningen sat ekstra fokus på at få implementeret Aftalen. Der har været afholdt møde mellem Accenture, Økonomiforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen desangående. Økonomiforvaltningen følger sagen tæt.

Af Økonomiudvalgets opfølgning af sagen i marts 2005 fremgår, at implementeringen af Aftale af 26. marts 1992 afventer Accentures tilbagemelding.

På forespørgsel oplyser forvaltningen ultimo maj 2005, at der ikke er nyt i sagen.

Københavns Kommune har ikke fremsendt regnskabsopgørelser for årene 2003 og 2004 til ministeriet.

Københavns Kommune modtog tidligere hver måned 19,5 mio. kr. a conto fra staten. Da det ikke har været muligt at få udleveret kontoudtog i Økonomiforvaltningen, har det ikke kunnet efterprøves, om a conto beløbene for 2004 er modtaget.

Det oplyses i besvarelsen af 23. august 2005, at Økonomiforvaltningen har rykket Accenture for en status for ovenstående arbejder, men har p.t. ingen tilbagemelding

modtaget. Forholdet er af Økonomiforvaltningen rejst juridisk over for Accenture.

II. Revisionen af regnskab 2004

I resultatopgørelsen i Københavns Kommunes regnskab for 2004 indgår samlede lønudgifter på 13,2 mia. kr. Endvidere indgår der i balancen i regnskabet betydelige beløb vedrørende rettigheder og forpligtelser, som vedrører administrationen af lønområdet.

Revisionsdirektoratet har ved enslydende breve af 21. december 2004 til samtlige forvaltninger udbedt sig følgende oplysninger om lønudgifterne i KØR:

- Bekræftelse af rigtigheden af forvaltningens samlede lønudgifter (hovedart 1) i KØR for 2004 – beløbet angives.

Hvis det ikke er muligt at afgive en positiv bekræftelse, angives en usikkerhedsprocent. Der bør suppleres med en kort beskrivelse af, hvorledes forvaltningen har søgt at sikre rigtigheden af regnskabets udvisende, herunder hvorledes forvaltningen har varetaget kontrollen af, at der alene er udbetalt løn til ansatte (tilstedeværelseskontrollen).

- Lønrelaterede statuskonti.

Forvaltningen bedes på baggrund af det samlede regnskab fremsende en oversigt over de relevante statuskonti med beløb (løndebitorer, tilgodehavende dagpengerefusion og andre lønstatuskonti – afhængig af løncentervirk-somhed, inklusive eventuelle statuskonti der hidrører fra anvendelsen af det tidligere KMD-lønssystem). Endvidere bedes oplyst eventuel samlet saldo på fejlkontoen i KØR.

Endelig bedes det bekræftet, at kontiene er behandlet i overensstemmelse med Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ, jf. pkt. 2.7.4 i rammebilag om Regnskab i årets løb samt Regnskabscirkulæret for 2004.

Forvaltningernes besvarelser er oplyst i årsrevisionsprotokollaterne til de respektive udvalg.

Revisionsdirektoratets sammenfattende vurdering af forvaltningernes besvarelser fremgår af konklusionen af revisionen af 2004.

Det nye lønsystem har som bekendt medført en række vanskeligheder for Københavns Kommune.

For at kunne tilvejebringe det fornødne grundlag for vores revisionsmæssige vurderinger, herunder konklusionen i revisionspåtegningen af kommunens årsregnskab, anmodede vi i et brev af 25. april 2005 til Økonomiforvaltningen om en redegørelse for en række forhold.

I det følgende redegøres der for disse forhold og Økonomiforvaltningens besvarelse heraf:

a. Det fremgår af Kontrakt mellem Accenture A/S og Københavns Kommune om varetagelse af lønanvisning og hertil knyttede ydelser, jf. pkt. 24. Øvrige IT-mæssige forhold, at "Inden idriftsættelsesdagen skal Kunden have modtaget en erklæring stilet til Kunden udfærdiget i henhold til Foreningen af Statsautoriserede Revisorers revisionsvejledning nr. 14 om Leverandørens generelle system-, drifts-, og datasikkerhed fra Leverandørens eksterne statsautoriserede revisor. Såfremt erklæringen påpeger alvorlige mangler, skal disse udbedres, inden Leverandørens udførelse af de af Kontraktens omfattede ydelser kan finde sted. Er mangler konstateret, skal revisor afgive erklæring om manglernes korrekte afhjælpning.

Kunden får én (1) gang årligt en tilsvarende erklæring om den samlede systemsikkerhed og driftssikkerhed fra Leverandørens eksterne sikkerhedsrevisor i medfør af Foreningen af Statsautoriserede Revisorers revisionsvejledning nr. 14. De ovenfor anførte bestemmelser om afhjælpning og efterfølgende revisorerklæring finder tilsvarende anvendelse."

- Har Økonomiforvaltningen modtaget ovennævnte revisorerklæringer. Kopi af erklæringerne udbedes suppleret med oplysning om hvilke tiltag, Økonomiforvaltningen har gjort i forbindelse med behandlingen heraf. I Økonomiforvaltningens besvarelse af 27. maj 2005 fremgår, at forvaltningen af Accenture den 21. april 2005 har modtaget et notat udarbejdet af KPMG C. Jespersen, hvori rammerne for den kommende revisorerklæring skitseres. Kommunen har endnu ikke modtaget den endelige revisorerklæring. Det fremsendte notat bliver drøftet med kommunens advokat med henblik på, hvorvidt det fremsendte overholder kontraktens krav.

b. Det fremgår endvidere af kontraktens punkt 9. Opfølgning og kontrol: "Leverandøren skal i tilknytning til den i pkt. 24.1 anførte revisorerklæring én (1) gang årligt vederlagsfrit foranledige udarbejdet en detaljeret revisorerklæring, der dokumenterer, at Leverandørens forhold i forbindelse med erlæggelse af de af Kontrakten omfattede ydelser, herunder forretningsgange og interne kontroller, er betryggende og i overensstemmelse med såvel de kontraktfastsatte krav hertil som bestemmelserne i

den kommunale styrelseslov, forvaltningsloven, lov om behandling af personoplysninger, Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, Københavns Kommunes kasse- og regnskabsregulativ m.m. samt generelle retningslinier for anvendelse af København Kommunes personaleadministrative system.

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

- Har Accenture leveret den detaljerede revisorerklæring. Kopi af erklæringen udbedes. Ifølge Økonomiforvaltningens besvarelse har kommunen endnu ikke modtaget en endelig, detaljeret revisorerklæring.
- Har Økonomiforvaltningen selv eller andre for 2004 foretaget en afstemning mellem konteringen ifølge det nye lønsystem med resultatopgørelsen i KØR. Økonomiforvaltningen oplyser i besvarelsen, at forvaltningen flere gange har gjort Accenture opmærksom på, at der i henhold til reglerne løbende skal foretages en afstemning mellem konteringerne i lønsystemet og KØR. Dette er gjort på møder mellem Økonomiforvaltningen og forvaltningerne, herunder Accenture, der har omhandlet regnskabsafslutningen. Herudover har problemstillingen været drøftet på de løbende løngruppemøder (implementeringsmøder). Accenture er desuden blevet kontak- tet skriftligt vedrørende den løbende økonomiopfølgning.
- Har Økonomiforvaltningen sikret sig, at Accenture har afstemt og specificeret balancekonti i overensstemmelse med Kasse- og Regnskabsregulativet. Hvilke væsentlige poster er eventuelt ikke afstemt og specificeret, fx afregningskonti, løndebitorer og lønafregningskonto? Af besvarelsen fremgår, at Økonomiforvaltningen skriftligt har understreget, at Accenture skal sikre, at der foreligger en afstemt og specificeret balancekonto i overensstemmelse med reglerne. Accenture har ikke leveret en afstemt og specificeret oversigt over balancekontoen.
- Har forvaltningen sikret, at trækket på kommunens likvide konti er dokumenteret. Økonomiforvaltningen har i besvarelsen anført, at forvaltningen forudsætter, at der i henhold til kravene om regnskabsføring mv., som anført i kontrakten med Accenture, foreligger

dokumentation for trækket på de likvide konti. Økonomiforvaltningen har over for alle forvaltninger udført et stort stykke arbejde for, at forvaltningerne, herunder Accenture, har kunnet afstemme deres likvide konti. I den forbindelse er der afholdt møder med Accenture, hvor problemstillinger vedr. afstemning er drøftet.

- Har Økonomiforvaltningen udarbejdet generelle retningslinier til brug for forvaltningernes behandling af løn ved anvendelsen af lønsystemet, herunder udarbejdet ovennævnte instruks. Kopi af instruksen udbedes. Det fremgår af Økonomiforvaltningens besvarelse, at kommunen overgik til nyt lønsystem den 1. juni 2004, og siden implementeringen af dette system har der været meget store problemer med fejlagtige lønudbetalinger. Håndteringen af fejl og mangler ved lønsystemet har resulteret i, at bl.a. udarbejdelsen af generelle retningslinier og instruks ikke er færdiggjort. Dette blev ligeledes tilkendegivet i forbindelse med opfølgningen på årsrevisionsprotokollatet. Accenture har udarbejdet et første udkast til generelle retningslinier (april 2004). Udkastet er fremsendt til og drøftet med Revisionsdirektoratet. Økonomiudvalget henviser i besvarelsen af 23. august 2005 på ny til, at Borgerrepræsentationen den 10. maj 2005 har opsagt kontrakten vedrørende lønanvisning med Accenture. I forlængelse heraf er der indgået en 1-årig overgangs aftale med KMD, hvorefter de skal varetage lønanvisningen for Københavns Kommune fra den 1. oktober 2005. Baggrunden for ophævelsen af kontrakten med Accenture er bl.a. en fejlbehæftet lønanvisning og manglende rapportværktøjer samt Accentures mangelfulde håndtering af bogføring, kontering, økonomiopfølgning m.m. Denne baggrund bevirker, at Økonomiforvaltningen forventer, at økonomiopfølgningen på lønområdet for 2004 vil afspejle Accenturers mangelfulde håndtering af økonomiopfølgninger mv. Forholdet er af Økonomiforvaltningen rejst juridisk over for Accenture. Internt i Økonomiforvaltningen er der nedsat en arbejdsgruppe, som i samarbejde med KMD vil belyse krav og forventninger til den kommende leverandør. Herudover vil arbejdsgruppen sikre, at leverandørens håndtering af bogføring, kontering samt bidrag til økonomiopfølgningen følges tæt.

c. Det fremgår af Københavns Kommunes regnskab for 2004, at der i forbindelse med rettelser efter regnskabslukningen den 4. februar 2005 blev bogført i alt 18 mio. kr. i regnskab 2005, som vedrører regnskab 2004.

Det fremgår endvidere, at der i de kommende måneder fortsat vil blive foretaget korrektioner til løn og pensioner samt omposteringer, bl.a. i forbindelse med opløsning af decentrale fejlkonti. Det vurderes ifølge regnskabet, at der er tale om mindre korrektioner, der vil ligge inden for den regnskabsmæssige usikkerhed, der har været gældende i regnskabsåret.

Endelig fremgår det, at Accenture har haft en forøgelse i tilgodehavender (merudgift) på ca. 54,1 mio. kr., hvoraf godt 45 mio. kr. er bogført ultimo 2004 på en konto med betegnelsen løn-fejlkonto.

- Hvilken dokumentation har Økonomiforvaltningen modtaget for disse udsagn, og hvilke kontrolhandlinger har Økonomiforvaltningen foretaget for at vurdere validiteten heraf.

Økonomiforvaltningen anfører i besvarelsen, at forvaltningen i regnskabsfasen har bedt Accenture om løbende at fremsende specifikationer af fejlkonti til forvaltningerne.

Accenture har fremsendt en opgørelse direkte til forvaltningerne over de beløb, der vil blive bogført. I den forbindelse har Økonomiforvaltningen anmodet Accenture om at sikre, at forvaltningerne fik informationerne på et detaljeringsniveau, der muliggjorde kontrol af validitet (fx organisation, område, konto), og at der selvfølgelig ikke bogføres noget i 2005, som forvaltningerne ikke har haft mulighed for at kontrollere.

Forvaltningerne har herefter haft mulighed for at gennemgå tallene og rette tallene til i det omfang, det har været muligt inden regnskabet teknisk blev lukket. Alternativt skal tallene rettes til i 2005-regnskabet. Det bemærkes, at forvaltningerne har haft relativt kort tid til at identificere og udkontere de enkelte beløb. Økonomiforvaltningen har ikke foretaget kontrol af validiteten, da ansvaret herfor ligger hos den enkelte forvaltning.

- Hvilken dokumentation har Økonomiforvaltningen modtaget, og hvilke handlinger har Økonomiforvaltningen foretaget for at sikre sig, at Accenture har foretaget indeholdelse og afregning af A-skat, ATP, pensionsbidrag mv. med korrekt beløb og til rette vedkommende til rette tid.

Det fremgår af besvarelsen, at Økonomiforvaltningen har deltaget i drøftelse med Accen-

ture og ToldSkat, hvori indeholdelse af ATP og A-skat er blevet drøftet. Herudover har Økonomiforvaltningen forestået en høring til forvaltningerne, hvori forvaltningerne skulle verificere Accentures oprydning af fejl og mangler med lønudbetalingsmæssige konsekvens samt Accentures udarbejdelse af oplysningssedler. Forvaltningernes verifikationsmateriale er blevet forelagt Accenture, således at en håndtering af konstaterede fejl kunne foretages. Herudover følger forvaltningen løbende oprydningsarbejdet på ugentlige møder med Accenture.

Accenture har løbende en dialog med pensionselskaberne vedrørende afregning af pensionsbidrag. Herudover har Økonomiforvaltningen deltaget i et møde med de tre store pensionselskaber og Accenture, hvor afregning m.m. blev drøftet – samtidig tilkendegav de tre pensionselskaber, at de vil holde kommunens medarbejdere skadesløse.

- Har Økonomiforvaltningen sikkerhed for, at oplysningssedler til brug for årsopgørelserne for 2004 for kommunens ansatte er indberettet korrekt til skattemyndighederne.

Af Økonomiforvaltningens besvarelse fremgår, at Accenture af ToldSkat har modtaget en kvittering for modtagelse af data vedrørende oplysningssedler fra ToldSkat, og ToldSkat har ifølge oplysninger fra Accenture ikke haft bemærkninger i den henseende.

d. Ibrugtagningen af det nye lønsystem har medført en række vanskeligheder for Københavns Kommune, herunder eventuelle krav fra ansatte og fra andre offentlige myndigheder.

- Revisionen anmodede om en kort redegørelse for udgifternes indhold og så vidt muligt et kvalificeret skøn over den mulige beløbsmæssige indvirkning på regnskabet.

Økonomiforvaltningen har i besvarelsen medsendt en kort redegørelse for udgifternes indhold i forbindelse med håndteringen af Accenture. I forbindelse med kommunens indgåelse af kontrakt med Accenture vedrørende løn- og pensionsanvisningsopgaven samt lønsystemydelsen blev der udarbejdet en model for udvalgenes betaling for ydelser i forbindelse med lønanvisning og lønsystem (BR 340/04). Udover udgifter til betalingsmodellen har udvalgene haft merudgifter til følgende områder:

Merudgifter som følge af fejl og mangler ved lønsystemet

Ved opstarten af Accentures lønsystem har der vist sig en lang række fejl og mangler, som har resulteret i fejlbehæftede lønanvisning til kommunens medarbejdere.

Fejl og mangler ved lønsystemet har resulteret i en række merudgifter for forvaltningerne, dels i relation til et øget personaleforbrug ved håndteringen af de mange henvendelser fra medarbejderne, dels i tilknytning til tab i forbindelse med dagpengerefusioner, løndebitorsager m.m. Forvaltningernes merudgifter er opgjort til 27,2 mio. kr. for 2004.

Disse merudgifter indgik som en del af kommunens forhandlinger med Accenture om kompensation for fejl og mangler ved lønsystemet i perioden 1. juni til 31. december 2004. Et forlig mellem kommunen og Accenture blev tiltrådt af Borgerrepræsentationen den 10. februar 2005 (BR 95/05). Kommunen vil få en kompensation fra Accenture på 15 mio. kr.

Forvaltningernes merudgifter som følge af fejl og mangler vil blive kompenseret med kompensationssummen på 15 mio. kr. Fordelingen af kompensationssummen til forvaltningerne drøftes i Økonomiudvalget.

Merudgifter som følge af ændrede opgavesnitflader, tillægsydelse mv.

I forbindelse med Accentures overtagelse af lønanvisningen blev det besluttet at lægge en række administrative opgaver tilbage i forvaltningerne. Denne ændrede snitflade mellem forvaltningerne og Accenture (tidligere LPA) medførte øgede udgifter for forvaltningerne. Herudover kunne forvaltningerne forvente en merudgift som følge af betalingen for tillægsydelser til Accenture. Tillægsydelser er defineret i kontrakten med Accenture, og der sker betaling efter forbrug (disse er dog ikke blevet opkrævet af Accenture efter idriftsættelsen af det nye lønsystem den 1. juni 2004).

Den endelige opgørelse af forvaltningernes merudgifter som følge af ændrede opgavesnitflader mv. for 2004 samt forvaltningernes skøn for 2005 er opgjort til 48,1 mio. kr., heraf vedrører 6,7 mio. kr. udgifter til eksterne leverandører.

Lønudgifter til tilbageblevne og tilbagevendte tjenestemænd

I forbindelse med Accentures overtagelse af lønanvisningen i september 2003 valgte hovedparten af medarbejderne at overgå til Accenture. Der var dog et antal tjenestemænd, der valgte at forblive i kommunen, og samtidig er der et antal tjenestemænd, der efterfølgende har valgt at ven-

de tilbage til kommunen. De tilbageblevne og tilbagevendte tjenestemænd er fordelt forholdsmæssigt til forvaltningerne. Lønudgiften til disse tjenestemænd er fordelt mellem udvalgene for en 3-årig periode. Udgifterne for årene 2004 til 2007 er opgjort til 22,8 mio. kr.

Forvaltningerne er ikke blevet kompenseret som følge af merudgifter til tilbageblevne og tilbagevendte tjenestemænd.

Økonomiforvaltningen har afsluttende understreget, at Økonomiforvaltningen gentagne gange over for Accenture har gjort opmærksom på fejl, mangler mv. både systemmæssigt og administrativt i håndteringen af kommunens lønudbetalinger i henhold til den kontrakt, der er indgået mellem Accenture og Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen finder det uacceptabelt, at blandt andet kontraktens bestemmelser om, at de kommunale regler og frister i henhold til Kasse- og Regnskabsregulativet, regnskabs-cirkulæret mv. ikke er opfyldte.

På møder i styregruppen, implementeringsgruppen mv. har det været Accentures prioritering, der har været lagt til grund for fejlretningen mv. Kommunen har været informeret om denne prioritering og har i nødvendigt omfang tilkendegivet, at en given prioritering ikke har været acceptabel. Accenture har via deres prioritering haft fokus på sikring af rettidig og korrekt udbetaling af løn til kommunens ansatte, korrekt indberetning af skat, pensioner og lignende frem for andre af de kontraktlige mangler, der har været fra Accentures side.

Det tilføjes af forvaltningen, at Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen som følge af kontraktens manglende overholdelse har besluttet, at Københavns Kommune skal opsige kontrakten med Accenture.

III. Konklusionen af den udførte revision af regnskab 2004

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

Endvidere anses det for væsentligt, at Leverandøren af løn- og pensionsanvisningen, herunder det nye lønsystem, kan tilvejebringe de revisorerklæringer, som er påkrævet i henhold til kontrakten.

Endvidere har Revisionsdirektoratet anmodet kommunens forvaltninger om at bekræfte rigtigheden af de samlede lønudgifter i KØR for

2004. Flere forvaltninger har i denne anledning oplyst, at de ikke på det foreliggende grundlag har kunnet bekræfte rigtigheden af bogføringen af lønudgifterne.

I regnskaberklæringen har ledelsen i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen taget forbehold for manglende korrekt lønbogføring i 2004, og dermed den usikkerhed dette afspejler i forvaltningens regnskab.

Ledelsen i Sundhedsforvaltningen har i regnskaberklæringen oplyst, at det må anses for givet, at regnskabsresultatet ikke er helt retvisende, da en række lønudbetalinger i 2004 er fejlkontret, hvorfor der tages forbehold for det samlede regnskabsresultat.

Endelig har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i ledelsens regnskaberklæring oplyst, at der er konstateret fejl i lønregistreringen i regnskab 2004 og henvist til det tidligere oplyste om usikkerheden om rigtigheden af bogføringen af løn.

På Økonomiudvalgets møde den 19. april 2005 godkendte udvalget Økonomiforvaltningens indstilling om, at Økonomiudvalget aflægger regnskab og beretning for 2004 til Borgerrepræsentationen, og at Økonomiudvalget indstiller til Borgerrepræsentationen, at kommunens regnskab og beretning for 2004 afgives til revision. Økonomiudvalget tog imidlertid forbehold for, at den manglende lønstyring kan have konsekvenser for kommunens regnskab.

Af Københavns Kommunes Beretning 2004 fremgår "Accenture overtog den 1. september 2003 kommunens løn- og pensionsanvisning og den 1. juni 2004 blev kommunens nye løn- og HR-system sat i drift.

Ved opstarten af det nye lønsystem har der vist sig en række fejl og mangler, som har resulteret i fejlbehæftede lønanvisninger til kommunens medarbejdere. Selvom Accenture efterhånden har afhjulpet en række af disse fejl og mangler, udestår der fortsat et stort oprydningsarbejde hos leverandøren for at bringe medarbejdernes lønudbetalinger, årsopgørelser m.v. på plads".

I Regnskab 2004 er det oplyst, at der i forbindelse med rettelser som følge af overgangen til nyt lønsystem efter regnskabsafslutningen den 4. februar 2005 er bogført i alt 18 mio. kr. i regnskab 2005, som vedrører regnskab 2004. Endvidere er det oplyst, at der i de kommende måneder fortsat vil blive foretaget korrektioner til løn og pensioner samt omposteringer, bl.a. i forbindelse med opløsning af decentrale fejlkonti. Det oplyses, at der er tale om mindre korrektioner, der vurderes at ligge inden for den regnskabsmæssige

usikkerhed, der har været gældende i foregående år.

Økonomiudvalget besluttede på mødet den 10. maj 2005 at opsiges kontrakten om lønanvisningen med Accenture.

Ovennævnte forhold – som direktoratet anser som væsentlige – har betydning for konklusionen af den udførte revision af Københavns Kommunes regnskab for 2004, herunder for revisionspåtegningen.

Der er efter revisionens opfattelse tale om en situation, hvor Københavns Kommunes regnskab for 2004 generelt giver et retvisende billede af kommunens aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultat. Det har imidlertid ikke været muligt for os at komme til samme konklusion om lønningerne i kommunens regnskab for 2004. Revisionsdirektoratet tager derfor forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet, men forbeholdet påvirker således ikke på afgørende vis regnskabets retvisende billede.

Sammenfattende er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder. Dette finder revisionen stærkt beklageligt, og kommunens regnskab vil derfor blive forsynet med en revisionspåtegning med et forbehold med følgende:

"Forbehold

Kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder i form af manglende afstemning mellem det nye lønsystem og kommunens bogføringssystem KØR, manglende erklæringer fra revisor af serviceleverandøren Accenture om det nye lønsystem (IT-sikkerhed, lovgivnings- og kontraktbestemmelser mv.) samt flere forvaltningers vurdering af usikkerheden om lønningerne. Vi har derfor ikke opnået den høje grad af sikkerhed for rigtigheden af lønningerne i regnskabet".

IV. anbefaling

Hændelsesforløbet for implementeringen af lønsystemet viser efter Revisionsdirektoratets opfattelse vigtigheden af den interne organisering af sådanne projekter og den løbende opfølgning af overholdelse af bl.a. aftaler og opfyldelsen af kritiske milepæle i projektet. Overvejelser herom og gennemførelsen heraf bør derfor indgå som vigtige elementer i den fremadrettede proces ved Økonomiforvaltningens fortsatte opgavevaretagelse i tilknytning til Kontrakten med Accenture samt afviklingen

heraf og for samarbejdet med KMD. Revisionsdirektoratet gav udtryk for at ville deltage i drøftelser herom med Økonomiforvaltningen, såfremt dette ønskes.

Revisionsudvalget udtalte i 2003-revisionsbetænkningen alvorlig kritik af, at Økonomiforvaltningen ikke inden opstarten af det nye lønsystem havde afklaret en række regnskabsforhold mellem kommunen og Accenture A/S. Revisionsdirektoratets konklusion af den udførte revision af kommunens lønudgifter i regnskab 2004 er, at kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder i et sådant omfang, at revisionspåtegningen på kommunens regnskab er forsynet med et forbehold.

Revisionsudvalget påtaler derfor skarpt Økonomiforvaltningens mangelfulde styring af kontrakten vedrørende lønanvisningen med Accenture A/S. Udvalget har også lagt vægt på, at sagen har haft betydelige negative konsekvenser for kommunens personale.

Revisionsudvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes beretning om selskabsligningen for 2004

Indhold

- I. Indledning.
- II. Revisionens formål.
- III. Generelt om revisionens tilrettelæggelse og udførelse.
- IV. Det udførte revisionsarbejdes indhold, omfang og resultat.
Registreringen af resultaterne af ligningen.
Revision af årsberetningen.
- V. Konklusion på den udførte revision.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Økonomiudvalget ved revisionsprotokollat af 10. maj 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 9. august 2005.

I. Indledning

1. Københavns Kommunes nye aftale af 5. september 2002 med Told- og Skattestyrelsen om ligning (kontroller) af juridiske personer, bortset fra dødsboer, med dertil hørende administrative

opgaver (administrative sager) i Københavns Kommune, gælder for perioden 1. januar 2003 til 31. december 2006.

Opgaven varetages af Skatte- og Registerforvaltningens Selskabsbeskatning, der organisatorisk er adskilt fra kommunens øvrige ligningsopgaver.

Aftalen indebærer, at Selskabsbeskatningen for hvert af årene 2003-2006 skal nå et bestemt pointmål for de udførte kontroller, der samlet skal være nået 100 % ved udgangen af 2006. Hvis ikke, vil kommunens honorar blive reduceret forholdsmæssigt.

En kontrol, der udføres som en af følgende typer kontroller: Ligningsmæssig gennemgang, Partiel revision og Revision, giver henholdsvis 1, 3 og 12 point pr. afsluttet sag.

For det årlige pointmål er der indført minimumsmål for hvor mange typer kontroller der skal udføres, samt krav til fordelingen mellem de såkaldte 2 %-selskaber (de 2 % af det samlede selskabsmandtal som har størst omsætning i Københavns Kommune) og de øvrige selskaber, de såkaldte 98 %-selskaber.

Når disse minimumskrav er nået, kan Selskabsbeskatningen frit vælge hvilke kontroller, der skal udføres til opnåelse af årets samlede pointmål. Såfremt pointmålene ikke kan nås i løbet af året, er der mulighed for at overføre op til 10 % af årets pointmål til næste år. En eventuel overopfyldelse overføres til de følgende år inden for kontraktperioden.

Selskabsbeskatningens årlige rapportering om ligningsindsatsen til Told- og Skattestyrelsen skal ske senest 15. marts efter afslutningen af hvert kalenderår.

Der skal rapporteres om kontrollernes udførelse og opfyldelse af årets pointmål, der er baseret på den løbende indberetning af de udførte kontrollers resultater til det statslige ligningsstatistiksystem.

Derudover skal rapporteringen indeholde oplysning om forhold af betydning for ligningsindsatsen samt en specifikation af det anvendte ressourceforbrug.

Kommunen er ved opgavens udførelse undergivet generelle forskrifter i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer samt den praksis, der er opbygget i forbindelse hermed, og som bl.a. fremgår af de udsendte vejledninger på såvel ligningsområdet som på de administrative områder.

Revisionsdirektoratets revision af kommunens varetægelse af selskabsligningsopgaven skal efter den indgåede aftale omfatte: Registre-

ringerne af resultaterne af ligningen, forretningsgange ved selskabsligningen samt indholdet af og grundlaget for den årlige kommunale rapportering til Told- og Skattestyrelsen.

II. Revisionens formål

2. Revisionsdirektoratets overordnede formål med revisionen af kommunens selskabsligningsberetning er efter den indgåede aftales punkt 8. at afgive en årlig beretning og erklæring om den udførte revision.

Bestemmelser om revisionens gennemførelse og indhold fremgår af Told- og Skattestyrelsens udsendte instruks af 5. november 1999 for revision af kommunernes selskabsligning.

Efter denne instruks skal revisionen foretages i overensstemmelse med god offentlig revisions-skik, men ikke omfatte de materielle kontroller i en udført sagsbehandling.

Ved revisionen skal det efterprøves, om forretningsgange er tilrettelagt så det sikres, at den administrative tilrettelæggelse af ligningen er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde og i overensstemmelse med gældende administrative regler.

Revisionsdirektoratets revision har omfattet efterprøvelse af Selskabsbeskatningens eksisterende forretningsgange ved stikprøvevis substansrevision af sager (ligningschartekker) for hver type af udførte kontroller og administrative sager samt revision af årsberetningens oplysninger.

Ved revisionen er årsberetningens oplysninger om ressourceanvendelse sammenholdt med Selskabssystemet (det edb-system Selskabsbeskatningen i 2004 har anvendt til opfyldelse af den indgåede aftale). Systemet, der er en udbygning af det hidtidige anvendte fleks- og tidsregistreringssystem med et modul for sagsstyring af ligningschartekker og administrative sager, er udviklet af Skatte- og Registerforvaltningens Edb-afdeling.

Revisionsdirektoratet har ikke foretaget revision af Selskabssystemets nye modul som følge af de organisatoriske ændringer pr. 1. november 2005.

Den udførte revision af Selskabsbeskatningens beretning for perioden 1. januar 2004-31. december 2004 er udført i overensstemmelse med Told- og Skattestyrelsens instruks for revision af kommunernes selskabsligning samt Revisionsvedtægten for Københavns Kommune.

III. Generelt om revisionens tilrettelæggelse og udførelse

3. Revisionsdirektoratet har fortsat taget udgangspunkt i Told- og Skattestyrelsens notat "Systembeskrivelser og revisionsopgaver for selskabsskatteområdet", hvor følgende 12 administrative sagstyper forventes revideret af den kommunale revision:

- Mandtal.
- Inddata til SSR (Selskabsskatregisteret), FBS (Fondsbeskatningssystemet) – fra og med indkomstår 2001 inddata til Told- og Skattestyrelsens nye Selskabs- og Fondsbeskatningssystem (3S).
- Selvangivelser.
- Henstand.
- Skattetillæg.
- Specialsituationer.
- Taksation.
- Eksterne myndigheders ansættelsesændringer.
- Dagbøder.
- Funktionsadskillelse.
- IT-systemers sikkerhed.
- Arkivering.

IV. Det udførte revisionsarbejdes indhold, omfang og resultat

4. Verifikation af, at Selskabsbeskatningens forretningsgange efterleves, og at de interne kontroller har fungeret tilfredsstillende i 2004, er ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko gennemført via stikprøvekontrol af ligningschartekker (selskabsligningssager) for hver type af udførte kontroller og administrative sager.

Ved revisionen af selskabsligningssager for 2004 er det bl.a. verificeret at:

- Behørig notering om udført sagsbehandling og ressourceanvendelse fandtes.
- Ledelsesgodkendelse af afgørelser mv. fandtes i sagsmaterialet.
- Ansøgninger/anmodninger fra selskaber var behandlet inden for rimelige tidsfrister.
- Forvaltningslovens krav om klagevejledning ved svar om afgørelser var overholdt.
- Påkrævede indberetninger var foretaget korrekt til de statslige edb-systemer.

Kontrolpunkt	Tilfældigt udvalgte Sager	
	Stikprøve	Bemærkning
Selvangivelse modtaget rettidigt	18	0
Stempel for modtagelse	18	0
Selvangivelse underskrevet	18	0
Ressourceforbrug (overens med tidsregistreringssystemet)	18	1
Kontrolart	18	0
Ligningsmyndighedskode	18	0
Ledelsesgodkendelse	18	1
Svar til selskab	18	1
Omsætning	18	0
Indberetningstidspunkt	18	0
Ansæt indkomst overensstemmelse	18	0
Selvangiven indkomst	18	0

Selvangivelse modtaget rettidigt: Stikprøvekontrollen gav ingen bemærkninger til dette punkt. I 6 tilfælde var selvangivelser indleveret for sent, men Selskabsbeskatningen havde i alle tilfælde pålagt korrekt kontroltillæg eller bevilget henstand i overensstemmelse med Selskabsbeskatningens forretningsgang og gældende administrative regler.

Ved revisionen, der blev udført i januar-februar 2005, blev der i alt foretaget revision af 18 tilfældigt udvalgte selskabsligningssager blandt kontrolprocesserne: Ligningsmæssig gennemgang, Partiel revision og Revision for henholdsvis 2 %- og 98 %-selskaberne.

Stikprøven, der var fordelt over kalenderåret indtil medio november 2004, blev udvalgt på baggrund af Selskabsbeskatningens viderebearbejdelse af udtræk fra Selskabssystemet foretaget af Skatte- og Registerforvaltningens Edb-afdeling.

Derudover blev der foretaget revision af 14 administrative sager, ligeledes fordelt over kalenderåret indtil medio november 2004.

For de udvalgte administrative sager blev der foretaget efterprøvelse af, om opgaverne varetages i overensstemmelse med administrative bestemmelser i love, bekendtgørelser, forskrifter eller andre regelsæt samt den med Told- og Skattestyrelsen indgåede aftale.

Resultatet af stikprøvekontrollen af selskabsligningssager fremgår af følgende tabel:

Ressourceforbrug (overens med tidsregistreringssystemet): Ved stikprøven fandtes 1 tilfælde, hvor ressourceforbruget for en kontrol var indberettet med 240 minutter for lidt.

Fejlen var, at sagsbehandleren havde indberettet anvendt tid, efter at sagen var afsluttet i Selskabssystemet.

Fejlen vurderes ikke at have væsentlig betydning.

Ledelsesgodkendelse: Ved revisionen blev konstateret 1 tilfælde, hvor ledelsesgodkendelse ikke fandtes i ligningssagen.

Da selskabet var i likvidation, vurderes fejlen ikke at have nogen betydning.

Svar til selskab: I 1 tilfælde var der ikke givet svar til selskabet.

Da selskabet var i likvidation, vurderes fejlen ikke at have nogen betydning.

Omsætning: Der var ingen bemærkninger til denne stikprøve.

Selskabsbeskatningen har for den udvalgte stikprøve ikke anvendt ressourcer til indberetning af omsætningstal, der fra år 2002 ikke mere var påkrævet af Told- og Skattestyrelsen.

Revisionsdirektoratet har ved stikprøvekontrollen af selskabsligningssagerne for 2004 konstateret, at sagsbehandling af administrative sager fortsat indgår som en integreret del af selskabsligningen.

Som følge heraf foretages der ikke i alle tilfælde separat tidsregistrering pr. CVR-nr. for hver enkelt administrativ sagstype.

Kontrolpunkt	Tilfældigt udvalgte sager	
	Stikprøve	Bemærkning
Omlægning af regnskabsår	2	0
Anmodning om sambeskatning	4	0
Skattepligtsspørgsmål i øvrigt	1	0
Kontroltillæg	4	0
Lempelsesansøgninger	3	0
Taksation	2	0
Eksterne myndigheders ansættelsesændringer	1	0
Dagbødesager	2	0
Henstand	3	0

Af de udvalgte selskabsligningssager har Revisionsdirektoratet foretaget revision af Selskabsbeskatningens sagsbehandling for de administrative sagstyper, der har været i disse ligningssager. I forbindelse med selskabsligningssagerne er gennemgået 8 administrative sager: 2 Kontroltillæg, 3 Henstand, 2 Sambeskatning og 1 Lempelse.

Da de administrative sagstyper efter Told- og Skattestyrelsens retningslinier forventes at være omfattet af den kommunale revision, har Revisionsdirektoratet udvalgt 14 stikprøver blandt samtlige administrative sagstyper, der i Selskabsbeskatningens Selskabssystem er registreret som afsluttede, og hvor der på CVR-nummeret er foretaget separat tidsregistrering.

Told- og Skattestyrelsen har ikke stillet krav til kommunens registrering af de administrative sagstyper, og den anvendte metode til gennemgang af Selskabsbeskatningens administrative sagsbehandling vurderes at være tilstrækkelig sikker til, at Revisionsdirektoratet kan udtale sig om sikkerheden ved Selskabsbeskatningens sagsbehandling af disse sagstyper.

Resultatet af stikprøvekontrollen af administrative sager fremgår af følgende tabel:

5. Revisionsdirektoratet har i forbindelse med revisionen af selskabsligningssager konstateret, at Selskabsbeskatningens opgavevaretagelse med hensyn til indberetning til Told- og Skattestyrelsens edb-systemer såvel organisatorisk som autorisationsmæssigt er funktionsadskilt mellem Administrationsafdelingen og de øvrige afdelinger.

6. På baggrund af den stikprøvevise kontrol af Selskabsbeskatningens forretningsgange vurderer Revisionsdirektoratet, at der for de tilrettelagte procedurer og interne kontroller er en høj grad af sikkerhed for, at de administrative opgaver i forbindelse med selskabsligningen varetages på en forsvarlig måde i overensstemmelse med gældende retningslinier og kommunens aftale med Told- og Skattestyrelsen.

Registreringen af resultaterne af ligningen

7. Efter aftalen påhviler det Selskabsbeskatningen at indberette resultatet af selskabsligningen til det statslige ligningsstatistiksystem.

Efter aftalen skal der indberettes følgende oplysninger om ligningsresultater pr. SE-nr. og indkomstår:

- Ændringsbeløb.

- Kode for udført kontrol (Ligningsmæssig gennemgang, Partiel revision eller Revision).
- Ligningsmyndighedskode.
- Hvilken %-gruppe (98 % eller 2 %) selskabet tilhører.
- Ressourceforbrug i minutter/timer.

Selskabsbeskatningen har i 2004 anvendt Selskabssystemet til løbende registrering af ovennævnte oplysninger.

Systemets tidsregistreringsmodul, der har været i anvendelse fra 1. januar 1999 og som efterfølgende har fået udviklet en snitflade til forvaltningens flekstidssystem, har Revisionsdirektoratet tidligere revideret.

I Selskabssystemets tidsregistreringsmodul registreres således fortsat den tid i minutter, der anvendes på de forskellige selskabsligningssager.

Ved en sags afslutning bliver de opnåede ligningsresultater, den anvendte kontrolproces og ressourceanvendelsen i minutter indberettet.

Sagsbehandleren påfører ligningsresultaterne manuelt på selskabsligningssagen, herunder om selskabet har været underkastet en af de tre kontrolprocesser: Ligningsmæssig gennemgang, Partiel revision eller Revision.

I Administrationsafdelingen påføres efter opslag i Selskabssystemets tidsregistreringsmodul det samlede tidsforbrug, der har været anvendt på den pågældende sag.

Administrationsafdelingen indberetter herefter oplysningerne til Told- og Skattestyrelsens systemer: SSR- og FBS-systemerne for indkomstår forud for 2001 og i 3S-systemet fra og med indkomstår 2001.

Indberetningerne danner her grundlaget for skatteberegning og udskrivelse af årsopgørelser.

Selskabsbeskatningens 1. ligningsafdeling udarbejder fortsat interne kvartalsvise statistikker. Disse anvendes til kontrol med, om der er overensstemmelse mellem tidsregistreringsmodul og indberetningerne til det statslige ligningsstatistiksystem med hensyn til: Anvendt tid, Ændringsbeløb og Procentgruppe.

Såfremt der er uoverensstemmelser, kontrolleres resultatet af ligningen, og nødvendig korrektion indberettes efterfølgende af Administrationsafdelingen.

Revisionsdirektoratets stikprøvevise revision af Selskabsbeskatningens registreringer af resultaterne af ligningen gav ikke anledning til bemærkninger.

Revision af årsberetningen

8. Revisionsdirektoratet har foretaget revision og verifikation af Selskabsbeskatningens beret-

ning for perioden 1. januar 2004-31. december 2004.

Verifikation af kommunens målopfyldelse for 2004 er baseret på systemudtræk pr. 6. januar 2005.

Pointmål (incl. regulering for sager til/fra andre kommuner)

Ligningsmæssig gennemgang	3.508
Partiel revision	3.777
Revision	<u>2.844</u>
I alt	<u>10.129</u>

Ud fra kommunens pointmål på 9.214 har kommunen således et overskud på 915 point.

Det kan konstateres, at kommunen har opfyldt de i aftalen omtalte minimumsmål for de enkelte kontroller og kontrolprocesser samt krav til fordelingen mellem de såkaldte 2 %-selskaber og 98 %-selskaber.

9. Revisionsdirektoratet har foretaget revision af Selskabsbeskatningens opgørelse af ressourceforbruget til selskabsligning for perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004. Det blev i denne forbindelse konstateret, at der var foretaget korrekt opgørelse af årsværk, herunder fordeling på personalekategori og uddannelsesmæssig baggrund. Derudover blev det konstateret at Selskabsbeskatningen via bl.a. interne og eksterne kurser sikrer og vedligeholder de ansattes faglige miljø.

For Selskabsbeskatningens opgørelse af anvendte ressourcer til igangværende sager ultimo 2004 blev der for antal sager og timer i alt konstateret en mindre difference på henholdsvis 144 sager og 6.478 minutter i forhold til Selskabssystemet.

Forholdet vurderes ikke at have væsentlig betydning.

Gennemgangen gav ikke anledning til andre bemærkninger.

V. Konklusion på den udførte revision

10. Ifølge den indgåede aftale omfatter Selskabsbeskatningens rapportering en årlig redøgørelse om Københavns Kommunes opfyldelse af aftalen.

Rapporteringen omfatter en samlet opgørelse over de kvartalsvis indberettede statistikoplysninger samt en række andre oplysninger af mere kvalitativ karakter, herunder kravene til det faglige miljø.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at Selskabsbeskatningen varetager selskabslignin-

gen i overensstemmelse med de indgåede aftaler og i overensstemmelse med gældende administrative regler.

Det er endvidere Revisionsdirektoratets vurdering, at registrering af og dokumentation for resultaterne af ligningen samt opgørelse af resourceforbruget til selskabsligning er betryggende.

Revisionsdirektoratet har forsynet Københavns Kommunes årsberetning for selskabsligning med revisorerklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes rapportering om Skatteankenævnssekretariatets virksomhed for 2004

Indhold

- I. Indledning.
- II. Revisionens formål.
- III. Revisionens tilrettelæggelse og udførelse.
- IV. Revisionens resultat.
 - Verifikation af Skatteankenævnssekretariatets beretning.
 - adgang til ToldSkat-systemer.
 - Gennemgang af klagesager.
 - Forretningsgange for behandling af klager.
 - IT-drift- og sikkerhedsopgaver.
- V. Målopfyldelse.
- VI. Konklusion på den udførte revision.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Økonomiudvalget ved revisionsprotokollat af 27. juni 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 23. august 2005.

I. Indledning

1. Københavns Kommune indgik den 1. august 2003 en aftale med Told- og Skattedirektøren om sekretariatsbetjening af kommunens Skatteankenævn, der behandler og afgør klager over den kommunale skattemyndigheds skatteansættelser.

Aftalen, der gælder for perioden 1. september 2003 til 31. august 2007, varetages af Skatteankenævnssekretariatet, der er en selvstændig kontraktenhed med direkte reference til Økonomiforvaltningen, organisatorisk og fysisk adskilt fra kommunens skatteforvaltning.

Af kommunens aftale fremgår bl.a. krav til Skatteankenævnssekretariatets organisering, opgavernes indhold, der primært omfatter sagsforberedelse og sagsfremstilling af klagesager for

Skatteankenævnet, rammerne for opgavernes udførelse, systemadgange til ToldSkat-systemer samt årlig rapportering og revision af sekretariatets virksomhed.

Revisionsdirektoratets revision af Skatteankenævnssekretariatets aktiviteter omfatter ovennævnte krav.

2. Revisionsdirektoratet har revideret Skatteankenævnssekretariatets rapportering for perioden 1. januar 2004-31. december 2004.

Af Skatteankenævnssekretariatets rapportering fremgår følgende aktiviteter:

Beholdning pr. 1. januar 2004	959 sager
Klagesager 1. januar-31. december 2004	1.210 sager
Kendelser (afgørelser)	1.064 sager
Andre afgange	217 sager

Ud af de 1.064 kendelser har Skatteankenævnet i 0,7 % forhøjet den kommunale skatteforvaltnings afgørelse, i 43,2 % stadfæstet afgørelsen, i 39,6 % har klager fået medhold eller delvist medhold, og i 16,5 % er kendelsen af formalitetsmæssig karakter.

II. Revisionens formål

3. Efter den indgåede aftale er det overordnede formål med revisionen, at Revisionsdirektoratet årligt afgiver en erklæring og beretning om den udførte revision.

Revisionen omfatter alene Skatteankenævnssekretariatets administrative virksomhed. Den materielle kontrol med sekretariatets sagsfremstillinger foretages af ToldSkat i forbindelse med årlige tilsyn med Københavns Skatteankenævn.

Den udførte revision af Skatteankenævnssekretariatets rapportering for perioden 1. januar 2004-31. december 2004 er udført i overensstemmelse med den med Told- og Skattedirektøren indgåede aftale samt Revisionsvedtægten for Københavns Kommune.

III. Revisionens tilrettelæggelse og udførelse

4. Ved revisionen har direktoratet verificeret Skatteankenævnssekretariatets beretning, gennemgået sekretariatets adgange til ToldSkat-systemer samt foretaget stikprøvevis gennemgang af klagesager for perioden 1. september 2004 til 31. december 2004.

Skatteankenævnssekretariatets beretning er bl.a. verificeret ved gennemgang af personalsager samt ved analyse af oplysninger i Skatteankenævnssekretariatets journal- og sagsstyringssystem.

Vurdering af sekretariatets forretningsgange er primært foretaget ud fra interview og stikprøvevis sammenholdelse af klagesager med sekretariatets journal- og sagsstyringssystem.

IV. Revisionens resultat

Verifikation af Skatteankenævnssekretariatets beretning

5. Ressourcer. Af Skatteankenævnssekretariatets beretning fremgår, at sekretariatet har været bemanded med 17 medarbejdere svarende til 16 fuldtidsstillinger fordelt på følgende uddannelser:

Jurister	8
Skatterevisor	1
Kommunalt uddannede sagsbehandlere	4
Administrative medarbejdere	3

Ovennævnte oplysninger om uddannelsesmæssig baggrund blev verificeret ved gennemgang af personalesager, herunder at 1 person har videreført uddannelsen på Skatteret II: Den skattefaglige diplomuddannelse.

Derudover har ansatte i sekretariatet deltaget i efteruddannelse i sekretariatsbetjening og sagsbehandling for skatteankenævn.

6. Antallet af klagesager. I forbindelse med verifikationen af Skatteankenævnssekretariatets beretning blev konstateret, at beholdningen af klagesager primo 2004 var forøget med et mindre antal sager i forhold til beholdningen ultimo 2003.

Efter det oplyste kan dette skyldes korrektioner af fejlindtastning, eller at en klagesag bliver til flere sager, hvis det efterfølgende konstateres, at sagen vedrører flere indkomstår, idet en klagesag i journal- og sagsstyringssystemet defineres som klage pr. indkomstår.

Revisionsdirektoratet har valgt ikke at foretage en yderligere revision af Skatteankenævnssekretariatets journal- og sagsstyringssystem som følge af de organisatoriske ændringer på skatteområdet pr. 1. november 2005.

Adgange til ToldSkat-systemer

7. Det blev konstateret, at sekretariatets sagsbehandlere kun har mulighed for at forespørge i de kommunale og statslige skattesystemer.

Gennemgang af klagesager

8. I forbindelse med revisionen blev der stikprøvevis foretaget gennemgang af 5 tilfældigt udvalgte klagesager og Skatteankenævnssekretariatets administrative behandling af disse, herunder sagsfremstilling, mødeindkaldelse og førte

protokoller for skatteankenævnet i forbindelse med klagerens behandling.

Derudover blev foretaget en sammenholdelse af, om klagesagernes oplysninger om bl.a. klagedato, behandling og svar korrekt var angivet i Skatteankenævnssekretariatets journal- og sagsstyringssystem.

Gennemgangen af klagesager gav ikke anledning til bemærkninger.

Forretningsgange for behandling af klagesager

9. Skatteankenævnssekretariatet har ikke forretningsgangsbeskrivelser for fordeling og behandling af klagesager, herunder for udførte interne kontroller i forbindelse med klagesagernes registrering, dokumentation og behandling.

Det blev oplyst, at sekretariatet i vid udstrækning har delegeret ansvaret for sagsbehandlingen, og at ledelsen løbende foretager kontrol med samtlige sagsbehandlers sagsbehandling og overholdelse af fastsatte tidsfrister.

Det er Revisionsdirektoratets principielle opfattelse, at Skatteankenævnssekretariatet fremover bør udarbejde administrative forretningsgangsbeskrivelser.

De manglende forretningsgangsbeskrivelser har dog ikke haft nogen indvirkning på kvaliteten af sekretariatets materielle sagsbehandling. Der henvises til tilsynsrapport 2004 af 3. juni 2005 fra ToldSkat København.

Revisionsdirektoratet blev ved revisionens afslutning bekendt med, at Skatteankenævnssekretariatet havde taget anbefalingen til efterretning.

IT-drifts- og sikkerhedsopgaver

10. I beretningen om revisionen af Skatteankenævnssekretariatets virksomhed for perioden 1. september 2003 til 31. december 2003 fremgik det, at sekretariatets IT-drift, herunder journal- og sagsstyringssystem samt autorisationsopgaver, blev varetaget af Skatte- og Registerforvaltningens edb-afdeling, uden at der formelt var indgået en aftale herom.

Efterfølgende har Skatteankenævnssekretariatet i august 2004 formelt indgået en skriftlig aftale om drift af de samlede IT-driftsopgaver med Skatte- og Registerforvaltningens edb-afdeling.

V. Målopfyldelse

11. Af den indgåede aftale om Skatteankenævnssekretariatets målopfyldelse fremgår, at sekretariatet skal aflevere udkast til sagsfremstilling til Skatteankenævnet inden 4 måneder i

60 % af klagesagerne. Bortset fra sager hvor klager udtrykkeligt har anmodet om og fået udsættelse med klagens behandling, eller hvor Skatteankenævnet finder det hensigtsmæssigt at sætte sagen i bero.

Revisionsdirektoratet har ud fra en analyse af oplysninger i Skatteankenævnssekretariatets journal- og sagsstyringssystem konstateret, at kravene til målopfyldelse er opfyldt for perioden 1. januar 2004 til 31. januar 2004.

VI. Konklusion på den udførte revision

12. Ifølge den indgåede aftale skal Skatteankenævnssekretariatet indsende en årlig rapport til Told- og Skattestyrelsen om dets virksomhed i kalenderåret.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at Skatteankenævnssekretariatets aktiviteter er udført i overensstemmelse med den indgåede aftale.

Revisionsdirektoratet har forsynet Københavns Kommunes rapportering om Skatteankenævnssekretariatets virksomhed for perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 med revisorerklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Andre sager

1. Balancen i kommunens samlede regnskab

Den samlede hensatte tjenestemandspensionsforpligtelse på 21,4 mia. kr., som er indregnet i balancen i kommunens samlede regnskab, er ikke fuldt ud specificeret i balancerne for de stående udvalg, idet kun hensættelsen til ansatte tjenestemænd er indregnet i balancerne for de stående udvalg. Endvidere er årets samlede udbetalte pensioner og den aktuarberegnete regulering alene udgiftsført i resultatopgørelsen i Økonomiudvalgets regnskab.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Økonomiforvaltningen overvejer at optage pensionsforpligtelsen for pensionerede og opsatte passive tjenestemænd i balancerne for de stående udvalg, hvor pågældende tjenestemænd var ansat. Samtidig bedes overvejet at fordele reguleringen af forpligtelsen for de ansatte tjenestemænd og de årlige udgifter til pensionerede tjenestemænd på de stående udvalg.

I Økonomiudvalgets besvarelse oplyses det, at Økonomiforvaltningen har valgt ikke at henføre opsatte og pensionerede tjenestemandspensionsforpligtelser, herunder reguleringer af forpligtelserne, under de enkelte udvalg af forskellige grunde. Overordnet set skyldes det, at kommunen fortsat styrer efter det udgiftsbaserede budget- og

regnskabssystem. Det betyder blandt andet, at forpligtelsen ikke er styrbar for udvalgene, som det er tilfældet for forpligtelserne for de nuværende ansatte tjenestemænd. Hertil kommer, at ændringer i organisering som fx overgang fra magistratsstyre til udvalgsstyre, ophør af bydelsforsøg, dannelse af H:S og HUR mv. gør, at forpligtelserne vedrørende tjenestemænd fra tidligere forvaltningsenheder, selskaber mv. ikke kan fordeles hensigtsmæssigt på udvalgene.

En eventuel fordeling af reguleringen på ansatte tjenestemænd vil indgå i overvejelserne om fremtidig aflæggelse af omkostningsbaserede regnskaber, herunder i takt med at kommunen som følge af statslige krav i højere grad overgår til et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem.

Endvidere blev det konstateret, at Københavns Energis tjenstemandsforpligtelse ikke var bogført i KØR, men at den indgik i den samlede balance i Regnskab 2004.

Det blev henstillet, at forpligtelsen bogføres i KØR.

Ifølge besvarelsen vil Økonomiforvaltningen tilse, at tjenstemandsforpligtelsen for Københavns Energi bogføres i KØR.

Det fremgår af teksten under balancen, at væksten i egenkapitalen bl.a. skyldes et gældsafdrag på 262 mio. kr.

Revisionen bemærkede, at et gældsafdrag nedbringer aktiver og fremmedkapital med samme beløb og derfor ikke har indvirkning på egenkapitalen.

Det fremgår af besvarelsen, at Økonomiforvaltningen er enig i, at gældsafdraget ikke har indvirkning på egenkapitalen. Teksten er desværre ikke tilrettet i den endelige redigerede udgave af regnskabet.

Øvrige udgiftsbaserede regnskabsoversigter

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan blev – med virkning fra 1. januar 2004 – teksten til hovedkonto 7 ændret til Renter, tilskud, udligning, skatter m.v. og teksten til hovedkonto 8 ændret til Balanceforskydninger. Endvidere blev funktionerne Hovedstadens udviklingsråd, Tilskud og Udligning og Skatter overført fra hovedkonto 8 til hovedkonto 7.

De nye betegnelser for hovedkonto 7 og 8 og de hertil knyttede funktioner er ikke benyttet i Regnskab 2004.

Ifølge besvarelsen vil Økonomiforvaltningen tilse, at de nye tekstbetegnelser for konto 7 og 8 tilrettes og anvendes i regnskab 2005.

Finansiell status

Den finansielle status på funktionsniveau indeholder ikke aktiverne.

Det oplyses i besvarelsen, at aktiverne i den finansielle status desværre er faldet ud af den trykte udgave af regnskabet. Økonomiforvaltningen vil tilføje aktiverne i den elektroniske udgave, der ligger på kommunens webside på Internet.

2. Tjenestemandspension

Pensionsudgifterne for Københavns Kommune har for 2004 udgjort netto 1.077 mio. kr. (udgifter på 1.128 mio. kr. og indtægter på 51 mio. kr.).

Revisionsdirektoratet har som led i revisionen af pensionsområdet foretaget en gennemgang af pensionsudbetalinger til tidligere borgmestre i Københavns Kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udstedt bekendtgørelse nr. 584 af 9. juli 2002 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelsen af kommunale hverv, der trådte i kraft den 20. juli 2002. Endvidere har ministeriet i en vejledning (nr. 79 af 9. juli 2002) givet en uddybende frestilling af de gældende regler i bekendtgørelsen med særlig omtale af bl.a. de nye regler.

Det fremgår af vejledningen, at med den ændring af pensionsreglerne, der blev gennemført pr. 1. januar 1994, blev bl.a. pension til borgmestre væsentligt forbedret samtidig med, at pensionskravet blev opsat til det 60. år. Det fremgår endvidere, at bl.a. borgmestre, der har valgt at forblive omfattet af de før 1994 gældende pensionsregler, særligt skal være opmærksomme på de nye overgangsbestemmelser. Endelig foreskriver reglerne en handlepligt for bl.a. de borgmestre, der fortsat ønsker at være omfattet af den gamle ordning.

To borgmestre skulle ifølge vejledningen inden 1. juli 1998 skriftligt have tilkendegivet over for Borgerrepræsentationen, såfremt de ønskede at være omfattet af overgangsordningen. På forespørgsel har Økonomiforvaltningen oplyst, at borgmestrene ikke som foreskrevet i vejledningen har tilkendegivet dette.

Økonomiforvaltningen har oplyst, at forvaltningen vil foretage det videre fornødne.

I Økonomiudvalgets besvarelse af 23. august 2005 bekræfter Økonomiforvaltningen, at de rejste spørgsmål er løst. Sagen har af Økonomi-

forvaltningen været drøftet med Revisionsdirektoratet, der er enig i, at sagen er løst.

3. Balancen i Økonomiudvalgets regnskab

a. I årsrevisionsprotokollatet for 2003 hæftede Revisionsdirektoratet sig generelt ved, at Økonomiforvaltningen havde udarbejdet afstemning/specifikation af samtlige statuskonti – med undtagelse af statuskonti afledt af lønansvisningen. Direktoratets gennemgang af specifikationer gav dog anledning til en række konkrete bemærkninger, og generelt burde specifikationerne indeholde mere fyldestgørende kommentarer til de enkelte poster. Endelig fandt direktoratet, at der burde ske en forbedring af kvaliteten af forvaltningens løbende vurdering af kontienes udvisende, herunder vurdering af boniteten af de enkelte poster i forhold til det bagvedliggende grundlag.

Ifølge Økonomiudvalgets besvarelse af årsrevisionsprotokollatet havde forvaltningen vurderet en del ældre statusposter og blandt andet afskrevet en del, så der var her sket en forbedring. Endelig ville der fremadrettet fortsat blive arbejdet på at få de enkelte kontorer til at tage mere ejerskab over for saldi på statusposter.

Økonomiudvalget har den 1. marts 2005 behandlet en opfølgning af årsrevisionsprotokollatet for 2003. Der blev i denne anledning givet en redegørelse for forvaltningens fortsatte behandling af direktoratets bemærkninger til de konkrete poster.

b. Gennemgangen af balancen i årsregnskabet 2004 har givet anledning til følgende bemærkninger:

Ekstraordinære foranstaltninger til Metroens 3. etape

Det fremgår af Regnskab 2004, s. 77, at kommunen har optaget et lån (gældsforøgelse) i Østamagerbaneselskabet på 160,8 mio. kr. til finansiering af ekstraordinære foranstaltninger i forbindelse med aftalen om forløbet af Metroens 3. etape.

Lånet er bogført som en gæld under funktion 9.75, Anden langfristet gæld med indenlandsk kreditor og modposteret på funktion 9.99, Balance.

Revisionsdirektoratet forudsatte, at fremtidige udgifter, der dækkes af finansieringen, indgår i bevillingsregnskabet.

Ifølge besvarelsen er Økonomiforvaltningen enig med revisionen i, at finansieringen af ekstraordinære miljøforanstaltninger i forbindelse

med Metroens 3. etape bør indgå i bevillingsregnskabet.

Instillingen til BR (BR 187/02) var ikke entydig i den forudsatte bevillingstekniske håndtering, idet der var tale om en speciel lånekonstruktion, hvor afdragene kan ses som betaling for ekstraordinære miljøforanstaltninger. Indenrigsministeriets kontoplan giver dog ikke umiddelbart mulighed for at registrere drift/anlægsudgift og låneafdrag på en og samme tid, hvorfor både udgiften og finansieringen blev håndteret på status og balancen.

For at sikre at udgiften indgår i bevillingsregnskabet, kræves der en særlig konstruktion for at kunne håndtere dette i bogføringen. Økonomiforvaltningen har udarbejdet en teknisk løsning på problemet og ønsker at drøfte det endelige løsningsforslag med revisionen inden udgangen af august, således at de bevillingstekniske ændringer kan indarbejdes i budgettet for 2006.

Barselsfonden

På konto for forsk. gæld vedrørende driften (Konto 0885650708 Organisation 11000, Område 4100) henstod ultimo 2004 en gæld på 102 mio. kr. Gælden vedrører manglende afregning med Sundhedsforvaltningen af "refusioner" fra Barselsfonden.

Revisionen henstillede i årsrevisionsprotokollet for 2003, at mellemværendet med Sundhedsforvaltningen blev afklaret og afregnet.

Ifølge besvarelsen var Økonomiforvaltningen enig med Revisionsdirektoratet i, at det skyldige beløb snarest måtte afregnes. Forvaltningen havde igen rettet henvendelse til Sundhedsforvaltningen om at få opgørelserne indsendt, således at beløbet kan afregnes.

Økonomiforvaltningen og Sundhedsforvaltningen har i efteråret 2004 drøftet en afklaring og udligning af mellemværendet. Det blev aftalt at udtage en stikprøve svarende til 25 % af det samlede antal barselssager pr. år, som Sundhedsforvaltningen skulle dokumentere efter Økonomiforvaltningens retningslinier. Stikprøven blev efter aftale udvalgt af Revisionsdirektoratet.

Sundhedsforvaltningen har ultimo februar 2005 sendt en redegørelse til Økonomiforvaltningen med henblik på udligning af saldoen. Der er endnu ikke taget endelig stilling til afviklingen.

Revisionsdirektoratet anmodede om Økonomiforvaltningens stillingtagen til Sundhedsforvaltningens redegørelse og dokumentation med henblik på afvikling af mellemværendet. Herun-

der ønskedes oplysning om den regnskabsmæssige behandling heraf.

Det oplyses i besvarelsen, at Barselsfonden som aftalt har modtaget anmodninger fra Sundhedsforvaltningen svarende til 25 % af det samlede antal barselssager pr. år (2001-2003).

Barselsfonden har ikke kunne godkende materialet på det foreliggende grundlag, da oplysningerne ikke fulgte Økonomiforvaltningens retningslinier på flere punkter. Dette er oplyst til Sundhedsforvaltningen i et møde afholdt den 13. april 2005.

Barselsfonden har efterfølgende bedt Sundhedsforvaltningen om en skriftlig begrundelse for, hvorfor man rent teknisk i Sundhedsforvaltningen ikke kan oplyse de barslendes vikardækkede periode, men kun hele barselssagerperioden.

Den 6. juni 2005 har Sundhedsforvaltningen givet en skriftlig begrundelse for vanskelighederne med fuldt ud at kunne gøre rede for den vikardækkede periode i den barslendes fraværperiode.

Denne skrivelse er Barselsfonden i øjeblikket ved at tage stilling til med henblik på en eventuel forelæggelse for Økonomiudvalget.

Materielle anlægsaktiver

Ejendomme uden ejendomsværdi.

Revisionen konstaterede, at 2 bygninger beliggende på Kraghavevej 14 og 16 i Hedehusene med en samlet vurdering på -597.353 kr. var indregnet i balancen med 0 kr.

Det har ikke været muligt at få oplyst årsagen til, at bygningerne er vurderet med et negativt beløb og derfor målt til nul kr.

En udtalelse om årsagen til, at bygningerne var vurderet med et negativt beløb blev udbedt.

Manglende brug af beskrivelsesfelt.

Ifølge "Bilag 2: Afsnit til kommunens Budget- og Regnskabshåndbog" skal den ændrede offentlige ejendomsvurdering registreres i anlægsmodul i et beskrivelsesfelt.

Revisionen konstaterede i flere tilfælde, at der er ejendomme, hvor denne registrering ikke er sket.

I besvarelsen oplyses om de ovennævnte forhold, at Kraghave-arealerne i forbindelse med registrering i KØR blev registreret til for høj en værdi.

Ejendomsværdierne er registreret med 64 mio. kr. Dette svarer til ejendommens fulde værdi, men der er ikke taget højde for, at Københavns Kommune kun ejer 23,7 % af ejendommene.

Københavns Kommunes andel af ejendoms-værdierne kan opgøres til 15,2 mio. kr. baseret på en ejerandel på 23,7 %.

Differencen ved registrering opstår, idet værdien for den enkelte ejendom er opgjort i to omgange. Først er hele ejendomsværdien opgjort på indtastningsgrundlaget, dernæst er andelen, der ikke tilhører Københavns Kommune, opgjort som en negativ "ejendomsværdi". I forbindelse med registrering i KØR er de negative "ejendomsværdier" registreret som 0, jf. regnskabspraksis. Der er således ikke tale om, at ejendomme er registreret uden ejendomsværdi, men derimod, at ejendomme er registreret til for høj en værdi.

En nærmere redegørelse samt oplæg til nyt registreringsgrundlag er fremsendt til revisionen.

4. Anvisning af regningsmellemværende med KMD

a. Revisionsdirektoratet har i brev af 1. februar 2005 fra overborgmesteren fået underretning om en formodet overtrædelse af kommunens forretningsgange for anvisning af betalinger vedrørende Forskudssystemet, Mandtalsfilen og Grænsegængercenteret.

Sagen vedrører afslutningen på et gennem flere år uafklaret kontraks- og betalingsforhold med KMD A/S, som Revisionsdirektoratet tidligere, i (2001 og 2003), har været involveret i med hensyn til en afklaring af kravene til KMD om specifikation og dokumentation af regninger vedrørende kommunens betalinger for hovedaftalesystemerne på skatteområdet.

I et i 2003 indgået forlig mellem Skatte- og Registerforvaltningen og KMD betingede forvaltningen, at betalingsforholdene omkring Forskudssystemet og Mandtalsfilen blev afklaret med virkning fra 2003. Problemet var, at ToldSkat ejer ophavsrettighederne til de nævnte systemer og derfor også betaler for systemvedligeholdelse mv. Københavns Kommune forlangte følgelig dokumentation for, at KMD – i forhold til systemejeren ToldSkat – var berettiget til at forlange særskilt betaling af Københavns Kommune for brugen af systemerne, idet kommunen ikke havde indgået nogen særskilt aftale herom med KMD.

Betalingsforholdet mellem KMD, ToldSkat og kommunerne er efterfølgende afklaret og indføjet i en betalingsaftale mellem KMD og Skatte- og Registerforvaltningen for forvaltningens anvendelse af Forskudssystemet og Mandtalsfilen og for Grænsegængercenterets anvendelse af Forskudssystemet, Mandtalsfilen og Gennemstillingsløsning 3I.

Revisionsdirektoratet har i forbindelse med en gennemgang af betalingsforholdene undersøgt, om der var sket en overtrædelse af kommunens gældende forretningsgange for anvisning af betalinger for anvendelse af ovennævnte systemer med tilbagevirkende kraft fra 2003.

I den aktuelle betalings sag har Skatte- og Registerforvaltningens direktør fremlagt dokumentation for, at de foretagne dispositioner skete efter bemyndigelse fra Økonomiforvaltningens øverste økonomiansvarlige.

Revisionsdirektoratet var således af den opfattelse, at kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ og forretningsgangene for anvisning af betalinger var overholdt i den konkrete betalings sag.

Med de indgåede aftaler afsluttes således et årelangt betalingsmellemværende mellem Københavns Kommune og KMD for de nævnte skattesystemer.

Krav til dokumentation i IT-kontrakter

b. I forlængelse af direktoratets tidligere involvering i sagen om specifikation og dokumentation af KMDs regninger til Københavns Kommune for hovedaftalesystemerne på skatteområdet foretog revisionen i 2003 en vurdering af forligsforslag af 26. august 2003 fra KMD for så vidt angår: Dokumentation, herunder grovplanlægning.

Vurderingen, der den 3. september 2003 særskilt blev rapporteret til Skatte- og Registerforvaltningen, gav efter revisionens opfattelse ikke praktisk mulighed for, at Københavns Kommune fik indfordret den detaljerede dokumentation, som en kunde kan kræve over for sine leverandører i særlige situationer fx ved større prisstigninger/aktivitetsændringer etc.

Revisionsdirektoratet anbefalede derfor, at forliget blev indgået under forudsætning af, at specifikations- og dokumentationskravene blev anset som en bestanddel af de gældende aftaler mellem Københavns Kommune og KMD.

Efter revisionens opfattelse burde Københavns Kommune fremover sikre, at KMD på begæring kan fremskaffe en sædvanlig detaljeret dokumentation for de af KMD fremsendte regningskrav, så ovennævnte situation ikke igen opstod.

I forbindelse med den under punkt a. omtalte sag om anvisning af betalingsforhold vedrørende KMD for Forskudssystemet, Mandtalsfilen og Grænsegængercenteret, blev det konstateret, at de i ultimo 2004 indgåede aftaler med KMD ikke indeholder krav om mulighed for detaljeret

specifikation og dokumentation for fremsendte regninger i særlige situationer fx ved større prisstigninger/aktivitetsændringer.

Det er over for Revisionsdirektoratet oplyst, at KMD ikke kunne indgå aftaler med et sådant krav til detaljeret specifikation og dokumentation, da KMDs faktureringsystemer i så fald skulle omlægges.

Kommunens betalingsmellemværende vedrørende Forskudssystemet, Mandtalsfilen og Grænssegængercenteret er efter Skatte- og Registerforvaltningens oplysning tidsbegrænset, idet kommunens betalingsforpligtelser ikke videreføres efter forvaltningens forventede fusion med Told-Skat pr. 1. november 2005.

Revisionsdirektoratet finder – under hensyn til KMDs tilrettelæggelse af faktureringsystemet – det forståeligt, at kommunen i den konkrete betalings sag har set sig nødsaget til at indgå aftaler, uden de ønskede krav kunne opfyldes.

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

Ifølge Økonomiudvalgets besvarelse tager Skatte- og Registrerforvaltningen revisionens bemærkninger til efterretning.

Revisionsudvalget finder det stærkt påkrævet, at der i Kasse- og Regnskabsregulativet sker en angivelse af de specifikations- og dokumentationskrav, som kommunen skal have indarbejdet i fremtidige IT-kontrakter.

Kultur- og Fritidsudvalget

Andre sager

1. Lønområdet

Kultur- og Fritidsforvaltningens samlede udgifter til løn har ifølge regnskabet for 2004 andraget 404,2 mio. kr.

Revisionsdirektoratet har ved enslydende breve af 21. december 2004 til samtlige forvaltninger udbedt sig følgende oplysninger om lønudgifterne i KØR:

- Bekræftelse af rigtigheden af forvaltningens samlede lønudgifter (hovedart 1) i KØR for 2004 – beløbet angives.

Hvis det ikke var muligt at afgive en positiv bekræftelse, angives en usikkerhedsprocent. Der burde suppleres med en kort beskrivelse

af, hvorledes forvaltningen havde søgt at sikre rigtigheden af regnskabet udvisende, herunder hvorledes forvaltningen havde varetaget kontrollen af, at der alene var udbetalt løn til ansatte (tilstedeværelseskontrollen).

- Lønrelaterede konti på balancen. Forvaltningen blev bedt om på baggrund af det samlede regnskab at fremsende en oversigt over de relevante konti på balancen med beløb (løndebitorer, tilgodehavende dagpengerefusion og andre konti på balancen – afhængig af løncentervirksomhed, inklusive eventuelle konti på balancen, der hidrørte fra anvendelsen af det tidligere KMD-lønssystem). Endvidere blev bedt oplyst eventuel samlet saldo på fejlkontoen i KØR.

Endelig blev det bedt bekræftet, at kontiene var behandlet i overensstemmelse med Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ, jf. pkt. 2.7.4 i rammebilag om Regnskab i årets løb samt Regnskabscirkulæret for 2004.

I besvarelsen af 17. februar 2005 oplyste Kultur- og Fritidsforvaltningen følgende:

- Bekræftelse af rigtigheden af forvaltningens samlede lønudgifter:

Forvaltningen har gennemgået bogføringerne i regnskabet for 2004. Gennemgangen viser, at forvaltningen samlet har lønudgifter for 404,2 mio. kr. i regnskabet for 2004.

Forvaltningens samlede lønudgift i Accentures lønssystem er forsøgt afstemt med KØR, og det er konstateret, at de bogførte lønudgifter er ca. 0,1 mio. kr. for store – med forbehold for den usikkerhed, der er forbundet med de udtræk af konteringslister fra lønssystemet, som forvaltningen har foretaget. Usikkerheden kan blandt andet illustreres ved, at konteringslisten for december måned alene indeholder så mange posteringer, at regnearket på grund af manglende kapacitet ikke kan rumme dem, idet 65.536 rækker er maksimum.

Efter gennemgangen finder forvaltningen, at de bogførte lønudgifter tilnærmelsesvis er korrekte. Økonomiforvaltningen har dog oplyst, at en udgift på 1,6 mio. kr., svarende til 0,4 pct. af de samlede lønudgifter, ventes bogført i regnskabet for 2005. Den manglende bogførte udgift på 1,6 mio. kr. udgør Kultur- og Fritidsforvaltningens andel af i alt 38 mio. kr. vedrørende ferie, der ikke er blevet bogført i 2004.

Supplerende oplyses det i Kultur- og Fritidsudvalgets besvarelse af årsrevisi-

sionsprotokollat 2004, at Kultur- og Fritidsforvaltningen fik, inden regnskabet blev lukket, valgte mellem enten at få det pågældende beløb bogført på en opsamlingskonto i 2004 uden mulighed for specifikation af beløbet eller at vente med bogføringen til 2005, når det endelige beløb og den endelige kontofordeling var kendt.

Forvaltningen valgte den sidste løsning, hvilket fik til konsekvens, at den beløbsramme, der var til rådighed for bevillingsoverførsler fra 2004 til 2005, beregningsmæssigt blev reduceret med 1,6 mio. kr., svarende til det beløb, den samlede bogførte lønudgift skønsmæssig var for lav. Denne reduktion forventes kompenseres bevillingsmæssigt i 2005, hvor de faktiske posteringer er gennemført.

De endelige posteringer i 2005 er udgifter på 1,1 mio.kr.

- Tilstedeværelseskontrol.

Københavns Kommunes generelle retningslinier for anvendelse af personaleadministrative systemer er fra juli 2002 – altså fra det gamle KMD-lønssystem (KLP). Fra KLP blev der automatisk leveret attestationslister til brug for tilstedeværelseskontrollen. Forvaltningens egne forretningsgange tager også udgangspunkt i de automatisk leverede attestationslister.

Accentures lønssystem leverer ikke tilsvarende attestationslister. Der er fra central side gjort forsøg på at aftale nye forretningsgange, men de er endnu ikke udarbejdet. I de generelle retningslinier er tilstedeværelseskontrollen omtalt i pkt. 1.9 med henvisning til pkt. 1.6 Vagtplan/TOP.

Anvendelsen af mødeskema i VP kræver dog adgang til en terminalopkoblet netværksprinter, for at mødeskema kan udskrives. Udbredelsen af kendskabet til denne funktionalitet i VP og opkoblingen af netværksprintere er ret tids- og ressourcekrævende og er bl.a. derfor endnu ikke iværksat. Vi kan derfor ikke sige præcist, hvornår vi kan etablere en fuldstændig tilstedeværelseskontrol, baseret på funktionaliteten mødeskema i VP.

I den mellemliggende tid er der foretaget en løbende kontrol af navnene på de medarbejdere, til hvem Accenture har printet lønsedler. Denne kontrol er foretaget to steder i forbindelse med distributionen af lønsedler, centralt og decentralt.

Supplerende oplyses det i besvarelsen, at i fortsættelse af årsprotokollatet og med

baggrund i det forhold, at Københavns Kommune i foråret 2005 besluttede at ophæve kontrakten med Accenture og i stedet indgå en foreløbig kontrakt på 1 år med KMD, oplyser Kultur- og Fritidsforvaltningen, at man har en forventning om, at nødvendige attestationslister fra og med lønnen for oktober måned 2005 vil kunne leveres fra den nye lønudbyder, og at Kultur- og Fritidsforvaltningen i den forbindelse tilslutter sig leverancen af disse lister.

- Forvaltningens samlede saldo på fejlkontoen samt en oversigt over relevante balancekonti med beløb.

Forvaltningen har ingen beløb henstående på fejlkontoen, idet differencer på fejlkonti er udposteret pr. 31. december 2004 til midlertidig konto nr.: 12630 0000 1289000086, i alt 122.034 kr.

I forbindelse med forvaltningens afstemning og kontrol af lønudgifter savnes en total plan for, hvorledes Accenture konterer lønudgifter i forhold til KØR. Her tænkes især på fejlsituationer, hvor lønudbetalingen stoppes før overførsel til bank, hvor overførslen tilbageføres, hvor der udbetales accontobeløb, i fejlsituationer af enhver art mv.

Forvaltningen kan konstatere, at nogle medarbejders lønudbetalinger siden juni måned 2004 har været fejlbehæftede, og at forsøgene på at afhjælpe disse fejl med reguleringer og accontolønudbetalinger ikke har hjulpet. Til trods for en skærpet kontrol er hele situationen omkring disse medarbejders lønudbetaling stort set kun forværret.

Supplerende oplyses det, at beløbet stadig er placeret på den midlertidige konto, da det endnu ikke har været muligt at identificere beløbene. Beløbene stammer fra fejl, som ikke var rettet med lønoprørelsen pr. 31. december 2004, hvorfor Accenture til brug for årsoprørelsen har foretaget klonrettelser i periode 13-04. Der arbejdes på en løsning.

På baggrund af Kultur- og Fritidsforvaltningens besvarelse må Revisionsdirektoratet konstatere, at lønudgifterne i 2004-regnskabet har været behæftet med en vis usikkerhed. Overgangen til nyt lønssystem har betydet en øget risiko for manglende posteringer eller fejlposterings vedrørende forvaltningens samlede lønudgifter i 2004. Kultur- og Fritidsforvaltningen har derfor

fundet det nødvendigt – i ledelsens regnskabs-erklæring – at tage forbehold for det samlede regnskabsresultat.

Revisionsdirektoratets lønrevision vedrørende kommunens 2004-regnskab har derudover omfattet en generel vurdering af lønsystemet, herunder Økonomiforvaltningens overordnede opgavevaretagelse og styring af kontrakten med Accenture om varetagelse af lønanvisningen. Resultatet heraf er rapporteret til Økonomiudvalget.

2. Balancen

I årsrevisionsprotokollatet for 2003 til Kultur- og Fritidsforvaltningen oplystes det, at Revisionsdirektoratet ved enslydende breve af 31. oktober 2003 til samtlige forvaltninger udbad sig en redegørelse om forskellige spørgsmål i relation til forvaltningernes arbejde med afstemning og specifikation af relevante statuskonti.

Kultur- og Fritidsforvaltningens besvarelse af 8. december 2003 gav anledning til, at det blev aftalt, at afstemninger og specifikationer pr. 31. december 2003 skulle tilgå den stedlige revision snarest efter den 1. marts 2004.

Ved gennemgangen af forvaltningens årsregnskab 2004 har Revisionsdirektoratet hæftet sig ved, at der ultimo juni 2005 manglede ca. 40 afstemninger/specifikationer til årsregnskab 2004.

De manglende afstemninger/specifikationer blev først modtaget i direktoratet primo juli.

Gennemgangen af de modtagne afstemninger/specifikationer gav anledning til bemærkningen, at enkelte statusspecifikationer ikke opfylder de formelle krav om angivelse af, hvornår enkeltposterne er opstået og årsagen til, at de ikke er udlignet, som det foreskrives i rammebilaget om Regnskab i årets løb.

Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyste i besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003, "at forvaltningen har indført procedurer, der skal sikre, at statusspecifikationerne opfylder de formelle krav. Hvis det alligevel sker, at Revisionsdirektoratet trods de iværksatte tiltag modtager enkelte specifikationer, der ikke opfylder kravene, vil det være hensigtsmæssigt, om direktoratet med det samme vil indgå en dialog med bogholderiet om indholdet, således at specifikationerne kan tilrettes straks".

En væsentlig del af forvaltningens afstemninger/specifikationer er først som nævnt modtaget i juni og juli, hvorfor det af tidsmæssige årsager ikke har været muligt at indgå i den ønskede dialog.

I udvalgets besvarelse oplyses det, at forvaltningen har noteret sig ovennævnte og vil fremover tilstræbe, at alle statusspecifikationer lever op til specifikationskravene.

3. Kasse- og beholdningseftersyn

Revisionsdirektoratet har gennemgået resultatet af de af forvaltningen foretagne interne eftersyn i 2004. Forvaltningen har foretaget i alt 59 interne kasseeftersyn, og forvaltningen har haft bemærkninger til 16 af eftersynene. Bemærkningerne har bl.a. omfattet følgende forhold:

- Maksimal tilladt kassebeholdning overskredet.
- Kassedifferencer.
- Manglende bogføring i kassebog.
- Manglende underskrifter af 2 personer på dagligt regnskab.
- Udlægssbilag mangler datering.

I flere tilfælde overstiger medborgerhusenes kassebeholdninger den maksimale størrelse ifølge kasseinstruksen.

Forvaltningen konstaterede ved et kasseeftersyn på Amager Kulturpunkt den 22. september 2004, at kassebeholdningen udgjorde 351.639 kr.

Det fremgår af institutionens kassebog, at kassebeholdningen i september 2004 dagligt har udgjort mellem 250.000-350.000 kr., uden at den daglige omsætning nødvendiggjorde en kassebeholdning af den størrelsesorden.

Forvaltningen påtalte over for institutionen, at kassebeholdningen var langt over den maksimale beholdning på 30.000 kr. – i henhold til kasseinstruksen for det tidligere KUC. Der er efterfølgende udarbejdet en lokal kasseinstruks for institutionen, gældende fra marts 2005. Heraf fremgår, at kassebeholdningen maksimalt må være på 125.000 kr. tillagt eventuel omsætning.

Det fremgår af forvaltningens overordnede forretningsgang for kasseområdet, at kassebeholdningen skal holdes på et minimum.

Ud fra en sikkerhedsmæssig betragtning, men også ud fra rente- og likviditetsmæssige årsager, bør likvide midler, der ikke skal anvendes i den daglige drift, indsættes i bank.

Direktoratet har noteret sig, at antallet af bemærkninger til eftersynene er væsentlig færre i år end tidligere.

Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyste i besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003, at det i forbindelse med en tidligere nævnt standardisering af kasseinstrukserne vil blive præciseret i instrukserne, hvorledes en kasseoverdra-

gelse skal finde sted, og at der ikke er flere personer, der samtidig har adgang til kassebeholdningerne.

Revisionsdirektoratet har gennemgået de lokale kasseinstrukser.

Det blev bemærket, at de lokale kasseinstrukser i mange tilfælde indeholder bestemmelser om, at der ikke foretages kasseoverdragelse, og at der i mange tilfælde er flere personer, der har adgang til kassebeholdningerne.

Ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt er dette uheldigt, da ansvar for eventuelle uregelmæssigheder måske kun vanskeligt vil kunne placeres.

Standardiseringen af kasseinstrukserne – og de af forvaltningen bebudede præciseringer heri – er tilsyneladende endnu ikke tilendebragt.

Ifølge besvarelsen er forvaltningen principielt enig i det uheldige i, at der ikke i alle tilfælde foretages kasseoverdragelse, men må samtidig erkende, at det ikke i alle tilfælde kan lade sig gøre i praksis, da det nogle steder vil være til stor gene for vores kunder at foretage en kasseoverdragelse i kassens åbningstid. Det tilføjes, at standardiseringen af kasseinstrukserne er gennemført.

Uddannelses - og Ungdomsudvalget

Opfølgning

1. Økonomistyring af folkeskoler

I revisionsbetænkningen for 2003, s. 47-79, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse om "Økonomistyringen af folkeskoler".

Revisionsudvalget gav i revisionsbetænkningen for 2003 udtryk for betydningen af, at Uddannelses- og Ungdomsudvalget sikrede, at Revisionsdirektoratets anbefalinger til forbedringer af økonomistyringen af folkeskolerne blev effektueret.

Revisionsudvalget anmodede Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget tiltrådte på mødet den 11. august 2004 forvaltningens forslag til besvarelse vedrørende sagen om Økonomistyringen af folkeskoler.

Af besvarelsen fremgik blandt andet, at forvaltningen ville følge op med ajourførte redegørelser i december 2004 i forhold til de punkter i revisionsprotokollatet, som ikke var afklaret inden udvalgsrådet den 11. august 2004, hvor revisionsprotokollatet blev behandlet.

De ajourførte redegørelser om forholdene i revisionsprotokollatet om økonomistyringen af folkeskoler, som blev forelagt Uddannelses- og Ungdomsudvalget den 20. april 2005, omtales nedenfor. Opfølgningen omhandler følgende punkter:

- *Ad 2. Budgetlægning*

Forvaltningen vil opfordre skolerne til at målrette en del af indsatsen til efteruddannelse (anvendelse af økonomiske redskaber i relation til decentraliseringen med lønsumsstyring) og vil selv målrette et udbud af kurser hertil.

Forvaltningen vil op til budgetudmeldingen til 2005 inddrage repræsentanter for skolerne i at udrede, hvordan flere skoler kan komme til at forstå forvaltningens materiale om budgetlægning bedre.

Kurser i lønsumsstyring for skoleledere og tillidsmænd blev gennemført i efteråret 2004.

Forvaltningens materiale om budgetlægning blev behandlet i nøgletalsudvalget for folkeskoler forud for budgetudmeldingen til 2005 og på et kursus i økonomistyring for ledere og administrative medarbejdere på skoler og institutioner, som blev afholdt i oktober/november 2004.

- *Ad 4. Regnskabsaflæggelse*

Forvaltningen vil forud for indkaldelsen af folkeskolernes bidrag til regnskab 2004 bede repræsentanter for skolerne om sammen med forvaltningen at udrede, hvordan flere skoler kan komme til at forstå det udsendte regnskabsmateriale bedre.

Forvaltningens regnskabsmateriale blev behandlet i nøgletalsudvalget for folkeskoler forud for indkaldelsen af bidrag til regnskab 2004 og på kurser i KØR for administrative medarbejdere på skoler og institutioner, der blev afholdt i november 2004.

Endvidere blev der på de afholdte økonomimøder med ledere og administrative medarbejdere lagt vægt på dette område, og på møderne har det været et af fokuspunkterne.

- *Ad 6. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav*

Forvaltningen vil opfordre skolerne til at fokusere på det økonomiske målstyringshierarki og støtte en indsats for bedre økonomistyring med kursusvirksomhed for skolernes ledere og medarbejdere.

- *Ad 7. Budgetlægning*

Forvaltningen vil opfordre skolerne til i højere grad at arbejde på at forbinde målsætninger med ressourcestyring for at udnytte ressourcerne bedst mulig.

- *Ad 8. Styringen i årets løb*

Forvaltningen vil kraftigt opfordre de skoler, som ikke følger op på mål og resultatkrav i årets løb, til at indføre den rutine.

Forvaltningen vil endvidere i konkrete tilfælde påpege det for skolen, når den bruger unødige ressourcer til regnskabsopgaver uden for KØR.

Forvaltningen vil i sammenhæng med lønsumsstyringens indførelse opfordre til, at skolerne indfører månedsopdelte budgetter og efterfølgende regnskabsopfølgning.

- *Ad 10. Vurdering af målopfyldelsen og evaluering*

Forvaltningen ville i efteråret 2004 oprette et lukket projektrum på KKnet for folkeskolerne om økonomistyring.

Det lukkede projektrum på KKnet blev oprettet i forlængelse af kurser i oktober/november 2004 om økonomistyring for ledere og administrative medarbejdere på skoler og institutioner.

- *Ad 11. Nye udfordringer for skolernes økonomistyring*

Forvaltningen ville i efteråret 2004 arbejde for at forbedre informationen om lønsumsstyring og forbedre vidensniveauet om økonomistyring ved at etablere det tidligere omtalte lukkede projektrum på KKnet om økonomistyring.

Revisionsdirektoratet følger den fortsatte implementering af de nævnte tiltag.

Borgmester Per Bregengaards rolle ved ansættelsen af dennes børn i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
Formål.
Afgrænsning.
Metode.
- III. Hændelsesforløbet i de 3 ansættelsesforhold.
Marie Bregengaards ansættelse i 2005 som kontorfunktionær.
Marie Bregengaards ansættelse i 2003 som pædagogmedhjælper.

Søren Bregengaards ansættelse i 2000 som IT-koordinator.

Sammenfatning.

- IV. Vurderingen af overholdelsen af de ansættelsesretlige bestemmelser.

Regler om stillingsopslag og ansættelsesudvalg.

Løn- og ansættelsesvilkårene.

Sammenfatning.

- V. Den juridiske vurdering af borgmester Per Bregengaards handlinger.

Kommunestyrelseslovens anvendelse i Københavns Kommune.

De relevante bestemmelser.

Generelt om inhabilitet i forvaltningsloven.

Forvaltningslovens konkrete bestemmelser.

Sammenfatning.

- VI. Borgmesterens ansvar.

Politisk ansvar.

Retligt ansvar (sanktioner).

Udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden.

Revisionsdirektoratets bemærkninger.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Uddannelses- og Ungdomsudvalget ved revisionsprotokollat af 30. marts 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 31. marts 2005.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af borgmester Per Bregengaards rolle ved ansættelsen af dennes børn i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Undersøgelsen er foretaget efter orientering til Revisionsudvalget og på baggrund af mail af 18. januar 2005 fra borgmester Per Bregengaard, hvori borgmesteren anmoder Revisionsdirektoratet om at undersøge forløbet vedrørende børnenes ansættelse sammenholdt med gældende love og regler og herunder spørgsmål om ansvar i forbindelse hermed.

Undersøgelsen, der alene vurderer borgmesterens rolle og dermed ikke embedsmændenes involvering, bygger på lovgivningens bestemmelser, de løn- og ansættelsesretlige regler generelt for Københavns Kommune og særligt for Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen samt en gennemgang af børnenes ansættelsessager.

Derudover har Revisionsdirektoratet gennemført interview med borgmesteren og leden

de embedsmænd i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Hændelsesforløbet i de 3 ansættelsesforløb kan sammenfattes således:

- Marie Bregengaard blev ansat i forvaltningens Udviklings- og Planlægningsområde som kontorfunktionær for perioden 1. januar-30. juni 2005 med tjeneste 30 timer ugentlig.

Borgmester Per Bregengaard tager initiativ til et ansættelsesforhold ved mail-henvendelse til en afdelingsleder i forvaltningen med forespørgsel om rengøringsjob.

Der er ansættelsesstop for rengøringsassistenten. Efter borgmesterens fornyede henvendelse pr. telefon sker der i stedet kort tid efter ansættelse som kontorfunktionær i et rengøringsprojekt, hvor afdelingslederen har indstillingskompetence.

Revisionsdirektoratet har ikke grundlag for at tilsidesætte forvaltningens opfattelse af, at der ikke blev oprettet en ny stilling.

- Marie Bregengaard har i perioden 1. august 2003-31. juli 2004 været ansat som pædagogmedhjælper ved Skolen i Ryparken i 15-19 timer ugentlig. Derudover fast vikar ved skolens fritidsordning.

Det faktiske hændelsesforløb kan ikke med sikkerhed dokumenteres, da der foreligger modstridende forklaringer.

Det er sikkert, at borgmester Per Bregengaard ikke har rettet direkte henvendelse til skolen.

Ingen ny stilling blev oprettet.

- Søren Bregengaard blev ansat ved forvaltningens Center for Informatik i august 2000 som IT-koordinator på timeløn i 20 timer ugentlig. Borgmester Per Bregengaard har inden sønnens ansættelse hverken direkte eller indirekte rettet henvendelse til Center for Informatik.

For så vidt angår de ansættelsesretlige regler om stillingsopslag og ansættelsesudvalg er det direktoratets opfattelse, at der burde have været opslag i relation til Søren Bregengaards stilling og Marie Bregengaards stilling som pædagogmedhjælper, ligesom der burde have været nedsat et ansættelsesudvalg ved Søren Bregengaards ansættelse og Marie Bregengaards ansættelse i 2005 som kontorfunktionær.

Ved direktoratets gennemgang af de 3 ansættelsessager blev det konstateret, at løn- og ansættelsesvilkårene var i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler, og at sagerne forelå veldokumenterede.

Revisionsdirektoratet har vurderet borgmester Per Bregengaards rolle i forhold til forvaltningslovens bestemmelser om slægtskabsinhabilitet.

For så vidt angår Søren Bregengaards ansættelse og Marie Bregengaards ansættelse som pædagogmedhjælper på Skolen i Ryparken er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at borgmester Per Bregengaard ikke på nogen måde synes at være inhabil i forvaltningslovens forstand.

Derimod er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at sagen stiller sig anderledes ved ansættelsen af Marie Bregengaard i 2005 som kontorfunktionær i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet er mest tilbøjelig til at mene, at borgmester Per Bregengaard var inhabil og dermed medvirkede ved sagsbehandlingen i strid med forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Direktoratets opfattelse bygger på en afvejning af sagens kendsgerninger i forhold til forståelsen af loven. Sagen henhører i sidste instans under domstolene.

Direktoratet tillægger det betydelig vægt, at Per Bregengaard som borgmester har en instruktionsbeføjelse over for pågældende ansættende chefer og dermed i kraft af denne funktion at have mulighed for at øve indflydelse på afgørelsen af ansættelsen.

Per Bregengaard tog personligt initiativ til forberedelsen af ansættelsen og forespurte om ledige stillinger til Marie som rengøringsassistent, hvor der var ansættelsesstop.

Få dage efter forespørgslen kontaktede han på ny vedkommende, som nu havde et job som kontorfunktionær at henvise til. Indstilling om ansættelse skete 7 dage efter borgmesterens første henvendelse.

Der blev ikke nedsat et ansættelsesudvalg, som synes at være reglen i forvaltningens personalehåndbog.

På grundlag af ovennævnte anbefaler Revisionsdirektoratet afsluttende, at Økonomiudvalget overvejer behovet for at præcisere de stillinger, hvor opslag kan undlades.

Derudover anbefaler Revisionsdirektoratet, at Uddannelses- og Ungdomsudvalget drager omsorg for, at der i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen gives vejledning om den praktiske anvendelse af forvaltningslovens bestemmelser samt sker en tydeliggørelse af forvaltningens personalehåndbog.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget vedtog på mødet den 31. marts 2005, at forvaltningen på førstkommande møde fremkommer med en procesbeskrivelse på, hvordan forvaltningen drager omsorg for, at der i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen gives vejledning

om den praktiske anvendelse af forvaltningslovens bestemmelser samt sker en tydeliggørelse af forvaltningens personalehåndbog.

Udvalget godkendte på mødet den 20. april 2005 forvaltningens forslag om, at der indføres til præciseringer i personalehåndbogen for at tydeliggøre kravene til opslag og ansættelsesudvalg i forbindelse med nyansættelser, samt at kursus i forvaltnings- og personalejura udbydes til forvaltningens interne personale inden sommerferien.

Økonomiforvaltningen har den 13. juli 2005 udsendt til kommunens forvaltninger cirkulære nr. 10/2005 om "Regler om opslag af ledige stillinger". Cirkulæret har følgende indhold:

"Økonomiudvalget har i sit møde den 14. juni 2005 besluttet, at det over for kommunes forvaltninger præciseres:

- at ledige stillinger principielt skal slå op offentligt, men
- at opslag af ledige stillinger kan undlades ved kortvarige vikariater, ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse, idet beslutningen skal hvile på en skønsmæssig vurdering, hvor en række hensyn skal afvejes overfor hinanden.

For tjenestemænds vedkommende fremgår det af tjenestemandsvedtægten, at ansættelse som tjenestemand sker efter offentligt opslag. Uden for tjenestemandsområdet gælder – som forvaltningsretlig grundsætning –, at stillinger skal besættes efter offentligt opslag.

Forvaltningerne kan herefter kun i undtagelsestilfælde undlade at slå en ledig stilling op.

Opslag kan undlades ved kortvarige vikariater, ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse.

Beslutningen skal i det konkrete tilfælde hvile på en skønsmæssig vurdering. I overvejelserne skal følgende indgå:

- Hensynet til saglighedskravet betyder, at forvaltningen skal ansætte den bedst kvalificerede ansøger til en stilling. Saglighedskravet tilsiger således, at ledige stillinger skal slås op offentligt med henblik på at sikre et bredt rekrutteringsgrundlag.
- Hensynet til at undgå magtfordrejning, det vil sige kravet om, at en forvaltning udelukkende må lægge vægt på saglige kriterier og ikke til lægge ulovlige kriterier såsom bekendtskaber, familiære relationer ect. vægt.
- Forbuddet mod at sætte skøn under regel. Forbuddet betyder, at en offentlig myn-

dighed ikke lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser den skønsmæssige afvejning ved ansættelsesbeslutninger."

II. Indledning

Formål

2. Per Bregengaard, borgmester for Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune, anmodede i mail af 18. januar 2005 Revisionsdirektoratet om at undersøge forløbet vedrørende borgmesterens børns ansættelse i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen sammenholdt med gældende love og regler og herunder spørgsmål om ansvar i forbindelse hermed.

I mailen blev der givet følgende oplysninger om børnenes ansættelser:

"Forløbet vedrørende Marie. Jeg forespørger, om der skulle være et ledigt rengøringsjob og får svar på, at det kan måske lade sig gøre, jf. nedenstående mail. Senere bliver det telefonisk afklaret med JC, at der ikke er ledige rengøringsjobs, men der er nogle kontortimer ledige i rengørings- m.m. uddannelsesprojektet. Jeg meddeler Marie, at hun må tage kontakt til JC for at høre, om hun kunne komme i betragtning. Efterfølgende er hun til ansættelsessamtale. Marie er ansat til kontorarbejde i et rengøringsprojekt ca. 30 tm. ugentligt frem til 1.7. Marie var i sidste skoleår ansat som handicapmedhjælper på en skole.

Vedrørende Søren forløber det på samme vis, men var rettet mod alle ledige jobmønstre. Han er ansat i CI: Center for Informatik som faglært IT-supporter. Han har været ansat siden efteråret 2000.

Jeg har ikke haft noget med ansættelsesprocesserne at gøre, og der er ikke blevet oprettet en stilling til Marie i forvaltningen, således som det er fremstået.

På baggrund af den debat, der er rejst, henvender jeg mig tirsdag til Københavns Revisionsdirektorat og beder den om at undersøge sagen."

3. Fra borgmesterens mails:

"Fra Per Bregengaard – sendt 15-12-2004 08:11 – til Jens Christian Larsen: Kære Jens Chr. Jeg tror, at du sidder tættest på. Min datter mangler et rengøringsjob, min. 28 timer ugentligt fra 1. jan. til 1. juli. Ved du, om der er noget ledigt? Er der nogen muligheder? De bedste hilsner Per.

Fra Jens Christian Larsen – sendt 15. december 2004 19:36 – til Per Bregengaard: Kære Per. Det er en omskiftelig tid for rengøringsassistenterne, og der er nogen udskiftning for tiden. Da der kun er tale om en slags vikariat, kan det måske lade sig gøre. Jeg vil vende tilbage, når jeg har undersøgt mulighederne. Med venlig hilsen Jens Chr.

Kære Jens Christian. Tak skal du have. De bedste hilsner Per."

Afgrænsning

4. Revisionsdirektoratets undersøgelse omfatter en kortlægning af hændelsesforløbet af borgmesterens rolle og vurderingen af eventuelt ansvar i denne forbindelse.

Afsnittet om borgmesterens eventuelle ansvar indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved politisk ansvar, retligt ansvar (sanktioner), udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden.

Det falder uden for revisionens opgavevaretagelse at fastslå et politisk eller retligt ansvar, men revisionen kan gennem sine bemærkninger udtrykke sin opfattelse af den foreliggende sag.

For så vidt angår de involverede embedsmænd indeholder undersøgelsen en kortlægning af deres involvering. Men ifølge kommissoriet vil der ikke blive foretaget en vurdering af eventuelt ansvar for disse.

Metode

5. Undersøgelsen bygger på et omfattende datamateriale. Til brug for kortlægningen af sagens faktum blev der indledningsvist indhentet skriftligt sagsmateriale fra Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, hvorefter der blev gennemført interview med sagens hovedpersoner i relation til de 3 ansættelsesforhold. Borgmester Per Bregengaard blev også interviewet, ligesom børnene Marie og Søren skriftligt har bekræftet hændelsesforløbet.

Som grundlag for interviewene blev der på forhånd fremsendt en interviewguide, og efterfølgende blev der sendt et referat til pågældendes kommentering.

Fra Økonomiforvaltningen er modtaget et kort notat fra februar 2005 om de gældende regler mv. for opslag. Økonomiforvaltningen har desuden udarbejdet notat af 5. februar 1999 om overborgmesterens og borgmestrenes rolle i mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Derudover hviler Revisionsdirektoratets juridiske vurdering på relevant lovgivning især på den kommunale styrelseslov og forvaltningslo-

ven, ligesom en omfattende juridisk litteratur er blevet gennemgået:

- Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schönau: Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1. udgave, 2004.
- John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2003.
- Erik Harder: Dansk Kommunestyre, 1996.
- Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Morten Engberg, Kaj Larsen, Karsten Loiborg og Jens Olsen: Forvaltningsret, 2. udgave, 2003.
- Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech: Forvaltningsret. Sagsbehandling, 5. udgave, 2001.
- Steen Rønsholdt: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet, 1987.
- Betænkning nr. 894 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv.
- Betænkning nr. 996 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret.

Som led i undersøgelsen har Revisionsdirektoratet på afgrænset område benyttet sig af eksternt juridisk bistand.

Revisionsdirektoratet har fået bekræftet af forvaltningen, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

III. Hændelsesforløbet i de 3 ansættelsesforhold

6. Marie Bregengaards ansættelse i 2005 som kontorfunktionær

Marie Bregengaard blev ansat for perioden fra 1. januar 2005 til 30. juni 2005 som kontorfunktionær i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens Udviklings- og Planlægningsområde med tjeneste 30 timer ugentligt, jf. ansættelsesbrev af 31. januar 2005.

Den 15. december 2004 kontaktede Per Bregengaard ved mail afdelingsleder Jens Christian Larsen (JCL). Mailen lyder: "Kære Jens Chr. Jeg tror, at du sidder tættest på. Min datter mangler et rengøringsjob, min. 28 timer ugentlig fra 1. jan. til 1. juli. Ved du, om der er noget ledigt? Er der nogen muligheder? De bedste hilsner Per."

Senere samme dag svarede JCL via mail: "Kære Per Det er en omskiftelig tid for rengøringsassistenterne, og der er nogen udskiftning for tiden. Da der kun er tale om en slags vikariat, kan det måske lade sig gøre. Jeg vil vende tilbage, når jeg har undersøgt mulighederne.

Med venlig hilsen Jens Chr." Bregengaard takkede for dette via mail.

Bregengaard har oplyst, at grunden, til at han kontaktede JCL, var, at han kendte ham fra rengøringsprojektet og i øvrigt igennem det meste af sin periode som borgmester. Marie havde brug for et rengøringsjob, så da han efter nogle dage ikke havde hørt fra JCL, kontaktede han telefonisk JCL.

Bregengaard har endvidere oplyst, at han havde en formodning om, at der bl.a. på grund af "rotationsordningen" eventuelt var et ledigt job i rengøringen. Han havde samtidig en formodning om, at det ikke var JCL, der ansatte rengøringsmedarbejdere, men at JCL vidste, om der var ledige stillinger. Det blev under telefonsamtalen afklaret, at der ikke var ledige rengøringsjob, men at der var nogle kontortimer ledige i rengørings- og uddannelsesprojektet. JCL meddelte i denne forbindelse Bregengaard, at Marie skulle kontakte ham.

Der har ikke været anden dialog om ansættelsen mellem Bregengaard og JCL. Bregengaard har endvidere oplyst, at han ikke har kontaktet andre i forvaltningen om ansættelsen af Marie.

Bregengaard oplyste herefter til Marie, at der var mulighed for arbejde hos JCL og oplyste telefonnummeret til JCL, og at hun selv skulle kontakte ham.

Marie kontaktede telefonisk JCL, som afholdt en ansættelsessamtale med Marie den 22. december 2004. Der var ikke nedsat et ansættelsesudvalg, som efter det af JCL oplyste ikke anvendes ved denne stillingstype, og der har ikke været andre til ansættelsessamtale om stillingen. Endvidere foreligger der ikke et referat af ansættelsessamtalen.

JCL drøftede med udviklingschef Michael Hougaard Olsen henvendelsen fra Bregengaard og om behovet for ansættelse af en medarbejder. Efter ansættelsessamtalen med Marie indstillede JCL til udviklingschefen, som har ansættelsesmyndigheden, at Marie blev ansat som kontorfunktionær.

Ifølge ansættelsesbrevet omfatter Maries arbejdsområde hovedsagelig bistand til nedenævnte Projekt ROM (RengøringsOMlægning), hvor hun skal hjælpe de øvrige medarbejdere med bl.a. udsendelse af breve og klargøring af aktiviteter i forbindelse med dette projekt. Der indgår også forefaldende kontormæssige opgaver, såsom telefonpasning, booking af møder, indkaldelse til møder, kopiering mm.

7. ROM blev besluttet af Uddannelses- og Ungdomsudvalget på mødet den 31. marts 2004 i sagen om opfølgning på budgetanalyse om rengøring (U53/04). For at kunne gennemføre rengøringsomlægningen blev der besluttet en investering over en 2-årig periode på 9,7 mio. kr. til indkøb af materiel og derudover afsat 0,7 mio. kr. årligt for perioden 2005-2008 til et ledelsessystem i form af en koordinerende faglig enhed. Ifølge forvaltningen var der i 2004 afsat 400.000 kr. i budgettet til opstart af projektet. Det er ikke nærmere beskrevet i udvalgsindstillingen og ifølge forvaltningen heller ikke i andet projektmateriale, hvorledes budgettet til den koordinerende faglige enhed forudsættes anvendt, herunder ansættelse af medarbejdere.

Det fremgår af sagsbeskrivelsen i indstillingen, at det anbefales, at der senest pr. 1. maj

2004 etableres ansættelsesstop for rengøringsassistenter i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen. I denne anledning udsendte forvaltningen den 30. april 2004 et cirkulære om ansættelsesstop for tilsyns- og rengøringsassistenter. Dette blev også annonceret på KKnet. Det fremgår af cirkulæret, at for at undgå afskedigelser etableres der fra dags dato et ansættelsesstop for tilsyns- og rengøringsassistenter. Det vil dog være muligt at foretage midlertidige ansættelser, som løber indtil 31. december 2004.

8. Udviklingschefen har oplyst, at ledige tjenstemandsstillinger slås op. For andre ledige stillinger har dennes varighed og indhold betydning for, om der sker opslag. Typisk sker der ikke altid opslag af stillinger af op til et ½ års varighed, herunder stillinger, hvor der ikke stilles krav om særlige kvalifikationer. Fx sker der ikke altid opslag af stillinger til projekter. Ansættelser uden foregående stillingsopslag sker bl.a. ved at spørge, om "nogen kender nogen", man finder personer i andre afdelinger, der modtages henvendelser fra kolleger mv., eller rettes henvendelse til Arbejdsformidlingen. Planlægnings- og Udviklingsområdet har ingen fast politik for behandling af uopfordrede henvendelser eller ansøgninger. Sådanne "klares" på den enkelte plads.

Ansættelses-/bedømmelsesudvalg benyttes generelt ved ansættelse af ledere, men også inden for afdelingen. Udviklingschefen har supplerende oplyst, at der ikke efter praksis anvendes ansættelsesudvalg for stillinger, hvor der ikke kræves særlige kvalifikationer.

Marie blev ikke ansat i en stilling, som var ledig, efter fratræden af en tidligere medarbejder.

Det er over for Revisionsdirektoratet oplyst, at der var overvejelser om at ansætte en medarbejder i forbindelse med ROM-projektet. Endvidere var en medarbejder i afdelingen syg i længere tid, så andre måtte tage over, og på den måde var der brug for ekstra hænder til det trivielle arbejde. Da henvendelsen om Marie kom, opstod der en lejlighed til at skabe ro i afdelingen. Efter udløbet af Maries ansættelsesperiode skal det vurderes, hvor langt rengøringsprojektet er nået, og hvad der er behov for i næste fase.

Udviklingschefen har oplyst, at Bregengaards mail ikke var blevet opfattet på den måde, at man skulle "makke ret", og der var ikke betænkelse ved at ansætte Marie, som tidligere havde været ansat i forvaltningen.

Marie blev ansat efter den sædvanlige procedure for denne stillingstype.

9. Marie Bregengaards ansættelse i 2003 som pædagogmedhjælper

Marie Bregengaard blev ansat på Skolen i Ryparken som pædagogmedhjælper fra 1. august 2003 med 15 timer ugentlig.

Endvidere blev hun tilknyttet som tilkaldevikar på skolen.

Fra 1. august 2003 blev hun derudover ansat som fast vikar i skolens fritidsordning i 16 timer ugentlig. Marie opsagde sin stilling pr. 31. juli 2004.

Per Bregengaard husker ikke det præcise hændelsesforløb ved Maries ansættelse som pædagogmedhjælper.

Ifølge Bregengaard kan han have talt med administrerende direktør Peter Rasmussen.

Chefen for Børne- og Ungeområdet Special har oplyst, at hun fik en henvendelse fra Per Bregengaard om, hvorvidt hun havde kendskab til ledige stillinger som pædagogisk medhjælper. Hun undersøgte dette og pegede på, at Marie kunne henvende sig til Specialskolerne for elever med fysiske og psykiske handicap.

Børne- og Ungechefen havde kontakt til lederen af Frejaskolen og til lederen af Skolen i Ryparken.

Børne- og Ungechefen erindrer ikke at have kontaktet andre skoler, og hvordan henvendelsen fra Per Bregengaard skete, men tillagde i øvrigt ikke denne nogen betydning og opfattede ikke denne som et diktat. Per Bregengaard erindrer ikke denne henvendelse, men oplyser, at han kan have glemt det. Per Bregengaard har ikke haft kontakt til Skolen i Ryparken eller andre skoler.

Per Bregengaard har oplyst, at han vidste, at Skolen i Ryparken skulle starte op (blev indviet den 18. september 2003), og at den bl.a. havde brug for pædagogmedhjælpere.

Per Bregengaard oplyste telefonnummer til skolen til Marie og har eventuelt også oplyst telefonnummer til andre specialskoler.

Per Bregengaard har efterfølgende oplyst, at Marie har fortalt, at hun også søgte job på Frejaskolen, men at hun ikke fik ansættelse.

Børne- og Ungechefen har oplyst, at Skolen i Ryparken ligesom tilsvarende skoler hvert år får udmeldt et antal poster til ansættelse af pædagogisk medhjælp. Arbejdet omfatter typisk hjælp til eleverne i undervisningssituationer, elevernes toiletbesøg, bleskift, madning osv. Antallet af pædagogiske medhjælpere kan variere fra år til år. Der vil således sjældent være tale om længerevarende job. På skolen i Ryparken har man bevidst valgt at besætte stillinger som pædagogisk medhjælp med studerende eller unge, der venter på at på i gang med en uddannelse. For skoleåret 2003/2004 fik Skolen i Ryparken udmeldt 6½ post som pædagogisk medhjælp.

Ifølge Børne- og Ungechefen skal alle stillinger slås op, men er bekendt med, at stillinger som pædagogisk medhjælper ikke i alle tilfælde slås op. Det er almindeligt, at unge henvender sig uopfordret til stillingerne, og når det så er aktuelt at ansætte, indkalder skolens leder til en samtale. Endvidere sker det, at der spørges rundt, fx i andre skoler. Sidste udvej er annoncering.

Marie kontaktede telefonisk lederen af Skolen i Ryparken og fik besked om at sende en ansøgning. Marie sendte en ansøgning dateret 10. juni 2003 og blev indbudt til en samtale i ansættelsesudvalget. Der foreligger ikke et referat af ansættelsessamtalen.

I forbindelse med ansættelser nedsættes et ansættelsesudvalg, der består af skoleinspektør, viceskoleinspektør, lærer/pædagogisk medhjælper og relevant tillidsrepræsentant. Det er skoleinspektøren, der har ansættelseskompetencen. Ifølge skolens ledelse var der en ledig stilling fra skoleårets begyndelse på grund af indskrivningen af børn, men ikke efter en fratrådt medarbejder. Stillingen blev ikke nyoprettet på grund af Marie. Skolens ledelse har oplyst, at det ikke på det tidspunkt var relevant at annoncere stillinger, da man havde "arvet" en række ansøgninger fra andre skoler. Ifølge skolens

ledelse er det god skik, at stillinger slået op, men det sker, at der modtages uopfordrede hen-

vendelser/ansøgninger. Hvis der ikke umiddelbart er ledige stillinger, anmodes vedkommende om at søge til næste budgetudmelding i marts/april.

Den 12. juni 2003 sendte skolen et brev til Marie og bød velkommen som medarbejder på skolen. Vedlagt var et ansættelsesbrev til under-skrift. Tjenesten udgjorde 15 timer ugentligt. Den 24. september 2003 underskrives et nyt ansættelsesbrev på 16 timer ugentligt.

Den 15. december 2003 underskrives et ansættelsesbrev på 19 timer ugentligt fra 1. februar 2004.

10. Søren Bregengaards ansættelse i 2000 som IT-koordinator

Søren Bregengaard blev ansat fra den 23. august 2000 som IT-koordinator på timeløn i 20 timer ugentligt.

Han overgik med virkning fra 1. marts 2002 fra ansættelse som IT-koordinator på timeløn til samme ansættelse på månedsløn.

Han indgik en uddannelsesaftale og blev aflønnet som vokselev i uddannelsesperioden fra 1. maj 2002 til 31. oktober 2004.

Pr. 1. november 2004 blev Søren ansat som IT-koordinator med tjeneste 37 timer ugentligt.

Per Bregengaard erindrer tydeligt, at han i sommeren 2000 var frustreret over, at Søren var uden arbejde, og at han havde omtalt dette over for administrerende direktør Peter Rasmussen, der oplyste, at der var studenterarbejde i Center for Informatik (CI). Per Bregengaard har ikke kontakten CI eller andre i forvaltningen i denne anledning, ligesom administrerende direktør Peter Rasmussen heller ikke har været i kontakt med CI herom.

Per Bregengaard oplyste herefter til Søren, at der var mulighed for studenterarbejde i CI og oplyste telefonnummeret til centerlederen.

Søren kontaktede herefter telefonisk centerlederen, og der blev indgået en aftale om en ansættelsessamtale. I samtalen deltog centerlederen og lederen af supporten. Der foreligger ikke et referat af samtalen, og der har ikke været andre til samtale om den pågældende stilling, men til andre tilsvarende stillinger. Beslutningen om at ansætte Søren blev truffet af centerlederen, der er ansættelsesbemyndiget, i samråd med lederen af supporten.

CI påbegyndte i 1999 opbygningen af den nuværende supportorganisation og vareformidling. Til disse funktioner blev der de første år anvendt en del studentermedhjælper. I sommeren 2000 var der tilknyttet 3 studentermedhjælper. Søren

blev ansat, da der var et stort arbejdspress, og behovet for fleksibel arbejdskraft var konstateret. Endvidere var "lageret" af henvendelser/ansøgninger anvendt, så da henvendelsen fra Søren kom, slog man til. Hvis ikke Søren var blevet ansat, var en anden. Søren blev udstationeret på en skole med det formål sammen med skolen at renovere og installere en række gamle computere, som skolen havde modtaget som gave. Søren deltog samtidig i arbejdet på CI's værksted i forbindelse med reparation af computere og av-udstyr.

Ifølge centerlederen er der en klar udmelding om, at ledige stillinger skal slås op, dog med undtagelse af vikariater og tidsbegrænsede ansættelser. Opslag sker bl.a. i jobbaser og Arbejdsformidlingen, men ikke nødvendigvis i dagspressen. Ansættelse af studentermedhjælp sker enten via opslag på "nettet", DTU eller i forlængelse af uopfordret henvendelse/ansøgning. Flere medarbejdere i CI er startet i en tidsbegrænset stilling eller som timelønnet medarbejder, fx medarbejdere i almindelig beskæftigelse eller aktivering på skolerne og personer fra "gaden". CI anvender ansættelsesudvalg, medmindre der er tale om tidsbegrænsede stillinger og vikariater. I udvalget deltager nærmeste chef, kollega/tillidsrepræsentant samt centerchefen.

Som led i en medarbejderudviklingssamtale indgik Søren en uddannelsesaftale med virkning fra 1. maj 2002. CI blev godkendt som praktikplads i 1993 og har i flere perioder fungeret som uddannelsessted for både IT-medarbejdere og kontorpersonale. En række medarbejdere har ifølge det oplyste været i praktikophold i samarbejde med Metalindustriens fagskole, og Søren er den anden, der har haft en uddannelsesaftale under Metalindustriens lærlingeuddannelser.

Sammenfatning

11. Ifølge Per Bregengaard var hensigten med henvendelserne til forvaltningen alene at spørge, om der var ledige stillinger, og han har derfor betragtet sine henvendelser herom som at søge på Internettet efter ledige stillinger. Per Bregengaard har endvidere oplyst, at hans omgangsform i forvaltningen ikke er autoritær, men har karakter af en ligeværdig dialog. Per Bregengaard har derfor ikke haft opfattelsen af, at henvendelsen til medarbejdere kunne misforstås.

Ansættelsen af Marie Bregengaard i 2005 som kontorfunktionær. Det lægges til grund, at

initiativet til at indlede ansættelsesforholdet sker ved Per Bregengaards henvendelse med e-mail af 15. december 2004 til JCL.

JCL er ikke bemyndiget til at ansætte rengøringsassistenter, idet denne beføjelse er henlagt til driftsenhederne ved de enkelte institutioner.

Endvidere har der i Uddannelses- og Ungdomsudvalget været behandlet en sag om rengøringsomlægningen, hvor et ansættelsesstop for rengøringsassistenter blev oplyst.

Et par dage efter den 15. december tog Per Bregengaard telefonisk kontakt til JCL, hvorunder det blev afklaret, at der var nogle kontortimer ledige i et rengøringsprojekt (ROM), og for dette stillingsforhold har JCL en indstillingskompetence.

JCL indstiller den 22. december Marie til ansættelse. Stillingsopslag og ansættelsesudvalg blev ikke anvendt.

For så vidt angår ROM-projektet er det ikke beskrevet nærmere, hvordan dette forudsættes realiseret, herunder om der skal ske ansættelse af medarbejdere. Der var alene givet en budgetramme.

Dette giver ikke Revisionsdirektoratet anledning til at tilsidesætte forvaltningens vurdering af behovet for kontormæssig assistance til projektet.

Revisionsdirektoratet har endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte den opfattelse, at der ikke blev oprettet en ny stilling som følge af Per Bregengaards henvendelse, men at man klarede at løse et arbejdspress bl.a. på grund af sygdom, fordi lejligheden bød sig, – det havde været overvejet at ansætte en medarbejder til projektet.

Ansættelsen af Marie Bregengaard i 2003 som pædagogmedhjælper ved Skolen i Ryparken. Hændelsesforløbet er uklart, da de involverede parter ikke med sikkerhed kan huske omfang og indhold af Per Bregengaards eventuelle henvendelse. Per Bregengaards eventuelle henvendelse kan højst kun have været af indirekte karakter i forhold til ansættelsen på skolen. En chef i centralforvaltningen kontaktede skolen.

Ansættelseskompetencen er hos pågældende skoleinspektør, og der har med sikkerhed ikke fundet kontakt sted mellem Per Bregengaard og skolens ledelse. I dette tilfælde blev der endvidere indledningsvis konstateret et ansættelsesbehov. Der blev anvendt et ansættelsesudvalg, men der blev ikke foretaget stillingsopslag, da skolen havde "arvet" en række ansøgninger fra andre skoler.

Endelig har Marie også søgt en stilling ved en anden skole og fået afslag.

Ansættelsen af Søren Bregengaard som IT-koordinator. Det er Revisionsdirektoratets konstatering, at hverken Per Bregengaard eller den administrerende direktør har haft kontakt til CI, som har ansættelseskompetencen og initiativet i ansættelsessager.

Der blev ikke anvendt stillingsopslag eller et egentligt ansættelsesudvalg.

IV. Vurderingen af overholdelsen af de ansættelsesretlige bestemmelser

Regler om stillingsopslag og ansættelsesudvalg Kommunens generelle bestemmelser

12. Økonomiforvaltningen har i notat af februar 2005 oplyst følgende om gældende regler mv. for opslag:

"Det er et afgørende princip i forbindelse med ansættelser, at det sikres, at den bedst kvalificerede ansøger ansættes i en ledig stilling.

Princippet fastholdes ved, at ledige stillinger i kommunen skal besættes efter opslag.

For tjenestemænds vedkommende fremgår dette udtrykkeligt af bestemmelsen i tjenestemandsvedtægtens § 5, stk. 1, der er sålydende:

"Ansættelsen som tjenestemand sker efter offentligt opslag, medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve".

Også uden for tjenestemandsområdet gælder - som forvaltningsretlig grundsætning -, at stillinger skal besættes efter offentligt opslag.

Opslag kan dog undlades, hvis der er tale om kortvarige vikariater, ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse.

I forbindelse med udøvelsen af ansættelseskompetencen må ansættelsesmyndigheden naturligvis ikke inddrage ulovlige eller sagligt uvedkommende hensyn."

13. Overborgmesteren har ved skrivelse af 19. juni 1992 udsendt Rammebestemmelser om medarbejdernes medvirken ved ansættelse/forfremmelse i Københavns Kommune.

Rammebestemmelserne omfatter hele kommunens personale, dvs. såvel tjenestemænd som andre ansatte, og vedrører alle ansættelser og forfremmelser samt midlertidig tjeneste i højere stilling, når denne finder sted efter opslag.

Formålet med bestemmelserne er bl.a. at sikre en effektiv arbejdsindsats på alle områder, så Københavns Kommune råder over medarbejdere, der er såvel fagligt som personligt velkvalificerede.

Ansættelse/forfremmelse af medarbejdere er derfor en vigtig opgave, og selve proceduren omkring udvælgelsen er af stor betydning for et godt resultat.

For at sikre at alle relevante aspekter indgår i vurderingen, skal såvel ledelse som medarbejdere gives mulighed for at medvirke i bedømmelsesarbejdet.

Proceduren kan være forskellig afhængig af stillingskategorien.

Normalt skal elementerne i en lokal ansættelsesprocedure bl.a. omfatte følgende:

- Præcis formulering af eventuelt stillingsopslag, herunder særligt formulering af ønsker til kvalifikationer.
- Gennemgang af indkomne ansøgninger med henblik på eventuel fremskaffelse af yderligere oplysninger samt med henblik på udvælgelse til samtale.
- Gennemførelse af samtaler.
- Vurdering af ansøgerne og udvælgelse af bedst egnede.

14. Ifølge overborgmesterens cirkulære nr. 25 af 6. december 1976 om opslag af tjenestemandstillinger gælder ifølge tjenestemandsvedtægten, at offentligt opslag skal finde sted, uanset om ansættelse skal ske i form af ansættelse på prøve, som varig ansættelse eller på åremål. Der gælder dog følgende undtagelser fra opslag:

- Ansættelse som tjenestemand finder sted ved umiddelbar overgang fra ansættelse i samme stilling med tjenestemandslignende løn, på overenskomst eller på andre vilkår.
- Ansættelse i en stilling, hvis besættelse sker umiddelbart efter en teoretisk og/eller praktisk uddannelse, som er erhvervet ved forudgående beskæftigelse i kommuner.
- Når en stilling besættes med en tjenestemand, som i medfør af tjenestemandsvedtægten får anvist eller tilbudt en anden stilling, eller en stilling besættes ved genansættelse af en pensioneret tjenestemand, der ifølge pensionsvedtægten har pligt til at lade sig genansætte.
- Regelbunden oprykning til højere lønramme, som finder sted efter anciennitet og under forudsætning af tilfredsstillende tjenstlige forhold, under ansættelse i en stilling, hvis lønforløb ifølge aftale eller anden godkendt ordning går gennem flere lønrammer, sker uden opslag. Det samme gælder oprykning efter stedfunden omklassificering af en individualiseret tjenestemandstilling.

15. Københavns Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte har pr. 1. april 2002 indgået en rammeaftale om åremålsansættelse. Det fremgår heraf, at åremålsstillinger skal opslås.

Statens bestemmelser

16. For det statslige område gælder generelt, at ledige stillinger og lønnede hverv besættes efter offentligt opslag, medmindre det bl.a. drejer sig om vikariater, ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse, jf. Finansministeriets cirkulæreskrivelse nr. 40 af 8. marts 1976.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens bestemmelser

17. Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har til Revisionsdirektoratet oplyst, at der ikke er vedtaget særlige retningslinier mv. for opslag af ledige stillinger i forvaltningen. Forvaltningen tager udgangspunkt i overborgmesterens den 6. december 1976 (cirkulære nr. 25/1976) udsendte regler om opslag for tjenestemandstillinger.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen henviser endvidere til et brev af 26. november 1997 til Københavns Lærerforening vedrørende holdningen til offentlige opslag. Det fremgår af brevet, at forvaltningen og foreningen er enige om, at stillingsopslag bør være offentlige og hermed opslås i relevante fagblade og/eller dagblade. Ifølge forvaltningen er denne holdning fortsat gældende.

18. Ifølge Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens personalehåndbog for centralforvaltningen har forvaltningen som mål at ansætte de bedst kvalificerede medarbejdere og ledere, hvis viden, færdigheder, potentiale og personlige forudsætninger svarer til stillingens indhold. Personalehåndbogen undtager ikke stillingskategorier fra sit anvendelsesområde.

Der fremgår endvidere bl.a. følgende om rekruttering og ansættelse:

- Stillingsbesættelser sker som udtryk for en bevidst politik.
- Ansættelse af nye medarbejdere skal derfor være et udslag af en personaleplanlægning, der tager udgangspunkt i forvaltningens nuværende personalesammensætning og forventede fremtidige opgaver.
- Den skal følges op med en systematisk og planlagt rekrutterings-, ansættelses- og introduktionsproces.

Ved stillingsledighed skal det overvejes, om stillingen overhovedet skal genbesættes, og om den skal have et nyt indhold. Det skal også overvejes, om den ledige stilling giver anledning til ansættelse på et andet fagområde end det ledigblevne. Også de budgetmæssige forudsætninger vurderes.

En ledig stilling kan også give anledning til at overveje arbejdsfordelingerne i området og eventuelle jobrokeringer.

Når der er taget stilling til, at stillingen skal besættes, udarbejdes en handleplan for ansættelsesforløbet.

Første punkt er nedsættelse af et ad hoc bedømmelsesudvalg bestående af både ledelses- og medarbejderrepræsentanter, som har nær arbejdsmæssig tilknytning til den ledige stilling.

Der er i Hovedsamarbejdsudvalget fastsat bestemmelser om sammensætning af bedømmelsesudvalg.

Bedømmelsesudvalget skal medvirke ved:

- Udfærdigelse af stillingsopslag.
- Udvælgelse af personer, der skal til samtale.
- Samtale med ansøgerne.
- Udfærdigelse af indstilling.

Blandt ansøgerne indstilles så vidt muligt mindst 3 personer i prioriteret rækkefølge. Er der uenighed i bedømmelsesudvalget om indstillingen, skal der med indstillingen foreligge en begrundelse for uenigheden.

Afdelingssamarbejdsudvalget aftaler principper for ansættelsesforløbet inden for ovennævnte rammer.

En jobprofil kan udarbejdes forlods af den ansatte, af ledelsen, og af samarbejdsudvalget.

Bedømmelsesudvalget udarbejder en job-, uddannelses- og personprofil, som kan danne rammerne for opslaget, idet det er på dette grundlag, at bedømmelsesudvalget udfærdiger det konkrete stillingsopslag.

Bedømmelsesudvalget vurderer, hvem der skal indkaldes til samtale.

Med baggrund i drøftelser i Hovedsamarbejdsudvalget udsendte Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen den 14. november 2001 "Bestemmelser vedrørende medarbejdernes medvirken ved ansættelse/forfremmelse i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen", som fremover skal anvendes ved ansættelse/forfremmelse i de nævnte stillinger. Bestemmelserne afløste tidligere bestemmelser på området.

Løn- og ansættelsesvilkårene

19. Revisionsdirektoratet har som led i sin undersøgelse foretaget en gennemgang af persona-

lesagerne, der omfatter de 3 ansættelsesforhold. Det er i denne forbindelse påset, at løn- og ansættelsesvilkårene er i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler, og at sagerne i øvrigt forelå veldokumenterede.

Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

Sammenfatning

20. Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der ved Maries ansættelse som kontorfunktionær burde have været nedsat et ansættelsesudvalg. Der henvises til, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens personalehåndbog ikke omtaler stillingskategorier, hvor der ikke skal anvendes ansættelsesudvalg.

Det er i overensstemmelse med praksis på området, at der ikke ved Maries stilling som kontorfunktionær i ½ år anvendes stillingsopslag. Revisionsdirektoratet har ikke bemærkninger hertil.

Ved ansættelsen af Marie i stillingen som pædagogmedhjælper blev benyttet et ansættelsesudvalg.

Maries stilling som pædagogmedhjælper var uden tidsbegrænsning og burde derfor have været slået op. Det skal dog nævnes, at der var kvalificerede ansøgninger dels uopfordrede dels fra andre skoler.

Ved ansættelsen af Søren som IT-kordinator blev der ikke benyttet et egentligt ansættelsesudvalg.

Sørens stilling skulle have været slået op som følge af, at den ikke var tidsbegrænset. Det tilføjes, at i dette tilfælde havde CI anvendt "lageret" af uopfordrede ansøgninger.

Løn- og ansættelsesvilkårene i de 3 stillinger giver ikke anledning til bemærkninger.

V. Den juridiske vurdering af borgmester Per Bregengaards handlinger

21. Der vil på grundlag af de to foregående afsnit (afsnit III om hændelsesforløbet i de 3 ansættelsesforhold og afsnit IV om vurderingen af overholdelsen af de ansættelsesretlige bestemmelser) i det efterfølgende blive redegjort for den juridiske bedømmelse af borgmesterens rolle i sagen.

Kommunestyrelseslovens anvendelse i Københavns Kommune

22. Københavns Kommune har – som Odense og Aalborg Kommuner – valgt styreformen: Mellemsformsstyre med delt administrativ ledelse, jf. styrelseslovens §§ 64 a og 65.

Mellemformsstyre betyder, at Økonomiudvalget består af overborgmesteren og de stående udvalgs formænd (i Københavns Kommune benævnt borgmestre) samt et antal yderligere medlemmer af Borgerrepræsentationen (p.t. 6 borgerrepræsentanter).

Delt administrativ ledelse betyder, at den administrative ledelse er delt mellem overborgmesteren og de øvrige seks borgmestre. Borgmestrene varetager den administrative ledelse for hvert af deres områder.

23. I kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse varetager Økonomiudvalget og de stående udvalg den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggende i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens vedtægter og inden for de af Borgerrepræsentationen fastsatte rammer.

Opgavefordelingen på det administrative område mellem de forskellige kommunalpolitiske organer er således:

- Borgerrepræsentationen drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.
- Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.
- Borgmestrene har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Overborgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration.

24. Borgmesterens opgave med den øverste daglige ledelse er af overordnet karakter og vedrører ikke det materielle indhold i forhold til sager under det stående udvalgs/Økonomiudvalgets kompetenceområde. En borgmester har ingen instruktionsbeføjelse eller omgørelsesret med hensyn til indholdsmæssige spørgsmål, som hører under udvalgene.

Borgmestrene er ansvarlige for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen og skal sikre, at udvalgenes og Borgerrepræsentationens beslutninger bliver effektueret.

Der er således tale om en ledelse af beslutningsprocessen, og herunder skal borgmestrene:

- Sørge for, at forvaltningens administrationsapparat er funktionsdygtigt.

- Drage omsorg for sagernes ekspedition, herunder overholdelse af tidsfrister og høringsforskrifter, og om fornødent udfærdige forskrifter herfor.
- Sikre sagernes korrekte formelle behandling.
- Fastsætte sagsbehandlingsregler.
- Have det øverste ansvar for personaleledelse og personaleadministration.
- Sikre, at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af afdelingens opgaver.
- Sikre, at de ansatte iagttager regler for god forvaltningsskik.
- Sikre, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer.
- Sikre den nødvendige koordinering mellem sammenhængende sagsområder.

Det fremgår bl.a. af opstillingen af de administrative arbejdsopgaver, at borgmesteren har det øverste ansvar for personaleledelse og personaleadministration.

De relevante bestemmelser

25. Det fremgår af det tidligere beskrevne hændelsesforløb, at borgmester Per Bregengaard har haft en rolle i selve processen frem til afgørelsen om ansættelsen af Marie Bregengaard som kontorfunktionær.

Borgmester Per Bregengaard har således ikke truffet en ansættelsesafgørelse eller deltaget i afgørelsen.

I den forvaltningsretlige litteratur skelnes der bl.a. mellem sagsbehandlingsregler og indholdsmæssige krav til forvaltningsafgørelser.

Sagsbehandlingsregler omfatter fx, hvad der forstås ved en sag, en afgørelse, en part eller en forvaltningsmyndighed samt regler om inhabilitet, vejledning, sagsoplysning, begrundelse, klagevejledning og god forvaltningsskik.

Sagsbehandlingsreglerne eller reglerne om forvaltningsprocessen mv. drejer sig generelt om de procedurer m.m., der skal anvendes forud for, under og efter fastsættelse af forvaltningsmyndighedernes beslutninger.

Indholdsmæssige krav til forvaltningsafgørelser omfatter fx legalitetsprincippet, forskellige regler om forvaltningens skønsudøvelse og særlige regler om kommunernes økonomiske kompetence – kommunalfuldmagten mv.

Da borgmester Per Bregengaard har medvirket under processen inden afgørelsen om ansættelsen er det Revisionsdirektoratets opfattelse,

at de relevante regler er sagsbehandlingsreglerne og nærmere reglerne om inhabilitet.

Den kommunale styrelseslov indeholder bestemmelser om inhabilitet, jf. §§ 14 og 29.

Styrelseslovens § 14 omhandler den specielle inhabilitet for kommunalbestyrelsesmedlemmer i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af en sag: Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Styrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et medlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette afgøres normalt på baggrund af bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 2.

Styrelseslovens § 29 indeholder generelle inhabilitetsregler vedrørende medlemmer af økonomiudvalg og stående udvalg.

Ingen af de to nævnte bestemmelser finder anvendelse i denne sag, da der ikke er tale om en kollegial sag under behandling i Borgerrepræsentationen, ligesom der ikke er tale om generel inhabilitet.

Relevante bestemmelser er således forvaltningslovens kapitel 2, §§ 3-6 om personlig, speciel inhabilitet.

Forvaltningslovens rækkevidde giver ofte anledning til tvivl, herunder lovens afgrænsning over for kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner.

Det fremgår af lovens forarbejder, "at loven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelsen af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner".

Relevant i denne forbindelse er at fastslå, om en ansættelse er at betragte som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det fremgår imidlertid af forvaltningslovens § 2, stk. 2, at bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet også gælder for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Alle sager om ansættelse i det offentlige tjeneste anses derfor som udgangspunkt at være omfattet af forvaltningsloven.

I det følgende redegøres der først generelt om inhabilitet i forvaltningsloven og dernæst omtales de relevante konkrete bestemmelser.

Generelt om inhabilitet i forvaltningsloven

26. Reglerne og principperne om speciel inhabilitet er ét – blandt talrige – eksempler på, at

der inden for retsordenen foretages en forskydning i retning af at forbyde ikke blot den konkrete skade, men også den abstrakte risiko.

Baggrunden for inhabilitetsreglerne er det grundlæggende krav om saglig forvaltning.

Forebyggelse af konkrete afgørelser af usaglig karakter som følge af særlige, personlige interessers indflydelse er reglerens egentlige mål.

For at forstærke denne forebyggelse gås det skridt videre at opstille forbud mod en række situationer, som ikke med sikkerhed – og ofte end ikke med overvejende sandsynlighed – ville føre til konkret usaglige afgørelser. Men som i sig selv kan indeholde en mere abstrakt risiko herfor – eller i hvert fald af omverdenen kunne opfattes som risikable og dermed nedbrydende for tilliden til myndighederne.

Hensynet bag inhabilitetsreglerne er således, at også den blotte mistillid til myndighedernes udøvelse af deres beføjelser så vidt muligt skal forebygges. Dette indebærer en forholdsvis vid anvendelse af inhabilitetsreglerne.

Denne opfattelse er ofte fremhævet af ombudsmanden: "at inhabilitetsregler bør forstås forholdsvis vidt under hensyn til, at deres formål ikke alene er at modvirke usaglige hensyn i den offentlige forvaltning, men tillige at bidrage til at skabe tillid i videre forstand til myndighederne og deres afgørelser".

Dermed bliver reglerne imidlertid også et værn for den inhabile selv: Inhabilitetsprincipperne hindrer, at myndighedspersoner tvinges til at træffe afgørelser i sager, hvor de – uanset al god vilje og evne – alligevel må påregne at blive kritiseret for usaglighed på grund af personlige interesser af den ene eller anden art.

Forvaltningslovens konkrete bestemmelser

27. Inhabilitetsreglerne gælder som nævnt ikke blot inden for forvaltningslovens almindelige anvendelsesområde, men ifølge § 2, stk. 2, også for behandling af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning, er omfattet af forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet, jf. § 3, stk. 1.

Ifølge § 3, stk. 1, nr. 2, er den, der deltager i en sagsbehandling, inhabil, hvis vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interes-

se i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse.

Baggrunden for bestemmelsen er en formodning om, at de nævnte beslægtede mv. vil identificere sig med hinandens personlige eller økonomiske interesse.

Ifølge § 3, stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet efter stk. 1, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktion i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Dette gælder helt generelt.

Bedømmelsen efter bestemmelsen i stk. 2 er objektiv i den forstand, at det afgørende er, om den pågældendes forhold til sagen og/eller sagens parter ud fra en generel vurdering er egnet til at vække en vis tvivl om, at han vil kunne behandle sagen (eller medvirken hertil) uden at tilgodese usaglige eller i øvrigt uvedkommende hensyn. Det er således uden betydning, at personens individuelle forhold indebærer risiko for, at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn.

"Interessens karakter og styrke" er udtryk for en bagatelgrænse. Selv om en vis relation til sagen vil konstateres eller konstrueres, kan der dog være tale om en så beskeden eller fjernliggende interesse, at inhabilitet ikke bør statueres.

Endvidere skal "den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen" være af en sådan art, at der faktisk består en mulighed for, at han kan øve indflydelse på afgørelsen. Det er i denne sammenhæng afgørende, hvilken stilling den pågældende bestrider, og hvorledes han deltager i processen. Vedkommende må således gerne udføre mere teknisk betonedede funktioner, der er uden betydning for den materielle beslutning i forbindelse med selve sagsbehandlingen.

Udtrykket "den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen" skal ses i sammenhæng med vendingen "medvirke ved behandlingen af den pågældende sag", jf. nedenfor om forvaltningslovens § 3, stk. 3, hvorefter enhver form for medvirken, herunder deltagelse i sagsforberedelsen, er udelukket.

Det fremgår af forvaltningslovens forarbejder (jf. LFF nr. 4 af 2. oktober 1984), at bestemmelsen i § 3, stk. 2, navnlig vil have betydning for bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 3 og 4. Formuleringen udelukker imidlertid ikke, at bestemmelsen også kan have betydning for § 3, stk. 1, nr. 2 om slægtskabsinhabilitet.

Hvis en person anses for at være inhabil efter reglerne i § 3, stk. 1 og stk. 2, følger det af stk. 3, at han ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Sammenfatning

28. Revisionsdirektoratet skal sammenfatte den juridiske vurdering af borgmester Per Bregengaards rolle ved ansættelsen af børnene således:

- Der er ingen eksterne eller interne regler, der hindrer, at cheferne i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen kan ansætte borgmester Per Bregengaards børn inden for pågældendes ledelsesområde.
- Chefernes beslutning om at ansætte Marie Bregengaard og Søren Bregengaard i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.
- Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, om slægtskabsinhabilitet og undtagelsesbestemmelsen i lovens § 3, stk. 2, er relevante i denne sammenhæng. Ifølge § 3, stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet efter stk. 1, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktion i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.
- For så vidt angår Søren Bregengaards ansættelse som IT-koordinator er det Revisionsdirektoratets opfattelse på baggrund af hændelsesforløbet, at det er uden for enhver tvivl, at borgmester Per Bregengaard på nogen måde har øvet indflydelse på afgørelsen af ansættelsen på Center for Informatik.
- For så vidt angår Marie Bregengaards ansættelse som pædagogmedhjælper på Skolen i Ryparken er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at allerede fordi der foreligger et så usikkert hændelsesforløb, er det vanskeligt at afgive konklusion. Det er dog Revisionsdirektoratets umiddelbare opfattelse, at der ikke synes at foreligge handlinger, der kan statuere inhabilitet i forvaltningslovens forstand.
- Derimod synes der i relation til Marie Bregengaards ansættelse som kontorfunktionær at være udøvet handlinger fra borgmesterens side, som efter Revisionsdirektoratets opfattelse kan karakteriseres som af betydning for afgørelsen.

Herved tillægges vægt, at Per Bregengaard som borgmester har en instruktionsbeføjelse over for pågældende ansættende chefer.

Per Bregengaard tog personligt initiativ til forberedelsen af ansættelsen og forespurgte om ledige stillinger til Marie som rengøringsassistent, hvor der var ansættelsesstop.

Få dage efter forespørgslen kontaktede han på ny vedkommende, som nu havde et job som kontorfunktionær at henvise til. Indstilling om ansættelse skete 7 dage efter borgmesterens første henvendelse.

Der blev ikke nedsat et ansættelsesudvalg, som synes at være reglen i forvaltningens personalehåndbog.

På denne baggrund er Revisionsdirektoratet mest tilbøjelig til at mene, at borgmester Per Bregengaard var inhabil og dermed medvirkede ved sagsbehandlingen i strid med forvaltningslovens § 3, stk. 3.

VI. Borgmesterens ansvar

29. Begrebet "ansvar" har ikke noget entydigt indhold. Sprogligt dækker udtrykket både et juridisk, et politisk og et moralsk ansvar.

Det følgende begrænses i sagens natur til alene at omhandle det politiske samt det juridiske ansvar og med hovedvægt på sidstnævnte.

Politisk ansvar

30. Ved udsagnet – et kommunalbestyrelsesmedlem har et politisk ansvar for varetagelsen af sit hverv – forstås, at medlemmets handlinger underkastes vælgerens dom.

Hertil hører også, at medlemmet udsættes for kritik i offentligheden eller det politiske bagland.

Det politiske ansvar er den mekanisme, der får et repræsentativt demokrati til at svare til sit navn.

I kommunestyret er det politiske ansvars ydre følger mere begrænsede end i statsstyret. Det er koncentreret om nyvalg hvert fjerde år.

Loven har ikke åbnet mulighed for opløsning af kommunalbestyrelsen i valgperiodens løb.

Det politiske ansvar får sin fulde virkning, når det gøres gældende som vælgerens dom på valgdagen.

Dommen gælder kommunalbestyrelsens resultater i den forløbne periode og det enkelte medlems andel deri.

Derfor hører det med til det politiske ansvar, at vælgerne danner sig deres opfattelse i periodens løb.

Man taler om politisk ansvar, fordi et medlems handlinger kan udløse reaktioner, der påvirker medlemmets politiske status, således også reaktioner i form af presseomtale, læserbreve, tilkendegivelser fra det politiske bagland i partiforeninger, borgerforeninger, og endda fratagelse af tillidshverv eller tab af almindelig anseelse.

I forholdet indadtil mellem kommunalbestyrelsen og borgmesteren kan der gøres et begrænset politisk ansvar gældende over for borgmesteren ved, at kommunalbestyrelsen tilkendegiver sin mistillid og eventuelt gør det i form af en opfordring til at nedlægge hvervet.

Administrerer borgmesteren i strid med kommunalbestyrelsens beslutninger, er der i styrelseslovens § 66, stk. 2, en mulighed for at afsætte borgmesteren. Kravet er, at han groft tilsidesætter de opgaver, der er pålagt ham af kommunalbestyrelsen.

Retligt ansvar (sanktioner)

31. Ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 blev der foretaget en række ændringer i den kommunale styrelseslov i relation til bestemmelserne om tilsynet med kommunerne, jf. klagerreformudvalgets overvejelser i betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne.

Styrelseslovens kapitel VI (§§ 47-51) vedrører statsamtmandens tilsyn, mens kapitel VII (§§ 52-56) omfatter indenrigs- og sundhedsministerens tilsyn.

Tilsynet med Københavns Kommune varetages af statsamtmanden for Københavns Amt.

Ifølge lovens § 48, stk. 1, fører statsamtmanden tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udfærdiget i medfør af denne lovgivning.

Det følger af bestemmelsen, at statsamtmanden påser kommunernes overholdelse af lovgivningen, dvs. såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynet er således som hidtil et legalitetstilsyn. Dette indebærer, at tilsynet alene er et retligt tilsyn.

32. Statsamtmandens kompetence omfatter også borgmesterens virksomhed på kommunalbestyrelsens vegne, fx de afgørelser, som borgmesteren træffer på kommunalbestyrelsens vegne i medfør af lovens § 31, stk. 1, og de afgørelser, som borgmesteren træffer efter delegation fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg.

Endvidere er borgmesterens funktion som den, der forbereder, indkalder og leder kommunalbestyrelsens møder, omfattet, jf. lovens § 30.

Derimod omfatter statsamtmandens kompetence ikke borgmesterens funktion som øverste daglig leder af kommunens forvaltning, jf. lovens § 31, stk. 3, der udføres under ansvar over for kommunalbestyrelsen.

33. Statsamtmandens retlige sanktioner er fastlagt i styrelseslovens §§ 50 a-50 d:

- Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan statsamtmanden sætte beslutningen ud af kraft (annullation ifølge lovens § 50 a).
- Under behandlingen af sagen kan statsamtmanden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning (lovens § 50 a).
- Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsamtmanden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder (lovens § 50 b).
- Statsamtmanden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab (lovens § 50 c).
- Statsamtmanden kan frafalde sagsanlæg efter § 50 c mod, at den pågældende inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen henholdsvis det kommunale fællesskab (erstatningsretlige bodsinstitut ifølge lovens § 50 d). Statsamtmandens afgørelser om anvendelse af de foranstaltninger, der er nævnt i §§ 50 a-50 d, kan af de organer eller medlemmer, foranstaltningen er rettet imod, indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren (lovens § 52).

Afsluttende skal det nævnes, at det fastsættes i styrelseslovens § 61, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Påtalebemørelsen i den hidtil gældende lovs § 61 c, stk. 2, hvorefter strafferetlig påtale kun kunne ske efter tilsynsmyndighedens begæring, er ophævet.

Udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden

34. Styrelseslovens § 50 bestemmer, at statsamtmanden kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Bestemmelsen lovfæster tilsynsmyndighedernes mest anvendte reaktionsmulighed: Afgivelse af en vejledende udtalelse indeholdende tilsynsmyndighedens retsopfattelse.

Statsamtmanden kan i den vejledende udtalelse og i overensstemmelse med hidtidig praksis opfordre/anmode kommunen om at genoptage sagens behandling samt foreholde kommunen, hvad den efter statsamtmandens opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre (et såkaldt konstaterende pålæg).

Et konstaterende pålæg eller en vejledende udtalelse i øvrigt har ikke selvstændige retsvirkninger, men hvis udtalelsen ikke efterleves af kommunen, vil tilsynet efter omstændighederne kunne følge op herpå, jf. ovennævnte sanktioner.

Statsamtmanden kan også efter anmodning fra kommunen afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, inden kommunen træffer en beslutning.

Det falder uden for tilsynets beføjelser at udtale kritik af eller påtale kommunens dispositioner, uanset om der er handlet i strid med lovgivningen. Der er som nævnt alene tale om et legalitetstilsyn.

35. Ombudsmanden kan som hovedregel alene fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 22.

Ombudsmanden kan fx kritisere en afgørelse og henstille til vedkommende myndighed, at den ophæver eller ændrer afgørelsen.

Myndigheden er ikke retligt forpligtet til at efterkomme ombudsmandens henstilling. Sådanne henstillinger følges i praksis så godt som altid.

Ombudsmanden kan således ikke på samme måde som domstolene eller en rekursinstans med bindende virkning ophæve eller ændre en påklaget afgørelse.

Ved bedømmelsen af eventuelle konsekvenser af retlige fejl ved konkrete afgørelser giver ombudsmanden kun undtagelsesvis udtryk for, om fejlen må antages at medføre ugyldighed, rettelse, godtgørelse eller erstatningsansvar.

Ombudsmanden nøjes ofte med at påpege fejlen og så ved en henstilling om fornyet overvejelse at overlade det til vedkommende myndighed at drage eventuelle konsekvenser.

Revisionsdirektoratets bemærkninger

36. I det foregående er der givet en orienterende beskrivelse om, hvad der forstås ved politisk ansvar henholdsvis de retlige sanktioner,

som er en del af den kommunale tilsynsmyndigheds opgavevaretagelse.

Desuden er kort omtalt vejledende udtalelser fra tilsynsmyndigheden, ligesom ombudsmandens almindelige reaktionsmuligheder er nævnt.

37. Revisionsdirektoratet kan ikke afgive udtalelser af bindende karakter for de kommunale myndigheder og dermed placere ansvar.

Revisionen har en anderledes placering og funktion set i forhold til ovennævnte.

Rapporteringskravet til Revisionsdirektoratet er, at revisionsprotokollaterne skal indeholde en redegørelse om arten og omfanget af den udførte revision samt de bemærkninger, som revisionen har givet anledning til.

38. Som grundlag for Revisionsdirektoratets konkluderende bemærkning indgår følgende hovedpunkter:

- Der er ingen eksterne og interne regler i kommunen, der hindrer, at borgmesterens børn kan ansættes i Københavns Kommune, herunder i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.
- Der synes ikke i forbindelse med børnenes ansættelse at være etableret nye stillinger.
- Løn- og ansættelsesvilkårene for børnene er gennemgået uden bemærkninger.
- Reglerne om stillingsopslag og ansættelsesudvalg synes ikke at være overholdt.
- Borgmester Per Bregengaard kan ikke antages at være inhabil i forhold til Søren Bregengaards ansættelse som IT-koordinator og Marie Bregengaards ansættelse som pædagog-medhjælper på Skolen i Ryparken.
- Derimod er Revisionsdirektoratet mest tilbøjelig til at mene, at borgmester Per Bregengaard var inhabil i forbindelse med Marie Bregengaards ansættelse i 2005 som kontorfunktionær i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og dermed medvirkede ved sagsbehandlingen i strid med forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Revisionsdirektoratets opfattelse hviler på en afvejning af faktum over for foreliggende regler.

Revisionsdirektoratet kan som nævnt ikke afgive bindende udtalelser, og den endelige vurdering af sagen henhører under domstolene.

Revisionsdirektoratet skal på baggrund af sagen anbefale, at Økonomiudvalget overvejer behovet for at præcisere de stillinger, hvor opslag kan undlades.

Derudover skal Revisionsdirektoratet anbefale, at Uddannelses- og Ungdomsudvalget drager

omsorg for, at der i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen gives vejledning om den praktiske anvendelse af forvaltningslovens bestemmelser samt sker en tydeliggørelse af forvaltningens personalehåndbog.

Revisionsudvalget finder det stærkt beklageligt, at borgmester Per Bregengaard ved ansættelsen af sin datter i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har foretaget personalemæssige dispositioner, som efterfølgende er blevet vurderet til at være i strid med forvaltningslovens bestemmelser.

Udvalget finder det tilfredsstillende, at Økonomiudvalget som anbefalet af revisionen har udfærdiget et cirkulære til alle forvaltninger om "Regler om opslag af ledige stillinger".

Andre sager

1. Kontoplanen

Det fremgår af lov om kommunernes styrelse § 43, at kommunens bogføring skal kunne give en oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og de øvrige politiske beslutninger.

De nærmere regler om bogføringen findes i Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner". Det fremgår heraf, at der skal etableres en standardkontoplan med obligatoriske oplysninger i kontoplanens elementer.

Borgerrepræsentationen har med hjemmel i styrelseslovens § 42, stk. 5, udstedt et Kasse- og Regnskabsregulativ.

Ved Økonomiudvalgets foranstaltning er der udarbejdet supplerende og uddybende rammebilag, som indeholder retningslinier for de enkelte økonomiske og administrative områder.

I rammebilaget – Intern kontrol – generelt – fremgår det af afsnit 2.4.1, at det er ledelsens ansvar at tilrettelægge bogføringen og formueforvaltningen i form af registreringssystemer og procedurer, der opfylder lovgivningens og kommunens bestemmelser, samt sikrer en pålidelig økonomirapportering og regnskabsaflæggelse. Endvidere fremgår det af afsnit 2.7.2, at bogføringen skal være tilrettelagt således, at der kan foretages en effektiv kontrol, både med hensyn til likviditeten og bevillingernes overholdelse.

I rammebilaget – Kontrolforanstaltninger for brugen af Edb-regnskabssystemer – nævnes en

række overvejelser, der skal inddrages i vurderingen af risikoen for fejl i forbindelse med fastlæggelse af kontrolforanstaltninger.

I denne forbindelse skal især nævnes, om indrapporteringer skal sammenholdes med grunddokumentationen eller med tastgrundlaget.

Til støtte for medarbejderne findes der på kommunens intranet under "KØR Info" "trin for trin" retningslinier for decentral kontoplanvedligeholdelse.

UUF's kontoplan indeholder ca. 87.000 konti. Direktoratet har foretaget en gennemgang af kontoplanen for bevillingen folkeskoleområdet og efterprøvet forvaltningens rutiner for kontoplanvedligeholdelse. Der er tilrettelagt følgende gode rutiner:

- Kun 2 medarbejdere i UUF var autoriseret til kontoplanoprettelse.
- Fejl fundet ved den automatiske validering af kontooprettelse sikrede, at korrekte konti blev rettet.
- Forvaltningens egen stikprøvevise kontrol af kontostreng.
- Der er medarbejdere, der har til opgave at implementere Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" i UUF's kontoplan.
- Økonomiforvaltningens udmelding om fælles kontoplaner for politisk repræsentation og rejser var implementeret.

Det blev under revisionen konstateret:

- Samtlige konti kunne specificeres i overensstemmelse med retningslinierne i Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".
- Konti blev korrekt opsummeret til bevillingen.
- Konti var påført korrekt momskode.

Revisionen af forvaltningens kontoplanvedligeholdelse giver efter direktoratets opfattelse en høj grad af sikkerhed for et korrekt grundlag for rapportering inden for bevillingen folkeskoleområdet.

2. Åbningsbalancen pr. 1. januar 2004

Direktoratet har foretaget følgende opfølgning af bemærkningerne til åbningsbalancen, jf. Revisionsberetningen af 30. september 2004 til Økonomiudvalget om Københavns Kommunes åbningsbalance pr. 1. januar 2004:

- Uens klumpning af samme type af aktiver.
Det blev konstateret, at i de tilfælde, hvor der i åbningsbalancen var uens klumpning af sam-

me type af aktiver, var der ikke efterfølgende foretaget korrektioner heraf.

Det blev derfor henstillet, at forvaltningens vejledning, om hvilke aktiver der skal indberettes til OBR (OmkostningsBaserede Regnskab), udbygges med fælles regler om klumpning.

- Fordeling af anskaffelsessum på 2 institutioner (organisatoriske enheder).

Det fremgår nu af forvaltningens vejledning om hvilke aktiver, der skal indberettes til OBR, punkt 5, at "Den institution, der anvender aktivet, og derved har udgiften til den løbende vedligeholdelse, skal opgøre aktivets værdi i forbindelse med registreringen i anlægskartoteket. Oplysning om de centralt afholdte udgifter kan fås i den afdeling, der har medfinansieret ved aktivets køb".

Det blev konstateret, at i de tilfælde, hvor åbningsbalancen ikke indeholdt samtlige udgifter til aktivet, var der ikke efterfølgende foretaget ændringer heraf.

- Organisationer registrerer aktiverne med en forkert værdi, dato for erhvervelse, og levetid. Det betyder, at aktiverne registreres som nye køb, og dermed afskrives fejlagtigt. Det blev konstateret, at i de tilfælde, hvor ældre aktiver i åbningsbalancen var registreret som nyindkøbte, var der ikke efterfølgende foretaget korrektioner heraf.

- Anlægsaktiver med en anskaffelsespris under 50.000 kr.

Det blev konstateret, at anlægskartoteket i åbningsbalancen fejlagtigt indeholdt ca. 500 aktiver med en værdi under 50.000 kr.

Antallet af aktiver i anlægskartoteket under 50.000 kr. var ved udgangen af 2004 ca. 45. Af disse var en del aktiver med en anlægsværdi under 50.000 kr., der ikke burde have været optaget i anlægskartoteket.

Det blev henstillet, at aktiver med en anskaffelsesværdi under 50.000 kr. udgik af anlægskartoteket.

- Regler for indregning af anlæg under udførelse. Det fremgår af UUF's regnskabspraksis, at "Indregning af anlægsprojekter under opførelse vil ske centralt i forbindelse med aflæggelse af anlægsregnskaberne. Når projekterne er færdige, vil der blive foretaget en ajourføring og registrering til de konkrete kategoriseringer for aktivet".

Det blev konstateret, at der i 2004 ikke var overført anlægsregnskaber til anlæg under

udførelse, eller anlæg under udførelse var overført til endelig kategorisering.

Det blev henstillet, at der fremtidigt tages stilling til korrekt overførsel af anlægsregnskaber til anlægskartoteket og fra anlæg under udførelse til den endelige kategorisering.

- Den interne kontrol omfattede ikke registreringer i anlægskartoteket.
UUF oplyste, at der var hensigten at sende en opdateret oversigt fra anlægskartoteket til hver institution, så institutionen har mulighed for at kontrollere, om registreringerne var sket korrekt.
Det blev til revisionen oplyst, at en opdateret anlægsoversigt ved udgangen af 2004 ikke blev sendt til institutionerne.
Institutionerne har således ikke foretaget kontrol af anlægskartotekets udvisende.
- Er aktiverne i selvejende institutioner omfattet af regnskabsaflæggelsen og af de private revisors revision.
UUF har ikke kunnet bekræfte, at aktiverne er optaget i de selvejende institutioners regnskaber og således omfattet af den revision, der kræves, og således, at der kan ske en korrekt indregning og måling i kommunens regnskab.

Revision af anlægskartoteket og bogføringen

I forbindelse med revisionen af anlægskartoteket blev af revisionen udtaget indkøb fra 5 institutioner for at konstatere, om indkøbene var korrekt optaget i anlægskartoteket. Undersøgelsen viste følgende:

Organisation 34468, Prinsessegade 80, Bodenhoff

Det blev konstateret, at køb af 2 busser til i alt 329.910 kr. ikke var optaget i anlægskartoteket.

Udgifterne syntes umiddelbart at skulle fremgå af anlægskartoteket.

Organisation 31045, Vibenshus Skole

Klassemøbler til en samlet værdi på 71.462 kr. og stole til en samlet værdi på 68.424 kr. var først indberettet til indtastning i anlægskartoteket den 4. januar 2005. På dette tidspunkt var det ikke muligt at opdatere anlægskartoteket i 2004.

Det blev henstillet, at anlægskartoteket ajourføres rettidigt.

Organisation 37558, Kærskiftevej

Det blev konstateret, at et legemiljø til 79.869 kr. ikke var optaget som materielt aktiv.

Organisation 31303, Rysensteens Gymnasium

Det blev konstateret, at en grund under kategori 07, Grunde og bygninger bestemt til videre salg var optaget i anlægskartoteket med en værdi på 500.000 kr., hvorpå der hver måned afskrives 416,63 kr.

I henhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 8.2, side 5, må der ikke afskrives på kategori 07, Grunde og bygninger bestemt til videresalg.

Bogføringen af anlægskartotekets udvisende

Bogføringen i KØR af anlægskartotekets udvisende gav ikke anledning til bemærkninger.

Det blev henstillet til forvaltningen, at noteringerne i anlægskartoteket udføres mere omhyggeligt, og at institutionerne får mulighed for kontrol af kartotekets udvisende.

I besvarelsen har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen afgivet følgende kommentarer:

Forvaltningen har gjort klumpning operationel ved at udbygge vejledningen om, hvilken aktiviteter der skal indberettes sammen til det omkostningsbaserede regnskab.

Hvor udgiften er afholdt med bidrag fra flere, har forvaltningen fastsat en regel om, at aktivet registreres hos den organisation, der forbruger aktivet.

Forvaltningen har korrigeret de tilfælde, hvor man er blevet opmærksom på, at ældre aktiver fejlagtigt er registreret som nyindkøbte.

Forvaltningen har udposteret aktiver med anskaffelsværdi under 50.000 kr. af regnskabet i de tilfælde, hvor man er blevet opmærksom på forholdet.

Forvaltningen har givet institutionerne adgang til at kontrollere anlægskartotekets udvisende. Der er ultimo 2004 udsendt fortegnelse over hver enkelt institutions aktiver med anmodning om at kontrollere, at anlægskartotekets oplysninger er korrekte. Medio 2005 er anlægskartoteket udsendt igen med henblik på løbende opdatering af registret. Udsendelsen har tillige omfattet de selvejende institutioners aktiver.

3. Balancen

Revisionen af balancen har givet anledning til følgende bemærkninger:

a. I årsrevisionsprotokollatet for 2003 hæftede Revisionsdirektoratet sig generelt ved, at der var mangler med hensyn til statusspecifikationernes oplysninger om kontienes indhold, ligesom der var en del interne kommunale til-

godehavender, der burde have været afviklet inden regnskabsafslutningen.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen oplyste i besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet, at forvaltningens løbende dialog med de decentrale enheder har fokus på afstemning af statuskonti og overholdelse af kommunens regler for statusspecifikationer. Endvidere pågår der en "oprydning/sanering" i statusposter, som forvaltningen har overtaget i forbindelse med nedlæggelsen af forsøgsbydelene og overtagne statusposter fra andre forvaltninger.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget har den 20. april 2005 behandlet en opfølgning af årsrevisionsprotokollatet for 2003. Det fremgår om "oprydningen/saneringen", at de tilbageværende statusposter er af grunde, som fra post til post er forskellige, vanskelige og tidskrævende at udrede til bunds. Forvaltningen vil drøfte med Revisionsdirektoratet hvilke væsentlighedskriterier, der bør lægges til grund for at overveje hensynet til en fyldestgørende udredning mod hensynet til tids- og ressourceforbrug i det konkrete tilfælde.

Forvaltningen forventede i efteråret 2005 at redegøre herfor for udvalget.

b. Revisionen af balancen for 2004 har givet anledning til følgende:

Funktion 9.15, andre tilgodehavender. I saldoen indgår en nettogæld på 13,3 mio. kr. (gæld på 13,5 mio. kr. og tilgodehavender på 0,2 mio. kr., som er bogført på konto 3915500). Heraf er gældsposter på 6,2 mio. kr. ikke specificeret.

De øvrige gældsposter omfatter ifølge specifikationerne "projektoverførsel" og er eventuelt angivet med projektets navn.

På grund af manglende fyldestgørende oplysninger om posterne, og da bevillingsmæssige overførsler skal ske via overførselsforslaget, der vedtages af Borgerrepræsentationen, udbad revisionens sig – til brug for en nærmere vurdering af de regnskabs- og bevillingsmæssige konsekvenser af disse gældsposter – en nærmere redegørelse om formålet med registreringerne, herunder det videre posteringsforløb i 2005.

Endvidere henstod på funktion 9.15, andre tilgodehavender, 2 beløb på i alt 1.494.000 kr. uden yderligere oplysning (organisation 31460, konto 3915001).

Det kunne således ikke vurderes, om beløbene vedrørte forskud, der burde have været afregnet og dermed have været overført til bevillingsregnskabet.

Det blev henstillet, at specifikationerne til balanceposterne indeholder fyldestgørende oplysninger til en bedømmelse af det reelle indhold.

Det blev konstateret, at konti for diverse forskud – 3916001 – indeholdt samlede gældsposter på 1,9 mio. kr.

Det blev henstillet, at der ikke bogføres gældsposter på forskudskontoen.

På organisation 38500 var der bogført et forskud på 1,1 mio. kr. med oplysning om, at forskuddet hidrørte fra 2 nye skoletilbud, som blev omkonteret til drift i 2005.

Oplysningen tydede på, at afholdte udgifter vedrørende leverancer i 2004 overføres til 2005.

Det blev henstillet, at udgifter bogføres i driftsregnskabet i det regnskabsår, ydelsen leveres.

På organisation 38300 indeholdt forskudskontoen udgifter til 2 projekter på i alt 1,2 mio. kr. Det fremgik af den forelagte specifikation, at beløbet ville blive omposteret i 2005, når projektkontoplan var oprettet.

Det blev henstillet, at kontoplaner oprettes så betids, at udgifter kan bogføres i rette regnskabsår.

Funktion 9.16, forudbetalte udgifter. Saldoen indeholdt nettoforskud på i alt 7,1 mio. kr. til 3 projekter (Organisation 38100 216.170 kr., organisation 39410 501.864 kr. og organisation 35751 6.356.702 kr.).

Nettoforskuddene var oprindeligt udgiftsført i bevillingsregnskabet 2004, men var via en balancepostering indtægtsført og opført som forskud.

Betalinger bogføres sædvanligvis på forudbetalte udgifter i de tilfælde, hvor levering sker i det efterfølgende regnskabsår.

Revisionens stikprøve viste, at levering var sket i 2004.

Da bogføring af udgifter i bevillingsregnskabet skal finde sted i det regnskabsår, hvor leveringen af ydelsen finder sted, blev der anmodet om en redegørelse for den anvendte fremgangsmåde.

Interne kommunale tilgodehavender

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har i skrivelse af 4. februar 2005 til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen oplyst, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har gennemgået tidligere betalte regninger fra årene 2000 til 2004. Dette har sandsynliggjort, at tidligere fremsendte regninger for daginstitutionspadser

skal korrigeres. Herefter følger en specificeret opgørelse, der afsluttes med et samlet regningskrav over for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen på 16,1 mio. kr.

Beløbet er indtægtsført i regnskabet for bevillingen til fritidshjem og klubber under funktion 5.15.1, fritidshjem, og bogført som et tilgodehavende på funktion 9.56, anden kortfristet gæld.

Efter direktoratets opfattelse skal interne afregninger i kommunen ske via intern afregning i KØR, og disse skal være effektueret således, at der ikke henstår uafregnede interne mellemværender i kommunens regnskab, jf. bestemmelserne i Økonomiforvaltningens Regnskabscirkulære.

Bogføringen af indtægten på 16,1 mio. kr. i 2004 har medført, at regnskabet for bevillingen for fritidshjem og klubber udviser et merforbrug på 7,2 mio. kr.. Uden den interne indtægt ville regnskabet have vist et merforbrug på 23,3 mio. kr. i forhold til bevillingen. Behandlingen af regningskravet har således betydning for evt. bevillingsoverførsel til 2005.

I årsrevisionsprotokollatet til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget anmodede revisionen om en stillingtagen til det fremsendte krav.

Konklusion. Gennemgangen af balancen viste, at mange konti manglede fyldestgørende oplysninger i specifikationerne til balancen til brug for vurderingen af validiteten af enkeltposterne.

I udvalgets besvarelse oplyses det:

Arbejdet med at rydde op i statusposter er blevet stærkt forsinket i forhold til den oprindelige målsætning, som var at afslutte arbejdet i efteråret 2005. Det skyldes især, at det har været nødvendigt at overføre ressourcer til arbejdet med at udrede årsager til problemerne med lønbogføringen i regnskabet for 2004. Revisionsdirektoratet er blevet orienteret herom.

Forvaltningen har forholdt sig til de konkrete henstillinger, som revisionen har fremdraget, og har oplyst Revisionsdirektoratet herom.

Forvaltningen har fulgt den normale praksis i kommunen ved opgørelsen af korrektioner og efterfølgende regningskrav vedrørende tidligere års fremsendte regninger til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (16,1 mio. kr. for perioden 2000-2004).

Forvaltningen vil ved opfølgningen i december 2005 oplyse om Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets svar til Revisionsdirektoratet på regningskravet på 16,1 mio. kr., som Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har indtægtsført i 2004-regnskabet.

Revisionsudvalget finder det stærkt beklageligt, at revisionen også i år har kunnet konstatere, at der til mange af Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens balancekonti ikke var knyttet de fornødne specifikationsoplysninger til brug for vurderingen af validiteten af enkeltposterne.

4. Bevillingskontrol

I de specielle bemærkninger til regnskabet for Uddannelses- og Ungdomsudvalget er der redegjort for afvigelser mellem bevilling og regnskab.

Gennemgangen af de specielle bemærkninger gav anledning til at fremdrage følgende:

<i>Bevilling</i>	<i>Netto bevilling (mio. kr.)</i>	<i>Mer- udgift (mio. kr.)</i>
Folkeskoleområdet	2.492	30
Voksenuddannelse	190	19

Det fremgår af de specielle bemærkninger til regnskabet, at der generelt tages forbehold for bogføringen af lønudgifter.

I sagen om Uddannelses- og Ungdomsudvalgets behandling af regnskab 2004 (U 173/04) fremgår, at der på Folkeskoleområdet var søgt om tidlig overførsel af 28 mio. kr., og sammen med en fejlbogføring på 2,7 mio. kr. udgør merforbruget herefter reelt 60,7 mio. kr.

Om merforbruget på bevillingen til Voksenuddannelse oplyses det, at merudgifter til daghøjskoler modsvares af en overførsel på 7,5 mio. kr. fra Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget vedrørende aktiverede på daghøjskolerne i 2004. Overførslen blev vedtaget af de 2 udvalg i 2004, men først af Borgerrepræsentationen efter regnskabs afslutning. Derudover er der merudgifter til specialpædagogisk bistand til børn og voksne og prøveforberedende enkeltfagsundervisning.

Ifølge Uddannelses- og Ungdomsudvalgets regnskabsprognose for 2004 pr. oktober 2004 (U 121/04) vurderede udvalget, at regnskabet for bevillingen til Folkeskoleområdet ville resultere i et mindreforbrug på 9,3 mio. kr., og at regnskabet for bevillingen til Voksenuddannelse ville resultere i et merforbrug på 1,6 mio. kr.

I sagsindstillingen tog forvaltningen generelt forbehold for de bogførte lønudgifter.

I forhold til bevillingen til fritidshjem og klubber på 729 mio. kr. udviser regnskabet et merforbrug på 7.2 mio. kr.

I 2004-regnskabet er der bogført en indtægt på 16,1 mio. kr., og der er fremsendt et krav for beløbet til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, som endnu ikke har taget stilling hertil.

Uden denne indtægt ville regnskabet have udvist et merforbrug på 23,3 mio. kr. i forhold til bevillingen.

Det fremgår af Økonomiudvalgets behandling af Københavns Kommunes regnskab 2004 (ØU 156/2005), at Uddannelses- og Ungdomsudvalget har et merforbrug på 36 mio. kr. på rammebelagt drift i regnskabet. I henhold til reglerne skal et merforbrug i regnskabet tilbagebetales i det følgende år. På baggrund af udvalgets merforbrug i regnskabet for 2004 vil Økonomiforvaltningen i samarbejde med Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen igangsætte en undersøgelse af baggrunden for merforbruget, herunder merforbrugets konsekvenser for 2005 og årene derefter.

Revisionsdirektoratet har udbedt sig en orientering om resultatet af undersøgelsen.

I udvalgets besvarelse oplyses det, at undersøgelsen af baggrunden for forvaltningens problemer med lønbogføringen i 2004, som gennemføres i samarbejde med Økonomiforvaltningen, er igangsat.

Undersøgelsen består af to dele. Den ene del er en søgning efter fejl og mangler i skolers, institutioners og forvaltningens bogføring i 2004, og den anden del er en analyse af, hvordan fejl i Accentures lønbehandling i 2004 har indvirkning på forvaltningens regnskab for 2004.

Undersøgelsens foreløbige resultater indgår som bilag til forvaltningens regnskabsprognose efter 1. halvår af 2005.

I forbindelse med den igangværende undersøgelse er der bl.a. følgende problemstillinger:

- Søgningen efter fejl og mangler i bogføringen på skoler mv. er overordentligressourcekrævende, kostbar og tidskrævende, fordi omfanget af materiale, som er genstand for undersøgelse, er meget stort.
- Analysen af virkningen på forvaltningens 2004-regnskab af Accentures lønbehandling gennemføres under det vilkår, at kommunen indgik forlig om en økonomisk kompensation for virksomhedens fejl frem til den 31. december 2004, og at kommunen efterfølgende

har opsagt kontrakten i utide med virksomheden med henvisning til misligholdelse.

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen vil orientere Revisionsdirektoratet om det endelige resultat af undersøgelsen.

Revisionsudvalget udtaler kritik af, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har haft et betydeligt bevillingsmæssigt merforbrug i regnskab 2004, og at der er usikkerhed om berettigelsen af et indtægtskrav over for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen på 16,1 mio. kr. under bevillingen til fritidshjem og klubber – et krav som denne forvaltning endnu ikke har accepteret.

5. Revisionen af udgifter på visse dele af det sociale område (driftsudgifter i forbindelse med aktivering)

Revisionsdirektoratet har, jf. Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse nr. 592 af 27. juni 2003 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision vedr. lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel og lov om delpension, foretaget en gennemgang af grundlaget for refusion af driftsudgifter i forbindelse med aktiveringstilbud, uddannelsesaktivering mv. med 50 % refusion (aktivlovens § 100, stk. 2).

Revisionen har omfattet en kontrol af, at opgørelsen udelukkende indeholdt elever, der var omfattet af aktivlovens § 100, stk. 2.

Det gav ikke anledning til bemærkning.

6. Revisionen af udgifter på integrations- og repatrieringsområdet (dansk som andetsprog)

Revisionen af integrations- og repatrieringsområdet (dansk som andetsprog) er udført i overensstemmelse med kommunens revisionsvedtægt og bekendtgørelse nr. 975 af 26. november 2003 om statsrefusion og tilskud, regnskabsaflæggelse og revision på integrations- og repatrieringsområdet fra Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration.

Revisionen har omfattet en kontrol af, at opgørelsen udelukkende indeholdt undervisnings-tilskud til kursister, der modtog undervisning i dansk som andetsprog.

Det gav ikke anledning til bemærkning.

Sundheds- og Omsorgsudvalget

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse)

Indhold

- I. Indledning.
- II. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning på revisionen af tidligere år. Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2002. Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2003. Socialministeriets og Rigsrevisionens temarevision om folkepension.
 - B. Gennemgang af forretningsgange mv. Forvaltningens generelle kontroller. Førkontrollen. Temakontrol. Temakontrol på folkepensionsområdet. Temakontrol på boligstøtteområdet. Kompetenceskemaer. Revisorerklæring for IT-system.
 - C. Gennemgangen af personalesager. Folkepension. Personlige tillæg og helbredstillæg.

- Efterlevelsespension og supplerende pensionsydelse.
- Boligydelse.
- D. Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering mv.
- III. Særlige kontrolarbejder. Revisorerklæringer.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat af 13. juli 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 25. august 2005.

I. Indledning

1. Revisionsdirektoratet har, jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 758 af 1. juli 2004 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsafleggelse og revision på det sociale område (regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen), foretaget en gennemgang af Sundhedsforvaltningens udbetalinger i 2004 af folkepension, efterlevelsespension, supplerende engangsydelse, personlige tillæg, helbredstillæg og boligydelse som tilskud og lån til folkepensionister.

Sundhedsforvaltningens nettoudgifter på området har ifølge KØR i 2004 udgjort følgende:

	Mio. kr.
Folkepension, efterlevelsespension og supplerende engangsydelse ..	4.905,2
Personlige tillæg og helbredstillæg	93,8
Boligsikring	0,1
Boligydelse, inkl. lån	497,5
I alt	5.496,6

II. Den udførte revision

2. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og nævnte revisionsbekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisions-skik.

Den følgende redegørelse omfatter i afsnit A en opfølgning på revisionen af 2003. I afsnittet omtales endvidere Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2002 og 2003. I afsnit B omtales gennemgangen af forretningsgange mv., herunder forvaltningens generelle kontroller og gennemgang af kontroller i personsager. I afsnit C redegøres for Revisionsdirektoratets gennemgang af personsager. Afslutningsvis oplyses i afsnit D om antallet af stikprøver og fejlrubricering mv.

A. Opfølgning på revisionen af tidligere år

3. Rigsrevisionen foretog i 2001 en gennemgang af de administrative forretningsgange og kontrolforanstaltninger bl.a. vedrørende folkepension i Pensions- og Omsorgskontoret Indre By.

Resultatet af gennemgangen har Rigsrevisionen redegjort for i et notat af 11. januar 2002.

Af notatet fremgår bl.a., at en afstemning af refusionsopgørelserne for 1998 og 1999 viste, at der bl.a. på en række konti under hovedkonto 8 vedrørende pensioner henstod debetsaldi på såvel

udgifts- som indtægtskonti. Debetsaldi på indtægtskontiene er således medregnet i refusionsopgørelsen som udgifter.

Endvidere viste gennemgangen, at pensionsystemet i perioden 1998 til 2000 ikke af Sundhedsforvaltningen foreligger afstemt til økonomisystemet og redegørelser til skattevæsenet. Sundhedsforvaltningen har over for Rigsrevisi-

onen redegjort for en række af de problemer, der gjorde sig gældende i pensionsafdelingen for perioden. Sundhedsforvaltningen har endvidere oplyst, at man på dette grundlag har rekvireret Kommunernes Revision til på konsulentbasis at gennemgå afstemningsproblemerne, herunder problemer med kontoopsætning, kontobroer og negative fortegn på konti i økonomisystemet, således at problemerne bliver løst med virkning for 2001 og frem. På et møde den 16. november 2001 henstillede Rigsrevisionen, at afstemninger for perioden 1998 til 2000 også indgår i den planlagte undersøgelse, og at eventuelt herved fremkomne differencer i forhold til de i refusionsopgørelserne medtagne beløb efter anmeldes som berigtigelser vedrørende tidligere år.

Sundhedsforvaltningen oplyste, at man tog Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og at afstemningen af pensionssystemet for årene 1998-2000 ville blive gennemført i teknisk videst muligt omfang.

Det er oplyst over for Revisionsdirektoratet, at arbejdet med udredningen stadig pågår.

I Sundheds- og Omsorgsudvalgets besvarelse af 25. august 2005 oplyses det, at Sundhedsforvaltningen vil fortsætte udredningsarbejdet i forventning om færdiggørelse i indeværende år. Revisionsdirektoratet vil løbende blive orienteret herom.

4. Revisionsdirektoratet har medio 2004 indgået en aftale med Sundhedsforvaltningen om, at de automatiske posteringer (bydelskæderne), der omfatter ca. 200 statuskonti, analyseres i september 2004 med henblik på at få disse statuskonti afstemt og specificeret senest 1. januar 2005.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at dette arbejde stadig pågår.

Sundhedsforvaltningen har endvidere oplyst, at man nu er i stand til at afstemme pensionssystemet med KØR for årene 2002, 2003 og 2004 med henblik på endeligt at kunne opgøre og beregne statsrefusion for disse år.

Afstemningsarbejdet forventes afsluttet inden udgangen af 2005.

Et gennemsnit af afstemningernes "differenceløb" vil danne grundlag for regulering af statsrefusionen for årene 1998-2001.

Afstemningerne og reguleringsopgørelsen har endnu ikke været forelagt Revisionsdirektoratet.

Det er aftalt med Sundhedsforvaltningen, at afstemningen fremadrettet vil blive foretaget månedligt, og at der vil blive udarbejdet forretningsgangsbeskrivelse til ibrugtagen den 1. januar 2006.

I besvarelsen oplyses det, at Sundhedsforvaltningen vil fortsætte afstemningsarbejdet i forventning om færdiggørelse i indeværende regnskabsår. Afstemningsmaterialet vil succesivt blive tilstillet den stedlige revision.

5. I revisionsberetningen for 2001 på boligstøtteområdet omtales en fejl i forbindelse med, at beboerne i De Gamles Bys ældreboliger i Indre Nørrebro Bydel ikke særskilt har betalt for deres elforbrug, da betaling for forbruget er en del af nettoboligudgiften. Revisionsdirektoratet har skønnet, at der totalt er udbetalt 3,7 mio. kr. for meget i boligydelse igennem de sidste 7 år som følge af fejlen. Revisionsdirektoratet finder, at det for meget udbetalte bør holdes uden for statsrefusionsopgørelsen, og at der bør foretages en juridisk vurdering af mulighederne for at få KAB til at dække kommunens tab i sagen.

Af referatet fra Økonomiudvalgets møde den 12. november 2002 fremgår, at hovedparten af de omtalte sager om boligstøtte i De Gamles By efter 31. december 2001 er overført til Sundhedsforvaltningen, og at forvaltningen vurderer, at kun en mindre del af beløbet på 3,7 mio. kr. skal holdes uden for statsrefusionen. Af referatet fremgår endvidere, at Sundhedsforvaltningen vil kontakte Revisionsdirektoratet med henblik på at afklare beløbsstørrelsen.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at man i brev af 2. juni 2003 har anmodet Pensions- og Omsorgskontoret Nørrebro om at berigtige de omhandlede sager i forhold til statsrefusionsregnskabet for perioden 1. januar 2000 - 31. maj 2001. Det er Sundhedsforvaltningens opfattelse, at den før dette tidspunkt gældende regnskabsbekendtgørelse kun kræver afholdelse uden for refusion af beløb, der er udbetalt med direkte viden om, at udbetalingen er uretmæssig.

Når det samlede beløb er opgjort, vil Sundhedsforvaltningen vurdere muligheden for at få KAB til at dække tabet.

Socialministeriet har i skrivelse af 2. juni 2003 om gennemgang af beretningerne for 2001 bl.a. anført, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger er ministeriets opfattelse, at der er tale om en administrativ fejl, og ministeriet forventer derfor, at der foretages den fornødne refusionsmæssige berigtigelse for perioden 1. juli 1993 - 31. maj 2001 som anbefalet af Revisionsdirektoratet, og at resultatet af berigtigelsen fremgår af næste års beretning.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at Pensions- og Omsorgskontoret Nørrebro i oktober 2003 har omregnet boligstøtten i de omhandlede sager i overensstemmelse med forvaltningens anmodning af 2. juni 2003.

Sundhedsforvaltningen har således ikke fulgt Socialministeriets forventning om berigtigelser for perioden 1. juli 1993 - 31. maj 2001, men alene for perioden 1. januar 2000 - 31. maj 2001.

Socialministeriet har i skrivelse af 14. juli 2004 om gennemgang af beretningerne for 2002 bl.a. anført, at ministeriet, på baggrund af de foreliggende oplysninger om, at Sundhedsforvaltningen har anbefalet, at der i sagerne – i strid med Socialministeriets decisionsskrivelse af 2. juni 2002 og i strid med Revisionsdirektoratets anbefaling i beretningen for 2001 – alene skal foretages refusionsmæssig berigtigelse for perioden fra den 1. januar 2000, skal bede kommunen om en redegørelse for Sundhedsforvaltningens anbefaling.

Sundhedsforvaltningen har den 27. juni 2005 fremsendt en redegørelse til Socialministeriet som ønsket.

I besvarelsen af 25. august 2005 oplyses det supplerende, at Sundhedsforvaltningen med den nævnte redegørelse af 27. juni 2005 har anmodet Socialministeriet om en nærmere afklaring af retstilstanden med hensyn til afholdelse af for meget udbetalt boligydelse uden for statsrefusionsordningen for forhold, som ligger før 1. januar 2000.

Kopi af redegørelsen er tilsendt Revisionsdirektoratet samt udleveret til Sundheds- og Omsorgsudvalgets medlemmer til orientering.

Så snart Socialministeriets svar foreligger, vil Revisionsdirektoratet og udvalget blive orienteret yderligere.

Revisionsudvalget finder det utilfredsstillende, at Sundhedsforvaltningens langsommelighed har bevirket, at refusionssagen endnu ikke er afsluttet.

6. Af beretningen om revisionen af folkepension og boligstøtte for år 2003 fremgår, at Sundhedsforvaltningen i 2002 havde gennemført en temakontrol om brøkfølkepension uden løbende personligt tillæg som supplement. Det fremgik endvidere, at der på tidspunktet for revisionsberetningens afgivelse manglede en redegørelse i 26 sager.

Sundhedsforvaltningen har efterfølgende fremsendt resultatet, der viser, at årsagen til den manglende redegørelse i 26 sager var sammen-

tællingsfejl i statistikmaterialet på 4 forskellige Pensions- og Omsorgskontorer.

7. Af beretningen om revisionen af folkepension og boligstøtte for år 2003 fremgår, at Sundhedsforvaltningen i 2003 havde gennemført en temakontrol ved sammenholdelse af kommunens Bygge- og Boligregister (BBR) med de indrapporterede oplysninger i de enkelte sager, der danner grundlag for udbetaling af boligstøtte. Det fremgik endvidere, at der på tidspunktet for revisionsberetningens afgivelse ikke forelå en samlet afrapportering om resultatet af temakontrollen.

Sundhedsforvaltningen har endnu ikke eftersendt en samlet afrapportering af temakontrollen til Revisionsdirektoratet.

Ifølge besvarelsen tager Sundhedsforvaltningen Revisionsdirektoratets bemærkninger til efterretning.

Om forløbet i øvrigt oplyses i besvarelsen, at Sundhedsforvaltningen i 2003 besluttede at gennemføre nævnte temakontrol på boligydelsesområdet i samarbejde med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (FAF). Temakontrollen havde til formål at korrigere oplysningerne om opvarmningsform i et større antal boligydelsessager.

Temaet blev valgt efter aftale med den stedlige revision. Fejlen bestod typisk i, at det af flere forskellige grunde ikke var registreret i boligydelsessystemet, at boligen opvarmes med fjernvarme. Fejlen kunne bevirke, at der blev udbetalt op til 120 kr. månedligt for lidt i boligydelse.

Kontrollen skulle forløbe i 2 faser. Fase 1 tilsigter at korrigere boligydelsesregisteret og dermed boligydelsesberetningen pr. 1. januar 2004, dvs. fremadrettet. Fase 2 tilsigter at efterregulere sagerne tilbage i tiden.

Fase 1 er gennemført med korrektion af ca. 2.500 sager med virkning fra 1. januar 2004 – med forhøjelse af boligydelsen som resultat. Herudover tilbagestår korrektion af et mindre antal sager, hvor listerne i første omgang viste sig at være fejlbehæftede.

Fase 2 – efterregulering af sagerne tilbage i tiden – tilbagestår.

Sundhedsforvaltningen vil inden udgangen af 2005 foretage en mere detaljeret afrapportering til Revisionsdirektoratet – herunder om iværksættelse af fase 2 af temakontrollen.

Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2002

8. Socialministeriets gennemgang af beretningerne om revision af Københavns Kommunes regnskab for år 2002 på visse dele af det sociale område (folkepension) og boligstøtte (boligydelse) har i skrivelse af 14. juli 2004 givet ministeriet anledning til at forvente, at det vil fremgå af næste revisionsberetning, i hvilket omfang der var blevet fulgt op på ministeriets bemærkninger. Ministeriet bemærkede bl.a. at:

At det ved gennemgangen af Lister for dokumentationskontrol fra pensionssystemet og Listen for dokumentationskontrol fra boligstøttesystemet blev konstateret, at kontrollen på Pensions- og Omsorgskontoret Vesterbro ikke var blevet udført som foreskrevet siden april 2002.

At kontrollen på Pensions- og Omsorgskontoret Sundbyøster gav anledning til bemærkning i 4 sager om pension, og at det på boligstøtteområdet ikke kunne dokumenteres, at kontrollen udføres, da listerne ikke var forsynet med markeringer, der indikerer udførelsen af kontrollen.

At der på pensionsområdet i en sag på Pensions- og Omsorgskontoret Indre Østerbro ikke var dokumentation for, at kontrollen var udført, og at kontrollen på boligstøtteområdet ikke var udført i en sag, og at kvaliteten af den udførte kontrol i en anden sag ikke har været optimal.

Det fremgår endelig, at de tre Pensions- og Omsorgskontorer har forskellig praksis med hensyn til kontrol af Revisions- og Kontrollister fra BIS, da kontorerne ikke selv har en adresse i BIS, der gør, at de får tilsendt Revisions- og Kontrollisterne.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at forvaltningen på ny har indskærpet overholdelsen af diverse forretningsgange i forbindelse med førkontrol samt dokumentation på områderne folkepension og boligstøtte.

Sundhedsforvaltningen har i den forbindelse anmodet Pensions- og Omsorgskontorcheferne om, at der sættes ledelsesmæssigt fokus på området, idet det er en forudsætning for hjemtagelse af statsrefusion, at der foretages en korrekt sagsbehandling – herunder overholdelse af retningslinier for dokumentation.

Der var i en sag på Pensions- og Omsorgskontoret Sundbyøster manglende dokumentation/grundlag for at udbetale 350 kr. månedligt som personligt tillæg til diætkost. Sundhedsforvaltningen har hertil oplyst, at sagen er blevet revurderet, hvorefter pensionisten ikke længere er berettiget til tillægget. Det for meget udbetalte tillæg (8.050 kr.) er blevet omkonteret til afholdelse uden for statsrefusionsordningen.

Revisionsdirektoratet skal i den forbindelse henholde sig til Sundhedsforvaltningens oplysninger.

Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2003

9. Socialministeriet har i brev af 8. juni 2005 fremsendt de bemærkninger, som ministeriets gennemgang af betænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 har givet anledning til.

Socialministeriet anmoder Revisionsdirektoratet om at følge op på en række enkeltsager samt forvaltningens overholdelse af førkontrollen.

Sundhedsforvaltningen har på tidspunktet for protokollatets udarbejdelse endnu ikke behandlet Socialministeriets bemærkninger

I Sundheds- og Omsorgsudvalgets besvarelse af 25. august 2005 oplyses det, at Socialministeriets brev af 8. juni 2005 vedrører henholdsvis Sundhedsforvaltningens administration af områderne folkepension og boligydelse (side 1-4) og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forhold (side 4-8).

Sundhedsforvaltningen har følgende kommentarer til Socialministeriets bemærkninger:

Punkt 4 – Boligydelse:

Sundhedsforvaltningen har sendt den ønskede redegørelse til Socialministeriet.

Punkt 5 – Temakontrol 2002 – Folkepension:

Sundhedsforvaltningen har, som det fremgår af revisionsprotokollatet for 2004, fulgt op på og afsluttet temakontrollen for 2002, og resultatet er meddelt Revisionsdirektoratet.

Punkt 7-12 – Forretningsgange mv.:

Sundhedsforvaltningen har overfor Pensions- og Omsorgskontorerne indskærpet, at reglerne om den interne kontrol skal overholdes. Sundhedsforvaltningen har endvidere anmodet kontorerne om, at der sættes ledelsesmæssig fokus på området. Sundhedsforvaltningen har endelig implementeret forbedrede muligheder for kontorerne kontrol af lister fra BIS-systemet.

Punkt 13 – Gennemgang af personalesager:

Forvaltningen har foretaget opfølgning på sagerne og orienteret Revisionsdirektoratet om resultaterne.

Socialministeriets og Rigsrevisionens temarevision om folkepension

Revisionsdirektoratet udførte i perioden 15. april - 1. juni 2005 en af Rigsrevisionen og

Socialministeriet udmeldt temarevision om folkepension.

Revisionen omfattede 69 folkepensionssager udvalgt af Rigsrevisionen – og der blev anvendt elektronisk indberetning af besvarelsen mv.

Resultatet af temarevisionen, herunder Sundhedsforvaltningens kommentarer, vil på grund af tidspunktet for temarevisionens udførelse først blive omtalt i næste års beretning.

B. Gennemgangen af forretningsgange mv.

Forvaltningens generelle kontroller

10. Sundhedsforvaltningen har oplyst, at Pensions- og Omsorgskontorerne for 2004 har fulgt de regler for sagsførelse og udbetaling af ydelser, herunder også regler for den interne kontrol, omfattende førkontrol og temakontrol, som er udarbejdet af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, og som fremgår af systemet FAKIR.

Førkontrollen er indskærpet og præciseret for de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer af Sundhedsforvaltningen senest den 6. januar 2005.

Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre at:

Sagsførelsen er i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsens bestemmelser.

Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i pensionssystemet.

Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.

Kontrollen er baseret på en førkontrol og en efterfølgende temakontrol.

Førkontrollen

11. Førkontrollen, der foretages ud fra Liste for dokumentationskontrol fra pensionssystemet, Liste for dokumentationskontrol fra boligstøttesystemet og Revisions- og kontrollister fra BIS, bl.a. vedrørende straksudbetalinger, skal være foretaget inden, udbetalingen finder sted. Kontrollen skal bl.a. omfatte:

Ved tilgange skal det kontrolleres, at der i sagen ligger et underskrevet ansøgningsskema. Ved PBS-overførsler skal det anvendte kontonummer i pengeinstituttet kontrolleres med den af modtageren underskrevne blanket med det aktuelle kontonummer.

Ved ændringer skal kontonummer ved PBS-overførsler kontrolleres med den af modtageren underskrevne blanket med det aktuelle kontonummer i pengeinstitut.

Ved udbetalinger via BIS skal Pensions- og Omsorgskontoret, inden udbetalingen finder sted, have kontrolleret udbetalingen.

Revisionsdirektoratets gennemgang har omfattet Pensions- og Omsorgskontorerne Valby, Amager og Indre By.

Lister for dokumentationskontrol:

Gennemgangen af Lister for dokumentationskontrol fra pensionssystemet har omfattet 17 sager.

Gennemgangen giver ikke anledning til bemærkninger.

Ved gennemgangen af Lister for dokumentationskontrol fra boligstøttesystemet, der omfattede 10 sager på Pensions- og Omsorgskontoret Indre By, blev det konstateret, at det ikke fremgår ved markering med initialer og dato, at kontrollen udføres.

Det blev ligeledes konstateret, at listen for udbetalingerne pr. 1. juli 2004 ikke kunne forevises.

Revisions- og kontrollister:

Revisionsdirektoratet konstaterede ved gennemgangen på Pensions- og Omsorgskontoret Amager, at det ikke fremgår ved markering med initialer og dato, at kontrollen udføres.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at der for visse dele af det sociale område (folkepension) i samarbejde med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, som har systemansvaret for BIS, er etableret et system, der sikrer, at der i alle tilfælde fremsendes Revisions- og kontrollister fra BIS direkte til de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer.

Ændringen af systemet er igangsat primo 2005.

I besvarelsen oplyses det, at Pensions- og Omsorgskontoret Christianshavn/Amager og Pensions- og Omsorgskontoret Indre By/Vesterbro/Kgs. Enghave begge har oplyst, at overholdelse af samtlige førkontroller er indskærpet, samt at der fra ledelsesmæssig side vil blive fulgt op på, at kontrollerne udføres efter de givne retningslinier.

Alternative modtagere:

Sundhedsforvaltningen har medio september 2003 indført en særlig kontrol af udbetalinger til alternative modtagere, det vil sige en anden modtager af udbetalingen end klienten, via BIS-systemet. Kontrollen udføres via et ugentligt edb-udtræk, hvor de enkelte kontorer kontrollerer egne indberetninger. Revisionsdirektoratet har gennemgået den udførte kontrol fra 1. juli 2004 indtil datoen for revisionens gennemførelse på de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer.

Ved gennemgangen blev det bemærket:

- At Pensions- og Omsorgskontoret Indre By kun har gennemført kontrol den 22. november 2004. Det blev oplyst, at kontrollisterne oversendes fra det tilsvarende Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen kontor, når der er registreringer, der vedrører Pensions- og Omsorgskontoret.
- At der var ikke ført kontrol med, om Pensions- og Omsorgskontoret får oversendt samtlige relevante lister over udbetalinger.
- At Pensions- og Omsorgskontoret Amager ikke udførte denne kontrol.

Socialministeriet gør i sin skrivelse af 14. juli 2004 om Københavns Kommunes sociale regnskaber for 2002 opmærksom på, at det er en forudsætning for at få statsrefusion, at der er foretaget en korrekt sagsbehandling, og at det er ledelsens ansvar at kommunens forretningsgange er overholdt. Ministeriet forventer derfor, at forretningsgangene fremover bliver overholdt.

Sundhedsforvaltningen har senest indskærpet overholdelsen af forretningsgangene den 6. januar 2005. I den forbindelse blev cheferne på de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer anmodet om at sætte ledelsesmæssigt fokus på området.

Revisionsdirektoratet finder det – på baggrund af flere års bemærkninger om førkontrollens udførelse – beklageligt, at førkontrollerne stadig ikke udføres korrekt.

Ifølge besvarelsen tager Sundhedsforvaltningen Revisionsdirektoratets bemærkninger vedrørende kontrollen af alternative modtagere til efterretning.

Sundhedsforvaltningen oplyser i den anledning, at der med virkning fra ultimo juni måned 2005 nu også er sket en væsentlig forbedring af kontrolmuligheden vedrørende alternative modtagere i Sundhedsforvaltningen. Implementeringen af selvstændige kontorområder i BIS-systemet samt udvikling af et SAS-program har således muliggjort, at der ugentlig sendes lister over samtlige i Sundhedsforvaltningen nyoprettede alternative modtagere i BIS-systemet direkte til de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer. Kontrollen kan herefter ske i overensstemmelse med de i systemet FAKIR anførte regler for interne kontroller.

Revisionsudvalget tilslutter sig Revisionsdirektoratets beklagelse af, at Sundhedsforvaltningens førkontroller fortsat ikke udføres korrekt.

Temakontrol

12. Temakontrollen fastlægges årligt af Sundhedsforvaltningen og tilrettelægges efter følgende principper:

Kontrolemner og -omfang skræddersyes til det enkelte ydelsesområdes særlige forhold.

Kontrolemnerne kan skifte fra år til år.

Kontrolemner- og omfang kan være forskellige efter de særlige forhold i de enkelte kontorer.

Temakontrol på folkepensionsområdet

13. Temakontrollen for 2004 har omfattet i alt 59 sager vedrørende personer født i november 1939, som pr. 1. december 2004 var overgået fra førtidspension til folkepension og derfor overflyttet fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen til Sundhedsforvaltningen.

Resultatet af kontrollen viste, at 47 sager var modtaget i Sundhedsforvaltningen. Af de resterende 12 sager var pensionisten i 5 sager gift med en førtidspensionist, og sagen var derfor fortsat i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, i 4 sager var pensionisten omfattet af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens særlige målgruppe, og derfor var sagen stadig i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. 3 sager var fejlagtigt ikke oversendt til Sundhedsforvaltningen, og sagerne var nu rekvireret i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Ifølge besvarelsen tager Sundhedsforvaltningen Revisionsdirektoratets redegørelse til efterretning.

Temakontrollen viste endvidere:

- At samtlige 47 modtagne sager indeholdt en kendelse om førtidspension.
- At 46 sager indeholdt en aktuel bankerklæring underskrevet af folkepensionisten, og bankerklæring var indhentet i den sidste sag.
- At 41 sager var kontrolleret i Sundhedsforvaltningen ved modtagelsen, at dette var noteret i sagen, og at kontrollen i de sidste 6 sager nu var gennemført.
- At 43 folkepensionister ikke modtog løbende personlige tillæg ved overflytningen fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.
- For de 4 pensionister, som modtog løbende personlige tillæg ved overflytningen fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, blev det ved kontrollen konstateret, at der for 2 ikke var overført tillægs/fradragskoder fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen til Sundhedsforvaltningen. Overførslen var efterfølgende sket. Forholdet har ingen refusionsmæssig betydning.

Temakontrol på boligstøtteområdet

14. Sundhedsforvaltningen har i 2004 gennemført en temakontrol om de sager, som pr. 1. december 2004 var overgået fra førtidspension til folkepension og derfor overflyttet fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen til Sundhedsforvaltningen. Sagerne var gennemgået for, om de indeholdt korrekt underskrevet ansøgningsskema og bankerklæring underskrevet af pensionisten, samt om der var overensstemmelse mellem ansøgningsskema og boligstøttesystemet med hensyn til oplyst opvarmningsform.

Temakontrollen har omfattet 31 sager.

Resultatet af kontrollen viste, at 16 sager var modtaget i Sundhedsforvaltningen. Af de resterende 15 sager var pensionisten i 3 sager gift med en førtidspensionist, og sagen var derfor fortsat i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1 sag var returneret til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen med henblik på berigtigelse af dokumentation, og 11 sager var fejlagtigt ikke oversendt til Sundhedsforvaltningen. Disse sager var nu rekvireret i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Sundhedsforvaltningen tager ifølge besvarelsen Revisionsdirektoratets redegørelse til efterretning.

Temakontrollen viser endvidere:

- At 15 sager indeholdt et korrekt underskrevet ansøgningsskema, og 1 ansøgningsskema var rekvireret hos Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.
- At 7 sager indeholdt aktuel bankerklæring underskrevet af folkepensionisten.
- At 8 sager bliver udbetalt sammen med folkepensionen.
- At 15 sager har overensstemmelse mellem ansøgningsskemaet og boligstøttesystemets oplysninger om opvarmningsform.

Kompetenceskemaer

15. Revisionsdirektoratet har på de 3 udvalgte Pensions- og Omsorgskontorer Valby, Amager og Indre By konstateret, at lederen, eller en af denne bemyndigede medarbejder, har udfærdiget et kompetenceskema for hver kontrollerende medarbejder.

Revisorerklæring for IT-system

16. Ifølge regnskabs- og revisionsbekendtgørelsens § 23, stk. 2, skal kommunen, hvis der ved registrering af sagen og beregning af ydelsen anvendes et edb-system, og hvis databehandlingen helt eller delvis foretages af andre end den

dataansvarlige kommune, sikre, at der foreligger en uafhængig revisorerklæring om, at det pågældende system fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig og nøjagtig behandling af godkendte transaktioner.

Københavns Kommune benytter KMD-systemer både til registrering af sager og til udbetaling af ydelser.

Revisionsdirektoratet forventer, at Sundhedsforvaltningen indhenter en revisorerklæring for 2004 i lighed med den af KMDs revisor udarbejdede "Erklæring om it-sikkerheden i KMD vedrørende året 2003 beregnet til udsendelse til KMDs kunder".

Sundhedsforvaltningen har ifølge besvarelsen rekvireret den efterspurte revisorerklæring og fremsendt denne til den stedlige revision den 10. august 2005.

C. Gennemgangen af personsager

17. Revisionsdirektoratets sagsgennemgang har været baseret på 106 personsager fordelt med 25 sager om folkepension, 24 sager om personlige tillæg og helbrestillæg, 2 sager om efterlevelsespension, 5 sager om supplerende pensionsydelse, 25 sager om boligydelse som tilskud til lejere, 12 sager om boligydelse som lån til andelshavere, 9 sager om boligydelse som lån til ejere, 3 sager om boligydelse til lejere af ældreboliger og 1 sag om boligydelse til bofællesskab.

Sagerne blev udvalgt i Pensions- og Omsorgskontorerne Valby, Amager og Indre By.

Der blev ved udvælgelsen af folkepensionssager lagt vægt på nyetablerede sager, og sagerne blev ved gennemgangen bl.a. blevet kontrolleret for:

- At der forelå et af folkepensionisten underskrevet ansøgningsskema, eller at vedkommende var overgået fra førtidspension.
- At antallet af bopælsår var opgjort korrekt og på baggrund af oplysninger fra CPR-registeret.
- At ansøgningen var behandlet af administrationen i Pensions- og Omsorgskontoret.
- At den anvendte pengeinstitutkonto var identisk med den i ansøgningsskemaet oplyste eller eventuel senere meddelelse med folkepensionistens underskrift.
- At folkepensionistens indtægtsforhold var gennemgået.

For personlige tillæg og helbrestillæg skete sagsudvælgelsen med henblik på at udvælge

sager inden for hvert område, hvor der gives tillæg, og overvejende sager med løbende/kvartårlige ydelser.

Sagerne blev ved gennemgangen bl.a. undersøgt for:

- At der forelå en ansøgning om tillæg.
 - At der var foretaget en økonomisk beregning.
- De udvalgte sager på området for efterlevelsespension blev bl.a. undersøgt for:
- At der forelå bekræftelse af dødsfaldet.
 - At der var en ægtefælle/samlever, der var berettiget til at modtage efterlevelsespensionen.

De udvalgte sager på området for supplerende pensionsydelse blev bl.a. undersøgt for:

- At størrelsen af klientens og eventuel ægtefælles eller samlevers likvide formue ikke oversteg 54.600 kr.
- At eventuel aftrapning af ydelsen var sket i forhold til indkomstgrundlaget.
- At eventuel nedsættelse af ydelsen var sket i forhold til brøkpension.

De udvalgte sager på området for boligydelse som tilskud og boligydelse som lån blev bl.a. undersøgt for:

- At der forelå et af klienten underskrevet ansøgningsskema.
- At ansøgningsskemaet var påtegnet af udlejer.
- At ansøgningen var behandlet af forvaltningen.
- At ansøgningsskemaets oplysninger var korrekt indtastet.
- At klienten stadig var tilmeldt folkeregisteret på adressen.
- At den anvendte pengeinstitutkonto var identisk med den i ansøgningsskemaet oplyste eller eventuel senere meddelelse med klientens underskrift.
- At antal personer på adressen ifølge folkeregisteret svarer til ansøgningsskemaets oplysninger.
- At oplysning om formue og indtægter var overført automatisk fra Det Fælles Kommunale Indkomst- og Formuegrundlag (FIF).
- Kontrol af årligt beregningsgrundlag (indtægt) og korrikeret lejebeløb.
- Huslejens størrelse i forhold til husstandsindkomsten.

Kommentarer samt bemærkninger (i 12 sager) fra Revisionsdirektoratets gennemgang af de udvalgte sager er anført i det følgende og suppleret med oplysningerne fra besvarelsen af 25. august 2005.

Folkepension

18. Gennemgangen af de udvalgte sager på folkepensionsområdet gav ikke anledning til bemærkninger.

Personlige tillæg og helbredstillæg

19. I 1 sag manglede der dokumentation for den benyttede bankkonto(formel fejl).

Pensions- og Omsorgskontoret Christianshavn/Amager har oplyst, at ny bankerklæring er indhentet og vedlagt sagen.

I en sag forelå der ingen økonomisk beregning til brug ved vurdering af ydelsen af tillægget.

Kontoret har oplyst, at denne sag vedrører ansøgning om udvidet helbredstillæg til almindelig fodbehandling. Der foreligger ansøgningsskema samt kopi af bevilling i sagen. Ved bevilling indgår blandet andet oplysning om størrelsen af likvid formue og tillægsprocent. Selve beregningen af helbredstillæg sker direkte på regningerne – på grundlag af oplysninger om tilskudsprocent mv. i det sociale pensionssystem – efterhånden som regningerne modtages. Regningerne opbevares samlet i mapper i kontoret, således at disse er umiddelbart tilgængelige.

I en sag fremgik det ikke, at der var ansøgt om tillægget. Revisionsdirektoratet finder, at det altid bør fremgå af sagsmappen, at der er ansøgt om tillæg.

Sundhedsforvaltningen er enig i, at det altid bør fremgå af sagsmappen, at der er ansøgt om tillæg. Pensions- og Omsorgskontoret har oplyst, at kopi af brilleansøgning er rekvireret og vedlagt sagen.

Når en sagsbehandler på et Pensions- og Omsorgskontor anviser et tillæg til udbetaling, kan dette ske ved at anvende bestemte koder i pensionssystemet. Disse koder bliver ved hjælp af et af Sundhedsforvaltningen benyttet edb-system oversat til et KØR-registreringskontonummer. Edb-systemet bogfører herefter automatisk beløbet i KØR.

I forbindelse med gennemgangen af personlige tillæg og helbredstillæg har Revisionsdirektoratet konstateret 2 sager, hvor konteringen af ydelserne ved hjælp af koder ikke har medført en korrekt bogføring i KØR, da kodernes tekst ikke svarer til KØR-registreringskontonummers tekst.

Begge sager vedrører afdrag på ydede lån. I den ene sag forelå der ingen underskrevet tilbagebetalingserklæring. Den forkerte kontering har ingen refusionsmæssig betydning.

Ifølge Pensions- og Omsorgskontoret Christianshavn/Amager er den manglende tilbagebetalingserklæring (vedrørende personligt tillæg med tilbagebetalingspligt) indhentet og vedlagt sagen.

Af 2003-revisionsbetænkningen fremgik, at direktoratet fandt, at samtlige koders henføring til korrekt KØR-registreringskontonummer burde kontrolleres.

Af Sundheds- og Omsorgsudvalgets svar fremgik, at forvaltningen ville foretage en kontrol af, at samtlige koder henføres til korrekt KØR-konto.

Revisionsdirektoratets ovenstående konstateringer indicerer, at forvaltningens kontrol med koders henføring til korrekt KØR-registreringskontonummer endnu ikke er blevet udført korrekt.

Sundhedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets bemærkning til efterretning. Sundhedsforvaltningen har i efteråret 2004 foretaget en undersøgelse af det omtalte forhold, der viste, at der ikke er systemmæssige fejl i forhold til kontering af ydelserne ved hjælp af koder, og at der er foretaget korrekt bogføring i KØR. Der udestår fortsat en undersøgelse af samspillet mellem Indenrigsministeriets kontoplan og pensionssystemet. Efter aftale med den stedlige revision skal resultatet af denne undersøgelse foreligge inden udgangen af september 2005. Når resultatet af undersøgelsen foreligger, vil dette blive fremsendt til Revisionsdirektoratet.

Efterlevelsespension og supplerende pensionsydelse

20. Gennemgangen af de udvalgte sager på områderne for efterlevelsespension og supplerende pensionsydelse gav ikke anledning til bemærkninger.

Boligyldelse

D. Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering mv.

22. Til opfyldelse af kravet i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsens § 61, stk. 4 og 5, skal oplyses følgende:

Kategorier	Sager udvalgt ved stikprøve	Sager uden fejl	Sager med fejl af formel karakter	Sager med fejl med eventuel udbetalings- og/eller refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.

21. I 3 sager har det på tidspunktet for revisionens udførelse ikke været muligt at fremskaffe sagsmaterialerne.

Pensions- Omsorgskontoret Indre By/Vesterbro/Kgs. Enghave har oplyst, at de 3 sager nu er fremskaffet. Revisionsdirektoratet er underrettet herom.

I en sag manglede ansøgningen.

Kontoret har oplyst, at ansøgningen nu er flyttet fra bilagsmappen til selve sagsmappen.

I en sag var boligarealet indberettet med 120 m², mens det både af ansøgningen og BBR-registeret fremgik at være på 130 m².

Kontoret har oplyst, at der er sket en ny opmåling i forbindelse med byfornyelse. Sagen er nu omregnet på grundlag af 130 m² med virkning fra 1. januar 2003. Omregningen har medført en samlet regulering på 7.995 kr. (for meget udbetalt), som boligtageren tilbagebetaler afdragsvis.

I en sag var den indvendige vedligeholdelse indberettet med H (hel/ja), mens det af ansøgningen fremgik, at lejeren ikke skal istandsætte det lejede.

Kontoret har oplyst, at ejendomsadministrationen har bekræftet, at den indvendige vedligeholdelse påhviler boligtager helt. Sagen er således korrekt indberettet.

I en sag manglede der på ansøgningen oplysninger om, hvem den indvendige vedligeholdelse påhviler.

Ifølge kontoret har ejendomsadministrationen oplyst, at den indvendige vedligeholdelse påhviler boligtager helt. Kontoret har herefter omregnet sagen med tilbagevirkende kraft fra sagens opstart. Omregningen har medført en regulering/efterbetaling til pensionisten på i alt 206 kr. (Boligyldelsen har i størstedelen af perioden allerede været udbetalt med maksimumsbeløb).

Folkepension, efterlevelsespension og supplerende pensionsydelse	32	32			
Personlige tillæg og helbredstillæg	24	20	4 ¹⁾		
Boligyldelse	50	43	5	2	7.789
I alt	106	95	9 ¹⁾	2	

1) Sagerne kan omfatte flere fejltyper.

Sundhedsborgmester Lars Engberg 1992-1997.

Sundhedsborgmester Peter Martinussen 1998-2001.

Sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierø 2002-2004.

Anbefalinger.

III. Særlige kontrolarbejder

Revisorerklæringer

23. Sundhedsforvaltningens regnskabsopgørelse for 2003 over en bevilling fra Socialministeriet til projektet Reliabilitets- og validitetstesting af DCM-metoden i forbindelse med 8. udgave af DCM-manualen forsynede Revisionsdirektoratet den 12. juli 2004 med revisorerklæring.

VI. Habiliteten for sundhedsborgmester Lars Engberg ved kommunens aftaleindgåelse med KAB.

Administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat af 8. april 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 21. april 2005.

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
Formål.
Afgrænsning.
Metode.
- III. Baggrund.
De Gamles By.
KAB.
Lovgivningen i korte træk.
- IV. Administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB.
Perioden frem til første aftaleindgåelse den 19. juli 1993.
Administrationsaftalen af 25. november 1994.
Administrationsaftalen af 29. marts 1996.
Tiden frem til 31. december 1997.
Tiden frem til 31. december 2001.
Tiden frem til 31. december 2004.
- V. Det politiske ansvar.
Det politiske ansvar.
Det retlige ansvar (sanktioner).
Udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden.
Revisionsdirektoratets bemærkninger.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratets undersøgelse af administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB er udført efter anmodning af 21. december 2004 fra Revisionsudvalget.

Udvalgets anmodning til Revisionsdirektoratet hviler på opfordring fra Jens Johansen, medlem af Sundheds- og Omsorgsudvalget, og overborgmester Lars Engberg, tidligere sundhedsborgmester.

Administrationsaftalen vedrører bygningsdrift og administration af lejeaftalerne for beboerne i De Gamles By.

Opfordringen har baggrund i KAB's varsling af betydelige huslejestigninger over for beboerne i De Gamles By (DGB). Varslingen af huslejestigningerne har også bevirket, at Revisionsdirektoratet i øjeblikket gennemfører 2 undersøgelser om dels aftaler og kontrakter på plejehjemsområdet dels aftaler og kontrakter på øvrige decentrale områder i Københavns Kommune. Desuden har Økonomiudvalget efter høring af Sundheds- og Omsorgsudvalget i gangsat en analyse af plejehjemmenes økonomi.

Undersøgelsen, der er af udpræget juridisk karakter, bygger på den relevante lovgivning fra

begyndelsen af 1990'erne samt en række af kommunens egne interne regler. Der er gennemgået en omfattende juridisk litteratur, relevante betænkninger mv.

I Sundhedsforvaltningen er blevet gennemgået sager og gennemført flere drøftelser. Der er indhentet oplysninger hos KAB, herunder ved stedligt besøg.

Der er indhentet ekstern juridisk bistand i form af kvalitetssikring af sagens juridiske grundlag.

Undersøgelsen har 3 hovedelementer:

- Aftaleindgåelserne i 1993, 1994 og 1996 mellem DGB og KAB om ejendomsadministration samt efterfølgende drøftelser mellem kommunen og KAB.
- Det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene: Lars Engberg, Peter Martinussen og Inger Marie Bruun-Vierø.
- Habiliteten for Lars Engberg i forbindelse med kommunens aftaleindgåelse med KAB i ovennævnte år.

KAB's ejendomsadministration

I begyndelsen af 1990'erne blev det besluttet at ombygge de gamle plejeboliger i DGB til moderne plejeboliger – dette skete i perioden fra 1992 til 1998. Forretningsfører for kommunen på ombygningsarbejderne var KAB.

I takt med færdiggørelsen af moderniseringerne overgik ejendomsadministrationen til KAB.

Begrundelsen for valget af KAB kan ikke præcist oplyses.

Godkendelsen af KAB som forretningsfører både på ombygningsarbejderne og for ejendomsadministrationen skete i Sundhedsdirektoratet på vicedirektørniveau.

Der er ingen sager, dokumenter e.l., der dokumenterer eller indicerer, at kommunens godkendelse af KAB som forretningsfører har været behandlet på højere niveau end vicedirektørniveau.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at kommunen ved den første aftale mellem DGB og KAB i 1993 ikke var forpligtet til at gennemføre et EU-udbud. Kommunens Indkøbshåndbog synes at være overholdt.

Direktoratet konstaterer også, at kommunen ved den anden aftale mellem DGB og KAB i 1994 ikke skulle have været EU-udbud, da kontraktsummen ikke oversteg tærskelværdien på ca. 1,6 mio. kr. Derimod burde Sundhedsdirektoratet med en kontraktsum på næsten 1 mio. kr. have

indhentet flere tilbud i overensstemmelse med anvisningerne i kommunens Indkøbshåndbog.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at 1996-administrationsaftalen mellem DGB og KAB burde have været i offentligt EU-udbud, da kontraktsummen efter revisionens beregning udgjorde ca. 2,1 mio. kr.

Det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene

Revisionsdirektoratet giver en orienterende beskrivelse af, hvad der skal forstås ved det politiske ansvar henholdsvis de retlige sanktioner, som er en del af den kommunale tilsynsmyndigheds opgavevaretagelse.

Revisionsdirektoratet kan ikke afgive udtalelser af bindende karakter for de kommunale myndigheder og dermed placere ansvar. Direktoratet kan afgive bemærkninger og fremkomme med revisionsmæssige synspunkter.

Lars Engberg. Revisionsdirektoratet er sammenfattende af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver Lars Engbergs opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

Der henvises bl.a. til, at der ikke foreligger oplysninger, der dokumenterer eller indicerer, at Lars Engberg har fået forelagt de tre administrationsaftaler til godkendelse eller i øvrigt har haft kendskab til sagsbehandlingen.

Peter Martinussen. Under sundhedsborgmester Peter Martinussen blev der ikke behandlet sager i relation til administrationsaftalerne mellem Københavns Kommune og KAB.

Inger Marie Bruun-Vierø. Sammenfattende er Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver Inger Marie Bruun-Vierøs opgavevaretagelse ikke giver anledning til bemærkninger.

Der er ikke grundlag for at fastslå, at sundhedsborgmesteren burde have udfærdiget konkrete instrukser for Sundhedsforvaltningens håndtering af udbudsområdet.

Habiliteten for Lars Engberg

Revisionsdirektoratet konstaterer, at Lars Engberg ikke har truffet afgørelser eller deltaget i afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvor spørgsmålet om inhabilitet kunne være relevant.

Sundhedsforvaltningens rolle

Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at Sundhedsforvaltningen ikke synes at have overholdt forskrifterne i kommunens Indkøbshåndbog ved 1994-aftalen med KAB og

ikke i 1996 sendte aftalen med KAB i EU-udbud.

Revisionen finder det beklageligt, at forvaltningen ikke allerede i slutningen af 2004 sendte en ny aftale med KAB i EU-udbud.

Anbefalinger

Revisionsdirektoratet finder på baggrund af sagen, at der generelt i Københavns Kommune er behov for at overveje en opstramning af sagsbehandlingsreglerne.

Der synes at være behov for overordnede rammer og retningslinier, som både sikrer en forsvarlig og sikker administration til opfyldelse af gældende lovgivning og samtidig tilgodeser en personalepolitik, hvor arbejdet udføres af selvstændige og kompetente medarbejdere i overensstemmelse med kommunens værdibaserede ledelsespolitik.

Der er allerede gjort meget og meget er igangsat af moderne ledelsespolitikker og -værktøjer i form af forvaltningskontrakter, virksomhedskontrakter og andre former for kontrakter og aftaler.

Men en udbygning synes nødvendig efter revisionens opfattelse, så der opnås en bedre sammenhæng mellem pligterne for borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

Sundhed- og Omsorgsudvalget godkendte på mødet den 21. april 2005, at Sundhedsforvaltningens indstilling sendes til Revisionsdirektoratet som Sundheds- og Omsorgsudvalgets besvarelse af revisionsprotokollatet af 8. april 2005, og at sagen videresendes til Borgerrepræsentationen.

Sundhedsforvaltningens indstilling til udvalget indeholder følgende kommentarer:

Sundhedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat til efterretning og har noteret sig den rejste kritik og de anførte anbefalinger vedrørende forvaltningens håndtering af aftalegrundlaget med KAB om administration af lejemålene mv. i De Gamles By.

Forvaltningen har konstateret, at Revisionsdirektoratets protokollat ikke har afdækket problemstillinger ud over, hvad der fremgår af Sundhedsforvaltningens interne redegørelse, som blev forelagt for Sundheds- og Omsorgsudvalget i december 2004.

Endelig deltager Sundhedsforvaltningen gerne i et kommende arbejde med at udarbejde opstrammede sagsbehandlingsregler generelt for Københavns Kommune.

Der er indgået aftale med advokatfirmaet Nielsen & Thomsen om at bistå Sundhedsforvaltningen i at udbyde administrationsaftalen i De Gamles By. Udbudsforretningen af administrationsaftalen gennemføres i samarbejde med Københavns Ejendomme, som pr. 1. januar 2006 overtager ansvaret for bygninger. Den nye administrationsaftale forventes at kunne træde i kraft med virkning fra den 1. januar 2006.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratets undersøgelse er igangsat efter anmodning fra Revisionsudvalget. Udvalgets beslutning er sket efter opfordring fra borgerrepræsentant Jens Johansen, medlem af Sundheds- og Omsorgsudvalget, og overborgmester Lars Engberg, tidligere sundhedsborgmester.

Opfordringen til Revisionsudvalget fremkom den 14. december 2004 og havde baggrund i KAB's varsling af betydelige huslejestigninger over for beboerne i De Gamles By (DGB).

Formål

3. For undersøgelsen er der i Revisionsudvalgets anmodning af 21. december 2004 fastsat følgende kommissorium:

"På baggrund af artikel den 14. december 2004 i JP-København om administrationen af De Gamles By iværksættes en undersøgelse af de omstændigheder, der førte til, at KAB i 90'erne fik administrationen af De Gamles By, uden at sagen var i udbud, – herunder om der kan placeres et politisk ansvar hos nuværende og tidligere sundhedsborgmestre for, at der aldrig blev gennemført noget udbud.

Desuden undersøges det, om der kan være tale om habilitetsproblemer for den tidligere sundhedsborgmester Lars Engberg i forbindelse med Sundhedsforvaltningens indgåelse af aftale med KAB om administrationen af De Gamles By."

Undersøgelsen har således 3 hovedelementer:

- Aftaleindgåelserne i 1993, 1994 og 1996 mellem DGB og KAB samt efterfølgende drøftelser mellem kommunen og KAB.
- Det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene: Lars Engberg, Peter Martinussen og Inger Marie Bruun-Vierø.
- Habiliteten for tidligere sundhedsborgmester Lars Engberg i forbindelse med kommunens aftaleindgåelser i 1993, 1994 og 1996.

Revisionsdirektoratet har valgt at behandle kommissoriet på den måde, at direktoratet blot lægger de faktiske omstændigheder, der medførte, at administrationsaftalerne ikke kom i udbud.

Revisionsdirektoratet vil i undersøgelsen forsøge at give grundlag for at vurdere, om hændelsesforløbet bør have politiske konsekvenser, idet det ligger uden for Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse at konstatere, om der kan statueres et retligt eller politisk ansvar.

Desuden undersøges spørgsmålet om habiliteten for Lars Engberg.

Afgrænsning

4. Undersøgelsen omfatter alene de skriftlige administrationsaftaler mellem DGB og KAB (første aftale fra juli 1993, anden aftale fra november 1994 og den nugældende aftale fra marts 1996) samt de efterfølgende drøftelser om aftalen mellem kommunen og KAB.

Aftaler angående andre plejehjem er ikke omfattet af denne undersøgelse, men indgår under undersøgelse nr. 2 initieret af Sundheds- og Omsorgsudvalget ved beslutning på udvalgets møde den 16. december 2004 (undersøgelse nr. 2 behandles således særskilt og påregnes afsluttet i juni 2005). Aftaler i Sundhedsforvaltningen uden for plejehjemsområdet samt aftaler i kommunens øvrige forvaltninger behandles af Revisionsdirektoratet i undersøgelse nr. 3, som påregnes afsluttet i sommeren 2005.

Nærværende undersøgelse omfatter ikke selve sagen om huslejestigningerne for beboerne i DGB. Der er af Økonomiudvalget og efter høring af Sundheds og Omsorgsudvalget igangsat en analyse af plejehjemmenes økonomi, jf. Økonomiudvalgets beslutning på mødet den 17. marts 2005 (ØU 117/2005).

Som grundlag for forståelsen af valget af netop KAB inddrages oplysninger om ombygningen af de gamle plejeboliger i DGB til moderne plejeboliger efter finansieringsreglerne i ældreboligloven.

Metode

5. Undersøgelsen, der er af udpræget juridisk karakter, bygger på den relevante lovgivning fra begyndelsen af 1990'erne fx ældreboliglovgivningen, EU's udbudsdirektiver, forvaltningsloven, den kommunale styrelseslov, almenboliglovgivningen.

Sagen kompliceres ved, at kommunen skiftede styreform pr. 1. januar 1998: Fra magistratsstyre, jf. den særlige lov om Københavns Kommunes

styrelse, til mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Derudover bygger undersøgelsen på kommunens egne interne regler fx styrelsesvedtægten, Kasse- og Regnskabsregulativet, indkøbsregler, udbudspolitikken, delegationsreglerne (fra politisk niveau til afdelingen/forvaltningen og internt i disse), regler om stillingsbeskrivelser og om sagers førelse i kommunen (dokumentationen af sagsbehandlingen).

Desuden er der blevet gennemgået en omfattende juridisk litteratur, relevante betænkninger mv.

Sager om administrationsaftalerne er gennemgået i Sundhedsforvaltningen, ligesom flere drøftelser er blevet gennemført med relevante personer i forvaltningen.

Der er indhentet oplysninger hos KAB, herunder ved stedligt besøg hvor der bl.a. blev gennemgået bestyrelsesprotokollen for årene 1990-2004.

Revisionsdirektoratet vurderer som andre revisorer behovet for i større eller komplicerede sager at indhente ekstern bistand. Direktoratet har fundet anledning til at indhente ekstern juridisk bistand i form af en kvalitetssikring af sagens juridiske grundlag. Hjælp til udpegningen er modtaget fra en uafhængig instans uden for kommunen.

Advokatfirmaet Kromann Reumert har ydet bistand til kvalitetssikring af det formelle rent juridiske grundlag i form af regelbeskrivelsen, dvs. bortset fra regler om politisk ansvar. Det skal udtrykkeligt fremhæves, at beskrivelsen af det faktiske hændelsesforløb, de juridiske vurderinger og konklusioner, der drages i undersøgelsen, er Revisionsdirektoratets egne.

Revisionsdirektoratet har fået bekræftet af forvaltningen, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

III. Baggrund

Dette afsnit omhandler relevante baggrundsoplysninger og skal således tjene til forståelse af de 3 næstfølgende afsnit, der indeholder sagens 3 hovedspørgsmål.

De Gamles By

6. DGB hører under Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune. Det fremgår af DGB's historie, at bygningerne mellem Nørre Allé, Sjællandsgade og Guldbergsgade oprindeligt blev opført til erstatning for en gammel fattiggård. Disse bygninger, som stod færdige i

1891, blev ændret i flere omgange, bl.a. blev et alderdomshjem færdigopført i 1901.

Den 1. juli 1923 blev DGB indviet og senere moderniseret flere gange.

I begyndelsen af 1990'erne blev det besluttet at ombygge de gamle plejeboliger i DGB til moderne plejeboliger efter finansieringsreglerne i ældreboligloven. I perioden fra 1991 til 1998 blev alle enhederne i DGB ombygget til moderne plejeboliger (med undtagelse af R-huset og E-huset).

Ombygningen omfattede 8 boligblokke, som hver udgjorde en selvstændig enhed (afdeling). Der var i alt tale om 471 boliger.

Boligerne på 12 ud af de 63 plejehjem i Københavns Kommune administreres som almene boliger med en omkostningsbestemt huslejefastsættelse. I DGB er 5 ud af de 6 plejehjem omfattet af den omkostningsbestemte huslejefastsættelse. Huslejefastsættelsen for hovedparten af plejehjemmene sker således efter serviceloven (tidligere bistandsloven).

7. Ansvar for den daglige drift af plejecentret DGB påhvilede indtil 2001 centerlederen ifølge jobprofil (funktionsbeskrivelse) udarbejdet den 6. november 1989 af Plejehjemsadministrationen. Der foreligger ingen nyere stillingsbeskrivelse for centerlederen.

Centerlederens nærmeste overordnede var ifølge nævnte jobprofil direktøren i Plejehjemsadministrationen.

Efter beslutning i Borgerrepræsentationen skete der med virkning pr. 1. januar 1991 en sammenlægning i Magistratens 2. afdeling af Hospitalsdirektoratet, Plejehjemsadministrationen og Københavns Kommunes Sundhedsdirektorat til Københavns Sundhedsdirektorat.

Sundhedsdirektoratets sager til forelæggelse for borgmesteren for Magistratens 2. afdeling fremsendes gennem Magistratens 2. afdelings Sekretariat.

8. I 2001 blev det besluttet at foretage en decentralisering af DGB, så der til afløsning for plejecentret DGB dannedes 6 selvstændige plejehjem.

Parallelt hermed påbegyndtes et arbejde med at opsplitte økonomien til de 6 nye plejehjem, som før var styret centralt under centerchefen.

2002 var det første hele år, hvor de 6 plejehjem havde selvstændige budgetter. Den gamle fællesadministration i DGB blev samlet i en 7. enhed. Sundhedsforvaltningen arbejdede igennem hele 2002 løbende på at fastlægge varige

fremadrettede løsninger for de forskellige fællesopgaver. Det drejede sig fx om den fremtidige forankring af opgaverne vedrørende teknisk afdeling, ejendomsfunktionærer, bogholderifunktion, kirken mv. For så vidt angår relationerne til KAB henvises til afsnit IV.

KAB

9. KAB's officielle navn ifølge vedtægten af 12. juni 2001 er "KAB – Bygge- og Boligadministration S.m.b.a."

KAB, der blev stiftet i 1920, er i dag en almen forretningsførerorganisation, der har til formål at forestå opførelse, udlejning, administration, vedligeholdelse og modernisering af støttet boligbyggeri i overensstemmelse med reglerne i lov om almene boliger mv.

KAB's administration omfatter 27 almene boligorganisationer med 185 boligafdelinger, 10 parlamentariske selskaber, 3 kollegier samt DGB – i alt ca. 30.000 boliglejemaal.

KAB's øverste myndighed er repræsentantskabet, der består af KAB's bestyrelse samt 2 repræsentanter fra hver af de administrerede boligorganisationer/foretagender. I de administrerede boligorganisationer vælges herudover en repræsentant for hver påbegyndt antal på 500 lejligheder ud over de første 1.000 lejligheder. Desuden vælger ejendomsfunktionærerne 2 repræsentanter ansat i de administrerede boligorganisationer.

Repræsentantskabet består p.t. af 129 medlemmer.

Bestyrelsen består af 17 medlemmer.

Repræsentantskabet vælger 13 medlemmer og af disse skal 11 være beboere i de administrerede boligorganisationer.

Derudover vælges 2 personer med særlig interesse for og indsigt i områder, der falder ind under KAB's formålsparagraf.

3 medlemmer vælges af og blandt medarbejderne i KAB. Desuden vælges 1 medlem af garantterne (indskydere af KAB's garantikapital).

Bestyrelsen har den overordnede ledelse af KAB. Bestyrelsen er ansvarlig for driften, herunder for at budgetlægning/regnskabsaflæggelse og den daglige administration sker i overensstemmelse med gældende regler.

Som leder af den daglige drift ansætter bestyrelsen ifølge vedtægten en direktør/direktion.

10. Det fremgår af forretningsordenen for KAB's repræsentantskab, at der ifølge § 10 i KAB's vedtægt vælges til bestyrelsen 2 med-

lemmer med særlig interesse for og indsigt i områder, der falder ind under KAB's formålsparagraf.

Bestyrelsen indstiller kandidater til disse bestyrelsesposter, men der kan også foretages opstilling på selve mødet.

På KAB's bestyrelsesmøde den 19. maj 1992 blev det besluttet at indstille Lars Engberg som suppleant for sundhedsborgmester Jørgen Frederiksen.

På Borgerrepræsentationens møde den 24. september 1992 blev der fremlagt skrivelse af 15. september 1992 fra overborgmesteren vedrørende borgmester Lars Engbergs tiltrædelse som borgmester for Magistratens 2. afdeling samt Peter Martinussens tiltrædelse som borgmester for Magistratens 4. afdeling.

Lars Engberg skiftede således fra 4. afdeling til 2. afdeling og afløste derved sundhedsborgmester Jørgen Frederiksen.

Lars Engberg indtrådte i KAB's bestyrelse den 13. april 1993 som suppleant for Jørgen Frederiksen. Lars Engberg udtrådte af bestyrelsen den 27. oktober 2004 i forbindelse med udnævnelsen til overborgmester og blev afløst af suppleant Mona Heiberg, medlem af Borgerrepræsentationen.

Som det fremgår, udpeger Københavns Kommune således ikke medlemmer til KAB's bestyrelse.

11. KAB er som et almennyttigt boligselskab underlagt tilsynet fra Københavns Kommunes Bygge- og Teknikforvaltning, Plan & Arkitektur. Tilsynets opgave er at sikre, at KAB overholder den gældende boliglovgivning generelt i deres virke som boligselskab.

I relation til boligerne i DGB gælder, at det er kommunen selv, der ejer disse bygninger, og derfor har Plan & Arkitektur ikke en tilsynspligt over for disse boliger. Det betyder videre, at tilsynet heller ikke har nogen tilsynspligt i forhold til den indgåede administrationsaftale, hvor KAB ikke virker som boligselskab, men som en almindelig leverandør af serviceydelser til kommunen.

Lovgivningen i korte træk

12. DGB blev som bekendt underkastet en omfattende reovering fra kommunale plejehjem til ældreboliger (finansieret gennem lov om ældreboliger), hvorved administrationen af plejeboligerne ændredes fra administration i henhold til den tidligere bistandslov til administration efter almenboliglovgivningen.

Et af hovedelementerne i kommissoriet for undersøgelsen er vurderingen af, hvorvidt administrationsaftalen mellem DGB og KAB skulle have været i offentligt udbud. Efter de EU-retlige udbudsregler skal offentlige kontrakter over en vis størrelse udbydes i hele EU efter procedurer i EU-udbudsdirektivet for tjenesteydelser.

I 2004 skete der en sammenskrivning af udbudsdirektiverne, som indtil da omfattede: Indkøbsdirektivet, bygge- og anlægsdirektivet, tjenesteydelsesdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet.

I denne sammenhæng er tjenesteydelsesdirektivet det relevante direktiv, og afgørende for direktivets anvendelse er kontrakttypen samt kontraktens værdi. En kontraktværdi under den fastsatte tærskelværdi i direktivet medfører, at direktivet kun i begrænset omfang finder anvendelse. I forbindelse med fastsættelsen af kontraktsummen har det betydning, om aftalen er tidsbegrænset eller tidsubegrænset.

Københavns Kommune blev med virkning fra 1. januar 1998 underlagt den generelle kommunestyrelseslov.

Tidligere blev Københavns Kommunes styrelsesforhold reguleret i en særlig styrelseslov, jf. senest lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995 om Københavns Kommunes styrelse.

Københavns Kommunes inddragelse under den generelle kommunestyrelseslov havde til formål at give kommunen mulighed for at vælge andre styreformere end det hidtidige magistratsstyre.

Københavns Kommune har indført styreform: Mellemskolestyret med delt administrativ ledelse. Overgangen hertil har bl.a. betydet, at udvalgenes kompetence er forøget på bekostning af borgmesterens beføjelser – den umiddelbare forvaltning blev overført fra borgmestrene til udvalgene.

Kommunestyrelsesloven og -vedtægten fastlægger, at borgmestrene varetager den øverste daglige ledelse af de dele af kommunens administration, der varetager udvalgenes forvaltningsområder. Reglerne herom er ikke særligt detaljeret beskrevet.

For så vidt angår spørgsmålene om det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene og habiliteten for den tidligere sundhedsborgmester behandles disse ud fra kommunestyrelsesloven, forvaltningsloven og de almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger.

IV. Administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB

13. Dette afsnit om administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB er inddeelt i 6 faser for at tilgodese følgende forhold:

- Administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB er indgået i 3 omgange: 1993, 1994 og 1996. Der gælder forskellige styrelsesretlige regler: Magistratsstyre frem til 31. december 1997, som pr. 1. januar 1998 blev afløst af mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.
- Der er inddraget 3 sundhedsborgmestre: Sundhedsborgmester Lars Engberg, der var borgmester ved alle 3 aftaleindgåelser med KAB, sundhedsborgmester Peter Martinussen, der var den første sundhedsborgmester under den nye styreform, og sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierø, i hvis borgmesterperiode Sundhedsforvaltningen blev opmærksom på spørgsmålet om EU-udbud af administrationsaftalen med KAB.

Efterfølgende redegørelse indledes med oplysninger til forståelse af, hvorfor KAB blev valgt som forretningsfører.

Perioden frem til første aftaleindgåelse den 19. juli 1993

14. I større og komplicerede byggesager, som fx offentligt støttet byggeri, er det ikke altid tilfældet, at bygherren besidder den nødvendige specialviden og erfaring.

Ifølge Sundhedsforvaltningens sagsmateriale ville forvaltningens Ældrekontor i forbindelse med den første renovering af plejehjemmene i DGB pege på KAB som forretningsfører. DGB's centerleder havde ikke indvendinger hertil.

Den 17. februar 1992 godkendte en af Sundhedsdirektoratets vicedirektører Ældrekontorets indstilling om, at KAB blev udpeget som forretningsfører i ombygningssagen (bygning B og F med 66 boliger).

Borgerrepræsentationen behandlede på mødet den 3. juni 1992 ovennævnte ombygningssag, hvoraf det indledningsvist fremgik, at KAB var forretningsfører for Sundhedsdirektoratet. I sagen blev der afholdt licitation.

Sundhedsborgmester var Jørgen Frederiksen.

Det fremgår ikke af de modtagne sagsakter fra Sundhedsforvaltningen, hvorfor KAB blev udpeget som forretningsfører.

Der er ingen sager, dokumenter e.l., der dokumenterer, at godkendelsen af KAB som forretningsfører har været behandlet på højere niveau end vicedirektørniveau i Sundhedsdirektoratet.

15. KAB fremsendte den 9. juli 1993 udkast til administrationsaftale og udkast til driftsbudget/lejeforslag vedrørende bygning B og F. Skrivelsen fremsendtes til DGB og med att. til bl.a. en vicedirektør i Sundhedsdirektoratet.

Der henvises i skrivelsen til et foregående møde. Revisionsdirektoratet har for at få belyst baggrunden for valget af netop KAB som forretningsfører for administrationen af ejendommene udbedt sig et mødereferat fra både Sundhedsforvaltningen og KAB. Det har ikke været muligt at finde et referat af mødet.

På Revisionsdirektoratets forespørgsel har KAB oplyst om initiativet omkring indgåelsen af administrationsaftalen, at der ikke i KAB's sag foreligger materiale, som nærmere belyser dette.

Det oplyses imidlertid, at Københavns Kommune var meget optaget af de moderne plejeboliger, som KAB på det tidspunkt havde indrettet for Samvirkende Boligselskaber i Livornoparken på Amager, hvilket ifølge KAB antagelig var baggrunden for byggeforretningsfører-aftalen. Det har formentlig ifølge KAB ligget i en naturlig forlængelse af byggeopgaverne at overlade administrationen af plejeboligerne til KAB, efterhånden som byggearbejderne blev afsluttet.

Sundhedsforvaltningen har givet udtryk for nogenlunde tilsvarende synspunkter.

Der er ingen sager, dokumenter e.l., der dokumenterer eller indicerer, at ejendomsadministrationsaftalen har været behandlet på højere niveau end vicedirektørniveau i Sundhedsdirektoratet og derfor heller ikke forelagt for borgmesteren.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at Revisionsdirektoratet og Sundhedsforvaltningen i flere omgange har drøftet spørgsmålet om opgavevaretagelse og delegation under magistratsstyret, dvs. retningslinier for hvilke sager, der skulle forelægges for borgmesteren henholdsvis forelægges for hvem internt i Sundhedsdirektoratet.

På denne baggrund må det konkluderes, at der ikke findes egentlige delegationsdokumenter eller andre generelle instrukser om, hvilke sager der burde forelægges for højere instans.

Revisionsdirektoratet har fået oplyst, at dette har været afgjort efter de overordnede forskrifter i styrelsesloven for Københavns Kommune og praksis.

16. Administrationsaftalen af 19. juli 1993, der blev underskrevet af DGB's centerleder, havde følgende hovedindhold:

- KAB varetager som forretningsfører administrationen af plejeboligerne (66 boliger i bygning B og F), herunder opkrævning af bolig- og varmeudgifter og lignende ydelser.
- KAB er bemyndiget til at modtage huslejeindbetalinger samt efter lovgivningens regler at godkende budgetter og andre aftaler med DGB, og endelig at afholde de med forsvarlig drift af ejendommene nødvendige udgifter.
- KAB forestår udlejning af boliger efter anvisning fra DGB.
- For 1993 modtager KAB et administrationshonorar på 1.275 kr. pr. beregningsenhed (boliglejemål plus eventuelle andre lejemål). For særlige opgaver derudover beregner KAB særskilt honorar.
- Administrationsaftalen løber til udgangen af 1994 med mulighed for forlængelse.
- Senest til august 1994 tages aftalen op til genforhandling med henblik på fastsættelse af aftalens forlængelse (eller ophør) og ydelsernes omfang.

Det fremgår således, at 1993-aftalen var tidsbegrænset (ca. 1½ år).

17. Efterfølgende redegøres der nærmere for EU's og de danske udbudsregler med henblik på vurderingen af, hvorvidt det manglende udbud af administrationsaftalen har været i strid med disse regler.

EF-traktatens bestemmelser om de frie bevægeligheder har for offentlige indkøb udmøntet sig i udbudsdirektiverne, der finder anvendelse på offentlige kontrakter over en vis værdi.

Det er imidlertid fastslået i praksis, at traktatens grundlæggende regler og principper, herunder specielt ikke-diskriminationsprincippet, finder anvendelse selv på offentlige kontrakter, hvis værdi er lavere end den, der udløser anvendelse af udbudsdirektiverne – især anvendt i retspraksis efter 2000.

De traktatfæstede principper danner således hjemmelsgrundlag for udbudsdirektiverne.

18. Rådets direktiv af 18. juni 1992 (med senere ændringer) om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler (92/50/EØF) – i det følgende kaldet tjenesteydelsesdirektivet – fastsætter, i hvilket omfang medlemsstaternes statslige og lokale myndigheder samt øvrige offentlige organer er

forpligtede til at foretage offentlige udbud ved køb af tjenesteydelser.

Direktivet blev gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 415 af 22. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter om offentlige indkøb af tjenesteydelser i De Europæiske Fællesskaber. I bekendtgørelsen er det fastsat, at ordregivere skal overholde bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet, og at det er belagt med straf, såfremt en ordregiver overtræder visse af direktivets bestemmelser.

Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. juli 1993.

Tjenesteydelsesdirektivet omfatter offentlige tjenesteydelsesaftaler, hvorved ifølge artikel 1, litra a, som udgangspunkt forstås gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed. Tjenesteydelsesdirektivet indeholder ikke en definition af begrebet tjenesteydelse. Anvendelsesområdet for tjenesteydelsesdirektivet er imidlertid afgrænset negativt, således at tjenesteydelsesdirektivet omfatter alle anskaffelser, som ikke er omfattet af indkøbsdirektivet eller bygge- og anlægsdirektivet.

I medfør af bekendtgørelsens § 2 er ordregiver statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder samt offentligretlige juridiske personer og sammenslutninger af en eller flere af disse. DGB hører under Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune og vil derfor være en ordregiver i tjenesteydelsesdirektivets forstand.

Ifølge bekendtgørelsens § 3 skal ordregivere foretage offentligt eller begrænset udbud, hvor der agtes indgået en tjenesteydelsesaftale, når aftalens anslåede værdi, eksklusiv moms, udgør eller overstiger tærskelværdierne i artikel 7 i direktivet.

Tjenesteydelsesdirektivet sonderer mellem tjenesteydelser anført i direktivets bilag 1A, som direktivets procedureregler gælder fuldt ud for, og tjenesteydelser anført i direktivets bilag 1B, som direktivet kun regulerer i begrænset omfang.

Bilag 1A indeholder en liste over tjenesteydelser opdelt i 16 kategorier, hvor der for hver kategori er henvist til en række referencenumre i FN's CPC-nomenklatur, der er et klassifikationsystem for bl.a. tjenesteydelser.

I nærværende sag er der tale om ejendomsadministration. Denne ydelse er omfattet af CPC-referencenummer 82201 til 82206 og er anført i bilag 1A, punkt 14.

Såfremt værdien af en af administrationsaftalerne med KAB oversteg tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi, har kommunen således været forpligtet til at foretage EU-udbud af administrationsaftalen.

19. Tærskelværdiernes modværdi i national valuta justeres hvert andet år og offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende. I perioden fra 1. juli 1993 til 31. december 1993, hvor den første administrationsaftale blev indgået, udgjorde modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi DKK 1.578.412. I perioden fra 1. januar 1994 til 31. december 1995, hvor den anden aftale blev indgået, udgjorde modværdien i danske kroner DKK 1.548.078. I perioden fra 1. januar 1996 til 31. december 1997, hvor den tredje aftale blev indgået, udgjorde modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi DKK 1.587.689 for amtskommunale og kommunale kontrakter.

Såfremt der ikke er fastsat en samlet pris i en tjenesteydelsesaftale, følger det af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi, er:

- For tidsbegrænsede aftaler, hvis de løber 48 måneder eller derunder, den samlede værdi for hele løbetiden, dvs. det samlede vederlag, som skal betales til tjenesteyderen efter aftalen.
- For tidsubegrænsede aftaler, hvis løbetid er over 48 måneder, den månedlige værdi multipliceret med 48.

En tidsbegrænset aftale er en aftale, hvor ophørstidspunktet allerede kendes ved aftaleindgåelsen. Omvendt kendes ophørstidspunktet ikke ved en tidsubegrænset aftale, fx fordi aftalen løber, til den opsiges.

For tidsbegrænsede aftaler med en løbetid på over 48 måneder og for tidsubegrænsede aftaler forudsætter tjenesteydelsesdirektivet, at der opgøres en månedlig værdi af aftalen, dvs. det månedlige vederlag til tjenesteyderen. Det månedlige vederlag kan imidlertid være forskelligt fra måned til måned, og det fremgår ikke af tjenesteydelsesdirektivet, hvordan den månedlige værdi af en aftale skal opgøres.

Det fremgår imidlertid af litteraturen (EU's udbudsregler i praksis, Jesper Fabricius og René Offersen), at: "Man må her formentlig antage, at der foreligger udbudspligt, hvis de aftalte eller anslåede betalinger i de første 48 måneder af kontraktens løbetid sammenlagt når op på tærskelværdien eller derover."

Administrationsaftalen fra 1993 fastsætter ikke en samlet pris, og beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi skal derfor fastsættes efter tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

Som nævnt ovenfor er det fastsat i administrationsaftalen fra 1993, at den løber til udgangen af 1994, og at aftalen kan forlænges. Da en forlængelse imidlertid forudsætter, at parterne indgår aftale herom, må administrationsaftalen fra 1993 betragtes som tidsbegrænset med en løbetid på under 48 måneder. Det følger således af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi er den samlede værdi for hele løbetiden.

1993-aftalen havde for så vidt angår administrationshonorar en kontraktsum på ca. 125.000 kr. (1½ år), hvilket altså var langt under tærskelværdien.

Kommunen var derfor ikke forpligtet til at gennemføre et EU-udbud ved kontraktindgåelsen i 1993 om ejendomsadministrationsopgaverne i DGB.

20. Selv om der ikke er pligt til at gennemføre et EU-udbud, kan der være danske regler, herunder interne regler i kommunen, som indebærer pligt til at foretage et udbud.

Offentlige myndigheder var ligeledes på udbudsområdet undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder kravene om saglighed i forvaltningen.

For Københavns Kommune gælder desuden reglerne i kommunens egen Indkøbshåndbog, hvori der er udarbejdet en række interne regler for kommunens indkøb. Indkøbshåndbogen er udgivet af Københavns Kommunes Indkøbskommission. Håndbogen opdateres løbende.

Indkøbshåndbogen omfatter enhver aftale om køb af varer eller tjenesteydelser og indeholder en obligatorisk indkøbsinstruks samt en tilhørende indkøbsvejledning med forslag til metoder og fremgangsmåder, som ikke er obligatoriske.

Den obligatoriske indkøbsinstruks indeholder detaljerede regler om bl.a. indkøbsprincipper, indkøbspolitik, miljøbevidste indkøb, kvalitetshensyn, tilbudsindhentning, valg af leverandør, underretning af tilbudsgivere, afgivelse af indkøbsordre og en række andre forhold.

Retningslinierne henvender sig til kommunens institutioner, som er forpligtede til at overholde bestemmelserne, medmindre særlige forhold for vedkommende institution kan begrunde fravigelse heraf.

Om tilbudsindhentning angives det yderligere, at der i almindelighed bør indhentes tilbud fra et så stort antal tilbudsgivere, at der opnås størst mulig konkurrence. Dette kan dog udelades, hvis det fx drejer sig om indkøb af ringe økonomisk interesse.

Der er angivet en række oplysninger, som et skriftligt udbudsmateriale som minimum skal indeholde.

Bl.a. som følge af kontraktsummens størrelse og den elastiske regeludformning finder Revisionsdirektoratet ikke belæg for at fastslå, at Sundhedsdirektoratet i 1993 handlede i strid med kommunens Indkøbshåndbog.

Administrationsaftalen af 25. november 1994

21. Det fremgår af de fremsendte sagsakter fra Sundhedsforvaltningen, at der mellem DGB og KAB efterfølgende blev indgået tilføjelser til administrationsaftalen af 19. juli 1993.

Aftalen blev også i dette tilfælde underskrevet af DGB's centerleder.

Der foreligger ikke sager, dokumenter e.l., der belyser, hvorvidt personer i Sundhedsdirektoratet eller andre i Magistratens 2. afdeling har medvirket ved den nye aftale.

De væsentligste aftaletilføjelser var følgende:

- KAB varetager – ud over administrationen af de 66 ombyggede ældreboliger i blok B og blok F – som forretningsfører fra udgangen af oktober 1994 administrationen af den ombyggede blok S, der indeholder 111 boliger.
- Forretningsførelsen for blok S, der er en selvstændig enhed, varetages på samme måde som forretningsførelsen for blok B og blok F. Der føres selvstændigt regnskab for blok S, og der må ikke ske nogen sammenblanding af administrationsaftalen af blok B og F og blok S.
- Honoraret for 1994 udgør pr. beregningsenhed 1.302 kr. Der reguleres den 1. januar 1995, således at det samlede honorar pr. lejemål er på 1.380 kr.
- KAB overtager administrationen af blok S med udgangen af oktober 1994. Administrationshonorar afkræves for det tidspunkt, hvor de enkelte lejligheder bliver indflytningsklare.
- Aftalen kan opsiges af begge parter med 1 års varsel til udløb af et regnskabsår.
- Honoraret til KAB pristalsreguleres årligt.

Administrationsaftalen fra 1994 fastsætter ikke en samlet pris, og beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi skal derfor fastsættes efter tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

Administrationsaftalen fastsætter ikke et ophørstidspunkt, men løber til den opsiges, og aftalen må derfor betragtes som tidsubegrænset. Det følger således af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi, er den månedlige værdi multipliceret med 48.

Den samlede værdi af administrationsaftalen fra 1994 kan således opgøres til i alt ca. 975.000 kr.

Den samlede værdi af administrationsaftalen fra 1994 overstiger således ikke modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi i den relevante periode på 1.548.078 kr., og kommunen var derfor ikke forpligtet til at gennemføre et EU-udbud ved kontraktindgåelsen i 1994 om ejendomsadministrationsopgaverne i DGB.

Af det foreliggende sagsmateriale kan det ikke udledes, om Sundhedsdirektoratet har overvejet at indhente tilbud på opgavens udførelse fra andre end KAB, jf. kommunens Indkøbshåndbog.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at Sundhedsdirektoratet ikke indhentede flere tilbud i overensstemmelse med anvisningerne i kommunens Indkøbshåndbog, selv om kontraktsummen beløb sig til ca. 975.000 kr.

Administrationsaftalen af 29. marts 1996

22. Den nuværende administrationsaftale mellem DGB og KAB blev indgået den 29. marts 1996

Aftalen blev underskrevet af DGB's centerleder og af dennes souschef.

Det fremgår ikke af sager, dokumenter e.l., at aftalen har været behandlet af personer i Sundhedsdirektoratet eller på politisk niveau (borgmesteren).

Det er i administrationsaftalens § 1 fastsat, at KAB som forretningsfører varetager administrationen af følgende ombyggede ældreboliger:

Blok B og F:	66 boliger
Blok S:	111 boliger
Blok D:	33 boliger
Blok A:	33 boliger
Blok C:	30 boliger
Blok K:	44 boliger
Blok L:	70 boliger
Blok M:	84 boliger

Der er således tale om 471 boliger. Det er angivet i aftalens § 5, hvilke blokke KAB har overtaget administrationen af (blok B og F, blok S, blok D samt blok A) henholdsvis forventer at overtage administrationen af: Blok C forventedes overtaget oktober 1996, blok K i

april 1997, blok L i januar 1998 og blok M i oktober 1998.

Hovedpunkterne i aftalen er i øvrigt følgende:

- KAB foretager opkrævning af bolig- og varmeudgifter og lignende ydelser.
- KAB er bemyndiget til at modtage huslejeindbetalinger.
- KAB forestår udarbejdelse af budgetforslag og varsler eventuelle huslejestigninger.
- KAB forestår udlejning af boliger efter anvisning fra DGB.
- KAB modtager et administrationsbidrag beregnet på grundlag af antal administrerede lejemålsenheder. Administrationsbidraget til KAB er ens for samtlige ombyggede blokke i DGB.
- For 1996 udgør administrationshonoraret til KAB 1.421 kr. pr. beregningsenhed.
- KAB overtager administrationen af de enkelte boligblokke i takt med færdiggørelsen. Administrationshonoraret opkræves fra det tidspunkt, hvor de enkelte lejligheder er indflytningsklare.
- Administrationsaftalen træder i stedet for administrationsaftalen af 19. juli 1993 med tilføjelser dateret 25. november 1994.
- Aftalen kan opsiges af begge parter med 1 års varsel til udløb af et regnskabsår.
- Administrationshonoraret til KAB pristalsreguleres årligt. For særlige opgaver derudover beregner KAB et særskilt honorar.

Administrationsaftalen fra 1996 fastsætter ikke en samlet pris, og beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi skal derfor fastsættes efter tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

Administrationsaftalen fastsætter ikke et ophørstidspunkt, men løber til den opsiges, og aftalen må derfor betragtes som tidsubegrænset. Det følger således af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi er den månedlige værdi multipliceret med 48.

Det er som nævnt aftalens anslåede (fremtidige) værdi, der er afgørende ved fastsættelsen af kontraktsummen.

Ved aftalens indgåelse udgjorde det samlede administrationshonorar årligt ca. 345.000 kr. og var derfor isoleret set under tjenesteydelsesdirektivets grænseværdi.

Det følger imidlertid af aftalens vilkårene, at de enkelte boligblokke i forbindelse med færdiggørelsen løbende omfattes af administrationsaftalen og stigende til samlet 471 boliger i oktober 1998.

Revisionsdirektoratet har med det successive udgangspunkt i aftalens § 5 og med et årshonorar pr. lejemål på 1.421 kr. beregnet, at kontraktsummen på daværende tidspunkt udgjorde ca. 2,1 mio. kr. i 1996-priser.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at 1996-administrationsaftalen dermed var omfattet af de EU-retlige regler om offentligt udbud, da modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi i den relevante periode udgjorde 1.587.689 kr.

Revisionsdirektoratet er endvidere af den opfattelse, at opsigelsesvilkårene i administrationsaftalen er uden betydning i forhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5. Dette er ligeledes gældende for så vidt angår længden af opsigelsesvarsler.

Tiden frem til 31. december 1997

23. I tiden fra den 29. marts 1996, hvor den nugældende administrationsaftale indgås, og frem til 31. december 1997, hvor epoken med magistratsstyre i Københavns Kommune slutter, ses der ikke at indtræffe væsentlige begivenheder af betydning for denne undersøgelse, bortset fra at sundhedsborgmester Lars Engberg afløses af sundhedsborgmester Peter Martinussen.

Tiden frem til 31. december 2001

24. Københavns Kommune blev som tidligere nævnt med virkning fra 1. januar 1998 inddraget under den almindelige kommunestyrelseslov.

Kommunen valgte styreformen: Mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, jf. styrelseslovens §§ 64 a og 65.

Mellemformsstyre betyder, at Økonomiudvalget består af overborgmesteren og de stående udvalgs formænd (i Københavns Kommune benævnt borgmestre) samt et antal yderligere medlemmer af Borgerrepræsentationen (p.t. 6 borgerrepræsentanter).

Delt administrativ ledelse betyder, at den administrative ledelse er delt mellem overborgmesteren og de øvrige seks borgmestre. Borgmestrene varetager den administrative ledelse for hvert af deres områder.

I kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse (også Odense og Aalborg Kommuner) varetager Økonomiudvalget og de stående udvalg den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens vedtagelser og inden for de af Borgerrepræsentationen fastsatte rammer.

Opgavefordelingen på det administrative område mellem de forskellige kommunalpolitiske organer er således:

- Borgerrepræsentationen drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.
- Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.
- Borgmestrene har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Overborgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration.

25. Borgmesterens opgave med den øverste daglige ledelse er af overordnet karakter og vedrører ikke det materielle indhold i forhold til sager under det stående udvalgs/Økonomiudvalgets kompetenceområde. En borgmester har ingen instruktionsbeføjelser eller omgørelsesret med hensyn til indholdsmæssige spørgsmål, som hører under udvalgene.

Borgmestrene er ansvarlige for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen og skal sikre, at udvalgenes og Borgerrepræsentationens beslutninger bliver effektueret.

Der er således tale om en ledelse af beslutningsprocessen, og herunder skal borgmestrene:

- Sørge for, at forvaltningens administrationsapparat er funktionsdygtigt.
- Drage omsorg for sagernes ekspedition, herunder overholdelse af tidsfrister og høringsforskrifter, og om fornødent udfærdige forskrifter herfor.
- Sikre sagernes korrekte formelle behandling.
- Fastsætte sagsbehandlingsregler.
- Have det øverste ansvar for personaleledelse og personaleadministration.
- Sikre, at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af afdelingens opgaver.
- Sikre, at de ansatte iagttager regler for god forvaltningsskik.
- Sikre, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer.
- Sikre den nødvendige koordinering mellem sammenhængende sagsområder.

Der er således tale om en bred opgaveportefølje, hvor grænsen mellem de formelle forhold

vedrørende sagsekspeditionen og egentlige indholdsmæssige forhold ikke altid er skarp.

Det tilføjes, at såfremt en borgmester bliver opmærksom på mangler ved den kommunale forvaltning, påhviler det borgmesteren at søge manglerne afhjulpnet og om fornødent at indbringe spørgsmålet for Økonomiudvalget.

26. Sundheds- og Omsorgsudvalget godkendte på sit møde den 14. januar 1998 udvalgets opgavevaretagelse samt delegationen fra udvalget til borgmesteren.

Begrundelsen for delegationen var beskrevet som nødvendigheden af at undgå at pålægge politikerne en uoverkommelig arbejdsbyrde og for at sikre en hurtig og effektiv sagsekspedition, så udvalget kan koncentrere sig om forhold, der har politisk interesse samtidig med, at udvalget sikres et fuldt dækkende overblik over virksomheden inden for udvalgets totale sagsområde.

Sundheds- og Omsorgsudvalgets opgavevaretagelse blev beskrevet ved en række eksempler, der ikke var udtømmende, men hvor sagsniveauet angives.

Ud over de konkrete sagsområder blev det afsluttende angivet: "Sager i øvrigt af væsentlig almen og principiel interesse".

Efterfølgende har Sundheds- og Omsorgsudvalget benyttet sig af muligheden for at delegerer kompetence til Sundhedsforvaltningen.

Ovennævnte beskrivelse af udvalgets opgavevaretagelse og delegationsreglerne giver et godt udgangspunkt for vurderingen af, hvilke sager der skal forelægges for hvilken instans.

Men der foreligger ifølge de indhentede oplysninger ikke et samlet dokument i Sundhedsforvaltningen, der angiver kompetenceinstruktioner fra borgmesteren til forvaltningen og internt i forvaltningen.

27. Det sidste år i perioden 1998-2001 var sundhedsborgmester Peter Martinussen og Sundhedsforvaltningen i mediernes betydelige bevågenhed som følge af den såkaldte "Ligkistesag".

Denne sag udmøntede sig i to advokatundersøgelser om dels tre navngivne embedsmænds rolle dels hvorvidt skiftende ressortborgmestre havde været vidende om uregelmæssigheder i forholdet mellem Københavns Kommune og Arbejdernes Ligkistemagasin, og på den baggrund burde have grebet ind og bragt sådanne uregelmæssigheder til ophør.

Et væsentligt spørgsmål i sagen angik overholdelsen af gældende udbudsregler.

28. Af betydning for nærværende sags bedømmelse skal det nævnes, at Københavns Kommune har udarbejdet en række interne regler med hensyn til kommunens udbud.

Københavns Kommunes udbudspolitik blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 26. august 1999, som umiddelbart gældende for de syv forvaltninger og Revisionsdirektoratet.

Den vedtagne udbudspolitik gælder principielt for alle former for ydelser.

Udbudspolitikken indeholder en række bestemmelser, hvoraf skal nævnes, at ledelsen har pligt til løbende at sikre, at opgaveløsningen, herunder de opgaver der aktuelt udføres af eksterne leverandører, foregår på den mest effektive måde såvel på kort som på lang sigt. Overvejelser om udbud skal integreres i udvalgenes almindelige styring og planlægning af aktiviteter. I styringen inddrages kvalitet og miljømæssige forhold.

I forbindelse hermed gennemgås med jævne mellemrum alle opgaver for at vurdere, om en opgave kan løses på en bedre måde.

Kommunens udbudspolitik blev i august 2000 suppleret med Vejledning i udbud og udlicitering.

Derudover har Borgerrepræsentationen den 6. april 2000 vedtaget Københavns Kommunes nye indkøbspolitik.

Tiden frem til 31. december 2004

29. Som tidligere nævnt blev det i 2001 besluttet at foretage en decentralisering af DGB, så der til afløsning for plejecentret DGB skulle dannes 6 selvstændige plejehjem.

Ifølge de indhentede oplysninger fra KAB blev KAB i efteråret 2001 anmodet af Sundhedsforvaltningen om at afgive tilbud på udvidelse af den eksisterende administrationsaftale mellem DGB og KAB til at omfatte samtlige bebyggelser i DGB.

Baggrunden var nedlæggelse af den daværende centeradministration samt ønsket om nogle ændringer forårsaget af en decentralisering af bygningsdriften til forstanderne for de enkelte boligenheder.

KAB fremsendte et sådant tilbud til Sundhedsforvaltningen den 11. februar 2002.

Ifølge Sundhedsforvaltningens oplysninger blev elementerne i denne aftale drøftet længe mellem medarbejdere i Sundhedsforvaltningen og KAB.

I efteråret 2003 påpegede Sundhedsforvaltningens nyligt etablerede økonomistab, at aftalen var omfattet af tjenesteydelsesdirektivet, og at den derfor skulle i udbud.

Det meddeltes derfor KAB på et møde den 4. december 2003, at Sundhedsforvaltningen ikke kunne indgå en fornyet aftale med KAB, og at forvaltningen i stedet fandt, at aftalen skulle i udbud.

På baggrund af dette møde skrev Sundhedsforvaltningen den 9. december 2003 til KAB, at forvaltningen ønskede at gennemføre et EU-udbud, således at en ny aftale ville kunne træde i kraft den 1. januar 2005.

Sundhedsforvaltningen meddelte i samme skrivelse, at forvaltningen opsagde den i 1996 indgåede administrationsaftale mellem KAB og forvaltningen til udløb den 31. december 2004.

På et møde i april 2004 drøftedes forskellige forhold mellem Sundhedsforvaltningen og KAB. På dette tidspunkt var det blevet klart, at bygningerne i DGB skulle overgå til den kommende fælleskommunale Ejendomsenhed. Herudover var der overvejelser om, hvordan opgavefordelingen bedst blev tilrettelagt mellem forvaltningens egen tekniske afdeling og de opgaver, der skulle indgå i administrationsaftalen med KAB.

Dette møde blev fulgt op af en mail af 14. maj 2004, hvor Sundhedsforvaltningen meddelte KAB, at man var indstillet på at forlænge den midlertidige kontrakt med 1 år, således at en for alle parter ordentlig udbudsforretning mv. kunne finde sted.

30. Der gøres i oplysningerne fra Sundhedsforvaltningen opmærksom på, at forløbet omkring en ny administrationsaftale med KAB ikke har været drøftet med Sundhedsforvaltningens administrerende direktør og ej heller forelagt politisk.

For så vidt angår den overordnede opgavevaretagelse og delegation heraf inden for Sundheds- og Omsorgsudvalgets område skal der henvises til, at udvalget på sit møde den 7. januar 2002 godkendte forvaltningens indstilling af: Oversigten over sagsniveauet i udvalgets opgavevaretagelse samt oversigten over beføjelser, som varetages af borgmesteren samt delegationerne til Sundhedsforvaltningen.

Mindre væsentlige ændringer blev besluttet i forhold til oversigten fra den 14. januar 1998.

V. Det politiske ansvar

31. Det ligger uden for Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse at statuere et politisk ansvar eller et juridisk ansvar.

Derimod kan Revisionsdirektoratet afgive bemærkninger spændende fra fx henstillinger til beklageligt og til kritik, alt afhængig af skønnet over sagernes kritiske omfang og indhold.

Det politiske ansvar

32. Ved udsagnet – et kommunalbestyrelsesmedlem har et politisk ansvar for varetagelsen af sit hverv – forstås, at medlemmets handlinger underkastes vælgeres dom.

Hertil hører også, at medlemmet udsættes for kritik i offentligheden eller det politiske bagland.

Det politiske ansvar er den mekanisme, der får det repræsentative demokrati til at svare til sit navn.

I kommunestyret er det politiske ansvars ydre følger mere begrænsede end i statsstyret. Det er koncentreret om nyvalg hvert fjerde år.

Loven har ikke åbnet mulighed for opløsning af kommunalbestyrelsen i valgperiodens løb.

Det politiske ansvar får sin fulde virkning, når det gøres gældende som vælgeres dom på valgdagen

Dommen gælder kommunalbestyrelsens resultater i den forløbne periode og det enkelte medlems andel deri.

Derfor hører det med til det politiske ansvar, at vælgerne danner sig deres opfattelse i periodens løb.

Man taler om politisk ansvar, fordi et medlems handlinger kan udløse reaktioner, der påvirker medlemmets politiske status, således også reaktioner i form af presseomtale, læserbreve, tilkendegivelser fra det politiske bagland i partiforeninger, borgerforeninger, og endda fratagelse af tillidshverv eller tab af almindelig anseelse.

I forholdet indadtil mellem kommunalbestyrelsen og borgmesteren kan der gøres et begrænset politisk ansvar gældende over for borgmesteren ved, at kommunalbestyrelsen tilkendegiver sin mistillid og eventuelt gør det i form af en opfordring til at nedlægge hvervet.

Hvis borgmesteren administrerer i strid med kommunalbestyrelsens beslutninger, er der i styrelseslovens § 66, stk. 2, en mulighed for at afsætte borgmesteren. Kravet er, at han groft tilsidesætter de opgaver, der er pålagt ham af kommunalbestyrelsen.

Det retlige ansvar (sanktioner)

33. Det følgende er af hensigtsmæssige grunde beskrevet med udgangspunkt i den gældende

lovgivning, uanset denne sag strækker sig over perioden 1992-2004.

Ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 blev der foretaget en række ændringer i den kommunale styrelseslov i relation til bestemmelserne om tilsynet med kommunerne, jf. klagereformudvalgets overvejelser i betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne.

Styrelseslovens kapitel VI (§§ 47-51) vedrører statsamtmandens tilsyn, mens kapitel VII (§§ 52-56) omfatter indenrigs- og sundhedsministerens tilsyn.

Tilsynet med Københavns Kommune varetages af statsamtmanden for Københavns Amt.

Ifølge lovens § 48, stk. 1, fører statsamtmanden tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udfærdiget i medfør af denne lovgivning.

Det følger af bestemmelsen, at statsamtmanden påser kommunernes overholdelse af lovgivningen, dvs. såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynet er således som hidtil et legalitetstilsyn.

34. Statsamtmandens kompetence omfatter også borgmesterens virksomhed på kommunalbestyrelsens vegne, fx de afgørelser, som borgmesteren træffer på kommunalbestyrelsens vegne i medfør af lovens § 31, stk. 1, (sager som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl). Tilsvarende omfattes afgørelser, som borgmesteren træffer efter delegation fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg.

Endvidere er borgmesterens funktion som den, der forbereder, indkalder og leder kommunalbestyrelsens møder, omfattet, jf. lovens § 30.

Derimod omfatter statsamtmandens kompetence ikke borgmesterens funktion som øverste daglig leder af kommunens forvaltning, jf. lovens § 31, stk. 3, der udføres under ansvar over for kommunalbestyrelsen.

35. Statsamtmandens retlige sanktioner er fastlagt i styrelseslovens §§ 50 a-50 d:

- Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan statsamtmanden sætte beslutningen ud af kraft (annullation ifølge lovens § 50 a).
- Under behandlingen af sagen kan statsamtmanden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning (lovens § 50 a).

- Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsamtmanden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlig for undladelsen, tvangsbøder (lovens § 50 b).
- Statsamtmanden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført tab (lovens § 50 c).
- Statsamtmanden kan frafalde sagsanlæg efter § 50 c mod, at den pågældende inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen henholdsvis det kommunale fællesskab (erstatningsretlige bodsinstitut ifølge lovens § 50 d).

Statsamtmandens afgørelser om anvendelse af de foranstaltninger, der er nævnt i §§ 50 a-50 d, kan af de organer eller medlemmer, foranstaltningerne er rettet imod, indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren (lovens § 52).

Afsluttende skal det nævnes, at det fastsættes i styrelseslovens § 61, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simple uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Påtalebestemmelsen i den hidtil gældende lovs § 61 c, stk. 2. hvorefter strafferetlig påtale kun kunne ske efter tilsynsmyndighedens begæring, er ophævet.

Udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden

36. Styrelseslovens § 50 bestemmer, at statsamtmanden kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Bestemmelsen lovfæster tilsynsmyndighedernes mest anvendte reaktionsmulighed: Afgivelse af en vejledende udtalelse indeholdende tilsynsmyndighedens retsopfattelse.

Statsamtmanden kan i den vejledende udtalelse og i overensstemmelse med hidtidig praksis opfordre/anmode kommunen om at genoptage sagens behandling samt foreholde kommunen, hvad den efter statsamtmandens opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre (et såkaldt konstaterende pålæg).

Et konstaterende pålæg eller en vejledende udtalelse i øvrigt har ikke selvstændige retsvirkninger, men hvis udtalelsen ikke efterleveres af kommunen, vil tilsynet efter omstændighederne kunne følge op herpå, jf. ovennævnte sanktioner.

Statsamtmanden kan også efter anmodning fra kommunen afgive en vejledende udtalelse om

lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, inden kommunen træffer en beslutning.

Det falder uden for tilsynets beføjelser at udtale kritik af eller påtale kommunens dispositioner, uanset om der er handlet i strid med lovgivningen. Der er som nævnt alene tale om et legalitetstilsyn.

37. Ombudsmanden kan som hovedregel alene fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 22.

Ombudsmanden kan fx kritisere en afgørelse og henstille til vedkommende myndighed, at den ophæver eller ændrer afgørelsen.

Myndigheden er ikke retligt forpligtet til at efterkomme ombudsmandens henstilling. Sådanne henstillinger følges i praksis så godt som altid.

Ombudsmanden kan således ikke på samme måde som domstolene eller en rekursinstans med bindende virkning ophæve eller ændre en påklaget afgørelse.

Ved bedømmelsen af eventuelle konsekvenser af retlige fejl ved konkrete afgørelser giver ombudsmanden kun undtagelsesvis udtryk for, om fejlen må antages at medføre ugyldighed, rettelse, godtgørelse eller erstatningsansvar.

Revisionsdirektoratets bemærkninger

38. I det foregående er der givet en orienterende beskrivelse om, hvad der forstås ved det politiske ansvar henholdsvis de retlige sanktioner, som er en del af den kommunale tilsynsmyndigheds opgavevaretagelse.

Desuden er kort omtalt vejledende udtalelser fra tilsynsmyndigheden, ligesom ombudsmandens almindelige reaktionsmuligheder er nævnt.

Revisionsdirektoratet kan ikke afgive udtalelser af bindende karakter for de kommunale myndigheder og dermed placere ansvar.

Revisionen har en anderledes placering og funktion set i forhold til ovennævnte.

Rapporteringskravet til Revisionsdirektoratet er, at revisionsprotokollaterne skal indeholde en redegørelse om arten og omfanget af den udførte revision samt de bemærkninger, som revisionen har givet anledning til.

Revisionens bemærkninger spænder som nævnt vidt. Rubriceringen og prioriteringen af bemærkningerne er udviklet gennem Revisionsudvalgets praksis i de seneste år, jf. senest 2003-revisionsbetænkningen, bilag 1.

Om de tre sundhedsborgmestre skal der fremsættes følgende revisionsmæssige synspunkter:

Tidligere sundhedsborgmester Lars Engberg 1992-1997

39. Følgende faktiske forhold indgår i vurderingen:

- Revisionsdirektoratet konstaterer, at Sundhedsforvaltningen ikke har sendt 1996-administrationsaftalen i EU-udbud, selv om aftalens værdi oversteg EU-tærskelværdien.
- Revisionsdirektoratet konstaterer, at Sundhedsforvaltningen ikke indhentede flere tilbud i overensstemmelse med Københavns Kommunes Indkøbshåndbog i forbindelse med indgåelsen af 1994-administrationsaftalen, selv om kontraktsummen var af en betydelig størrelse.
- Lars Engberg var ikke sundhedsborgmester, da Sundhedsforvaltningen første gang valgte KAB som forretningsfører – i forbindelse med renoveringen af plejehjemmene i DGB.
- Der er ikke modtaget oplysninger fra Sundhedsforvaltningen, der dokumenterer eller indicerer, at Lars Engberg har fået forelagt de tre administrationsaftaler til godkendelse eller i øvrigt har haft kendskab til sagsbehandlingen.
- KAB har oplyst, at såvel byggeforretningsfører-aftalerne som administrationsaftalerne er forhandlet og indgået mellem det administrative personale i henholdsvis Sundhedsforvaltningen og KAB. Aftalerne har ikke været forelagt KAB's bestyrelse til godkendelse. Aftalerne er kort omtalt i direktionsberetningerne, som fremsendes til orientering for KAB's bestyrelse.
- Revisionsdirektoratet har ved besøg hos KAB gennemgået bestyrelsesprotokollen for den omhandlede periode. Gennemgangen af protokollen, der i form og indhold fremstår professionelt, gav samme konklusion som nævnt af KAB.

40. Spørgsmålet er herefter, om sundhedsborgmesteren kan bebrejdes det manglende udbud eller forvaltningens handlen i strid med kommunens Indkøbshåndbog.

Dette drejer sig nærmere om spørgsmålet om, hvorvidt pligterne som borgmester er overtrådt.

Den særlige styrelseslov for Københavns Kommune indeholdt i § 30 en bestemmelse, der svarer til pligterne for borgmestre i den almindelige styrelseslov:

"Hver borgmester forestår på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde

inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med Borgerrepræsentationens vedtagelser og i overensstemmelse med vedtægter og regulativer, udstedt af Borgerrepræsentationen."

Heri indgår borgmestrenes opgaver som administrative chefer for hver deres afdeling. Den kompetence, som de herved skulle udøve, svarer til den øverste daglige ledelse, som i andre kommuner ligger hos borgmesteren.

Af væsentlig betydning er i denne forbindelse, om der af borgmesteren var fastsat interne kompetencefordelingsplaner, instrukser for sagsbehandlingen, overholdelsen af de formelle regler (love, bekendtgørelser, kommunens interne regler mv.) kontrolprocedurer mv.

Dette hviler på et skøn, da borgmesteren kun er forpligtet til at udarbejde skriftlige sagsbehandlingsregler mv., hvis det må anses for fornuddent.

Ifølge de for Revisionsdirektoratet foreliggende oplysninger var det ikke sædvanligt under Københavns Kommunes magistratsstyre, at der var udfærdiget generelle sagsbehandlingsregler.

Sammenfatning. Revisionsdirektoratet er i det hele af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver sundhedsborgmester Lars Engbergs opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

Tidligere sundhedsborgmester Peter Martinussen 1998-2001

41. Under sundhedsborgmester Peter Martinussen blev der ikke behandlet sager i relation til administrationsaftalerne mellem Københavns Kommune og KAB, hvorfor følgende sammenfatning skal gives:

Sammenfatning. Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver sundhedsborgmester Peter Martinussens opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

Nuværende sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierø 2002-2004

42. Følgende faktiske forhold indgår i vurderingen:

- Op gennem 1990'erne blev der større og større opmærksomhed på, at offentlige opgaver skulle i udbud.
- Under medlemskabet af Sundheds- og Omsorgsudvalget og kort før tiltrædelsen som sundhedsborgmester afsluttedes den såkaldte

"Ligkistesag", hvor et centralt spørgsmål var anvendelsen af udbud.

- Først i efteråret 2003 blev Sundhedsforvaltningen opmærksom på, at administrationsaftalen skulle i EU-udbud.
- Efter omstændighederne er det efter Revisionsdirektoratets opfattelse acceptabelt, at Sundhedsforvaltningen ville afvente EU-udbud til udgangen af 2004. Men ikke forlængelsen til udgangen af 2005 med begrundelse i etableringen af Ejendomsenheden.
- Der er ikke modtaget oplysninger fra Sundhedsforvaltningen, der dokumenterer eller indicerer, at Inger Marie Bruun-Vierø før slutningen af 2004 har haft kendskab til forvaltningens mangelfulde behandling af administrationsaftalerne.
- Der er ikke udfærdiget skriftlige generelle retningslinier for opgavevaretagelsen og delegationen fra borgmesteren til Sundhedsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har overvejet, om ovennævnte udvikling i opmærksomheden og betydningen af offentlige udbud burde have ført til, at sundhedsborgmesteren havde pligt til at udfærdige konkrete instrukser for sagsbehandlingen i relation til offentlige udbud, så der blev sikret en overholdelse af gældende danske og EU-regler.

I det konkrete tilfælde er de foreliggende oplysninger om forvaltningen af udbudsområdet efter Revisionsdirektoratets opfattelse af en så generel karakter, at der næppe kan statueres en pligt til at udfærdige konkrete instrukser for sagsbehandlingen. Der bør være flere konkrete kendsgerninger om svagheder i forvaltningens administration fx flere sager, hvor forvaltningen har udvist mangelfuldt kendskab og indsigt i udbudsområdet.

De konkrete svagheder skal således i praksis have udmøntet sig på samme måde som på andre områder, hvor der i forretningsgangene er konstateret svagheder i den interne kontrol.

Da dette ikke er tilfældet, er der efter Revisionsdirektoratets opfattelse således ikke grundlag for at fastslå, at sundhedsborgmesteren burde have udfærdiget konkrete instrukser for forvaltningens håndtering af udbudsområdet.

Sammenfatning. Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierøs opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

43. Derimod er Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at det er stærkt beklageligt, at Sund-

hedsforvaltningen ikke synes at have overholdt forskrifterne i kommunens Indkøbshåndbog ved 1994-aftalen med KAB og ikke i 1996 sendte aftalen med KAB i EU-udbud.

Direktoratet finder det beklageligt, at forvaltningen ikke allerede i slutningen af 2004 sendte en ny aftale med KAB i EU-udbud.

Anbefalinger

44. Denne sag efterlader Revisionsdirektoratet med den opfattelse, at der generelt i Københavns Kommune er behov for at overveje en opstramning af sagsbehandlingsreglerne.

Revisionsdirektoratet taler ikke for detaljerede regler og instrukser, hvilket tiden slet ikke er inde til mere.

Men derimod synes der at være behov for overordnede rammer og retningslinier, som både sikrer en forsvarlig og sikker administration til opfyldelse af gældende lovgivning og samtidig tilgodeser en personalepolitik, hvor arbejdet udføres af selvstændige og kompetente medarbejdere i overensstemmelse med kommunens værdibaserede ledelsespolitik.

Revisionsdirektoratet har kendskab til, at der på mange felter i alle forvaltninger anvendes moderne ledelsespolitikker og -værktøjer fx i form af forvaltningskontrakter, virksomhedskontrakter og andre former for kontrakter og aftaler.

Det er efter Revisionsdirektoratets opfattelse af væsentlig betydning, at disse kontrakter også udarbejdes ud fra den målsætning, at der mellem kontraktparterne er en gensidig forståelse af sammenhængen mellem det at udøve værdibaseret ledelse og samtidig sikre, at gældende forvaltnings-, lovgrundlag og andre sædvanlige spilleregler for offentlig forvaltning generelt og for Københavns Kommune specielt iagttages og efterleves.

Derved kunne forenes pligterne for borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

VI. Habiliteten for sundhedsborgmester Lars Engberg ved kommunens aftaleindgåelse med KAB

45. Som tidligere omtalt var sundhedsborgmester Lars Engberg medlem af KAB's bestyrelse på de tidspunkter, hvor de 3 administrationsaftaler blev indgået mellem Københavns Kommune og KAB:

Administrationsaftalerne indgås den 19. juli 1993, den 25. november 1994 og den 29. marts 1996.

Lars Engberg var medlem af KAB's bestyrelse i perioden 13. april 1993-27. oktober 2004.

Medlemskabet af bestyrelsen hvilede ikke på kommunens udpegning og var derfor ikke et kommunalt hverv.

46. De nugældende regler om speciel inhabilitet er indeholdt i styrelseslovens § 14, der dog kun finder anvendelse i kollegial sammenhæng, forvaltningslovens §§ 3-6 og i almenboliglovens §§ 14, 17 og 18.

Det er i forvaltningslovens § 2, stk. 2, fastsat, at bestemmelserne i lovens kapitel 2 om inhabilitet også gælder for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner. De relevante bestemmelser i forvaltningsloven er § 3, stk. 1, nr. 3, og § 3, stk. 2.

§ 3, stk. 1, nr. 3: "Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald."

§ 3, stk. 2: "Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter

eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn."

47. Revisionsdirektorat finder ikke anledning til nærmere at redegøre for bestemmelsen ud fra følgende betragtninger:

- Ved Revisionsdirektoratets gennemgang af KAB's bestyrelsesprotokol blev det konstateret, at der på intet tidspunkt var optaget en sag på dagsordenen for bestyrelsesmøderne om administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB.
- Der er ikke fra Sundhedsforvaltningen modtaget sager, dokumenter e.l., der dokumentere eller indicerer, at Lars Engberg har været involveret i kommunens behandling af administrationsaftalerne.

Sammenfatning. Revisionsdirektoratet konstaterer, at Lars Engberg ikke har truffet afgørelser eller deltaget i afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvor spørgsmålet om inhabilitet kunne være relevant.

48. Almenboligloven (lov om almene boliger mv.) indeholder i § 14 forbud mod udpegning af personer til bestyrelsen for en almen boligorganisation, som kommunen fører tilsyn med. Der er tale om en snæver personkreds, og relevant i denne sammenhæng er for Københavns Kommunes vedkommende følgende:

Fra Københavns Kommune kan ikke som medlem af en almen boligorganisations bestyrelse vælges eller udpeges borgmesteren for den magistratsafdeling, hvortil tilsynet med de almene boligorganisationer er henlagt.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. januar 1997. Da Lars Engberg ikke havde tilsynsopgaverne under sit ressortområde, er denne bestemmelse dermed ikke aktuel for nærværende sag.

Almenboliglovens øvrige habilitetsbestemmelser i §§ 17-18 er heller ikke aktuelle for nærværende sag, da KAB's bestyrelse som tidligere nævnt ikke har godkendt eller på anden måde behandlet de tre omhandlede administrationsaftaler.

Revisionsudvalget finder det stærkt beklageligt, at Sundhedsforvaltningen ikke har overholdt gældende udbudsretlige regler ved behandlingen af administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB.

Udvalget henstiller, at der på baggrund af denne sag sker en generel vurdering af afgrænsningen af pligterne for dels borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse dels forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

Andre sager

1. Tjenestebiler i hjemmeplejen

Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af hjemmeplejeområdets tjenestebiler bl.a. med det formål at bedømme Sundhedsforvaltningens leasing af tjenestebilerne.

Gennemgangen har også omfattet områdenes kontrol med bilerne på hjemmeplejen Amagerbro, Sønderbro og Indre Nørrebro.

Sundhedsforvaltningens vognpark, der i alt udgør ca. 110 biler, bliver for størsteparten leaset. Finansieringen sker som finansiel leasing gennem Kommune Leasing A/S. Ved kontraktens indgåelse med Kommune Leasing A/S erkender forvaltningen samtidig, at Københavns Kommune hæfter solidarisk med de øvrige

kommunale leasingtagere for de leasingkontrakter, Kommune Leasing har genfinansieret i Kommunekredit.

Af Sundhedsforvaltningens vognpark udgør biltypen Suzuki Wagon hovedparten (ca. 90 stk.). Denne biltype bliver leaset over en 4-årig periode på hvide nummerplader. Årsagen hertil er ifølge det oplyste, at Suzuki Wagon ikke er godkendt af myndighederne til indregistrering på gule nummerplader. Endvidere er dette bilmærke omfattet af SKI-aftalerne (Statens og Kommunernes Indkøbsservice), hvilket indebærer, at aftalerne har været i EU-udbud.

I forhandlerens service- og restværdibetingelser fremgår blandt andet en tilbagekøbspris

Den nuværende leasingudgift udgør 5.065 kr. pr. kvartal eller i alt 81.040 kr. over 4 år pr. bil.

De undersøgte hjemmeplejeområder har oplyst, at det er yderst sjældent, at der er mere end 2 tjenestegørende personer i samme bil, hvilket har givet Revisionsdirektoratet anledning til følgende sammenligning:

	1 stk.	90 stk.
Leasingudgifter over den 4-årige leasingperiode	81.040	7.293.600
Forsigtigt anslåede reparationsudgifter (fradrag) ved aflevering	5.000	450.000
Udgift over 4 år	86.040	7.743.600

En tilsvarende bil fx Hyundai Matrix van 1,6 på gule nummerplader har en købspris på 89.995 kr. ekskl. moms og levering.

Sundhedsforvaltningen har på Revisionsdirektoratets forespørgsel meddelt, at der på grund af tidsmæssige årsager ikke har været foretaget økonomiske beregninger angående køb/leasing af biler på gule nummerplader sat op imod den nuværende ordning.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Sundhedsforvaltningen undersøger og sammenligner de økonomiske konsekvenser ved de relevante alternativer.

I besvarelsen fra Sundheds- og Omsorgsudvalget tager Sundhedsforvaltningen Revisionsdirektoratets bemærkninger til efterretning. I forbindelse med kommende udbud af bilordning vil Sundhedsforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen medtænke direktoratets anbefalinger.

Områdernes kontrol med bilerne

Ifølge det oplyste er der ikke overordnede retningslinier for anvendelse af tjenestebiler i Sundhedsforvaltningen.

efter 4 år på 52.000 kr. ekskl. moms. Restværdien er betinget af, at bilen er uden skader. I tilfælde, hvor bilen ikke kan opnå denne værdi, skal Sundhedsforvaltningen udrede forskellen. Ved forsikringsskader udgør selvrisikoen 5.000 kr.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at de samlede omkostninger (fradrag) ved returnering af 4 biler i 2004 fra hjemmeplejen Indre Nørrebro havde udgjort 57.000 kr. ekskl. moms, svarende til en gennemsnitlig omkostning på ca. 14.000 kr. pr. bil.

Af de udvalgte hjemmeplejeenheder var det kun Amagerbro og Sønderbro, der havde indført kontrol med bilerne ved anvendelse af kørebøger. Formålet hermed er blandt andet hurtigere at kunne identificere brugeren i tilfælde af påstået færdselsuheld, parkeringsbøder mv., ligesom den enkelte bils kilometerantal månedsvist bliver sammenholdt med den faktiske kørsel ifølge kørebogens udvisende.

Revisionsdirektoratet fandt, at en tilsvarende ordning, som den der udføres på hjemmeplejeenhederne Amagerbro og Sønderbro, med fordel generelt kan indføres på de øvrige enheder.

Ifølge besvarelsen er Sundhedsforvaltningen enig i Revisionsdirektoratets synspunkt og vil

snarest udarbejde ensartede retningslinier for anvendelse af tjenestebiler i hjemmeplejen.

Revisionsudvalget deler opfattelsen af behovet for at undersøge og sammenligne de økonomiske konsekvenser ved køb/leasing af hjemmeplejens biler.

Revisionsudvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

2. Sikkerhed ved anvendelsen af IT-systemer

I 2001 fik Københavns Kommune tilladelse af Told- og Skattestyrelsen til selvstændigt at oprette personkoder og autorisere disse til Told- og Skattestyrelsens forskellige edb-systemer i styrelsens autorisationssystem (AU-systemet) via TS Tele hos CSC Danmark A/S (Computer Sciences Corporation).

Aftalen "Systemtilmelding – Direkte tilsluttede kommuner" blev indgået af Skatte- og Registerforvaltningen, og der blev etableret en direkte datakommunikationslinie fra bygningen i Nyrupsgade til CSC Danmark A/S. Den indgåede aftale blev givet under forudsætning af, at kommunens autorisationer og vilkår for systemtilmelding årligt underkastes særskilt revision, der af Revisionsdirektoratet rapporteres til Told- og Skattestyrelsen.

Som følge af kommunens tilladelse ændrede Told- og Skattestyrelsen AU-systemets personkodeopbygning således, at personkoder begyndende med WKK administreres af Skatte- og Registerforvaltningen. Samtidig blev koderne WKC og WKD reserveret til kommunens senere brug.

Told- og Skattestyrelsen har fra 1. januar 2004 aktiveret de reserverede koder, så personkoder begyndende med WKC nu administreres af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, og koder begyndende med WKD administreres af Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har til brug for den årlige rapportering til Told- og Skattestyrelsen foretaget en gennemgang af, om de tre forvaltninger – Skatte- og Registerforvaltningen, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen – overholder de vilkår, der oprindeligt var en forudsætning for kommunens systemtilmelding.

Vilkårene for systemtilmeldingen sker i henhold til Københavns Kommunes retningslinier for IT-anvendelse og fremgår af Regulativ for IT-sikkerhed i Københavns Kommune. I henhold hertil skal forvaltningerne i sikkerhedsinstrukser med tilhørende sikkerhedsbestemmelser uddybe de nærmere retningslinier for bl.a. organisatoriske forhold, sikkerhedsorganisation, kontrol med autorisationer og fysisk sikring (sikkerhedsforanstaltninger i medfør af lov om behandling af personoplysninger og Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000).

For Sundhedsforvaltningen var det vores vurdering, at Told- og Skattestyrelsens vilkår for systemtilslutning til TS Tele ikke blev overholdt, idet de uddybende sikkerhedsbestemmelser formelt ikke forelå.

Revisionsdirektoratet har bemærket forholdet over for Sundhedsforvaltningen, der snarest vil færdigbehandle de manglende bestemmelser.

Revisionsdirektoratets kontrol af forvaltningernes anvendelse af systemet, som for Sundhedsforvaltningens vedkommende først blev taget i anvendelse i august/oktober måned 2004, har omfattet følgende:

- Sikkerhed for, at der i forvaltningerne er en behørig funktionsadskillelse mellem de personer, der i AU-systemet henholdsvis kan oprette personkoder/tildele systemadgange og aktivere/nulstille personkoder.
- Sikkerhed for, at der forud for oprettelse/aktivering af personkoder og systemadgange foreligger en anmodning herom fra den ansattes leder, og at anmodningen er godkendt af sikkerhedslederen.
- Sikkerhed for, at forvaltningernes løbende dokumentation af og kontrol med oprettede/aktiverede personkoder og systemadgange i AU-systemet er tilfredsstillende.

Af stikprøven for Sundhedsforvaltningen vedrørende sikkerhed for, at der forud for oprettelse/aktivering af personkoder og systemadgange foreligger en anmodning herom fra den ansattes leder, og at anmodningen er godkendt af sikkerhedslederen, er det konstateret, at oprettelsen af personkoder og tildelingen af systemadgange skete afdelingsvis ved ibrugtagning af AU-systemet i oktober 2004. Forinden blev lister med personkoder og systemadgange forelagt de pågældende arbejdsledere, der herefter tog stilling til medarbejdernes tjenstlige behov for oprettelse.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at Sundhedsforvaltningen, selv om de formelle uddybende sikkerhedsbestemmelser endnu ikke er færdigbehandlet, i praksis følger kommunens retningslinier for tildeling af autorisationer, jf. Regulativ for IT-sikkerhed i Københavns Kommune.

Ifølge besvarelsen blev den reviderede "Sikkerhedsinstruks for Sundhedsforvaltningen" godkendt af Sundheds- og Omsorgsudvalget på møde den 16. juni 2005. Sikkerhedsinstruksen m.m. blev fremsendt til Revisionsdirektoratet den 7. juli 2005.

Direktoratet har endvidere bemærket, at Sundhedsforvaltningen af ressourcemæssige årsager ikke foretager halvårlig revurdering af personkoder og systemadgange, herunder om systemadgangene fortsat passer til den enkelte medarbejders faktiske funktion og arbejdsopgaver.

For så vidt angår Sundhedsforvaltningen er AU-systemet som omtalt først ibrugtaget i slutningen af 2004.

Imidlertid blev det konstateret, at forholdet ikke alene var gældende for nævnte system, men for Sundhedsforvaltningens brug af edb-systemer generelt.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at denne praksis er i strid med kommunens Regulator for IT-sikkerhed, bilag 2 "Minimumsbestemmelser for identifikation af brugere, gennemgang af sikkerhedsrapport, logning, iværksættelse af foranstaltninger ved uautoriserede adgangsforsøg m.m., herunder opfølgning på sikkerhedshændelser".

Af bestemmelserne fremgår: "For alle anmeldelsespligtige behandlinger skal sikkerhedslederen mindst hvert halve år kontrollere, at de autoriserede personer fortsat opfylder betingelserne for de tildelte autorisationer".

Revisionsdirektoratet har bemærket forholdet over for Sundhedsforvaltningen og forventer, at der snarest sker en opstramning af den hidtidige praksis.

Det oplyses i besvarelsen, at Sundhedsforvaltningens sikkerhedsorganisation snarest vil påbegynde en kontrol af medarbejdernes autorisationer.

Ved Revisionsdirektoratets øvrige undersøgelse af sikkerhed for, at der ikke er teknisk mulighed for at kompromittere personkoder og password (engangsmærke) til anvendelse af edb-systemerne i TS Tele, blev det konstateret, at den tidligere installerede klientdel til et fjernadministrationsprogram ikke anvendes mere. Sundhedsforvaltningens IT-ansvarlige har erklæret, at der på deres forvaltnings netværk ikke forefindes programmer, der kan kompromittere AU-systemets personkoder og engangsmærker.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 for visse dele af det sociale område (ud over folkepension)

Indhold

- I. Indledning.
- II. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning af revisionen af tidligere år. Socialministeriets bemærkninger til socialberetningen for 2003. Beboerindskudslån. Enkeltsager. Berigtigelser for 2003.
 - B. Gennemgang af forretningsgange mv. Den Interne Kontrolenhed. Forvaltningens generelle kontroller. Førkontrol. Kontrol af ledelsestilsyn. Revisorerklæringer for IT-systemer. Interne kontroller i personsager. Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.
 - C. Gennemgang af personsager. Kontanthjælp. Advokatbistand. Helbredstillæg og personlige tillæg. Førtidspension. Børnetilskud. Forskudsvis udbetaling af børnebidrag. Sanerings- og boligsikring. Boligyldelse som tilskud. Boligyldelse som lån. Beboerindskudslån. Lejetab ved fraflytning. Folkepension.
 - D. Antal reviderede sager og fejlrubricering.
- III. Særlige kontrolarbejder. Kontrol med udbetalingen af offentlige ydelser. Indsats mod uberettiget brug af sociale ydelser. Socialministeriets puljemidler.
- IV. Refusions- og tilskudsopgørelser til staten.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget ved revisionsprotokollat af 5. juli 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 17. august 2005.

I. Indledning

1. Den særlige revisionsordning for visse dele af det sociale område, som er fastlagt ved Socialministeriets bekendtgørelse nr. 758 af 1. juli 2004 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på det sociale område (revisionsbekendtgørelsen), har for

2004 haft betydning for revisionen af væsentlige udgiftsområder inden for Familie- og Arbejds-markedsudvalgets ansvarsområde i medfør af følgende lovbestemmelser:

- Lov om aktiv socialpolitik, kapitel 10 og 10 a (aktivloven).
- Lov om social service (serviceloven).
- Lov om social pension.
- Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.
- Lov om individuel boligstøtte.

2. På grundlag af Københavns Kommunes regnskab for 2004 og "Anmodning om restafregning af statsrefusion af sociale udgifter for 2004" er der udarbejdet følgende tabel over den beregnede refusion (kolonne F): ¹⁾

	Mio. kr.
Aktivlov og servicelov	2.307
Pensioner mv. ²⁾	2.194
Børnetilskud	219
Boligstøtte	352
I alt	<u>5.072</u>

1) I tallene for aktivlov og pensioner indgår også beløb under Beskæftigelsesministeriets område, idet refusions- opgørelsen opgøres samlet til Socialministeriet.

2) Eksklusiv folkepension under Sundheds- og Omsorgsudvalgets område.

II. Den udførte revision

3. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og nævnte revisionsbekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisions-skik.

Den efterfølgende redegørelse omfatter i afsnit A en opfølgning af bemærkningerne i revisionsbetænkningen for 2003. I afsnit B redegøres for Revisionsdirektoratets generelle bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv. Afsnit C indeholder Revisionsdirektoratets bemærkninger til de gennemgåede personsager. Afslutningsvis bringes i afsnit D en tabel over antallet af reviderede sager og fejlrubricering.

4. Der er gennemført en større undersøgelse af styringen af hjemløseområdet, jf. senere særskilt sag under Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget.

A. Opfølgning af revisionen af tidligere år

Socialministeriets bemærkninger til socialberetningen for 2003

5. Socialministeriet har i brev af 8. juni 2005 fremsat de bemærkninger som ministeriets gennemgang af betænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 har givet anledning til.

Socialministeriet anmoder Revisionsdirektoratet om at følge op på en række enkeltsager, foretage opfølgning af boligstøtteområdet, beboe-

rindskudslån samt forvaltningens overholdelse af førkontrollen.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har på tidspunktet for protokollatets udarbejdelse endnu ikke behandlet Socialministeriets bemærkninger.

Neden for redegøres der – i det omfang forvaltningen har foretaget opfølgning af sagerne – for de enkelte opfølgningsskridt, herunder et særskilt afsnit for opfølgningen på boligstøtteområdet. Der er foretaget opfølgning på førkontrollen samt på forholdet om saneringsboligsikring under afsnittet om Den Interne Kontrolenhed. Øvrige opfølgningsskridt er efter Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets behandling af Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2003 medtaget i nærværende beretning. Endvidere vil der yderligere blive redegjort for enkelte opfølgningsskridt i relation til Socialministeriets skrivelse i beretningen for 2005.

Socialministeriet forventer endvidere, at der foretages den fornødne refusion i forbindelse med de af revisionen frembragte fejlsager. Revisionsdirektoratet kan oplyse, at det i forbindelse med revisionen af "Anmodning om statsrefusion af sociale udgifter – Endelig restafregning" påses, at der foretages berigtigelser.

Boligstøtteområdet

6. Som omtalt i betænkningen for 2003, s. 105, har der pågået en større gennemgang af boligstøttesager med henblik på berigtigelser af området som følge af udbetalingsfejl i tidligere

år. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tog allerede i 2003 flere tiltag til forbedringer af området, herunder indskærpelse af ledelsestilsynet samt en præcisering af forretningsgangene. Arbejdet med refusionsberigtigelserne var dog medio 2004 stadig ikke afsluttet.

Forvaltningen har til brug for opfølgning af sagen oplyst, at udbetalingerne til borgerne er

foretaget fra juli 2004 og indtil medio 2005 og har omfattet følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Boligsikring	2.723	5.027.792	2.989	5.212.246	5.712	10.240.038
Boligydelse	1.188	5.704.613	716	3.249.831	1.904	8.954.444
Total	3.911	10.732.405	705	8.462.077	7.616	19.194.482

Der er således udbetalt i alt 19.194.482 kr. til borgerne.

Forvaltningen oplyser supplerende, at der heraf skal indhentes 50 % statsrefusion af den udbetalte boligsikring, svarende til 5.120.019 kr., og 75 % statsrefusion af den udbetalte boligydelse, svarende til 6.715.833 kr. Således skal der i alt indhentes 11.835.852 kr. i statsrefusion. Den samlede udgift for kommunen bliver således 7.358.630 kr.

Revisionsdirektoratet finder det tilfredsstillende, at berigtigelserne nu bliver foretaget.

Beboerindskudslån

7. Socialministeriet anmodede endvidere om en opfølgning på udbetalinger af beboerindskudslån som følge af den høje fejlandel i 2003. Ministeriet har anmodet om en afklaring på, om der var tale om systematiske fejl, hvorved fejlen ville have betydning for et større antal sager end det udtagne.

Revisionsdirektoratet skal hertil oplyse, at sagerne alene var udtaget på et enkelt lokalcenter, og alle centrets aktive sager med beboerindskud blev gennemgået af revisionen. Det er direktoratets opfattelse, at der ikke var tale om systematiske fejl for hele kommunen, hvilket sagsrevisionen på samme udgiftsområde på et andet lokalcenter i kommunen i 2004 også viser.

Enkeltsager

8. Ifølge revisionsbetænkningen for 2003, s. 106, havde Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen oplyst, at der bestod en uafklaret berigtigelsessag fra Indre Nørrebro Bydel om ansættelse af hjælper efter servicelovens § 77. Forvalt-

ningen oplyste, at Ankenævnet har givet medhold til den tidligere opholdskommune, men at forvaltningen ville anke denne afgørelse til Ankestyrelsen.

Revisionsdirektoratet har fået oplyst, at sagen nu endeligt er afsluttet, idet forvaltningen har besluttet ikke at anke sagen yderligere. Sagen har ikke refusionsmæssig betydning, idet kommunerefusionskravet er opgjort efter fradrag af statsrefusion.

Endvidere henstod 2 sager vedrørende Kongens Enghave Bydel om henholdsvis et rentefrit lån på 27.000 kr. efter aktivlovens § 65 og udbetaling af 10.000 kr. som støtte efter aktivlovens § 78, jf. revisionsbetænkningen for 2003, s. 106. Forvaltningen havde ikke modtaget underretning om, at sagen kunne betragtes som afsluttet.

Forvaltningen har endnu ikke modtaget meddelelse fra ministeriet om sagens afslutning.

Socialministeriet har anmodet om særlig opfølgning af 3 konkrete sager fra socialberetningen for 2003.

Revisionsdirektoratet har anmodet forvaltningen om en redegørelse for opfølgningen af sagerne, herunder om dette har givet anledning til at foretage berigtigelser af statsrefusionen. Direktoratet vil følge op på dette forhold i beretningen for 2005.

Opfølgning vedrørende afstemning og specification af relevante statuskonti

Socialministeriet noterede sig, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen havde igangsat et projekt med henblik på at kvalitetssikre procedurerne for gennemgang af statuskonti og øn-

skede en opfølgning i revisionsberetningen for 2004.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har til brug for opfølgningen oplyst, at arbejdet i projektet, der startede i sommeren 2004, blandt andet har omfattet en gennemgang af funktion 8.12 Refusionstilgodehavender, hvor en række konti kunne lukkes på grund af ændrede posteringsgange på statsrefusionsområdet. Arbejdet i projektet pågår fortsat, og der vil blive foretaget opfølgning i forbindelse med revisionsberetningen for 2005.

Berigtigelser for 2003

9. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har oplyst, at berigtigelserne som følge af revisionen for 2003 samlet har bevirket en merrefusion på 377.556 kr. og en mindre refusion på 82.282 kr.

B. Gennemgang af forretningsgange mv.

Den Interne Kontrolenhed

10. Revisionsdirektoratet har i juni 2005 modtaget en redegørelse om Den Interne Kontrolenheds tiltag for efteråret 2004 og foråret 2005. Tiltagene omfatter bl.a. kontrol af enkeltsagsbehandling, undervisningsinitiativer, projekt omkring førkontrol og ledelsestilsyn samt opgaver i forbindelse med implementering af nye systemer i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Kontrolenheden har udvalgt forskellige områder til nærmere undersøgelse såvel ud fra områdernes økonomisk relevans som erfaringen for hvor der opleves problemer med sagsbehandlingen. Flere områder er også undersøgt som følge af Revisionsdirektoratets bemærkninger til tidligere års revision.

Kontrolenheden har bl.a. gennemført følgende undersøgelser og tiltag:

- Undersøgelse vedrørende § 97 i serviceloven – hjælpemidler. Et antal posterings på kontoen "Afgregning med Hjælpecentret – tekniske hjælpemidler under 67 år" blev gennemgået, da der på denne konto var et relativt højt forbrug og relativt mange posterings. Det blev undersøgt, om der var en bevilling i journalen, en bevillingsskrivelse til ansøger, og hvorledes metoden var i forbindelse med ansøgninger. Det blev konstateret, at der blev fulgt en ensartet metode i sagerne, og at der forelå bevillingsskrivelse i ni ud af ti, mens der var en bevilling i otte ud af ti. På baggrund af den relativt lille fejlandel og strenge metodebrug er der ikke gjort yderligere.

Dog skal nyansatte sagsbehandlere gennemgå kontrolenhedens introduktionsundervisning.

- Undersøgelse vedrørende §§ 52, 62 og 95 i serviceloven – brugerbetaling. Med en formodning om, at der kun i ringe omfang var blevet fastsat og opkrævet egenbetaling på børneområdet, blev der udtaget et antal sager, hvor der skulle være taget stilling til egenbetaling. Gennemgangen viste, at der kun i ringe omfang var taget stilling til egenbetaling. Der er taget initiativ til at forbedre handleplansarbejdet, idet egenbetaling indgår som et selvstændigt punkt i handleplanen. På voksenområdet har forvaltningen påbegyndt en gennemgang af egenbetalingen på hjemløseområdet, bl.a. med baggrund i Revisionsdirektoratets undersøgelse af hjemløseområdet.
- Undersøgelse vedrørende § 81 i lov om aktiv socialpolitik – opfølgning på udbetaling af enkelttydelser. Undersøgelsen omfattede i alt 1000 sager fordelt på samtlige centre og blev foretaget som en opfølgning på den undervisning i sagsførelse, som blev gennemført i 2004 som respons på § 81-undersøgelsen i 2003/2004. Resultatet viste stadig mangler i noteringen af bevilling, dog noteres der gennemgående mere. Foruden den tidligere omtalte introduktionsundervisning er der udarbejdet et nyt regelsæt for sagers førelse og brugen af S&A Journal. Herudover vil indførelsen af KMD Aktiv i efteråret 2005 betyde, at alle bevillinger automatisk overføres i den elektroniske journal.
- Undersøgelse vedrørende § 77 i serviceloven – hjælpeordninger. Bl.a. med baggrund i Revisionsdirektoratets undersøgelse i 2001 og Ankestyrelsens praksisundersøgelse i 2004/2005, der viste, at opfølgningen ikke altid var tilfredsstillende, og at der ikke var en ensartet praksis, har forvaltningen udarbejdet en ny vejledning og gennemført undervisning. Samtidig blev der opstartet en fælles administration pr. 1. februar 2005. Kontrolenheden afventer implementeringen af denne og vil foretage en opfølgende undersøgelse i sommeren 2005, som kan belyse effekten af de nye retningslinier og den nye administration.
- Undersøgelse om saneringsboligsikring. På foranledning af Revisionsdirektoratets undersøgelser vedrørende boligstøtte, herunder saneringsboligstøtte og kontrolenhedens regulering af boligstøttesagerne på grund af

forkert indberettet opvarmningsform, er der blevet gennemgået 18 saneringsboligstøttesager. Gennemgangen viste en tilfredsstillende sagsførelse. Der foretages ikke yderligere på området.

- Undersøgelse vedrørende § 29 i serviceloven – tabt arbejdsfortjeneste. Dels med baggrund i Revisionsdirektoratets undersøgelser og dels på opfordring fra de lokale centre er 74 sager på 8 centre gennemgået for bevillingsskrivelse, lægelig beskrivelse, dokumentation for indkomst, stillingtagen til pasning af barn. I 80 % af sagerne var der bevillingsskrivelse og/eller konkret stillingtagen til, hvem der varetager pasningen af barnet bedst. I 93 % var der lægelig beskrivelse. I 89 % var der dokumentation for indkomst. Det overvejes om og hvorledes, der skal ske tiltag på området.
- Forberedelse af undervisningsforløb for alle nyansatte sagsbehandlere (undervisning er iværksat fra januar 2005).
- Udarbejdelse af reviderede retningslinier for førkontrol samt udarbejdelse af ny førkontrol på udbetalinger fra BIS-systemet.
- Udarbejdelse af nye retningslinier for oprettelse og ændring af alternative modtagere.
- Kontrol af det udførte ledelsestilsyn på de lokale centre.
- Iværksættelse af revision af indholdet og strukturen i forvaltningens elektroniske dokumentsamling FAKIR/NIS.
- Regulering af boligstøttesager.

Endvidere har forvaltningen på baggrund af et pilotprojekt med 2 lokalcentre iværksat en ny førkontrol vedrørende udbetalinger fra bistandsystemet. Denne nye førkontrol er en 20 % stikprøve omfattende kontrol af blandt andet sagsnotering og dokumentation. Revisionsdirektoratet har deltaget i arbejdsgruppen omkring indførelse af denne stikprøvevise førkontrol.

Revisionsdirektoratet finder, at konklusionerne på undersøgelserne og de iværksatte initiativer som følge af undersøgelsernes resultat udgør et væsentligt bidrag til et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen. Bl.a. arbejdet med ajourføring og justering af førkontrollen, og kontrol af at der udføres de foreskrevne ledelsestilsyn, er særligt med til at sætte fokus på at skabe et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen.

Forvaltningens generelle kontroller

11. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får beløbet indsat på korrekt konto i pengeinstitut.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommunernes regnskabsaflæggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal ske, før udbetaling finder sted. Desuden gennemføres ugentligt en kontrol af alternative modtagere, af sager hvor der er sket en frigivelse af en betaling til en ny alternativ modtager, eller hvor der er frigivet betaling til en eksisterende modtager, og vedkommendes oplysninger er ændret.

Førkontrol

12. Førkontrollen foretages ud fra Revisions- og kontrolliste fra bistandsystemet (BIS) og børneydelsessystemet (BYS) samt liste for dokumentationskontrol i pensionssystemet (SOP), boligydelsessystemet (BOY) og bolig-sikringssystemet (BOS). Listerne omfatter hovedsageligt udbetalinger i nyoprettede og ændrede sager.

Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af den udførte førkontrol på 3 lokalcentre.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger:

- Christianshavn: Listerne for 2 måneder manglede. I flere tilfælde var kontrollen udført, efter udbetaling havde fundet sted. Lokalcentret har oplyst, at der ikke er nogen forklaring på de manglende kontrollister. Lokalcentret vil fremskaffe kopi af listerne, således at der kan foretages førkontrol. Endvidere undersøges proceduren for opbevaring af kontrollisterne.
- Indre Østerbro: For 2 måneder var kontrollen udført, efter udbetaling havde fundet sted. Lokalcentret finder det beklageligt, at der på grund af ferie ikke har været foretaget kontrol inden udbetaling. Lokalcentret vil fremover sikre, at kontrollen udføres som foreskrevet.
- Valby: For en måned var kontrollen udført, efter udbetaling havde fundet sted.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at kontrollen gennemføres som foreskrevet i retningslinierne i FAKIR.

Kontrol af ledelsestilsyn

13. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens Interne Kontrolenhed har primo 2005 foretaget kontrol af gennemførelsen af ledelsestilsynet for 2004 på i alt 24 lokalcentre. Kontrollen er udført i henhold til kravene i rammebilaget "Intern kontrol – generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ samt arbejdsreglerne i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Interne Regler (FAKIR) "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange". Det fremgår heraf, at lederen er ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

Kontrolenhedens gennemgang har omfattet følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet, eller har centret benyttet det af Den Interne Kontrolenhed udsendte skema for ledelsestilsyn i 2004.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af regnskabsområdet, lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Kontrolenhedens gennemgang viste, at 10 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til forretningsgangen på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 7 centre udarbejdet et notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf.

Den Interne Kontrolenhed finder det beklageligt, at flere centre ikke havde udført ledelsestilsyn på et eller flere punkter for 2004 og har over for centerledelserne gjort opmærksom på, at hvert center skal udarbejde en lokal forretningsgang for ledelsestilsynet for 2005.

For at forbedre gennemførelsen af ledelsestilsynet har Den Interne Kontrolenhed som led i arbejdet med Udviklingsplan 2005-2006 valgt at fokusere særligt på området, så centerledelserne opnår en større forståelse for tilsynsopgaven og dermed prioriterer opgaven højere.

For 2005 skal fokus være rettet mod, at der bliver udført ledelsestilsyn på samtlige centre. For 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, og dels på at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet. For 2006 skal det således afdækkes, om ledelsestilsynet varetages i overensstemmelse med forretningsgangene, og om

disse lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Revisionsdirektoratet bifalder, at forvaltningen sætter fokus på udførelsen af ledelsestilsynet, som er et vigtigt element i en god styring af forvaltningen.

Revisorerklæringer for IT-systemer

14. I henhold til revisionsbekendtgørelsens § 23, stk. 2, skal kommunen sikre, at der foreligger en uafhængig revisorerklæring om, at anvendte edb-systemer fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig og nøjagtig behandling af godkendte transaktioner.

Det er oplyst, at KMD har udarbejdet revisorerklæringer på alle de dokumentations- og registreringsystemer, som Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen anvender.

Interne kontroller i personsager

15. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 200 personsager fordelt på 10 lokalcentre med henblik på at konstatere, at forretningsgangen er hensigtsmæssig og betryggende og for at få sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

Samtlige sager blev gennemgået for udvalgte nøglekontroller, bl.a. om der forelå ajourførte kompetenceskemaer for sagsbehandleren i sagerne, og om der i de sager, der blev oprettet i 2004, var udført førkontrol i henhold til retningslinierne i FAKIR. Herudover blev der i nogle sager gennemgået nøglekontroller, som relaterede sig til de enkelte sagstyper og lovområder.

Revisionsdirektoratet anvender resultatet af ovenstående gennemgang af de interne kontroller til nærmere at fastsætte stikprøvestørrelsen i den mere dybdegående gennemgang af personsager, jf. de enkelte lovområder under gennemgangen af personsager.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger:

Et lokalcenter (Vanløse) havde ikke udarbejdet kompetenceskemaer for sagsbehandlerne. På samme lokalcenter forelå i flere tilfælde ikke dokumentation for udgifterne. Revisionsdirektoratet henstiller, at den manglende dokumentation indhentes.

På et andet lokalcenter (Christianshavn) var der ikke udarbejdet kompetenceskemaer for sagsbehandlerne. Herudover kunne det i flere

tilfælde ikke efterprøves, om der var udført førkontrol, da listerne ikke var til stede, eller også var førkontrollen udført efter, at udbetaling havde fundet sted.

Lokalcentret har oplyst, at kompetenceskemaerne efterfølgende er udarbejdet, og at der vil ske en generel gennemgang heraf på lokalcentret. Ligeledes er det oplyst, at den interne arbejdsgang er ændret, således at førkontrollen kan ske, inden udbetaling finder sted.

På et tredje lokalcenter (Ydre Nørrebro) var udførelsen af førkontrollen kun markeret med et hak, og ikke med dato og initialer, som foreskrevet i FAKIR.

På et fjerde lokalcenter (Bispebjerg) var det udarbejdede kompetenceskema for en sagsbehandler ikke ajourført siden 1996, selvom sagsbehandleren havde fået tillagt kompetence på flere områder. Lokalcentret har oplyst, at kompetenceskemaer efter den nye skabelon aktuelt er under udarbejdelse for alle medarbejdere.

Førkontrollen var i enkelte tilfælde udført på udbetalingsdagen og ikke før udbetaling. I et enkelt tilfælde var der ikke foretaget førkontrol.

Lokalcentret har oplyst, at centerledelsen har besluttet, at der kun udføres stikprøvevis førkontrol på boligydelse og boligsikring.

Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at centerledelsen ikke har fulgt de retningslinier om udførelse af førkontrol, der er besluttet centralt i forvaltningen, og henstiller, at centerledelsen følger retningslinierne.

På et femte lokalcenter (Indre Østerbro) var der udarbejdet kompetenceskemaer for sagsbehandlere, men ikke alle skemaer var underskrevet af teamchefen som foreskrevet.

Gennemgangen gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

16. Revisionsdirektoratets gennemgang af centrenes efterlevelse af forretningsgangene for førkontrol og de interne kontroller viste en række mangler særligt omkring udarbejdelse og ajourføring af kompetenceskemaer for sagsbehandlere, som foretager udbetalinger til klienterne, samt udførelse af førkontrollen.

Direktoratet skal henstille, at forretningsgangene overholdes, idet en manglende overholdelse heraf generelt medfører risiko for fejl og mangler i sagsbehandlingen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har i besvarelsen oplyst, at forvaltningen i begyndelsen af 2005 har udsendt ajourførte kompetence-

skemaer og i den forbindelse har indskærpet, at der skal være udarbejdet kompetenceskemaer for alle sagsbehandlere.

C. Gennemgangen af personsager

17. Revisionen har omfattet i alt 104 personsager inden for de lovområder, der fremgår af revisionsbekendtgørelsen. Herudover er der gennemgået 9 sager på folkepensionsområdet, hvor ansvaret for sagernes førelse (undtagelsesvist) ligger under Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Disse redegøres der for sidst i afsnittet.

Sagsudvælgelsen er bl.a. foretaget på grundlag af elektronisk tilfældig udvælgelse og scanning af oplysninger fra de sociale edb-systemer, socialregistranten og kommunens bogføring.

Der redegøres i det følgende for resultatet af sagsgennemgangen.

Kontanthjælp

18. Revisionsdirektoratets gennemgang omfattede 12 sager. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld sagsnotering/vurdering, mangelfuld dokumentation, manglende opfølgning samt fejl med refusionsmæssig betydning.

Mangelfuld sagsnotering/vurdering

I tre sager (sag nr. 2, 3 og 4) fremgik det ikke klart af sagsnoteringen, at der var foretaget en beregning af rådighedsbeløb for vurderingen af ydelsens rimelighed efter aktivlovens § 82. I den ene sag (sag nr. 3) manglende endvidere henvisning til det materielle lovgrundlag.

Lokalcentret har oplyst, at der ikke er udbetalt ydelser uden hjemmel.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at det oplyste noteres i sagerne. Sagerne er således rubriceret som formelle fejl.

I en sag (sag nr. 9) var der ydet hjælp efter aktivlovens § 81, hjælp til enkeltudgifter. Baggrunden for at bevilge ydelsen fremgik ikke i tilstrækkelig grad af sagen.

Lokalcentret har oplyst, at grundlaget for at bevilge ydelsen har været til stede, men at det ikke fremgik tydeligt nok af sagsnoteringerne.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at det oplyste noteres i sagen. Sagen er således rubriceret som formel fejl.

I to andre sager (sag nr. 20 og 21) var der ydet hjælp efter servicelovens § 29, hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Det fremgik ikke af sagerne, at der var foretaget beregning

for eventuelle besparelser i forbindelse med arbejdsophøret.

Lokalcentret har oplyst, at det i begge tilfælde er vurderet, om der har været besparelser, men ved en fejl er vurderingen ikke noteret i sagen. Oplysningerne er efterfølgende noteret i sagerne.

Sagerne er således rubriceret som formelle fejl.

Manglende opfølgning

I tre sager (sag nr. 2, 3 og 8) var 3-måneders opfølgning efter aktivlovens § 10 ikke foretaget. I sagerne var der gået betydeligt længere end 3 måneder mellem opfølgningerne.

Det henstilles, at det lovpligtige opfølgningsinterval overholdes. Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Advokatbistand

19. Gennemgangen har under hensyn til udgiftsområdets størrelse alene omfattet 8 sager med udbetaling af hjælp til advokatbistand til forældre i anbringelsessager efter servicelovens § 60.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkning om manglende dokumentation, mangelfuld sagsnotering og fejlkontering.

Mangelfuld dokumentation

I tre sager (sag nr. 1, 5 og 6) manglede dokumentation for udgiften til advokatbistand. Fejlen er rubriceret som formel fejl.

Mangelfuld sagsnotering

I seks sager (sag nr. 1, 2, 5, 6, 7 og 8) manglede ajourføring af sagernes oplysningsark. Fejlene er ligeledes rubriceret som formelle fejl.

Fejlkontering

I en sag (sag nr. 7) var hele fakturabeløbet posteret på en momspligtig konto, hvilket ikke var korrekt, da en del af beløbet var uden moms. Lokalkontoret har efterfølgende omposteret beløbet, således at momsregningen nu er korrekt. Fejlen er rubriceret som formel fejl.

Helbredstillæg og personlige tillæg

20. Gennemgangen omfattede 12 sager om helbredstillæg og personlige tillæg. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om manglende vurdering, mangelfuld dokumentation samt fejlkontering.

Mangelfuld vurdering/dokumentation

I en sag (sag nr. 1) manglede ansøgning om personligt tillæg. Der blev i oktober 2004 udbetalt et personligt tillæg til flyttehjælp, men først i juni 2005 er der udfyldt en ansøgning.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at der fremover ikke bevilges ydelser, før der foreligger en ansøgning.

I en anden sag (sag nr. 15) manglede ansøgning om personligt tillæg til en halv måneders husleje. Tillægget var bevilget uden at fradrage den beregnede egenandel.

Lokalcentret har oplyst, at ansøger selv havde afholdt en del udgifter i forbindelse med det fraflyttede lejemål og til selve flytningen. Man havde derfor vurderet, at det var rimeligt at yde tillægget, dog med modregning af boligydelsen for samme periode.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at sagsnoteringerne bliver mere fyldestgørende, således at de foretagne vurderinger fremgår tydeligt.

I en tredje sag (sag nr. 16) blev der i december 2004 ydet 2 personlige tillæg til medicin. Ved bevillingen er der kun fratrukket en egenbetaling ved ydelsen af det ene tillæg. I en fjerde sag (sag nr. 22) er der anvendt en egenbetaling beregnet ved en rådighedsvurdering fra april 2003.

Lokalcentret er enig i, at der i disse sager skulle have været foretaget nye rådighedsvurderinger, men da ansøgernes egenbetaling ligger langt under den vejledende grænse, vil nye vurderinger ikke ændre på egenbetalingen.

I en sag (sag nr. 2) manglede dokumentation for den anvendte bankkonto.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

I en sag (sag nr. 23) blev der i 1997 bevilget ekstraforplejning. Denne bevilling blev vurderet igen i 2001. Der er tale om en løbende ydelse, som skal vurderes mindst én gang om året, hvilket lokalcentret ikke havde gjort.

Lokalcentret har efterfølgende oplyst, at pågældende er kontaktet, og der er fremsendt ny ansøgning, der derefter er blevet vurderet. Den fornyede vurdering viste, at borgeren stadig var berettiget til ydelsen, dog med en beskedent nedsættelse af beløbet pr. måned. Lokalcentret afholder differencen uden for refusionsordningen og retter ydelsen fremadrettet.

Fejlkontering

I en sag (sag nr. 10) var ydelsen posteret på en konto for personligt tillæg, men det fremgik af sagen, at der var tale om både et helbredstillæg og et personligt tillæg.

Lokalcentret har efterfølgende oplyst, at beløbet vil blive omposteret til korrekt konto.

I tre sager (sag nr. 17, 19 og 25) var der foretaget fejlposteret. I den ene sag (sag nr. 17) var der fejlagtigt posteret et helbredstillæg på en konto for personligt tillæg. I den anden sag (sag nr. 19) var hele ydelsen posteret på en konto for helbredstillæg, men det fremgik af sagen, at en del af ydelsen var et personligt tillæg. Det fremgik ikke af sagen, om det var vurderet at yde det personlige tillæg med tilbagebetalingspligt.

Lokalcentret har efterfølgende oplyst, at tilbagebetalingspligt var vurderet men ikke noteret i sagen.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at sagsnoteringerne bliver mere fyldestgørende, således at de foretagne vurderinger fremgår tydeligt. I den tredje sag (sag nr. 25) var der fejlagtigt posteret et helbredstillæg på en konto for personligt tillæg.

Lokalcentret har oplyst, at der i alle tre sager er sket ompostering til korrekte konti.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl, idet der er samme refusionssats på helbredstillæg og personlige tillæg.

Førtidspension

21. Gennemgangen omfattede 15 sager og gav anledning til følgende bemærkninger om manglende dokumentation.

Manglende dokumentation

I 10 sager (sag nr. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 og 25) manglede samtykkeerklæring, hvormed klienten giver tilladelse til indhentelse af oplysninger fra sociale og lægelige myndigheder. Revisionsdirektoratet har over for lokalcentret oplyst, at såfremt forvaltningen har indhentet et samtykke i forbindelse med en arbejdsevnevurdering i en dagpengesag, er det tilstrækkeligt, såfremt denne forefindes i pensions-sagen.

Lokalcentret har oplyst, at man ikke har haft en praksis med at flytte eller kopiere samtykkeerklæringer fra andre sager, men at man nu vil ændre praksis, således at der i alle sager ligger en original samtykkeerklæring eller kopi heraf.

Forvaltningens 11. kontor, nu ØPA3, har medio 2004 udarbejdet et nyt skema til brug ved ansøgning om førtidspension. Skemaet indeholder også en samtykkeerklæring. Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

I en sag (sag nr. 2) manglede dokumentation for den anvendte bankkonto.

Revisionsdirektoratet henstiller, at den manglende dokumentation indhentes. Sagen er rubriceret som formel fejl.

Børnetilskud

22. Gennemgangen omfattede 12 sager og gav anledning til følgende bemærkninger om fejlregistrering i S&A.

Fejlregistrering

I to sager (sag nr. 14 og 19) var sagerne registreret som aktiv i S&A med henholdsvis særligt børnetilskud og flerbørns børnetilskud. Gennemgangen viste imidlertid, at tilskudsmodtagerne ikke længere var berettiget til tilskuddene, og at der korrekt ikke var sket udbetaling. Sagerne burde derfor være registreret som passive i S&A.

Lokalcentret har oplyst, at der er tale om en systemfejl. Der indberettes ikke til S&A vedrørende børnetilskud. Når en udbetaling er standset, registreres det i børneydelsessystemet, og ved samkørsel med S&A passiveres sagerne normalt automatisk. Lokalcentret har efterfølgende manuelt passiveret sagerne. Forvaltningen undersøger problemstillingen.

Sagerne er ikke rubriceret som sager med fejl.

Forskudsvis udbetaling af børnebidrag

23. Gennemgangen omfattede 12 sager og gav ikke anledning til bemærkninger.

Sanerings- og boligsikring

24. Gennemgangen omfattede 11 sager om saneringsboligsikring og boligsikring og gav anledning til følgende bemærkninger om manglende dokumentation og fejl i registreringer.

Manglende dokumentation

I en sag (sag nr. 7) manglede dokumentation for lønindkomsten på ansøgningstidspunktet. I en anden sag (sag nr. 10) var der kun dokumentation for lejen i det fraflyttede lejemål men ikke for de øvrige oplysninger, der var anvendt ved beregningen.

Lokalcentret har efterfølgende oplyst, at dokumentationen nu er fremskaffet, og at den manglende dokumentation ikke har haft betydning for ydelsernes størrelse.

Sagerne er således rubriceret som formelle fejl.

Fejl i registreringer

I fire sager (sag nr. 2, 10, 15 og 24) var der uoverensstemmelser i registreringerne i BBR, boligstøttesystemet og ansøgningerne. Uoverensstemmelserne omhandlede både antal rum, vedligeholdelse og opvarmning såvel i fraflyttede som nuværende lejemål.

Lokalcentret har efterfølgende undersøgt sagerne og foretaget rettelser og noteringer i sagerne.

Disse er således rubriceret som formelle fejl.

I en sag (sag nr. 17) var indkomstoplysningerne ifølge dokumentationen i sagen ikke identiske med de oplysninger, der var registreret i boligstøttesystemet.

Lokalcentret har efterfølgende undersøgt sagen og oplyser, at fejlen ikke har refusionsmæssig betydning, idet ydelsen allerede var nedsat til det maksimale beløb, hvilket betyder, at de forkerte indkomstoplysninger ikke i dette tilfælde har betydning for ydelsens størrelse.

Sagen er således rubriceret som formel fejl.

Boligyldelse som tilskud

25. Gennemgangen omfattede 6 sager om boligydelse som tilskud. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld dokumentation.

Manglende dokumentation

I to sager (sag nr. 6 og 7) manglede dokumentation for den anvendte bankkonto. I to sager (sag nr. 4 og 6) manglede oplysninger på dels ansøgningen og dels særlig blanket om formue over/under 100.000 kr. ej oplyst til ToldSkat.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Boligyldelse som lån

26. Gennemgangen omfattede 6 sager om boligydelse som lån. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger omkring mangelfuld dokumentation og fejl i registreringer.

Manglende dokumentation

I en sag (sag nr. 2) manglede dokumentation for faktisk leje, hvilket har betydning for korrekt ydelse.

Forvaltningen har i forbindelse med besvarelsen oplyst, at dokumentationen nu er indhentet, og fejlen rubriceres som formel.

I den anden sag (sag nr. 3) manglede både ansøgningen og kopi af skadesløsbrev/ gældsbrev. Lokalcentret vil i sagen fremskaffe den manglende dokumentation.

Sagen er rubriceret som formel fejl.

Fejl i registreringer

I to sager (sag nr. 2 og 11) var der uoverensstemmelse i registreringerne i BBR, boligstøttesystemet og ansøgningen vedrørende varme og varmt vand. I den ene sag var der ikke registreret et J for varme i boligstøttesystemet. I den anden (sag nr. 11) fremgik det af sagen, at ansøgeren var flyttet til en anden lejlighed inden for samme ejendom, men i beregningen af boligydelsen i det fraflyttede lejemål havde der været fradrag for varmt vand, hvilket ikke var sket i det nye lejemål.

Lokalcentret har undersøgt begge sager, som havde refusionsmæssig betydning. I den første sag havde borgeren fået for meget udbetalt i boligydelse, hvilket afholdes uden for refusionsordningen med staten.

I den anden sag var borgeren berettiget til 8 kr. ekstra pr. måned gennem 7 måneder, og har således fået udbetalt differencen, og ydelsen er blevet justeret fremadrettet.

Beboerindskudslån

27. Gennemgangen omfattede 10 sager, der gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld dokumentation.

Mangelfuld dokumentation

I 5 sager (sag nr. 5, 19, 20, 21 og 22) manglede dokumentation i sagerne.

I tre af sagerne (sag nr. 5, 21 og 22) manglede kopi af lånedokument, og i tre sager (sag nr. 19, 20 og 22) manglede kopi af ekstraktskema, hvoraf en række relevante oplysninger for sagen fremgår. I en af sagerne (sag nr. 5) var ekstraktskemaet ikke underskrevet. Lokalcentret vil kontakte Skatte- og Registerforvaltningen for at få kopi af den manglende dokumentation, og den manglende underskrift vil blive indhentet.

I en sag (sag nr. 22) var ansøgningen mangelfuldt udfyldt.

Fejlene er rubriceret som formelle fejl.

Lejetab ved fraflytning

28. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har for 2004 ikke anmeldt udgifter til refusion efter denne funktion.

Folkepension

29. Revisionen har for 2004 gennemgået 9 folkepensionssager, hvilket har givet anledning til en bemærkning om manglende dokumentation.

Manglende dokumentation mv.

Det blev ved gennemgangen af 6 sager (sag nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6) bemærket, at der mangler oplysninger om klientens bankkonto underskrevet af klienten selv.

Det blev ved gennemgang af 2 sager (sag nr. 6 og 7) bemærket, at der i sagen mangler oplysning om dokumentation for bopælsår i form af udskrift fra folkeregisteret til brug for eventuel korrekt beregning af brøkpension. I begge sager var klienten overgået fra førtidspension, og udskriften burde have været fremskaffet i forbindelse med førtidspensioneringen. I den ene sag (sag nr. 6) har lokalcentret forsøgt at få folkeregisteroplysninger fra Frederiksberg Kommune – senest ved brev af 10. september 2004. Af sagsmaterialet fremgår en bopælsberegning, der viser, at klienten har en bopælsbrøk på 24/40, men af pensionssystemet (E112) fremgår, at klienten har en bopælsbrøk på 30/40.

Lokalcentret undersøger sagen med hensyn til bopælsbrøken.

Det blev ved gennemgangen af 1 sag (sag nr. 8) bemærket, at der manglede folkeregisteroplysninger, som burde have været indhentet af lokalcentret, der ifølge sagens oplysningsark og ansøgningens modtagelsesstempel havde startet folkepensionssagen.

Det blev ved gennemgangen af 1 sag (sag nr. 9) bemærket, at klienten ikke var blevet tilskrevet

om overgangen til folkepension, og at der ikke i sagen foreligger en folkeregisterudskrift om bopælsår.

For orientering af den kommende folkepensionist gælder, at der til personer, der ikke modtager førtidspension, ca. 3 måneder før folkepensionsalderen 65/67 år udsendes et ansøgningsskema fra Sundhedsforvaltningen. Hvis personen derimod modtager førtidspension udskrives et avis til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, der på baggrund af dette avis skal skrive til klienten for at informere om overgangen til folkepension og eventuelle konsekvenser heraf. Dette er ikke sket i pågældende sag.

Revisionsdirektoratet henstiller, at fremtidige folkepensionister altid orienteres om overgangen fra førtidspension til folkepension.

Sagerne er alle rubriceret som formelle fejl.

D. Antal reviderede sager og fejlrubricering

30. Ifølge § 61, stk. 4, i revisionsbekendtgørelsen skal der i socialberetningen redegøres for omfang og resultater af de stikprøver, der er foretaget.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager og rubriceret disse som foreskrevet:

Sagsområde (ISM-funktioner)	Sager i alt	Uden fejl	Fejl af formel karakter	Fejl med evt. udbetalings-/ refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Kontanthjælp	12	5	7	-	
Advokatbistand	8	2	6	-	
Helbredstillæ og personligt tillæg	12	3	8	1	
Førtidspension	15	4	11	-	
Børnetilskud	12	12	-	-	
Forskudsvis udbetaling af Børnebidrag	12	12	-	-	
Sanerings- og boligsikring	11	5	6	-	
Boligydelse som tilskud	6	3	3	-	
Boligydelse som lån	6	3	1	2	
Beboerindskudslån	10	5	5	-	

Lejetab ved fraflytning	-	-	-	-	
Folkepension under FAF	9	1	8	-	
I alt	113	55	55	3	1)

1) *Den refusionsmæssige betydning var ikke endeligt opgjort på tidspunktet for beretningens udarbejdelse.

Udvalget bad forvaltningen om at udarbejde en plan for, hvorledes antallet af fejl kan nedbringes til 3 og 10 % for henholdsvis substansfejl og formelle fejl.

III. Særlige kontrolarbejder

Kontrol med udbetalingen af offentlige ydelser

31. Ifølge revisionsbekendtgørelsen påhviler det kommunens revision at redegøre for, i hvilket omfang kommunen har sikret kontrol af de oplysninger om økonomiske forhold, som modtagere af ydelser har givet, jf. § 61, stk. 3.

Under udførelsen af revisionen af personsager og gennemgangen af forvaltningens forretningsgange har Revisionsdirektoratet ikke konstateret tilfælde, hvor forvaltningen har undladt at foretage den foreskrevne økonomiske kontrol bl.a. for at sikre, at der ikke udbetales uførelselige ydelser.

Indsats mod uberettiget brug af sociale ydelser

32. Revisionsdirektoratet har anmodet om en redegørelse for forvaltningens indsats mod uberettiget brug af sociale ydelser.

Revisionsdirektoratet har den 12. august 2005 modtaget en foreløbig opgørelse af omfanget af uberettiget brug af sociale ydelser.

Opgørelsen viser en stigning i omfanget af sager siden 2003 på 9,2 %. Forvaltningen kan ikke umiddelbart give en forklaring herpå men nævner, at de modtager flere henvendelser om sort arbejde fra bl.a. ToldSkat. Antallet af politianmeldelser er faldet og enkeltsagerne er blevet større.

Socialministeriets puljemidler

33. Revisionsdirektoratet har afgivet revisorerklæring på 42 regnskaber, hvor Københavns Kommune har modtaget tilskud fra følgende puljer:

- Socialministeriets og Boligministeriets pulje til boligsocial indsats.
- Finanslovpuljen til forbedring af forholdene for ikke-indlagte psykiatriske patienter (15 mio. kr.-puljen).

- Socialministeriets pulje til økonomisk støtte til videreførelse af projekter under Psykiatriaftalen 2000-2002.
 - Den Sociale Sikringsstyrelses pulje til særlig indsats over for de svage stillede børn og unge.
 - Den Sociale Sikringsstyrelses pulje til lokale udviklingsprojekter over for de svage stillede børn, unge og børnefamilier (OPS/BIT).
 - Socialministeriets pulje til økonomisk støtte til frivilligt arbejde til fordel for socialt truede mennesker (PUF).
 - Socialministeriets pulje til forbedring af klubtilbud (FBKLUB).
 - Socialministeriets satsreguleringspulje.
 - Den Sociale Sikringsstyrelses pulje til kommuner med særligt store udgifter til initiativer til sindslidende (Kommunepuljen – FREM).
 - Socialministeriets pulje til udvikling af den pædagogiske praksis i dagtilbud til børn (0-6 år) (KID).
 - Socialministeriets pulje til udvikling af behandlingstilbud til utilpassede unge.
 - Socialministeriets pulje om støtte til initiativer for socialt udsatte grupper.
 - Socialministeriets pulje til forøget kapacitet og kvalitet på kvindecentre.
 - Socialministeriets pulje til projekter om kvalitet i anbringelsesarbejdet med børn og unge 2003-2005 (KABU).
 - Den Sociale Sikringsstyrelse uden angivelse af pulje.
 - Socialministeriet uden angivelse af pulje.
- Revisionsdirektoratet har herudover afgivet revisorerklæring på 11 regnskaber, hvor Københavns Kommune har modtaget tilskud fra andre tilskudsydere.
- Der er i ingen af tilfældene afgivet erklæring med forbehold.

IV. Refusions- og tilskudsopgørelser til staten

34. Opgørelsen "Anmodning om statsrefusion af sociale ydelser – endelig restafregning

2004" blev den 7. juli 2005 forsynet med revisionspåtegning.

Revisionsdirektoratet påtegnede den 14. juli 2005 følgende opgørelser over statsrefusion af beboerindskudslån samt boligsikring og boligydelse som lån for 2004:

- Låneordning 1 og 5, jf. §§ 56, 56a, 57, 64b og 64e i lov om individuel boligstøtte.
- Låneordning 2, jf. §§ 60a, 66 og 67 i lov om individuel boligstøtte.
- Låneordning 3, jf. § 68 i lov om individuel boligstøtte.
- Låneordning 4, jf. § 74, stk. 2 og 3, i lov om individuel boligstøtte.
- Boligsikring som lån, jf. § 31 i lov om individuel boligstøtte.
- Boligyldelse som lån, jf. § 31 i lov om individuel boligstøtte.

Revisionspåtegningerne er givet uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Revisionsudvalget tilslutter sig Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets krav om, at der udarbejdes en plan for, hvorledes antallet af fejl kan nedbringes

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på beskæftigelsesområdet

Indhold

- I. Indledning.
- II. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning af revisionen af tidligere år.
 - Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til beretningen for 2003 og tidl. år.
 - Opfølgning på beretning for 2000.
 - Opfølgning på beretning for 2001.
 - Opfølgning på beretning for 2002.
 - Opfølgning af temarevision om kommunernes adm. af rådighedsregler mv.
 - Arbejdsdirektoratets stikprøvekontrol i forbindelse med rådighedstilsyn for 3. kvrt. 2004.
 - Berigtigelser for 2003.
 - Udvælgelse af sager.
 - B. Gennemgangen af forretningsgange mv.
 - Den Interne Kontrolenhed.
 - Forvaltningens generelle kontroller.
 - Førkontrol.
 - Kontrol af ledelsestilsyn.
 - Revisorerklæringer på IT-systemer.
 - Interne kontroller i personsager.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

- C. Gennemgangen af personsager.
 - Kontanthjælp.
 - Kontanthjælp flygtninge.
 - Aktiverede kontanthjælpsmodtagere.
 - Løntilskud mv.
 - Orlovsydelse.
 - Syge- og barseldagpenge.
 - Delpension.
 - Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager.
- D. Antal reviderede sager og fejlrubricering.
- III. Særlige kontrolarbejder.
 - Kontrol med udbetalingen af offentlige ydelser.
 - Indsats mod uberettiget brug af sociale ydelser.
 - Midler til koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats.
- IV. Refusions- og tilskudsopgørelsen til staten.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget den 5. juli 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 17. august 2005.

I. Indledning

1. Den særlige revisionsordning for visse dele af det sociale område, som er fastlagt ved Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse nr. 592 af 27. juni 2003 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision vedr. lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel og lov om delpension (revisionsbekendtgørelsen), har for 2004 haft betydning for revisionen af væsentlige udgiftsområder inden for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets ansvarsområde i medfør af følgende lovebestemmelser:

- Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven).
- Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
- Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.
- Lov om delpension.

2. På grundlag af Københavns Kommunes regnskab og "Anmodning om statsrefusion af sociale udgifter – endelig restafregning 2004" er der udarbejdet følgende tabel over den beregnede refusion (kolonne F):

Aktivlov, beskæftigelseslov og servicelov¹⁾	Mio. kr. 2.307
Dagpenge mv.	1.459
Delpension	3
I alt	<u>3.769</u>

1) I tallet indgår områder under serviceloven og visse områder under aktivloven, som hører under Socialministeriet, idet refusionsløbene opgøres samlet.

II. Den udførte revision

3. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og nævnte revisionsbekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisions-skik.

Den efterfølgende redegørelse omfatter i afsnit A en opfølgning af bemærkningerne i revisionsbetænkningen for 2003. I afsnit B redegøres for Revisionsdirektoratets generelle bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv. Afsnit C indeholder Revisionsdirektoratets bemærkninger til de gennemgåede personsager. Afslutningsvis bringes i afsnit D en tabel over antallet af reviderede sager og fejlrubricering.

A. Opfølgning af revisionen af tidligere år

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til beretningen for 2003 og tidligere år

4. Beskæftigelsesministeriet har med brev af 10. juni 2005 til Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune fremsat de bemærkninger, som ministeriets gennemgang af betænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 har givet anledning til. Ministeriet forventer, at det vil fremgå af næste års beretning i hvilket omfang, der er fulgt op på ministeriets bemærkninger.

Revisionsdirektoratet skal hertil oplyse, at revisionen af 2004 var afsluttet, inden kommunens modtagelse af ministeriets skrivelse. Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har på tidspunktet for protokollatets udarbejdelse således endnu ikke behandlet Beskæftigelsesministeriets bemærkninger. I nærværende beskæftigelsesberetning er der dog redegjort for Revisionsdirektoratets opfølgning af nogle af bemærkningerne.

Revisionsdirektoratet vil som led i revisionen af beskæftigelsesområdet for 2005 foretage de forventede yderligere opfølgninger af forvaltningens tiltag, og resultatet heraf vil blive rapporteret i beretningen for 2005.

Ifølge Beskæftigelsesministeriet var der ikke rapporteret om opfølgning af de af ministeriet fremsatte bemærkninger for 2000-2003. Ministe-

riet udbeder sig derfor en orientering om foretagne opfølgninger fra tidligere år.

Neden for redegøres for opfølgningen af de seneste års bemærkninger, herunder redegøres der særskilt for opfølgningen af temarevisionen fra 2003 om kommunens administration af rådighedsreglerne for kontanthjælpsmodtagere m.fl. og kommunens administration vedrørende driftsudgifterne i forbindelse med aktiverings-tilbud med 50 % refusion, jf. punkt 9. Endelig redegøres der for enkelte opfølgningsskridt i relation til førkontrol og ledelsestilsyn under afsnittene om Den Interne Kontrol og samt forvaltningens generelle kontroller.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at det i forbindelse med revisionen af "Anmodning om statsrefusion af sociale ydelser – endelig restafregning" påses, at der foretages berigtigelser. Dette er ligeledes sket i forbindelse med revisionen af refusionsregnskaberne for 2000-2003. I revisionsberetningerne redegøres alene for opfølgning af enkeltsager, såfremt forvaltningen ikke har været enig i berigtigelsen, eller såfremt sagen ikke har været afklaret.

Revisionsdirektoratet modtager hvert år fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen en specifikation af foretagne berigtigelser til brug for revisionen af refusionsregnskabet.

Opfølgning på beretning for 2000

5. Revisionsdirektoratet skal henvise til, at der i betænkningen om Københavns Kommunes regnskab for 2002, s. 122, Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2002 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension), er foretaget opfølgning på socialberetningen for 2000.

Opfølgning på beretning for 2001

6. Revisionsdirektoratet skal henvise til, at der i betænkningen om Københavns Kommunes regnskab for 2003, s. 105, Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension), er foretaget opfølgning på socialberetningen for 2001.

Opfølgning på beretning for 2002

7. Revisionsdirektoratet skal henvise til, at der i betænkningen om Københavns Kommunes regnskab for 2003, s. 106, Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension) er foretaget opfølgning på socialberetningen for 2002.

8. Endvidere er der i betænkningen om Københavns Kommunes regnskab for 2003, s. 119, Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 på beskæftigelsesområdet, foretaget en opfølgning på nogle af de initiativer, som forvaltningen har foretaget til imødekommelse af de af Beskæftigelsesministeriet fremsatte bemærkninger til beretningen for 2002.

Beskæftigelsesministeriets brev samt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens bemærkninger hertil blev behandlet i Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget den 8. september 2004.

Beskæftigelsesministeriet havde særligt bemærket, at der ifølge revisionsberetningen var fejl i 10 af 14 undersøgte kontanthjælpssager, og ministeriet fandt derfor, at der skulle foretages refusionsmæssig berigtigelse af sagerne på dette område ved en skønsmæssig beregning.

Forvaltningens efterfølgende gennemgang af de omhandlede sager viste imidlertid, at hjælpen i alle sager var udbetalt med rette, hvilket også fremgik af beretningen. Forvaltningen var af den opfattelse, at ministeriet ikke havde været opmærksom herpå, og forvaltningen fandt derfor, at grundlaget for det fremsatte berigtigelseskrav ikke var til stede.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget tog forvaltningens indstilling til efterretning.

For så vidt angik området Kontanthjælp til flytninge, bemærkede Beskæftigelsesministeriet, at revisionen havde fundet fejl i alle 12 gennemgåede sager. Der var tale om fejlposterings af danske statsborgere på kontoen, hvilket havde refusionsmæssig betydning. Beskæftigelsesministeriet noterede sig, at der for 2003 ikke var forekommet forkerte posterings og betragtede på denne baggrund forholdet som foreløbigt afsluttet. Ministeriet forventede dog, at der blev fulgt op på forholdet i beretningen for 2004.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at der heller ikke i 2004 er fundet sager med fejl af denne karakter. Forvaltningens samlede udgifter i 2004 på dette udgiftsområde er meget lavt, hvilket også indikerer, at problemet med fejlkonteringer er løst.

Opfølgning af temarevision om kommunernes administration af rådighedsregler mv.

9. Revisionsdirektoratet redegjorde i betænkningen om Københavns Kommunes regnskab for 2003, s. 123-133, for den foretagne temarevision. Revisionen fremdrog en række forhold, som Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ville behandle efterfølgende. Neden for redegøres kort herfor, og hvilke tiltag forvaltningen efterfølgende har foretaget.

- Revisionsdirektoratets gennemgang viste, at kommunen ikke i alle tilfælde administrerede området i overensstemmelse med reglerne om rådighedsvurderinger som følge af meddelelser om negative hændelser fra AF. Dette var en følge af kommunens forretningsgang herfor. Direktoratet anbefalede bl.a., at fortsætte dialogen med de centrale myndigheder.

Forvaltningen oplyste hertil, at man ville justere forretningsgangen samt fortsætte dialogen med det statslige niveau. Forvaltningen har supplerende oplyst, at Københavns Job Center (KJC) har deltaget i en række møder med de statslige myndigheder på arbejdsmarkedsområdet.

Revisionsdirektoratet anmodede forvaltningen om en status på justering af forretningsgangene.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen oplyser i besvarelsen, at det er forvaltningens opfattelse, at den med AF og Arbejdsdirektoratet aftalte ordning helt overvejende har kunnet imødekomme kravene til rådighedsvurdering på baggrund af den særlige rådigheds- og sanktionspolitik, der praktiseres i forhold til alle i KKB.

- Gennemgangen viste visse u hensigtsmæssigheder i administrationen af området særligt i forhold til samarbejdet med Arbejdsformidlingen (AF).

Forvaltningen har hertil oplyst, at de har haft samarbejde med AF og Arbejdsdirektoratet omkring rådighedsstatistikken, således at 70 % af indberetningerne til statistikken nu foregår elektronisk og i samlede datasæt.

Revisionsdirektoratet har anmodet forvaltningen om en opfølgning på de øvrige forhold i relation til AF og u hensigtsmæssighederne i samarbejdet, herunder praksis for afmelding af personer fra AF, som ikke længere er ledige, samt afklaring på datavaliditeten i listerne fra AF.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen oplyser i besvarelsen, at KKB har haft møde med AF den 29. juni 2005. Man har her drøftet muligheden for, at personer, der tilmelder sig AF, tilmeldes som personligt tilmeldte, og at Københavns Kommune til gengæld forpligter sig til at levere en ugentlig liste over de personer, som opfattes som kontanthjælpsmodtagere til fuld rådighed. Dette skulle forhindre en række indberetninger på såkaldte negative hændelser på personer, der ikke skal stå til rådighed som ledige. AF har dog afvist dette og henvist til en arbejdsgruppe i Arbejdsmarkedsstyrelsen, der ser på problemstillingen om, at kommunerne skal bekræfte kontanthjælp inden en vis periode. Forvaltningen vil følge op på arbejdet i denne arbejdsgruppe.

- Revisionsdirektoratet henstillede, at kommunen – for at sikre korrekt hjemtagelse af refusion – konkret tog stilling til de af revisionen fremdragne problemstillinger omkring afgrænsning af administrationsomkostninger uden refusion og driftsudgifter i forbindelse med aktivering med refusion.

Forvaltningen har hertil oplyst, at KJC arbejder intensivt med et ABC-projekt (aktivitetsbaserede omkostninger), der blandt andet har til formål at afdække ressourcetrækket i forhold til administration, myndighedsopgaver og egentlig beskæftigelsesindsats. Dette projekt forventes at give resultater i løbet af foråret 2005, hvorefter man vil vurdere behovet for berigtigelser af statsrefusionen.

Revisionsdirektoratet har udbedt sig en status på projektet og arbejdet med eventuelle berigtigelser.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har i besvarelsen oplyst, at arbejdet nu er så langt, at der forestår en drøftelse med revisionen om resultaterne af arbejdet med ABC-projektet.

- For så vidt angik udgifter til indhentelse af lægeerklæringer, fandt Revisionsdirektoratet ikke, at kommunens praksis var i overensstemmelse med revisionsbekendtgørelsens § 5.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen var enig i dette synspunkt og har oplyst, at KJC har berigtiget den fejlagtigt hjemtagne refusion.

Revisionsdirektoratet har anmodet om en orientering om metoden ved beregning af berigtigelsen samt størrelsen heraf.

Arbejdsdirektoratets stikprøvekontrol i forbindelse med rådighedstilsyn for 3. kvartal 2004

10. Arbejdsdirektoratet har udført en stikprøvekontrol i Københavns Kommune i forbindelse med et rådighedstilsyn for 3. kvartal 2004. Baggrunden for tilsynet er at sikre, at kommunen administrerer efter de gældende regler om rådighed, konsekvenser og sanktioner.

Arbejdsdirektoratet har som konklusion på undersøgelsen rejst tvivl om, hvorvidt den særlige centrale behandling af AF-indberetningerne om overskredne gentilmeldingsdatoer, som efter aftale praktiseres i Københavns Kommunes Beskæftigelsesindsats (KKB), i alle tilfælde lever op til kravene til regelret rådighedsvurdering. Den centrale behandling af AF-indberetningerne i KKB betyder, at man sikrer sig, at den ledige er/bliver gentilmeldt AF via Jobnet, idet den egentlige rådighedsvurdering og sanktionering som hovedregel udmøntes gennem den igangværende kommunale beskæftigelsesindsats i KKB.

Herudover kritiserer Arbejdsdirektoratet ud fra nogle generelle forvaltningsretlige principper, at man ikke kan se af de enkelte sager, at der er foretaget en rådighedsvurdering ud fra den systematik, der er udstukket i vejledningen, da det ikke er noteret i de enkelte sager.

Arbejdsdirektoratet har i ingen af sagerne vurderet, at der skulle ske berigtigelse af statsrefusion.

Forvaltningen har eller vil som følge af Arbejdsdirektoratets kritik iværksætte følgende initiativer:

- En yderligere opprioritering af vejledningen af de ledige i KKB om at huske at gå på Jobnet til tiden.
- En fortsat drøftelse med Arbejdsdirektoratet om den elektroniske statistikmodel, og hvorvidt den vil kunne opfylde Arbejdsdirektoratets indholdsmæssige krav til rådighedsvurdering.
- En undersøgelse af, om den centrale elektroniske rådighedsstatistik kan komme til at tilgå de enkelte personsager, således at det fremgår, at der er foretaget rådighedsvurdering.

Forvaltningen vil herefter vurdere, om ovennævnte tiltag vil være tilstrækkelige til at opfylde lovens krav til rådighedsvurdering og de forvaltningsretlige krav til sagspåføring.

Forvaltningen har yderligere oplyst, at ydelsessystemet KMD-aktiv har en elektronisk snitflade til AF, som vil muliggøre en central behandling af rådighedsstatistikken med påføl-

gende elektronisk påtegning på sagerne. Der vil senest i forbindelse med den fulde implementering af KMD-aktiv fra 2006 og forventet etablering af jobcentre i en ændret forvaltningsstruktur kunne etableres en sådan central styring, som forventes at kunne leve op til Arbejdsdirektoratets krav.

En overgang til manuel behandling af rådighedsstatistik på nuværende tidspunkt ved udsendelse af lister til medarbejderen i de enkelte beskæftigelsescentre og indberetning til rådighedsstatistik vil medføre et meget omfattende administrativt merarbejde, som ved en foreløbig vurdering skønnes at ville beslaglægge 5 fuldtidsmedarbejdere eller ca. 2 mio. kr. årligt.

Særligt hvad angår de sager, hvor kontant-hjælpsmodtagere i lokalcentrene er AF tilmeldt, oplyser Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen følgende:

- Det forhandles med AF, om der kan skabes mulighed for, at kommunen løbende kan udveksle lister med AF, således at de personer, der er tilmeldt AF, men ikke fremgår af kommunens liste som Komma registrerede ydelsesmodtagere, overføres som personligt tilmeldte i AF. Herved vil de også udgå af kravet om kontaktdatoer og fornyet tilmelding.
- Det undersøges i Arbejdsmarkedsstyrelsen, om Jobnet kan indrettes således, at kommunen bliver orienteret, når borgere selv tilmelder sig, således at der bliver taget stilling til, om de kan udnytte deres rådighed, eller om tilmeldingen beror på en misforståelse.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har den 22. juni 2005 taget forvaltningens redegørelse om Arbejdsdirektoratets stikprøveundersøgelse til efterretning.

Berigtigelser for 2003

11. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har oplyst, at berigtigelserne jf. endelig refusionsopgørelse har bevirket en mindre refusion på 102.042 kr.

Udvælgelse af sager

12. Beskæftigelsesministeriet har i decisionskrivelsen af 31. maj 2005 noteret sig, at revisionen heller ikke for 2003 har redegjort for fravalg af personsagsgennemgang på nogle områder og henviser i denne anledning til revisionsbekendtgørelsen (nr. 592 af 27. juni 2003).

Ifølge bekendtgørelsens § 33, stk. 2, kan revisionen undlade at foretage personsagsgennemgang hvert år på områder eller konti, hvor revisionen på anden måde har tilvejebragt en begrun-

det overbevisning om, at sagsbehandlingen på området er betryggende. Revisionen redegør herfor og begrundet fravalget.

Med henblik på at øge revisors metodefrihed blev denne formulering indsat ved en ændring af revisionsbekendtgørelsen med virkning fra regnskabsår 2000 (nr. 516 af 9. juni 2000).

Revisionsdirektoratet har i revisionsberetningen for 2003 bl.a. oplyst følgende om sagsudvælgelsen:

Samtlige sager er gennemgået for enkelte udvalgte nøglekontroller, som relaterer sig til de enkelte sagstyper og lovområder.

Revisionsdirektoratet anvender resultatet af gennemgangen af de interne kontroller til nærmere at fastsætte stikprøvestørrelsen i den mere dybdegående gennemgang af personsager, jf. de enkelte lovområder under gennemgangen af personsager.

Revisionsdirektoratet har således – for hvert enkelt lovområde – som led i systemrevisionen fastlagt risikoen på grundlag af en gennemgang af sager udvalgt fra de enkelte konti (ISM's kontoplan funktion, 3. niveau, gruppering). Herefter blev der foretaget en dyberegående gennemgang af enkeltsager (detailrevision) inden for det enkelte lovområde. Disse sager blev udvalgt således, at en væsentlig del af de samlede udgifter for pågældende lovområde blev dækket (fx 92 % for kontanthjælp i 2003).

Direktoratets fortolkning af revisionsbekendtgørelsen har endvidere ikke givet Socialministeriet, som tidligere administrerede tilsynet af de lovområder, som nu henhører under Beskæftigelsesministeriet, anledning til bemærkninger.

Revisionsdirektoratet har i øvrigt noteret sig, at Beskæftigelsesministeriet ikke har gengivet direktoratets rapportering om sagsgennemgangens fordeling på sagsområder korrekt. Endvidere er nogle af de områder, som ministeriet har karakteriseret som fravalgte, rent faktisk omfattet af gennemgangen.

Revisionsdirektoratet finder således, at revisionen er udført i overensstemmelse med kravene i revisionsbekendtgørelsen.

Beskæftigelsesministeriets krav til rapporteringen vil Revisionsdirektoratet drøfte i Kontaktudvalget for Offentlig Revision, så kravene tilpasses den nye fælles revisionsbekendtgørelse, der er gældende for revisionen af regnskab 2005.

B. Gennemgangen af forretningsgange mv.

Den Interne Kontrolenhed

13. Revisionsdirektoratet har i juni 2005 modtaget en redegørelse om Den Interne Kontrolenheds tiltag for efteråret 2004 og foråret 2005. Tiltagene omfatter bl.a. kontrol af enkeltsagsbehandling, undervisningsinitiativer, projekt omkring førkontrol og ledelsestilsyn samt opgaver i forbindelse med implementering af nye systemer i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Kontrolenheden har udvalgt forskellige områder til nærmere undersøgelse såvel ud fra områdernes økonomiske relevans, som deres erfaring for hvor der opleves problemer med sagsbehandlingen. Flere områder er også undersøgt som følge af Revisionsdirektoratets bemærkninger til tidligere års revision.

Kontrolenheden har bl.a. gennemført følgende undersøgelser og tiltag:

- Undersøgelse om udbetaling af sygedagpenge (særligt om § 28-aftaler). Kontrolenheden har igangsat kontrol af sager, hvori der er indgået aftaler mellem arbejdsgiver og forvaltningen om, at arbejdsgivere, der ansætter eller har ansat en person med kronisk lidelse, som medfører mindst 10 sygedage årligt, ikke skal udbetale sygedagpenge i arbejdsgiverperioden, en såkaldt § 28-aftale. Desuden undersøges udfyldelse af dagpengeskemaer og opfølgningen i sager, hvor der sker ændringer i en persons indtægter. Undersøgelserne forventes afsluttet juni 2005.
- Forberedelse af undervisningsforløb for alle nyansatte sagsbehandlere (iværksat fra januar 2005).
- Udarbejdelse af reviderede retningslinier for førkontrol samt udarbejdelse af ny førkontrol på udbetalinger fra BIS-systemet.
- Udarbejdelse af nye retningslinier for oprettelse og ændring af alternative modtagere.
- Kontrol af det udførte ledelsestilsyn på de lokale centre.
- Iværksættelse af revision af indholdet og strukturen i forvaltningens elektroniske dokumentsamling FAKIR/NIS.

Forvaltningen har udarbejdet reviderede retningslinier for førkontrollen. Retningslinierne er mere omfattende end de tidligere. Der er blandt andet indført en ny stikprøvevis førkontrol af BIS. Retningslinierne er indarbejdet i FAKIR. Ligeledes har der været fokus på gennemførelsen af ledelsestilsynet på de lokale centre.

Den stikprøvevis førkontrol er iværksat på baggrund af et pilotprojekt med 2 lokalcentre. Ud over sædvanlig kontrol af en stikprøve på 20 % foretages der en omfattende kontrol af blandt andet sagsnotering og dokumentation.

Revisionsdirektoratet har deltaget i arbejdsgruppen om indførelse af stikprøvevis førkontrol og finder, at denne nye kontrol er medvirkende til at forbedre det interne kontrolmiljø i forvaltningen.

Revisionsdirektoratet finder, at konklusionerne på undersøgelserne og de iværksatte initiativer som følge af undersøgelsernes resultat ligeledes udgør et væsentligt bidrag til et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen. Arbejdet med ajourføring og justering af førkontrollen, og kontrol af at der udføres de foreskrevne ledelsestilsyn, er særligt med til at sætte fokus på at skabe et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen.

Forvaltningens generelle kontroller

14. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får beløbet indsat på korrekt konto i pengeinstitut.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommunernes regnskabsaflæggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal udføres, før udbetaling finder sted. Desuden gennemføres ugentligt en kontrol af alternative modtagere, dvs. af sager, hvor der er sket en frigivelse af en betaling til en ny alternativ modtager, eller hvor der er frigivet betaling til en eksisterende alternativ modtager, og vedkommendes oplysninger er ændret.

Førkontrol

15. Førkontrollen foretages ud fra Revisions- og kontrolliste for bistandssystemet (BIS) og dagpengesystemet (DP) samt Liste for dokumentationskontrol i delpensionssystemet (DEP). Listerne omfatter hovedsageligt udbetalinger i nyoprettede og ændrede sager.

Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af den udførte førkontrol på 6 lokalcentre.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger:

- JCV: (Alternative modtagere) Kontrollens udførelse var kun markeret med et hak og ikke med dato og initialer. I enkelte tilfælde var der ikke udført kontrol. JCV har oplyst, at retningslinierne for førkontrol efterfølgende er gennemgået med medarbejderne.
- Indre Nørrebro: (BIS-udbetaling) For perioden januar til juli 2004 var det ikke muligt at konstatere, om der var udført førkontrol. Gennemgangen af listerne for resten af året viste i en række tilfælde, at kontrollen var sket, efter at udbetaling var sket, og i en del tilfælde var der ikke foretaget kontrol. Lokalcentret har oplyst, at retningslinierne for førkontrol er indskærpet, og kontrollen fremover vil blive udført efter gældende retningslinier.
- Sundby Nord: (BIS-udbetaling) I flere tilfælde var kontrollens udførelse kun markeret med et hak og ikke med dato og initialer.
- Vesterbro: (BIS-udbetaling) I enkelte tilfælde var førkontrollen udført, efter at udbetaling var sket.
- KJC: (alternative modtagere) I flere tilfælde var der ikke udført førkontrol, og i de tilfælde, hvor kontrollen var udført, var dette kun markeret med et hak og ikke med dato og initialer. Lokalcentret har oplyst, at sagsbehandlere efterfølgende er orienteret om retningslinierne for førkontrol, og at der vil blive fulgt op på fremtidig overholdelse af kontrollen.
- Ryvang: (alternative modtagere) Det var ikke muligt at kontrollere, at alle alternative modtagere var gennemgået i kontrollen. Lokalcentret har oplyst, at i en kortere periode, hvor TA-teamet afgav kontrollerne til de brugerrettede team, blev der ikke fulgt op på, om kontrollen rent faktisk blev udført, men at der nu er indført en rutine, hvor det kontrolleres, om teamene har udført kontrollerne.

Som det fremgår, gav gennemgangen af lokalcentrenes udførelse af førkontrollen anledning til en del bemærkninger.

Revisionsdirektoratet skal henstille, at kontrollen udføres som foreskrevet i retningslinierne i FAKIR.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har til besvarelsen tilføjet, at der generelt er øget fokus på førkontrollen blandt andet i forbindelse med de tiltag, der er omtalt om reviderede retningslinier for førkontrollen, ny førkontrol ved udbetalinger fra BIS-systemet/KMD-aktivsystemet og kontrol med det lokale ledelsestilsyn.

Herudover vil førkontrollen af bankkontooplysninger blive ændret i forbindelse med indførelse af NemKonto i efteråret 2005.

Kontrol af ledelsestilsyn

16. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens Interne Kontrolenhed har primo 2005 foretaget kontrol af gennemførelsen af ledelsestilsynet for 2004 på i alt 24 lokalcentre. Kontrollen er udført i henhold til kravene i rammebilaget "Intern kontrol – generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ samt arbejdsreglerne i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Interne Regler (FAKIR) "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange". Det fremgår heraf, at lederen er ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

Kontrolenhedens gennemgang har omfattet følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet, eller har centret benyttet det af Den Interne Kontrolenhed udsendte skema for ledelsestilsyn i 2004.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af regnskabsområdet, lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Kontrolenhedens gennemgang viste, at 10 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til forretningsgangen på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 7 centre udarbejdet et notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf.

Den Interne Kontrolenhed finder det beklageligt, at flere centre ikke havde udført ledelsestilsyn på et eller flere punkter for 2004 og har over for centerledelserne gjort opmærksom på, at hvert center skal udarbejde en lokal forretningsgang for ledelsestilsynet for 2005.

For at forbedre gennemførelsen af ledelsestilsynet har Den Interne Kontrolenhed som led i arbejdet med Udviklingsplan 2005-2006 valgt at fokusere særligt på området, så centerledelserne opnår en større forståelse for tilsynsopgaven og dermed prioriterer opgaven højere.

For 2005 skal fokus være rettet mod, at der bliver udført ledelsestilsyn på samtlige centre.

For 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, og dels på at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet. For 2006 skal det således afdækkes, om ledelsestilsynet varetages i overensstemmelse med forretningsgangene, og disse lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Revisionsdirektoratet er enig i, at det er beklageligt, at ledelsestilsynet ikke i alle tilfælde var udført som forudsat i retningslinierne, men bifalder, at forvaltningen sætter fokus herpå, idet udførelsen af ledelsestilsyn er et vigtigt element i en god styring af forvaltningen.

Revisorerklæringer på IT-systemer

17. I henhold til revisionsbekendtgørelsens § 10, stk. 2, skal kommunen sikre, at der foreligger en uafhængig revisorerklæring om, at anvendte edb-systemer fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig og nøjagtig behandling af godkendte transaktioner.

Det er oplyst, at KMD har udarbejdet revisorerklæringer på alle de dokumentations- og registreringssystemer, som Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen anvender.

Interne kontroller i personsager

18. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 121 personsager fordelt på 9 lokalcentre med henblik på at konstatere, at forretningsgangen er hensigtsmæssig og betryggende og for at få sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

Samtlige sager er gennemgået for enkelte udvalgte nøglekontroller, bl.a. at der forelå ajourførte kompetenceskemaer for sagsbehandleren i sagen, og at der i de sager, der blev oprettet i 2004, var udført førkontrol i henhold til retningslinierne i FAKIR. Herudover blev der i nogle af sagerne gennemgået nøglekontroller, som relaterer sig til de enkelte sagstyper og lovområder.

Revisionsdirektoratet anvender resultatet af gennemgangen af de interne kontroller til nærmere at fastsætte stikprøvestørrelsen i den mere dybdegående gennemgang af personsager, jf. de enkelte lovområder under gennemgangen af personsager i afsnit C.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger:

Et lokalcenter (Ryvang) manglede ajourført kompetenceskema for en sagsbehandler. Lokal-

centret har oplyst, at kompetenceskemaet nu er ajourført.

Herudover var der i et enkelt tilfælde ikke udført kontrol af oprettelsen på listen for alternative modtagere.

På et andet lokalcenter (Indre Nørrebro) var der ikke udarbejdet kompetenceskemaer for sagsbehandlerne. Lokalcentret har oplyst, at der nu er kompetenceskemaer for alle sagsbehandlere i arbejdsmarkedsteamet, og at der snarest vil blive udarbejdet kompetenceskemaer i de øvrige team.

På Center for formidling af job på særlige vilkår (JSV) under KKB var der ikke udarbejdet kompetenceskemaer for sagsbehandlerne. Centret har oplyst, at udarbejdelsen af kompetenceskemaer er iværksat.

På Københavns Jobcenter (KJC) – også under KKB – var der ikke udarbejdet kompetenceskemaer for sagsbehandlerne. Centret har oplyst, at udarbejdelsen af kompetenceskemaer er iværksat.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har i relation til de manglende kompetenceskemaer oplyst i besvarelsen, at en arbejdsgruppe – på baggrund af tilsvarende konstateringer sidste år – udarbejdede nye skabeloner for kompetenceskemaer. Skemaerne blev i begyndelsen af 2005 udsendt til de lokale centre, der samtidig fik indskærpet, at der skal være kompetenceskemaer for alle medarbejdere.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

19. Revisionsdirektoratets gennemgang af centrenes efterlevelse af forretningsgange for førkontrol og de interne kontroller viste visse mangler. Direktoratet skal henstille, at det indskræpes, at forretningsgangene overholdes, idet en manglende overholdelse heraf generelt medfører risiko for fejl og mangler i sagsbehandlingen.

Ifølge besvarelsen er Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen enig heri, og henviser i øvrigt til forvaltningens initiativer, der tidligere er omtalt.

C. Gennemgangen af personsager

20. Revisionen har omfattet i alt 75 personsager inden for de lovområder, der fremgår af revisionsbekendtgørelsen.

Sagsudvælgelsen er bl.a. foretaget på grundlag af elektronisk tilfældig udvælgelse og scanning af oplysninger fra de sociale edb-systemer, socialregistranten og kommunens bogføring.

Der redegøres i det følgende for resultatet af sagsgennemgangen

Kontanthjælp

21. Revisionsdirektoratets gennemgang omfattede 17 sager. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld opfølgning, mangelfuld dokumentation/notering samt fejl med eventuel refusionsmæssig betydning.

Mangelfuld opfølgning

I to sager (sag nr. 13 og 20) fremgik det ikke af sagerne, at der var foretaget opfølgning. Revisionsdirektoratet anmodede lokalcentret om at vurdere om den manglende opfølgning i sagerne gav anledning til afholdelse af beløb uden for refusionsordningen.

I den ene sag (sag nr. 13) er det stadig uafklaret, om en tidligere opfølgning kunne have haft betydning for hurtigere iværksættelse af en pensionsag. Sagen er derfor rubriceret under fejl med eventuel refusionsmæssig betydning indtil nærmere vurdering – også af rådighedsforpligtelsen – foreligger.

I den anden sag (sag nr. 20) har lokalcentret efterfølgende vurderet, at grundlaget for udbetaling af ydelsen var tilstrækkeligt, men at journaliseringen havde været mangelfuld. Sagen rubriceres således som fejl af formel karakter.

Mangelfuld dokumentation/sagsnotering

I 5 sager (sag nr. 3, 4, 6, 9, 17) manglede henholdsvis bevillingsskemaet, notering om vurdering af bevilling samt revalideringsperiode. Lokalcentret har oplyst, at den manglende dokumentation nu er tilført sagerne, og at der er sket sagsnotering. Revisionsdirektoratet har ligeledes modtaget dokumentationen.

I den ene sag (sag nr. 6) fremgik det af oplysningsarket, at der var udbetalt hjælp til transportudgifter, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 82, og at det kun var de kilometer, der lå ud over de første 24 kilometer dagligt, der dækkes. Ligeledes oplystes satsen i sagen.

Revisionsdirektoratet henstiller, at det noteres i sagen, hvor mange kilometer der anvendes i beregningen, samt hvorledes man er kommet frem til antallet af kilometer.

I en anden sag (sag nr. 9) blev det i januar 2004 noteret, at der i sagen lå faktura og rykkerskrivelse for betaling for opstart på et revalideringsforløb i væksthuset. Det fremgik af sagen, at klienten skulle starte på revalideringsforløbet,

men det fremgik ikke, at der var modtaget faktura og rykkerskrivelse for opholdet.

Revisionsdirektoratet henstiller, at dette noteres i sagen.

I 2 sager (sag nr. 12 og 14) var der foretaget ompostering af tidligere posteringer, men det var ikke noteret i sagen. Lokalcentret har oplyst, at sagerne vil blive tilført bemærkning om omposteringerne.

I en sag (sag nr. 13) manglede notering om opfølgning samt vurdering af rådighedsforpligtelsen, jf. aktivlovens §§ 10 og 13. Lokalcentret har oplyst, at dette vil blive bragt i orden.

I en anden sag (sag nr. 20) manglede notering om klienten var tilmeldt AF, samt om der var udarbejdet et CV til AF. Endelig manglede notering om, hvorvidt klienten stadigvæk opfyldte betingelserne for at få kontanthjælp, jf. aktivlovens § 13. Lokalcentret har oplyst, at tilmelding til AF og udarbejdelse af CV vil blive bragt i orden. Endvidere vil sagen blive tilført oplysninger om, hvorvidt klienten fortsat opfylder betingelserne for kontanthjælp.

I en sag (sag nr. 18) manglede notering om, at der var tale om en løbende ydelse. Lokalcentret har oplyst, at sagen vil blive tilført de fornødne oplysninger.

I en sag (sag nr. 21) fremgik det ikke, hvorvidt klienten var under revalidering eller på kontanthjælp. Lokalcentret har oplyst, at sagen vil blive tilført oplysninger om, hvorvidt der er tale om revalidering eller kontanthjælp.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Fejlkontering

I en sag (sag nr. 1) var der udbetalt løntilskud til et fleksjob, men udgiften var posteret på en konto for løntilskud i forbindelse med revalidering, hvortil kommunen ikke opnår samme refusionssats.

Sagen er rubriceret under fejl med refusionsmæssig betydning og vil blive berigtiget.

I en sag (sag nr. 7) var befordringsgodtgørelse til en kontanthjælpsmodtager posteret på en konto for befordringsgodtgørelse ved revalidering. Lokalcentret har efterfølgende omposteret beløbet til korrekt konto.

I en sag (sag nr. 8) var udgifter til leje af en pc posteret på en konto for udgifter til døde og tunghøre tolk. Lokalcentret anmodes om at ompostere udgiften til korrekt konto.

I en sag (sag nr. 16) var et krav, der var afskrevet, omposteret fra en konto med tilbagebetalingspligt til en konto uden tilbagebetalingspligt. Beløbet burde være omposteret til en

konto vedrørende tidligere år, da kravet var fra 1998. Lokalcentret har oplyst, at sagen er under ekspedition med henblik på korrektion.

I en sag (sag nr. 18) blev den løbende ydelse posteret på en anden konto end den konto, der var anvendt resten af året. Lokalcentret har oplyst, at posteringen vil blive undersøgt og eventuelt omposteret.

I en sag (sag nr. 21) var der foretaget en ompostering til uretmæssig modtaget kontanthjælp, ej forsørger, men de løbende udbetalinger var posteret på kontanthjælp, forsørger. Lokalcentret har oplyst, at der er foretaget en ompostering.

I en sag (sag nr. 24) var udbetalingerne af kontanthjælp fejlagtigt posteret på en konto for hjælp til asylansøgere. Lokalcentret har oplyst, at der vil ske en ompostering.

Sagerne rubriceres som formelle fejl.

Generelt til sagsførelsen på kontanthjælpsområdet

Revisionsdirektoratet skal generelt til sagsførelsen på funktionen Kontanthjælp henstille til centerledelsen, at kravene til god sagsbehandling indskræpes, særligt for så vidt angår sagsnoteringer og dokumentation i sagerne samt korrekt kontering.

Kontanthjælp flygtninge

22. Under hensyntagen til udgiftsområdets mindre omfang omfattede Revisionsdirektoratets gennemgang alene 3 sager, hvoraf den ene sag var fra et handicapcenter. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om manglende opfølgning og mangelfuld sagsnotering samt fejlkontering.

Manglende opfølgning og sagsnotering

I en sag (sag nr. 1a – handicapcenter) var der i flere år udbetalt støtte, jf. aktivlovens § 34, særlig støtte til høje boligudgifter, men det var kun noteret få gange i sagen, at der havde været foretaget opfølgning på ydelsen, hvilket også gjaldt den udbetalte kontanthjælp. Handicapcentret har oplyst, at der i 2005 er foretaget opfølgning på begge ydelser, og der ikke har været udbetalt ydelser uden hjemmel.

I en sag (sag nr. 2) var det noteret, at sagsbehandleren havde en opfølgende kontakt til skolen, hvor klienten går, men det fremgik imidlertid ikke, om der havde været personlig kontakt med klienten/familien, således at det var sikret, at formålet med opfølgningen var opfyldt. Lokalcentret har oplyst, at den anvendte praksis vil blive suppleret med en personlig kontakt til den

unge, således at det sikres, at formålet med hjælpen er til stede.

Sagerne rubriceres som formelle fejl.

Fejlkontering

I en sag (sag nr. 1) var kontanthjælp til et uledsaget flygtningebarn i en kort periode posteret på en konto for almindelig kontanthjælp, hvortil kommunen ikke opnår samme refusions-sats. Lokalcentret har oplyst, at der er sket ompostering til korrekt konto.

Sagen rubriceres som fejl med refusionsmæssig betydning.

Aktiverede kontanthjælpsmodtagere

23. Gennemgangen omfattede 15 sager fordelt på et lokalcenter og i KJC og gav anledning til følgende bemærkninger om manglende dokumentation og mangelfuld sagsnotering.

Manglende dokumentation og sagsnotering

I 3 sager (sag nr. 1a, 2a og 3a) blev der udbetalt aktiveringsgodtgørelse, men dels var den eksisterende jobplan ikke revideret, og dels manglede der at blive udarbejdet jobplan, jf. kap. 9 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I 2 af sagerne (sag nr. 1a og 2a) manglede endvidere sagsnotering med lovhenviisning vedrørende vejledning og opkvalificering samt varighed, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kap. 10. Lokalcentret har oplyst, at der i 2 af sagerne (sag nr. 2a og 3a) fremadrettet vil blive foretaget opfølgning og match, men der oplyses intet om jobplanen.

I medfør af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 29, stk. 1, skal der forud for afgivelse af tilbud efter kapitel 10-12 udarbejdes en jobplan, hvor tilbuddet indgår i jobplanen. Det følger endvidere af § 29, stk. 2, samt bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats § 65, at en jobplan skal revideres, når individuelle eller konkrete omstændigheder medfører, at det planlagte forløb ændres.

Centret bedes undersøge, om den mangelfulde sagsførelse giver anledning til afholdelse af beløb uden for refusionsordningen med staten. Sagerne er – indtil centrets vurdering er foretaget – rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning.

Gennemgangen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere i KJC gav anledning til en drøftelse med forvaltningen om de nærmere betingelser for udarbejdelsen af en jobplan, navnlig med henblik på beskæftigelsesmål samt planer for tilbud. I forbindelse hermed har for-

valtningen oplyst om matchgrupperne 1-3, at en kort og overordnet jobplan er tilstrækkelig. Revisionsdirektoratet er imidlertid af den opfattelse, at indholdet i jobplanen beror på en konkret vurdering i forhold til den enkelte borger, således at det i nogle tilfælde er tilstrækkeligt med en kort og overordnet jobplan, som anført af forvaltningen, mens det i andre tilfælde vil være nødvendigt og hensigtsmæssigt at udarbejde længere og mere detaljerede jobplaner.

Forvaltningen har endvidere oplyst, at der generelt i beskæftigelsesindsatsen orienteres om nødvendigheden af, at der skal være en overensstemmelse mellem målsætningerne og de konkrete tilbud til den ledige. Revisionsdirektoratet kan tilslutte sig dette.

Endelig har forvaltningen oplyst, at der i Arbejdsmarkedsstyrelsen arbejdes med nye fælles koncepter for jobplaner, der forventes færdigudviklet medio 2006.

Revisionsdirektoratet anmoder om at blive holdt orienteret om de ovenfor anførte tiltag.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har i besvarelsen bemærket, at forvaltningen vil indskærpe overfor det pågældende lokalcenter, at der skal udarbejdes en jobplan i forbindelse med tilbud i henhold til kap. 10 i lov om en aktiv beskæftigelsespolitik. For så vidt angår omtalen af jobplaner i Københavns Kommunes Beskæftigelsesindsats (KKB) kan oplyses, at forvaltningen har drøftet spørgsmålet om de indholdsmæssige krav til jobplaner med Revisionsdirektoratet. Det er aftalt med Københavns Job Center, at der generelt i KKB orienteres om de indholdsmæssige krav til jobplanerne. Forvaltningen vil følge op på, at denne orientering foretages.

I en sag (sag nr. 11) var ansøgningen ikke underskrevet. KJC har oplyst, at ansøgningskemaet var modtaget i lokalcentret, hvor bevillingen var givet, men at den manglende underskrift burde have været opdaget ved en kontrol udført i KJC. Der foretages ikke yderligere, da hjælpen er oplyst.

I 2 sager (sag nr. 17 og 18) fremgik det ikke af sagen, hvilken løntilskudssats der var bevilget, samt om der ved fastsættelsen af løntilskudssatsen var foretaget en konkret vurdering af klientens evner for at deltage i arbejdet i samme omfang som øvrige ansatte. Revisionen henstiller, at ovenstående oplysninger fremgår af sagsnoteringen.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Manglende opfølgning /sagsnotering

I en sag (sag nr. 13) fremgik det ikke, om der var foretaget opfølgning efter aktivlovens § 10. Lokalcentret har oplyst, at der var fulgt op på sagen, men at det ikke var noteret. Oplysningerne er tilført sagen.

I en sag (sag nr. 14) var klienten blevet sygemeldt i aktiveringsforløbet, og sagen burde under normale omstændigheder være blevet tilbagevisiteret til lokalcentret, men på grund af manglende opfølgning var dette ikke sket. Lokalcentret har oplyst, at sagen nu er fulgt op og tilbagevisiteret.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Løntilskud mv.

24. Gennemgangen omfattede 13 sager fordelt på et lokalcenter og i JSV og gav anledning til følgende bemærkninger om manglende opfølgning, manglende dokumentation eller sagsnotering og fejlkontering.

Manglende opfølgning /sagsnotering

I en sag (sag nr. 1a) var der ikke tilstrækkelig dokumentation for, at arbejdsevnen var nedsat i en sådan grad, at ordinær beskæftigelse var udelukket, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 70, stk. 2. Det fremgik endvidere ikke af sagen, hvorvidt det var vurderet, at tilskudsgraden fortsat modsvarede graden af den nedsatte arbejdsevne. Endelig manglede der opfølgning i sagen, jf. aktivlovens § 10, stk. 3. Lokalcentret har oplyst, at jobkonsulenten nu har besøgt virksomheden, hvor klienten og nærmeste daglige leder var til stede. Det er jobkonsulentens vurdering, at der stadig er belæg for løntilskud.

I en sag (sag nr. 3) var feltet "forbeholdt kommunen" på blanketten "FS 554 – Anmodning om udbetaling af tilskud" ikke udfyldt. Feltet anvendes bl.a. til oplysninger om tilskudsberettiget beløb og eventuel reduktion i beløbet og sikrer en korrekt behandling af afregningen. Lokalcentret har oplyst, at afregninger hidtil alene har været ført på sagens oplysningsark, men at man fremadrettet vil notere afregningen på blanketten.

I en sag (sag nr. 6) manglede sagsnotering om lovgrundlag for bevilling til fleksjob samt ledighedsydelse. Lokalcentret har oplyst, at oplysningerne fremgik af dagpengesagen, hvorfor kopi nu er vedlagt og noteret i kontanthjælps sagen.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Fejlkontering

I en sag (sag nr. 1) var driftsudgifter til vejledning posteret på en konto for driftsudgifter for personer på ledighedsydelse, uanset at klienten ikke var i løntilskud. I en anden sag (sag nr. 2) var løntilskud ved revalidering posteret på en konto for løntilskud til fleksjob.

Lokalkontoret har oplyst, at der nu er sket ompostering til korrekt konto. I den første sag var der samme refusionsssats på de to konti, og fejlkonteringen får således ikke refusionsmæssig betydning. For den anden sag medførte fejlkonteringen en ændring af refusionen med 9.731 kr., som vil blive berigtiget.

Orlovsydelser

25. Gennemgangen omfattede 7 sager og gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld sagsnotering.

I en sag (sag nr. 6) manglede notering om, at ydelsen var overdraget til ægtefællen.

Revisionsdirektoratet henstiller, at sagen tilføres de manglende noteringer.

Sagen er rubriceret som en formel fejl.

En sag (sag nr. 11) var ved revisionsbesøget arkiveret. Lokalcetret har bestilt sagen i arkivet. Revisionsdirektoratet anmoder om at blive orienteret, når sagen er fremskaffet. Sagen er ikke rubriceret som fejl.

Syge- og barselsdagpenge.

26. Gennemgangen omfattede 14 sager og gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld dokumentation.

Mangelfuld dokumentation/ sagsnotering

I en sag (sag nr. 4) manglede sagsnotering om, at den sikrede havde fremsendt supplerende dokumentation vedrørende beskæftigelseskravet til ansøgningsskemaet. Ligeledes burde det have været noteret, at dette var årsagen til, at kommunen havde udbetalt dagpenge i de første 2 uger i stedet for arbejdsgiver.

I en anden sag (sag nr. 18) fremgik det ikke, at udbetalingen af barselsdagpengene skete til faderen. Lokalcetret har oplyst, at normal procedure var, at det ved opslag i systemet blev sikret, at moderen ikke samtidig modtog barselsdagpenge. Lokalcetret har endvidere oplyst, at bemærkningerne er taget til efterretning, og de manglende oplysninger nu er tilført sagerne. Herudover har bemærkningerne givet anledning til drøftelse i lokalcetret om notatførelse i sager.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Delpension

27. Under hensyntagen til udgiftsområdets mindre omfang omfattede gennemgangen alene 6 sager og gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld dokumentation.

Mangelfuld dokumentation

I en sag (sag nr. 2) var der ikke overensstemmelse mellem de oplysninger om ansøgerens pensionsordninger, der er anvendt til beregningen af delpensionen, og dokumentationen i sagen. Lokalcetret har oplyst, at der flere gange har været kontakt til ansøgeren om pensionsordningerne, da oplysningerne fra ToldSkat ikke var gennemskuelige. Endvidere er det oplyst, at de anvendte oplysninger er korrekte.

Revisionsdirektoratet henstiller, at oplysningerne tilføres sagen.

I en sag (sag nr. 5) fremgik det ikke, om der havde været foretaget opslag i ToldSkat for at kontrollere oplysningerne om eventuelle pensionsrettigheder. Lokalcetret har oplyst, at der nu er foretaget opslag i ToldSkat, og at der ikke var nogen registreringer.

Revisionsdirektoratet henstiller, at oplysningerne tilføres sagen.

Sagerne rubriceres som formelle fejl.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager

28. I revisionsbetænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003, s. 137, fandt Revisionsudvalget det beklageligt, at der også i år af revisionen kan fremdrages mange fejl i de gennemgåede sager. Fejlene er dog oftest uden udbetalings- eller refusionsmæssig betydning.

Revisionsdirektoratets gennemgang af personsager i 2004 viser fortsat en meget høj fejlandel i sagerne, idet der er fejl af enten formel eller refusionsmæssig betydning i cirka halvdelen af de gennemgåede sager.

D. Antal reviderede sager og fejlrubricering

29. Ifølge § 39, stk. 4, i revisionsbekendtgørelsen skal der i beskæftigelsesberetningen redegøres for omfang og resultater af de stikprøver, der er foretaget.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager og rubriceret disse som foreskrevet:

Sagsområde (ISM-funktioner ²⁾)	Sager i alt	Uden fejl	Fejl af formel karakter	Fejl med evt. udbetalings-/ refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Kontanthjælp	17	1	14	2	
Kontanthjælp flygtninge	3	-	2	1	
Aktiverede kontanthjælps-modtagere	15	7	5	3	
Løntilskud mv.	13	8	4	1	
Orlovsydelse	7	6	1	-	
Syge- og barselsdagpenge	14	12	2	-	
Delpension	6	4	2	-	
I alt	75	38	30	7	¹⁾

1) Den refusionsmæssige betydning var ikke endeligt opgjort på tidspunktet for beretningens udarbejdelse.

2) Kontanthjælp (ISM funktion 5.01) omfatter således grupperingerne (kontiene) 01 Løntilskud, 02 Revalideringsydelse, 03 Tillægsydelse under revalidering osv., som henhører under Beskæftigelsesministeriets område.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har i besvarelsen oplyst, at antallet af fejl med beløbsmæssig betydning er reduceret fra 19 % af de reviderede sager i 2003 til 9 % af sagerne i 2004, mens der kun er et beskedent fald i omfanget af formelle fejl. Selvom der således er sket forbedringer, finder Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen fortsat fejlniveauet uacceptabelt højt for begge fejkategorier.

En overvejende del af fejlene er mangelfuld dokumentation eller sagsnotering. Forvaltningen har i løbet af 2004 og 2005 gennemført en række tiltag for at forbedre sagsførelsen. Tiltagene omfatter blandt andet:

- Kompetenceudvikling af sagsbehandlere gennem undervisning og introduktionsprogrammer for nyansatte.
- Indførelse af det nye KMD-aktiv system med automatiske sagsnoteringer til den elektroniske journal, der nu er indført.
- Et stærkt forbedret regelsæt for sager førelse.
- Generel forbedring af forvaltningens interne regler i FAKIR i forbindelse med skift til en ny leverandør.
- Udvidelse af førkontrollen med kontrolpunkter vedrørende sagsførelsen.
- Forbedringer af det lokale ledelsestilsyn.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er i færd med en første opfølgning på sagsførelsen, efter at der er indført elektronisk journal- og notatark og vil holde Revisionsdirektoratet orienteret om udviklingen.

Udvalget bad forvaltningen om at udarbejde en plan for, hvorledes antallet af fejl kan nedbringes til 3 og 10 % for henholdsvis substansfejl og formelle fejl.

III. Særlige kontrolarbejder

Kontrol med udbetalingen af offentlige ydelser

30. Ifølge revisionsbekendtgørelsen påhviler det kommunens revision at redegøre for, i hvilket omfang kommunen har sikret kontrol af de oplysninger om økonomiske forhold, som modtagere af ydelser har givet, jf. § 61, stk. 3.

Under udførelsen af revisionen af personsager og gennemgangen af forvaltningens forretningsgange har Revisionsdirektoratet ikke konstateret tilfælde, hvor forvaltningen har undladt at foretage den foreskrevne økonomiske kontrol bl.a. for at sikre, at der ikke udbetales uforenkelige ydelser.

Indsats mod uberettiget brug af sociale ydelser

31. Revisionsdirektoratet har anmodet om en redegørelse for forvaltningens indsats mod uberettiget brug af sociale ydelser.

Revisionsdirektoratet har den 12. august 2005 modtaget en foreløbig opgørelse af omfanget af uberettiget brug af sociale ydelser.

Opgørelsen viser en stigning i omfanget af sager siden 2003 på 9,2 %. Forvaltningen kan ikke umiddelbart give en forklaring herpå men nævner, at de modtager flere henvendelser om sort arbejde fra bl.a. ToldSkat. Antallet af politianmeldelser er faldet og enkeltsagerne er blevet større.

Midler til koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats.

32. Revisionsdirektoratet har den 30. juni 2005 forsynet Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens regnskabsopgørelse for 2004 over midler til koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats efter lov om aktiv socialpolitik § 47 b, stk. 5, med revisionspåtegning, der har følgende konklusion: "Det er vores opfattelse, at den endelige opgørelse er aflagt i overensstemmelse med Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse om midler til koordinationsudvalg m.m."

IV. Refusions- og tilskudsopgørelsen til staten

33. Opgørelsen "Anmodning om statsrefusion af sociale ydelser – endelig restafregning 2004"

blev den 7. juli 2005 forsynet med revisionspåtegning.

Revisionspåtegningen er givet uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Revisionsudvalget finder det stærkt beklageligt, at revisionens gennemgang af personsager i 2004 fortsat viser en meget høj fejlandel i sagerne, idet der er fejl af enten formel eller refusionsmæssig betydning i cirka halvdelen af de gennemgåede sager.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på integrations- og repatrieringsområdet

Indhold

- I. Indledning.
- II. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning af revisionen af tidligere år. Integrationsministeriets bemærkninger til beretningen for 2003. Berigtigelser for 2003. Dokumentation for gyldig opholdstilladelse. Omlægning af integrationsindsatsen i 2003. KMD-integrationstilskud og Pacer data.
 - B. Gennemgangen af forretningsgange mv. Resultattilskud. Den Interne Kontrolenhed. Forvaltningens generelle kontroller. Førkontrol. Interne kontroller i personsager.
 - C. Gennemgangen af personsager. Stikprøvens omfang og udvælgelse. Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager.
 - D. Antal reviderede sager og fejlrubricering.
- III. Refusions- og tilskudsopgørelsen til staten.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget ved revisionsprotokollat af 30. juni 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 17. august 2005.

I. Indledning

1. Revisionen af integrations- og repatrieringsområdet (i det følgende under ét benævnt

integrationsområdet) er udført i overensstemmelse med kommunens revisionsvedtægt og Integrationsministeriets bekendtgørelse nr. 975 af 26. november 2003 om statsrefusion og tilskud, regnskabsaflæggelse og revision på integrations- og repatrieringsområdet (revisionsbekendtgørelsen).

Formålet med revisionen har været at efterprøve og vurdere, om forretningsgangene på integrationsområdet er hensigtsmæssige og betryggende, herunder sagsbehandlingen og sagsopfølgningen samt anvendelsen af edb-systemer, jf. revisionsbekendtgørelsens § 38, stk. 3.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsetik.

Udgifter	Mio. kr.
Introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde	36,9
Repatrierings- og reintegration	0,1
Indtægter	
Grund- og programtilskud ¹⁾	217,6

1) Udgør indtægten fra staten, idet udgifterne til danskundervisning, aktivering mv. er placeret andre steder i regnskabet. Tallet er baseret på den endelige restafregning 2004.

2. Den efterfølgende redegørelse omfatter i afsnit A en opfølgning af revisionen af 2003. Revisionsdirektoratets generelle bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv. fremgår af afsnit B. Afsnit C indeholder Revisionsdirektoratets bemærkninger til de gennemgåede personsager og afsnit D indeholder en tabel over det reviderede sagsantal med rubricering af fundne fejl.

A. Opfølgning af revisionen af tidligere år

3. Integrationsministeriets bemærkninger til beretningen for 2003

Integrationsministeriet har i brev af 21. februar 2005 fremsat de bemærkninger som ministeriets gennemgang af integrationsberetningen for 2003 for Københavns Kommune har givet anledning til.

Ministeriet anbefaler, at kommunen foretager de nødvendige foranstaltninger, således at lignende fejl ikke opstår fremover. Desuden anbefaler ministeriet, at kommunen følger Revisionsdirektoratets anbefalinger vedrørende ajourføring af forretningsgangene som følge af den nye organiseringsform.

Ministeriet godkender Københavns Kommunes revisionsberetning for 2003 på integrationsområdet med forventning om, at kommunen fremover vil være opmærksom på de beskrevne

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens refusionsberettigede nettoudgifter og indtægter på integrationsområdet har i 2004 udgjort

fejltyper og vil yde en styrket indsats for, at lignende fejl undgås.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har den 23. februar 2005 taget forvaltningens indstilling om opfølgning på revisionsager vedrørende regnskab 2003 på integrationsområdet til efterretning.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen skal bemærke, at de bebudede tiltag – ajourføring af forvaltningens interne regler i FAKIR og retningslinier for brug af Udlændingestyrelsens Informations Portal (UIP) – er gennemført.

På baggrund heraf og det lave fejlniveau i 2004 har forvaltningen ikke planlagt yderligere særlige tiltag på integrationsområdet, men medarbejderne på området er omfattet af forvaltningens generelle tiltag med henblik på kompetenceudvikling af forvaltningens medarbejdere.

Berigtigelser for 2003

4. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har oplyst, at der som følge af revisionen for 2003 er berigtiget refusion med 4.256 kr.

5. Dokumentation for gyldig opholdstilladelse

Som det fremgår af revisionsbetænkningen for 2003, s. 139, oplyste forvaltningen, at kommunerne har fået adgang til UIP, således at det er muligt elektronisk at kontrollere, om

klienten har gyldigt ophold. Dette skulle være med til at reducere den store mængde sager, hvori der ikke forelå dokumentation for gyldigt ophold. Forvaltningen oplyste endvidere, at der i sammenhæng hermed ville blive udarbejdet retningslinier i FAKIR om, at sagsbehandlere i forbindelse med den lovpligtige opfølgning skulle foretage kontrol i UIP vedrørende gyldig opholdstilladelse.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at disse retningslinier nu er indlagt i FAKIR.

6. Omlægning af integrationsindsatsen i 2003

Som det fremgår af revisionsbetænkningen for 2003, s. 141, havde Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen fra 1. januar 2004 omlagt integrationsindsatsen således, at integrationssager nu befinder sig enten på Undervisningscenter for Indvandrere (UCI) eller i Københavns Kommunes Modtageenhed. Visitationen afhænger af, om udlændingen modtager ydelser eller alene deltager i introduktionsprogram. Omlægningen er sket med baggrund i forventninger om færre udlændinge i Københavns Kommune i de kommende år og med et fald i antallet af nye sager til følge. Derudover er formålet med omlægningen at sikre ekspertisen i sagsbehandlingen samt yderligere at styrke den aktive beskæftigelsesrettede indsats i den 3-årige introduktionsperiode.

På baggrund heraf fandt Revisionsdirektoratet, at der burde ske en ajourføring af forretningsgangene på integrationsområdet, herunder om visitation af sager mv.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har oplyst, at kommunen med virkning fra 1. februar 2005 har en leverandør, der leverer et lovinformationssystem, herunder forvaltningens interne regler i FAKIR. Arbejdet med at forbedre indholdet i FAKIR er igangsat og forventes at pågå i hele 2005.

For så vidt angår integrationsområdet, er disse retningslinier indlagt i FAKIR.

KMD-integrationstilskud og Pacer data

7. Som omtalt i betænkningen for 2003, side 142, havde forvaltningen besluttet at implementere KMD-integrationstilskud. Systemet er taget i brug ved hjemtagelse af tilskud for 2004.

Forvaltningen har endvidere oplyst, at adgangen til Pacer data er etableret i 2004.

B. Gennemgangen af forretningsgange mv.

Resultattilskud

8. I medfør af integrationslovens § 45, stk. 17, nr. 2, kan kommunen hjemtage et resultattilskud, såfremt udlændingen inden for den treårige introduktionsperiode kommer i ordinær udstøttet beskæftigelse. Forvaltningen har oplyst, at der ikke i 2004 er hjemtaget resultattilskud efter lovens § 45, stk. 17, nr. 2, men alene resultattilskud i forbindelse med bestået danskprøve, jf. § 45, stk. 17, nr. 1.

Begrundelsen herfor er bl.a., at forvaltningen kun har begrænset kontakt med udlændingen efter vedkommende har opnået ordinær beskæftigelse, og at vedkommende ikke har en oplysningspligt over for forvaltningen. Forvaltningen har derfor vurderet, at det ikke er muligt at tilvejebringe en fyldestgørende dokumentation for at kunne hjemtage resultattilskuddet via udlændingen selv.

På baggrund heraf har forvaltningen forespurgt Integrationsministeriet om, hvorvidt der i integrationsloven er hjemmel til at indhente oplysninger om ATP-indbetalinger og indbetalingsperiode mv. fra ToldSkat med henblik på en dokumentation for hjemtagelsen af resultattilskud vedrørende opnået beskæftigelse.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har oplyst, at Integrationsministeriet har videregivet forespørgslen til Datatilsynet. Revisionsdirektoratet vil blive orienteret, når der foreligger svar.

Den Interne Kontrolenhed

9. Revisionsdirektoratet har i juni 2005 modtaget redegørelsen om Den Interne Kontrolenheds arbejdsopgaver for efteråret 2004 og foråret 2005. Redegørelsen omfatter kontrol af enkeltsagsbehandling, undervisningsinitiativer, projekt omkring førkontrol og ledelsestilsyn, samt en redegørelse for det arbejde kontrolenheden har haft i forbindelse med implementering af nye systemer i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Der er ikke udført særlige undersøgelser på integrationsområdet, men nogle initiativer vedrører generelt sagsførelsen mv., herunder også integrationsområdet. Neden for omtales kort de enkelte arbejder og initiativer:

- Forberedelse af undervisningsforløb for alle nyansatte sagsbehandlere (undervisning er iværksat fra januar 2005).

- Udarbejdelse af reviderede retningslinier for førkontrol samt udarbejdelse af ny førkontrol på udbetalinger fra BIS-systemet.
- Udarbejdelse af nye retningslinier for oprettelse og ændring af alternative modtagere.
- Deltagelse i arbejde med ajourføring af regelsæt for sagers førelse.
- Deltagelse i arbejdsgrupper i forbindelse med implementering af nye udbetalingsystemer.
- Iværksættelse af revision af indholdet og strukturen i forvaltningens elektroniske dokumentsamling FAKIR/NIS.
- Samarbejde med kvalitetskonsulenter mv.

Revisionsdirektoratet finder, at de iværksatte initiativer udgør et væsentligt bidrag til et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen.

Forvaltningens generelle kontroller

10. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommunernes regnskabsafleggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal ske før udbetaling finder sted. Desuden gennemføres ugentligt en kontrol af alternative modtagere, af sager hvor der er sket en frigivelse af en betaling til en ny alternativ modtager, eller hvor der er frigivet betaling til en eksisterende modtager, og vedkommendes oplysninger er ændret.

Førkontrol

Førkontrollen, der foretages ud fra Revisions- og kontrolliste fra bistandsystemet (BIS), omfatter nyoprettelser samt ændrede sager.

Revisionen gennemgik førkontrollen i integrationssagerne på UCI for december 2004.

Gennemgangen heraf gav ikke anledning til bemærkninger.

Interne kontroller i personsager

11. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 25 personsager med henblik på at konstatere, at forretningsgangen er hensigtsmæssig og betryggende og for at få høj grad af sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt. Sagerne er

gennemgået med henblik på at kontrollere, hvorvidt der er udarbejdet ajourførte kompetenceskemaer i forhold til den enkelte medarbejder.

Ved Revisionsdirektoratets gennemgang blev det konstateret, at der ikke var udarbejdet kompetenceskemaer for de pågældende medarbejdere. UCI har efterfølgende orienteret Revisionsdirektoratet om, at de manglende kompetenceskemaer snarest vil blive udarbejdet.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

C. Gennemgangen af personsager

Stikprøvens omfang og udvælgelse

12. Revisionsdirektoratets udvælgelse af personsager ud fra registreringer på tilskuds- og refusionsområdet er foretaget på grundlag af elektronisk tilfældig udvælgelse og scanning af oplysninger fra de sociale edb-systemer, socialregistranten og kommunens bogføring med særlig vægt på registreringer med risiko for fejl.

Ved udvælgelsen er der lagt særlig vægt på nyetablerede sager. Herudover er det vurderet, at stikprøven også bør omfatte sager, hvor udlændingen er langt inde i introduktionsprogrammet, samt sager hvor introduktionsprogrammet har kørt i mere end 3 år. Herudover er der udtaget sager inden for de enkelte kategorier af hjælp i særlige tilfælde (forsørgelsessvigt, deltagelse i introduktionsprogrammer, enkeltudgifter, sygebehandling, børn og flytning), hvor dette har været muligt.

Med baggrund i resultatet af gennemgangen af de interne kontroller i forretningsgangene udtog Revisionsdirektoratet til yderligere gennemgang et antal personsager, der opfyldte de valgte udtagelseskriterier. Forvaltningen havde i disse sager både ydet forskellige ydelser samt indhentet såvel grund- som programtilskud.

Sagsgennemgangen har omfattet 15 sager ud af de 25 udtagne sager.

Sagerne er gennemgået med henblik på at kontrollere:

- Om integrationslovgivningen er overholdt.
- Om forretningsgangen overholdes.
- Om sagerne korrekt var optaget på refusions- og tilskudsopgørelsen til staten.

Ved sagsgennemgangen blev konstateret følgende fejltyper:

Manglende vurdering

Revisionsdirektoratet har i en sag konstateret fejlposter med eventuel refusions-mæssig betydning.

I denne sag (sag nr. 5) havde UCI bevilget økonomiske støtte efter integrationslovens § 36 vedrørende sygebehandling mv., selv om den pågældende havde afholdt udgiften, inden der var afgivet ansøgning herom. Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der i den foreliggende sag ikke var grundlag for at fravige hovedreglen om, at der kun ydes støtte fra ansøgningstidspunktet. Nærværende sag er derfor rubriceret som en fejl med refusionsmæssig betydning.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er enig med Revisionsdirektoratet i, at der i sagen ikke skulle ydes støtte til udgifter afholdt inden ansøgningstidspunktet. Beløbet vil blive afholdt uden for refusionsordningen.

Manglende dokumentation

I en sag (sag nr. 11) fandt Revisionsdirektoratet, at sagsnoteringen ikke var fyldestgørende i

Kategorier	Sager i alt ¹⁾	Sager uden fejl	Sager med fejl af formel karakter ²⁾	Fejl med eventuel udbetalings-/refusions- og tilskudsmæssig betydning ²⁾	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Tilskud	15	15	0	0	
Refusion (ydelser)	10	8	1	1	1.061
I alt	25	23	1	1	1.061

1) 10 sager forekommer i tabellen både under tilskud og refusion (sager hvori der – ud over tilskud – også indgår introduktionsydelse, repatrieringshjælp eller hjælp i særlige tilfælde).

2) Ydelsen udgør 1.415 kr., heraf 75 % refusion.

III. Refusions- og tilskudsopgørelsen til staten

15. Opgørelsen "Anmodning om statsrefusion og tilskud på integrationsområdet – endelig restafregning 2004" blev den 7. juli 2005 forsynet med revisionspåtegning.

Revisionspåtegningen er givet uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Revisionsudvalget finder det tilfredsstillende, at forvaltningens omlægning af integrationsindsatsen fortsat har en positiv virkning på kvaliteten af sagsbehandlingen, idet der ved gennemgangen af personsagerne kun fandtes 2 fejlbehæftede sager.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på børnefamilieydelsesområdet

forhold til beregning af rådighedsbeløbet for vurderingen af rimeligt begrundede enkeltudgifter efter integrationslovens § 35, stk. 1, 1. pkt.

UCI har efterfølgende oplyst, at den manglende rådighedsvurdering tilføres sagen.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager

13. Sammenfattende kan det konstateres, at forvaltningens omlægning af integrationsindsatsen til en specialisering af integrationssager på enten UCI eller i Modtage-enheden fortsat har en positiv virkning på kvaliteten af sagsbehandlingen.

D. Antal reviderede sager og fejlrubricering

14. Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager og rubriceret disse som foreskrevet:

Indhold

- I. Indledning.
- II. Den udførte revision.
 - A. Gennemgang af forretningsgange mv. Den Interne Kontrolenhed. Forvaltningens generelle kontroller. Førkontrol. Kontrol af ledelsestilsyn. Interne kontroller i personsager.
 - B. Gennemgang af personsager.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget ved revisionsprotokollat af 30. juni 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 17. august 2005.

I. Indledning

1. Revisionen af børnefamilieydelsesområdet, jf. Skatteministeriets bekendtgørelse nr. 667 af 5. juli 2000 med senere ændringer om udbetaling af børnefamilieydelse til personer, der ikke er fuldt skattepligtige efter kildeskatteovens § 1, mv. og de kommunale revisorers revision af børnefamilieydelsen, har fra bekendtgørelsens ikrafttræden den 19. juli 2000 inden for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens område omfattet en gennemgang af forretningsgangen og personsager på børnefamilieydelsesområdet.

II. Den udførte revision

2. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og førnævnte bekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik.

I det følgende redegøres i afsnit A for gennemgangen af forretningsgange mv., herunder forvaltningens generelle kontroller. I afsnit B redegøres for gennemgangen af personsager.

A. Gennemgang af forretningsgange mv.

Den Interne Kontrolenhed

3. Revisionsdirektoratet har i juni 2005 modtaget en redegørelse for Den Interne Kontrolenheds arbejdsopgaver for efteråret 2004 og foråret 2005. Redegørelsen omfatter: Kontrol af enkelt-sagsbehandling, undervisningsinitiativer, projekt omkring førkontrol og ledelsestilsyn samt en redegørelse for det arbejde kontrolenheden har haft i forbindelse med implementering af nye systemer i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Kontrolenheden har udvalgt forskellige områder til nærmere undersøgelse ud fra såvel områdernes økonomiske relevans som erfaringen for, hvor der opleves problemer med sagsbehandlingen. Flere områder er også undersøgt som følge af Revisionsdirektoratets bemærkninger til tidligere års revision.

Følgende af kontrolenhedens opgaver i 2004 har betydning for dette område:

- Forberedelse af undervisningsforløb for alle nyansatte sagsbehandlere (undervisning er iværksat fra januar 2005).
- Udarbejdelse af reviderede retningslinier for førkontrol.
- Kontrol af det udførte ledelsestilsyn på de lokale centre.
- Deltagelse i arbejde med ajourføring af regelsæt for sagers førelse.

- Iværksættelse af revision af indholdet og strukturen i forvaltningens elektroniske dokumentsamling FAKIR/NIS.

- Samarbejde med kvalitetskonsulenter mv.

Revisionsdirektoratet finder, at de iværksatte initiativer udgør et væsentligt bidrag til et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen. Arbejdet med ajourføring og justering af udførelsen af førkontrollen og kontrol af det udførte ledelsestilsyn er særligt med til at sætte fokus på at skabe et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen.

Forvaltningens generelle kontroller

4. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommunernes regnskabsaflæggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal ske før udbetaling finder sted.

Førkontrol

5. Førkontrollen, der foretages ud fra Revisions- og kontrolliste fra børnefamilieydelses-systemet, skal foretages inden udbetaling finder sted. Kontrollisten omfatter udbetalinger til standsede sager.

Revisionsdirektoratet har på et center gennemgået den udførte førkontrol med hensyn til udbetaling af standsede sager ved kontrollisten.

Gennemgangen af førkontrollen gav ikke anledning til bemærkninger.

Forvaltningen har udarbejdet reviderede og mere omfattende retningslinier for alle førkontrollerne. Retningslinierne findes i FAKIR.

Revisionsdirektoratet har deltaget i arbejdsgruppen om indførelse af stikprøvevis førkontrol og finder, at denne nye kontrol er medvirkende til at forbedre det interne kontrolmiljø i forvaltningen.

Kontrol af ledelsestilsyn

6. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens Interne Kontrolenhed har primo 2005 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2004 på i alt 24 lokalcentre. Kontrollen er udført i henhold til kravene i rammebilaget "Intern kontrol – generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og

Regnskabsregulativ samt arbejdsreglerne i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Interne Regler (FAKIR) "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange". Det fremgår heraf, at lederen er ansvarlig for, at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

Kontrollen har omfattet følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet, eller har centret benyttet det af Den Interne Kontrolenhed udarbejdede skema for ledelsestilsyn i 2004.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af regnskabsområdet, lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Kontrolenhedens gennemgang viste, at 10 centre har udført ledelsestilsynet i henhold til forretningsgangen på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse har 7 centre udarbejdet et samlet notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf.

Den Interne Kontrolenhed finder det beklageligt, at flere centre ikke har udført ledelsestilsynet på et eller flere punkter for 2004 og har over for centerledelserne gjort opmærksom på, at der på hvert center skal udarbejdes en lokal forretningsgang for ledelsestilsynet for 2005.

For at forbedre gennemførelsen af ledelsestilsynet har Den Interne Kontrolenhed som led i arbejdet med Udviklingsplan 2005-2006 valgt at fokusere særligt på området, så centerledelserne opnår en større forståelse for tilsynsopgaven og dermed prioriterer opgaven højere.

For 2005 skal fokus være rettet mod, at der bliver udført ledelsestilsyn på samtlige centre. For 2006 vil der blive fulgt op på dels at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, dels at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet. For 2006 skal det således afdækkes, om ledelsestilsynet udføres i overensstemmelse med forretningsgangen, og om forretningsgangen lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Intern kontroller i personsager

7. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 15 personsager med henblik på at konstatere, at forretningsgangene er hensigtsmæssige og betryggende og for at få en sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

Sagerne er bl.a. gennemgået for følgende nøglekontroller:

- At der er foretaget kontrol af Revisions- og kontrolliste, udbetaling til standsede sager.
- At der er ajourførte kompetenceskemaer for den enkelte medarbejder.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at der ikke var udarbejdet kompetenceskema for en enkelt medarbejder. Lokalcenteret har efterfølgende orienteret Revisionsdirektoratet om, at det manglende kompetenceskema snarest vil blive udarbejdet.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

I besvarelsen oplyser Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i tilknytning til det manglende kompetenceskema, at forvaltningen i begyndelsen af 2005 udsendte reviderede kompetenceskemaer til de lokale centre og har indskærpet, at der skal være kompetenceskemaer for alle medarbejdere.

B. Gennemgang af personsager

8. Af de udvalgte sager blev 8 sager nærmere undersøgt for, om ydelsesmodtageren opfylder lovgivningens betingelser for modtagelse af ydelsen.

Sagerne er bl.a. gennemgået for følgende kontroller:

- At modtageren er fuldt skattepligtig.
- At barnet har bopæl hos ydelsesmodtageren.
- At barnet ikke er fyldt 18 år.
- At barnet ikke er gift.
- At ydelsen er udbetalt til den korrekte indehaver af forældremyndigheden.
- At der er ansøgningsskema i sager, hvor anden person end forældremyndighedshaver ønsker ydelsen udbetalt.
- At der er sket tilbagebetaling af uberettiget modtaget ydelse.
- At der er dokumentation i sager, hvor der foretages modregning i ydelsen.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til bemærkninger.

Styringen af hjemløseområdet

Indhold

- I. Resumé.
- II: Indledning.
Formål
Afgrensning.
Metode.

- III. Regelgrundlag.
- IV. Karakteristik af hjemløseområdet i Københavns Kommune.
- V. Organisation og økonomi.
- VI. Forvaltningens økonomistyring af hjemløseområdet.
Hovedprincipperne for økonomistyringen i forvaltningen.
Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav på hjemløseområdet.
Budgetlægning.
Målopfyldelse og evaluering.
- VII. Tværgående områder af relevans for økonomistyringen.
Visitation og pladsstyring.
Vederlag/indtægter.
Refusion fra staten.
- VIII. Malmø Stads styring af hjemløseområdet (sammenligning).

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget ved revisionsprotokollat af 8. april 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 11. maj 2005.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af styringen af hjemløseområdet i Københavns Kommune. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens nettoudgifter i 2003 udgjorde 82,6 mio. kr. Bruttoudgifterne udgjorde i alt 182,9 mio. kr., mens indtægterne var på 100,3 mio. kr.

Formålet med undersøgelsen har været at beskrive og vurdere nogle udvalgte dele af Københavns Kommunes styring af hjemløseområdet. Undersøgelsens fokus har været på forvaltningens styring af kommunens institutioner til målgruppen for hjemløse i form af servicelovens: § 91- og § 94-institutioner og § 88-væresteder.

Undersøgelsen er gennemført ved interview samt ved gennemgang af lovgivning, Borgerrepræsentationens og Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets beslutninger samt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens materiale i form af budget- og regnskabsmateriale og forretningsgangsbeskrivelse mv.

Derudover har Revisionsdirektoratet haft et samarbejde med Malmø Stadsrevision inden for hjemløseområdet med henblik på at drage sammenligninger.

Københavns Kommune rådede i 2004 over 17 institutioner, der omfattede 622 døgnpladser på § 94-institutioner (herberger m.fl.) og 269 døgnpladser på § 91-institutioner (bofællesskaber).

Derudover var der 49 særboliger efter lov om almene boliger. Hertil kommer et værested til 109 personer (§ 88) samt en række aktivitetstilbud og 4 sygeplejeklinikker.

I 2003 var der 1.464 registrerede hjemløse i Københavns Kommune. Dette bygger på Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens valg af definition af hjemløse: Personer indskrevet i en § 94-institution. I opgørelsen indgår ikke gadehjemløse.

Hjemløseområdet har i perioden 1998-2003 gennemgået en større omstilling ud fra et ønske om omprioritering af indsatsen på hjemløseområdet. Der er de senere år gennemført en betydelig mængde evalueringer af omstillingsplanens gennemførelse.

Undersøgelsen har vist følgende:

- Revisionsdirektoratet henstiller, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen redegør for definitionen af hjemløse og registreringen af antallet heraf. Ifølge besvarelsen anvender Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen som hjemløsebegreb, at der er tale om personer, der i løbet af det enkelte kalenderår har været indskrevet på en § 94-boform. Valget af begreb er nærmere begrundet i afsnit IV.
- Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at de gældende målsætninger for hjemløseområdet formuleret i socialplan 1997-2000 ikke i et tilstrækkeligt omfang kan bruges som udgangspunkt for aktivitets- og ressourcestyningen på hjemløseområdet. Direktoratet opfordrer derfor til, at der opstilles et mere opdateret og fyldestgørende målhierarki til brug for styringen af området.
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er ifølge udvalgets besvarelse enig i, at der har manglet en ajourføring af målsætninger og mål i socialplan 1997-2000. Det tilføjes, at den med succes gennemførte omstillingsplan 1999-2003 som nævnt i undersøgelsen har været et væsentligt grundlag for beslutningerne på hjemløseområdet.
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil i forlængelse af implementeringen af boligplanen, der bl.a. fastlægger de overordnede mål for hjemløseområdet, og som forventes politisk behandlet i indeværende år, få fastlagt de overordnede mål for hjemløseområdet.
- Budgetprocessen er overordnet set baseret på et sagligt grundlag.

Budgetlægningen bygger dog på marginal-budgettering. Direktoratet finder, at der ved budgetlægningen bør ske en yderligere præcisering og kategorisering af indhold, omfang og mål med institutionernes aktiviteter. Forvaltningen har i denne forbindelse oplyst at ville udvikle og opstille modeller, der er baseret på objektive kriterier til fordeling af institutionernes budgetrammer. Revisionsdirektoratet forudsætter i den forbindelse, at der deri indgår enhedsomkostninger, fx den årlige udgift til én hjemløs, som sættes i forhold til antallet af hjemløse samt serviceniveau. Dette kunne bl.a. ske via det ydelseskatalog, som indgår i den nye budgetmodel for kommunen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er principielt enig i Revisionsdirektoratets vurdering og har til hensigt at opstille budgetmodeller for området.

Samtidig må der dog tages forbehold for, at der kan udarbejdes detaljerede ydelseskataloger for aktiviteterne i de enkelte institutioner.

Selv om institutionerne i et vist omfang kan inddeles efter målgrupper, er det vurderingen, at der også inden for den enkelte målgruppe kan være store variationer i behovene, hvorfor det kan være svært at fastsætte en række standardydelse. Eksempelvis inden for kvindekrisecentrene.

Københavns Kommune har indrettet sine institutioner således, at de dels varetager traditionelle herbergsfunktioner i forhold til hjemløse kvinder/familier med børn og dels modtager voldsramte kvinder. Kvindekrisecentrene er normeret med et givet antal pladser, hvoraf der ikke på forhånd er øremærket et bestemt antal pladser til hver af de to forskellige funktioner, der som udgangspunkt ikke kræver samme personalemæssige indsats. Øremærkning af pladserne og tilsvarende budgetmæssig differentiering kan føre til dårlig pladsudnyttelse/flaskehals.

Området er i forbindelse med den ny budgetmodel indplaceret af Økonomiforvaltningen i det rammebelagte område, og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil i løbet af 2005 foretage de styringsmæssige ændringer, som ligger i den nye budgetmodel, herunder øget fokus på aktiviteter og gennemsnitspriser.

- I forbindelse med en styrkelse af økonomistyringens fase 1 om mål og resultater bør for-

valtningen overveje, hvordan der kan etableres en operationel afrapportering med henblik på vurdering af målopfyldelsen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen deler Revisionsdirektoratets vurdering. Det er vigtigt, at de mål, som opstilles, er operationelle, og at der i forbindelse med målfastsættelsen tages stilling til, om måleredskaber og -systemer er til stede eller først skal udvikles. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er opmærksom herpå i forbindelse med det arbejde, der i øjeblikket pågår med udarbejdelse af boligplan samt med udvikling af en ny model for udviklingsplaner for institutionerne, og i relation hertil konkretisering af fokusområder for de kommende udviklingsplaner.

- Direktoratet har konstateret, at pladskapaciteten på institutionerne udnyttes som tilsigtet af forvaltningen.

Direktoratet henstiller, at visitationsproceduren og de tilknyttede registreringssystemer bedre anvendes til at vurdere målopfyldningsgraden. Behovet herfor understøttes også af, at visse mål ikke følges op, fx at der skal foreligge en individuel, skriftlig handleplan senest 3 måneder efter indskrivning i et midlertidigt botilbud.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er enig heri. Forvaltningen har i februar 2005 etableret et registreringssystem og har tilrettelagt en procedure og en opgavefordeling, der gør det muligt at følge op på målet om, at personer, der har ophold i en hjemløseboform, gives tilbud om udarbejdelse af en individuel social handleplan, således at der kan foreligge en plan inden 3 måneder efter indskrivningen.

- Revisionsdirektoratet anmoder Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen om at foretage en analyse af de takster, der vedrører betaling for kost og logi for ophold på institutionerne. Formålet er at vurdere, om de nuværende takster fortsat opfylder den formulerede hensigt.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets anmodning til efterretning. Forvaltningen har i forbindelse med budgetforslag for 2006 iværksat en analyse af brugernes opholdsbetaling og betaling for forplejning.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratet har som led i ledelsesrevisionen foretaget en undersøgelse af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af bo- og værestedstilbud til målgruppen for hjemløse i form af servicelovens: § 91- og § 94-institutioner samt § 88-væresteder.

Nettoudgifterne til området udgjorde 82,6 mio. kr. i 2003. Bruttoudgifterne var i alt på 182,9 mio. kr., mens indtægterne udgjorde 100,3 mio. kr., hvoraf statsrefusionen udgjorde 54,2 mio. kr. Budgettet for 2004 havde bruttoudgifter for 189,4 mio. kr., indtægter på 114,3 mio. kr.

Formål

3. Formålet med undersøgelsen har været:

- At beskrive og vurdere Københavns Kommunes styring af hjemløseområdet i forhold til de opstillede visioner, målsætninger, mål og resultatkrav, disses sammenhæng med budgetlægningen samt målopfyldelsen og evalueringen på området.

Det teoretiske udgangspunkt for undersøgelsen har været de fem faser i økonomistyringens cyklus beskrevet i Økonomiforvaltningens pjece fra november 2002 om økonomistyring:

- Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav i forhold til den udmeldte økonomiske ramme (fase 1).
- Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder (fase 2).
- Styringen i årets løb, herunder regnskabsprognoser (fase 3).
- Regnskabsaflæggelse (fase 4).
- Vurdering af målopfyldelse og evaluering (fase 5).

Undersøgelsens primære fokus har været på faserne 1, 2 og 5.

I forbindelse med afdækningen af nævnte faser har Revisionsdirektoratet valgt at vurdere en række områder, som har væsentlig betydning for styringen af hjemløseområdet, herunder opgørelse af antallet af hjemløse, visitation og pladsstyring samt indtægtsgrundlaget for området i form af brugerbetaling og statsrefusion.

Afgrænsning

4. Undersøgelsens primære fokus har været Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af specifikke bo- og værestedstilbud til målgruppen for hjemløse i form af § 91- og § 94-institutioner samt § 88-væresteder. Hjemløseindsatsen i forhold til forebyggelse, udslusning i

form af rådgivning, pleje og støtte samt anvisning af bolig igennem den boligsociale anvisning er ikke behandlet i undersøgelsen. Undersøgelsen vedrører heller ikke forhold i forbindelse med den konkrete sagsbehandling af den hjemløse.

I forbindelse med områdets indtægter vedrørende institutionernes drift indgår udelukkende de indtægter, der vedrører betaling for kost og logi i forbindelse med ophold på institutionerne.

I perioden 1999-2003 blev der gennemført en omstillingsplan i Københavns Kommune inden for hjemløseområdet. Denne undersøgelse omfatter ikke en evaluering af omstillingsplanens gennemførelse eller dens konsekvenser. Sådanne undersøgelser er i stor udstrækning blevet gennemført af konsulentfirmaet Right Kjaer og Kjerulf.

Metode

5. Undersøgelsen er baseret på gennemgang af lovgivning, Borgerrepræsentationens og Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets beslutninger samt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens materiale i form af budget- og regnskabsmateriale og forretningsgangsbeskrivelser, herunder via elektronisk adgang til FAKIR (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens i Københavns interne regler). Desuden er der blevet inddraget diverse styringsdokumenter vedrørende indsatsen på hjemløseområdet, deriblandt rapporter fra konsulentfirmaet Right Kjaer & Kjerulfs evaluering af omstillingsplanens gennemførelse samt forvaltningens opfølgning på konsulentfirmaets anbefalinger.

Derudover er der gennemført en række interview i forvaltningen og to interview med udvalgte institutioner med henblik på at synliggøre og afdække relevante problemstillinger inden for området.

I forbindelse med undersøgelsen har Revisionsdirektoratet gennemført et samarbejde med Malmø Stadsrevision for at undersøge, om der inden for omhandlede område er relevante erfaringer, som med fordel kunne udveksles mellem Københavns Kommune og Malmø Stad.

De væsentligste erfaringer og konklusioner fra den svenske undersøgelse er beskrevet i afsnit VIII. På tilsvarende vis inddrages Revisionsdirektoratets undersøgelse af styringen af hjemløseområdet i den svenske undersøgelse.

III. Regelgrundlag

6. I afsnittet gennemgås kort de lovgivningsmæssige rammer for opgave- og kompetencefordeling, som har betydning for Københavns Kommunes styring af området.

Hjemløseområdet og de områder, der støder op til hjemløseområdet, er nu reguleret af lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 om social service (herefter serviceloven). Denne lovbekendtgørelse erstatter lovbekendtgørelse nr. 764 af 26. august 2003. I tilknytningen til serviceloven har Socialministeriet udgivet "Vejledning om Den sociale indsats for de mest udsatte voksne Sindslidende stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl." nr. 45 af 10. marts 1998 (herefter socialvejledningen).

7. Københavns Kommune er som kommune og amt forpligtet til at målrette specifikke bo- og værestedstilbud til målgruppen for hjemløse.

I henhold til servicelovens § 94 skal Københavns Kommune sørge for "at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp".

Som en udløber af § 94 skal kommunen i henhold til § 93a også sørge for, at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer til kvinder, som har været udsat for vold eller trusler om vold.

§ 93a- og § 94-institutionerne er at betragte som institutioner, der akut visiterer personer, der henvender sig direkte fra gaden.

Kommunen kan ligeledes tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktions-ejne eller særlige sociale problemer har behov herfor, jf. servicelovens § 91. Bestemmelsen har til formål at sikre, at kommunerne kan tilbyde midlertidigt ophold til personer med behov for aflastning, optræning, afprøvning af fremtidige bomuligheder, udslusning mv. Tilbud om ophold i en boform med henblik på midlertidigt ophold er således beregnet til at afhjælpe problemer, der normalt ikke kan løses ved ophold i en almindelig bolig, selvom der er mulighed for støtte efter den sociale lovgivning.

I forhold til § 94-institutionerne er 91-institutionerne i højere grad beregnet til personer der ikke umiddelbart er parat til at flytte i egen bolig. Beslutning om et § 91 ophold sker ofte efter indstilling fra en § 94-boform og som et led i handleplanen.

Københavns Kommune skal tillige sørge for aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktions-ejne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene, jf. servicelovens § 88.

8. Ud over bo- og værestedstilbudene er kommunen i henhold til serviceloven også forpligtet til at tilbyde en række serviceydelser, som hver især kan have til hensigt at virke forebyggende eller hjælpe til med at normalisere borgeren efter endt institutionsophold.

- Forebyggelse, jf. § 67.
- Rådgivning, vejledning og opsøgende arbejde, jf. §§ 68 og 69.
- Personlig hjælp, omsorg, pleje mv., jf. §§ 71, 73 og 74.
- Kvalitetsstandarder, jf. § 110a.
- Handleplaner, jf. § 111.
- Brugerindflydelse, jf. § 112.

9. Ud over serviceloven er der en række bestemmelser i lov nr. 626 af 30. juni 2003 – om almene boliger og støttede private andelsboliger (almenboligloven), der kan bruges til at sikre et antal boliger til personer med bl.a. nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. I henhold til §§ 3-5 i almenboligloven kan kommunen godkende, at der etableres almene familie- og ældreboliger som bofællesskaber. Almenboligloven giver også hjemmel til kommunal anvisningsret til hver fjerde almene familiebolig (§§ 51, 59 og 60).

10. Ifølge socialvejledningen er der ikke nogen fast og præcis afgrænsning af, hvem de hjemløse er, og hvor mange der er tale om. Hjemløse betragtes som en meget uensartet gruppe, hvor den enkeltes problemer ofte er komplekse. Personer, der er hjemløse, har ofte andre problemer end boligproblemet, som fx problemer med misbrug, kriminalitet, psykiske lidelser, problemer i forbindelse med vold i hjemmet m.m.

Målgruppen for Københavns Kommunes tilbud på hjemløseområdet er således personer, der er karakteriseret ved at være uden egen bolig, eller som ikke er i stand til at opretholde en bolig for en for personen eller samfundet acceptabel måde – og som i øvrigt har særlige sociale problemer.

Målgruppen for hjemløseindsatsen omfatter således ikke husvilde, jf. § 66 i serviceloven, dvs. personer, som er uden egen bolig, men som i øvrigt ikke har sociale problemer.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at §§ 88, 91 og 94, der relaterer sig til hjemløseområdet i serviceloven er subsidiær i forhold til andre hjælpeforanstaltninger, dvs. at i det omfang en person kan hjælpes efter andre bestemmelser, skal dette ske.

Det betyder, at psykisk syge og husvilde ikke indgår i definitionen af hjemløse.

IV. Karakteristik af hjemløseområdet i Københavns Kommune

11. Hjemløseområdet i Københavns Kommune er karakteriseret ved en målgruppe med særlige, tunge sociale problemer, hvilket bevirker, at de enten ikke har – eller ikke kan opholde sig i – egen bolig. Hjemløseproblematikken er et komplekst samfundsproblem, der stiller krav til interaktion mellem social-, integrations-, sundheds-, arbejdsmarkeds- og boligpolitiske tiltag.

Hjemløseindsatsen i Københavns Kommune er overordnet set opdelt i en forebyggende fase, en institutionaliseringsfase og en udslusningsfase:

Den forebyggende fase er kendetegnet ved tiltag i form af rådgivning, pleje og støtte, der skal forsøge at fastholde borgeren i sin bolig. Det forebyggende arbejde foregår typisk igennem lokal- og rådgivningscentre via lovbestemte sociale ydelser i form af hjemmehjælp, boligydelse og personlige tillæg, henvisning til væresteder for borgere med sociale vanskeligheder m.m.

Institutionsfasen omfatter institutionstilbud – i form af § 91- og § 94-institutioner og § 88-væresteder – tiltænkt som midlertidige stabiliserende eller overgangsvise botilbud.

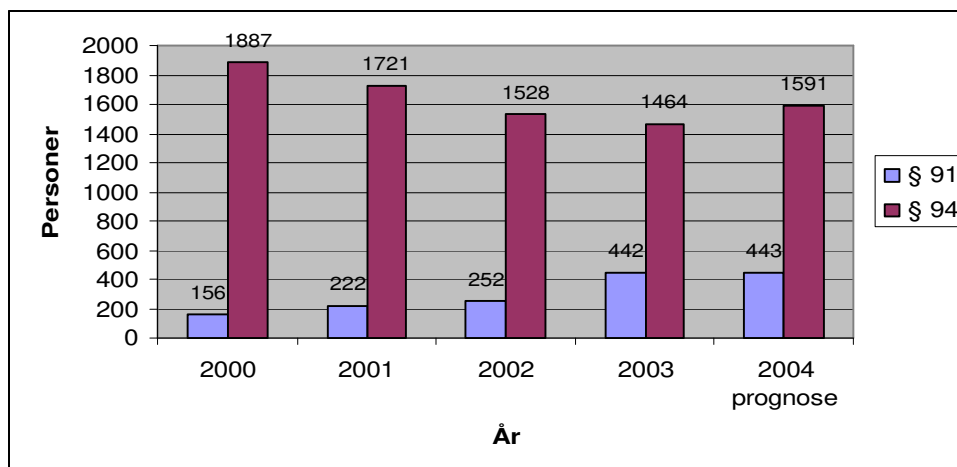
I udslusningsfasen, som i realiteten starter i det øjeblik, borgeren henvender sig til en § 94-

institution, skal kommunen søge at rådgive, pleje og støtte op om borgere, der anvises en bolig igennem den boligsociale anvisning eller tilbud om ophold i bofællesskab.

12. Det er ikke muligt at foretage en eksakt opgørelse over det samlede antal hjemløse i Københavns Kommune, da der er en række metodiske problemer ved at registrere hjemløse på gaden samt hjemløse, som bor hos venner og familie. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er dog begyndt at foretage fremskudt sagsbehandling på gadeplan, hvor voksenteams opsøger de hjemløse, der befinder sig på gaden, jf. servicelovens § 68. Herved får man kontakt til personer, der ikke selv henvender sig på et lokalcenter eller hjemløseinstitution.

Den måde, som forvaltningen opgør antallet af hjemløse på, er baseret på antallet af de personer, der i løbet af det enkelte kalenderår har været indskrevet på en § 94-boform, jf. servicelovens § 94 (inkl. servicelovens § 93a – krisecentrene for voldsramte kvinder, som først i 2004 har fået en selvstændig hjemmel i serviceloven). Rationalet bag opgørelsen er, at der ved udskrivning fra en § 94-institution tilbydes ophold i egen bolig eller i bofællesskaber. På dette tidspunkt er der etableret en afklaring af boligsituationen, mens der fortsat kan være behov for at arbejde videre med nogle af de sociale problemstillinger. Den akutte hjemløseproblemstilling opfattes dermed som løst, og der er sket en afklaring af den enkeltes situation. De, der flytter i egen bolig eller i et bofællesskab fx efter servicelovens § 91, medregnes ikke længere i opgørelsen af antallet af akut hjemløse. Nedenstående figur viser det antal personer (netto, dvs. antal CPR-nr.), som i løbet af det enkelte kalenderår har været indskrevet på henholdsvis en § 91- eller § 94-boform.

Figur 1: Antal personer med ophold på en § 91- og § 94-institution



Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Af figuren fremgår, at der i 2003 var 1.464 forskellige personer med ophold på en § 94-institution (§ 93a – krisecentrene er medregnet). Antallet af hjemløse (dvs. akut hjemløse i 94-institutioner) er i perioden 2000-2003 faldet fra

1.887 personer til 1.464, og det kan ifølge forvaltningen ses som et resultat af en intensiveret boligsocial indsats.

En del af forklaringen skal også findes i en reduktion af § 94-institutioner og opprioritering af § 91-institutioner i samme periode med den konsekvens, at færre personer kan opholde sig på en § 94-institution, og i stedet visiteres til § 91-institutioner. Således var 156 personer, der i 2000 havde ophold på en § 91-institution, mens tallet for 2003 var 442. Antallet af hjemløse er dermed faldet, mens antallet af personer på en § 91-institution er steget tilsvarende.

Revisionsdirektoratet henstiller, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen redegør for definitionen af hjemløse og registreringen af antallet heraf.

Det oplyses i besvarelsen, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tilstræber ved opgørelsen af antallet af hjemløse at anvende en entydig, statistisk enhed = personer indskrevet i § 94-boformer. Dette valg er truffet for at undgå den usikkerhed, der opstår, når hjemløsebegrebet fortolkes forskelligt af forskellige mennesker og myndigheder.

Der eksisterer i dag ikke i lovgivningen nogen entydig definition af begrebet hjemløse. Begrebet er ikke længere anvendt direkte i loven. Det er efter loven endog sådan, at end ikke tilstedeværelsen af et boligproblem, fx husvilde efter servicelovens § 66 i lovens forstand henregnes til hjemløsebegrebet.

Den tidligere bistanndslovs § 105 indeholdt de amtskommunale forpligtelser over for "personer, der er hjemløse eller ikke kan tilvende sig det almindelige samfundsliv". De amtskommunale forpligtelser over for denne målgruppe er videreført i servicelovens § 94, der omtaler målgruppen som "personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egne bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp". Bestemmelsen er i dag som tidligere den centrale bestemmelse i forhold til den persongruppe, der betegnes hjemløse.

Bestemmelsen rummer følgende elementer:

- Bop problemer.
- Særlige sociale problemer.
- Behov for botilbud.
- Behov for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Det er Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens opfattelse, at § 94-tilbuddet er den centrale handlemulighed over for kernegruppen af hjemløse.

Hertil kommer de såkaldte gadehjemløse.

Disse to grupperinger giver et godt indblik i omfanget og karakteren af hjemløseproblemet. Ved udskrivning fra en § 94-boform vil der normalt være påbegyndt en løsning af de problemer, der førte til hjemløsheden, dvs. at problemerne har ændret sig, og tilbudene får derfor en anden karakter, når en § 94-beboer flytter videre til et § 91-bofællesskab eller i egen lejlighed. Ofte vil der i længere tid efter udslusning fra en § 94-boform være brug for støtte eller behandling, men borgerens situation vil normalt være væsentlig mere afklaret end ved indskrivningen i en § 94-boform. Kriteriet for hvornår man er hjemløs, fokuserer således

ikke på boligdelen, men på borgerens situation sammenholdt med behovet for hjælpeforanstaltninger. Hvis der anvendes en anden definition for hjemløshed end udskrivningen fra § 94-boformen, vil der blot opstå nye afgrænsningsproblemer i forhold til, hvad man kunne kalde normalborgeren, hvilket vil fordrer en fornyet konkret vurdering af en række af borgerens individuelle problemer – en opgave, der ville kræve betydelige ekspertise og ressourcer – og med begrænsede muligheder for operative svar.

Ved derimod at bibeholde lovgivningens målgruppeopdelinger bliver det muligt at fastholde et mere nuanceret billede af de problemstil-

linger, der karakteriserer indsatsen over for svage grupper.

Det tilføjes, at inddragelse af beboere i § 91-boformer i hjemløsebegrebet ikke er i overensstemmelse med målgruppeafgrænsningen i Socialministeriets vejledning nr. 45 af 10. marts 1998, kap.13.

I tabel 1 er gengivet den gennemsnitlige opholdstid, som beregnes på grundlag af indskrivnings- og udskrivningsdato for de personer, der var indskrevet 20. februar det enkelte år.

Tabel 1: Opholdstid på § 91- og § 94-institutioner (antal dage)

	2000	2001	2002	2003
§ 94	301	279	305	182
§ 91	1.084	1.091	784	608

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Det fremgår af tabellen, at for begge institutionsformer er den gennemsnitlige opholdstid faldet i perioden 2000-2003.

13. I perioden 1999-2003 blev der gennemført en omstillingsplan i Københavns Kommune inden for hjemløseområdet. Den overordnede målsætning for omstillingsplanen var et ønske om omprioritering af indsatsen på hjemløseområdet,

bort fra institutionslignende tilbud til en øget vægt på udslusning til egen bolig, korterevarende ophold med botræning og målrettede tilbud til grupper med særlige vanskeligheder såsom psykisk syge og misbrugere. Omstillingen på hjemløseområdet indebar i hovedtræk:

- En reduktion i antallet af døgnpladser (§ 94-pladser – herberger m.fl.) fra 833 til 545 pladser.
- Etablering af 165 nye botilbud målrettet til personer, der ikke umiddelbart var parat til en tilværelse i egen bolig (§ 91-pladser – bofællesskaber), således at udbuddet steg fra 150 til 315 pladser.
- En styrket indsats for overgangen til og fastholdelsen i egen bolig, bl.a. i kraft af oprettelsen af et boligsocialt beredskab i tilknytning til kommunens socialcentre.

Konsulentfirmaet Right Kjaer og Kjerulf har gennemført en løbende evaluering af omstillingsplanen for hjemløseområdet i Københavns Kommune, bestående af årlige evalueringer og kvalitetsmålinger for årene 2000, 2001, 2002 og 2003 samt en samlet evaluering af omstillingsplanen fra januar 2004. Hovedtrækkene i den samlede konklusion var, at implementeringen af omstillingsplanen for hjemløseområdet var gået godt. Selv om den samlede pladskapacitet var blevet reduceret, og problemerne, som skaber hjemløshed, stort set var uændrede, var presset på tilbageværende boformer ikke øget. Der var derimod tegn på, at omstillingsplanens øgede orientering mod målgrupper og udslusningsindsats havde båret frugt. Evalueringen blev fremlagt på Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets møde den 8. september 2004, hvor Right Kjaer og Kjerulfs anbefalinger og forvaltningens tiltag på baggrund af evalueringen blev taget til efterretning.

Københavns Kommune rådede i 2004 over 17 institutioner, der ifølge forvaltningens oplysninger havde 622 døgnpladser på § 94-institutioner og 269 døgnpladser på § 91-institutioner. Derudover var der 49 skæve boliger, jf. almenboliglovens § 146a, hvor kommunen har 100 % anvisningsret (særboliger). Hertil kom et værested til 109 personer (§ 88) samt en række aktivitetstilbud og 4 sygeplejeklinikker i tilknytning til herbergerne.

V. Organisation og økonomi

14. I dette afsnit gennemgås først organiseringen af kommunens opgavevaretagelse og dernæst relevante økonomiske nøgletal for hjemløseområdet.

Organisation

15. Den 28. juni 2004 gennemførtes en omorganisering af centralforvaltningen i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Det primære formål med omorganiseringen var af forvaltningen begrundet ud fra ønsket om at få et styrket fokus på økonomistyringen og at sikre en mere entydig ansvarsplacering mellem økonomikontorer og fagkontorer. Indtil omorganiseringen havde kontoret for voksne med særlige behov (7. kontor) ansvar for den overordnede mål- og rammestyring af området. Kontoret for personaleressourcer (3. kontor) havde ansvaret for økonomistyringen af hjemløseinstitutionerne.

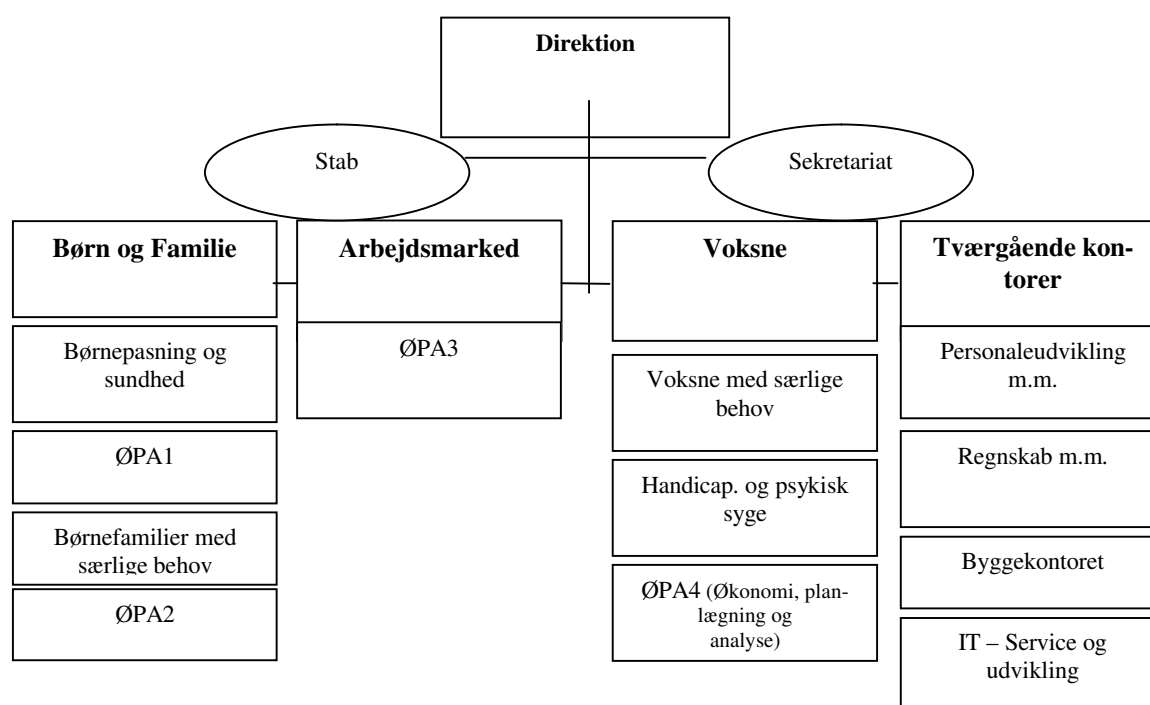
Omorganiseringen medførte, at de koordinerende økonomifunktioner blev adskilt fra fagkon-

torerne, hvorfor 4 nye kontorer med ansvar for økonomi, planlægning og analyse (ØPA) blev oprettet. Kontoret for voksne med særlige behov har stadigvæk ansvar for den overordnede mål- og rammestyring af hjemløseområdet samt ansvar for den generelle styring af hjemløseinstitutionerne i Københavns Kommune.

Derudover er der i forvaltningen 15 lokalcentre og 4 rådgivningscentre, der ikke strukturelt blev berørt af omorganiseringen. I de 15 lokalcentre er der etableret voksenteams, der primært står for administrationen af de generelle servicetilbud til udsatte voksne. Voksenteamsene udfører også forebyggende arbejde med henblik på at fastholde folk i egen bolig samt gør tiltag for, at udslusningen af hjemløse fra institutionerne foregår så problemfrit som muligt.

I Københavns Kommune er der i alt 17 institutioner, der tilbyder §§ 88-, 91- og 94- botilbud. Af de 17 institutioner er de 10 selvejende institutioner.

Figur 2: Organisationsdiagram for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen



15 lokalcentre og 4 rådgivningscentre

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

17 §§ 88-, 91- og 94-
institutioner*Økonomi*

16. Nettoudgifterne til hjemløseområdet i forhold til § 88-, § 91- og § 94-institutionerne udgjorde 82,6 mio. kr. i 2003. Udgifterne beløb sig i alt til 182,9 mio. kr., mens indtægterne var på 100,3 mio. kr. Budgettet for 2004 havde brutto-udgifter for 189,4 mio. kr., indtægter på 114,3 mio. kr., hvoraf 60,6 mio. kr. som følge af statsrefusion.

Udgifter til de forebyggende og udslusende tiltag i form af rådgivning, pleje m.m. bevilges af lokalcentrene, men registreres ifølge Familie- og

Arbejdsmarkedsforvaltningen ikke specifikt som en udgift til hjemløse. Hertil kommer almene og supplerende ydelser i form af fx kontanthjælp m.m., som heller ikke indgår i opgørelserne. Dette gør det vanskeligt at opgøre kommunens samlede omkostninger til området.

Budget og regnskabstallene for hjemløseområdet i henhold til § 88-, § 91- og § 94-institutionerne er alle placeret på det rammebelagte område under bevillingsområde 4 – Voksne med særlige behov.

Tabel 2: Regnskabstal for hjemløseområdet 2003

Hjemløseområdet (netto i 1.000 kr.)	Udgifter	Indtægter	Netto
Aktivitets- og samværstilbud (§ 88)	3,1	0,3	2,8
Botilbud mv. drift (§ 94)	152,2	37,8	114,4
Botilbud mv. statsrefusion (§ 94)	-	54,2	- 54,2
Kommunale botilbud (§ 91)	27,6	8,0	19,6
I alt	182,9	100,3	82,6

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Af tabellen fremgår, at aktivitets- og samværstilbud (§ 88) udgjorde en lille udgiftspost på hjemløseområdet med i alt 3,1 mio. kr. Indtægten som følge af brugerbetaling for kost udgjorde 298.000 kr.

Driften af § 94-institutioner udgjorde de væsentligste regnskabsposter, nemlig udgifter for 152,2 mio. kr. og indtægter for 37,8 mio. kr. Af indtægterne udgjorde 21,8 mio. kr. brugerbetaling for kost og logi for ophold mv. De resterende 16,0 mio. kr. omfattede indtægter ved projekter og andre statslige særtilskud. Som følge af omstillingsplanen blev der indgået en finansieringsaftale med Socialministeriet om et særtilskud til hjemløseområdet i årene 1998-2003 på samlet 90 mio. kr., som i 2003 udgjorde 10 mio. kr. Derudover var der en række statsfinansierede projekter, som tilsammen beløb sig til 5,98 mio. kr. Med særtilskuddets ophør har Borgerrepræsentationen besluttet at tilføre hjemløseområdet 10 mio. kr. i

2004 og frem. Tilførslen udløser et tilskud fra statens satspulje på ca. 48 mio. kr. årligt til finansiering af en række forskellige forebyggende og understøttende projekter i forhold til de socialt mest udsatte. I den forbindelse vil Borgerrepræsentationen og Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget fremover modtage en årlig redegørelse fra forvaltningen om status på indsatsen overfor denne gruppe.

Herudover yder staten 50 % refusion af kommunens udgifter vedrørende boformer efter §§ 94 og 93a. Refusionen, der gives i forbindelse med udgifter til bistands-, støtte-, beskæftigelses- og aktivitetstilbud mv. i forbindelse med ophold på boformen, udgjorde således 54,2 mio. kr. Driften af § 91-institutioner indebar i 2003-regnskabet udgifter på 27,6 mio. kr. og indtægter på 8,0 mio. kr. 6,3 mio. kr. dækker over brugernes betaling for kost og logi mv. på institutionerne. 1,7 mio. kr. kommer fra et stats-

finansieret projekt i forbindelse med et plejekollektiv for hjemløse stofmisbrugere.

Af nedenstående tabel fremgår antal pladser og gennemsnitsomkostninger ved udgiften for en

døgnplads på § 91- og § 94-institutioner (mio. kr. i løbende priser):

Tabel 3: Udgift og indtægt pr. døgnplads

	Budget 2003	Regnskab 2003	Budget 2004	Regnskab 2004
Antal døgnpladser § 9	622	622	622	622
Udgift pr. døgnplads § 94	213.838	222.976	211.157	-
Indtægt pr. døgnplads § 94	29.896	36.451	31.187	-
Antal bofællesskaber § 91	269	269	269	269
Udgift pr. døgnplads § 91	97.037	98.129	96.540	-
Indtægt pr. døgnplads § 91	19.666	24.135	22.943	-

Kilde: Forslag til budget 2005, Københavns Kommune

Af tabellen fremgår, at en døgnplads på en § 94-institution er væsentligt dyrere end en døgnplads på en § 91-institution. Forskellen skyldes, ifølge forvaltningen, først og fremmest forskelle i målgrupper og disses behov, hvilket kommer til udtryk ved, at der i mindre grad er behov for nattevagt og sygeplejersker m.m. i § 91-institutioner.

VI. Forvaltningens økonomistyring af hjemløseområdet

17. I dette afsnit beskrives indledningsvist hovedprincipperne for økonomistyringen i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, jf. forvaltningens Håndbog for økonomi af 20. december 2002.

Derefter behandles målsætningerne for hjemløseområdet, og i hvilken grad disse er operationaliseret i mål og resultatkrav.

Herefter er budgetlægningen beskrevet og vurderet.

Afslutningsvist vurderes forvaltningens efterfølgende vurdering af målopfyldelsen og evaluering af hjemløseområdet.

Hovedprincipperne for økonomistyringen i forvaltningen

18. I Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er der indført en kvalitets- og økonomistyringsmodel, der indebærer, at omkostningerne ved valg af alternative valgmuligheder kendes og til stadighed vurderes med henblik på en effektiv indsats. Modellen er ensbetydende med, at målene hænger sammen i et hierarki således, at de af Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget fastsatte

kvalitetsmålsætninger og kvalitetsmål understøttes af kvalitetsmål og handleplaner på de underliggende organisatoriske enheder.

Den politiske styring af kvaliteten sker gennem sektorplaner, som Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget løbende vedtager. Desuden findes der politiske mål fastsat af udvalget i konkrete beslutninger.

Sektorplanerne er således Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets politiske retningslinjer for forvaltningen i forhold til kvaliteten inden for de seks brugerrettede indsatsområder.

De seks brugerrettede indsatsområder er:

Servicetilbud til børnefamilier (budgetområde 1).

Børnefamilier med særlige behov (budgetområde 2).

Beskæftigelsesområdet (budgetområde 3 og tværgående).

Psykiatriområdet/Voksne med særlige behov (budgetområde 4).

Misbrugsområdet (budgetområde 5).

Handicappede (budgetområde 6).

Ved at sektorplanerne er opdelt på indsatsområder på samme måde som bevillingsområderne, sker der en samlet vurdering af kvalitet og ressourceanvendelse for hvert af områderne. Det er herefter forvaltningens opgave at foretage målinger af, hvorvidt forvaltningen har levet op til planen.

Ligesom Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget løbende følger op på kvalitetsmål ved de gennemførte målinger og analyser, så skal der ske en tilsvarende proces i de enkelte budgetansvarlige enheder. Det betyder, at der i alle budgetansvarlige enheder i forvaltningen udarbej-

des udviklingsplaner/årsplaner. Disse indeholder de samme elementer som sektorplanerne.

På sagsbehandlingsniveauet sikres kvaliteten på indsatsområderne gennem udarbejdelse af individuelle handleplaner sammen med brugerne.

Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav på hjemløseområdet

19. En del af formålet med undersøgelsen er at beskrive og vurdere Københavns Kommunes styring af hjemløseområdet i forhold til visioner, målsætninger, mål og resultatkrav. I de indledende overvejelser omkring målopfyldelsen indgår også en identifikation af hvilke mål, herunder hvilke nøgletal og resultatindikatorer, der kan benyttes til konstatering af, hvorvidt eller i hvilken grad målsætninger, mål og resultatkrav mv. er nået.

20. Ifølge Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens Håndbog for økonomi starter fagkontorenes økonomiansvar med udarbejdelsen af sektorplaner, dvs. fastsættelse af kvalitetsmålsætninger, kvalitetsmål og handleplaner for gennemførelse af målene.

Hjemløseområdet indgår imidlertid ikke i en sådan sektorplan.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget besluttede på mødet den 24. april 2002 ved hver budgetopfølgning og regnskab at følge op på de 22 kvalitetsmål for udvalgets område, der skulle gælde fra juli 2002 til og med 2004. En del af

disse mål er med tiden løbende blevet revideret som følge af nye sektorplaner og ændringer i lovgivningen. Der er imidlertid ikke fastsat noget mål for hjemløseområdet. På et enkelt område er hjemløse dog nævnt i målsætningerne, men dette er i relation til stofafhængige – at andelen af hjemløse stofafhængige skal nedbringes med 33 % om året - hvorfor indsatsen ligger i dette regi.

21. Forvaltningen har oplyst, at da der ikke er formuleret mål for hjemløseområdet i forbindelse med en sektorplan, fungerer socialplan 1997-2000 som referenceramme. Derudover har den omfattende omstillingsplan på området – som har været gældende fra 1998 til 2003 – ifølge forvaltningen været et mål i sig selv.

Ifølge interviewene i forvaltningen har der været tilløb til at udarbejde en sektorplan for hjemløseområdet. Arbejdet hermed er imidlertid blevet henlagt under hensyntagen til udarbejdelsen af en sektorplan om boliger til svage grupper, den såkaldte Boligplan. Ifølge forvaltningen forventes nye målsætninger for hjemløseområdet at indgå i boligplanen.

Målene i socialplan 1997-2000, som er gældende for hjemløseområdet, er formuleret i henhold til den daværende bistandslovs lovbestemmelse om § 105-institutioner, som i den nuværende servicelov er det samme som § 94-institutioner:

Kvalitetsmålsætninger og kvalitetsmål på hjemløseområdet

Kvalitetsmålsætninger på hjemløseområdet:
<ul style="list-style-type: none"> • § 105-institutionerne skal være et tilbud til alle i krise, også forsørgere med børn. Efter princippet om hjælp til selvhjælp skal institutionerne yde støtte til etablering i egen bolig, samt til løsning af personlige og sociale problemer med henblik på at få brugerne ud af isolation. • Institutionerne skal tilpasse sine tilbud og udvikle metoder i overensstemmelse med de løbende ændringer i brugerkredsen, men alene være henvisende i tilfælde, hvor behandling/støtte normalt og hensigtsmæssigt ydes af tilgrænsende sociale tilbud. • Institutionernes indsats skal tage udgangspunkt i det enkelte menneskes situation med henblik på at skabe en forbedret livssituation, således at flest mulige sættes i stand til at optage eller genoptage en normal tilværelse, mens andre, der ikke umiddelbart kan leve op hertil, skal ydes anden støtte for at skabe en forbedring af den enkeltes livskvalitet.
Kvalitetsmål på hjemløseområdet:
<ul style="list-style-type: none"> • Enlige og familier tilbydes ophold i et § 105-botilbud, når behov herfor er til stede. • Der skal foreligge en individuel, skriftlig handleplan senest 3 måneder efter indskrivning i et midlertidigt botilbud. • Alle beboere i et § 105-botilbud tilbydes bolig eller anden støtte senest tre måneder efter optagelse.

Kilde: Socialplan 1997-2000, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Revisionsdirektoratet noterer sig imidlertid en række nye mål i forbindelse med § 93 a – krise-

centre for voldsramte kvinder, som i 2004 har fået en selvstændig hjemmel i serviceloven. I

medfør af servicelovens § 110a, er det blevet et lovkrav, at der skal fastsættes kvalitetsstandarder for kvindekrisecentre, der er omfattet af § 93a, jf. Socialministeriets bekendtgørelse af 31. marts 2004. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har således udarbejdet en kvalitetsstandard for årene 2005 og 2006. Af kvalitetsstandardens fremgår følgende mål:

- At 80 % af kvinderne flytter fra kvindekrisecentret efter en individuel tilrettelagt plan.
- At 80 % af kvinderne, efter kvindekrisecentrets vurdering, har haft gavn af opholdet.
- At 80 % af kvinderne selv giver udtryk for, at flytningen sker på et planlagt eller hensigtsmæssigt tidspunkt.
- At 80 % af kvinderne selv giver udtryk for, at de generelt har følt sig godt tilpas under opholdet.

22. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet finder, at der på hjemløseområdet ikke er givet tilstrækkelig opmærksomhed til formuleringen af målsætninger og deres konkretisering i mål og resultatkrav. Dette afspejles ved, at der i perioden fra 2000 og frem til i dag ikke er sket en revideret målformulering af de mål, som er formuleret i socialplan 1997-2000. I forlængelse af denne konstatering er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at hjemløseområdet gennemgående mangler den sædvanlige, hierarkiske systematik i målformuleringen.

Et af formålene med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens Håndbog for økonomi har bl.a. været ønsket om en større integration mellem kvalitetsmål og økonomistyring. Det er imidlertid Revisionsdirektoratet vurdering, at de beskrevne målsætninger ikke i et tilstrækkeligt omfang kan bruges som udgangspunkt for aktivitets- og ressourcestyringen på hjemløseområdet. Der fremgår således ikke oplysninger om, fx hvorledes målsætninger og mål skal opfyldes, herunder estimer over de omkostninger der vil være forbundet med gennemførelse af aktiviteterne.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at en boligplan 2005-2008 indeholdende mål for hjemløseområdet er under udarbejdelse. Revisionsdirektoratet forudsætter derfor, at forvaltningen i fremtiden opstiller et mere opdateret og fyldestgørende målhierarki til brug for styringen af området.

Budgetlægning

23. En anden del af formålet med undersøgelsen er at beskrive og vurdere ressourceindsatsen på aktivitetsområder i forhold til hjemløseområdet. Budgetlægningen er den fase i styringen,

hvor de forventede økonomiske konsekvenser af de planlagte aktiviteter opgøres. Centralt i denne proces er således en opgørelse af de forventede økonomiske konsekvenser af den valgte ressourceindsats, som udgør fundamentet for gennemførelse af aktiviteterne til frembringelse af resultaterne. Budgetlægningen bør således bl.a. bygge på et kendskab til prisen for gennemførelse af de enkelte aktiviteter, som opnås ved opstillingen af resultatkrav under målsætningsfasen.

24. Budgetproceduren er overordnet reguleret gennem bl.a. kommunens Budget- og Regnskabshåndbog samt af de øvrige forudsætninger og rammer, der er udstukket af Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget samt af Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Økonomiudvalget har det overordnede budgetansvar for hele kommunens budget, og Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har ansvaret for, at de af Økonomiudvalgets udstukne rammer overholdes.

Budgetmaterialet præsenteres traditionelt for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget på en række udvalgsmøder i foråret. Efter udvalgsbehandlingen af samtlige budgetområder afholdes et budgetseminar for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, hvor Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens direktion fremlægger forslag til budget.

I forhold til den gamle struktur blev budgetansvaret på hjemløseområdet delt i et "centralt budgetansvar" og et "dagligt budgetansvar". Det "centrale budget" omfattede bl.a. budgettet til omstillingsplanen på hjemløseområdet samt projekter.

Med den nye struktur er det ØPA4, som har budgetansvaret for institutionsdriften samt spørgsmål relateret til den daglige drift, mens fagkontoret har budgetansvaret for midlertidige projekter (fx satspuljen). Det er ØPA4 og fagkontoret, der forelægger hjemløseområdet til politisk prioritering, og i øvrigt bistår området økonomisk, såvel som fagligt.

Budgetlægningen inden for hjemløseområdet angår primært de tre typer af institutionstilbud – § 88-, § 91- og § 94-institutionerne. Institutionerne er lønsumsstyrede, hvorfor budgetudmeldingen består i at udmelde en samlet ramme for hele driften. Derudover er der en række tilskudsinstitutioner, der får tildelt et tilskud til en del af driften.

Udgifter til de forebyggende og udslusende tiltag i form af rådgivning, pleje m.m. bevilges på lokalcentrene.

25. Budgetlægningen inden for hjemløseområdet påbegyndes ved, at direktionen afstemmer Økonomiudvalgets nettoramme med bevillingsområdernes delrammer. Direktionen opdeler herefter bevillingsområdernes delrammer til ØPA-kontorerne.

For hjemløseområdet udarbejder ØPA4 derefter et budgetforslag til institutionerne, der er baseret på forrige års ramme korrigeret for nye eller ophørte opgaver. Sidstnævnte enten som følge af en ændring i antal pladser eller et markant skift i beboernes plejebehov, dvs. målgruppen for indsatsen. Det er fra forvaltningens side oplyst, at budgetrammen ved institutionens oprettelse baseres på gennemsnitsprisen af lignende institutioner med nogenlunde samme målgruppe.

Der opereres med en belægning på 100 % som udgangspunkt for budgetudmeldingen, dog 95 % i forhold til beregningen af indtægten ved opholdsbetaling. At der tages udgangspunkt i en belægningsprocent på 95 % ved beregningen af indtægter, skal ses i lyset af, at der opereres med, at institutionerne skal have en belægningsprocent på 95 % for at leve op til servicelovens bestemmelser om, at kommunen skal have det nødvendige antal pladser til rådighed.

På institutionsniveau er det væsentligste resourceforbrug medarbejderressourcer. Lønudgifterne udgjorde således i 2003 ca. 71 % af de samlede driftsudgifter på § 94-institutionerne, ca. 84 % på § 91-institutionerne, og ca. 73 % på § 88-værestederne.

Forvaltningen har oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke arbejdes med objektive fordelingskriterier i forhold til beregningen af budgetudmeldingen til de enkelte institutioner, såsom fx demografital, beregningsmodeller og nøgletal, som man kender fra andre områder i Københavns Kommune, som fx folkeskoler, plejehjem m.m. Eksempelvis nævner forvaltningen i en vejledning vedrørende brugen af demografimodeller, at

det ikke er "lykkes for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen på tilfredsstillende måde at bevise sammenhængen med udgifterne til områderne og den demografiske udvikling. Således er Økonomiforvaltningens vurdering, at der er andre årsager end demografien, der bestemmer udviklingen af fx hjemløse og stofafhængige", (Beskrivelse af budgetprocessen af 29. september 2004, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen).

At det forholder sig sådan begrundes forvaltningen med, at Københavns Kommune har en lovmæssig forpligtelse til at have et fornødent og differentieret udbud, hvilket vanskeliggør fastsættelsen af objektive fordelingskriterier. Hjemløseinstitutionerne har således defineret meget forskellige og snævre målgrupper. Forskelle i de enkelte institutioners budgetter udmønter sig således i forskelle i driftsudgifter til de forskellige målgrupper af hjemløse (alkoholikere, stofmisbrugere m.m.). Fx er der institutioner, der har behov for døgnvagter, andre har sygepleje tilknyttet. Budgetudmeldingen blev således i forvaltningen beskrevet som ikke at tage udgangspunkt i mål og resultatkrav, men i de specifikke målgrupper. Forvaltningen tilkendegiver dog, at ønsket er at udarbejde budgetter på hjemløseområdet, som inddrager elementer af objektive kriterier. Forvaltningen henviser til lignende arbejde med at indføre objektive kriterier i budgetlægningen på handicapområdet og påpeger, at hjemløseområdet på sigt vil gennemgå samme behandling i forbindelse med en revidering af budgetfastlæggelsen.

26. I det følgende er gengivet en oversigt over driftsomkostningerne og pladsnormeringen på de enkelte § 88-, § 91- og § 94-institutioner. Pladspriserne er beregnet ud fra institutionernes regnskabsresultater for 2003 divideret med pladsnormeringen. For tilskudsinstitutionerne er det ikke muligt at beregne pladsprisen, da institutionerne ikke har normeringer.

Tabel 4: Nøgletal for kommunens § 88-, § 91- og § 94-institutioner

Institutioner (§ 94)	Normering døgnpladser	Regnskab 2003 (netto)	Pladspriser
Forchammersvej	22	13.887.722	631.260
Aktivitetssentret	30	16.222.821	540.761
Klostermosegård	10	5.259.928	525.993
Den Åbne Dør	12	3.744.152	312.013
Herbergscentret	48	12.525.680	260.952

Garvergården	32	7.327.250	228.977
Baltic	40	8.015.093	200.377
Mændenes Hjem	43	7.126.864	165.741
Hillerødsgade	45	6.582.845	146.285
Kvindehjemmet	41	5.732.690	139.822
KFUM's Kollegium	54	7.064.381	130.822
Hørhuset	65	7.884.187	123.190
Gl. Køge Landevej	38	3.546.325	93.324
Egmontgården	102	4.777.878	46.842
Reden	-	1.086.566	Tilskud
Institutioner (§ 91)			
Fristedet	7	2.926.939	418.134
Hillerødsgade	37	4.870.004	131.622
Lille Istedgade (Mændenes Hjem)	23	2.417.497	105.109
Bocentret	92	7.505.435	46.842
Gl. Køge Landevej	110	- 284.646	- 2.588
Vicevært ved skæve boliger	-	742.339	-
Stengadeprojektet	-	860.718	Tilskud
Institutioner (§ 88)			
Kontaktcentret Vesterbro	109	2.446.263	22.443
Drys ind	-	122.880	Tilskud

Noter: Aktivitetscentret har en natcafé med 30 døgnplasser og indeholder mange andre dagtilbud, der gør at pladsprisen fremstår højere.

Ifølge FAFDW (DataWarehouse) havde Reden et forbrug på 1.081.244 kr., som skyldes en fejlregning i forhold til momsaflyftning, således at det reelle beløb på Redens tilskud udgør 1.086.566 kr.

For Forchhammersvej, Klostermosegård og Egmontgården gælder, at udgiften til særlig vedligeholdelse ikke er medtaget i pladsprisen. Udgiften hertil udgjorde henholdsvis 835.730 kr., 490.581 kr. og 11.612.564 kr.

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Som det ses af tabellen er der imidlertid store forskelle på nettoomkostningerne pr. plads ved driften af de enkelte institutioner, som underbygger forvaltningens udsagn om, at institutionernes budgetter er baseret på den enkelte hjemløsemålgruppe. Specialinstitutionen Forchhammersvej fremstår som klart dyrest, med en pladspris på 925.848 kr. Målgruppen for denne § 94-institution er hjemløse stofafhængige med svære helbredsproblemer. Billigst er § 91-bofællesskabet Gl. Køge Landevej, der i 2003 rent faktisk indtjente 2.588 kr. pr. plads. Forvaltningen begrundet det ved, at beboerne i § 91-bofællesskaberne på Gl. Køge Landevej har relativt lette sociale og psykiske vanskeligheder sammenlignet med Specialinstitutionens beboere. Beboerne i bofællesskaberne på Gl. Køge Landevej kræver derfor meget mindre omsorg, tilsyn og støtte. Dette er desuden årsag til, at beboernes opholdsbetaling p.t. overstiger de faktiske udgifter, der er forbundet med driften af bofællesskaberne. For bofællesskabet Gl. Køge Landevej gør det sig i øvrigt gældende, at beboerne ikke betaler fuld takst for kost og logi. På Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets møde den 18. august

2004 blev det imidlertid besluttet, at taksten for opholdsbetaling over en årrække skal hæves, så den svarer til betalingen ved alle de øvrige § 91- og § 94-institutioner for hjemløse. Takststigningen anvendes til at finansiere en opnormering af personaletallet.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der bør være mere præcise og formaliserede forudsætninger for udmeldingen af budgetter til de enkelte institutioner og målgrupper i form af fx behovs-, indsats- og målvurderinger. Dette kunne bl.a. ske via det ydelseskatalog, som indgår i den ny budgetmodel for kommunen.

27. I forbindelse med den ny budgetmodel har forvaltningen oplyst, at de ser det som en naturlig konsekvens af områdets indretning, at udgifterne til hjemløseområdet i ét hele bliver placeret under det rammebelagte område. Da der således ikke styres efter serviceniveau med udgangspunkt i enhedspriser, men ud fra mål og rammestyring, bør det efter Revisionsdirektoratets opfattelse medføre en øget fokus på formuleringen af et målhierarki, der kan synliggøre områdets prioriteringer.

28. Den løbende økonomistyring af institutionerne omfatter bl.a. den basale bogføring og budgetopfølgning. Hvert kvartal skal Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets forventede årsregnskab rapporteres til Økonomiudvalget. Dette gøres ved, at ØPA4 opgør kvartalskalkuler over områdernes samlede forbrug. På institutionsniveau skal institutionerne indsende kalkuler over det samlede forbrug. I kalkulen indgår udgifter til løn og andre udgifter samt en beskrivelse af de tiltag institutionen påtænker i tilfælde af mer- eller mindreforbrug. Ifølge forvaltningen sker gennemgangen af kalkulerne under hensyn til kriteriet om 95 % belægning. Hvis der konstateres afvigelser i forhold til budgettet, tages der kontakt til institutionen. ØPA4, som indhenter kalkulerne på hjemløseområdet, indhenter ikke informationer relateret til målopfyldelsen på området.

29. ØPA4 udarbejder årsregnskabet, herunder de relevante oversigter og fortegnelser samt bidrag til årsberetningen. Den enkelte institutionsforstander er ansvarlig for institutionernes regnskab.

I princippet er det ikke muligt at overføre mer- eller mindreforbrug fra et år til et andet. Institutionerne kan derimod indgå indbyrdes aftaler med hinanden, således at en institution med mindreforbrug kan lave en aftale med en institution, der har merforbrug, så de indbyrdes er udgiftsneutrale. Aftalen skal imidlertid godkendes af forvaltningen. Forvaltningen oplyser, at denne mulighed ikke er brugt særlig ofte.

30. Revisionsdirektoratets vurdering. Det er direktoratets opfattelse, at budgetprocessen overordnet set er baseret på et sagligt grundlag under hensyn til de iboende usikkerheder, der naturligt er forbundet med budgetlægning. Processen styres dog på visse punkter således, at budgetforudsætningerne er baseret på, at der i organisationen er det fornødne kendskab hertil.

Det er Revisionsdirektoratets betragtning, at der i budgetlægningen ikke forekommer en naturlig sammenhæng til områdets opstillede mål, og at der ikke sker en integration mellem kvalitetsmål og økonomistyring, som formuleret i forvaltningens Håndbog for økonomi.

At budgetterne til institutionerne bliver udmeldt ud fra en forudsætning om 100 % belægning set i forhold til målgruppen på den pågældende institution, betyder, at sammenhængen mellem mål og økonomi ikke har gode betingelser. Ses der bort fra, som belyst i målformule-

ringsfasen, at der ikke i tilstrækkelig grad er formuleret mål på området, medfører fokus på 100 % belægning, at indsatsen over for de hjemløse bliver bestemt af hjemløseområdets udmeldte budget og ikke af opsatte mål.

Budgetlægningen på området bygger på kendskab til priser for gennemførslen af aktiviteterne i forhold til den enkelte hjemløsemålgroupe typisk via marginalbudgettering. Det er imidlertid Revisionsdirektoratets opfattelse, at budgettering med udgangspunkt i målgruppen stiller store krav til behovs-, indsats- og målvurdering og nødvendiggør i Revisionsdirektoratets øjne en mere præcis kategorisering af indhold, omfang og mål med leveret ydelse, end tilfældet er i dag. En sådan kategorisering kan med fordel tage udgangspunkt i et målhierarki eller præciseres i det ydelseskatalog, som indgår i Økonomiforvaltningens forslag til ny budgetmodel for kommunen.

Revisionsdirektoratet bifalder forvaltningens intention om at udvikle og opstille modeller på området, der er baseret på objektive kriterier til fordeling af budgetrammer. I den forbindelse kunne forvaltningen overveje hvordan enhedsomkostninger, fx den årlige udgift til én hjemløs, set i forhold til antallet af hjemløse samt serviceniveau kunne indgå.

Målopfyldelse og evaluering

31. Endelig er det en del af formålet med undersøgelsen at beskrive og vurdere målopfyldelsen og evalueringen på hjemløseområdet.

Forvaltningen skal afdække i hvilken grad, de opstillede mål er nået. Opfølgningen af målopfyldelsen skal udføres i årets løb og i forbindelse med regnskabsaflæggelsen. Den sammenfattende opfølgning skal medvirke til en konstatering af den samlede målopfyldelse, herunder en redegørelse for årsagerne til eventuelle afvigelser. Herudover skal vurderingen af målopfyldelsen inspirere til en revurdering og reformulering af de opstillede målsætninger, mål og resultatkrav, herunder om en anden sammensætning af de enkelte aktiviteter eller ressourcer kan bidrage til en bedre målopfyldelse.

32. Ifølge forvaltningens oplysninger fremgik det, at det ikke har været muligt for forvaltningen at følge op på de mål, der var formuleret i socialplan 1997-2000, eftersom der ikke er etableret relevante registreringssystemer i relation til målene. Der foregår derfor ikke en opfølgning af målopfyldelsen i forbindelse med regnskabsaflæggelsen til udvalget.

Det er Revisionsdirektoratets betragtning, at målsætningerne, om at der skal foreligge en individuel, skriftlig handleplan senest 3 måneder efter indskrivning i et midlertidigt botilbud, og om at alle beboere i en § 94-institution tilbydes bolig eller anden støtte senest tre måneder efter optagelse, er operationaliserbare og målelige.

Direktoratet har imidlertid fået oplyst, at konkrete data og dataindsamlingsværktøjer til bedømmelse af målopfyldelsesgraden ikke er etableret.

Efter undersøgelsens færdiggørelse har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen supplerende oplyst, at som led i bestræbelserne på at forbedre § 111-handleplansarbejdet overfor hjemløse med ophold i § 93a- og § 94-boformer har forvaltningen den 11. februar 2005 udsendt "Vejledning om udarbejdelse af handleplaner for hjemløse" til lokalcenterchefer, handicapcenterchefer, teamchefer for rådgivningscentre samt lederne for boformer for hjemløse. I forbindelse hermed er etableret et registreringssystem for handleplaner i Erindringssystemet, som lokalcentre er forpligtet til at anvende systematisk.

33. I forbindelse med udarbejdelsen af omstillingsplanen, hvilket ifølge forvaltningen har været et mål i sig selv i perioden 1998-2003, har konsulentfirmaet Right Kjaer og Kjerulf løbende gennemført evalueringer af omstillingsplanen bestående af årlige evalueringer og kvalitetsmålinger for årene 2000, 2001, 2002 og 2003 samt en samlet evaluering af omstillingsplanen fra januar 2004. Der er løbende sket en rapportering til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget om evalueringerne. Evalueringerne har primært fokuseret på målgruppernes sammensætning og behov set i relation til omlægningen af boformer fra § 94 til § 91 og har ikke haft økonomistyring som fokus. Right Kjaer og Kjerulf anbefaler, at der på en række områder etableres en mere systematisk opsamling af informationer med henblik på at vurdere behov, nytte og effekt af tilbud, jf. Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets møde den 8. september 2004.

Revisionsdirektoratet støtter op om anbefalingerne.

Efter undersøgelsens færdiggørelse har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen supplerende oplyst, at forvaltningen den 23. februar 2005 overfor Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har fremsat forslag til "Iværksættelse af en systematisk opfølgning på hjemløseområdet udslusningsindsats, samt erfaringsopsamling på gadeplansprojekter". Indstillingen blev tiltrådt.

34. Forvaltningen har oplyst, at de enkelte institutioner hvert andet år udarbejder en udviklingsplan, som tilgår den centrale forvaltning. Udviklingsplanen indeholder oplysninger om institutionens mission, prioriterede udviklingsområder og løbende opfølgning baseret på dokumentation og måling. I de mellemliggende år udarbejder institutionerne årlige midtvejsevalueringer. Forvaltningen afholder på baggrund af den årlige rapportering et møde med den enkelte institution, hvor institutionens virksomhed drøftes. Forvaltningen har hidtil ikke udarbejdet et samlet notat om evalueringen af udviklingsplanerne, men har nedsat en arbejdsgruppe, der søger at udvikle området yderligere.

35. Ud over institutionernes udviklingsplan, som skal følge op på institutionernes kvalitetsmål, er det i forvaltningens kvalitets- og økonomistyringsmodel intentionen at sikre kvaliteten af sagsbehandlingsniveauet gennem udarbejdelse af individuelle handleplaner sammen med brugerne.

Derudover fremgår det af servicelovens § 111, at kommunen skal vurdere behovet for udarbejdelsen af handleplaner for indsatsen indeholdende formål og forventet varighed for indsats. Endelig fremgår det som mål af socialplanen 1997-2000, at der skal foreligge en individuel, skriftlig handleplan senest 3 måneder efter indskrivning i et midlertidigt botilbud.

Revisionsdirektoratet har tidligere – i revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 1998 – gjort opmærksom på, at kommunen ikke levede op til sine forpligtelser. Revisionsdirektoratet erfarer dog, at der i øjeblikket i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at styrke praksis i forbindelse med tilbud om sociale handleplaner.

36. *Revisionsdirektoratets vurdering.* Revisionsdirektoratet finder, at der de senere år er foretaget en betragtelig mængde evalueringer af omstillingsplanens gennemførelse. Evalueringerne, der er gennemført af konsulentfirmaet Right Kjaer og Kjerulf, har dannet basis for overvejelser om en anden sammensætning af de enkelte aktiviteter og ressourceforbrug. Evalueringen er imidlertid begrænset til et enkelt forløb – en omstillingsfase – og ikke økonomistyring, der følger et regnskabsår.

Det er imidlertid Revisionsdirektoratet opfattelse, at der i forbindelse med den mere tradi-

tionelle økonomistyring af hjemløseområdet skal arbejdes videre med økonomistyringens fase 1 om mål og resultater, så der kan foretages en dækkende afrapportering af styringsrelevante forudsætninger, aktiviteter, mål og resultater. I den forbindelse er det en forudsætning, at det overvejes, hvordan der kan etableres en sådan operationel afrapportering af styringsrelevante forudsætninger.

Revisionsdirektoratet ser i overensstemmelse med forvaltningens Håndbog for økonomi en god evalueringskultur i forbindelse med institutionernes virksomhedsplaner og konstaterer, at det er et område, forvaltningen har fokus på at videreudvikle.

Direktoratet har konstateret, at der i forvaltningen fortsat er en række tiltag undervejs i forbindelse med de individuelle handlingsplaner.

VII. Tværgående områder af relevans for økonomistyringen

37. Dette afsnit omhandler tværgående områder af væsentlig betydning for styringen af hjemløseområdet, herunder visitation, pladsstyring samt indtægtsgrundlaget i form af brugerindtægter og refusion.

Visitation og pladsstyring

38. Det er kontoret for voksne med særlige behov, der har det overordnede ansvar for oprettelse og styring af botilbud på hjemløseområdet.

Den daglige pladsstyring foregår derimod på de enkelte institutioner via visitationen. Det er således op til institutionsforstanderen at omdirigere personer til andre institutioner, hvis den pågældende person ikke umiddelbart passer til den enkelte institutions profil, eller der ikke er plads.

Der er forskellige former for praksis i forbindelse med optagelse på Københavns Kommunes botilbud for hjemløse. Ifølge servicelovens § 94 er det institutionsforstanderen, der har den endelige visitationsret i forhold til § 94-institutionerne. I den forbindelse er § 94-institutionerne at betragte som gadeplansinstitutioner, dvs. de ofte visiterer personer, der henvender sig direkte fra gaden, mens § 91-

institutionerne som hovedregel kræver indstilling fra samarbejdspartnere i form af § 94-institutioner, lokalcentre m.m.

Værestederne, § 88, er åbne for alle inden for målgruppen.

Vidervisitationen til lejlighed i alment boligbyggeri uden eller med støtte samt skæve boliger kræver indstilling fra lokal- og rådgivningscentre samt godkendelse i den boligsociale anvisning, som hører under kontoret for voksne med særlige behov.

39. Som styringsredskab til visitationen og pladsstyringen benytter institutionerne henholdsvis klientregistreringssystemet, som benyttes af § 94-institutionerne, og visitationssystemet, som benyttes af § 91-institutionerne.

Der er under § 94-klientregistreringssystemet etableret et særligt on-line spørgebillede, som viser ledige pladser i den enkelte institution. Skærbilledet er tilgængeligt for ansatte i lokalforvaltningen samt i § 94- og § 93a-boformer, som et redskab til at visitere hjemløse. Klientregistreringssystemet indeholder ud over ovennævnte data en række informationer om brugerkaraktistika, opholdstider m.m. Systemet indeholder også mulighed for at samle brugernes vurdering af opholdet, og de 2 interviewede institutioner gav begge udtryk for, at data derfra indgik i institutionernes målformulering og vurdering af målopfyldelse.

På § 91-institutionerne benyttes et andet registreringssystem i form af visitationssystemet, som er det system, der bl.a. benyttes på plejehjemsområdet. Ifølge forvaltningen indeholder visitationssystemet ikke de samme registreringsmuligheder, men kan bruges til at vurdere belægningsprocenten.

Institutionerne skal have en belægningsprocent i forhold til normeringen på 95 %. At belægningsprocenten ikke er 100 % skyldes hensynet til bestemmelser i lovgivningen, at der er det nødvendige antal pladser til rådighed.

Belægningsprocenterne for § 91- og § 94-institutionerne i perioden 2001-2003 fremgår af nedenstående tabel:

*Tabel 5: Oversigt over belægningsprocent ved § 91- og § 94-institutionerne i Københavns Kommune 2003 og 2004**

§ 94-institutioner	Gennemsnit 2003	Gennemsnit 2004
Forchammersvej	100	94
Klostermosegård	100	94

Den Åbne Dør	98	95
Herbergscentret	99	98
Garvergården	95	97
Baltic	90	87
Mændenes Hjem	84	88
Hillerødsgade	99	98
Kvindehjemmet	97	98
KFUM'S Kollegium	91	93
Hørhuset	94	94
Kollegiet Gl. Køge	93	90
Egmontgården	94	90
I alt	95	94
§ 91-institutioner		
Fristedet	82	100
Hillerødsgade	96	99
Lille Istedgade (Mændenes Hjem)	86	84
Bocentret	88	84
Gl. Køge Landevej	94	94
I alt	90	94

Note* 2004 gælder for januar til oktober.

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Af tabellen fremgår, at de fleste institutioner ligger i nærheden af 95 % belægning. I alt er gennemsnittet for perioden januar til oktober 2004 således 94 %.

40. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet finder det tilfredsstillende, at pladskapaciteten på institutionerne udnyttes som tilsigtet af forvaltningen.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at konsulentfirmaet Right Kjaer og Kjerulf har anbefalet Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, at der sikres en mere fremrykket og koordineret visitation af § 94-institutionerne i forhold til at opfylde målet om, at alle beboere i et § 94-botilbud tilbydes bolig eller anden støtte senest tre måneder efter optagelse (Right Kjaer og Kjerulf, 2004). Revisionsdirektoratet skal henstille, at visitationsproceduren og de tilknyttede registreringssystemer generelt vurderes med henblik på at opnå de opstillede mål og måle opfyldningsgraden, jf. henholdsvis fase 1 og fase 5 i økonomistyringens cyklus. Fastsættelsen af mål bør således have betydning for visitationens tilrettelæggelse og tage hensyn til de registreringsmuligheder, der er i forhold til en vurdering af målopfyldelsen.

Vederlag/indtægter

41. Følgende gennemgang af indtægter i forbindelse med institutionernes drift er afgrænset til de indtægter, der vedrører betaling for kost og logi i forbindelse § 88-, § 91- og § 94-institutioner.

42. I henhold til servicelovens § 95, stk. 2 skal beboere ved ophold i boformer efter §§ 91-94 betale for eget ophold. Socialministeriet fastsætter regler om betaling i form af "Bekendtgørelse om betaling for botilbud mv. efter servicelovens kapitel 18, samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 92", nr. 91 af 6. februar 1998.

Efter § 1 i betalingsbekendtgørelsen skal personer med ophold i kommunale eller amtskommunale boformer, jf. servicelovens §§ 91, 93 og 94, betale for opholdet, hvor kommunen fastsætter betalingen ved ophold i kommunale boformer, og amtskommunen fastsætter betalingen for ophold i amtskommunale boformer, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Betalingsfastsættelsen sker således, at der beregnes betaling for selve opholdet eller logiet, herunder varme og el.

Desuden fastsættes betaling for kost under opholdet, dækkende udgifterne til kosten og dens tilberedning, dvs. personaleudgifter for-

bundet hermed. Særlig for § 94-ophold forudsætter bekendtgørelsens § 2, stk. 2, at betaling fastsættes en gang om året ud fra niveauet for boligudgifter for lignende boform i lokalområdet.

Borgerrepræsentationen vedtager et takstbilag gældende for hjemløse, der fremgår af kommunens årlige budget.

I 2003 udgjorde betalingen for en § 91 og § 94 overnatning 71 kr. pr. nat/ca. 2.130 kr. pr. måned. Prisen for et dobbeltværelse var pr. person 46 kr. pr. nat.

Derudover var betalingen for kost fastsat til 10 kr. for morgenmad, 20 kr. for frokost og 28 kr. for middag.

Taksterne er en fremskrivning af den generelle prisudvikling på baggrund af takster fastsat i forbindelse med vedtagelsen af kommunens budget for 1995.

Forvaltningen har oplyst, at prisfastsættelsen sket ved at kontakte diverse amter med lignende boformer, hvis prisniveau således har været retningssigende. Forvaltningen har oplyst, at oplysningerne er indhentet i 1994. Ifølge forvaltningen er takstniveauet i Københavns Kommune fastsat med henblik på, at det ikke skal være for attraktivt at benytte institutionerne på permanent basis.

43. Samlet set udgjorde indtægterne på hjemløseområdet i 2003 for § 88-værestederne ca. 300.000 kr., § 91-institutionerne 8,0 mio. kr. og § 94-institutionerne 37,8 mio. kr.

Indtægten på § 88-værestederne begrænser sig alene til Kontaktcentret Vesterbro. Værestedet havde således en indtægt ved salg af forplejning i den tilknyttede kantine på 298.000 kr.

Indtægten på § 91-institutionerne indbefatter primært betaling for kost og logi i forbindelse med ophold på den pågældende institution. Beløbet udgjorde 6,3 mio. kr. i 2003. De resterende 1,7 mio. skyldes indtægter fra et statsfinansieret projekt.

Indtægten på § 94-institutioner er fordelt på en række aktiviteter, som vedrører salg af forskellige typer af produkter og ydelser. Af væsentlige øvrige indtægtstyper kan nævnes Aktivitetscentrets værksteder, som i 2003 havde en indtægt på 3,8 mio., hvoraf Cykelværkstedet udgjorde den største del med 3,5 mio. kr.

I alt udgjorde salg af produkter og ydelser 21,8 mio. kr. De resterende godt 16 mio. var indtægter fra diverse støttepuljer og projekter.

44. Ved udmeldingen af institutionernes budgetter er indregnet en forudsætning på 95 % belægning i forhold til indtægtsberegningen.

At der i institutionernes budgetter er indregnet en forudsætning på 95 % belægning, har efter Revisionsdirektoratets betragtning en væsentlig betydning for visse institutioner. Således er der en vis forskel på "afhængigheden" af, at den enkelte institution opnår 95 % dækning for betaling for kost og logi i forbindelse med ophold på den pågældende institution. En gennemgang af enkelte institutioners driftsbudgetter viser således, at § 91-bofællesskabet Gl. Køge Landevej får alle sine udgifter dækket af brugerbetaling, mens det fx er omkring 20 % for § 91-institutionen Bocentret. I den modsatte ende af skalaen er Specialinstitutionen Forchammersvej, hvor kun lidt over 1 % af budgettet kommer ind via brugerbetaling.

Revisionsdirektoratet konstaterer derfor, at visitationsproceduren sammenkædet med forudsætningen om 95 % belægning i forhold til institutionernes indtægtsberegning kan betyde en forlængelse af opholdstiden for hjemløse på institutionerne. Revisionsdirektoratet skal derfor henvise til vigtigheden af, at der arbejdes målrettet hen imod de gældende målsætninger om, at der skal foreligge en individuel, skriftlig handleplan senest 3 måneder efter indskrivning i et midlertidigt botilbud, og at alle beboere i et § 94-botilbud tilbydes bolig eller anden støtte senest tre måneder efter optagelse.

45. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet er af den principielle opfattelse, at der på ethvert område, hvor kommunen har et indtægtsgrundlag, regelmæssigt bør klarlægges de overvejelser, der ligger til grund for den pågældende prisfastsættelse. Dette er således også tilfældet på hjemløseområdet og de af institutionernes indtægter, der vedrører betaling for kost og logi. Formålet er at vurdere, om de nuværende takster fortsat kan siges at virke efter den formulerede hensigt.

Refusion fra staten

46. Af § 6 i Socialministeriets bekendtgørelse af 1. juli 2004 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på det sociale område fremgår det, at staten yder 50 % refusion af amtskommunens udgifter vedrørende boformer efter §§ 93a og 94, men ikke af udgifter til boformer efter § 91 i serviceloven.

Staten yder 50 % refusion af udgifterne til bistands-, støtte-, beskæftigelses- og aktivitets-tilbud mv. i forbindelse med ophold på boformen, jf. § 131, stk. 2, i serviceloven. I 2003 udgjorde statsrefusionen 54,2 mio. kr.

Det fremgår ligeledes af bekendtgørelsen, at refusionen af udgifter til boformerne er betinget af, at personale, lokaler, inventar, maskiner, materiel mv. i boformen skal have været udnyttet hensigtsmæssigt, og at udgifterne ligger på et rimeligt niveau i forhold til udnyttelsesgraden. Herudover er der en række andre betingelser, der skal være opfyldt inden for de enkelte områder af udgifter og indtægter.

I forlængelse af drøftelserne med Revisionsdirektoratet om nærværende undersøgelse har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i december 2004 udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse for opgørelse af refusionsberettigede udgifter.

For at sikre at de øvrige betingelser for at modtage statsrefusion af udgifter til boformer bliver opfyldt, skal de kommunale institutioners regnskabsførelse ske i henhold til kommunens kasse- og regnskabsregulativ. For de selvejende institutioners vedkommende skal regnskabsførelsen ske i henhold til de driftsoverenskomster, der er indgået med Københavns Kommune, institutionens vedtægter og de af forvaltningen udarbejdede revisionsinstrukser.

ØPA4 står for indsamling af regnskabstallene for alle institutionerne, som foruden registreringer i Københavns Kommunes Økonomi- og Ressourcestyringssystem (KØR) består af oplysninger fra forvaltningens bygningskontor og fra lønsystemet. Det samlede refusionsberettigede beløb vedrørende botilbud indberettes derefter til forvaltningens ØPA3-kontor, som herefter anmelder Københavns Kommunes samlede refusionsberettigede udgifter på det sociale område til Socialministeriet. Afregningen af statsrefusionen sker kvartalsvis ved anmodning om forskud for det kommende kvartal, samtidig med afregning af det foregående kvartal.

47. Revisionsdirektoratets vurdering. I forlængelse af drøftelserne med Revisionsdirektoratet om nærværende undersøgelse har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i december 2004 udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse for opgørelse af refusionsberettigede udgifter. For Tabel 6: Antal hjemløse i Malmø

retningsgangsbeskrivelsen vil blive vurderet som led i udførelsen af den praktiske revision.

VIII. Malmø Stads styring af hjemløseområdet (sammenligning)

48. I dette afsnit, som Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ikke har bemærkninger til, drages der en sammenligning mellem styringen af hjemløseområdet i Malmø Stad og Københavns Kommune. Til brug for sammenligningen tages udgangspunkt i "Granskningsrapport avseende Hemlösa i Malmö" af 14. december 2004, udarbejdet af Malmø Stadsrevision.

Organisering

49. I Malmø har bydelen SDF Kirseberg en koordinerende rolle i indsatsen mellem de 10 stadsdele. Her findes bl.a. en fællesfinansieret "bostadssekreterartjänst för utveckling" og en "hotellbokningcentral". Hver af de 10 stadsdele har ansvar for den befolkning – dermed de hjemløse – som findes i deres stadsdel.

Definition og antal

50. Målgruppen for Malmø Stads tilbud på hjemløseområdet er personer, "som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisad till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare". I gruppen indgår også de personer, som gør ophold på en institution eller som sidder i fængsel, og hvor de sociale myndigheder er adviseret om deres udskrivelse.

Definitionen i Malmø er således bredere end den danske og omfatter derfor flere personer, som falder inden for målgruppen af hjemløse.

I Malmø opgøres antallet af hjemløse den 1. oktober hvert år ved at opliste de personer, som findes registrerede hos de sociale myndigheder, og som har udtrykt hjemløshed som et problem. Opgørelsen inkluderer også de personer, som ikke har haft kontakt med myndighederne, men som er kendte heraf.

År	2000	2001	2002	2003	2004
Antal hjemløse	521	638	801	531	563

Kilde: Malmø Stadsrevision

Af tabellen fremgår, at antallet af hjemløse toppede i 2002 med 801, som siden hen er fal-

det til lidt over 500 for 2003 og 2004. Sammenlignet med Københavns Kommune er antallet af hjemløse i Malmø Stad væsentligt lavere, hvilket alt andet lige kan forklares ud fra Københavns Kommunes størrelse og indbyggertal, samt egenkab i form af at være Danmarks hovedstad. Dog er der en række metodiske forskelle, der ligger til grund for de to byers statistik, såsom forskellige definitioner og opgørelsesmetoder, der gør at sammenligningen er vanskelig at konkludere endeligt på.

51. Sammenlignet med Københavns Kommune foregår visitationen og pladsstyringen af hjemløse i Malmø mere centraliseret. Den respektive stadsdels "Individ - og familjeverksamhet", som bedst kan sammenlignes med et lokalcenter i Københavns Kommune, træffer således beslutning om hjælp i henhold til socialtjenesteloven. Den praktiske og faktiske placering af personen afgøres ud fra overvejelser om kapacitet og behov.

Institutionspladser

52. I Malmø er der 10 institutioner, der akut tager imod hjemløse, med en samlet kapacitet på 411 døgnpladser. Nogle institutioner har til formål at tilbyde akut tag over hovedet, mens andre institutioner er fokuseret på behandling.

Hoteller, vandrehjem og lignende anvendes ifølge Malmø Stadsrevision også til at løse akutte boligproblemer. SDF Kirseberg oplyser i denne forbindelse, at ingen, som vil have tag over hovedet, behøver at mangle dette.

I Københavns Kommune er der 622 § 94-døgnpladser. Derudover er der 269 § 91-døgnpladser samt forskellige opholdstilbud på § 88-værestederne. Københavns Kommune har således flere institutionspladser end Malmø. I lighed med SDF Kirsebergs udmelding er det vurderingen i forvaltningen, at udbuddet af døgnpladser svarer til efterspørgslen. Derudover lejer Malmø Stad ca. 650 lejligheder af diverse boligselskaber, der bruges som et redskab til at mindske hjemløsheden. Malmø Stad har ikke, som det er tilfældet i Københavns Kommune, anvisningsret til lejligheder ud over dem, de lejer.

Økonomi på området

53. I 2003 udgjorde udgifterne for hotel, herberger og lejligheder godt 70 mio. svenske kroner (SEK) for Malmø Stad totalt. Udgifterne er fordelt således at godt 10 mio. SEK går til lejligheder, næsten 20 mio. SEK til hotelophold og ca. 40 mio. SEK til herbergsinstitutioner. Der findes ikke nogen form for statsrefusion, ud over visse projektbidrag fra den svenske Socialstyrelse.

Tabel 7: Omkostninger for hotel, herberger og lejligheder (1.000 SEK)

År	2001	2002	2003	2004 Prognose
Nettoudgifter	49.362	64.130	69.592	65.085

Kilde: Malmø Stadsrevision

I Københavns Kommune udgjorde forvaltningens nettoudgifter til hjemløseområdet i forhold til § 88-, § 91- og § 94-institutionerne 82,6 mio. kr. i 2003. Bruttoudgifterne til området udgjorde i alt 182,9 mio. kr., mens indtægterne var 100,3 mio. kr. Af dette udgjorde statsrefusion 54,2 mio. kr.

Set i lyset af, at der i Københavns Kommune, jf. den danske definition, er tre gange flere hjemløse end der er i Malmø Stad, jf. Malmø's definition, kan det konstateres, at nettoudgifterne i Københavns Kommune er relativt lavere end Malmø's. De lavere nettoudgifter kan dog tilskrives det forhold, at der i Københavns Kommune er statsrefusion og brugerbetaling i forbindelse

med dækningen af udgifter til området. Ser man alene på bruttoudgifterne fremstår udgifterne pr. hjemløs for de to kommuner relativt ensartede.

Sammenligningen af de økonomiske nøgletal er dog behæftet med stor usikkerhed

bl.a. på grund af de to kommunernes forskellige definition af hjemløse, der medfører en uens problemopfattelse af området, og at der deraf findes forskellige typer af tilbud.

54. I Malmø koster en nat på en institution mellem 198 SEK pr. døgn/ca. 71.300 SEK årligt og 790 SEK pr. døgn/ ca. 284.500 SEK pr. år. Der opereres ikke med brugerbetaling, hvor-

for institutionerne ikke har indtægter ved ophold og kost.

I Københavns Kommune var nettoudgiften for en § 94-døgnplads i gennemsnit 222.976 kr. og indtægten i gennemsnit 36.451 kr. På § 91-institutionspladser var udgiften pr. døgnplads i gennemsnit 98.129 kr. og indtægten i gennemsnit 24.135 kr. Imidlertid var der store forskelle på omkostningerne pr. plads ved driften af de enkelte institutioner, hvor fx det dyreste botilbud i Københavns Kommune havde en pladspris på 925.848 kr., mens det billigste stod for en indtægt på 2.588 kr. pr. plads. Den store prisforskel pr. plads i Københavns Kommune afspejler en stor variation i botilbudene til de hjemløse.

Mål og målopfyldelse

55. I Malmø Stad udstikker centralforvaltningen, ud fra de politisk vedtagne målsætninger, retningslinier for hjemløseindsatsen i kommunen, mens selve indsatsen varetages af de 10 stadsdele. De enkelte stadsdele kan endvidere selv tilføje målsætninger og mål for deres hjemløse. I den svenske undersøgelse er dette imidlertid ikke undersøgt nærmere.

Målsætninger for hjemløseområdet for Malmø Stad er beskrevet i budgettet, og graden af målopfyldelsen er efterfølgende fremstillet i regnskabet i form af opgørelsen over antallet af hjemløse. I 2003 var det den prioriterede målsætning, at antallet af hjemløse skulle mindskes. Det fremgår imidlertid ikke, hvordan målet skal nås, ligesom målet ikke er udspecificeret nærmere i mål og resultatkrav.

I Københavns Kommune gælder de mål, som er formuleret i socialplan 1997-2000. Ifølge Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens økonomihåndbog skulle en sektorplan have været retningsgivende for området, men en sådan er ikke blevet udarbejdet.

Det er de enkelte stadsdele, der skal sikre, at målet efterleveres. SDF Kirseberg har rollen som informationsindsamler i denne forbindelse. Opfølgningen sker i form af en delårsrapport og årsanalyse for helåret, samt ved to regnskabsaflægninger pr. år, der tilgår kommunestyrelsen. SDF Kirseberg skal derudover redegøre for hensigtsmæssigheden af områdets organisering.

I Københavns Kommune er der i forbindelse med omstillingsplanen foretaget en betragtelig mængde evalueringer af hjemløseområdet. Evalueringerne, der er gennemført af konsulentfirmaet Right Kjaer og Kjerulf, har dannet basis for overvejelser om en anden sammensætning af de enkelte aktiviteter og ressourceforbrug.

I forbindelse med de mål, som er formuleret i forbindelse med socialplan 1997-2000, foregår der ikke en kontinuerlig bedømmelse af målopfyldelsesgraden.

Revisionsudvalget finder det værdifuldt, at der er foretaget en større undersøgelse af de væsentligste dele af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af hjemløseområdet.

Udvalget forventer, at det af sagens opfølgning fremgår, at revisionens mange anbefalinger er blevet implementeret af forvaltningen.

Takster og andre indtægter

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
Formål.
Afgrænsning.
Metode.
- III. Regelgrundlag.
Vejledning om omkostningskalkulationer.
Generelle retningslinier for prisfastsættelse.
- IV. Organisation og indtægtsområder.
- V. Daginstitutionstakster.
Regelgrundlaget for forældrebetaling for 2004 og 2005.
Opgørelse af budgetterede driftsudgifter.
Opgørelse af de faktiske driftsudgifter i regnskabet.
Beregning og opfølgning på forældrebetalingen.
Revisionsdirektoratets vurdering.
- VI. Obligatoriske og valgfrie ydelser på handicapbosteder og socialpsykiatriske bo-centre (§92-botilbud).
Obligatoriske ydelser – huslejebetaling.
Valgfrie ydelser.
Revisionsdirektoratets vurdering.
- VII. Rengøringssektionens salg af daglig rengøring og legepladsinspektioner.
Revisionsdirektoratets vurdering.
- VIII. Indtægtsdækket virksomhed på Institut for Blinde og Svagsynede (IBOS).
Revisionsdirektoratets vurdering.
- IX. Levering, reparation og salg af cykler mv. på Cykelværksteder.
Revisionsdirektoratets vurdering.

X. Køb og salg af pladser på handicapområdet.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget ved revisionsprotokollat af 5. juli 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 17. august 2005.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af udvalgte indtægtsområder i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Forvaltningens indtægter vedrørende salg af produkter og ydelser samt øvrige indtægter er i 2004 opgjort til 1.152 mio. kr., hvoraf de væsentligste indtægter hidrører fra daginstitutionstakster, der tegner sig for ca. 60 % af indtægterne.

Formålet med undersøgelsen har været at beskrive hjemmelen for indtægtsområdet. Desuden har det været sigtet at analysere og vurdere forvaltningens efterlevelse af de betingelser, der er identificeret i det gældende lovgrundlag for ydelsens beregningsgrundlag og prisfastsættelse. Endvidere har der i undersøgelsen indgået en overordnet vurdering af den ledelsesmæssige styring af indtægtsområdet.

I det følgende opsummeres, hvad undersøgelsen har vist for de enkelte indtægtsområder.

Daginstitutionstakster – (indtægter på 688,8 mio. kr.)

Revisionsdirektoratet har konstateret flere uklarheder vedrørende forvaltningens efterlevelse af de i lovgrundlaget fastsatte betingelser for opgørelse af driftsudgifter og for forvaltningens opfølgning på forældrebetalingen for 2004. Det har ikke været muligt at vurdere den samlede konsekvens heraf, hvorfor direktoratet skal henstille, at forvaltningen foretager en fornyet opgørelse af beregningsgrundlaget og opfølgning på forældrebetalingen.

Revisionsdirektoratet finder, at der i forbindelse med vedtaget budget 2004 ikke har været tilstrækkelig fokus på forvaltningens procedurer for såvel opgørelse af beregningsgrundlaget for forældrebetaling som for opfølgningen herpå.

Direktoratet kan dog med tilfredshed notere, at der for vedtaget budget 2005 og for budgetforslag 2006 er igangsat en række fremadrettede initiativer til forbedring heraf.

Obligatoriske og valgfrie ydelser på handicapbosteder og socialpsykiatriske bosteder (§ 92-botilbud) – (indtægter på 76,3 mio. kr.)

Revisionsdirektoratet finder, at forvaltningen proaktivt – efter overtagelsen af § 92-botilbudene i 1998 – burde have søgt sig oplyst om Sundhedsforvaltningens beregningsgrundlag for de valgfrie ydelser, særligt med henblik på at tilgodese de særlige forhold i regelgrundlaget, der gør sig gældende for den valgfrie ydelse kost på § 92-botilbud.

Det er overordnet Revisionsdirektoratets indtryk, at forvaltningen ikke har haft tilstrækkelig fokus på hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse til udøvelse af en hensigtsmæssig styring af indtægtsområdet.

Revisionsdirektoratet finder det derfor nødvendigt og hensigtsmæssigt, at forvaltningen har iværksat en budgetanalyse af indtægtsområdet, herunder en nyvurdering af takstberegningen og -fastsættelsen. Direktoratet har fremført en række hensyn og overvejelser, der bør indgå heri.

Rengøringssektionens salg af daglig rengøring og legepladsinspektioner – (indtægter på 18,7 mio. kr.)

Det er konstateret, at Rengøringssektionen ikke har efterlevet anvisningerne i vejledning om omkostningskalkulationer, ToldSkats vejledende fortolkning om pålæggelse af moms i forbindelse med leverancer til selvejende institutioner og bestemmelserne i lovgrundlaget om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

Der har ikke været tilrettelagt tilstrækkeligt ledelsesmæssigt tilsyn med Rengøringssektionen i forbindelse med overgangen til indtægtsdækket virksomhed til sikring af efterlevelse af relevant lovgrundlag, udarbejdelse af virksomhedskontrakt og etablering af fornøden konsulentstøtte.

Det er dog Revisionsdirektoratets opfattelse, at der generelt i kommunen savnes et overordnet støttemateriale om indtægtsdækket virksomhed og skal på denne baggrund anbefale, at der overordnet i kommunen foretages en afklaring af tilrettelæggelsen af indtægtsdækket virksomhed og udarbejdes retningslinier herfor.

Indtægtsdækket virksomhed på Institut for Blinde og Svagsynede – (indtægter på 7,8 mio. kr.)

Gennemgangen af indtægtsdækket virksomhed på Institut for Blinde og Svagsynede (IBOS), som har omfattet salg af forskellige ydelser, har vist, at IBOS er godt i gang med at implementere de generelle retningslinier for

omkostningskalkulation, men at der fortsat er grundlag for visse forbedringer. Desuden finder direktoratet, at der fra IBOS side bør tages skridt til en gennemgang af Hjælpemiddelcentralens drift.

Levering, reparation og salg af tjenestecykler på Cykelværkstedet – (indtægter på 3,3 mio. kr.)

For Cykelværkstedets levering og reparation af tjenestecykler er prisfastsættelsen i overensstemmelse med Amtsrådsforeningens retningslinier, men timeprisen bør føres ajour med det private marked. Ligeledes finder Revisionsdirektoratet, at der bør ske en ajourføring af prisen for salg af brugte tjenestecykler.

Køb og salg af pladser på handicapområdet

Til undersøgelsen "Undersøgelse af forventet merforbrug i 2003 i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og muligheder for bedre styring og prognoser" af 2. december 2003 ydede Revisionsdirektoratet efter aftale med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen assistance specielt vedrørende kommissoriets pkt. 3, køb/salg på handicapområdet.

I denne forbindelse henstillede direktoratet til forvaltningen at overveje spørgsmålet om, hvorvidt Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer fra maj 2003 burde være gældende på det sociale område. Revisionsdirektoratet skal bede sig oplyst om det videre forløb i denne sag.

Revisionsdirektoratets samlede vurdering

Samlet finder Revisionsdirektoratet det stærkt beklageligt, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen for de undersøgte indtægtsområder ikke i alle tilfælde har sikret en regelmæssig afklaring og efterlevelse af betingelserne for indtægtsens beregningsgrundlag og prisfastsættelse, som disse er anført enten i lovgrundlaget eller i de generelle retningslinier herfor.

På denne baggrund skal Revisionsdirektoratet anbefale, at der fremadrettet sættes fokus på en afklaring af hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse på de områder, hvor forvaltningen har et indtægtsgrundlag.

Det bør i denne forbindelse søges afklaret hvilke konsekvenser den igangværende regnskabsreform med fokus på omkostningsbaserede regnskaber og bevillinger har for det kommunale beregningsgrundlag for indtægter.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har i besvarelsen fremhævet efterfølgende generelle kommentarer, som er uddybet i undersøgelsens

konkrete punkter: På forældrebetalingsområdet henstiller direktoratet, at der for 2004 foretages en fornyet opgørelse af beregningsgrundlaget og opfølgningen på forældrebetalingen. Direktoratet noterer samtidig med tilfredshed, at der for vedtaget budget 2005 og for budgetforslag 2006 er igangsat en række fremadrettede initiativer til forbedring heraf.

I besvarelsen fremgår en beregning, der efter forvaltningens opfattelse viser, at forældrebetalingen i både 2004 og 2005 har holdt sig inden for lovens grænse på 30 %. På området betaling for obligatoriske og valgfrie ydelser på handicapcentre og socialpsykiatriske bcentre er det Revisionsdirektoratets indtryk, at forvaltningen ikke har haft tilstrækkelig fokus på hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse til en hensigtsmæssig styring af indtægtsområdet.

Forvaltningen oplyser, at fokus primært har været at følge op på Revisionsdirektoratets anbefalinger i rapporten på baggrund af det forventede merforbrug i 2003, og det har ikke været muligt i samme omfang at prioritere indtægtsområdet for brugerbetalingen. Forvaltningens planlagte budgetanalyse af brugerbetalingerne vil blive udvidet på baggrund af den række af anbefalinger, som Revisionsdirektoratet har givet i takstundersøgelsen, og forvaltningen ønsker gerne at inddrage Revisionsdirektoratet i processen.

Vedrørende Rengøringssektionens salg af rengøringsydelser finder Revisionsdirektoratet, at der ikke har været tilstrækkeligt ledelsesmæssigt tilsyn med Rengøringssektionen i forbindelse med overgang til anden driftsform. Direktoratet finder samtidig, at der generelt i kommunen savnes et overordnet støttemateriale om indtægtsdækket virksomhed og anbefaler, at der overordnet i kommunen udarbejdes regler herfor.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen beklager, at ledelsesindsatsen ikke har været tilstrækkelig.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af indtægtsområdet i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

På indtægtsområdet har det til stadighed været et mål for den kommunale revision, at der er fuld klarhed over bl.a. hjemmelen for indtægterne, beregningsgrundlaget for indtægterne og selve prisfastsættelsen af ydelserne. Hvilke betingelser, der gør sig gældende for bereg-

ningsgrundlaget og selve prisfastsættelsen, beror som udgangspunkt på det gældende lovgrundlag for det relevante forvaltningsområde.

Forvaltningens indtægter vedrørende salg af produkter og ydelser samt øvrige indtægter er i 2004 opgjort til 1.152 mio. kr., hvoraf den væsentligste indtægt hidrører fra daginstitutionstakster, der tegner sig for ca. 60 % af de samlede indtægter.

Formål

3. Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været at gennemgå udvalgte indtægtsområder særligt med henblik på:

- Beskrivelse af hjemmelen for indtægtsområdet.
- Belysning af hvilke betingelser, der er gældende for indtægtens beregningsgrundlag og prisfastsættelse.
- Analyse og vurdering af forvaltningens efterlevelse af hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse, herunder en overordnet vurdering af den ledelsesmæssige styring af indtægtsområdet.

Afgrænsning

4. Undersøgelsen har taget udgangspunkt i driftsindtægter (dranst 1), som er bogført i kommunens regnskab under Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget for regnskabsåret 2004. I de tilfælde, hvor det skønnes relevant, er inddraget tidligere regnskabsår og senere budgetår.

Med henblik på at udvælge relevante indtægtsområder er der bl.a. taget udgangspunkt i indtægter, der fremgår af Takstbilaget for 2004 for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, og i forvaltningens indtægter, som er bogført i årsregnskabet for 2004 på art 7.2 Salg af produkter og ydelser og art 7.9 Øvrige indtægter.

Andre indtægter bogført på hovedart 7 "Indtægter", dvs. egne huslejeindtægter (art 7.1) og betalinger fra henholdsvis staten, kommuner og amtskommuner (art 7.6, 7.7 og 7.8) omfattes ikke af undersøgelsen.

Vedrørende salg af pladser bogført på art 7.7 og 7.8 Betalinger fra kommuner og amtskommuner vil der dog blive foretaget en opfølgning på Revisionsdirektoratets anbefalinger i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens og Økonomiforvaltningens "Undersøgelse af forventet merforbrug i 2003 i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og muligheder for bedre styring og prognoser", december 2003.

Ved Revisionsdirektoratets gennemgang af indtægter på art 7.2 Salg af produkter og ydelser

og 7.9 Øvrige indtægter, som samlet udgør 1.440 mio. kr. er bemærket en indtægtspost på ca. 288 mio. kr. vedrørende funktion 5.60 Introduktionsprogram mv., som burde have været posteret på art 8.6 Statstilskud. Det er oplyst, at forvaltningen vil korrigere posteringen heraf fra 2005. De samlede indtægter kan således opgøres til 1.152 mio. kr. Endvidere skal bemærkes, at flere indtægter på art 7.9 Øvrige indtægter ikke har haft relevans for undersøgelsens formål, bl.a. tilbagebetaling af kontanthjælp og Koordinationsudvalgets indtægter.

Undersøgelsen omfatter ikke indtægtsområdet "betaling for ophold, hjemløse – herberger samt bofællesskaber", jf. servicelovens §§ 91 og 94, da området berøres i Revisionsdirektoratets større undersøgelse om "Styringen af hjemløseområdet", revisionsprotokollat nr. 2/2004 af 8. april 2005.

I forbindelse med indtægterne på § 92-botilbud omhandles den huslejebetaling, der opkræves centralt af forvaltningen på § 92-botilbud oprettet efter serviceloven. § 92-botilbud oprettet i medfør af lovebekendtgørelse om almene boliger mv., hvor boligdelen ejes af det almene boligselskab, der ligeledes fastsætter og opkræver husleje, omhandles ikke.

I gennemgangen af Rengøringssektionens salg af rengøringsydelser til institutioner mv. har Revisionsdirektoratet afgrænset fra problemstillingen om, hvorvidt institutionens køb af rengøring er omfattet af kommunens udbudsregler og EU's udbudsdirektiver. Kommunens kontrakter på rengøringsområdet, herunder efterlevelsen af udbudsreglerne, behandles i Revisionsdirektoratets tværgående undersøgelse af "Kommunens kontrakter og aftaler", som påregnes afsluttet i efteråret 2005.

Metode

5. Udvælgelsen af indtægter til brug for undersøgelsen er foretaget på baggrund af en væsentligheds- og risikovurdering. Der er i alt udvalgt 5 indtægtsområder.

Ud fra et væsentlighedskriterium er udvalgt de 2 største indtægtsområder. Hermed omfattes 66 % af de samlede indtægter bogført under salg af produkter og ydelser (art 7.2) og øvrige indtægter (art 7.9).

Ud fra en vurdering af risiko er der udvalgt 3 mindre indtægtsområder. I vurderingen er der lagt vægt på kriterier som fx indtægter, hvor der ikke i regelgrundlaget er fastsat særlige betingelser for beregningsgrundlag og prisfastsættelse, samt indtægter, hvor offentlighedens inte-

resse er begrænset. Sammenfattende omfattes hermed 69 % af de samlede indtægter.

De udvalgte indtægtsområder gennemgås med henblik på en beskrivelse af hjemmelsgrundlaget, en belysning af hvilke betingelser der er gældende for beregningsgrundlaget (omkostningskalkulation) og for prisfastsættelsen af ydelsen, samt en vurdering og analyse af forvaltningens efterlevelse heraf. I undersøgelsen indgår ligeledes en overordnet vurdering af den ledelsesmæssige styring af indtægtsområdet.

Ved begrebet beregningsgrundlag for indtægten skal forstås de forventede omkostninger/udgifter, som er forbundet med at producere ydelserne, og som beregnes med henblik på at kunne fastsætte en pris på ydelsen.

Med prisfastsættelse forstås den pris/takst, som det er besluttet at opkræve for ydelsen.

Selve prisfastsættelsen ses således separat fra beregningen af omkostningerne/udgifterne ved at producere ydelsen.

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af gældende lovgivning samt Borgerrepræsentationens og Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets beslutninger.

Desuden er indsamlet relevant materiale fra forvaltningen i form af fx forretningsgangsbeskrivelser, notater, rapporter, budget- og regnskabsmateriale, materiale vedrørende de pågældende indtægters beregningsgrundlag og prisfastsættelse, herunder for- og efterkalkulationer, mv.

Tillige er foretaget supplerende søgninger på internettet, herunder særligt på hjemmesiderne for KL, Amtsrådsforeningen, relevante ministerier og styrelser samt amter og kommuner med henblik på at afdække relevant materiale til brug for gennemgangen af de pågældende indtægtsområder.

Herudover har Revisionsdirektoratet gennemført en række interview med centrale personer i forvaltningen, herunder 5 telefoninterview med udvalgte handicapbosteder og socialpsykiatriske bosteder (§ 92-bosteder), med henblik på at synliggøre og afdække relevante problemstillinger inden for det pågældende indtægtsområde.

Revisionsdirektoratet har i undersøgelsens forløb haft en løbende dialog med forvaltningen omkring undersøgelsens foreløbige konstateringer og resultater, og forvaltningen har bekræftet, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er forelagt revisionen.

III. Regelgrundlag

6. Det konkrete regelgrundlag for de enkelte indtægtsområder i form af love, bekendtgørelser, vejledninger, afgørelser fra Den Sociale Ankestyrelse, interne forretningsgange mv. beskrives under de respektive afsnit, herunder de relevante betingelser for indtægtenes beregningsgrundlag og prisfastsættelse.

Såfremt der ikke i regelgrundlaget er opstillet specifikke betingelser for indtægtenes beregningsgrundlag eller prisfastsættelse, er det Revisionsdirektoratets principielle opfattelse, at det i alle tilfælde, hvor der oppebæres indtægter, er et led i god kommunal økonomistyring at foretage omkostningskalkulationer i overensstemmelse med de generelle retningslinier for omkostningskalkulation i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, kapitel 9 fra maj 2003.

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

Vejledning om omkostningskalkulationer

7. I maj 2003 udsendte Indenrigs- og Sundhedsministeriet en vejledning om omkostningskalkulationer, jf. kapitel 9 i Budget- og Regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

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

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

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

Til omkostninger medregnes:

- Direkte omkostninger, dvs. omkostninger, der direkte kan henføres til den pågældende aktivitet, og som er en udgift i kommunens budget i samme år (fx løn, materialer og fremmede tjenesteydelser).
- Direkte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i et andet år (fx materialer indkøbt til lager).

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

På grund af de indirekte omkostningers ofte udelelige karakter må de typisk fordeles efter en fordelingsnøgle. Ved valget af fordelingsnøgle er det væsentligt, at der opnås en realistisk opgørelse af de omkostninger, der medgår ved produktionen af den pågældende aktivitet. Fordelingsnøgler kan fx tage udgangspunkt i tidsforbrug, lønandele, antal ansatte, areal eller lokaleudgifter.

Generelle retningslinier for prisfastsættelse

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

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

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

- Markedsprisen for tilsvarende produkter.

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

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

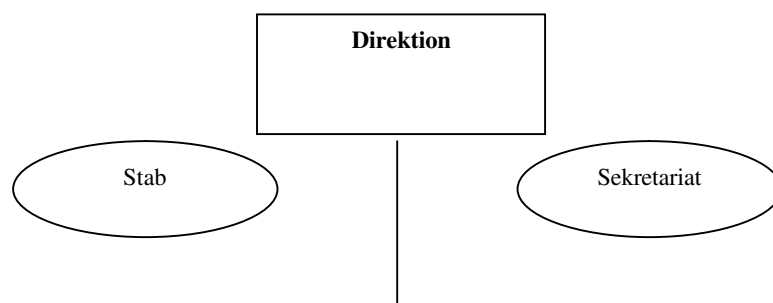
Dette forhindrer dog ikke, at man i særlige situationer kan sælge til en lavere pris, blot de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes på langt sigt.

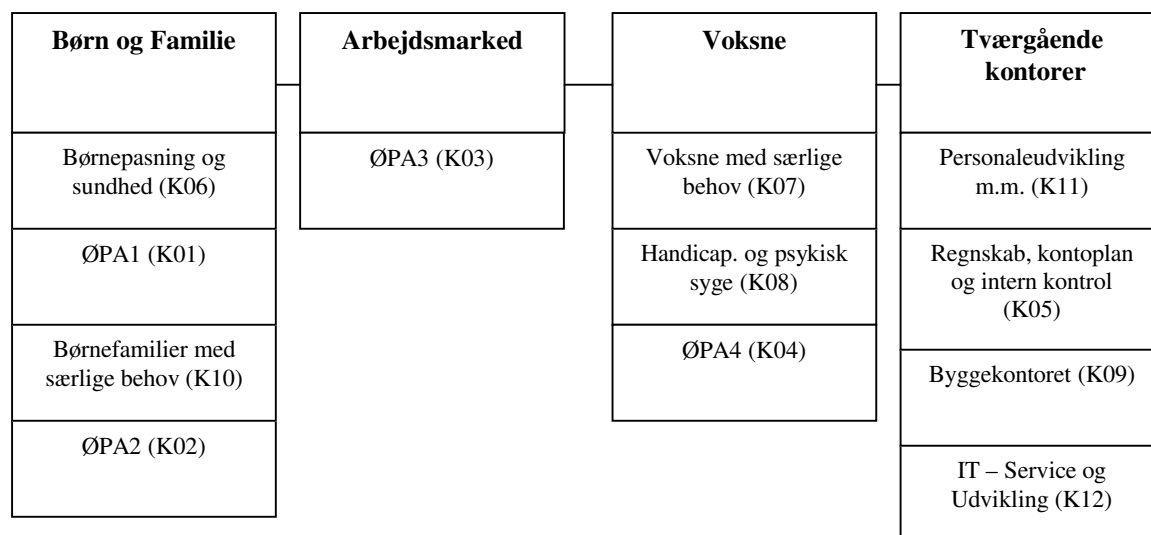
IV. Organisation og indtægtsområder

9. De indtægtsområder, som er udvalgt til gennemgang i undersøgelsen, fremgår i nedenstående tabel 1, hvor der samtidig er anført indtægtsområdets organisatoriske tilhørsforhold i forhold til organisationsdiagrammet i figur 1 for de centrale kontorer i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens organisering skal bemærkes, at der den 28. juni 2004 gennemførtes en omorganisering af centralforvaltningen. Det primære formål med omorganiseringen var af forvaltningen begrundet ud fra ønsket om at få styrket fokus på økonomistyringen og at sikre en mere entydig ansvarsplacering mellem økonomikontorer og fagkontorer. Omorganiseringen medførte, at de koordinerende økonomifunktioner blev adskilt fra fagkontorerne, hvorfor 4 nye kontorer med ansvar for økonomi, planlægning og analyse (ØPA) blev oprettet.

Figur 1: Organisationsdiagram for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen





Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Tabel 1: Oversigt over udvalgte indtægtsområder

Afsnit	Indtægtsområde	Indtægter i alt i mio. kr. i 2004	Organisatorisk tilhørsforhold
V.	Daginstitutionstakster	688,8	ØPA1 og K06
VI.	Obligatorisk og valgfrie ydelser på § 92-botilbud	76,3	ØPA4 og K08
VII.	Rengøringssektionens salg af daglig rengøring og legepladsinspektioner	18,7	K06
VIII.	Indtægtsdækket virksomhed på Blindeinstituttet	7,8	ØPA4 og K08
IX.	Salg af cykler på Cykelværkstedet	3,3	ØPA4 og K07
	I alt	794,9	

Kilde: Københavns Kommunes regnskab 2004 og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

De enkelte indtægtsområder gennemgås nærmere i de følgende afsnit, hvor der for hvert område gives en kort indledende karakteristik.

V. Daginstitutionstakster

Karakteristik af indtægtsområdet

10. I forbindelse med Borgerrepræsentationens vedtagelse af Københavns Kommunes budget vedtages daginstitutionstaksterne, dvs. forældrenes egenbetaling (forældrebetaling).

Tabel 2: Oversigt over vedtagne daginstitutionstakster for budget 2004 og 2005

Daginstitutionstakster (kr./mdr.)	Vedtaget budget 2004	Vedtaget budget 2005
Dagpleje	2.513	2.616
Vuggestuer	2.513	2.616
Børnehaver	1.844	1.887
Fritidshjem*	1.345	1.453
Fritidsklubber under 12 år.*	485	495
Junior klubber fra 12 år til 14 år.*	270	275
Ungdomsklubber*	50	50

Note: Taksterne er gældende for børn, der bor i Københavns Kommune.

*)De angivne takster er kun ved 11 måneders betaling.

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets Takstbilag for 2004 og 2005

Taksterne vedrørende fritidshjem, fritidsklubber, junior klubber samt ungdomsklubber beregnes af Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og indsættes i Takstbilaget for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, gældende for fritidshjemspladser på integrerede institutioner i Familie og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Undersøgelsen indeholder ikke en gennemgang af beregningsgrundlaget for disse takster.

Den samlede indtægt i 2004 på daginstitutionsområdet udgør 688,8 mio. kr., som i neden-

stående tabel 3 er specificeret på de forskellige dagtilbud og på fripladser, søskendetilskud og faktisk forældrebetaling.

Tabel 3: Specifikation af daginstitutionstakster i mio. kr. for 2004

Dagtilbud	Faktisk forældrebetaling	Økonomisk friplads	Søskende-Rabat	Social pædagogisk friplads	Bruttotakst
Dagpleje	25,5	10,2	1,5	0,1	37,3
Vuggestuer	105,4	41,1	1,2	1,2	149,0
Børnehaver	99,6	50,9	14,7	2,4	167,6
Integrerede Institutioner	210,5	97,9	22,6	4,1	334,9
I alt	441,0	200,1	40,0	7,8	688,8

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA1.

I Københavns Kommune var der i 2004 samlet 12.246 dagpleje- og vuggestuepladser og 16.408 børnehavepladser, dvs. inklusive pladser i integrerede institutioner og private pasningsordninger.

Regelgrundlaget for forældrebetaling for 2004 og 2005

11. Takstberegningen og takstfastsættelsen på daginstitutionsområdet for 2004 og 2005 er baseret på tidligere udgaver af serviceloven, her lovbekendtgørelse nr. 764 af 26. august 2003 og nr. 708 af 29. juni 2004 om social service, jf. §§ 15 og 22, som vedrører henholdsvis dagtilbud og klubtilbud. Den seneste udgave af serviceloven er lovbekendtgørelse nr. 280 af 5. april 2005, der

fastsætter krav om indførelse af landsdækkende pasningsgaranti til børn i dagtilbud fra 1. juli 2006.

Nærmere regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 890 af 6. november 2003 om kommunens tilskud til brug for dagtilbud til børn, forældrenes egenbetaling og fripladstilskud mv. (betalingsbekendtgørelsen), som er ændret ved bekendtgørelse nr. 146 af 5. marts 2004 og nr. 346 af 15. maj 2005. Bekendtgørelse nr. 891 af 6. november 2003, som ændret ved bekendtgørelse nr. 3 af 6. januar 2004, fastsætter kommunens tilskud og forældrenes egenbetaling for klubtilbud (betalingsbekendtgørelse for klubtilbud).

I det følgende beskrives de regler, der har været gældende for kommunens fastsættelse af daginstitutionstakster for 2004 og 2005.

I henhold til servicelovens § 15 og betalingsbekendtgørelsens § 1 fastsættes kommunens tilskud til 70 % og forældrenes egenbetaling til 30 % af de budgetterede bruttodriftsudgifter pr. plads enten i det enkelte dagtilbud eller af de gennemsnitlige bruttodriftsudgifter i dagtilbud af samme type i kommunen.

Kommunen har i henhold til betalingsbekendtgørelsens § 2 mulighed for at hæve kommunens tilskud for at tilstræbe en udligning mellem forældrebetalingen i forhold til dagtilbudene. Ligeledes kan kommunen øge forældrebetalingen til maksimalt 33 %, såfremt der tilbydes pasningsgaranti, jf. betalingsbekendtgørelsens § 6.

For fritidshjem gælder samme betalingsregler, mens forældrebetalingen for klubtilbud maksimalt må udgøre 20 % af de budgetterede bruttodriftsudgifter, idet der dog opkræves deltagerbetaling for forplejning (100 %) og materialer (50 %), jf. betalingsbekendtgørelsen for klubtilbud.

I henhold til betalingsbekendtgørelsens § 3 fastsættes forældrebetalingen, herunder det kommunale tilskud, for et år ad gangen på baggrund af dagtilbudenes budgetter. Ved beregning af forældrenes egenbetaling opgøres driftsudgifterne inkl. merværdiafgift, men der ses bort fra ejendomsudgifter og udgifter til husleje og vedligeholdelse. Desuden ses der bort fra transportudgifter til udflytterbørnehaver.

Forældrebetalingen for ophold i dagtilbud reguleres ikke som følge af eventuel forskel mellem budgetterede og faktiske udgifter, jf. bekendtgørelsens § 23.

Opgørelse af budgetterede driftsudgifter

12. Revisionsdirektoratets gennemgang har haft til formål at påse, om opgørelsen af de budgetterede driftsudgifter inddrager de udgifter, der retmæssigt kan inddrages. Desuden er det påset, om forvaltningens beregning af forældrebetalingen overholder bekendtgørelsens bestemmelser, særligt om lovens maksimale grænse på henholdsvis 30 % og 33 % ved tilbud om pasningsgaranti.

Samtidig med iværksættelse af Revisionsdirektoratets undersøgelse i januar 2005 igangsatte forvaltningen en analyse af beregningsgrundlaget for forældrebetalingen. Den interne undersøgelse har primært fokuseret på, hvilke udgifter der kan og ikke kan indgå i beregningsgrundlaget for forældrebetalingen og kommunens tilskud i såvel budget som regnskab.

Det konkluderes i forvaltningens analyse, at der for budget 2004 og 2005 er anlagt en konservativ vurdering af beregningsgrundlaget. Dette har medført, at ikke alle udgifter, som principielt kan indgå i beregningsgrundlaget, medtages.

Alle udgifter til skatter og afgifter er trukket ud af beregningsgrundlaget, da budgettet ikke er udspecificeret i forhold til arten af skatter og afgifter, og da afgifter til vand og renovation ikke er med i beregningen. Ligeledes indgår udgifter til Barselsfonden og pensioner til tjenestemænd ikke i beregningsgrundlaget.

Forvaltningen har i denne forbindelse rettet henvendelse til KL og andre kommuner med henblik på en afklaring og præcisering af bekendtgørelsens definition af beregningsgrundlaget. På denne baggrund er det forvaltningens vurdering, at beregningsgrundlaget fremadrettet skal ske i overensstemmelse med følgende procedure:

- Al vedligeholdelse udelades af beregningsgrundlaget – med henblik på at undgå skønmæssige afgørelser.
- I forhold til skatter og afgifter kan alene de skatter og afgifter, som ikke vedrører ejendommen, indgå i beregningen. Udgifter, som kan specificeres som forbrugsafgifter såsom renovation og vand mv., kan ligeledes indgå.
- Udgifter til Barselsfonden vil indgå i beregningsgrundlaget.

Revisionsdirektoratet skal i denne forbindelse henlede opmærksomheden på, at der i aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi 2005 er enighed om i fællesskab at vurdere grundlaget for takstberegningen, herunder med henblik på at præcisere beregningsgrundlaget.

Det kan således konstateres, at beregningsgrundlaget ikke har omfattet alle de udgifter, som retmæssigt kan inddrages, hvilket har betydning for forvaltningens beregning af forældrebetaling, herunder for forvaltningens opfølgning herpå, jf. nedenstående pkt. 14.

Opgørelse af de faktiske driftsudgifter i regnskabet

13. Forældrebetalingen fastsættes for et år ad gangen på baggrund af dagtilbudenes budgetter. Bekendtgørelsen anfører som nævnt, at forældrebetalingen ikke reguleres som følge af eventuel forskel mellem budgetterede og faktiske udgifter.

Forvaltningen har oplyst, at der følges op på forældrebetalingen i forbindelse med regn-

skabsafslutningen på baggrund af daginstitutionernes faktiske forbrug og forældrenes faktiske forældrebetaling, da forvaltningen ønsker at sikre sig, at forældrene ikke betaler mere end 30 % af de faktisk afholdte udgifter.

Forvaltningen er blevet opmærksom på, at der har været en inkonsistens i beregningsgrundlaget for driftsudgifter i budget og regnskab. Denne inkonsistens er forekommet i en længere årrække. Beregningsmetoden for den regnskabsmæssige opfølgning adskiller sig ved, at der er inkluderet udgifter til skatter og delvis til vedligeholdelse, mens der ikke er inkluderet udgifter til støttepædagoger.

Forvaltningen anfører, at den i pkt. 12 beskrevne procedure for hvilke udgifter, der skal indgå i beregningsgrundlaget, fremadrettet vil blive anvendt, således at det sikres, at der anvendes en entydig beregningsmetode i både budget og regnskab.

Beregning og opfølgning på forældrebetalingen

14. Det er oplyst af forvaltningen, at Københavns Kommune i 2004 ikke har kunnet tilbyde pasningsgaranti og derfor maksimalt har opkrævet 30 % af de budgetterede bruttodriftsudgifter.

Det er oplyst, at kommunen i 2005 tilbyder pasning ved behov for børn under skolealderen,

Tabel 4: Oversigt over forældrebetalingsprocenter

Beregning af forældrebetalingsprocent	Dagpleje (5.11)	Vuggestue (5.12)	Børne-have (5.13)	Integrerede institutioner (5.14)	I alt
Vedttaget budget 2004	24,2	26,0	30,3	30,2	29,2
Vedttaget budget 2005	24,2	26,3	29,9	30,0	29,2

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA1.

Som det kan ses af tabel 4, opkræver kommunen ikke maksimal forældrebetaling for dagpleje og vuggestuepladser.

For budget 2004 kan det konstateres, at forældrebetalingen i henhold til forvaltningens egne beregninger udgør 30,3 % for børnehaver og 30,2 % for integrerede institutioner og således udgør mere end bekendtgørelsens maksimum på 30 %.

Set i lyset af, at beregningsgrundlaget ikke har omfattet alle de udgifter, som retmæssigt kan inddrages, finder Revisionsdirektoratet det vanskeligt at vurdere, om de konstaterede overskridelser af forældrebetalingsprocenterne for 2004, jf. tabel 4, er reelle.

I relation til beregningen af forældrebetalingen har forvaltningen oplyst, at forældrebetalingen samlet for alle institutionstyper udgør 29,2 % og således holder sig under lovens maksimum.

når alle børn, der har behov, har fået tilbudt en plads i deres bopælsbydel eller i en nabobydel. Pasning ved behov er opfyldt, når barnet kan få tilbudt en plads fra akutlisten til den dato forældrene har opgivet som behovsdato eller senest to måneder efter, barnet er skrevet på akutlisten. Tilbud om pasning ved behov ligger indenfor den pasningsgaranti, der er angivet i serviceloven og i betalingsbekendtgørelsen. Kommunen har således for 2005 haft mulighed for at øge forældrebetalingen til maksimalt 33 %, jf. også nærmere pkt. 15.

Forvaltningen har oplyst, at de har vurderet taksternes lovlighed med udgangspunkt i bekendtgørelsens begreb "de gennemsnitlige bruttodriftsudgifter i dagtilbud af samme type".

I tabel 4 fremgår forvaltningens egen opgørelse af den beregnede forældrebetalingsprocent i forbindelse med vedtaget budget for 2004 og 2005.

Det er oplyst, at forvaltningen ikke foretager en særskilt opfølgning på, om forældrebetalingen for fritidshjemspladser overholder bekendtgørelsens maksimum, da Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har ansvaret for beregningen af taksten på dette område.

Til og med budget 2004 har forvaltningens opfølgning på beregning af forældrebetalingen sat dagtilbud af samme type lig med institutionstype. Med andre ord er det vurderet, om taksterne var under 30 % af de gennemsnitlige driftsudgifter for hver af funktionerne 5.11 dagpleje, 5.12 vuggestuer, 5.13 børnehaver og 5.14 integrerede institutioner.

Opfølgningen på forældrebetalingen for integrerede institutioner foretages således samlet uden hensyntagen til de forskellige pladstyper, som fx vuggestuepladser, børnehavepladser, fritidshjemspladser og klubpladser.

Der tages ligeledes ikke hensyn til, at den maksimale betalingsprocent for klubpladser kun er 20 % og ikke 30 % som for de øvrige dagtilbud. Revisionsdirektoratet er i denne forbindelse opmærksom på, at de normerede klubpladser udgør under 10 % af de samlede dagtilbuds-

pladser, der er til rådighed på de integrerede institutioner.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse bør der foretages en kvalificeret fordeling af driftsudgifterne på de forskellige pladstyper i integrerede institutioner. En opfølgning på forældrebetalingen bør således tage udgangspunkt i en vurdering pr. pladstype set under ét, dvs. både børnehavepladser på rene børnehaver og børnehavepladser i integrerede institutioner. Denne betragtning skal især ses i lyset af, at de budgetterede driftsudgifter på de integrerede institutioner udgør 53 % af de samlede driftsudgifter, som i 2004 blev opgjort til 2.418 mio. kr.

15. Forvaltningen er i forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslag for 2005 blevet opmærksom på flere uhensigtsmæssigheder ved den anvendte opfølgning metode, hvorfor den anvendte praksis ændres og en ny beregningsmetode (børnepointfordeling) indføres.

Børnepointfordelingsmetoden er udviklet med henblik på at kunne beregne en fordeling af driftsudgifterne på de forskellige pladstyper i integrerede institutioner. Det er oplyst, at forvaltningen i forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslag 2006 har igangsat en kvalitetssikring og udvikling af metoden.

I forbindelse med anvendelse af den nye beregningsmetode for budget 2005 konstaterede forvaltningen, at forældrenes egenbetaling for børnehavepladser set under ét oversteg 30 % grænsen og dermed var i strid med lovgivningen. Merforældrebetalingen er opgjort til 13 mio. kr. I forvaltningens notat herom angives flere løsningsforslag på problemstillingen med indstillingsforslag til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Om der foreligger en tilsvarende problemstilling for 2004 ved benyttelse af den ændrede beregningsmetode er ikke beregnet af forvaltningen.

På Revisionsdirektoratets forespørgsel har forvaltningen oplyst, at den konstaterede overskridelse af forældrebetalingsprocenten for dagtilbudet børnehaver blev uaktuel, da hensigten allerede på dette tidspunkt var at tilbyde pasning ved behov i 2005, der giver mulighed for at øge forældrebetalingen op til 33 %.

Revisionsdirektoratet skal henlede opmærksomheden på vigtigheden af efterlevelsen af pasningsgarantien, idet en manglende efterlevelse hjemler nedsættelse af forældrebetalingen og tilbagebetaling heraf, jf. betalingsbekendtgørelsens § 8.

I denne forbindelse skal også nævnes den nyeste servicelov nr. 280 af 5. april 2005 og ændringsbekendtgørelsen nr. 346 af 15. maj 2005 til betalingsbekendtgørelsen, der hjemler indførelse af landsdækkende pasningsgaranti pr. 1. juli 2006 i dagtilbud til alle børn over 26 uger og indtil skolestart. Overholdes denne pasningsgaranti ikke, er kommunen forpligtet til at dække udgifterne, hvis forældrene får tilbud om en plads i et dagtilbud i en anden kommune eller indgår aftale om privat pasning – dog maksimalt med kommunens gennemsnitlige bruttodriftsudgifter pr. plads for dagtilbud i kommunen til den pågældende aldersgruppe eller bruttodriftsudgifterne til en dagtilbudsplads i en anden kommune. Kommunen har desuden pligt til med virkning fra den 1. i den følgende måned efter brud på pasningsgarantien at hæve tilskuddet efter servicelovens § 15, stk. 1, til mindst 70 %. Dvs., at i tilfælde hvor kommunen har sænket tilskuddet til 67 % vil dette tilskud skulle hæves igen til 70 %.

16. Revisionsdirektoratet har konstateret, at der ikke i forvaltningens budgetnotat til eller i efterfølgende indstillinger til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget anføres, at tilbudet om pasning ved behov medfører, at forældrebetalingen for børnehaver øges ud over de 30 %.

Revisionsdirektoratet har på forespørgsel fået oplyst, at der er igangsat en generel gennemgang af området med henblik på at orientere udvalget herom og om konsekvenserne ved lovændringerne af serviceloven, hvor der kræves indført landsdækkende pasningsgaranti til børn i dagtilbud.

Revisionsdirektoratets vurdering

17. Revisionsdirektoratet er enig i forvaltningens egen konstatering af, at ikke alle budgetterede driftsudgifter, som retmæssigt kan indgå i beregningsgrundlaget, er medtaget for 2004 og 2005.

Direktoratet finder det hensigtsmæssigt, at proceduren for opgørelse af beregningsgrundlaget fremadrettet sikrer medtagelse af alle relevante budgetterede driftsudgifter.

Revisionsdirektoratet finder det tillige hensigtsmæssigt, at forvaltningen ud fra et kontrolhensyn og som erfaringsgrundlag for et mere kvalificeret budgetgrundlag foretager en regnskabsmæssig opfølgning på forældrebetalingen. Den hidtidige foretagne efterkalkulation har dog været uden styringsmæssig værdi, idet der

har været inkonsistens i opgørelsen af driftsudgifterne i budget og regnskab.

Revisionsdirektoratet bifalder, at forvaltningen fremadrettet vil anvende en entydig opgørelse af beregningsgrundlaget for forældrebetalingen i budget og regnskab, således at efterkalkulationen styrkes.

Revisionsdirektoratet finder det uklart, om forvaltningens procedure for beregning og opfølgning på forældrenes egenbetaling for 2004 er forenelig med bekendtgørelsen, hvilket begrundes med:

- Forvaltningens opfølgning på om forældrebetalingen er under 30 %, tager udgangspunkt i en samlet opgørelse for alle dagtilbud under ét.
- Forvaltningens tolkning af begrebet "dagtilbud af samme type" er sat lig med institutions-type og ikke lig med pladstype.
- Der er ikke foretaget en kvalificeret fordeling af driftsudgifterne på integrerede institutioner på henholdsvis vuggestue-, børnehave- og fritidshjemspladser.

For budget 2004 kan det konstateres, at forældrebetalingen i henhold til forvaltningens egne beregninger udgør mere end bekendtgørelsens maksimum på 30 % for børnehaver (30,3 %) og integrerede institutioner (30,2 %).

Set i lyset af at beregningsgrundlaget ikke har omfattet alle de udgifter, som retmæssigt kan inddrages, finder Revisionsdirektoratet det vanskeligt at vurdere, om de konstaterede overskridelser af forældrebetalingsprocenterne for 2004 er reelle.

På denne baggrund skal Revisionsdirektoratet anmode forvaltningen om på ny at beregne forældrebetalingsprocenterne i forbindelse med vedtaget budget 2004 og 2005 og i denne forbindelse anvende de nye procedurer, dels for opgørelse af de budgetterede driftsudgifter, dels for beregning og opfølgning på forældrebetalingen.

Revisionsdirektoratet finder, at forvaltningens udarbejdelse af beslutningsgrundlag til udvalget i forbindelse med takstvedtagelsen for 2005 ikke har været tilstrækkeligt præcist. Baggrunden herfor er, at udvalget ikke oplyses om, at forældrebetalingen for børnehavepladser øges til mere end 30 % som følge af tilbudet om pasning ved behov.

Revisionsdirektoratet finder, at der bør ske en samlet opfølgning på forældrebetalingen for fritidshjemspladser, hvilket hensigtsmæssigt kan iværksættes i forbindelse med den kommende strukturændring med den nye Børneforvaltning.

Direktoratet finder, at der i forbindelse med vedtaget budget 2004 ikke i den ledelsesmæssige styring har været tilstrækkelig fokus på forvaltningens procedurer for opgørelse af beregningsgrundlaget for forældrebetaling og for opfølgningen på forældrebetalingen.

For vedtaget budget 2005 og for budgetforslag 2006 er dog igangsat en række fremadrettede initiativer til forbedring heraf.

I Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets besvarelse bemærkes det med hensyn til beregning og opfølgning på forældrebetalingen, at fastsættelsen af forældrebetalingen er en kompleks beregning, der er baseret på et lovgrundlag, der giver mulighed for fortolkning (jf. aftalen om kommunernes økonomi mellem KL og regeringen, hvor der lægges op til en præcisering af beregningsgrundlaget).

Lovgivningen giver mulighed for, at den maksimale forældrebetaling kan fastsættes ud fra de gennemsnitlige bruttodriftsudgifter i dagtilbud af samme type. Driftsudgifterne på de integrerede institutioner har ikke tidligere været opdelt på de forskellige pladstyper – fx vuggestue- og børnehavepladser. I stedet beregnede forvaltningen, om den samlede forældrebetalingsandel holdt sig inden for lovgivningens rammer.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager til efterretning, at revisionen bemærker, "at der bør foretages en kvalificeret fordeling af driftsudgifterne på de forskellige pladstyper i integrerede institutioner". Forvaltningen har påbegyndt en fordeling af budgettet til integrerede institutioner, der kan danne grundlag for en kontrol af forældrebetalingen.

Efter revisionens anmodning har forvaltningen beregnet forældrebetalingsprocenterne på ny i forbindelse med det vedtagne budget 2004 og 2005.

I beregningerne er der taget hensyn til revisionens anmodning om en fordeling af driftsudgifterne til de integrerede institutioner. Fordelingen af driftsudgifterne til vuggestue- og børnehavepladser i de integrerede institutioner er beskrevet i bilag af 2. juni 2004 om Teknisk beregningsmetode – Børnepointsfordeling. I fordelingen indgår demografitaksterne for vuggestue- og børnehavepladser med 50 procents vægtning, og tilsvarende indgår gennemsnitsprisen for vuggestuepladser på funktion 5.12 med 50 procents vægtning. På grundlag af denne fordeling koster en vuggestueplads 1,63 gange mere end en børnehaveplads. Efterfølgende er pladspriserne korigeret for driftsud-

gifter, der er særskilte for enkelte pladstyper og ikke indgår i demografigrundlaget. Korrektionen omfatter budgettet til sprogstimulering, småbørnspladser (børnehavepladser for 2-årige) samt basispladser for børn med særlige behov.

På grundlag af beregningsgrundlaget er der følgende forældrebetalingsprocenter i budget 2004:

Type	Dagpleje	Vuggestue	Børnehave
Forældrebetalingsprocent	24,03	26,67	30,30

På grundlag af ovenstående beregningsmetode udgør forældrebetalingsprocenten for børnehavepladser 30,3 %, og forældrebetalingen overstiger dermed lovgrundlagets maksimum på 30 %. Forvaltningen mener imidlertid ikke, at der er tale om en reel overskridelse, der eventuelt kan udløse et tilbagebetalingskrav:

For det første er ovenstående beregningsmetode udtryk for et kvalificeret skøn, der er foretaget i august 2005. Beregningsmetoden var ikke indført i 2004 og kunne dermed ikke indgå i den daværende takstfastsættelse. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil anvende ovenstående beregningsmetode fremadrettet, men en anden kvalificeret vurdering af fordelingen af udgifterne til vuggestue- og børnehavepladser i de integrerede institutioner vil medføre, at forældrebetalingsprocenten ikke overstiger 30 procent.

For det andet var takstfastsættelsen for 2004 i overensstemmelse med lovgrundlaget på det tidspunkt, den blev besluttet. Det skyldes, at der blev indgået politisk aftale mellem budgetforligspartierne i Borgerrepræsentationen for budget

2004 den 27. august 2003 i "Aftale om budget 2004". I denne aftale indgår en takststigning på børnehavepladser ud over den almindelige pris- og lønregulering på 21 kr. pr. måned. I bugetaftalen fremgår imidlertid at "... Parterne er enige om at tilpasse budgettet for 2003 og 2004 vedrørende forældrebetaling og søskendemoderation til det faktiske niveau svarende til en merudgift i 2003 på 61 mio. kr. og i 2004 og frem på 16,4 mio. kr." Der blev derfor gennemført en budgettilpasning efter vedtagelsen af taksterne i 2005. Denne budgettilpasning skulle dække en budgetoverskridelse grundet, at der var budgetteret med en for høj indtægt for forældrebetalingen på dagtilbud. Imidlertid dækkede budgettilpasningen i 2004 ikke den fulde merudgift, og der skete derfor en overflytning af 27,8 mio. kr. fra funktion 5.14. til 5.10. Da denne overflytning fandt sted efter beslutningen om takstfastsættelsen, bør den ikke indgå i beregningsgrundlaget for forældrebetalingsprocenterne. Dermed er forældrebetalingsprocenterne i 2004 følgende:

Type	Dagpleje	Vuggestue	Børnehave
Forældrebetalingsprocent	24,03	26,31	29,88

Forældrebetalingsprocenterne i 2005 var på grundlag af det vedtagne budget følgende:

Type	Dagpleje	Vuggestue	Børnehave
Forældrebetalingsprocent	24,01	27,02	29,96

På grundlag af ovenstående mener forvaltningen, at forældrebetalingen i 2004 og 2005 har holdt sig under det maksimum på 30 %, der er fastsat i lovgivningen.

VI. Obligatoriske og valgfrie ydelser på handicapposteder og socialpsykiatriske bcentre (§ 92-botilbud)

Karakteristik af indtægtsområdet

18. Servicelovens kapitel 18 samler bestemmelserne om botilbud efter den sociale lovgivning. Denne undersøgelse omfatter alene indtægterne på længerevarende amtskommunale botil-

bud til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne efter § 92 (efterfølgende refereret som § 92-botilbud).

I Københavns Kommune er der 33 § 92-bosteder, fordelt med 7 socialpsykiatriske bcentre og 26 bosteder for voksne handicappede. Der er samlet 1.441 pladser.

Der er generelt tale om, at beboere i § 92-botilbud modtager 3 typer af ydelser, nemlig:

- Omsorg, socialpædagogisk bistand og praktisk hjælp i henhold til servicelovens §§ 71 og 73. Disse ydelser er botilbudenes kerneydelser, som fastsættes ud fra beboerens in-

dividuelle og særlige behov. Der kan ikke opkræves betaling for disse ydelser.

- Obligatoriske ydelser, som omfatter husleje, varme og el samt servicebetaling, jf. nærmere

nedenfor. Der er i lovgivningen fastsat særlige beregningsregler for disse ydelser.

- Valgfrie ydelser, som fx omfatter kost, vask, rengøring og transport.

Tabel 5: Indtægter på de obligatoriske og valgfrie ydelser på § 92-botilbud i 2004

Indtægt i mio. kr.	Socialpsykiatriske bcentre	Handicapbosteder	I alt
Husleje	10,3	7,3	17,6
Varme	2,4	1,5	3,9
El	1,3	0,8	2,1
Servicebetaling	7,3	5,9	13,2
Valgfrie ydelser	17,9	21,6	39,5
I alt	39,2	37,1	76,3

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ØPA4

Servicebetaling indgår som en del af den samlede betaling for ophold i § 92-botilbud.

Det følger af servicelovens § 83, stk. 1, at beboere med enten højeste eller mellemste førtidspension, der har ophold efter lovens § 92, skal betale et årligt beløb for den særlige service mv., som følger af opholdet. Beløbet, der opkræves, er fastsat i lovgivningen og udgjorde i 2004 henholdsvis 1.511 kr. eller 754 kr. om måneden afhængigt af den tildelte pension. Forvaltningen har oplyst, at servicebetalingen indberettes og ajourføres årligt til det sociale pensionssystem, således at den månedlige indeholdelse foretages automatisk.

Da beregningsgrundlaget således er fastlagt beløbsmæssigt i lovgivningen, har Revisionsdirektoratet ud fra en risikovurdering ikke undersøgt servicebetalingen nærmere.

Ud fra en væsentlighedsvurdering har Revisionsdirektoratet udvalgt huslejebetaling samt de valgfrie ydelser, særligt beboernes betaling for kost til nærmere gennemgang.

Forvaltningen har oplyst, at der samtidig med iværksættelsen af Revisionsdirektoratets undersøgelse er igangsat en budgetanalyse på området med deadline i sommeren 2005. Med henblik på at inddrage resultater fra budgetanalysen har Revisionsdirektoratet søgt sig oplyst om foreløbige resultater af budgetanalysen. Ved afslutningen af Revisionsdirektoratets undersøgelse ultimo maj 2005 forelå ingen foreløbige resultater.

Obligatoriske ydelser – huslejebetaling

Beskrivelse af lovgrundlag

19. Reglerne om betaling for ophold i § 92-botilbud har hjemmel i servicelovens §§ 82 og 95, som yderligere er udmøntet i bekendtgørelse

nr. 91 af 6. februar 1998 om betaling for botilbud mv. efter servicelovens kapitel 18, samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 92 (efterfølgende benævnt betalingsbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen er ændret to gange i 1999 og to gange i 2002.

Ligeledes har Socialministeriet udgivet vejledning nr. 58 af 10. marts 1998 om Sociale tilbud til voksne med handicap.

Huslejebetalingen består af to dele. En objektiv del, som fastsættes på baggrund af boligens driftsudgifter og størrelse, og af en del, der fastsættes på baggrund af beboerens husstands indtægtsniveau, jf. bekendtgørelsens §§ 6 og 7.

Driftsudgifterne vedrørende ejendommen skal forstås som de samlede budgetterede driftsudgifter, der angår det samlede bygningskompleks. Driftsudgifterne er således de udgifter, som er forbundet med den løbende drift, administration, revision, forsikringer, skatter, vicevært, rengøring af fællesarealer, almindelig vedligeholdelse, fornyelse, pasning af udenomsarealer mv. Hertil lægges 10 % af den seneste ejendomsvurdering. De 10 % af ejendomsvurderingen er udtryk for de løbende ejendomsudgifter, jf. også vejledningens pkt. 192 og 193.

Ovennævnte fordeles mellem serviceareal og boligareal efter arealstørrelse. Beløbet, der vedrører boligarealet, fordeles mellem beboerne. Den enkelte beboers andel i dette beløb beregnes på baggrund af vedkommendes private boligareal samt andel i fællesareal. Dette beregnede beløb kaldes den "maksimale husleje" pr. bolig. Beboeren betaler 10 % af den maksimale husleje.

Herudover betaler alle beboere 10 % af den årlige husstandsindkomst op til en indkomstgrænse på 145.600 kr. for 2004. Beboere, der

har indkomst herudover, betaler 20 % af indkomsten over indkomstgrænsen.

Betalingen efter boligens omkostninger og størrelse fastsættes for et år ad gangen på grundlag af botilbudets budget. Der reguleres ikke som følge af eventuel forskel mellem budgetterede og faktiske udgifter.

Den samlede huslejebetaling, der består af henholdsvis den omkostningsbestemte og den indtægtsbestemte del, kan ikke overstige den maksimale husleje for den enkelte bolig.

Forvaltningens beregning af huslejebetaling

20. Revisionsdirektoratet har gennemgået forvaltningens beregning af huslejebetaling med henblik på at påse, at bekendtgørelsens bestemmelser overholdes.

Det er oplyst, at i forbindelse med den nye forvaltningsstruktur i Københavns Kommune i 1998 blev alle § 92-botilbud overført fra Sundhedsforvaltningen til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Som nævnt foreskriver bekendtgørelsen, at huslejebetalingen fastsættes dels på baggrund af boligens driftsudgifter og størrelse dels ud fra beboerens husstands indtægtsniveau.

Det er konstateret, at forvaltningens beregning af huslejebetaling bygger på Sundhedsforvaltningens opgørelse af botilbudets budgetterede driftsudgifter fra sidst i 1990'erne. Af sagsmaterialet fremgår det ikke klart i hvilket år, de budgetterede driftsudgifter er opgjort, dvs. om det er for 1997, 1998 eller 1999. Det er oplyst, at forvaltningen ikke har foretaget en årlig opgørelse af botilbudenes budgetterede driftsudgifter.

På baggrund af de overtagne budgetterede driftsudgifter fra sidst i 1990'erne har forvaltningen beregnet en pris pr. m². Det er oplyst, at huslejen pr. m² er pris- og løntalsfremskrevet.

Ved Revisionsdirektoratets gennemgang heraf, blev det konstateret, at pris- og løntalsfremskrivningen først er foretaget fra 2003 på § 92-botilbud til voksne handicappede og fra 2000 for § 92-botilbud for socialpsykiatriske bocentre. Dette betyder bl.a., at huslejen for en beboer på et § 92-botilbud for voksne handicappede har været uændret i perioden 1998-2003.

Ved en sammenholdelse af forvaltningens praksis med bekendtgørelsens krav til huslejeberegning kan der således konstateres flere elementer, som ikke efterleves, fx kravet om, at huslejeberegningen skal tage udgangspunkt i en opgø-

relse af de årlige budgetterede driftsudgifter tillige med indregning af 10 % af den seneste offentlige ejendomsvurdering.

I henhold til bekendtgørelsen skal de samlede budgetterede driftsudgifter inkl. de 10 % af den seneste ejendomsvurdering, fordeles mellem servicearealer og boligarealer efter arealstørrelse. Opgørelsen af serviceareal og boligareal bygger på Stadsarkitektens arealopmåling fra 1998, som Sundhedsforvaltningen iværksatte på baggrund af Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat nr. 43/1996 om beboerbetaling på plejehjem.

Det er oplyst, at der er oprettet flere pladser på de eksisterende § 92-botilbud i form af til- og ombygninger mv., siden overtagelsen fra Sundhedsforvaltningen. Desuden er der blevet opført nye § 92-botilbud. Disse nye botilbud er dog opført efter almenboligloven, hvorfor huslejeberegningerne foretages af boligselskaberne.

Det er konstateret, at opgørelsen af service- og boligareal ikke er ajourført efter overtagelsen af § 92-botilbudene fra Sundhedsforvaltningen og således ikke tager hensyn til en ændret benyttelse af arealerne og senere til- og ombygninger.

Endelig anfører bekendtgørelsen, at der til huslejeberegningen skal tillægges en andel af beboerens indtægt.

Revisionsdirektoratet har stikprøvevis kontrolleret, at der foreligger en individuel opgørelse af boligbetalingen for hver enkelt beboer, og at bekendtgørelsens krav om den indtægtsafhængige del af boligbetalingen overholdes.

Revisionsdirektoratet har ingen bemærkninger hertil.

Valgfrie ydelser

21. De valgfrie ydelser er karakteriseret ved ydelser, som § 92-botilbud skal tilbyde beboerne mod betaling, hvorimod beboeren selv afgør om ydelsen ønskes købt. Det er det enkelte amt, der fastsætter, hvilke valgfrie ydelser botilbudene skal udbyde til beboerne.

De valgfrie ydelser, som det er besluttet at tilbyde på § 92-botilbud i Københavns Kommune, er anført i nedenstående tabel 6, og er fx toiletartikler, rengøringsartikler, vinduespole-ring, vask, kost og drikkevarer.

Tabel 6: Oversigt over valgfrie ydelser i 2004

Valgfrie ydelser	Takst 2004
------------------	------------

Toiletartikler (kr./mdr.) inkl. moms	137
Rengøringsartikler (kr./mdr.) inkl. moms	54
Vinduespolering (kr./mdr.) inkl. moms	61
Vask af beklædning/kropstøj inkl. undertøj (kr./mdr.) inkl. moms	183
Vask af eget linned (kr./mdr.) inkl. moms	183
Vask og leje af linned (kr./mdr.) inkl. moms	231
Terapi/dagcenterkontingent (kr./mdr.)	61
Morgenmad (kr./dag)	12
Middagsmad (kr./dag)	40
Aftensmad (kr./dag)	20
Drikkevarer ekskl. kapselvarer (kr./mdr.)	184
Aflastningsophold (kr./dag)	98

Kilde: Takstbilag for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget for 2004

Det er oplyst, at der herudover lokalt kan være besluttet at opkræve særlige takster for valgfrie ydelser, men at omfanget heraf er relativt begrænset.

Den samlede indtægt for valgfrie ydelser på § 92-botilbud udgør ca. 39 mio. kr. i 2004, jf. tabel 5 i pkt. 18. Det har ikke været muligt at specificere denne indtægt på de forskellige valgfrie ydelser, idet bostedernes praksis for bogføring varierer og foretages enten på særskilt konto for hver valgfri ydelse, eller samlet på én konto. Det er dog oplyst, at den væsentligste post udgøres af

beboernes betaling for kost, hvorfor Revisionsdirektoratet har valgt at foretage en nærmere gennemgang heraf, jf. pkt. 27.

Lovgrundlag

22. Reglerne om betaling for ophold i amtskommunale botilbud findes i servicelovens §§ 82 og 95.

Reglerne om betaling for valgfrie ydelser i § 92-botilbud har hjemmel i servicelovens § 82, stk. 1, hvor det anføres, at Socialministeren fastsætter nærmere regler. Ifølge § 82, stk. 2, kan der ikke kræves betaling for udgifter til personale, når hjælpen efter § 71, stk. 1, og §§ 72 og 73 er varig. Efter § 82, stk. 3, kan der uanset bestemmelsen i stk. 2 opkræves betaling for personaleudgifter til madserviceordninger, jf. også nærmere pkt. 28.

I bekendtgørelse nr. 91 af 6. februar 1998 om betaling for botilbud mv., som beskrevet under pkt. 19 angives ingen retningslinier for beregning af de valgfrie ydelser på § 92-botilbud.

I Socialministeriets vejledning om Sociale tilbud til voksne med handicap, pkt. 173, anføres, at der med et botilbud følger el og varme, men at der kan være beboere, som vil have behov for

omfattende hjælp og som vælger at modtage ydelser herudover til alle dagligdagsfunktioner som fx. kost, vask mm. I det omfang beboerne modtager sådanne ydelser, fastsættes betalingen som for personer i eget hjem, dvs. ud fra de faktiske udgifter.

Betalingen som for personer i eget hjem er fastlagt i bekendtgørelse nr. 26 af 14. januar 1998 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp mv.

I § 1 i denne betalingsbekendtgørelse fastslås princippet om, at der ved fastsættelsen af betalingen for valgfrie ydelser højst kan medregnes de samlede udgifter, der er forbundet med tilbudet. Der kan træffes beslutning om at fastsætte betalingen til et lavere beløb end de faktiske udgifter eller helt at undlade at opkræve betaling.

Der er ikke i serviceloven, i de nævnte betalingsbekendtgørelser eller vejledningen fastsat yderligere retningslinier for, hvorledes betalingen for valgfrie ydelser skal kalkuleres.

Det enkelte amt har derfor frihed til at træffe beslutning om hvilke valgfrie ydelser, der skal tilbydes, og til hvilken pris ud fra beboernes behov, lokalpolitiske ønsker og botilbudenes målsætninger.

I styrelseslovens § 41a anføres bl.a., at beslutning om fastsættelse af betaling for benyttelse af sociale institutioner og ordninger mv. skal træffes af kommunalbestyrelsen. I bemærkningerne til loven anføres, at "Bestemmelsen omfatter også tilfælde, hvor borgere, der ønsker at benytte en institution, ikke skal betale en takst, men i stedet har pligt til at modtage bestemte ydelser på institutionen mod betaling. Dette gælder dog ikke, hvis betalingen er eller må anses for at være fastlagt i lovgivningen, således at der i realiteten ikke tilkommer kommunalbestyrelsen noget skøn. Betaling, der

fastsættes på grundlag af faktisk forbrug af ydelser, der tilbydes under institutionsopholdet, og dermed afhængigt af, hvilke ydelser den enkelte vælger at modtage på institutionen, er heller ikke omfattet af bestemmelsen".

Som noget nyt skal amtsrådet fastsætte en kvalitetsstandard, jf. også kravet herom i bekendtgørelse nr. 249 af 2. april 2003 om "kvalitetsstandarder for botilbud efter § 92 i serviceloven". Bekendtgørelsen er en udmøntning af servicelovens § 110a.

Amtsrådet skulle første gang have udarbejdet en kvalitetsstandard den 1. oktober 2003.

Af kvalitetsstandarden skal det bl.a. fremgå, hvilke valgfrie ydelser beboerne kan forvente, herunder ydernes pris og prisberegning. Ligeledes skal det fremgå, hvilke ydelser der indgår som en del af botilbudet og dermed beskrive det serviceniveau, som amtsrådet træffer beslutning om. Kvalitetsstandarden skal gøres alment tilgængelig for borgerne i amtskommunen, herunder på internettet, og skal revideres mindst hvert andet år. Amtsrådet skal herefter sørge for, at hvert enkelt botilbud informerer borgerne om serviceniveauet i de pågældende botilbud i form af servicedeclarationer.

Opgørelse af beregningsgrundlaget for valgfrie ydelser

23. Det er oplyst, at det – i forbindelse med den nye forvaltningsstruktur i 1998 og dermed ved overgangen af de § 92-botilbud, der tidligere lå under Sundhedsforvaltningen – har været en fælles forståelse hos Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Sundhedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen, at taksterne for parallelle ydelser (valgfrie ydelser samt el og varme) skulle være ens for beboere på plejehjem og § 92-botilbud. Det er oplyst, at der ikke foreligger en særskilt politisk beslutning herom, men at den årlige politisk vedtagne takstfastsættelse i budgettet i sig selv udgør et politisk beslutningsgrundlag.

Takstbilaget for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget og Sundhedsudvalget er således identiske vedrørende disse ydelser. Det er oplyst, at det er Sundhedsforvaltningen, der har ansvaret for at beregne taksterne, og at forvaltningen siden overtagelsen af § 92-botilbudene i 1998 blot har foretaget en pris- og løntalsregulering heraf. Afstemningen af taksterne har været en fast administrativ praksis, som Økonomiforvaltningen har deltaget i.

Der er dog en enkelt undtagelse vedr. terapi/dagcentre, hvor Sundhedsforvaltningen i for-

bindelse med finansieringen af deres årlige omstillingsbidrag valgte at forhøje deres takst fra 60 kr. til 80 kr. Takststigningen blev vedtaget i budget 2003 (BR 415/02), og efterfølgende har der været forskel mellem de to forvaltninger vedrørende denne takst.

På denne baggrund kan det konstateres, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ikke er i besiddelse af et bagvedliggende beregningsgrundlag for de vedtagne takster i Takstbilaget, da det som nævnt er Sundhedsforvaltningen der har haft ansvaret herfor.

Revisionsdirektoratet har ikke gennemgået Sundhedsforvaltningens beregningsgrundlag for taksterne for de parallelle ydelser, da formålet med denne undersøgelse alene har været at belyse Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens indtægtsgrundlag. På Revisionsdirektoratets virksomhedsplan for 2005 er optaget en tilsvarende større undersøgelse af takster og andre indtægter i Sundhedsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet kan ligeledes konstatere, at forvaltningen ikke efter overtagelsen af § 92-botilbudene i 1998 har søgt sig oplyst om beregningsgrundlaget for takstfastsættelsen hos Sundhedsforvaltningen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har dog i forbindelse med denne undersøgelse og på Revisionsdirektoratets foranledning i et enkelt tilfælde rettet henvendelse til Sundhedsforvaltningen for at søge sig oplyst om beregningsgrundlaget for kost, jf. også pkt. 27.

Det kan ligeledes konstateres, at forvaltningen ikke har foretaget en efterberegning af, om de fastsatte og opkrævede takster dækker de faktiske udgifter på § 92-botilbudene til de pågældende ydelser med henblik på en sikring af, at beboerne ikke betaler for meget for de valgfrie ydelser.

§ 92-botilbudenes praksis

24. De enkelte § 92-botilbud forestår selv opkrævning af betaling for de valgfrie ydelser på grundlag af Takstbilaget og andre vejledende retningslinier fra forvaltningen.

Revisionsdirektoratet har i forbindelse med undersøgelsen indhentet oplysninger hos 5 forskellige bosteder, som er udvalgt efter kriterier som beboertyper og størrelse. Revisionsdirektoratets formål med indhentelse af oplysninger hos bostederne har været at kontrollere om botilbudene administrerer i overensstemmelse med det vedtagne Takstbilag.

Revisionsdirektoratet undersøgelse af bostedernes praksis har vist eksempler på at:

- Der opkræves andre takster for de samme valgfrie ydelser end anført i Takstbilaget.
- En valgfri ydelse er gjort til en del af botilbudets servicetilbud uden opkrævning af beboerbetaling herfor.
- Flere valgfrie ydelser er gjort til obligatoriske ydelser.

Der er således konstateret eksempler på, at botilbudene ikke fuldt ud administrerer i overensstemmelse med det vedtagne Takstbilag.

De konstaterede uoverensstemmelser af botilbudenes praksis kan opfattes som udtryk for et behov for en nærmere undersøgelse af hele området for valgfrie ydelser, herunder en revurdering af hensigtsmæssigheden af ens takster og samme valgfrie ydelser for § 92-botilbud og plejehjem.

Flere § 92-botilbud udtrykte i denne forbindelse behov for at udbyde valgfrie ydelser med udgangspunkt i såvel beboernes individuelle behov og det for det enkelte botilbud mest hensigtsmæssige.

Under Revisionsdirektoratets drøftelser med forvaltningen er det oplyst, at der har foregået en løbende dialog med botilbudene, og at det er vurderingen, at tiden er ved at løbe fra den hidtidige beslutning om ens takstfastsættelse. Der vil således i den igangsatte budgetanalyse blive sat fokus på en nyvurdering af området for valgfrie ydelser, herunder det bagvedliggende beregningsgrundlag for takstfastsættelsen.

Ligeledes udtrykker den uensartede praksis for valgfrie ydelser behovet for udformning af overordnede fælles retningslinier for de valgfrie ydelser, således at der bliver sikret en større ensartethed botilbudene imellem. Dette behov blev også fremhævet fra flere § 92-botilbuds side og har ligeledes været hovedbudskabet i en rapport fra Amtsrådsforeningen i december 2000.

Rapport om "Køb og salg af individuelle ydelser"

25. Behovet for udarbejdelse af fælles retningslinier er blevet fremhævet i rapporten vedrørende "Køb og salg af individuelle ydelser", december 2000, som blev udfærdiget af kredsen af amtslige socialchefer i samarbejde med Amtsrådsforeningen. Rapporten indeholder en afdækning af en i amterne uensartet praksis for valgfrie ydelser og prisfastsættelsen heraf, herunder at amtskommunerne i meget forskellig grad udnytter muligheden for at prissætte de ydelser, som botilbudene tilbyder ud over de ydelser, som er en integreret del af botilbudet. Rapporten opstiller på denne baggrund 9 anbefalinger, der skal

gøre amternes praksis mere ensartet. Rapporten omfattede alene handicapområdet.

Forvaltningen har oplyst, at de har haft kendskab til rapporten og har taget anbefalingerne til efterretning. Der blev imidlertid ikke fundet anledning til at ændre den gældende praksis på området.

Revisionsdirektoratet har ved en sammenligning til andre amters praksis konstateret, at rapportens anbefalinger er indarbejdet i overordnede retningslinier for valgfrie ydelser på § 92-området. Disse overordnede retningslinier er i flere tilfælde indarbejdet i de pågældende kvalitetsstandarder for § 92-botilbud.

Ligeledes har en arbejdsgruppe under Socialministeriet i en rapport af maj 2003 om "Vurdering af reglerne vedrørende betaling for ydelser i botilbud omfattet af servicelovens § 92" taget afsæt i visse af de anbefalinger, som er indeholdt i rapporten om "Køb og salg af individuelle ydelser".

Københavns Kommunes kvalitetsstandard for § 92-botilbud

26. Som anført under pkt. 22 skal amtsrådet fastlægge en kvalitetsstandard for § 92-botilbud, hvor amtsrådet skal beskrive de ydelser, der er indeholdt i botilbudene, jf. servicelovens §§ 71 og 73, samt hvilke valgfrie ydelser beboerne kan forvente, herunder ydelsernes pris og prisberegning. Dernæst skal amtsrådet foranledige, at der udarbejdes servicedeklarationer på de enkelte § 92-botilbud.

På Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets møde den 1. oktober 2003 blev fremlagt et udkast til kvalitetsstandard. Som følge af udvalgets ændringsforslag forelå først en endelig vedtaget kvalitetsstandard i december 2004, dvs. mere end 1 år efter bekendtgørelsens tidsfrist herfor.

Det er konstateret, at kvalitetsstandarden alene er tilgængelig i dagsordenssystemet på Københavns Kommunes hjemmeside. Forvaltningen oplyser, at kvalitetsstandarden forventes at være at forefinde på internettet på en for brugeren tilgængelig måde primo august 2005.

Forvaltningen har oplyst, at arbejdet med servicedeklarationer igangsættes i sommeren 2005 og forventes afsluttet inden udgangen af 2005.

Beboerbetaling for kost

27. Revisionsdirektoratet har ud fra et væsentlighedshensyn valgt at belyse beboerbetalingen for kost på § 92-botilbud.

Beskrivelse af hjemmel for beboerbetalingen for kost

28. Som det er fremgået tidligere, er udgangspunktet for de valgfrie ydelser, at der ikke må opkræves mere end de faktiske udgifter, men at kommunen kan beslutte at give kommunalt tilskud.

Ifølge servicelovens § 82, stk. 2, kan der ikke kræves betaling for udgifter til personale, når hjælpen efter § 71, stk. 1, og §§ 72 og 73 er varig. Efter § 82, stk. 3, kan der uanset bestemmelsen i stk. 2 opkræves betaling for personaleudgifter til madserviceordninger.

Reglerne om betaling for kostfremstilling udbygges i Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til voksne med handicap, pkt. 174. Det fremgår, at: "I de tilfælde, hvor beboerne ikke selv er i stand til – eller kun i ringe grad med socialpædagogisk bistand – at stå for tilberedning af maden, kan kost tilbydes som led i botilbudet. Beboernes betaling fastsættes i disse situationer ud fra de faktiske udgifter. Der kan heri indregnes personaleudgifter, jf. § 82, stk. 3".

Det fremgår videre af pkt. 174 i vejledningen, at "Uanset bestemmelsen om, at der ikke kan opkræves betaling for udgifter til personale, når hjælp efter servicelovens § 71, stk. 1, nr. 2 er tildelt varigt, kan (amts)kommunen medregne personaleudgifterne, når den træffer beslutninger om betaling for madserviceordninger". Dvs. at alle de faktiske udgifter, også personaleudgifter, kan medregnes.

Den Sociale Ankestyrelse traf i juli 2001 afgørelse i to sager om opkrævning af beboerbetalning for udgifter til madfremstilling i de amtslige boformer. Afgørelserne blev offentliggjort 1. september 2001. Ankestyrelsen fandt i begge sager, at der ikke kunne opkræves betaling for personaleudgifter til madfremstilling, da beboerne selv deltog i madfremstillingen med socialpædagogisk og praktisk hjælp fra personalet. Der var ikke tale om en ydelse, der blev leveret af andre.

Afgørelserne fra Den Sociale Ankestyrelse har været behandlet af Socialministeriet, da Amtsrådsforeningen har anmodet Socialministeriet om at tage sagen op til DUT-forhandling, som anført i Socialministeriets reviderede DUT-notat om opkrævning af betaling for personaleudgifter til madlavning til udviklingshæmmede (SM C-46-01) af 16. april 2002.

Socialministeriet anfører bl.a. at de i brev af 13. februar 2001 til Amtsrådsforeningen vedr. foreningens rapport "Køb og salg af individuelle

ydelser", herunder om kost og kosttilberedning bl.a. har skrevet, at "...der ikke er overensstemmelse mellem amternes og Socialministeriets opfattelse af de gældende regler for, hvornår der kan opkræves betaling for de personaleudgifter, der er i forbindelse med kostfremstilling".

I brevet anføres videre: "Hvis beboeren derimod selv kan stå for madlavningen med eller uden socialpædagogisk bistand, kan der ikke opkræves betaling for personaleudgiften. Denne hjælp vil blive ydet efter servicelovens § 73, og det følger af § 82, stk. 2, at der ikke kan opkræves betaling for udgifter til personale, når hjælpen er varig.

Det afgørende er efter Socialministeriets opfattelse således, i hvilket omfang der er tale om en ydelse, der leveres fra andre eller om tilberedningen sker sammen med beboeren som led i den socialpædagogiske optræning og bistand. I sidstnævnte tilfælde vil der ikke kunne opkræves betaling for personaleudgifterne".

Afslutningsvis anfører Socialministeriet, at "Socialministeriets opfattelse har således gennem længere tid været amterne og Amtsrådsforeningen bekendt". Ligeledes finder Socialministeriet ikke at der er tale om en praksisændring, som anført af Amtsrådsforeningen og finder ikke grundlag for, at amterne skal have økonomisk kompensation.

Beregningsgrundlag

29. Revisionsdirektoratet har været særligt opmærksom på, om der indgår personaleudgifter til fremstilling af kost, og i hvilket omfang beboerne medvirker til kostfremstillingen, jf. også afgørelserne fra den Sociale Ankestyrelse og Socialministeriets udtalelser. Dette med henblik på at sikre, at der ikke uretmæssigt opkræves personaleudgifter i beboernes takstbetaling for kost.

Flere § 92-botilbud har oplyst, at beboerne medvirker til kostfremstillingen som led i den socialpædagogiske optræning og bistand.

Det er oplyst, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har haft den opfattelse, at den fastsatte takst for kost ikke inkluderer løn til personale. Som dokumentation for denne opfattelse har forvaltningen fremlagt en afgørelse fra 1996 vedrørende en beboerklage over kostbetalingen fra det daværende Sundhedsdirektorat. I afgørelsen anføres, "betaling for fuld kost udgør i henhold til de af Borgerrepræsentationen vedtagne takster 55 kr. pr. døgn. Dette beløb skal foruden indkøb af råvarer dække: vedligehold-

delse og udskiftning af maskiner i køkkenet, produktionsomkostninger, *der ikke er personalerelaterede*, samt skønnede udgifter til elektricitet, varme og vand". (Revisionsdirektoratets fremhævning).

I forbindelse med Socialministeriets notat af 16. april 2002 har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i et notat herom af 12. marts 2002 anført, at afgørelsen truffet af den Sociale Ankestyrelse ikke har konsekvenser for Københavns Kommune. Det anføres, at "opfattelsen bygger på det forhold, at der på handicap botilbudsområdet generelt set overhovedet ikke opkræves betaling af beboerne, der specifikt vedrører personaleudgifter til madlavning. Dette gælder både på bofællesskabsområdet, hvor der alene betales husleje og varme og på døgntilbudsområdet, hvor der betales for en servicepakke. Denne omfatter den samlede service på botilbudet, som ikke er nærmere defineret".

Da Sundhedsforvaltningens afgørelse er fra 1996 har Revisionsdirektoratet anmodet Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen om at rette henvendelse til Sundhedsforvaltningen med henblik på, at opnå dokumentation for beregningsgrundlaget for den valgfrie ydelse kost, og en bekræftelse på, at beregningsgrundlaget fortsat ikke inkluderer personaleudgifter.

Dette skal særlig ses i lyset af, at regelgrundlaget for de valgfrie ydelser forudsætter en forskellig administration på henholdsvis plejehjem og § 92-botilbud. Alle beboere på plejehjem kan således opkræves en kosttakst inklusive personaleudgifter, da beboerne ikke deltager i madfremstillingen som led i den socialpædagogiske bistand og således ikke berøres af afgørelserne fra Den Sociale Ankestyrelse.

Sundhedsforvaltningen har overordnet anført, at kosttaksten for valgfrie ydelser inkluderer personaleudgifter, men at det ikke har været muligt, at tilvejebringe det bagvedliggende beregningsgrundlag for de vedtagne kosttakster i Takstbilaget for 2004 eller tidligere. Det er oplyst, at Sundhedsforvaltningen i 2005 har igangsat en total gennemgang af Sundhedsforvaltningens takststruktur for de valgfrie ydelser, med henblik på at få taksterne tilrettet i budget 2006. Gennemgangen foretages i samarbejde med Deloitte.

Det er ligeledes oplyst, Sundhedsforvaltningen i samarbejde med Institut for Serviceudvikling (ISU) i marts 2003 har gennemført en prisberegning i henhold til fritvalgsloven, jf. også de i Takstbilaget for Sundhedsudvalget anførte takster for madudbringning, jf. tabel 7. Disse takster er inkl. personaleudgifter og udgifter til levering.

Tabel 7: Takster for kost under valgfrie ydelser og for madudbringning for 2004

Takster (kr./dag) for 2004	Valgfrie ydelser (kost) § 92-botilbud og plejehjem	Madudbringning hjemmeboende borgere
Morgenmad	12,00	12,00
Middagsmad/ Hovedret	40,00	29,00 (råvarer)
		33,50 (kold ret)
		35,25 (varm ret)
		43,50 (2 retter)
Aftensmad/smørrebrødspakke	20,00	18,50
I alt pr. dag	72,00	59,50-74,00

Kilde: Takstbilag for 2004 for henholdsvis Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget samt Sundheds- og Omsorgsudvalget og Københavns Kommunes budget 2004 og budgetforslag 2005

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at der ved beregning af taksterne for madudbringning

til hjemmeboende borgere blev foretaget en sammenligning til kosttaksterne for de valgfrie ydelser, hvor det blev konstateret, at taksterne var på et ensartet niveau. Ligeledes er det oplyst, at der gives kommunalt tilskud til kosttaksterne, dvs. at kosttaksterne ikke giver fuld dækning for de opgjorte faktiske udgifter.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har bemærket hertil, at priserne for madudbringning i henhold til fritvalgsloven ikke kan sammenlignes med de valgfrie ydelser, da der som følge af loven om frit valg er indberegnet diverse overhead og andre udgifter, således at priserne kan sammenlignes med eventuelle private leverandører.

Revisionsdirektoratets vurdering

30. Revisionsdirektoratet finder, at forvaltningen ved beregning af husleje på § 92-botilbud ikke på afgørende punkter har overholdt bekendtgørelsen:

- Der er ikke foretaget en årlig opgørelse af de budgetterede driftsudgifter på de enkelte § 92-botilbud.
- De seneste ejendomsvurderinger er ikke indarbejdet i beregningsgrundlaget.
- Opgørelsen af botilbudenes arealstørrelse og arealfordeling er ikke ajourført som følge af bl.a. etablering af nye pladser eller ændret arealbenyttelse.

Revisionsdirektoratet finder på trods af den fælles forståelse om ens takster for bl.a. valgfrie ydelser, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen proaktivt burde have søgt sig oplyst om Sundhedsforvaltningens beregningsgrundlag med henblik på at sikre, at beboerbetalingen for valgfrie ydelser på § 92-botilbud administreres på baggrund af dokumenterede og tidssvarende om

kostningskalkulationer, der er i overensstemmelse med regelgrundlaget, herunder tilgodeser de særlige forhold i regelgrundlaget, der gør sig gældende for kost på § 92-botilbud.

Revisionsdirektoratet er ligeledes af den opfattelse, at forvaltningen i perioden efter overtagelsen af § 92-botilbudene – ud fra et kontrolhensyn og som erfaringsgrundlag – burde have iværksat en efterberegning af de vedtagne takster med henblik på at søge sig oplyst, dels om taksten alene dækker de faktiske udgifter i henhold til udgiftsstrukturen på § 92-botilbud, dels om omfanget af eventuelle kommunale tilskud – også med henblik på en orientering af udvalget herom.

Revisionsdirektoratet har konstateret en uensartet praksis for valgfrie ydelser på botilbudene, herunder eksempler på at botilbudene ikke fuldt ud administreres i overensstemmelse med det vedtagne Takstbilag.

Direktoratet finder, at Amtsrådsforeningens rapport (2000), Den Sociale Ankestyrelses afgørelser (2001) og kravet om udarbejdelse af kvalitetsstandarder (2003) giver anledning til en nærmere analyse af indtægtsområdet, herunder særligt taksten for den valgfrie ydelse kost.

Revisionsdirektoratet finder det ikke godtgjort, om den opkrævede kosttakst er med eller uden personaleudgifter. Direktoratet skal derfor henstille, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i samarbejde med Sundhedsforvaltningen iværksætter en yderligere afklaring heraf.

Fremadrettet bør der foretages en nyvurdering af beboerbetalingen for kost på § 92-botilbud.

Revisionsdirektoratet finder det nødvendigt og hensigtsmæssigt, at forvaltningen har iværksat en budgetanalyse af området for de valgfrie ydelser på § 92-tilbud, herunder en nyvurdering af såvel grundlaget for takstberegningen som selve takstfastsættelsen.

På baggrund af Revisionsdirektoratets analyse og vurdering af området finder direktoratet, at der i forvaltningens budgetanalyse bør indgå følgende hensyn og overvejelser:

- En vurdering af, om der fortsat skal være ens takster for valgfrie ydelser for plejehjemsbeboere og beboere på § 92-botilbud.
- En overvejelse af, om der fortsat skal være ens valgfrie ydelser og takster på alle § 92-botilbud, eller om det enkelte § 92-botilbud skal gives mulighed for at fastsætte differentierede ydelser og takster, som kan tilpasses beboernes behov og ønsker og således afspejle botilbudenes serviceniveau.
- En vurdering af, om taksten for de valgfrie ydelser skal afspejle de samlede udgifter, der er forbundet med tilbudet eller om der skal træffes beslutning om at fastsætte betalingen til et lavere beløb end de faktiske udgifter.
- Uanset udfaldet af ovenstående overvejelser finder Revisionsdirektoratet, at der bør udarbejdes et overordnet generelt regelsæt for de valgfrie ydelser, der sikrer større ensartethed og gennemsigtighed på botilbudene.
- Regelsættet bør implementere relevante anbefalinger fra Amtsrådsforeningens rapport om "Køb og salg af individuelle ydelser".
- Kapitlet om valgfrie ydelser i kommunens kvalitetsstandard kan hensigtsmæssigt udbygges med henblik på en større gennemsigtighed i og konkretisering af beregningsgrundlaget. Dette kan med fordel foretages ved den lovpligtige ajourføring af kvalitetsstandarder, ligesom der med fordel kan hentes inspiration fra de øvrige amters kvalitetsstandarder.
- Direktoratet finder det væsentligt, at der skabes klarhed over hvilke ydelser, der er en integreret del af opholdet, og hvilke ydelser der skal tilkøbes som valgfrie ydelser. Denne afklaring kan hensigtsmæssigt foretages i forbindelse med igangsættelsen af arbejdet med udarbejdelsen af servicedeklarationer på de enkelte § 92-botilbud. Revisionsdirek-

toratet har i denne forbindelse bemærket, at andre amter giver mulighed for tilkøb af ledsagelse til fritidsaktiviteter, herunder har fastsat et maksimum for feriedage med ledsagelse, som en integreret del af botilbudet.

- En stillingtagen til hvilken styringsrelevant information, der er nødvendig på området med henblik på at sikre, at beboerbetalingerne alene medgår til dækning af de faktiske udgifter, der har relation til ydelsen.

Det er overordnet Revisionsdirektoratets indtryk, at forvaltningen ikke har haft tilstrækkelig fokus på hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse med henblik på en hensigtsmæssig styring af indtægtsområdet for obligatoriske og valgfrie ydelser på handicapbosteder og socialpsykiatriske bosteder.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget fremkommer i besvarelsen med følgende generelle og specifikke bemærkninger:

Generelle bemærkninger

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets analyse til efterretning og vil som følge heraf indarbejde de anbefalinger, der fremgår af protokollatet.

På baggrund af det forventede merforbrug i juli 2003 blev der udarbejdet en kommissorierapport, hvor Revisionsdirektoratet kom med en række anbefalinger vedrørende økonomistyringen i centralforvaltningen i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Som følge af anbefalingerne blev der gennemført en omstrukturering i centralforvaltningen med virkning fra 1. juli 2004. Målet med omstruktureringen var at kvalificere og skabe bedre sammenhæng i økonomistyringen, hvorfor økonomistyringsfunktionerne på de enkelte bevillingsområder blev samlet i fire økonomikontorer. Fokusområdet i økonomikontoret med ansvar for stofafhængige, psykisk syge og handicappede (ØPA4) har været at styrke området vedrørende køb og salg af udensamtslige pladser til voksne handicappede og psykisk syge, samt en omfattende datagenopretning på børnehænderområdet. Som følge heraf har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens direktion ud fra et væsentlighedskriterium valgt, at fokus hovedsageligt har været på de omtalte områder, og området vedrørende takster har det derfor ikke i samme omfang været muligt at prioritere.

I forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslag 2006 iværksatte Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen en budgetanalyse på området vedrørende takster med henblik på at få overblik over, om indtægterne fra brugernes takster reelt

modsvare de faktiske udgifter. Målet med analysen var endvidere at analysere potentialet for en eventuel forhøjelse af taksterne, som kunne bruges til dækning af det årlige omstillingsbidrag til budget 2006. Den foreløbige budgetanalyse viste dog, at der var behov for en mere grundig analyse af indtægtsområdet. Efterfølgende iværksatte Revisionsdirektoratet sin undersøgelse af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens takster, og i den forbindelse valgte Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen at sætte budgetanalysen i bero for at afvente resultaterne af direktoratets undersøgelse med henblik på at inddrage dette nyttige input i forvaltningens analyse og revision af styringsgrundlaget.

Revisionsdirektoratet har i protokollatet givet en række anbefalinger for det fremtidige arbejde med takstområdet, og af den grund ønsker Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, at den planlagte budgetanalyse bliver udvidet med henblik på fuld revidering af takstbilaget og en revidering af de vejledninger, som botilbuddene for psykisk syge og handicappede benytter i forbindelse med valgfrie ydelser. For at takstbilag og vejledninger bliver i overensstemmelse med anbefalingerne i protokollatet, foreslås det, at Revisionsdirektoratet indgår i den fremadrettede proces, enten via deltagelse i en arbejdsgruppe eller via høringer. Revisionsdirektoratet har på det afsluttende møde med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tilkendegivet interesse i et sådant arbejde, hvis ressourcerne er til det.

Specifikke bemærkninger

Huslejebetaling

Af protokollatet fremgår det, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ikke har fortaget en årlig opgørelse af botilbuddenes budgetterede driftsudgifter. Opgørelsen over driftsudgifterne er foretaget på baggrund af de oplysninger, der lå i forbindelse med overtagelsen af botilbuddene i 1998, da Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen blev oprettet. Udgifterne er siden 1998 blevet pris- og lønfremskrevet, men der er ikke foretaget egentlige revurderinger på området. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager kritikken til efterretning, men foreslår, at de nuværende huslejeberegninger bibeholdes for resten af 2005. Dette skyldes, at alle Københavns Kommunes ejendomme fra 1. januar 2006 overgår til den nyoprettede Centrale Ejendomsenhed. Som følge heraf vil

der blive foretaget revurderinger af samtlige ejendommers driftsudgifter med henblik på, at husleje skal betales på markedsvilkår. Således vil Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen fra 2006 indgå en lejekontrakt med den Centrale Ejendomsenhed, som vil danne baggrund for den fremtidige huslejberegning til beboerne på botilbuddene.

Takster for valgfrie ydelser

I forbindelse med den nye forvaltningsstruktur i 1998 har der været en fælles forståelse mellem Sundhedsforvaltningen, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen om, at taksterne for valgfrie ydelser skal være ens i hele Københavns Kommune, og at Sundhedsforvaltningen har haft ansvaret for at beregne taksterne, da denne forvaltning har langt det største antal pladser og dermed budget. Denne praksis har betydet, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ud fra en risikovurdering ikke har haft fokus på området. De valgfrie ydelser bliver opkrævet og forbrugt på de enkelte institutioner, og i de tilfælde hvor der har været problemer med takststørrelserne, eller der har været behov for beregninger af yderligere takster, end dem der er anført i det årlige takstbilag, eksempelvis til lys og servietter, har fagkontoret for psykisk syge og handicappede i samarbejde med de/det implicerede botilbud udarbejdet enten retningslinier eller udmeldt gældende takster.

På baggrund af Revisionsdirektoratets anbefalinger vil Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen foretage en gennemgående revidering af det gældende takstbilag. Dette vil betyde, at der fremadrettet vil blive gjort op med princippet om ens takster i hele Københavns Kommune for parallelle ydelser. Da botilbuddene til psykisk syge og handicappede er kendetegnet ved at være meget forskellige, hvad angår størrelser og målgrupper, vil Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen foreslå, at princippet om faste takster til valgfrie ydelser bliver fraveget, og at der i stedet bliver udarbejdet præcise vejledninger til de enkelte botilbud med henblik på, at taksterne svarer til de faktiske udgifter på de enkelte botilbud. Det foreslås i den forbindelse, at Revisionsdirektoratet er med ved udarbejdelsen af vejledningerne eller på anden vis bliver inddraget i processen, eksempelvis via høringer.

VII. Rengøringssektionens salg af daglig rengøring og legepladsinspektioner

31. Rengøringssektionen i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen varetog i 2004 både opgaver som central rengøringsenhed og som indtægtsdækket virksomhed. Der var i budget 2004 opgjort i alt 68,6 fuldtidsstillinger.

Som central rengøringsenhed varetager Rengøringssektionen hovedrengøringen på de kommunale daginstitutioner, udarbejder standard- og hygiejnerapporter samt rengøringsplaner mv. Til denne del af Rengøringssektionens opgaver får sektionen et årligt budget på ca. 5 mio. kr.

I forbindelse med den indtægtsdækkede virksomhed udbydes opgaver som daglig rengøring og legepladsinspektion.

Kundeporteføljen for den daglige rengøring har i 2004 bestået af bl.a. daginstitutioner, centralforvaltningen, lokalcentre, handicapcentre, rådgivningscentre, bosteder til handicappede og psykisk syge, såvel kommunale, amtskommunale og selvejende institutioner. Herudover har Rengøringssektionen i 2004 haft et salg til en anden offentlig myndighed.

Legepladsinspektionen er udført hos kommunale og selvejende daginstitutioner i både Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Rengøringssektionens indtægter i 2004 udgjorde 18,7 mio. kr. Da alle indtægter er registreret på samme konto, kan indtægten ikke opgøres for henholdsvis daglig rengøring og legepladsinspektion.

Det er oplyst af forvaltningen, at Rengøringssektionen overgår til den centrale ejendomsenhed pr. 1. januar 2006.

Etablering af Rengøringssektionen til anden driftsform

32. Opgaver som fx rengøring kan betegnes som en kommunal støttefunktion, som ikke berører borgerne direkte, men som er nødvendig for, at kommunens egentlige kerneopgaver kan leveres.

I forvaltningen er det som følge af decentraliseringen den enkelte enhed, fx daginstitution, bosted, lokalcenter, der beslutter, hvordan rengøringsopgaven skal varetages, og hvilken leverandør der skal vælges. Der er således mulighed for at vælge private leverandører, eget ansat personale, en kommunal leverandør, fx Rengøringservice, som er Kultur- og Fritidsforvaltningens rengøringsenhed, eller Rengøringssektionen under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Fra 2001 fik Rengøringssektionen adgang til at tilbyde daglig rengøring til alle institutioner og lokale centre i konkurrence med private rengøringsfirmaer og med institutionernes egne ansatte, jf. også statusrapport af 3. marts 2000 fra forvaltningens interne arbejdsgruppe om nye driftsformer.

Arbejdsgruppen har haft til formål at opstille principper for, hvorledes selvfinansieringsmodeller kan tilrettelægges for visse områder af de centrale kontorer driftsvirksomhed med henblik på at forberede de centrale driftsenheder "på at befinde sig i konkurrence med eksterne udbydere".

Konkurrencemæssige vilkår defineres af arbejdsgruppen som "den interne udfører skal i priserne indregne både direkte udgifter, som udføreren selv afholder, værdien af leverancer fra andre kommunale enheder, som udføreren modtager gratis, og udgifter til forrentning og afskrivning af bygninger, maskiner og inventar".

Det er oplyst, at hensigten var, at beregningsgrundlaget og prisfastsættelsen skulle tage udgangspunkt i de generelle regler for omkostningskalkulation og prisfastsættelse, som på det tidspunkt kom til udtryk i Finansministeriets Vejledning om priskalkulation fra 1998, som også efterfølgende er lagt til grund for Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer, som beskrevet i pkt. 7.

I forvaltningens statusrapport anbefales, at vilkårene for Rengøringssektionens virksomhed fastsættes i en virksomhedskontrakt om enhedens mål og rammer for produktion, resultater, økonomi og udvikling. Ligeledes blev det anbefalet, at der skulle tilbydes fornøden konsulentstøtte i forbindelse med overgangen til den nye driftsform. Det er oplyst, at disse tiltag aldrig er gennemført.

Retningslinier for indtægtsdækket virksomhed

33. Som det er fremgået, varetager Rengøringssektionen både opgaver som central rengøringsenhed (ordinær drift) og som indtægtsdækket virksomhed.

Det er konstateret, at der ikke foreligger skriftlige retningslinier for tilrettelæggelsen af Rengøringssektionens indtægtsdækkede virksomhed.

Revisionsdirektoratet kan i denne forbindelse henvise til de statslige regler for indtægtsdækket virksomhed i kapitel IV i Finansministeriets Budgetvejledning 2001. Såfremt almindelige statslige institutioner gives hjemmel til at udføre

indtægtsdækket virksomhed, skal bl.a. følgende betingelser opfyldes:

- Der må ikke for kredsen af aftagere bestå en pligt til at aftage de pågældende varer eller tjenesteydelser.
- Institutionen skal kunne adskille produktionen af varer eller ydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver.
- De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.

Endvidere anføres, at der ved indtægtsdækket virksomhed kan afholdes udgifter svarende til indtægterne efter bl.a. følgende regler:

- Det akkumulerede resultat må ikke være negativt fire år i træk.
- Overskud eller underskud i et finansår kan videreføres til et senere finansår.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at flere af disse forudsætninger ikke er lagt til grund ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af Rengøringssektionens indtægtsdækkede virksomhed.

Det er oplyst, at der ikke i forvaltningen er udarbejdet en generel vejledning for indtægtsdækket virksomhed, men at der er udarbejdet retningslinier i flere konkrete tilfælde, fx virksomhedskontrakt med Blindeinstituttet og i forretningsgang for "Generelle standardbemærkninger i samarbejdsaftaler med Københavns Kommune", som primært anvendes på revalideringsområdet.

Det kan ligeledes konstateres, at forvaltningen ikke har kunnet hente vejledning om tilrettelæggelse af indtægtsdækket virksomhed i Københavns Kommunes Budget- og Regnskabshåndbog eller i øvrigt, da der ikke overordnet for kommunen er udarbejdet retningslinier for forvaltningerne om tilrettelæggelse af indtægtsdækket virksomhed, herunder hvad der skal forstås ved indtægtsdækket virksomhed, hvornår der kan gives hjemmel til indtægtsdækket virksomhed og hvilke betingelser, som skal opfyldes.

Rengøringssektionens omkostningsberegninger

34. Rengøringssektionen har beregnet en timepris for den daglige rengøring, der tager udgangspunkt i en gennemsnitlig timeløn for en rengøringsassistent, hvortil der er tillagt en procentuel andel af udgifter til drift, sygdom, ferie, administration, uddannelse og diverse. Den procentuelle andel på de forskellige typer

af udgifter er skønsmæssigt fastsat uden baggrund i opgørelse af faktiske omkostninger, tidsregistreringer eller lign.

For legepladsinspektion er også beregnet en gennemsnitlig timepris for en legepladsinspektør, der er tillagt en skønsmæssig andel til overhead.

Det kan umiddelbart konstateres, at Rengøringssektionens beregningsgrundlag for såvel daglig rengøring som legepladsinspektion ikke efterlever anvisningerne i ministeriets vejledning om omkostningskalkulationer, herunder særligt om opgørelse og fordeling af indirekte omkostninger.

Det er oplyst, at der ikke er foretaget efterkalkulationer i 2004, men at dette vil ske i 2005.

Rengøringssektionens prisfastsættelse

35. Som anført i pkt. 8 skal prisen fastsættes således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes.

Prisen for daglig rengøring fastsættes i en forhandlingssituation mellem den konkrete institution og Rengøringssektionen og er derfor variabel.

Revisionsdirektoratet har under gennemgangen bemærket kontrakter, hvor dels den forhandlede kontraktsum ikke dækker de beregnede omkostninger, og dels kontrakter hvor der opnås fortjeneste i forhold til de beregnede omkostninger.

De generelle regler for omkostningskalkulation og prisfastsættelse anfører, at prisen i særlige tilfælde kan være lavere end de langsigtede gennemsnitsomkostninger, blot at disse dækkes på lang sigt.

For salg af legepladsinspektioner er fastsat en fast pris beregnet dels ud fra den gennemsnitlige timepris inkl. overhead dels ud fra et overslag over timeforbruget til udførelse af legepladsinspektion på forskellige typer af daginstitutioner.

Moms ved salg af ydelser til selvejende institutioner

36. Revisionsdirektoratet har konstateret, at der i forbindelse med faktureringen for ydelser til selvejende institutioner, som kommunen har indgået driftsoverenskomst med, ikke pålægges moms.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen rettede ved mail af 5. oktober 2004 henvendelse til ToldSkat med henblik på en afklaring af, hvorvidt en leverance fra en kommunal institution til selvejende institutioner med driftsoverenskomst med kommunen eller institutioner med tilsvaren-

de aftale faldt ind under reglerne i lovbekendtgørelse nr. 703 af 8. august 2003 (momsloven), § 9, hvoraf fremgår, at "leverancer mellem institutioner inden for samme ministerområde og leverancer mellem amtskommunale og kommunale institutioner under samme amtskommune eller kommune ikke betragtes som en afgiftspligtig levering, når de pågældende institutioner er afgiftspligtige efter § 3, stk. 2, nr. 3. Det samme gælder leverancer fra en institution, der drives i fællesskab af flere amtskommuner eller kommuner, til de amtskommuner eller kommuner, som er parthavere i institutionen".

Forvaltningen oplyste i mailen, at kommuner og amtskommuner i et stort antal tilfælde har indgået driftsoverenskomst med selvejende institutioner, og at driftsoverenskomsten indebærer, at:

- Den selvejende institution løser samme opgaver for kommunen, som kommunen selv kan løse.
- Kommunen fastsætter den selvejende institutions budget og betaler alle institutionens udgifter.
- Den selvejende institutions regnskab bogføres i kommunens regnskab på samme måde som regnskaberne for kommunens egne institutioner.
- Kommunalbestyrelsen godkender institutionens vedtægter.
- Kommunalbestyrelsen har indflydelse på institutionens drift, fx fastsættelse af antal pladser, åbningstider samt ansættelse og afskedigelse af institutionens leder.

Af ToldSkats svar af 13. januar 2005, der er givet i form af en vejledning om moms – selvejende institutioner fremgår, at ToldSkat efterfølgende har indhentet yderligere oplysninger hos Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen om de selvejende institutioners forhold, og at ToldSkat i den forbindelse har fået oplyst, at:

- Brugerbetaling opkræves af kommunen.
- Der gives driftstilskud.
- Institutionerne skal opfylde Indenrigs- og Sundhedsministeriets krav om regnskab. Dette er lidt færre krav end kommunens egne, idet regnskabet er knap så specifikt.
- Der laves en driftsoverenskomst med institutionerne. Det formodes, at det er en standardkontrakt.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har efterfølgende yderligere oplyst ToldSkat om, at de selvejende institutioner er omfattet af den kommunale momsudligningsordning.

ToldSkat henviser i sin vejledning til ordlyden i momslovens § 9 og anfører, at det er ToldSkats holdning, at det er de juridiske ejerforhold, der afgør, om en institution er en kommunal institution. Selvejende institutioner er en selvstændig juridisk enhed, som bygger på et privatretligt grundlag og er således i forhold til kommunen at betragte som 3. mand, uanset at kommunen i henhold til serviceloven eller anden lovgivning har tilsyns- eller opsynspligt med den pågældende institution, eller at den opgave, der løses af institutionen, betragtes som en normal kommunal opgave.

ToldSkat anfører, at det derfor er ToldSkats holdning, at levering af varer og ydelser til selvejende institutioner, som sker i konkurrence med andre erhvervsvirksomheder i henhold til momslovens § 3, stk. 2, nr. 3, skal pålægges moms, og at sådanne leveringer ikke er omfattet af momslovens § 9.

Endelig anfører ToldSkat, at det for en ordens skyld skal oplyses, at der ikke er truffet afgørelser på området, som er offentliggjort, og at ToldSkats svarskrivelse i form af en vejledning ikke er retlig bindende og ikke kan påklages til Landskatteretten.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har oplyst, at det er forvaltningens opfattelse, at ToldSkats holdning til spørgsmålet om at pålægge moms i forbindelse med leverancer fra en kommune til en selvejende institution, som har en driftsoverenskomst med kommunen, er ukorrekt, og at leverancer under disse betingelser er omfattet af momslovens § 9 og derfor ikke er afgiftspligtige.

Udførelse af opgaver for anden offentlig myndighed

37. Rengøringssektionen har i 2004 indgået rengøringskontrakt med en anden offentlig myndighed. Kontrakten blev indgået 1. august 2003 og blev opsagt af Rengøringssektionen pr. 1. februar 2005. Den samlede kontraktsum udgjorde ca. 570.000 kr. i 2004.

Hjemmelen hertil findes i lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, som ændret i 1998, 1999 og 2001. I medfør af loven er vedtaget bekendtgørelse nr. 533 af 28. juni 1995, som ændret ved bekendtgørelse nr. 836 af 12. november 1999 og nr. 566 af 27. juni 2002. Herudover foreligger Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 107 af 30. juni 1995 om kommuners og amtskommuners

udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

Bekendtgørelsen indeholder nærmere regler om udbud og om omkostningskalkulation. Reglerne om omkostningskalkulation bygger bl.a. på en tidligere udgave af Finansministeriets publikation om prisfastsættelse fra 1992 og er derfor identisk med de retningslinier, der er angivet i vejledning om omkostningskalkulationer, jf. pkt. 7.

Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen hæftet sig ved flere forhold, hvor lovens bestemmelser ikke er overholdt:

- Rengøringssektionen har indgået ovennævnte kontrakt, uden at være opmærksom på, at der kun kan afgives tilbud på og indgås aftale om udførelse af opgaver over 500.000 kr., når opgaven er udbudt efter særlige bestemmelser, der er opregnet i bekendtgørelsen, jf. § 2, stk. 2. Dette betyder, at Rengøringssektionen i princippet ikke lovligt har udført denne opgave.
- Der er ikke udarbejdet omkostningskalkulationer i overensstemmelse med bekendtgørelsens bestemmelser.
- Der er ikke foretaget en løbende registrering af de med opgaven forbundne indtægter og omkostninger.
- Der er ikke i kommunens årsregnskab optaget en regnskabsmæssig redegørelse for opgaven, herunder for eventuelle afvigelser i forhold til omkostningskalkulationen.
- Der er ikke tillagt moms til den pris, som Rengøringssektionen tilbyder at udføre rengøringsopgaven for.

Revisionsdirektoratets vurdering

38. Revisionsdirektoratet skal henstille, at det fremadrettet sikres, at Rengøringssektionens omkostningsberegninger efterlever anvisningerne i vejledning om omkostningskalkulationer, således at den beregnede timepris medtager alle relevante direkte og indirekte omkostninger, der som minimum sikrer dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger.

Ligeledes skal det anbefales, at der fremadrettet etableres procedurer for efterkalkulation af omkostningsberegningerne ud fra kontrolhensyn og som erfaringsgrundlag for fremtidige beslutninger om prisfastsættelsen.

Da Rengøringssektionens beregningsgrundlag ikke følger vejledningen om omkostningskalkulationer, men i nogen grad baserer sig på skønsmæssige opgørelser, og da de forhandlede kontraktsummer forhandles både med tab og

fortjeneste, finder Revisionsdirektoratet det vanskeligt at vurdere, hvorvidt de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes, herunder at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private og kommunale leverandører. Der bør således fremadrettet sættes fokus på overholdelsen heraf.

På baggrund af ToldSkats vejledning af 13. januar 2005 finder Revisionsdirektoratet, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ikke kan undlade at pålægge moms i forbindelse med leverancer til selvejende institutioner, som kommunen har en overenskomst med – dette også under hensyn til, at Revisionsdirektoratet er bekendt med, at leverancer fra anden kommunal forvaltning til selvejende institutioner, som kommunen har en driftsoverenskomst med, pålægges moms.

Flere afgørende bestemmelser i regelgrundlaget om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder er ikke overholdt i forbindelse med Rengøringssektionens indgåede kontrakt med anden offentlig myndighed. Revisionsdirektoratet har noteret sig, at den pågældende kontrakt er opsagt pr. 1. februar 2005.

Sammenfattende finder Revisionsdirektoratet, at der ikke har været tilrettelagt et tilstrækkeligt ledelsesmæssigt tilsyn med Rengøringssektionen i forbindelse med overgangen til anden driftsform med mulighed for at drive indtægtsdækket virksomhed, herunder at der ikke er sikret udmøntning af den interne arbejdsgruppes anbefalinger om udarbejdelse af virksomhedskontrakt og etablering af fornøden konsulentstøtte.

Det er dog Revisionsdirektoratets opfattelse, at der generelt i kommunen savnes et overordnet støttemateriale om indtægtsdækket virksomhed – herunder hvad der skal forstås herved, hvornår der kan gives hjemmel hertil, og hvilke betingelser der skal opfyldes – som forvaltningerne kan tage udgangspunkt i ved tilrettelæggelsen af indtægtsdækket virksomhed.

På denne baggrund skal Revisionsdirektoratet anbefale, at der overordnet i kommunen sker en afklaring af tilrettelæggelsen af indtægtsdækket virksomhed og udarbejdes retningslinier herfor, som optages i Budget- og Regnskabshåndbogen.

Ifølge udvalgets besvarelse tilslutter Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen sig Revisionsdirektoratets anbefaling af, at der overordnet i kommunen foretages en afklaring af tilrettelæggelsen af indtægtsdækket virksomhed og udarbejdes retningslinier herfor, fx svarende til de statslige regler for statens institutioner, som Revisionsdirektoratet har omtalt i undersøgelsen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen oplyser dernæst, at Rengøringssektionen ved overgangen til anden driftsform henhørte under forvaltningens kontor for intern service. I forbindelse med forvaltningens omstrukturering i juli 2004 med sigte på forbedret økonomistyring nedlagdes kontoret for intern service, og Rengøringssektionen henhører i dag under kontoret for dagpasning, men overføres til kommunens Centrale Ejendomsenhed pr. 1. januar 2006.

Det var som anført af Revisionsdirektoratet forudsat, at Rengøringssektionen i forbindelse med overgangen til anden driftsform gradvist skulle forberedes på at befinde sig i konkurrence med eksterne udbydere, og det var derfor også forudsat, at der skulle gennemføres omkostningsberegninger som grundlag for institutionernes betaling for rengøringsydelser.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen beklager, at det ikke gennem en tilstrækkelig ledelsesindsats er sikret, at der er gennemført de forudsatte omkostningsberegninger.

Revisionsdirektoratet nævner, at Rengøringssektionen dermed ikke har efterlevet Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer. Forvaltningen bemærker hertil, at selvom det var forvaltningens hensigt, at Rengøringssektionen skulle bruge vejledningen, består der efter forvaltningens opfattelse ikke nogen pligt til at bruge denne vejledning i tilfælde, hvor en kommune udfører opgaver for sig selv. Som det fremgår af vejledningen, er den udarbejdet med henblik på at give praktiske anvisninger om omkostningskalkulationer, jf. lov om udfordringsret, lov om kommuners/amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og lov om frit valg af personlig og praktisk hjælp.

Revisionsdirektoratet nævner desuden, at Rengøringssektionen ikke har efterlevet ToldSkats vejledende fortolkning om pålæggelse af moms i forbindelse med leverancer til selvejende institutioner. Som nævnt i protokollatet rettede forvaltningen selv henvendelse til den lokale Told- og Skatteregion om spørgsmålet, men fandt, at den vejledende udtalelse hvilede på et for usikkert grundlag til, at det var forsvarligt umiddelbart at følge den vejledende udtalelse. Forvaltningen har endvidere i flere tilfælde konstateret, at de lokale Told- og Skatteregioner er indbyrdes uenige, og i flere tilfælde er blevet underkendt af centrale skattemyndigheder. Af denne grund har forvaltningen eksempelvis i en anden sag (moms i forbindelse

med udbud på revalideringsområdet) rettet henvendelse til den centrale Told- og Skattestyrelse for at få et sikkert svar. Forvaltningen påtænkte at rette tilsvarende henvendelse vedrørende Rengøringssektionens momspligt, men har som følge af Rengøringssektionens overgang til Ejendomsenheden pr. 1. januar 2006 fundet det mest praktisk, at spørgsmålet finder sin løsning i den nye forvaltning.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er enig med Revisionsdirektoratet i, at Rengøringssektionens kontrakt med en enkelt institution i en anden kommune ikke efterlevede loven om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Som oplyst af Revisionsdirektoratet opsagdes denne kontrakt pr. 1. februar 2005.

VIII. Indtægtsdækket virksomhed på Institutet for Blinde og Svagsynede (IBOS)

39. IBOS har status som et landsdækkende amtskommunalt tilbud. IBOS har til opgave gennem rådgivning, undervisning og uddannelse at kompensere mest muligt for følgevirkningerne af et synshandicap.

Efter aftale med Kommunernes Landsforening har der siden 2000 været tilknyttet en hjælpemiddelcentral til IBOS. Hjælpemiddelcentralen overgik som en selvstændig enhed til instituttet pr. 1. november 2003.

Tabel 8: Indtægtsdækket virksomhed 2004

	Mio. kr.
Studieservice (specialpædagogisk støtte)	5,1
Rådgivning (specialpædagogisk støtte)	0,1
Synskonsulentbistand	1,0
Hjælpemiddelcentralen	1,3
Mindre ad hoc opgaver	0,3
I alt	7,8

Kilde: Institut for Blinde og Svagsynede

Revisionsdirektoratet har i denne undersøgelse alene fokuseret på den del af instituttets indtægter, der hidrører fra den indtægtsdækkede virksomhed med henblik på at afdække, om beregningsgrundlaget og fastsættelse af priser sker i overensstemmelse med gældende lovgivning, bekendtgørelser, kontrakter og vejledning om omkostningskalkulationer.

Til gennemgangen er udvalgt IBOS salg af specialpædagogisk støtte, synskonsulentbistand og Hjælpemiddelcentralen.

Salg af specialpædagogisk støtte

Instituttets tilbud etableres i henhold til lov om aktiv socialpolitik, serviceloven, lov om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser samt lov om den fri ungdomsuddannelse.

Hovedparten af IBOS tilbud findes i et takstfinansieret samt i et objektivt finansieret område. Herudover har IBOS siden 2002 drevet indtægtsdækket virksomhed. Retten til at drive indtægtsdækket virksomhed sker i henhold til virksomhedskontrakt af 26. november 2001 gældende for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2004 mellem IBOS og forvaltningen.

Der er i januar 2005 indgået en ny virksomhedskontrakt for 2005-2006.

I virksomhedskontrakten er indtægtsdækket virksomhed defineret som aktiviteter, der kan gennemføres ud over de produktionskrav, der er grundlaget for det udmeldte budget. Der udmeldes således ikke budget for indtægtsdækket virksomhed, der som følge heraf enten skal give overskud eller hvile i sig selv. I virksomhedskontrakten er optaget flere retningslinier med henblik på tilrettelæggelsen af den indtægtsdækkede virksomhed.

I tabel 8 angives de opgaver som IBOS i 2004 løste som indtægtsdækket virksomhed, hvor den samlede indtægt kan opgøres til 7,8 mio. kr.

40. Der er for dette område indgået en samarbejdsaftale mellem IBOS og SUstyrelsen i staten om levering af specialpædagogisk støtte i henhold til lov nr. 484 af 31. maj 2000 om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser. Aftalen trådte i kraft den 1. juni 2002 og er sidst fornyet den 29. april 2004 med virkning fra 1. januar 2004. Aftalen er opsagt af SUstyrelsen til udgangen af juli 2005.

Indtægten fra produktion af studiematerialer til SUstyrelsen androg i 2004 i alt 5,1 mio. kr.

Revisionsdirektoratets gennemgang af de foreliggende beregninger, som ligger til grund for prisfastsættelsen bekræftede nødvendigheden af

nogle overordnede mål, som IBOS selv har opstillet for det videre arbejde omkring prisberegningerne. Der skal således arbejdes med at skabe en mere nøjagtig sammenhæng mellem produktions forskellige faser og den specifikke indsats fra den enkelte medarbejder/funktion. Endvidere skal der udarbejdes et prissystem, som hænger sammen med kapacitetsudvidelser, indkøb af udstyr mv.

SUstyrelsen har i 2004 haft dette område i EU-udbud, og IBOS har den 11. maj 2005 meddelt Revisionsdirektoratet, at instituttet ikke har vundet udbudsrunderen, hvorfor det er valgt ikke at kommentere resultatet af direktoratets gennemgang nærmere.

Salg af synskonsulentbistand

41. Indtægten for Synskonsulentbistand androg 1 mio. kr. i 2004. Brugerne er primært Københavns Kommune og Københavns Amt.

Prisen for synskonsulentbistand var i 2004 fastsat til 21.000 kr. pr. kursist.

Det fremgår af det foreliggende materiale, at denne pris er baseret på en i 1994 foretaget omkostningskalkulation, hvori der er medtaget udgifter til 3 rejselærere samt til ikke nærmere specificerede indirekte udgifter og tjenesterejser. Den beregnede timepris på 271,36 kr. er siden fremskrevet hvert år med den udmeldte pris- og lønfremskrivning. Det fastsatte honorar for konsulentbistand er baseret på et – ligeledes i 1994 – skønnet forbrug på 60 timer pr. kursist.

Revisionsdirektoratet finder, at der for dette område bør foretages en ny omkostningskalkulation baseret på vejledningen om omkostningskalkulationer.

Hjælpemiddelcentralen

42. Hjælpemiddelforsyningen på synsområdet hviler på lov nr. 26 af 2. oktober 1991 om ændring af lov om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg mv. Efter denne lov blev Statens Hjælpemiddelcentralers opgaver overført fra statsligt til kommunalt regi, til KommuneService under Kommunernes Landsforening (KL). Ansvar blev senere ført videre til forlaget KommuneInformation (KI) under KL.

I februar 2001 indgik KI aftale med IBOS om den praktiske håndtering af hjælpemiddelopgaven med ikrafttræden 1. januar 2001, således at det økonomiske ansvar fortsat lå hos KI.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens direktion godkendte aftalen under forudsætning af, at den lå inden for rammerne af virksomhedskon-

trakten mellem IBOS og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

I juli 2003 indgik IBOS en aftale med KI om at overtage opgaven med hjælpemiddelforsyning på synsområdet, den såkaldte Hjælpemiddelcentral. I oktober 2003 godkendte Borgerrepræsentationen, at instituttet overtog Hjælpemiddelcentralen fra KI bl.a. på betingelse af, at der ikke ville blive tale om, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen skulle dække et eventuelt underskud i virksomheden.

Hjælpemiddelcentralen overgik endeligt til IBOS den 1. november 2003. Centralen blev at betragte som en kommunal indtægtsdækket virksomhed, som skulle give overskud eller hvile i sig selv.

Det fremgår af det udarbejdede regnskab for Hjælpemiddelcentralen, at virksomheden i 2004 har haft en omsætning på 1,3 mio. kr., og at virksomheden har balanceret.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens tilsyn med den indtægtsdækkede virksomhed sker gennem kvartalsvise kalkuler til brug for regnskabsprognoser samt en endelig regnskabsopgørelse, som IBOS udarbejder og rapporterer til forvaltningen.

Hjælpemiddelcentralens omkostningskalkulationer

43. Hjælpemiddelcentralen udstiller og sælger hjælpemidler til blinde og svagsynede. Varelageret består af 400-500 varenumre. Kunderne er både privatpersoner og offentlige institutioner.

Hjælpemiddelcentralen varetager hjælpemiddelopgaver, som tidligere varetoges af IBOS, såsom rådgivning til brugere og synsmedarbejdere i hele landet, formidling af viden om nye hjælpemidler, opsøgende funktion i forhold til småhjælpemidler, dokumentation af anvendeligheden af et nyt hjælpemiddel mv.

Det fremgår af det foreliggende kalkulationsmateriale, at der til indkøbspriser principielt tillægges 60 %. Denne hovedregel fraviges dog for nogle varer, da man skeler til konkurrenternes priser.

Instituttet har på forespørgsel oplyst, at der ikke foreligger kalkulationer for det anvendte tillæg, men at der er tale om et tillæg, som KI kalkulerede med, og som instituttets ledelse har godkendt, at man fortsatte med.

Instituttet har for 2004 for Hjælpemiddelcentralen budgetteret med samme fordelingsmodel for fællesomkostninger som for instituttets øvrige afdelinger. Fordelingen af fællesom-

kostninger finder sted i forbindelse med aflægelsen af instituttets samlede årsregnskab til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Revisionsdirektorat har foretaget en gennemgang af Hjælpe-middelcentralens regnskab for 2004 med henblik på at konstatere, om virksomheden i 2004 har levet op til reglerne for omkostningskalkulationer, og om virksomheden økonomisk har kunnet hvile i sig selv eller give overskud i overensstemmelse med kravene herom.

Det fremgår af det udarbejdede regnskab for Hjælpe-middelcentralen, at virksomheden i 2004 som nævnt har haft en omsætning på 1,3 mio. kr., og at virksomheden har balanceret.

Dette resultat er imidlertid kun opnået ved, at et underskud på 10.731 kr. er blevet belastet IBOS regnskab for Rådgivning. Yderligere indgår i instituttets regnskab Hjælpe-middelcentralens andel af de administrative og bygningsmæssige udgifter i 2004, i alt 112.194 kr. Hjælpe-middelcentralen har således i 2004 reelt haft et underskud på 122.925 kr.

Det er oplyst, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har godkendt disse økonomiske dispositioner for 2004.

I aftalen af juli 2003 mellem KI og IBOS om overdragelse af Hjælpe-middelcentralen fuldt ud til IBOS er i afsnittet om økonomi anført:

"Fondsmidler på kr. 600.000 overgår til IBOS på samme vilkår, som KI har administreret disse på. Renteindtægter fra fonden for regnskabsåret 2003 afregnes forholdsmæssigt mellem parterne, når disse indgår ultimo 2003".

Revisionsdirektoratet har påset, at renteindtægten for 2003 er forholdsmæssigt afregnet, men har i forbindelse med gennemgangen af Hjælpe-middelcentralens årsregnskab for 2004 bemærket, at hverken fondsmidler eller renter herfra er opført i virksomhedens regnskab.

IBOS har oplyst, at fondsmidlerne er anbragt i Danske Bank, men har ikke på Revisionsdirektoratet anmodning kunnet fremlægge dokumentation fra Danske Bank dels om fondens størrelse, dels om renteindtægten for 2004.

Revisionsdirektoratet har på forespørgsel fået oplyst, at regnskabet for Hjælpe-middelcentralen ultimo marts 2005 udviser et underskud på 61.000 kr., hvortil skal lægges de fællesadministrative og bygningsmæssige udgifter.

IBOS oplyste, at man i den anledning nu vil se på, hvad der kan gøres for at bedre den økonomiske situation for Hjælpe-middelcentralen.

Revisionsdirektoratets vurdering

44. For IBOS' salg af specialpædagogisk støtte har Revisionsdirektoratet valgt ikke at gengive resultatet af direktoratets gennemgang heraf, da IBOS ophører med denne virksomhed fra udgangen af juli 2005.

For IBOS' salg af synskonsulentbistand finder Revisionsdirektoratet, at der bør foretages en ny omkostningskalkulation baseret på vejledningen om omkostningskalkulationer.

For Hjælpe-middelcentralen finder Revisionsdirektoratet det ukorrekt, at der ikke i regnskabet for 2004 er medtaget alle de udgifter, der er regnskabsmæssigt forudsat for en indtægtsdækket virksomhed, for derved at kunne fremstå med et regnskab, balancerer.

Revisionsdirektoratet forudsætter ligeledes, at fondsmidler og tilskrivning af renter optages i regnskabet for 2005.

Sammenfattende finder Revisionsdirektoratet, at der fra IBOS side tages skridt til en gennemgang af Hjælpe-middelcentralens drift.

Direktoratet finder endvidere, at det i den forbindelse bør påses, at IBOS kalkulationer foretages med udgangspunkt i vejledningen om omkostningskalkulationer.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets vurdering til efterretning og vil sørge for, at der foretages en ny omkostningskalkulation baseret på vejledningen om omkostningsberegninger.

IX. Levering, reparation og salg af cykler mv. på Cykelværkstedet

45. Cykelværkstedet er et i henhold til serviceloven § 88 aktivitets- og samværstilbud under Aktivitetscentret, som er en § 94-institution.

Cykelværkstedet leverer og reparerer cykler i henhold til en aftale af 12. maj 1993. Aftalen omfatter sygeplejersker (hjemmesygeplejen), tilsynsførende samt sundhedsplejersker i Københavns Kommune. Værkstedet leverer og reparerer desuden uden for cykelaftalen såkaldte lokaltjenestecykler til Københavns Kommune samt – i meget ringe udstrækning – cykler til HS og staten. Værkstedet sælger endvidere brugte cykler til medarbejdere i kommunen. Endelig klargør og reparerer Cykelværkstedet kørestole i henhold til en aftale mellem Aktivitetscentret og Sundhedsforvaltningen, Hjælpe-middelcentret.

Til brug for Revisionsdirektoratets gennemgang er udvalgt Cykelværkstedets levering og

reparation af cykler i henhold til nævnte cykelaftale og salg af brugte cykler til medarbejdere i kommunen.

Cykelværkstedets indtægter androg i 2004 i alt 3,3 mio. kr., hvoraf salg af brugte cykler til medarbejderne under cykelaftalen udgjorde 29.850 kr.

Cykelværkstedet drives som en indtægtsgivende virksomhed, men den indtægtsgivende virksomhed og den sociale beskæftigelse er blandet sammen og kan ikke adskilles økonomisk. Det er således ikke muligt – i forbindelse med en beregning af den totale omkostningsdækning ved prisfastsættelsen – at udskille det sociale arbejde fra opgaven.

Amtsrådsforeningens vejledning om kalkulationsregler

46. Med udgangspunkt i lov om aktiv socialpolitik og serviceloven er det lovfæstet, at Amtsrådsforeningen skal udarbejde en vejledning om kalkulationsregler for produktion i bl.a. samværs- og aktivitetstilbud.

Det følger heraf, at den produktion og prisfastsættelse, der foregår efter § 88 i serviceloven, ikke må påføre hverken virksomheder eller andre institutioner ubillig konkurrence.

Vejledningen angiver et kalkulationssystem, hvor der indgår 3 hovedelementer, nemlig materialeudgifter, arbejds løn og dækningsbidrag. Det anføres, at den beregnede salgspris i øvrigt bør sammenlignes med markedsprisen, hvor det er muligt.

Udgangspunktet ved prisfastsættelsen af Cykelværkstedets produkter er derfor, at ydelserne skal afsættes til markedspris med henblik på at undgå ubillig konkurrence i forhold til andre udbydere. Det er således den rigtige markedspris, der tilstræbes med en vis omkostningsdækning.

Levering og reparation af tjenestecykler

47. Prisfastsættelsen for en ny cykel omfatter indkøbspris samt klargøring og transport. Klargøringsprisen består af to elementer (diverse materialer og en timepris). Timeprisen i 2005, der er fastsat ud fra en markedsanalyse af de etablerede værksteder i København, udgør 252,60 kr. ekskl. moms.

Revisionsdirektoratet har ikke kunnet få forelagt det materiale, der er brugt til fastsættelse af timeprisen, da markedsanalysen er sket ved brug af oplysninger fra nettet.

Ved reparation af cykler fastsættes prisen ud fra den anvendte tid samt udgifter til materialer.

Materialepriserne sættes lig med indkøbspris, hvortil lægges 50 % i avance, der skal dække diverse omkostninger som fejlmonteringer, ødelagte materialer samt nyindkøb og vedligeholdelse af værktøj.

Tidsforbruget for reparation af cykler tager udgangspunkt i cykelbranchens retningslinier for tidsforbrug for specifikke opgaver.

Aktivitetscentret har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at man efter fastsættelsen af timeprisen for 2005 har erfaret, at Cykelværkstedets timepris ligger ca. 30 kr. under den aktuelle markedspris.

Salg af brugte tjenestecykler

48. I Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Interne Regler (FAKIR) anføres de regler, der gælder for tjenestecykler, som er omfattet af cykelaftalen. Heraf fremgår, at cykler normalt udskiftes efter 3 år – ved stærk slitage dog efter 2 år.

Prisen for overtagelse af en tjenestecykel er for tilsynsførende 120 kr. + moms og for hjemmesygeplejersker og sundhedsplejersker 240 kr. + moms.

Det oplyses, at forskellen i prisen for overtagelse beror på overenskomstmæssig aftale.

Har der inden for de sidste 3 måneder inden overtagelsen været udført større reparation af cyklen, lægges udgifter hertil oveni de nævnte overtagelsespriser.

I FAKIR anføres, at en tjenestecykel ved mindre reparationer (under 300 kr.) kan indleveres til nærmeste cykelværksted, hvorefter medarbejderens regningsudlæg refunderes af tjenestestedet mod aflevering af kvittering. Ved reparationer over 300 kr. skal Cykelværkstedet under Aktivitetscentret altid benyttes.

Overtagelse af en brugt tjenestecykel sker ved, at medarbejderen ved personligt fremmøde på Aktivitetscentret får cyklen udleveret mod kontant betaling af overtagelsesprisen.

Revisionsdirektoratet har gennemgået de pågældende overenskomster, og det kan konstateres, at der ikke anføres regler for medarbejderens eventuelle overtagelse af cyklen, men kun om mulighederne for at få fri tjenestecykel og regler for udskiftning heraf.

Muligheden for at overtage tjenestecyklerne efter 3 år til ovennævnte priser er således kun baseret på de i FAKIR anførte interne regler.

Det er på forespørgsel oplyst, at prisen på brugte tjenestecykler, som sælges videre i henhold til cykelaftalen har været uændrede i mindst 18 år.

Revisionsdirektoratet har på forespørgsel fået oplyst, at de brugte cykler, som ikke overtages af en medarbejder, købes af Aktivitetscentret og videresælges til medarbejdere i kommunen for 1.000 kr. + moms.

Revisionsdirektoratets vurdering

49. På området for levering og klargøring af tjenestecykler finder Revisionsdirektoratet, at Cykelværkstedets praksis med at fastsætte timeprisen og benytte retningslinier for tidsforbrug for specifikke opgaver på baggrund af cykelbranchens priser og retningslinier for værende i overensstemmelse med retningslinierne i Amtsrådsforeningens vejledning om kalkulationsregler for aktivitets- og samværstilbud, jf. § 88 i serviceloven.

Forudsætningen herfor er dog, at værkstedets timepris til stadighed er ajour med timeprisen på det private marked, således at der ikke sker konkurrenceforvridning.

Revisionsdirektoratet finder – på baggrund af gennemgangen af overenskomster og interne regler – at der bør ske en ajourføring af priserne for brugte tjenestecykler.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets vurdering til efterretning og vil på den baggrund gennemføre en ajourføring af priserne på brugte cykler.

X. Køb og salg af pladser på handicapområdet

50. Til undersøgelsen "Undersøgelse af forventet merforbrug i 2003 i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og muligheder for bedre styring og prognoser" af 2. december 2003 ydede Revisionsdirektoratet efter aftale med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen assistance specielt vedrørende kommissoriets pkt. 3, køb/salg på handicapområdet.

I sin redegørelse til spørgsmålene: "Hvilke krav stiller lovgivningen til beregning af takster?" og "Når Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen fastsætter sine salgstakster, hvad er kommunen så forpligtet til at følge af regler?" anførte Revisionsdirektoratet, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ikke var juridisk forpligtet til at beregne takster efter den mellem KL og Amtsrådsforeningen indgåede vejledende takstbetalingsaftale af den 14. juni 2001 som følge af grundtakstfinansieringen på det sociale område. Takstbetalingsaftalen fastsætter nærmere den konkrete beregningsmetode.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har dog valgt at følge den vejledende takstbetalings-

aftale, da forvaltningen har vurderet, at det vil give en række samarbejdsproblemer med andre amter og kommuner, hvis forvaltningen fastsætter taksterne på anden vis.

Revisionsdirektoratet foretog en gennemgang af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens egne takstberegninger for 2001, 2002 og 2003 med fokus på de nye beregninger.

På baggrund af gennemgangen udtalte Revisionsdirektoratet, at der ikke var bemærkninger til forvaltningens beregning af salgstaksterne.

På baggrund af at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner havde indarbejdet et nyt kapitel 9, der omhandlede vejledning om omkostningskalkulationer, henstillede Revisionsdirektoratet imidlertid til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen at overveje at rejse spørgsmålet over for Socialministeriet, hvorvidt de nye regler fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet bør være gældende på det omhandlede sociale område.

Spørgsmålet har især relevans i forholdet til opgørelsen af de indirekte omkostninger. Fx kan udgifter til administration i princippet registreres på forskellig måde i de enkelte amter.

I en aktivitet, der er organiseret med en selvstændig administration, vil samtlige omkostninger til administration i realiteten kunne indgå i kalkulationen som en omkostning. Er der derimod tale om en aktivitet, der administreres af en enhed, der administrerer flere aktiviteter, som det er tilfældet i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, vil de omkostninger til administration, der kan henføres til den fælles enhed, ikke blive medtaget i det kalkulationsgrundlag, der ligger til grund for takstberegningsgrundlaget.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil fortsætte med at benytte KL's vejledning for takstberegninger på salg af pladser, da Københavns Kommune pr. 1. oktober 2005 bliver medlem af Kommunernes Landsforening.

Revisionsudvalget finder det stærkt beklageligt, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens indtægtsadministration har været meget usikker i relation til indtægternes hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse.

Udvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Andre sager

1. IT-anvendelsen

Told- og Skattestyrelsens autorisationssystem (AU-systemet)

Told- og Skattestyrelsen gav i 2001 Københavns Kommune tilladelse til selvstændigt at oprette og aktivere personkoder (terminaloperatører) samt autorisere disse til systemadgange til Told- og Skattestyrelsens forskellige edb-systemer via styrelsens autorisationssystem (AU-systemet).

Tilladelsen blev givet under forudsætning af, at Københavns Kommune underskrev en

særskilt blanket "Systemtilmelding – Direkte tilsluttede kommuner", at kommunens procedurer for tildeling af autorisationer skulle revideres af Revisionsdirektoratet, og at der én gang årligt skulle afgives en beretning til Told- og Skattestyrelsen om den gennemførte revision.

Revisionen er tilrettelagt, så der opnås en høj grad af sikkerhed for, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens administration af systemadgange overholder de formelle krav i aftalen mellem Told- og Skattestyrelsen og Københavns Kommune, samt at medarbejderes autorisationer udelukkende bliver tildelt som følge af et tjenstligt behov.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har benyttet AU-systemet fra august 2004.

Der blev til brug for undersøgelsen taget udtræk fra AU-systemet henholdsvis den 6. december 2004, den 18. januar 2005 og den 9. marts 2005 vedrørende brugere ansat i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. En sikkerhedsleder har på 2 møder svaret på spørgsmål om lokale sikkerhedsforskrifter, oprettelse og aktivering af medarbejdere til AU-systemet samt praksis i forbindelse med vurderingen af tjenstlige behov til IT-systemer.

Den 6. december 2004 blev der udvalgt en stikprøve på 19 medarbejdere, og deres pålogging til AU-systemet blev fulgt frem til den 9. marts 2005. Stikprøveundersøgelsen gav følgende resultat:

- 2 medarbejdere havde været aktive brugere i undersøgelsens fulde periode.
- 9 medarbejdere havde skiftet status. 2 fra inaktiv status til aktiv, mens 7 medarbejdere var skiftet fra aktiv status til inaktiv frem til den 9. marts 2005.
- 8 medarbejdere havde været inaktive brugere i undersøgelsens fulde periode.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen havde pr. 9. marts 2005 1.000 registrerede bruge-

re til AU-systemet. En optælling gav disse resultater:

- Der var 277 aktive brugere.
- Der var 40 brugere, hvor gyldigheden af deres password var ved at udløbe.
- Der var 24 brugere til AU-systemet, hvor engangskendeord ikke var skiftet.
- Der var 659 brugere, som var inaktive.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse indikerer begge opgørelser, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har oprettet og tildelt medarbejdere adgang til AU-systemet, ud over hvad der er et tjenstligt behov for.

Forvaltningen har udarbejdet lokal sikkerhedsinstruks med tilhørende bilag, sikkerhedsforskrift og retningslinier for brug af IT- og personoplysninger. Dokumenterne sikrer forvaltningen et godt udgangspunkt for det daglige sikkerhedsarbejde. I samarbejde med et eksternt revisionsfirma har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen fået udarbejdet en IT-risikoanalyse. Analysen indeholder en række anbefalinger med henblik på forbedring af IT-sikkerheden, og forvaltningens IT-kontor har på den baggrund iværksat prioriterede tiltag for arbejdet med at forbedre IT-sikkerheden.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at analysearbejdet vil kunne styrke forvaltningens fremtidige arbejde med IT-sikkerheden.

På to områder overholder forvaltningen ikke persondataloven samt Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning. Der er således ikke foretaget revurdering af brugernes systemadgange mindst én gang hvert halve år, og der er endvidere ikke i tilstrækkeligt omfang foretaget gennemgang af logfiler.

Det blev oplyst til revisionen, at der ikke var afsat tilstrækkelige ressourcer til opgaverne.

Revisionsdirektoratet skal anbefale, at forvaltningen foretager opslag i AU-systemet efter de terminer, der fremgår af forvaltningens sikkerhedsinstruks med henblik på at ajourføre IT-kontorets viden om medarbejdernes systemmæssige status. Told- og Skattestyrelsen skal herefter anmodes om at slette alle medarbejdere, der er registreret med inaktiv status, og efterfølgende skal det kontrolleres, at disse medarbejdere ikke længere står registreret som bruger af AU-systemet.

Med hensyn til procedurer for tildeling af engangskendeord skal direktoratet anbefale, at IT-kontoret ved (ny)oprettelse af brugere i AU-

systemet fører kontrol med, at fristen for at skifte tildelt kendeord ud med nyt kendeord efter eget valg bliver overholdt. For brugere, der allerede er oprettet som brugere i AU-systemet, men hvor eget password er glemt eller udløbet (inaktive), skal IT-kontoret før tildeling af nyt engangskendeord undersøge, hvornår brugeren sidst har anvendt AU-systemet til kontrol af, om der er det fornødne tjenstlige behov.

Konklusion. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen overholder på så godt som alle områder vilkårene i aftalen om adgange til Told- og Skattestyrelsens AU-system. Revisionsdirektoratet finder forvaltningens initiativer ved iværksættelse af en IT-risikoanalyse med efterfølgende planer til forbedring af IT-sikkerheden for meget tilfredsstillende. Forvaltningens lokale instrukser og forskrifter er grundige, velskrevne og omhandler alle væsentlige forhold af betydning for IT-sikkerheden. Direktoratet finder endelig, at medarbejderes underskrift på en Tro- og love erklæring om "Sikker brug af personoplysninger på EDB" hensigtsmæssigt fjerner potentielle konfliktmuligheder ved konstateret misbrug af kommunens IT-systemer.

Anbefaling. Da kombinationen af et stort antal registrerede brugere og utilstrækkelig gennemgang af logfiler kan føre til, at misbrug af oplysninger i AU-systemet forbliver uopdaget, anbefalede Revisionsdirektoratet, at der afsættes de fornødne ressourcer til at sikre overholdelse af lovgivningens krav til behandling og beskyttelse af personoplysninger.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil følge Revisionsdirektoratets anbefalinger og straks tage initiativ til at bringe sikkerhedsadministrationen i overensstemmelse med sikkerhedsreglerne.

Revisorerklæringer fra eksterne databehandlere

Revisionsdirektoratet har undersøgt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens brug af eksterne databehandlere. Kravene til eksterne databehandlere er reguleret i såvel persondataloven som Regulativ for IT-sikkerhed i Københavns Kommune (sikkerhedsregulativet). Det fremgår heraf, at der skal være udarbejdet en skriftlig aftale mellem kommunen/forvaltningen og den pågældende databehandler. Derudover er det et krav, at databehandleren ved en årlig erklæring fra en ekstern revisor dokumenterer, at der er truffet de tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, herunder at IT-systemerne driftsafvikles

hos databehandleren i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i persondataloven, sikkerhedsregulativet og de i medfør heraf fastsatte bestemmelser.

Kontoret for IT-service og udvikling har oplyst, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen får udført databehandling hos en ekstern part. Det drejer sig om Team online A/S, der behandler oplysninger fra Bosted-systemet. Det er et internetbaseret IT-system til daglig kvalitetssikring af observationer, aktiviteter, beskrivelse af beboernes hverdag og gennemførelse af individuelle handleplaner. Systemet indeholder meget følsomme og semifølsomme oplysninger om beboerne samt almindelige personoplysninger om deres pårørende eller øvrige kontaktpersoner.

Direktoratet har sammenholdt revisorerklæringen med parternes skriftlige aftale. Erklæringen er en såkaldt type A-erklæring, hvilket indebærer, at revisor ikke har foretaget en efterprøvelse af, om databehandlerens edb-politikker og forretningsgange har virket i hele den reviderede periode (2004). Spørgsmålet om, at Bosted-systemet driftsafvikles i overensstemmelse med reglerne fastsat i persondataloven, sikkerhedsregulativet og de i medfør heraf fastsatte bestemmelser, bliver ikke omtalt i erklæringen. Det fremgår udtrykkeligt af parternes skriftlige aftale, at erklæringen eksplicit skal udtale sig om persondataspørgsmålet.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at den foreliggende revisorerklæring ikke opfylder kravene i aftalen mellem Team online A/S og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Det blev anbefalet, at forvaltningen retter henvendelse til den eksterne databehandler med henblik på, at revisorerklæringen for 2005 bliver udfærdiget i overensstemmelse med aftalen. Det blev også anbefalet forvaltningen, at der tages kontakt til kommunens centrale sikkerhedsleder, således at man i fællesskab kan overveje, om det vil være mest hensigtsmæssigt at genforhandle aftalen, eller om det er muligt inden for den eksisterende aftale at præcisere/ajourføre kravene til fremtidige revisorerklæringer vedrørende eksterne databehandlere.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vil som anbefalet af Revisionsdirektoratet tage kontakt til den eksterne databehandler for at få bragt revisorerklæringen i bedre overensstemmelse med sikkerhedsaftalen og tage kontakt til kommunens centrale sikkerhedsleder med henblik på at gennemarbejde kravene til revisorerklæringer vedrørende eksterne databehandlere.

2. Forvaltningens interne tilsyn

Revisionsdirektoratet har gennemgået forvaltningens rapporter om tilsyn i 2004 på de amtskommunale institutioner og projekter, centrenes institutioner samt overvågningen af den interne kontrol.

I det følgende redegøres for forvaltningens generelle bemærkninger og konklusioner.

a. Interne tilsyn i de amtskommunale institutioner og projekterne

Forvaltningen foretog i 2004 i alt 163 tilsyn med bilagsgennemgang fordelt på 141 institutioner. På 22 institutioner blev der foretaget mere end ét tilsyn.

Af de generelle bemærkninger fremgår, at flere institutioner ikke havde overholdt arbejdsreglerne på følgende punkter:

- Betalingsoplysninger i Kreditor (unøjagtighed i forfaldsdatoer).
- Lederens gennemgang af inventarfortegnelsen.
- Efterlevelse af tidligere afgivne løfter om overholdelse af forretningsgangen.

Det anføres, at der i forhold til 2003 er sket en væsentlig forbedring på en række punkter. I forbindelse med tilsynene har der siden 2003 været ydet ekstra rådgivning og assistance på områder, hvor der har været behov herfor, og dette har haft en positiv effekt på antallet af konstaterede fejl og mangler. Endvidere er der konstateret en forbedring på en række af de mere væsentlige kontrolpunkter som fx attestations og anvisning samt afstemning af statuskonti.

Fremadrettet vil der fortsat blive ydet ekstra rådgivning og assistance i forbindelse med tilsynene.

Den 1. februar 2005 trådte lov om offentlige betalinger mv. i kraft. Loven indebærer bl.a., at leverandørfakturaer fra denne dato skal være elektroniske. Den Interne Kontrolenhed har i februar og marts 2005 afholdt flere orienteringsmøder herom for bl.a. de amtskommunale institutioner.

Som følge af indførelsen af elektronisk fakturering med deraf ændrede rapporter og forretningsgange vil enkelte kontrolpunkter i forbindelse med tilsynene i 2005 blive omformuleret.

b. Interne tilsyn i centrenes kommunale institutioner

Der blev i 2004 foretaget tilsyn på 302 institutioner/legepladser fordelt på 15 centre.

Det anføres i de generelle bemærkninger, at der er sket en forbedring i institutionernes forretningsgange i 2004 i forhold til 2003. Med indførelsen af den elektroniske fakturering og KØRindkøb og med den deraf følgende øgede servicering af institutionerne forventes et yderligere fald i antallet af fejl og mangler i 2005. Den konstaterede forbedring er sket på alle kontrolpunkterne. Forretningsgangene på området omkring KØRindkøb blev ikke undersøgt ved samtlige tilsyn, da kontrolpunktet først blev påført statistikkemaet i løbet af 2004. I 2005 vil daginstitutionerne blive undervist i KØRindkøb.

Det fremgår af forvaltningens bemærkninger til tilsynene, at der var flere institutioner, som ikke havde overholdt arbejdsreglerne i FAKIR på følgende punkter:

- Kassebilagens attestations og stempeling med posteringsdato samt leders anvisning af kassebogsblad.
- Afstemning og specifikation af statuskonti.
- Inventarregistrering og lederens gennemgang af inventarfortegnelsen.
- Efterlevelse af tidligere afgivne løfter om overholdelse af forretningsgangen.
- Benyttelse af obligatoriske indkøbsaftaler/KØRs indkøbsmodul.

Resultaterne af tilsynene i 2004 vil blive drøftet på et møde mellem Den Interne Kontrolenhed og de personer i de lokale centre, som foretager tilsyn.

Revisionsdirektoratet finder det særdeles positivt, at de iværksatte tiltag i forbindelse med tilsynene har betydet et fald i fejl og mangler, både hvad angår de amtskommunale og de kommunale institutioner.

c. Forvaltningens overvågning af den interne kontrol

Det fremgår af revisionsbetænkningen for 2003, s. 99, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har foranlediget en indskærpelse over for tjenestestederne om gennemførelse af kontroller i overensstemmelse med gældende regler og forretningsgange og om tilrettelæggelse af ledelsestilsyn. I forlængelse heraf er udarbejdet et nyt afsnit til forvaltningens interne regler (FAKIR) om ledelsestilsyn. Fra 2004 har forvaltningen gennemført uanmeldte eftersyn i centre og kontorer med henblik på at konstatere, om de foreskrevne ledelsestilsyn gennemføres.

Forvaltningens Interne Kontrolenhed har i januar 2005 foretaget en kontrol af ledelsestil-

synet i 2004 på i alt 24 centre. Kontrollen er udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Ifølge arbejdsreglerne i FAKIR er lederen ansvarlig for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

Den Interne Kontrolenheds gennemgang har omfattet følgende:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet, eller har centret benyttet det af Kontoret for Regnskab, Kontoplan og Intern Kontrol udsendte skema for ledelsestilsyn i 2004.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af områderne: Regnskabs-, løn- samt dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Gennemgangen viste, at 10 centre har udført ledelsestilsynet i henhold til forretningsgangen på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet.

Den Interne Kontrolenhed finder det beklageligt, at flere centre ikke har udført et ledelsestilsyn på et eller flere punkter i 2004.

For at forbedre gennemførelsen af ledelsestilsynet har Kontoret for Regnskab, Kontoplan og Intern Kontrol som led i arbejdet med Udviklingsplan 2005-2006 valgt at fokusere særligt på området.

For 2005 vil fokus blive rettet imod, at der bliver udført ledelsestilsyn på samtlige centre. For 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet, om ledelsestilsynet svarer til den valgte forretningsgang, og om forretningsgangen lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Revisionsdirektoratet finder det tilfredsstillende, at forvaltningen har fokus på overvågning af, at den interne kontrol fungerer som forudsat.

3. Opkrævning af forældrebetaling for dagtilbud

a. Revisionsdirektoratet har foretaget en gennemgang af opkrævnings- og rykkerprocedurerne for forældrebetaling på dagtilbudsområdet i Københavns Kommune.

Opkrævningen af forældrebetaling varetages af Forældrebetalingen, som er et selvstændigt afsnit i ØPA1, Økonomi, planlægning og analyse samt overordnede lønoplæg.

Opgavevaretagelsen har siden sommeren 1999 fundet sted på baggrund af en virksomhedskon-

trakt mellem Forældrebetalingen og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens direktion. Den sidst indgåede kontrakt gælder for perioden 1. januar 2005-31. december 2006.

Forældrebetalingen foretager opkrævning for alle børn i Københavns Kommune, som benytter et dagtilbud, skolefritidsordningen eller klubtilbud. Endvidere behandler Forældrebetalingen ansøgninger om økonomisk friplads og andre ydelser, der relaterer sig til betaling for ophold i dagtilbud.

Forældrebetalingen forestår ud over afregning af forældrebetaling og fripladser med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tillige afregning med Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen (klubber) samt puljeinstitutioner (private institutioner).

Endvidere varetager Forældrebetalingen registrering i KØR og afstemning af statuskonti.

Forældrebetalingen udgjorde i 2004 i alt 689 mio. kr. inkl. tilskud til fripladser og søskenderabat på i alt 248 mio. kr.

Finansieringen af driften af dagtilbuddene sker ved kommunens tilskud og forældrenes egenbetaling, som fastsættes af Borgerrepræsentationen i forbindelse med vedtagelsen af budgettet. Kommunens tilskud øges i de tilfælde, hvor der gives friplads- og søskendetilskud.

b. Fripladstilskud mv.

Forældrebetalingen kan bevilge fripladstilskud (økonomisk friplads) efter ansøgning. Fripladstilskuddet beregnes ud fra indtægtsgrænser i "Bekendtgørelse om kommunens tilskud til brug for dagtilbud til børn, forældrenes egenbetaling og fripladstilskud mv.". Grundlaget for beregningen er den aktuelle indtægt.

Forældrebetalingen modtog i 2004 i alt 14.049 ansøgninger/meddelelser om friplads, og det vurderes, at omkring 70 % af disse vedrørte indtægtsændringer og genansøgninger, mens omkring 30 % var nye ansøgere.

Forældre har pligt til straks at give Forældrebetalingen meddelelse om varige stigninger i indtægten i årets løb eller ved forhold, der har betydning for retten til fripladstilskud.

Ved en indtægtsfremgang på over 10 % reguleres fripladstilskuddet med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor forældrenes forhold har ændret sig.

Der blev i 2004 foretaget reguleringer grundet indtægtsfremgang i husstanden i 3.310 tilfælde. Reguleringerne medførte ekstra opkrævning på 11 mio. kr.

Forældrebetalingen kontrollerer løbende forældrenes indtægts- og familiemæssige forhold.

Kontrollen sker på følgende måder:

- Advis fra S/A-systemet modtages, når der er ændrede forhold i den husstand, der har fået tildelt indtægtsbestemt friplads. Husstandens sammensætning, ændrede forhold omkring pension og kontanthjælp er forhold, der udløser advis. Såfremt ændringen medfører, at der ikke længere er basis for tildeling af friplads, standses fripladsen, og familien underrettes.
- Sagsbehandler kan i forbindelse med tildelingen af friplads mærke en sag til kontrol, når en årsopgørelse fra ToldSkat foreligger. Det sker rutinemæssigt for selvstændigt erhvervsdrivende. 951 sager var mærket til kontrol af årsopgørelse for 2004.
- Hvis en friplads har været i 18 måneder, uden at der er registreret ændringer af de forhold, der ligger til grund for tildelingen, sendes et opfølgingsbrev vedlagt et ansøgningsskema. Fripladsen standses, hvis der ikke reageres på brevet. Der blev i 2004 udsendt opfølgingsbrev til 3.500 familier.

Ud over fripladstilskud ydes der automatisk søskenderabat samt i et mindre omfang socialpædagogisk friplads og friplads ved handicap.

Revisionsdirektoratet finder, at kontrollen ved tildeling og opfølgning af fripladstilskud er betryggende.

c. *Bopæl uden for Københavns Kommune*

Borgerrepræsentationens fastsatte takster er gældende for børn, der bor i Københavns Kommune, mens der for børn, som bor i andre kommuner, men benytter en plads i København, skal erlægges en egenbetaling svarende til bruttodriftsudgiften fratrukket opholdskommunens samlede tilskud.

Der blev i de enkelte måneder i 2004 erlagt en egenbetaling efter disse regler for mellem 500 og 600 børn. For disse børn sker egenbetalingen til børnenes bopælskommune, mens Københavns Kommune kvartalsvis opkræver bruttoudgiften af bopælskommunen.

Revisionsdirektoratet har stikprøvevis kontrolleret, om der er opkrævet bruttoudgift hos bopælskommunerne.

Kontrollen gav ikke anledning til bemærkninger.

d. *Betalingslister*

Alle ind- og udmeldelser i dagtilbud foretages af den centrale pladsanvisning i IT-systemet "KMD institution". Fra KMD institution udskri-

ves betalingslister på den dato, hvor den kommende måneds opkrævning beregnes. Listerne indeholder samtlige indmeldte børn for den kommende måned i det enkelte pasningstilbud.

Listerne sendes til institutionerne hver måned, således at institutionslederne kan sikre, at der er overensstemmelse mellem de faktisk tilstedeværende børn og de systemmæssigt registrerede børn.

Den enkelte institution kontakter Pladsanvisningen eller Forældrebetalingen, hvis der er fejl i listen.

Forældrebetalingen har oplyst, at betalingslisterne ikke sendes retur til Forældrebetalingen med påtegning om foretaget kontrol. Sikkerheden ligger i, at institutionen mister budgetmidler, hvis der mangler børn på listerne (tomme pladser).

Er det modsatte tilfældet, er forventningen, at forældrene reagerer, hvis de modtager en opkrævning, efter at barnet er udmeldt.

Månedens påligninger beregnes i KMD institution, hvorefter de indlæses i opkrævningsystemet KMD debitor. Der foretages afstemning mellem månedens totale påligning fra KMD institution og den samlede påligningsændring i KMD debitor.

I KMD debitor registreres endvidere de løbende betalinger, gebyr, opkrævninger, rykkerudsendelser samt overførsel af restancer til inddrivelse i Skatte- og Registerforvaltningen.

Forældrebetalingen har oplyst, at der ikke har været tilfælde, hvor det ikke har været muligt at konstatere overensstemmelse mellem systemerne.

e. *Opkrævning*

Opkrævning af forældrebetalingen sker månedsvis forud. Betalingen opkræves via PBS eller ved udsendelse af giroindbetalingskort.

Forældrebetalingen opkræver for de kommunale og de selvejende dagtilbud samt puljetilbud. Betaling for kolonioophold sker på de enkelte tilbud.

Der sker særskilt betaling for benyttelse af dagtilbud lørdage, søndage og helligdage i de weekendåbne institutioner samt for overnatning i den integrerede institution Vartov. Opkrævning for benyttelse af disse tilbud sker ved, at de pågældende institutioner hver måned indberetter til Forældrebetalingen, hvem der har benyttet tilbuddet. Herefter foretager Forældrebetalingen registreringen i KMD institution, som beregner opkrævningen.

Betalingen for disse tilbud opkræves sammen med den almindelige opkrævning for pågældende barns dagtilbud. Denne betaling sker dog bagud modsat den almindelige betaling.

Betaling for kolonionphold beregnes og opkræves manuelt af institutionslederen. Til brug for beregningen af kolonitaksten benyttes den fra KMD institution udskrevne betalingsliste.

For børn, der ikke bor i København, betales fuld kolonitakst.

f. Betalingsbetingelser

I henhold til betalingsbetingelserne er sidste rettidige betalingsdato for forældrebetaling den 5. i måneden. Ved manglende betaling sender Forældrebetalingen 9 hverdage efter sidste rettidige betalingsdato et rykker girokort med et pålagt gebyr på 100 kr. og en betalingsfrist på 2 uger.

Det fremgår af en medfølgende rykkerskrivelse, at betales restancen ikke inden for den anførte frist, vil beløbet blive sendt til inddrivelse gennem Skatte- og Registerforvaltningen, hvilket vil medføre yderligere gebyrer (250 kr.). Det anføres endvidere, at så længe der er et beløb til inddrivelse, sendes der ikke flere rykkerskrivelser, men eventuelle nye restancer overføres til Skatte- og Registerforvaltningen uden yderligere meddelelse herom.

I 2004 blev der sendt 6.010 rykker girokort.

I henhold til lov nr. 939 af 27. december 1991 med senere ændringer om gebyrer og morarenter vedrørende visse ydelser, der opkræves eller indrives af amtskommuner og kommuner, kan der ved for sen betaling pålægges et gebyr på op til 250 kr. Ligeledes hjemler loven mulighed for, at der ved for sen betaling tillægges en rente, der udgør 1 % pr. påbegyndt måned fra kravets forfaldsdato at regne.

Forældrebetalingen har oplyst, at der ikke foreligger et beregningsgrundlag for det ved for sen betaling fastsatte gebyr på 100 kr., men at gebyret er fastsat af Borgerrepræsentationen i forbindelse med vedtagelsen af budgettet.

Forældrebetalingen har endvidere oplyst, at der ikke tillægges renter ved for sen betaling, da KMD kraftigt har frarådet at benytte renteberegningsfunktionen i KMD debitor. Der er så mange forhold, som influerer på, hvad en familie skal betale, at der ofte bliver ændret i en betaling. Det betyder, at det vil være svært både for borger og forvaltning at gennemskue, kontrollere og korrigere en renteberegning, hvis der sker omberegning.

Revisionsdirektoratet finder, at der bør foretages en beregning af de omkostninger, der er for-

bundet med udsendelsen af en rykkerskrivelse, for derved at konstatere, om forvaltningen får sine omkostninger dækket, eller om der er behov for en gebyrændring inden for de givne rammer.

g. Inddrivelse ved Skatte- og Registerforvaltningen

Reageres der ikke på det ved for sen betaling fremsendte rykker girokort, sendes restancen 8 dage efter fristen for rettidig betaling til inddrivelse gennem Skatte- og Registerforvaltningen efter reglerne for inddrivelse af personlige skatter, jf. lov om social service, § 118, stk. 2.

Tre gange om måneden oversender Forældrebetalingen restancer til inddrivelse hos Skatte- og Registerforvaltningen. I 2004 drejede det sig om 3.951 sager.

Restancer til inddrivelse hos Skatte- og Registerforvaltningen udgjorde ultimo maj 2005 16,7 mio. kr., hvoraf 1,2 mio. kr. hidrører fra perioden 1991-2000.

I de tilfælde, hvor Skatte- og Registerforvaltningen giver meddelelse om, at tilgodehavendet er uerholdeligt, afskrives beløbet af Forældrebetalingen.

Det blev i 2004 afskrevet i alt 151.574 kr. fordelt på 30 debitorer.

Opkrævning, betalingskontrol, udsendelse af rykker girokort samt oversendelse af restancer til inddrivelse hos Skatte- og Registerforvaltningen sker på fastlagte terminer.

Revisionsdirektoratet har stikprøvevis kontrolleret, om de fastslagne terminer overholdes.

Kontrollen gav ikke anledning til bemærkninger.

Sammenfattende er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at opkrævnings- og rykkerprocedurerne er tilrettelagt på en betryggende måde.

Ifølge besvarelsen er det Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens opfattelse, at de 100 kr. er dækkende, idet der alene er tale om et rykkergebyr, der bør stå i et rimeligt forhold til det for sendt betalte beløb.

Den egentlige restanceadministration foretages som nævnt af Skatte- og Registerforvaltningen, der pålægger yderligere gebyrer. Når det er afklaret, om Skatte- og Registerforvaltningen fortsat skal stå for restanceadministrationen efter overgangen til staten, vil forvaltningen forelægge en sag for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, som også vil indeholde en indstilling om gebyrspørgsmålet

Bygge- og Teknikudvalget

Opfølgning

1. Afgifter for råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune

I sagen om afgifter for råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune fremgik det af revisionsbetænkningen for 2003, s. 151-153, at Vej & Park har drøftet sagen med Revisionsdirektoratet, og at det var Vej & Parks vurdering, at der var behov for præcisering af Revisionsdirektoratets konkrete anbefalinger vedrørende hjemmel og kalkulationsbestemmelser.

Revisionsdirektoratet og Vej & Park drøftede efterfølgende sagen igen.

Vej & Park meddelte den 23. december 2004 det daværende Trafikministerium, at i forbindelse med lovpakken vedrørende kommunalreformen, hvor bl.a. lov om offentlige veje indstilles til ændring, fandt kommunen anledning til på ny at henstille, at Transport- og Energiministeriet tilvejebringer en lovhjemmel for afgiftsopkrævning.

2. Bestiller-Udfører-Modellen mellem Vej & Park og Kommune Teknik København

I revisionsbetænkningen for 2001, s. 125-145, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse "Anvendelse af Bestiller-Udfører-Modellen mellem Vej & Park og Kommune Teknik København (KTK)".

Af revisionsbetænkningen fremgår, at Bygge- og Teknikudvalget oplyste, at der ville blive taget initiativ til, at Bygge- og Teknikforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen ville klarlægge hvilke hjemmelsgrundlag og bestemmelser for omkostningskalkulation, der gælder for KTK's eksterne og interne opgaver.

Af revisionsbetænkningen fremgår endvidere, at Revisionsudvalget på denne baggrund særligt anmodede Revisionsdirektoratet om, som led i sagens opfølgning, at blive holdt orienteret om resultatet af overvejelserne mellem Økonomiforvaltningen og Bygge- og Teknikforvaltningen.

I den efterfølgende revisionsbetænkning for 2002, s. 153, henviste Bygge- og Teknikudvalget i denne forbindelse til forvaltningens oplysning om, "at emnet er behandlet i PLS Rambøll Managements analyse af udviklingsmuligheder for KTK. Der vil fortsat blive fokuseret på området".

Revisionsudvalget udtalte på denne baggrund i samme revisionsbetænkning, at udvalget fandt det utilfredsstillende, at der endnu ikke forelå et

resultat af overvejelserne mellem Økonomiforvaltningen og Bygge- og Teknikforvaltningen om hjemmelsgrundlag samt bestemmelser om omkostningskalkulation og prisfastsættelse.

Revisionsdirektoratet aftalte med Bygge- og Teknikforvaltningen, at spørgsmålet ville blive drøftet med KTK's nye ledelse og Økonomiforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har efterfølgende været i dialog med KTK, hvor direktoratet har uddybet synspunkterne, og KTK har orienteret om status for planlagte, igangsatte og afsluttede tiltag.

Ressourcestyringssystem: KTK har anskaffet et ressourcestyringssystem, der skal afløse den eksisterende systemløsning: Aktivs time/sagsmodul.

Målet med det nye system er at systematisere de enkelte afdelingers styring af ressourceforbruget på de enkelte sager, idet det er konstateret, at især Byserviceafdelingerne, hvis arbejdsopgaver primært er defineret af flerårige driftsaftaler med Vej & Park, har brug for et værktøj til at planlægge og styre ressourcerne.

Systemet var medio maj 2005 i test- og undervisningsfasen med henblik på gradvis implementering i virksomheden fra sommeren 2005 startende med Byserviceafdelingerne.

KTK har til os oplyst, at systemet skal fungere isoleret fra KTK's eksisterende økonomisystem, og at løsningen skal være fremtidssikret i forhold til eventuel senere integration med nyt fælles økonomistyringssystem i Bygge- og Teknikforvaltningen.

Projektstyringssystem: KTK har internt udviklet et projektstyringssystem, herunder et Excel-baseret projektstyreprogram, som har til formål at forbedre kvaliteten af projektstyringen i KTK. Dette gøres ved at samle og systematisere risikovurderinger og andre projektoplysninger i ét dokument og give mulighed for opfølgning af projektets økonomi samme sted. Projektstyresystemet implementeres etapevis i KTK med start i Bygningsservice og Vejservice København.

Af forretningsgang om anvendelse af KTK's projektstyringssystem fremgår, at systemet i sin helhed skal bruges for alle tilbudssager over 200.000 kr., og at den indledende fase, der omfatter overvejelser omkring organisering, risikovurdering inden tilbudsafgivelse samt beskrivelse af tilbudsforudsætninger, skal bruges for alle tilbudssager. Derudover fremgår det, at

afdelingen for forretningsudvikling vil foretage stikprøvevis kontrol heraf.

Arbejdsgangen for anvendelsen af projektstyringssystemet er trinvis beskrevet i en manual og omfatter følgende:

- Oprettelse af sag.
- Fastlæggelse af projektorganisation.
- Risikovurdering inden tilbudsberegning (vurderingen er bygget op som en tjekliste).
- Tilbudsberegning (kalkulation).
- Tilbudsafgivelse.

Efterfølgende trin gennemføres, såfremt det konkrete projekt vindes:

- Overdragelse af projekt(-materiale) til projektleder.
- Opdatering af risikovurdering og risikostyring.
- Udarbejdelse af tidsplan for projektets gennemførelse.
- Budgetlægning.
- Budgetopfølgning og sagsstatus (løbende opdatering af økonomiske data, opfølgning på omkostninger, fakturering og overordnet status samt månedlig statusrapportering til projektchef).
- Evaluering.

Kalkulation: KTK har arbejdet med udviklingen af et kalkulationssystem, der har til formål at sikre et bedre beregningsgrundlag for beregningerne, forbedre selve beregningerne, systematisere og forenkle efterkalkulationen, sikre en mere ensartet tilbudsgivning og gennemskuelighed når der handles internt afdelingerne imellem, samt sikre overholdelse af de juridiske rammer KTK er underlagt som kommunal virksomhed.

Tilbudsleder er ansvarlig for at beskrive grundlag og forudsætninger for beregning af tilbud, ligesom selve beregningen af tilbuddet skal fremgå af den elektroniske sag – enten benyttes skema i styresystemets Excel-regneark eller særskilt kalkulationsprogram.

KTK har som vejledning til tilbudsberegner udarbejdet en forretningsgang for kalkulation, hvori virksomhedens seneste kalkulationsprincipper skal fremgå. Det fremgår heraf, at forretningsgangen skal følges hver gang, der beregnes pris og tilbud i KTK, og at afdelingen for forretningsudvikling stikprøvevis vil foretage kontrol heraf.

Arbejdsgangen indeholder følgende trin, der er nærmere beskrevet i et bilag til forretningsgangen, hvor de gældende kalkulationsprincipper også skal fremgå:

- Opfordring til beregning af tilbud.
- Kalkulation af kostpris.
- Prisfastsættelse.

Arbejdsgangen begynder ved, at projektchef og/eller tilbudsleder opfordrer en beregner til at beregne et tilbud. Ved modtagelse af udbudsmateriale i afdelingen for forretningsudvikling aftales med de(n) afdelingschefer, der har interesse i projektet, om der skal beregnes tilbud.

Beregneren kalkulerer herefter kostprisen for ydelsen ved at beregne de direkte omkostninger og tillægge de indirekte omkostninger. De direkte omkostninger er de sagsrelaterede omkostninger uden overhead og består af løn, materialer, materiel og under-entreprenører, mens de indirekte omkostninger består dels af egne afdelingsvise udgifter til lokaler, kontorhold, forsikring, edb, ledelse og administration samt afskrivninger, forrentninger m.m. dels af centrale administrative udgifter i KTK og bidrag til kommunen, herunder IT-kontoret og revision.

Beregningen af de direkte omkostninger tager udgangspunkt i beregnede timekostpriser pr. medarbejderkategori og pr. materielkategori samt direkte udgifter til materialer og underentreprenører.

I KTK beregnes de indirekte omkostninger afdelingsvis med udgangspunkt i budgettet for pågældende år, som en fast procent af de direkte omkostninger. Pr. 15. februar lå de fleste afdelinger omkring 30 %, mens intervallet strakte sig fra Murerafdelingens 15 % til Graffitiens 96 %.

Efter beregningen af kostprisen skal ydelsen prisfastsættes. Her skelnes mellem eksterne og interne tilbud.

Ved tilbud, der skal direkte fra beregner til ekstern kunde, lægges fortjeneste/avance på kostprisen af beregner. Fortjenesten skal godkendes af afdelingschef eller projektchef.

Ved interne tilbud, hvor kalkulationen er en del af en samlet entreprise/anlægsopgave, skal der ikke lægges fortjeneste til lokalt, dvs. af den enkelte beregner. Beregningen, der er lig med opgavens kostpris, overdrages direkte til tilbudsleder, der som ansvarlig for beregningen af det samlede tilbud fastlægger fortjeneste/avanceprocenter i samarbejde med de bidragende beregnere fra egen og andre afdelinger og de pågældende afdelingschefer.

KTK har derudover fastlagt følgende tre juridiske ufravigelige krav i deres kalkulationsprincipper:

- Prisfastsættelsen skal indeholde alle omkostninger, der er forbundet med løsning af opgaven.
- Der må ikke afgives tilbud eller løses opgaver for en pris, der er lavere end den budgetterede kostpris.
- Der må ikke udføres opgaver for andre kommuner for at tjene penge.

I øvrigt henvises der i kalkulationsprincipperne til Mini Guide om Kommunalfuldmagten for nærmere beskrivelse af kommunalfuldmagten og dens betydning.

Mini Guide om Kommunalfuldmagten: KTK har med bistand fra ekstern advokat gennemgået kundeporteføljen med henblik på at identificere aftaler, der er indgået i strid med de juridiske rammer, KTK er underlagt som kommunal virksomhed.

Derudover har advokatfirmaet udarbejdet en såkaldt Mini Guide om Kommunalfuldmagten i forhold til KTK's aktiviteter.

Formålet med mini-guiden har været at give afdelingsledere mv. et overblik over de problemstillinger, der er i forbindelse med udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og private virksomheder.

Revisionsdirektoratets vurdering: Revisionsdirektoratet finder det positivt, at den nye ledelse i KTK har haft stigende fokus på hjemmelsgrundlag, omkostningskalkulationer og prisfastsættelse for virksomhedens eksterne og interne leverancer.

KTK's tiltag er efter direktoratets opfattelse tilfredsstillende.

Direktoratet har drøftet enkelte forhold med KTK: Udarbejdelse af manglende forretningsgange for beregning af avanceprocenter og efterkalkulation samt forhold omkring opgørelse af timekostpriser.

Særligt finder direktoratet det væsentligt, at KTK snarest får revurderet/genberegnet kostprisen for medarbejdertimer pr. medarbejderkategori, og at selve processen og beregnings-/beslutningsgrundlaget herfor dokumenteres med henblik på minimum årlig opfølgning.

Det er direktoratet opfattelse, at KTK's økonomiske resultater i høj grad afhænger af andelen af salgbar timer, hvorfor dette er et nøgletal, der løbende bør følges op på. De historiske registreringer af produktiviteten bør derudover indgå i beslutningsgrundlaget for dels revurdering af kostprisen pr. medarbejderkategori dels budgettering af omsætning.

3. Økonomistyringen i Parkering København

I revisionsbetænkningen for 2003, s. 161-187, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse om "Økonomistyringen i Parkering København".

Undersøgelsen viste bl.a., at budgettets målsætninger, mål og resultatkrav bør udbygges, så der tilgås det politiske niveau yderligere relevante og operationelle oplysninger og forudsætninger, aktiviteter og resultater.

Parkering København stillede sig enig heri og oplyste, at Økonomiforvaltningens arbejde med en ny budgetmodel følges, og at Parkering København deltager i drøftelserne i Bygge- og Teknikforvaltningens økonomistyregruppe.

Endvidere udarbejdes inden 1. oktober 2004 forslag til, hvordan Parkering København opnår en økonomistyring på højt niveau.

Revisionsdirektoratet foreslog endvidere, at der igangsættes et udredningsarbejde af, om der er den rette ressourcemæssige balance mellem de administrative funktioner og de praktiske arbejdsopgaver.

Parkering København oplyste i besvarelsen, at der i de seneste år var omorganiseret og effektiviseret. I den forbindelse var det nøje vurderet, hvor de personalemæssige ressourcer skulle sættes ind.

Parkering København fandt det dog relevant at dykke endnu længere ned i materien for at udnytte de personalemæssige ressourcer optimalt. Et udredningsarbejde ville indgå i virksomhedsplanen for 2005.

Parkering København oplyste endvidere i besvarelsen, at det indgik i virksomhedsplanen at tage initiativ til benchmarking og udvidet samarbejde med 1-3 internationale storbyer.

Det fremgik endeligt af undersøgelsen, at Parkering København var i færd med at implementere et statistisk ledelsesværktøj. Revisionsdirektoratet ville med interesse følge arbejdet hermed, da vurderingen af produktiviteten og effektiviteten efter direktoratets opfattelse er en væsentlig bestanddel af ledelsesopgaven for Parkering Københavns direktion.

På Revisionsdirektoratets forespørgsel har Bygge- og Teknikudvalget oplyst følgende om status for ovenstående tiltag:

Bygge- og Teknikforvaltningen oplyser, at udbygningen af budgettets målsætninger, mål

og resultatkrav med relevante og operationelle oplysninger og forudsætninger samt aktiviteter og resultater anses for imødekommet i forbindelse med udarbejdelse af budgetforslaget for 2006, idet dette er udarbejdet i overensstemmelse med den nye budgetmodel. Budgetforslaget vil hen over sommeren 2005 blive revideret og bragt i overensstemmelse med den nyligt vedtagne parkeringsstrategi for København. I forbindelse hermed vil der blive indarbejdet yderligere faktuelle oplysninger om Parkering Københavns aktiviteter, ligesom der vil blive opstillet nye målepunkter, der skal sikre den videre udvikling og effektivisering af virksomheden. Disse oplysninger og målepunkter kan tillige anvendes i forhold til orientering af det politiske niveau.

Arbejdet med at opnå en økonomistyring på højt niveau indgår i virksomhedsplanen for 2005 og forventes ført til ende inden årets udgang. Parkering København er af den opfattelse, at enheden allerede er kommet ganske langt i processen og på langt de fleste områder har opnået en økonomistyring svarende til niveau 3. Et enkelt væsentligt punkt udestår dog endnu – dokumentation af, at bemandingsniveauet i de enkelte organisatoriske enheder er afstemt med aktivitetsniveauet. Denne dokumentation tilvejebringes i sammenhæng med undersøgelsen af, hvorvidt de personalemæssige ressourcer anvendes optimalt.

Initiativet til indgåelse af samarbejde med 1-3 internationale storbyer har foreløbig resulteret i udveksling af oplysninger og data med kolleger i Oslo. Det forventes, at samarbejdet kan udbygges og intensiveres, ligesom det forventes, at der kan knyttes tilsvarende kontakter til andre offentlige parkeringsvirksomheder i Europa. Der arbejdes på at etablere en forening for offentlige parkeringsvirksomheder i Danmark, idet der herved bliver adgang til medlemskab af tilsvarende internationale forening. Herefter er der en umiddelbart adgang til en række informationer, der kan anvendes i forbindelse med benchmarking.

Parkering København er helt enig i, at den løbende vurdering af virksomhedens produktivitet og effektivitet er en væsentlig bestanddel af ledelsesopgaven for Parkering Københavns direktion. Derfor arbejder Parkering København også løbende på at forbedre grundlaget for denne vurdering, og dette sker bl.a. ved den ovenfor nævnte udbygning af styringsredskaberne i form af bl.a. yderligere nøgletal og benchmarking.

Om det statistiske ledelsesværktøj kan Parkering København konkret oplyse, at der ved hjælp af data om hvor, hvornår og under hvilke om-

stændigheder parkeringsafgifterne udskrives, foregår en løbende tilpasning af kontrolindsatsen. Herved sikres det, at virksomhedens hovedopgaver – at sikre fremkommelighed, trafik-sikkerhed og en rimelig mulighed for alle til at finde en parkeringsplads – løses på den bedst tænkelige facon.

Revisionsudvalget deler Revisionsdirektoratets positive opfattelse af KTK's tiltag med hensyn til hjemmelsgrundlag, omkostningskalkulationer og prisfastsættelse for virksomhedens eksterne og interne leverancer. Udvalget går ud fra, at bl.a. Revisionsdirektoratet søger at sikre, at denne gode praksis bliver udbredt til øvrige relevante områder i kommunen.

Revisionsaftale om intern revision i Kommune Teknik København (KTK)

I henhold til den kommunale styrelseslov og Revisionsvedtægten for Københavns Kommune er det Revisionsdirektoratet, som reviderer Københavns Kommune.

Revisionsdirektoratet har således ansvaret for at revidere KTK's regnskab i henhold til de kommunale regler.

Revisionsdirektoratet indgik aftale af 20. september 2004 med Bygge- og Teknikudvalget om antagelse af intern revision i KTK og rammerne herfor (med virkning fra og med regnskabsåret 2004)

KPMG C. Jespersen, statsautoriserede revisorer, blev antaget som intern revisor for årsregnskaberne 2004 og 2005.

Det blev aftalt, at det er den interne revisions opgave at udføre revision af KTK's regnskab og kasse- og regnskabsvæsen og dertil underliggende registreringssystemer.

Revisionen omfatter ikke KTK's lønforvaltning, idet denne revision samt den endelige bevillingskontrol og gennemgangen af de særlige anlægsregnskaber forestås af Revisionsdirektoratet.

I det følgende redegøres der i afsnit I for den interne revision vedrørende årsregnskabet for 2004, mens afsnit II omfatter en redegørelse for Revisionsdirektoratets revision af KTK's lønudgifter i regnskab 2004.

I. Den interne revision vedrørende årsregnskabet for 2004

Revisionsdirektoratet har fra KPMG C. Jespersen modtaget den interne revisions rapport-

tering vedrørende årsregnskabet for 2004, som fremgår af et revisionsprotokollat af 22. februar 2005.

Den interne revision har herudover afgivet revisionsprotokollat af 3. november 2004 om resultatet af udført revision af oktoberprognose og forretningsgange til dato.

Fra den interne revisionsrapportering har Revisionsdirektoratet valgt at uddrage følgende – direktoratet har således ikke afgivet egne kommentarer hertil.

Intern revisions konklusion om revisionen af årsregnskabet for KTK. Revisionen af det kommunale regnskab har ikke givet anledning til bemærkninger af en sådan væsentlighed eller karakter, at der er anledning til at tage forbehold for hele eller dele af de indrapporterede tal til Københavns Kommunes regnskabssystem (KØR).

Vedtages rapporteringen af Bygge- og Teknikudvalget i den foreliggende form, og fremkommer der ikke under udvalgets behandling og vedtagelse af rapporteringen væsentlige nye oplysninger, vil den interne revision over for Københavns Kommunes Revisionsdirektorat forsyne rapporten for 2004 med revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Forvaltningsrevision. Den interne revision skal vurdere, om KTK driver en produktiv, effektiv og sparsommelig virksomhed inden for rammerne af god offentlig forvaltning.

KTK har i 2003 været igennem en større omstrukturering inden for den vedtagne effektiviseringsplan. Som led i planen foretages der løbende evalueringer af målopfyldelsen ved ekstern evaluator.

Det er den interne revisions vurdering, at denne proces erstatter behovet for en nærmere prøvelse af produktivitet, effektivitet og sparsommelighed i virksomhedens drift. Der henvises i øvrigt til efterfølgende kommentarer omkring bonusordninger.

Effektiviseringsplan og forretningsgange. Som rapporteret i revisionsprotokollat af 3. november 2004 har den interne revision kunnet konstatere, at virksomheden på en række kritiske områder er bagud med implementeringen af kontroller og rutiner, herunder særligt rutiner for kalkulation og opfølgning på entrepriser og rammekontrakter.

Den interne revision har modtaget kopi af en række nye forretningsgange på området, som omfatter:

- Sagsstyring.
- Sagsdokumentation og arkivering.
- Tilbudsafgivelse.
- Kalkulation.
- Kontraktstyring (standardparadigmer).

Dette samlede projektstyresystem er præsenteret for drifts- og afdelingsleder den 26. januar 2005, og alle sager over 200.000 kr. er fra 1. februar 2005 omfattet heraf.

Den interne revision vil følge op på implementeringen heraf i 2005.

Den interne revision oplyser endvidere, at direktøren den 1. november 2004, i forbindelse med overgangen til en ny organisationsstruktur, har udsendt "delegationsbestemmelser i KTK", som beskriver tegningsbeføjelserne for mellemledere i KTK.

Den interne revision er enig i disse samlede tiltag og har ingen væsentlige bemærkninger til indholdet heraf.

Regnskabsafslutning

Den interne revision har ved revisionen af årsregnskabet kunnet konstatere en yderligere fremgang i kvaliteten af økonomirapporteringen set i forhold til deres rapportering i revisionsprotokollat af 3. november 2004. Regnskabsafslæggelsen er aflagt efter en struktureret plan og er gennemført med en tilfredsstillende dokumentation af regnskabsposter indrapporteret til Københavns Kommunes regnskabssystem (KØR).

De har dog konstateret, at der ikke er foretaget den sædvanlige månedlige økonomigennemgang med de enkelte udførende afdelinger. Det er over for den interne revision oplyst, at det ikke tidsmæssigt har været muligt at planlægge disse regnskabsmøder i januar 2005.

Kvaliteten af analyser i regnskabsnotat til forvaltningen er tillige forbedret og giver en tilfredsstillende gennemgang af afvigelser og forskydninger i det realiserede resultat i forhold til prognoser og budget.

Anlægsaktiver. Den interne revision har i forbindelse med årsafslutningen stikprøvevis gennemgået grundlaget for de indregnede anlægsaktiver. Det er opfattelsen, at der er sket en betydelig styrkelse af de interne kontroller på området, herunder den struktur og dokumentation mv., der foreligger for virksomhedens materielle anlægsaktiver.

Den interne revision anbefaler, at fokus på den løbende regnskabsmæssige indregning af finansielt leasede aktiver styrkes, således at disse leasede aktiver samt gældsforpligtelser i denne forbindelse løbende kan indregnes i virksomhedens bogføring fra 1. januar 2005.

Bonus til ledelse. I årsregnskabet er der afsat 3,6 mio. kr. til udbetaling af bonus til de medarbejdere og ledere i KTK, hvis afdelinger kommer ud af 2004 med et bedre resultat end budgetteret samt resultatløn til afdelingscheferne, hvor kriterierne i aftalen er opfyldt.

Af de 3,6 mio. kr. kan langt hovedparten henføres til medarbejdere og driftsledere, mens afdelingschefer modtager en mindre del.

Resultatlønnen for afdelingschefer er efter det oplyste indført i forbindelse med ansættelse af nye chefer i løbet af 2004 og er sket på anbefaling fra Økonomiforvaltningen.

Bonusordningerne i øvrigt er historisk betinget og indført med henblik på at skabe en akkordlignende incitamentsstimulator for medarbejdergrupper, som ikke kan omfattes af akkord, med det formål at skabe et økonomisk incitament for den enkelte til at "yde lidt ekstra".

Den interne revision har over for ledelsen bemærket, at bonusudbetalingerne forekommer høje i betragtning af virksomhedens samlede økonomiske resultater. Ledelsen er enig heri, men har i respekt for indgåede aftaler og for at motivere til en realisering af effektiviseringsplanen fastholdt, men reduceret bonusudbetalingerne i 2004 på betingelse af en klar målopfyldelse. I forhold til tidligere blev det for 2004 gjort til en forudsætning, at ikke blot den pågældende afdeling nåede sit budget, men tillige KTK som helhed. Ledelsen har endelig oplyst, at bonusordningerne vil blive søgt yderligere reduceret i 2005.

IT-anvendelse. Som led i den løbende revision hos KTK har den interne revision foretaget opfølgning på deres afgivne observationer og anbefalinger rapporteret til KTK i rapport af 11. februar 2004 vedrørende den generelle IT-sikkerhed hos KTK.

Baseret på opfølgningen er det den interne revisions vurdering, at KTK i vid udstrækning har igangsat initiativer til en styrkelse af det generelle kontrolmiljø. Der er dog fortsat en række uafklarede forhold. Disse forhold vedrører:

- Der bør fortsat udarbejdes en IT-sikkerhedspolitik for KTK, der binder udarbejdende procedurer i relation til IT-sikkerheden hos KTK sammen. Der er fortsat

en risiko for et uensartet sikkerhedsniveau, der ikke lever op til ledelsens forventninger og krav til IT-sikkerheden.

Det anbefales, at der udarbejdes og implementeres en samlet IT-sikkerhedspolitik for KTK. IT-sikkerhedspolitikken bør ledelsesmæssigt godkendes.

- Idet 10 virksomheder deler domæne på netværket (MAG4), kan administratorer fra eksempelvis Vej & Park opnå adgang til KTK's filer og data på netværket. Dette medfører risiko for uautoriseret adgang til filer og data på netværket.

Det anbefales, at den anvendte struktur revideres og tilpasses, således at hver virksomhed tildeles eget ansvarsområde i relation til sikkerhedsadministrationen på netværket.

- Der er oprettet 59 administratorer på fællesdomænet. Dette medfører risiko for uautoriseret adgang til filer og data på netværket.

Det anbefales, at de tildelte administratorrettigheder revideres og begrænses.

Hovedparten af ovenstående observationer kan alene afklares af eller i samarbejde med Bygge- og Teknikforvaltningens centrale IT-afdeling. I den interne revisions tidligere rapport blev den generelle IT-sikkerhed kategoriseret som ikke-tilfredsstillende.

Det er den interne revisions forventning, at opfølgningen på ovenstående forhold kan medføre en forbedring af denne konklusion til acceptabel.

Bygge- og Teknikforvaltningen oplyser, at som konsekvens af det pågående arbejde i forvaltningen omkring en centralisering af IT-funktionen, vil de områder, som er påpeget af den interne revision, blive adresseret.

Det skal desuden påpeges, at i medfør af Sikkerhedsregulativets § 16 (BR422/02) foreligger der en BTF-sikkerhedsinstruks underskrevet 16. december 2003, som omfatter alle enhederne i forvaltningen.

Endvidere har Bygge- og Teknikforvaltningen i medfør af § 12 i Sikkerhedsregulativet gennemført en IT-risikoanalyse, hvor indholdet bl.a. ligger til grundlag for det fortsatte arbejde med IT-sikkerhed i forvaltningen.

II. Revisionsdirektoratets revision af lønudgifter for 2004

Lønudgifterne i KTK har ifølge regnskabet for 2004 andraget 268,3 mio. kr.

Revisionen af KTK har omfattet en gennemgang af forretningsgange og overholdelsen

heraf i praksis, herunder interne kontroller i forretningsgange mv., gennemgang af personalesager og øvrige områder.

Forretningsgange og overholdelsen heraf i praksis, herunder interne kontroller i forretningsgange mv. Revisionsdirektoratet konstaterede, at KTK ikke havde udarbejdet en egentlig forretningsgangsbeskrivelse for lønbehandlingen.

Det forudsattes, at KTK udarbejdede en forretningsgangsbeskrivelse, når Økonomiforvaltningen har udarbejdet nye generelle retningslinier for brugen af det anvendte lønsystem.

KTK har ikke udarbejdet oversigter over de personer, der af borgmester/forvaltningschef er bemyndiget til at anvise, men KTK er begyndt at indhente underskrifter fra bemyndigede medarbejdere.

KTK har – til brug for forvaltningens besvarelse af Revisionsdirektoratets brev af 21. december 2004 – over for Bygge- og Teknikforvaltningen redegjort for en række forhold vedrørende KTK's lønudgifter for 2004.

Det fremgår af redegørelsen, at KTK har haft væsentlige udfordringer med lønningerne for 2004 med baggrund i manglende support og specifikationer fra Accenture. Den manglende stabilitet fra Accenture, samt omfattende manuel lønbehandling og personlig ekspedition af henvendelser fra medarbejderne, har umuliggjort opgaven med systematisk lønbehandling. Herved reduceres overblikket over aktuel status med de mange rettelser.

I forbindelse med gennemførelsen af tilstedeværelseskontrol har KTK en enkelt registrering af udbetaling til en medarbejder, som ikke var ansat i KTK (er anmeldt til Accenture), men grundet voldsomt arbejdspress og dårligt afstemningsgrundlag kan KTK ikke bekræfte, at tilstedeværelseskontrollen har været effektiv i sidste halvdel af 2004.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af regnskaberne for 2004 aftalt med den interne revisor KPMG, at der forinden påtegning af regnskabet udsendes lister til KTK's afdelinger som grundlag for en tilstedeværelseskontrol.

Gennemgang af personalesager. Direktoratet har ud af antallet af ansættelser, der er registreret i lønsystemet med en tilgangsdato i 2004, tilfældigt udvalgt et større antal personalesager til revision. Udvælgelsen har omfattet flere overenskomster/aftaler.

Revisionen har omfattet en kontrol af, at:

- Aflønningen skete i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler.
- Oplysning om pengeinstitut var forsynet med lønmodtagerens underskrift.
- Sagerne forelå veldokumenterede.

Herudover blev det påset, at der forelå ansættelsesbreve, oplysningsskemaer og aftaler om lønindplacering med underskrifter af pågældende faglige organisation.

Endvidere blev der foretaget en gennemgang af enkelte personsager i forbindelse med ansattes fratrædelse.

Endelig blev der foretaget en gennemgang af udvalgte engangstillæg/-fradrag.

Øvrige områder. Det fremgår videre af førnævnte redegørelse, at KTK løbende har afstemt lønsedlerne med registreringerne i KØR. Grundet gentagne ændringer af regnskabstallene i KØR i allerede lukkede perioder har dette været omfattende og er stadig behæftet med usikkerhed.

KTK har i forbindelse med implementeringen af det nye lønsystem tilført lønbehandlingen betydelige og kvalificerede ressourcer, har deltaget særdeles aktivt i implementeringsarbejdet, har stillet konkrete forslag til forbedringer og har overholdt retningslinierne fra Accenture samt gennemført anbefalingerne fra Økonomiforvaltningen. KTK har kun i begrænset omfang været ramt af sygefravær blandt lønbehandlerne, som i øvrigt må siges at have høj anciennitet og kompetence. KTK's medarbejdere har bistået med undervisning i lønsystemet.

Trods denne indsats af ressourcer kunne KTK ikke bekræfte, at lønkonti var blevet behandlet i overensstemmelse med Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ, som bl.a. foreskriver specifikation på enkeltposter. KTK har endvidere mellemværender med Accenture, som det ikke har været muligt at få bekræftet, og KTK har derfor heller ikke haft mulighed for at henholdsvis afregne eller opkræve KTK's mellemværende.

Mellemværender med medarbejdere er usikre, da der i adskillige tilfælde sker afregning direkte mellem Accenture og medarbejderne, hvilket KTK kun har modtaget sumposter på. Det har ikke været muligt for KTK at afstemme disse sumposter i fuldt omfang.

KTK har endvidere gjort opmærksom på, at der løbende er modtaget henvendelser fra medarbejderne, som har fået udbetalt for meget i feriepenge, fejlagtige feriekort eller meddelelser om manglende samme. KTK har videregivet

alle disse informationer til Accenture efter de modtagne retningslinier, men kan ikke bekræfte, at forholdene senere er afklaret.

Revisionen af 2004 har vist, at den interne kontrol har været behæftet med mangler og usikkerhed, bl.a. på grund af manglende rapportering til brug for afstemning mellem lønsystemet og KØR samt som grundlag for udførelse af den interne kontrol.

Direktoratet har drøftet de bemærkninger, som revisionen af 2004 har givet anledning til, med KTK, og der vil ved revisionen af lønudgifterne for 2005 generelt blive foretaget en opfølgning heraf.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på byfornyelsesområdet mv.

Indhold

I. Plan & Arkitektur.

Revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring.

Revision efter lov om byfornyelse.

Bemærkninger til gennemgangen af byfornyesudgifter.

Revision af støtteberegninger efter saneringslovgivningen.

Supplerende revisorarbejder.

II. Byggeri & Bolig.

Revision efter lov om byfornyelse.

Rammebeløbsordningen.

Sagsgennemgangen.

Konklusion.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Bygge- og Teknikudvalget ved revisionsprotokollat af 7. juni 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 24. august 2005.

I. Plan & Arkitektur

Plan & Arkitekturs nettoudgifter på byfornyel-

sesområdet har udgjort følgende i 2004:

	Mio. kr.
Rammebelagte områder, drift	154,9
Rammebelagte områder, anlæg	<u>224,1</u>
I alt	<u>379,0</u>

Revisionsdirektoratet har afgivet erklæring på følgende opgørelser:

	Dato	Kr.
Byfornyesudgifter mv. omfattet af mellemkommunal udligning (2003)	15. april 2005	459.644.687
Statsrefusion af udgifter i henhold til lov om byfornyelse og boligforbedring (2003)	8. april 2005	32.491.907
Statsrefusion af udgifter i henhold til lov om byfornyelse (2003)	8. april 2005	65.888.150
Endeligt godkendte regnskaber (2003) i medfør af lov om byfornyelse og boligforbedring samt lov om byfornyelse	14. sept. 2004	-
Korrektioner vedrørende endeligt godkendte regnskaber (2003) i medfør af lov om byfornyelse og boligforbedring samt lov om byfornyelse	1.nov. 2004	-

Revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring

Ifølge Erhvervs- og Boligstyrelsens bekendtgørelse nr. 435 af 24. maj 1996 om regnskabsgodkendelse og revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beret-

ning om revisionen i henhold til denne bekendtgørelse.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og nævnte bekendtgørelse.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik. Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for

byfornyelses- og boligforbedringsområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Sagsgennemgangen har omfattet:

- Ejendommen Absalonsgade 21A
- Ved revisionen er der lagt særlig vægt på efterprøvning af:
- 1) beslutningens lovlighed,
 - 2) lovligheden af de godkendte udgifter,
 - 3) fordeling af de godkendte udgifter på forbedringsdel og tabsdel,
 - 4) størrelsen af "Førlejen" og den godkendte leje efter forbedring,
 - 5) renteberegninger,
 - 6) modregning af huslejestigning på byggelånet,
 - 7) lovligheden af omfanget af de kommunale udgifter,
 - 8) indtægter i forbindelse med salg af ombyggede ejendomme og ryddede grunde.

Revision efter lov om byfornyelse

Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets bekendtgørelser nr. 596 af 22. juni 2000 og nr. 90 af 7. februar 2001 – begge om regnskab og revision efter lov om byfornyelse – skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning i henhold til disse bekendtgørelser.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og ovennævnte bekendtgørelser.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for byfornyelsesområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Bygningsfornyelse (lovens kapitel 3)

Sagsgennemgangen har omfattet:

- Ejendommen Utterslev Torv 2 – Rentemestervej 110.
- Ejendommen Hedebygade 8-10 – Ballumgade 1-3.

Ved revisionen er der lagt særlig vægt på efterprøvning af:

- 1) beslutningens lovlighed,
- 2) lovligheden af de godkendte udgifter, jf. bekendtgørelse om støtteberettigede udgifter til bygningsfornyelse mv. efter lov om byfornyelse,
- 3) fordeling af godkendte udgifter på forbedringsdel og tabsdel,

- 4) oplysninger, der ligger til grund for beregning af forbedringstilskud og engangstilskud, jf. lov om byfornyelse §§ 61 og 61 a,
- 5) størrelsen af "førlejen" og den godkendte leje efter forbedring,
- 6) renteberegninger,
- 7) modregning af huslejestigning på byggelånet,
- 8) lovligheden af omfanget af de kommunale udgifter,
- 9) indtægter i forbindelse med salg af ombyggede ejendomme og ryddede grunde,
- 10) værdiansættelse af kommunale ejendomme,
- 11) tilsagn efter lov om byfornyelse § 92 og § 93 om forhøjet refusion,
- 12) kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved boligens statusskift samt opgørelse af støttebortfald ved statusskift, jf. lov om byfornyelse § 71, stk. 2 og 3,
- 13) kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved salg af ejerlejligheder og ejerboliger samt opgørelse af støttebortfald, jf. lov om byfornyelse § 68, stk. 3, og § 71, stk. 2 og 3,
- 14) kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved ændret anvendelse af erhvervslokaler samt opgørelse af støttebortfald, jf. lov om byfornyelse § 73, stk. 3,
- 15) kommunernes indtastning af oplysninger i det administrative edb-system BFO & BFU.

Aftalt boligforbedring (lovens kapitel 5)

Sagsgennemgangen har omfattet:

- Ejendommen Adelgade 115.
- Ejendommen Mozartsvej 17, Offenbachsvej 2-20, Wagnersvej 18.

Ved revisionen er der lagt særlig vægt på efterprøvning af:

- 1) at kommunalbestyrelsens fordeling af investeringsramme er foretaget i henhold til de kriterier, kommunen har fastsat for prioriteringen af ansøgninger,
- 2) overholdelse af fristen for kommunalbestyrelsens viderebringelse af meddelelser, jf. bekendtgørelse om aftalt boligforbedring nr. 928 af 15. december 1998, § 30, stk. 1,
- 3) overholdelse af fristen for kommunalbestyrelsens indberetning, jf. bekendtgørelse om aftalt boligforbedring nr. 928 af 15. december 1998, § 30, stk. 2,
- 4) at kommunens indberetning til ABF 99 er korrekt.
- 5)

Bemærkninger til gennemgangen af byfornyelsesudgifterne

Revisionsdirektoratet har ved revisionen hæftet sig ved, at

- De modtagne opgørelser over godkendte bygeregnskaber i byfornylingssager i 2004 ikke var fordelt på de relevante love.

Ifølge besvarelsen fra Bygge- og Teknikudvalget beklager Plan & Arkitektur, at listerne over de godkendte regnskaber ikke var fordelt på de relevante love som foreskrevet. Grundet uheldige omstændigheder i forbindelse med personaleudskiftning og et heraf opstået tidspres, var man ikke som normalt opmærksom på at kvalitetssikre de fremsendte lister. Plan & Arkitektur vil fremover sikre at listerne er udarbejdet korrekt.

- De gennemgåede forretningsgangsbeskrivelser ikke var ajourført i tilstrækkeligt omfang.

Det oplyses i besvarelsen, at Plan & Arkitektur er i gang med at opdatere forretningsgange, hvor det dog på byfornyelsesområdet kan være vanskeligt at holde trit med de hyppige lovændringer. Væsentlige dele af sagsbehandlingen, såsom gennemgang af aftalesedler, opdeling mellem vedligeholdelse og modernisering m.m. er dog ens uanset det aktuelle lovgrundlag.

- Borgerrepræsentationens beslutningsgrundlag for byfornyelsen ikke udgjorde en del af det konkrete sagsmateriale.

Det nævnes i besvarelsen, at Borgerrepræsentationen eller Bygge- og Teknikudvalget som oftest træffer beslutninger for et antal ejendomme ad gangen. Plan & Arkitektur har derfor valgt ikke at kopiere beslutningsgrundlaget, som dokumentation i hvert enkelt ejendomssag, som dog i alle sager er til stede og altid på fordring kan fremfindes fra arkiv. Plan & Arkitektur finder stadig denne

metode acceptabel og ønsker derfor at fastholde den.

- Den i øvrigt kvalificerede sagsbehandling – bør af sikkerhedsmæssige grunde – overvejes forbedret ved at begrænse håndskrevne beregninger og anden dokumentationsmateriale i videst muligt omfang.

Plan & Arkitektur har noteret sig Revisionsdirektoratets bemærkninger vedrørende håndskrevne beregninger og arbejds papirer. Plan & Arkitektur overvejer som en start muligheden for – af sikkerhedsmæssige grunde – at scanne disse dokumenter til arkivering samt at indføre en procedure til kvalitetssikring af beregningerne. Plan & Arkitektur vil i løbet af 1. kvartal 2006 lave en handlingsplan til sikring af elektronisk sagsbehandling.

Revision af støtteberegninger efter saneringslovgivningen

Erhvervs- og Boligstyrelsens cirkulære nr. 180 af 18. december 1989 om uddelegering af administrationen vedrørende afslutningen af saneringsplaner mv. fastsætter i kapitel 4.4, at revisionen af beregningen af støtte efter saneringslovgivningen sker efter samme principper som i de regler, der er fastsat for boligstøtte-regnskaber.

Ifølge Erhvervs- og Boligstyrelsens bekendtgørelse nr. 213 af 22. marts 1994 (nu bekendtgørelse nr. 816 af 3. november 1999) om regnskabsaflæggelse og revision af kommunernes boligstøtteregnskab skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning, hvori der redegøres for den udførte revision.

Revisionsdirektoratet har afgivet erklæring på følgende opgørelser:

	Dato	Kr.
Udbetalt statsrefusion efter saneringsloven (2003)	1. november 2004	52.920.649
Tillæg til udbetalt statsrefusion efter saneringsloven (2002)	1. november 2004	15.591

Supplerende revisorarbejder

Revisionsdirektoratet har i det forløbne år ydet regnskabsmæssig assistance hos Plan & Arkitektur angående afstemninger og specifikationer, dokumentation, opbevaring, transaktioner og forretningsgangsbeskrivelser.

Den regnskabsmæssige assistance blev bl.a. ydet i nedsatte arbejdsgrupper med deltagelse fra Plan & Arkitekturs Byfornyelseskontor, Regnskabskontor samt Revisionsdirektoratet.

Ovennævnte arbejde har i øvrigt givet anledning til, at Revisionsdirektoratet har foretaget en større undersøgelse specielt rettet mod de ejendomme, kommunen har overtaget. Under-

søgelsen blev afgivet i juni 2005: Større undersøgelse til Bygge- og Teknikudvalget om administrationen af kommunens råde-over ejendomme.

Revisionsdirektoratet har i forlængelse af tidligere revisionsarbejder bedt Plan & Arkitektur om at udarbejde en opgørelse over sagsbehandlingstiderne. Plan & Arkitektur har den 4. maj 2005 fremsendt opgørelsen for Byfornyelseskontorets sagsbehandlingstid for godkendelse af tre delelementer af en byfornyelsessag: Godkendelse af prissat projektforslag – tidligere benævnt forprojekt – (udelukkende teknisk behandling), godkendelse af licitationsresultat (teknisk og administrativ behandling) og godkendelse af byggeregnskab (teknisk og administrativ behandling) i perioden 2003-2004.

Der er tale om gennemsnitlige behandlingstider.

Godkendelse af *prissat projektforslag*:

År	Antal sager	Antal dage
2003	40	84
2004	35	72

Kontoret har fastsat en intern sagsbehandlingstid på 4 måneder svarende til ca. 120 dage.

Til trods for en stigning i antal af sager i denne kategori er der tale om en yderligere reduktion i behandlingstiden i forhold til perioden 2001-2002.

Godkendelse af *licitationsresultater*:

År	Antal sager	Antal dage
2003	31	69
2004	48	56

Intern sagsbehandlingstid er fastsat til 10 uger svarende til 70 dage.

Kontorets mål om at nedbringe sagsbehandlingstiden for denne sagskategori er således opfyldt nu, således at den interne frist overholdes.

Godkendelse af *byggeregnskaber*:

År	Antal sager	Antal dage
2003	63	135
2004	35	102

Der er i byfornyelseslovens § 74 fastsat en frist for godkendelse af byggeregnskaber på 6 måneder svarende til ca. 180 dage.

Selvom kontorets målsætning om at nedbringe sagsbehandlingstiden for godkendelse af byggeregnskaber var opfyldt i 2002, og en fastholdelse heraf derefter blev sat som mål, er det alligevel lykkedes at reducere sagsbehandlingstiden yderligere.

Plan & Arkitektur bemærker afslutningsvis, at alle sagsbehandlingstider, såvel interne som lovmæssige, overholdes således nu, og der er

ydermere tale om en reduktion af behandlingstiderne i forhold til fristerne.

II. Byggeri & Bolig

Byggeri & Boligs nettoudgifter på byfornyelsesområdet udgjorde 22,6 mio. kr. i 2004 (udgifter på 45,2 mio. kr. og indtægter på 22,6 mio. kr.).

Nettoudgifterne vedrører kommunens andel af udgifterne ved etablering af fælles friarealer og fællesanlæg for beboelsejendomme mv.

Revision efter lov om byfornyelse

Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets bekendtgørelse nr. 90 af 7. februar 2001 om regnskab og revision efter lov om byfornyelse skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning i henhold til denne bekendtgørelse.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og ovennævnte bekendtgørelse.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for byfornyelsesområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Rammebeløbsordningen

Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets bekendtgørelse nr. 929 af 15. december 1998 om etablering af fælles friarealer og fællesanlæg for beboelsejendomme m.v. efter lov om byfornyelse kan beslutningen omfatte: Rydningsarbejder, Beskedne bygningsarbejder samt Nyanlæg og møblering.

Omfanget af rydningsarbejder kan ske efter en konkret vurdering, mens der er fastlagt tilskudsrammer for omfanget af bygningsarbejder samt nyanlæg og møblering.

Rammebeløbet for nyanlæg og møblering beregnes som summen af:

- Beboelsestilskud, der udgør 2.100 kr. pr. bo lighed.
- Arealtilskud, der udgør 730 kr. pr. m² for de første 2.000 m² friareal, og for friarealer der udover udgør arealtilskuddet 190 kr. pr. m².

Rammebeløbet reguleres efter reguleringsindekset for boligbyggeri frem til det udgiftsmæssige tyngdepunkt for arbejdernes udførelse.

Tillæg til rammebeløbet kan accepteres ved beskedne udgifter til afhjælpningsforanstaltninger som følge af forurennet jord, ligesom der

kan accepteres tillæg til rammebeløbet, når der er tale om specielle og ekstraordinære forhold omkring det pågældende areal, og såfremt disse forhold medfører en væsentlig merudgift. Eksempler på sådanne forhold fremgår af afsnit 5.4.4. i Erhvervs- og Boligstyrelsens cirkulære nr. 92 af 3. juli 1986 om offentlig støtte til byfornyelse og boligforbedring m.v. (finansieringscirkulæret).

Omfanget af bygningsarbejder må ikke overstige 30 % af rammebeløbet til nyanlæg og møblering.

Udgifter afholdt inden for rammebeløbsordningen refunderes med 50 %.

Sagsgennemgangen

Alle Byggeri & Boligs sager er omfattet af lovens kapitel 3 (byggningsfornyelse).

Revisionen er foretaget ved undersøgelse af 5 ud af 13 sager, hvor endeligt ombygningsregnskab blev godkendt i 2004. Stikprøvestørrelsen svarer til, at 57 % af de afholdte udgifter er revideret.

Revisionen har vist en ensartethed i sagerne og sagsbehandlingen, hvorfor den valgte stikprøvestørrelse anses for værende tilstrækkelig til, at vi kan udtale os med en høj grad af sikkerhed.

For de udvalgte sager blev bl.a. efterprøvet om:

- Beslutningerne er lovlige, herunder at beslutningerne er gennemført af kommunen fælles for flere ejendomme (karreer) med fuld offentlig dækning af udgifterne, og at friarealerne kun er indrettet for byfornyelsesområdets beboere.
- Indtastningen af oplysninger i det administrative IT-system er korrekt.
- Der er tinglyst servituddokument vedrørende rådighed og fremtidigt driftsansvar på ejendommene.
- Licitationsreglerne er efterlevet.
- Regnskabet er rigtigt.
- De godkendte udgifter er lovlige.
- Der er sket en korrekt afgrænsning mellem rydningsarbejder, bygningsarbejder og arbejder omfattet af rammebeløbet.
- Rammebeløbene er reguleret efter reguleringsindekset for boligbyggeri frem til det udførelsesmæssige tyngdepunkt for arbejdernes udførelse
- Tillæg til rammebeløb er begrundet i specielle og ekstraordinære forhold, jf. cirkulære nr. 92 af 3. juli 1986 om offentlig støtte til byfornyelse og boligforbedring mv.

Konklusion

Det er direktoratets vurdering, at forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for området, herunder anvendelsen af IT-systemer, er hensigtsmæssige og betryggende.

De gennemgåede byggeregnskaber er i overensstemmelse med bogføringen og fremstår dokumenterede, ligesom de gennemførte beslutninger og godkendte udgifter er afholdt lovligt i overensstemmelse med lov om byfornyelse samt finansieringscirkulæret.

Revisionen har alene givet anledning til uvæsentlige bemærkninger vedrørende opgørelse af tilskudsramme og moms.

I besvarelsen oplyses det herom, at uoverensstemmelsen vedrørende opgørelsen af tilskudsrammen skyldes en ændring af principperne for tilskudsberegningen i løbet af et enkelt gårdanlægs tilblivelse. Byggeri & Bolig vurderer, at omstændighederne har været specielle og ikke i sig selv giver anledning til en ændring af procedurerne på området.

Uoverensstemmelsen vedrørende moms skyldes en banal bogføringsfejl. Byggeri & Bolig vurderer, at en enkelt fejl ikke ændrer det generelle indtryk af, at forretningsgangene efterleves på byfornyelsesområdet i Byggeri & Bolig.

Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
Formål.
Afgrænsning.
Metode.
- III. Organisation, opgaver og økonomisk udvikling.
Organisation.
Opgaver.
Økonomisk udvikling.
- IV. Indtægter og omkostningskalkulation.
A. Omkostningskalkulation.
B. Salg af ydelser.
C. Øvrige indtægter.
D. Lejeindtægter.
E. Periodisering af flerårige aftaler.
- V. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
- VI. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
- VII. Styringen i årets løb.

- A. Budgetopfølgning.
- B. Aktivitetsopfølgning.
- C. Resultatopfølgning.

VIII. Regnskabsaflæggelse.

IX. Vurdering af målopfyldelse og evaluering.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Bygge- og Teknikudvalget ved revisionsprotokollat af 22. juni 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 24. august 2005.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har foretaget en undersøgelse af økonomistyringen i Københavns Kirkegårde (Kirkegårdene).

Kirkegårdene havde i 2004 indtægter på 35,8 mio. kr. og udgifter på 87,4 mio. kr.

Kirkegårdene opnåede ved driften et budgetmæssigt mindreforbrug på 2,8 mio. kr., der udgjorde en kompenserende besparelse til dækning af merudgifter vedrørende anlæg på ca. 2,6 mio. kr.

Kirkegårdene varetager drift og vedligeholdelse af fem kirkegårde og 2 krematorier. Personaleforbruget udgjorde i 2004 i alt 197 årsværk.

Formålet med undersøgelsen har været at analysere og vurdere økonomistyringen: Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav, Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder, Styringen i årets løb, Regnskabsaflæggelsen samt den efterfølgende Vurdering af målopfyldelsen og evaluering. Som særligt tema har indgået Kirkegårdenes indtægter.

Undersøgelsen har vist følgende:

- *Indtægterne* vedrører bl.a. vedligeholdelsesopgaver for Det mosaiske Troessamfund. Revisionsdirektoratet finder det ikke entydigt, om de gældende bestemmelser, om kommuners opgavevaretagelse – herunder kommunalfuldmagtens bestemmelser om accessorisk virksomhed – indebærer, at Kirkegårdene kan udføre denne opgave. Dette bør klarlægges.

I Bygge- og Teknikudvalgets besvarelse af 24. august 2005 oplyses det, at Bygge- og Teknikforvaltningen primo 2005 har foretaget en vurdering af grundlaget for Københavns Kirkegårdes opgaveløsning for Mosaisk Troessamfund. Vurderingen er foretaget på baggrund af Indenrigsministeriets tidligere udtalelser vedrørende tilsvarende sager og er desuden sammenholdt med den rådgivning, advokatfirmaet von Haller har givet i KTK samt den af von Haller udarbejdede vejledning om kommunalfuldmagten i forhold til KTK's aktiviteter.

Det er forvaltningens vurdering, at Københavns Kirkegårdes opgaveløsning for Mosaisk Troessamfund kan rummes inden for begrebet accessorisk virksomhed, om hvilket Indenrigsministeriet har udtalt at:

1. Opgaven skal knytte sig naturligt til en i øvrigt kommunal opgave.
2. Opgaven skal være underordnet i forhold til hovedvirksomheden.
3. Opgaven må ikke i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdri vende.

Disse punkter vurderes at være opfyldt i dette tilfælde, hvorfor forvaltningen vurderer, at opgaveløsningen ikke strider imod de gældende bestemmelser om kommuners opgavevaretagelse. I denne vurdering er der taget udgangspunkt i det nuværende opgaveniveau.

Revisionsdirektoratet finder endvidere, at indtægterne – i 2004 bruttoindtægter på 1,8 mio. kr. – fra Troessamfundet burde have indgået i bevillingerne.

Ifølge besvarelsen tager Københavns Kirkegårde dette til efterretning. Det oplyses, at disse indtægter er medregnet i forslaget til budget for 2006.

Ifølge bestemmelserne i Kirkegårdenes vedtægt skal der foretages omkostningskalkulationer bl.a. i forhold til gartneriske arbejder. Kirkegårdene har hidtil foretaget omkostningskalkulationer på udvalgte ydelser. Kirkegårdene har i 2005 intensiveret arbejdet med omkostningskalkulationer, herunder en belysning af, om der er behov for en revision af beregningsgrundlaget.

Revisionsdirektoratet tilslutter sig Kirkegårdenes arbejde med internt at opdele budget og regnskab på de nye hovedaktivitetsområder.

- *Fastsættelsen af mål og resultatkrav* omfatter gode initiativer. Der skal dog arbejdes videre med mere operationelle mål og resultatkrav, der i højere grad følger kommunens økonomistyringsmodel, og som dækker Kirkegårdenes samlede opgaver samt øger informationsværdien, fx for så vidt angår vurdering af produktivitet og effektivitet, gennemsigthed og muligheder for prioritering. Det oplyses i besvarelsen, at Københavns Kirkegårde arbejder seriøst med mål, krav, opfølgning mv. via flere forskellige tiltag. Der arbejdes bl.a. med en normtidsanalyse, som skal synliggøre timeforbruget på den enkelte aktivitet. En ny budgetmodel skal

sammen med Activity-Based-Costing skabe større gennemskuelighed og give bedre muligheder for at prioritere. Det er hensigten, at den nye budgetmodel skal danne grundlag for budgetforslag 2007. Derudover arbejdes der med virksomhedsplanen og en tilhørende handlingsplan, som er udarbejdet for at sikre, at indholdet i virksomhedsplanen gøres operationelt. Emner til virksomhedsplanen vil være realisér- og målbare. Opmærksomheden henledes på, at virksomhedsplanen også vil vedrøre "kerneydelsen", som bl.a. inkluderer servicering af pårørende til afdøde personer. De pårørende er typisk følelsesmæssigt påvirkede, og det kan være svært præcist at måle effekten af en optimering af den service, der tilbydes. Det samme gør sig gældende for projektet "livsduelighed", som er en fremadrettet aktivitet for de ansattes trivsel og livssituation.

- *Budgetprocessen* er hensigtsmæssigt tilrettelagt. Kirkegårdene har på markarbejdsområdet for sommersæsonen et dokumenteret fokus på sammenhængen mellem aktiviteter og ressourcer og har fastsat flerårige mål for udviklingen i personaleforbruget. En komplet analyse, der også omfatter gran- og vintersæsonen, er planlagt. Revisionsdirektoratet ser implementeringen af tidsregistreringssystemet og kirkegårdssystemet som en styrkelse af ledelsesværktøjerne, der bl.a. kan bidrage til ledelsens vurdering af produktivitet og effektivitet på hele kirkegårdsområdet – dvs. også ud over markarbejdsområdet.
- *Styringen i årets løb* har ikke givet anledning til bemærkninger for så vidt angår budgetopfølgningen. I forhold til resultatopfølgningen og den eksterne aktivitetsopfølgning skal der arbejdes videre med operationelle mål, aktiviteter og resultatkrav.
- *Regnskabsaflæggelsen* fremstår hensigtsmæssig.
- *Vurderingen af målopfyldelse og evaluering* kan aldrig blive bedre end de muligheder, som karakteren af de fastsatte mål og resultatkrav giver. Det kontaktnet, der er etableret i forbindelse med 6-by samarbejdet, kunne med fordel udvides til sammenligninger af plejeniveau og vedligeholdelse samt procedurer for kvalitetsstyring. Ifølge besvarelsen er Københavns Kirkegårde enig i, at 6-by samarbejdet skal op-

timeres i det omfang, som de andre byer er villige til, og bidrager allerede aktivt hertil.

Sammenfattende finder Revisionsdirektoratet, at Kirkegårdenes igangværende tiltag, med bl.a. ny budgetmodel, Activity-Based-Costing, kirkegårdssystemet samt tidsregistreringssystemet, er et godt fundament for en yderligere styrkelse af økonomistyringen.

II. Indledning

Formål

2. Revisionsdirektoratet har som led i revisionen af 2004 gennemført en større undersøgelse af økonomistyringen i Københavns Kirkegårde (Kirkegårdene).

Kirkegårdene blev etableret som en kontraktstyret virksomhed pr. 1. januar 2000.

I 2004 havde Kirkegårdene en nettoudgift på 51,6 mio. kr. (indtægter på 35,8 mio. kr. og udgifter på 87,4 mio. kr.).

I 2004 opnåede Kirkegårdene ved driften et budgetmæssigt mindreforbrug på 2,8 mio. kr., der udgjorde en kompenserende besparelse til dækning af merudgifter vedrørende anlæg på ca. 2,6 mio. kr.

I de foregående 3 år var på driften opnået et budgetmæssigt mindreforbrug på samlet 5,3 mio. kr. Det samlede personaleforbrug udgjorde i 2004 i alt 197 årsværk.

Økonomistyring opfattes som de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så virksomhedens målsætning opfyldes bedst muligt.

Revisionsdirektoratets kortlægning, analyse og vurdering af økonomistyringen er baseret på en model for økonomistyring, der er kendetegnet ved en cyklus omfattende følgende 5 faser, jf. Økonomiforvaltningens økonomistyringsproces fra november 2002:

- Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
 - Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
 - Styringen i årets løb.
 - Regnskabsaflæggelse.
 - Vurdering af målopfyldelse og evaluering.
- Som særligt tema har indgået Kirkegårdenes indtægter.

Afgrænsning

3. Undersøgelsens overordnede referenceramme har været kommunens model for økonomistyringens cyklus.

Revisionsdirektoratet nævner flere af Kirkegårdenes forretningsgangsbeskrivelser. Det har ikke været et led i undersøgelsen at efterprøve, hvorvidt de interne kontroller i disse bliver efterlevet.

I det omfang, der indgår vendinger som "Direktoratet har fået oplyst at..", indebærer dette, at oplysningen kun i begrænset omfang er søgt yderligere dokumenteret.

Undersøgelsen er afgrænset af indtægter og udgifter registreret på funktion 0.40 og 6.51, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan.

Undersøgelsen fokuserer på Kirkegårdenes fremadrettede initiativer. Den endelige effekt af disse er naturligvis endnu ikke fuldt synlig.

Metode

4. Som led i undersøgelsen er bl.a. indsamlet en lang række dokumenter og andet styringsgrundlag: Virksomhedsplan, virksomhedskontrakt, forretningsgangsbeskrivelser, vedtægt, gravstedsbreve og servicedeclarationer samt interne og eksterne analyser, kommissorier og rapporter. Endvidere er tilvejebragt en lang række udtræk af såvel økonomiske som andre data gennem Kirkegårdenes ledelsesinformationssystem.

Der er gennemført interview med ledende medarbejdere i Kirkegårdene. Interviewene har bredt fokuseret på mange aspekter ved den økonomiske styring.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet referat om de afholdte interview, som efterfølgende er godkendt af Kirkegårdene.

Undersøgelsen indeholder beskrivende afsnit (II-III) samt et efterfølgende afsnit om indtægter og omkostningskalkulationer. Dernæst er undersøgelsens afsnit V-IX struktureret ud fra Københavns Kommunes økonomistyringsmodel. Kirkegårdenes økonomistyring er bl.a. vurderet i forhold til de pejlemærker, der følger af Københavns Kommunes koncept for benchmarking af økonomistyringen, jf. bl.a. Økonomiforvaltningens rapport "Benchmarking af økonomistyringen i Københavns Kommune – Resultater af 2. runde", udarbejdet foråret 2004.

III. Organisation, opgaver og økonomisk udvikling

Organisation

5. Kirkegårdene er en kontraktstyret virksomhed under Bygge- og Teknikforvaltning.

gen. Seneste virksomhedskontrakt er indgået for perioden 1. januar 2003 til 31. december 2006. Virksomhedskontrakten fastlægger de overordnede målsætninger for Kirkegårdene og præciserer de forudsætninger og midler, der er til rådighed i kontraktperioden.

Kirkegårdenes virksomhedskontrakt er under revision. Dette får også indflydelse på virksomhedsplanen.

Bestemmelser om opgave og kompetencefordelingen på kirkegårdsområdet fremgår bl.a. af Bygge- og Teknikudvalgets Delegationsfor-tegnelse fra januar 2005.

Kirkegårdenes organisationsstruktur:

Bygge- og Teknikudvalget

Direktionen består af Kirkegårdschefen og kirkegårdslederen.

De administrative opgaver varetages primært fra Bispebjerg Kirkegård.

Kirkegårdene varetager drift og vedligeholdelse af fem kirkegårde: Vestre Kirkegård, Bispebjerg Kirkegård, Assistens Kirkegård, Sundby Kirkegård og Brønshøj Kirkegård.

Kirkegårdene varetager endvidere drift og vedligeholdelse af krematorier på Bispebjerg og Sundby Kirkegård.

Tabel 1: Kirkegårdenes størrelse i m² og procentvis fordeling

	m ²	%
Vestre Kirkegård	537.000	41
Bispebjerg Kirkegård	436.391	34
Assistens Kirkegård	200.591	15
Sundby Kirkegård	101.237	8
Brønshøj Kirkegård	29.696	2
I alt	1.304.915	100

Kilde: Københavns Kirkegårde

Opgaver

6. Lovgrundlaget for Kirkegårdene er lov nr. 346 af 26. juni 1975 om begravelse og ligbrænding (begravelses- og ligbrændingsloven) og lovekirkens kirkebygninger og kirkegårde (kirkegårdsloven).

Ifølge begravelses- og ligbrændingsloven skal lig enten begraves eller brændes. Begravel-

ser skal ske på folkekirkens kirkegårde eller andre af kirkeministeren godkendte gravpladser, herunder kommunale kirkegårde. Ligbrænding skal ske i krematorier, der ligeledes er godkendt af kirkeministeren.

Folkekirken ejer de fleste begravelsespladser i Danmark.

De københavnske kirkegårde ejes af Københavns Kommune.

Den kommunale bemyndigelse findes i Kirkegårdenes vedtægt (vedtaget af Borgerrepræ-

sentationen den 25. maj 1989 og stadfæstet af Kirkeministeriet) samt i det i medfør heraf udstedte tidsregulativ fra 1990 om bl.a. bestilling af begravelse, bisættelse og urnenedsættelse.

Kirkegårdene har som mission i forhold til offentligheden at:

- Afholde højtideligheder, begrave og kremere afdøde personer.
- Forsyne de efterlevende med mindsteder for afdøde personer.
- Indgå aftaler med efterlevende om anlæg og pasning af gravsteder.
- Varetage de myndighedsopgaver, som er henlagt til virksomhedens område.
- Varetage driften af kirkegårdene i deres helhed med fælles arealer, bygninger, stier, veje, tekniske anlæg og velfærdsforanstaltninger.

Kirkegårdene skal desuden i denne sammenhæng:

- Være en særlig del af Københavns rekreative muligheder; ikke blot for gravsteds-ejerne, men også for borgerne i almindelighed.
- Vedligeholde og værne om kultur- og naturværdier, skønhedsindtryk og idealer skabt af tidligere generationer.
- Med skønheds- og kvalitetssans udføre nødvendige forandringer med pietetsfølelse og forståelse for historiske værdier.

Kilde: Virksomhedskontrakten 1. januar 2003-31. december 2006

Visionen er at:

- Fastholde og videreudvikle positionen som professionelle udøvere af kirkegårdsdrift.

Tabel 2: Udviklingen i kremationer, urnenedsættelser, højtideligheder og begravelser.

Antal pr. år	2000	2001	2002	2003	2004
Kremationer	6.001	6.548	6.228	5.997	5.920
Urnenedsættelser	4.587	4.594	4.553	4.324	4.206
Højtideligheder	1.366	1.348	1.347	919	1.210
Begravelser	506	494	550	492	511

Kilde: Københavns Kirkegårde

Det fremgår af tabellen, at antallet af ydelser varierer over årene – men ikke væsentligt.

Ultimo 2004 er der i alt 32.797 gravsteder i brug på de 5 kirkegårde, dertil kommer askefællesgravene.

Der er vedligeholdelsespligt på 13.843 gravsteder svarende til 42,2 % af gravstederne. Kirkegårdene varetager vedligeholdelsesopgaven for alle disse gravsteder.

- Vejlede og støtte borgerne i den vanskelige situation, de finder sig i de ved et dødsfald.
- Udvikle gravstedsformer i pagt med tiden og borgernes behov og ønsker.
- Være førende inden for miljøbevidst kirkegårdsdrift.
- Også i fremtiden være en attraktiv arbejdsplads, der sikrer, at den nødvendige fastholdelse og rekruttering kan ske.
- Forbedre vores "livsduelighed", dvs. at "sundhed er frihed for sygdom, der er oplevelsen af fysisk og psykisk velvære, og det er ikke mindst evnen til at modstå belastninger og være i stand til at udnytte de muligheder, man møder i tilværelsen".

Kilde: Virksomhedsplanen 2004-2005

7. I 2004 døde 5.500 indbyggere i København. Dødstallet er fra 2001 støt faldet fra 6.153 svarende til 10,6 %. Dødeligheden i København ligger ca. 1 % over landsgennemsnittet, men nærmer sig nu dette gennemsnit.

Nedenstående tabel viser udviklingen i kremationer (brænding af lig), urnenedsættelser (nedsættelse af askeurne i gravsted eller kolumbariet), højtideligheder (i kapel med eller uden deltagelse af præst og kor) og begravelser (nedsættelse i kistegravsted eller kistefællesgravsted):

af kirkegården, og familierne køber disse gravsteder på disse betingelser.

Der er 18.954 gravsteder uden vedligeholdelsespligt. Gravstedsejere kan vælge selv at vedligeholde gravstedet, eller mod betaling overlade opgaven til private gartnere eller Kirkegårdene.

Kirkegårdene varetager mod betaling vedligeholdelsen af 11.956 gravsteder uden vedligeholdelsespligt svarende til 63,1 %. De resterende 6.998 gravsteder uden vedligeholdelsespligt bliver vedligeholdt af gravstedsejerne.

Kirkegårdene varetager alt vedligeholdelse af områder der er udlagt som askefællesgrave.

Bestemmelser om vedligeholdelsespligt eller ej, følger af Kirkegårdenes vedtægt:

"Begravelsesvæsenet kan fastsætte særlige bestemmelser med hensyn til gravstedernes indretning eller pålægge særlige vilkår med hensyn til anlæg og benyttelse (gravstedsservitutter) inden for afdelinger på kirkegårdene eller inden for områder i urnehallerne."

Ovennævnte servitutter er en del af aftalen mellem parterne. Heraf fremgår forpligtelser – vilkår for brugsret af gravsted – for ejerne i forbindelse med vedligeholdelse af gravstederne.

Kirkegårdene fastsætter således vilkårene for vedligeholdelsespligten samt omfanget af gravsteder med vedligeholdelsespligt.

Økonomisk udvikling

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

Af tabellen nedenfor fremgår udviklingen fra 2001 til 2004 i driftsbevilling, driftsregnskab samt de årlige afvigelser (bruttobeløb i mio. kr.):

Tabel 3: Driftsbevilling, driftsregnskab samt afvigelser

År	Bevilling		Regnskab		Bevillingsafvigelse
	Udgifter	Indtægter	Udgifter	Indtægter	
2004	88,391	34,000	87,372	35,797	- 2,816
2003	84,517	31,600	86,034	34,625	- 1,507
2002	82,544	31,080	84,398	34,520	- 1,586
2001	80,395	30,500	81,845	34,155	- 2,205

Kilde: Københavns Kommunes regnskab 2001-2003 samt KØR/DataWarehouse 2004. Løbende priser - = Mindreforbrug.

Kirkegårdens nettobevilling er fra 2001-2004 steget fra 49,9 til 54,4 mio. kr. svarende til 9 %. Kirkegårdene har i alle årene haft et bevillingsmæssigt mindreforbrug på driften.

I driftsbevillingen er ikke medregnet, at Kirkegårdene siden 2001 har varetaget vedligeholdelsesopgaver for Det mosaiske Troessamfund og dermed oppebåret en årlig bruttoindtægt på ca.

1,8 mio. kr. Opgaven vil indgå i bevillingen fra 2006.

Af tabellen nedenfor fremgår udviklingen fra 2001 til 2004 i anlægsbevilling, -regnskab samt de årlige afvigelser (mio. kr.):

Tabel 4: Anlægsbevilling, anlægsregnskab samt afvigelser

År	Bevilling	Regnskab	Bevillingsafvigelse
2004	0,771	3,367	2,596

2003	30,983	30,212	- 0,771
2002	41,499	33,693	- 7,806
2001	26,494	23,566	- 2,928

Kilde: Københavns Kommunes regnskab 2001-2003 samt KØR/DataWarehouse 2004. Løbende priser- = Mindreforbrug.

Mindreforbruget i 2001-2003 skyldtes primært tidsmæssige forskydninger i færdiggørelse af Bispebjerg Krematorium. Merforbruget i 2004 skyldtes forskellen mellem den kommunale prisfremskrivning og byggeindekset

IV. Indtægter og omkostningskalkulation

I dette afsnit er indledningsvis skitseret udviklingen i Kirkegårdens indtægter i perioden 2001-2004 – opdelt på hovedindtægtstyperne:

Tabel 5: Kirkegårdens indtægter fra 2001-2004

Hovedindtægtstype	2001	2002	2003	2004
Salg af ydelser	31,678	31,600	32,042	33,373
Øvrige indtægter	2,384	2,824	2,477	2,302
Lejeindtægter	0,093	0,097	0,106	0,122
I alt	34,155	34,521	34,625	35,797
Fra år til år i %		1,1	0,3	3,4

Kilde: Udtræk fra KØR/DataWarehouse. Løbende priser

Salg af ydelser udgjorde i 2004 ca. 33,4 mio. kr. og omfatter indtægter ved salg af gravsteder, ligbrændinger, kapelhøjtideligheder mv. samt indtægter ved vedligeholdelse af gravsteder. Indtægternes størrelse har været forholdsvis stabil gennem årene. Største stigning fandt sted fra 2003 til 2004 med 4,2 %.

Øvrige indtægter består primært af indtægter ved vedligeholdelsesopgaver for Det mosaiske Troessamfund (1,8 mio. kr. i 2004) samt indtægter ved marketenderierne på Bispebjerg Kirkegård og Vestre Kirkegård (0,5 mio. kr. i 2004). Herudover indgår salg af materiel.

Øvrige indtægter udgjorde i 2004 ca. 2,3 mio. kr. Udsvingene i 2001-2004, jf. tabel 5, skyldes bl.a. salg af materiel.

Lejeindtægter vedrører 6 lejemål (4 beboelseslejemål og 2 arealer).

Lejeindtægterne udgjorde i 2004 ca. 125.000 kr.

Salg af ydelser, øvrige indtægter og lejeindtægter.

Dernæst er i underafsnit A redegjort for omkostningskalkulationer. I B-D er de enkelte indtægtstyper behandlet, og i underafsnit E er behandlet periodiseringen af indtægter ved flerårige aftaler.

9. Kirkegårdens samlede indtægter steg fra 2001-2004 med 4,8 %, der i det væsentligste skyldes forøgede indtægter ved salg af ydelser, jf. nedenfor (mio. kr.):

A. Omkostningskalkulation

10. Det er Revisionsdirektoratets grundlæggende synspunkt, at der på områder, hvor kommunen oppebærer indtægter, skal foretages omkostningskalkulationer.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem indeholder i kapitel 9 en vejledning om omkostningskalkulationer. Vejledningen skal ses i lyset af, at udviklingen gennem de senere år har sat større fokus på tilrettelæggelsen af kommunernes virksomhed, herunder for produktionsformer og -metoder i forbindelse med tilvejebringelsen af den kommunale service.

Med iværksættelsen af regeringens initiativer i forbindelse med frit-valg, servicestrategier og udfordringsretten er der sat yderligere fokus på opgørelsen af omkostninger forbundet med den kommunale serviceproduktion.

Budget- og regnskabssystemets vejledning bygger på princippet om opgørelse af de langsigtede gennemsnitsomkostninger. Herved tages hensyn til, at der i kalkulationen skal indgå

samtlige omkostninger forbundet med produktionen.

I en omkostningskalkulation medregnes alle omkostninger for den nærmere afgrænsede aktivitet.

En række omkostninger kan direkte henføres til den pågældende aktivitet, typisk løn og materialer.

Herudover kan der være behov for at indregne indirekte omkostninger, der ikke direkte kan henføres til pågældende aktivitet, typisk fællesomkostninger samt fx afskrivning og forrentning af drifts- og anlægskapital.

11. Af Kirkegårdenes vedtægt fremgår at ud over de ydelser, der er omtalt i takstregulativet, udføres gartneriske og andre arbejder på gravsteder og urnepladser mod betaling. For de ydelser beregnes en pris, der giver dækning for indkøb af materialer, arbejds løn, afgifter til det offentlige (herunder moms) samt administration.

Ifølge vedtægtens bestemmelser skal der således foretages omkostningskalkulationer fx i forhold til gartneriske arbejder.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at Kirkegårdene hidtil har foretaget omkostningskalkulationer på udvalgte ydelser (fx renholdelse af udvalgte gravstedstyper og grandækning samt krematorietakst og gravning til kiste og urne).

I 2005 er der under overgartnerkredsen nedsat et udvalg, der skal belyse, om der er behov for en revision af kalkulationsgrundlaget i forhold til vedligeholdelse for gravstedsejers regning (det entreprenørmæssige område) samt foretage de herefter fornødne kalkulationer.

Efterfølgende er det hensigten på tilsvarende vis at gennemgå kalkulationsgrundlaget i forhold til begravelse, kremationer mv. (det monopoliserede område).

Arbejdet med omkostningskalkulationer understøttes af en igangværende omlægning af opstillingen af det interne budget og regnskab, fra et fokus på opfyldelsen af de finansielle rammer til et aktivitetsbaseret omkostningsregnskab (Activity-Based-Costing). Der sker i forbindelse hermed en identifikation og analyse af aktiviteter og processer relateret til de enkelte hovedaktivitetsområder; dette med henblik på at knytte ressourcer og ydelser sammen.

Dette arbejde sker primært med henblik på styrkelse af den interne styring ved at tilvejebringe grundlaget for den fordeling af direkte og indirekte omkostninger, som er en forudsætning for omkostningskalkulationer.

Sekundært er formålet hurtigt og præcist at kunne svare på økonomispørgsmål fra bl.a. Bygge- og Teknikudvalget.

Fra 2006 opdeles den overordnede budget- og regnskabskonto (0.40 kirkegårde) i den interne styring på følgende hovedaktivitetsområder:

- Det monopoliserede område (begravelse, kremationer mv.).
- Det entreprenørmæssige område (opgaver for gravstedsejere, herunder opgaver for Det mosaiske Troessamfund).
- Det kirkegårdsrekreative område (arealer der ikke anvendes til begravelse).
- Det kulturelle område (rundvisninger).
- Myndighedsområdet (fx ekspedition af be- demænd).

12. Kirkegårdene tog et nyt kirkegårdssystem i drift i februar 2005. Kirkegårdssystemet er et sagsstyringssystem til administration af indtægter ved salg af ydelser. Systemet understøtter arbejdsgange i forbindelse med planlægning, opfølgning og afregning.

Kirkegårdssystemet styrer bl.a. krematorieoplysninger, oplysninger til kapel mv. samt aftaler om forlængelse og udløb af gravsteder og vedligeholdelse mv.

Kirkegårdssystemet fakturerer automatisk og er integreret med KØR.

Dette indebærer, at den centrale kirkegårdsadministration nu varetager alt arbejde omkring fakturering.

Som følge af den sensible karakter af Kirkegårdenes ydelser – i form af fx kremation og begravelse – foretages manuelle konfereringer til sikring mod fejl i de leverede ydelser.

B. Salg af ydelser

13. Det fremgår af kirkegårdslovens § 12, at der ved enhver kirkegård skal være en vedtægt. Vedtægten skal blandt andet indeholde takstbestemmelser vedrørende erhvervelse, fornyelse og vedligeholdelse af gravsteder.

Loven indeholder ikke retningslinier for, hvorledes størrelsen af takster og priser fastsættes.

14. Det fremgår af vedtægten for Kirkegårdene at:

"Takster fastsættes endeligt af Borgerrepræsentationen i et takstregulativ. Takstregulativet skal indeholde takster for erhvervelse og fornyelse af gravsteder og urnepladser, for gravning af grave, samt endvidere taksterne

for ligbæring, ligbrænding og benyttelse af kapel med orgel- og kortjeneste."

Vedtægten indeholder ikke retningslinier for, hvorledes størrelsen af takster fastsættes.

Det fremgår endvidere, at:

"Ud over de ydelser, der er omtalt i takstregulativet, udfører begravelsesvæsenet gartneriske og andre arbejder på gravsteder og urnepladser mod betaling.

For de ydelser beregnes en pris, der giver dækning for indkøb af materialer, arbejds løn, afgifter til det offentlige (herunder moms) samt administration."

15. Kirkegårdens indtægter ved salg af ydelser vedrører bl.a. gravsteder, kor, ligbæring, gravning, kremation mv. (det monopoliserede område).

Det monopoliserede område er kendetegnet ved ydelser, hvor Kirkegårdene ikke er i en konkurrencesituation med private gartnere, entreprenører el.lign.

Indtægterne ved det monopoliserede område udgjorde i 2003 ca. 21,5 mio. kr.

(som følge af overgang til nyt kirkegårdssystem er indtægten vanskelig at opgøre for 2004).

For de ydelser, Kirkegårdene betegner som monopoliserede, gælder at det er op til kommunen at afgøre, hvordan balancen skal være mellem brugerbetaling og skattefinansiering, men der er en grænse for, hvor høje taksterne må være: En takst må aldrig være højere end de udgifter, der er forbundet med den ydelse, som taksten vedrører.

Kirkegårdene har oplyst, at takstfastsættelsen i Københavns Kommune er sket ud fra et underliggende hensyn om samme takstniveau som i omkringliggende kommuner.

16. Kirkegårdene oppebærer endvidere indtægter ved vedligeholdelse, gran, udsmykning mv. for gravstedsejers regning (det entreprenørmæssige område).

Det entreprenørmæssige område er kendetegnet ved ydelser, der kan varetages af andre, fx private gartnere.

Indtægterne ved det entreprenørmæssige område udgjorde i 2003 ca. 10,6 mio. kr.

(som følge af overgang til nyt kirkegårdssystem er indtægten vanskelig at opgøre for 2004).

For de ydelser, kirkegårdene betegner som entreprenørmæssige, gælder, at en pris for entreprenørmæssige ydelser ikke må være lavere end de medgåede omkostninger, da der ellers sker konkurrenceforvridning.

17. Kirkegårdene har som led i en benchmarkingsproces holdt indledende møder i efteråret 2004 med de øvrige byer i 6-by samarbejdet. Benchmarking af takster er også drøftet.

Benchmarkingsprocessen opleves som vanskelig, bl.a. grundet forskelle i ydelsernes indhold og sammensætningen samt forskelle i fx bygningsomkostninger.

For nærværende udveksles oplysninger (årsrapporter) om mængden af de forskellige ydelser og aktiviteter.

C. Øvrige indtægter

18. Øvrige indtægter vedrører primært vedligeholdelse for Det mosaiske Troessamfund.

Det fremgår af virksomhedskontrakten, at Kirkegårdene inden for gældende lovgivning og direktiver udstedt af Borgerrepræsentationen samt virksomhedskontrakten kan indgå aftaler om levering af ydelser til andre kirkegårde mv.

Københavns Kirkegårde indgik i 2001 en 5-årig kontrakt med Det mosaiske Troessamfund om ren- og vedligeholdelse på Mosaisk Vestre Begravelsesplads og på den jødiske begravelsesplads i Møllegade i København samt begravellesfunktionen på Mosaisk Vestre Begravelsesplads. Det mosaiske Troessamfund kontaktede selv Kirkegårdene.

I første omgang blev hele begravellespladsen registreret i GIS (Geografisk Informations System). Det tog to personer to måneder at registrere alle gravsteder samt græs, hække mv.

Kirkegårdenes tilbud omfattede et førsteangrebsindgreb med omlægninger af forskellig art (oprettende arbejde) samt efterfølgende drift. Indsatsen fra Kirkegårdenes består nu af ren drift.

Kirkegårdenes indtægter ved vedligeholdelse for Det mosaiske Troessamfund bliver fra 2006 indlagt i Kirkegårdenes bevilling.

Sagen har været til overvejelse i Bygge- og Teknikforvaltningen, og det har været overvejet at få foretaget en juridisk vurdering af opgavevaretagelsens lovlighed.

Der er ikke på nuværende tidspunkt foretaget en juridisk vurdering. Kirkegårdene oplyser, at det er uklart, om det er nødvendigt, når opgavens omfang tages i betragtning, ligesom opfattelsen er, at der er tale om accessorisk virksomhed.

D. Lejeindtægter

19. Kirkegårdene råder over 4 tidligere tjenesteboliger beliggende på Vestre Kirkegård.

Boligerne bebos af medarbejdere på almindelige lejevilkår.

Københavns Kirkegårde råder endvidere over arealer på henholdsvis Sundby og Vestre Kirkegård, som er udlejet til henholdsvis en privat stenhuggerforretning og Københavns Kommunes Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning.

Lejefastsættelsen er – bortset fra arealet lejet af FAF – foretaget i marts 2003 med bistand af Ejendomsdrift under Kultur- og Fritidsudvalget. Revisionsdirektoratet forudsætter, at denne procedure også anvendes fremover.

E. Periodisering af flerårige aftaler

20. En række af de ydelser, som Kirkegårdene leverer til gravstedsejerne, vedrører flerårige aftaler – fx betaling forud for vedligeholdelse i 10 år.

Kirkegårdene har bragt spørgsmålet om den rette regnskabspraksis for bogføring i relation til sådanne aftaler op over for Revisionsdirektoratet.

Københavns Kommune udarbejder både et udgiftsbaseret regnskab og et omkostningsbaseret regnskab.

Regnskabspraksis for kommunens udgiftsbaserede regnskab indebærer et indregningskriterium, hvor en indbetaling for en flerårig aftale indtægtsføres fuldt ud samme år, som indbetalingen modtages. Kirkegårdene har herefter en forpligtelse til at levere ydelser i de følgende år, og omkostningerne herved indregnes løbende i regnskabet.

I et omkostningsbaseret regnskab spiller periodisering og matchning en væsentlig rolle. Efter dette princip måles de økonomiske konsekvenser – af en transaktion der har betalingsmæssig konsekvens – i de perioder, hvor transaktionerne opstår, frem for i de perioder, hvor de udmøntes i pengestrømme.

En korrekt regnskabspraksis i et omkostningsbaseret regnskab indebærer, at betaling for en flerårig aftale opføres som en forpligtelse i regnskabet, og at betalingen herefter løbende indtægtsføres over aftalens løbetid.

Københavns Kommune har endnu ikke indført omkostningsbaserede bevillinger.

Det er derfor direktoratets opfattelse, at en ændring af Kirkegårdenes praksis for bogføring af flerårige aftaler må afvente indførelsen af omkostningsbaserede bevillinger.

21. Revisionsdirektoratet vurdering. Det kan konstateres, at Kirkegårdenes samlede indtægter har udviklet sig stabilt i perioden 2001-2004, og

at usikkerheden i forhold til budgettering derfor må anses for forholdsvis lille.

Revisionsdirektoratet finder det ikke entydigt, om de gældende bestemmelser om kommuners opgavevaretagelse – herunder kommunalfuldmagtens bestemmelser om accessorisk virksomhed – indebærer, at Kirkegårdene lovligt kan udføre vedligeholdelsesopgaver for Det mosaiske Troessamfund.

Direktoratet finder, at dette bør klarlægges.

Revisionsdirektoratet skal bemærke, at indtægterne fra Det mosaiske Troessamfund burde have indgået i bevillingerne.

Ifølge bestemmelserne i Kirkegårdenes vedtægt skal der foretages omkostningskalkulationer bl.a. i forhold til gartneriske arbejder. Kirkegårdene har hidtil foretaget omkostningskalkulationer på udvalgte ydelser.

Kirkegårdene har i 2005 intensiveret arbejdet med omkostningskalkulationer, herunder en belysning af, om der er behov for en revision af beregningsgrundlaget.

Revisionsdirektoratet vil med interesse følge dette arbejde.

Revisionsdirektoratet tilslutter sig Kirkegårdenes arbejde med internt at opdele budget og regnskab på de nye hovedaktivitetsområder.

V. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav

I dette afsnit er behandlet målsætninger (flerårige mål), mål og resultatkrav mv. Der afsluttes med Revisionsdirektoratets vurdering af Kirkegårdenes gennemførelse af denne fase af økonomistyringen.

22. En moderne og effektiv økonomistyring stiller krav om et sammenhængende målhierarki, der er forankret i virksomhedens mission, vision, strategier og værdigrundlag.

Dette indebærer en identifikation af de berørte aktivitetsområder, og at der for de enkelte aktivitetsområder foretages en systematisk nedbrydning af de overordnede målsætninger i en række konkrete mål med tilhørende målepunkter og måltal, der videre udmøntes i en række resultatkrav.

Resultatkrav bør udtrykke de kortsigtede rammer for forvaltningens ressourceindsats i det aktuelle budgetår.

Resultatkrav retter sig mod en styring af ressourceindsatsen og formuleres på grundlag af bl.a. overvejelser om hvilke og hvor mange ressourcer, der skal indsættes på de enkelte aktiviteter, således at målene opfyldes. Resultatkrav

tatkravene skal i overensstemmelse med de opstillede mål formuleres i operative termer. Resultatkravene skal derfor så vidt muligt formuleres i en række nøgletal, der er dækkende for de ressourcer (input), som medgår ved udførelsen af de enkelte aktiviteter med henblik på frembringelsen af de enkelte resultater (output).

Dækkende nøgletal kan udtrykkes ved bl.a. fastsættelse af krav til arbejdskraftproduktiviteten, fx antal sager el. lign. pr. årsværk. De opstillede nøgletal kan også udtrykkes ved fastsættelse af en pris for gennemførelse af de enkelte aktiviteter eller resultater.

Ved at omsætte ressourceindsatsen til økonomiske termer knyttes sammenhængen naturligt til budgetlægningen, som er økonomistyringens næste fase.

23. Københavns Kirkegårde oplyser, at de overordnede rammer og målsætninger fremgår af kirkegårdsloven, begravelses- og ligbrændingsloven samt Bygge- og Teknikforvaltningens ledelsesgrundlag og Kirkegårdens arbejdsmiljøpolitik.

I kirkegårdsloven er det særligt § 1, der virker som en overordnet og styrende målsætning:

- At sørge for, at der er tilstrækkelig plads til begravelser på kirkegårde, og at disse fungerer som værdige og vel vedligeholdte begravelsespladser.
- At sikre, at der ikke sker en forringelse af de kulturværdier, der er knyttet til kirkebygninger og kirkegårde.

Missionen og visionen, der bl.a. fremgår af virksomhedskontrakten og virksomhedsplanen, er

tidligere gengivet i afsnit III om Kirkegårdens opgaver.

24. *Virksomhedskontrakten* indeholder en række flerårige mål over for interessenterne. Udvalgte elementer er i det følgende gengivet i kortfattet form:

- *Politisk styre:* Reorganisering af krematorieforholdene. Revision af Kirkegårdens vedtægt.
- *Borgerne:* Gennemføre brugerundersøgelser. Revidere servicedeklarationer. Etablere hjemmeside. Brede udbud af personlige urnegravsteder.
- *Bedemandshvervet:* Gennemføre brugerundersøgelse samt igangsætte eventuelle aktiviteter. Afholde informationsmøde. Udsende "Kirkegårdsnyt".
- *Medarbejdere:* Målrettet kompetenceudvikling. Kurser i teambuilding. Uddannelse af voksenlærlinge.
- *Virksomheden generelt:* Udbygge digitaliseringen af kortmateriale. Udvikle 6-by samarbejdet med ressourcesammenligninger. Vedligeholde kapeller og andre faciliteter på højt niveau.

25. *Virksomhedsplanen* for 2004-2005 udmønter 3 strategiske temaer, der er fastlagt af Bygge- og Teknikforvaltningen – samt 2 strategiske temaer fastlagt af Kirkegårdene – i en række aktiviteter, mål og initiativer.

Tabel 6: Strategiske temaer

Forvaltningens strategiske temaer	Kirkegårdens strategiske temaer
Forretningsudvikling	Kirkegårdsspecifikt edb-system
Attraktiv arbejdsplads	Socialt ansvar
Økonomi og resultater	

Kilde: Virksomhedsplanen

Som led i den løbende styring af implementeringen af virksomhedsplanen er udarbejdet en

handlingsplan, der omfatter 33 emner. Opfølgning på fremdriften sker ca. hver 14. dag på ledelsesmøder.

26. Budget. Kommunens budget 2005 – Generelle bemærkninger – indeholder ikke mål for Kirkegårdene.

Det oplyses i Bygge- og Teknikforvaltningens del af kommunens budget 2005 – generelle bemærkninger – at der arbejdes med en overordnet virksomhedsplan for forvaltningen, der nedbrydes i virksomhedsplaner for de enkelte enheder.

Da dette arbejde ikke var tilendebragt på tidspunktet for budgetudarbejdelsen, er der kun medtaget ganske få mål for forvaltningen. Det forventes, at budgettet vil være betydeligt mere fyldestgørende i det kommende budgetmateriale.

Det fremgår endvidere af budgettet, at Kirkegårdene endnu ikke kan udregne enhedspriser, men at dette forventes at kunne ske til budgettet for 2006.

Ud over budgettets aktivitetsoplysninger – der væsentligst viser udviklingen i antal begravelser, urnenedsættelser, højtideligheder og kremationer – indeholder budgettet ikke mål eller resultatkrav.

I bemærkningerne til Bygge- og Teknikforvaltningens del af kommunens budget 2005 – Bevillingsforudsætninger – oplyses, at antallet af sæsonbeskæftigede udvides, samt at krematorietaksten for udenbys boende er foreslået sat op.

27. Revisionsdirektoratets vurdering. En *virksomhedskontrakt* udgør et godt udgangspunkt for aftaler om Kirkegårdenes kompetencer, rammer, ansvar, opgaver, aktiviteter og mål mv.

Virksomhedskontraktens indhold og form kan dog styrkes, så den bliver styringsmæssigt væsentligt mere relevant. Kirkegårdenes virksomhedskontrakt er under revision. Den kontrakt, der i foråret 2005 blev indgået mellem Bygge- og Teknikforvaltningen og Kommune Teknik København, vil tjene som skabelon. Direktoratet bifalder det kvalitative løft af virksomhedskontrakternes indhold og form, som den udarbejdede skabelon er udtryk for.

Revisionsdirektoratet anser *virksomhedsplanen* for et meget anvendeligt udviklingsværktøj til at sikre et fremadrettet fokus og en systematisk tilgang til en identifikation og gennemførelse af de væsentlige aktiviteter og mål. En gennemførelse af virksomhedsplanens initiativer kan ligeledes medvirke til at forbedre den politiske styrings- og beslutningsproces gennem den tilve-

jebringelse af styringsrelevant information, der følger af en gennemførelse af planens initiativer.

Fra et styringsmæssigt perspektiv vil forelæggelse af virksomhedsplanen for det politiske niveau give et godt indblik i virksomhedens arbejde og anledning til politisk stillingtagen.

Budgettets indhold om målsætninger, mål og resultatkrav er svagt.

Aktivitetsoplysningerne forekommer ikke dækkende for de mange yderligere opgaver, der varetages i Kirkegårdene.

Kirkegårdenes aktiviteter omfatter mange andre interessante facetter end begravelser, urnenedsættelser, kremationer og højtideligheder – fx hele vedligeholdelsessiden, det kulturelle område, udviklingsaktiviteter mv. – som der også kunne rapporteres om.

28. Det er Revisionsdirektoratets sammenfattende vurdering, at Kirkegårdenes gennemførelse af økonomistyringens fase 1 omfatter gode initiativer og aktiviteter.

Der skal dog arbejdes videre med at fastsætte operationelle mål og resultatkrav, der i højere grad følger tankegangen i kommunens økonomistyringsmodel, og som dermed vil være mere dækkende for Kirkegårdenes samlede opgavevaretagelse samt øge informationsværdien over for det politiske niveau.

Direktoratet forventer, at det igangværende arbejde med bl.a. Activity-Based-Costing, tidsregistreringssystem samt ny budgetmodel på mange områder vil kunne bidrage til en forbedring af Kirkegårdenes gennemførelse af økonomistyringens fase 1.

VI. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder

29. I dette afsnit behandles budgetlægningen, som omfatter den politiske og administrative proces, hvor den samlede ressourceindsats prioriteres på de forskellige aktiviteter.

Det er væsentligt, at budgetlægningen tilrettelægges som en naturlig forlængelse af mål- og resultatfasen med henblik på at skabe en sammenhængende økonomistyring.

Budgetlægningen er den fase i økonomistyringen, hvor de forventede økonomiske konsekvenser af de planlagte aktiviteter opgøres. Centralt i denne proces er således en opgørelse af de forventede økonomiske konsekvenser af den valgte ressourceindsats, som udgør fundamentet for gennemførelse af aktiviteterne til frembringelse af resultaterne. Budgetlægningen

bør således bl.a. bygge på et kendskab til prisen for gennemførelse af de enkelte aktiviteter.

Budgetprocessen er overordnet reguleret i kommunens Budget- og Regnskabshåndbog samt de øvrige forudsætninger og rammer, der udstikkes af Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget samt af Bygge- og Teknikudvalget og Bygge- og Teknikforvaltningen.

30. Kirkegårdene har primo 2005 udarbejdet en revideret forretningsgangsbeskrivelse for budgetproceduren. Forretningsgangen beskriver bl.a. ansvar og opgaver samt opgavernes termin.

Bygge- og Teknikforvaltningens direktion udsender forslag til fordeling af rammen i forvaltningen. Kirkegårdenes Økonomisektion har ansvar for, at der udarbejdes budgetforslag i henhold til den udmeldte ramme, og at forslaget bliver meddelt til Bygge- og Teknikforvaltningen. Økonomisektionen skal ligeledes indtaste budgetforslagene og siden det periodiserede budget i KØR. Endelig skal Økonomisektionen fordele og

udmelde det vedtagne budget til de budgetansvarlige i Personalsektionen, Ekspeditionskontoret, Driftskontoret (om bygninger), Krematorier og de decentrale Driftskontorer.

Kirkegårdene udarbejder alene periodiserede månedsbudgetter for det samlede budget, ligesom løn og indtægter ikke budgetteres ud til decentrale enheder.

Kirkegårdenes direktion og ledelse er ansvarlig for at drøfte og fordele henholdsvis budgetforslag og det vedtagne budget.

Som nævnt i afsnit IV.A. om omkostningskalkulationer er Kirkegårdene i færd med – til internt brug – at omlægge opstillingen af budgettet, ligesom der i forbindelse med kommunens ny budgetmodel arbejdes med ydelseskataloget.

31. Af tabellen nedenfor fremgår de budgetterede omkostninger og indtægter i perioden 2001-2005 (mio. kr.):

Tabel 7: Budgetterede omkostninger og indtægter

	2001	2002	2003	2004	2005
Løn	53,470	55,554	56,764	57,454	58,101
Brændsel, anskaffelser, varekøb	12,961	11,189	5,370	14,337	13,150
Tjenesteydelser	13,964	15,801	22,383	16,600	16,556
Indtægter	-	-	-	-	-
	30,500	31,080	31,600	34,000	34,782

Kilde: Regnskab 2001-2005

Det væsentligste ressourceforbrug vedrører medarbejdere. De budgetterede lønomkostningerne udgør i 2005 i alt 58 mio. kr. svarende til 66,2 % af de samlede omkostninger.

Tjenesteydelser vedrører bl.a. bygningsvedligeholdelse og arealvedligeholdelse, herunder diverse belægningsarbejder. Endvidere indgår kontrakter om vedligeholdelse af ovne og andet teknisk udstyr i krematorierne samt IT-serviceordninger og vagtordninger.

Budgetforudsætninger

I det følgende er redegjort for en række væsentlige forudsætninger bag budgettet.

32. Kirkegårdene gennemførte i starten af 1990'erne en benchmarkingsanalyse af markerbejderområdet (udearbejdende gartnere og specialarbejdere) med andre kommuner. Efterfølgende

blev analysens resultater udvidet til hele virksomheden (andre medarbejdergrupper).

En gennemgang af hele virksomheden resulterede i en reduktion af personaleforbruget fra 1992-1997 på ca. 25-30 %. Reduktionen kunne bl.a. gennemføres som følge af:

- Arealomlægninger, der rationaliserede driften.
- Effektiviseret brug af maskiner.
- Reduktion i den øverste ledelse.

I 2003 påbegyndte Kirkegårdene en reorganisering med vægt på teams. Endvidere har en nylig overgang til elektronisk fakturering samt et nyt kirkegårdssystem bevirket ændrede mere centraliserede administrative rutiner. Kirkegårdene har endvidere påbegyndt normberegninger af personalebehovet, jf. det efterfølgende.

Af efterfølgende tabellen fremgår udviklingen i Kirkegårdenes faktiske personaleforbrug fra 2001-2004:

Tabel 8: Udvikling i årsværk

	2001	2002	2003	2004
Arbejdsledelse, gartnere inkl. elever, specialarbejdere	133,5	132,0	131,0	131,0
Ledelse og administration	26,0	26,0	28,0	30,0
Kapel og krematorium	26,0	26,0	21,0	19,0
Rengøring og kantine	16,5	16,5	14,0	14,0
Kulturopgaver	1,0	1,0	3,0	3,0
I alt	203,0	201,5	197,0	197,0

Kilde: Københavns Kirkegårde

Det samlede personaleforbrug er fra 2001-2004 faldet med 6 årsværk svarende til 3 %. I 2004 var det samlede personaleforbrug på 197 årsværk, heraf udgjorde arbejdsledelse, gartnere og specialarbejdere den største andel med 66,5 %. Ledelse og administration udgjorde den næststørste andel med 15,2 %.

For gartnere og specialarbejder kan supplerende oplyses, at Kirkegårdene i dag (medio 2005) anvender ca. 30 % sæsonbeskæftigelse i spidsbelastningsperioden mellem 15. marts og 31. oktober (sommersæsonen). Det er et mål, at anvendelsen af sæsonbeskæftigelse forøges. Personaleforbruget af gartnere og specialarbejdere – ekskl. arbejdsledelse og elever – udgør i 2005 i alt 121 medarbejdere. Personaleforbruget søges i forbindelse med naturlig afgang reduceret til 115 medarbejdere i 2006 og til 109 medarbejdere i 2007-2008.

33. Plejeniveau og normberegning. Som tidligere nævnt indgår Kirkegårdene aftaler om pleje og vedligeholdelse af gravsteder. Kirkegårdene er endvidere, jf. virksomhedskontrakten, forpligtet til at pleje fællesarealer, stier, veje mv. samt at vedligeholde og værne om kultur- og naturværdier, for at disse kan være en særlig del af Københavns rekreative muligheder, også for borgerne i almindelighed.

Plejeniveauet er over for gravstedsejere defineret ved tilstandskrav (servicedeklarationer). Sådanne krav beskriver arealernes ønskede tilstand. For øvrige arealer, fx rekreative, fremgår tilstandskravene bl.a. af Kirkegårdenes "Håndmanual for gartnere".

Til brug for den interne styring af pleje og vedligeholdelse arbejder Kirkegårdene imidlertid også med udførelseskrav, der er formuleret som beskrivelser af, hvor ofte opgaverne skal varetages.

Kirkegårdene har således for markarbejderområdet defineret 70 basiselementer (arbejdsopgaver), der dækker opgaverne i sommersæsonen.

For hvert basiselement er opgavens omfang bestemt ud fra:

- Antal enheder (fx stk., meter eller m²).
- Normeret tidsforbrug (sekunder) pr. enhed.
- Antal gange opgaverne skal udføres i sæsonen.

Det normerede tidsforbrug pr. basiselement/enhed er fastsat ud fra normer i tidligere akkordaftaler med fagforeningerne, noget er fastsat ud fra tidsstudier, og en del er fastsat ud fra et sagkyndigt skøn. I forbindelse med det påbegyndte arbejde med tidsregistrering kan der med tiden indsamles mere præcise data.

Der er herudover indlagt skønnet tidsforbrug til forefaldende arbejde, fx service i forhold til gravstedsejere samt anlæg af gravsteder.

Det er hensigten at foretage stikprøvevise efterprøvninger af normerne, ligesom hækklipping på kistegrav og renovationskørsel tidsmåles i 2005.

Normeringen af tidsforbruget pr. basiselement/enhed er endeligt vedtaget af fordelingsudvalget (ledelse og tillidsrepræsentanter).

Kirkegårdene har således foretaget en beregning af ressourcebehovet for sommersæsonen, og på grundlag heraf fastsat de i det ovenfor anførte mål for udviklingen i personaleforbruget af gartnere og specialarbejdere frem til 2007-2008. Vedligeholdelse for Det mosaiske Troessamfund indgår også i normberegningen.

34. Kirkegårdene iværksatte i starten af 2005 anvendelsen af et nyt tidsregistreringssystem.

Revisionsdirektoratet har valgt at medtage det nye tidsregistreringssystem i nærværende underafsnit om budgetforudsætninger, da systemet bl.a. kan ses som en styrkelse af budgetlægningsprocessen. Systemet kan bl.a. bidrage til en finjustering af normtal for udførelseskrav, som beskrevet i det foregående, og i øvrigt styringen i årets løb.

Formålet med tidsregistreringssystemet er at fremskaffe erfaringsdata og styringsparametre i forbindelse med den daglige drift af Kirkegårdenes udearealer.

Systemet skal:

- Dokumentere, hvad ressourcerne anvendes til.
- Beregne enhedspriser på arbejdsopgaver.
- Bidrage til at fordele mandskab på arbejdsopgaver.
- Kvalitetssikre driftsplanlægningen og budgetteringen.
- Bruges til sammenligning af præstationer, nøgletal og service i 6-bysamarbejdet.

Tidsregistreringssystemet indebærer, at der på markarbejderområdet dagligt registreres tidsforbrug på 67 arbejdsopgaver defineret af Driftskontoret: Fx rydning af gravsted, kantstikning, værktøjs etc.

Registreringen sker pr. halve timer via stregkodelæsere. Arbejdslederne for hvert område fører tilsyn med registrering og indlæsning af data. I forbindelse med at arbejdslederen indlæser data, udskrives dokumentation for de indlæste data for hver medarbejder, som derefter forelægges medarbejderen.

Tidsregistreringssystemets uddata ligger til grund for kontering og månedlig bogføring i KØR. Før februar 2005 foregik hele denne proces manuelt bl.a. ved daglig udfærdigelse af dagsedler mv.

Foreløbigt foretages tidsregistreringen i forhold til driften af kirkegårdenes udearealer. Kirkegårdene oplyser, at det påtænkes at overføre systemet til anlæg og måske senere administration. Med hensyn til administrationen afventes for det første erfaringerne med den tidsregistrering, der lige er sat i gang, og derudover vil det, ifølge Kirkegårdene, formentlig aldrig komme til at gælde hele administrationen, men måske udvalgte områder.

35. Revisionsdirektoratets vurdering. Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at budgetprocessen i Københavns Kirkegårde er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

Kirkegårdene har for sommersæsonen – den vigtigste sæson – et dokumenteret fokus på at sikre sammenhæng mellem aktiviteter og res-

sourcer og har på grundlag heraf fastsat mål for udviklingen i personaleforbruget.

En komplet analyse, der også omfatter gran- og vintersæsonen, er planlagt.

Revisionsdirektoratet ser tidsregistreringssystemet og kirkegårdssystemet som en styrkelse af ledelsesværktøjerne, der kan bidrage til vurderingen af produktivitet og effektivitet på hele kirkegårdsområdet – dvs. også ud over markarbejderområdet.

VII. Styringen i årets løb

36. Styringen i årets løb har til formål at sikre tilvejebringelse af et grundlag, som muliggør en opfølgning af økonomistyringens to første faser – mål og resultater samt budgetlægningen. En sammenfattende opfølgning af budgetlægningsfasen sker ved regnskabsaflæggelsen (fase 4), og den sammenfattende opfølgning af mål og resultater foretages i målopfyldelsesfasen (fase 5).

Et grundlag for en sådan tilvejebringelse sikres dels ved en løbende registrering og klassificering af styringsrelevant information dels ved tilrettelæggelse af et internt kontrolsystem.

Den løbende registrering og klassificering af styringsrelevant information kan opdeles i økonomiske data og andre data. De økonomiske data udgøres bl.a. af regnskabsmæssige registreringer i fx KØR og kirkegårdssystemet. De andre data kan bl.a. være data om kvantiteten og kvaliteten af resultaterne samt registrering af aktiviteter, ressourcer og tidsforbrug – fx i Kirkegårdenes tidsregistreringssystem.

Afgørende ved udarbejdelse af et kvalificeret ledelsesgrundlag er en afklaring og systematisering af hvilke målinger, herunder hvilke målemetoder, nøgletal og resultatindikatorer, der skal benyttes med henblik på at tilvejebringe de styringsrelevante informationer, som der er behov for med henblik på at prioritere, styre og udvikle aktivitetsområderne.

I ledelsesinformationsgrundlaget kan indgå nøgletal om bl.a. forholdet mellem ressourceindsatsen og resultaterne (produktivitet) samt beregninger af, hvad de enkelte aktiviteter og resultater koster. Også opstilling af nøgletal om forholdet mellem målopfyldelsen og ressourceindsatsen (effektivitet), dvs. om der frembringes de rette resultater med den ønskede kvalitet til de lavest mulige omkostninger, er relevant i denne sammenhæng.

Ud over de løbende dataregistreringer skal der til brug for styringen i årets løb tilrettelægges en række kontrolhandlinger i form af bud-

get-, aktivitets- og resultatopfølgning og andre virksomhedsrettede interne kontroller.

De overordnede procedurer for budget-, aktivitets- og resultatopfølgning fremgår af kommunens Budget- og Regnskabshåndbog.

Revisionsdirektoratet har i de følgende underafsnit A-C kategoriseret styringen i årets løb som: Budgetopfølgning, aktivitetsopfølgning og resultatopfølgning.

A. Budgetopfølgning

37. Den løbende opfølgning tager udgangspunkt i et månedsopdelt budget og en månedlig budgetopfølgning.

Budgetopfølgningen danner 4 gange om året baggrund for den eksterne rapportering til Bygge- og Teknikudvalget om det aktuelt forventede årsregnskab samt aflæggelse af kvartalsregnskab. Formålet med den kvartalsvise rapportering om det forventede regnskab er at sikre overblik over den økonomiske udvikling for derved at sikre overholdelsen af årets budget. Rapporteringen skal ske i månederne januar, april, juli og oktober.

I månederne april, juli og oktober skal der samtidig aflægges kvartalsregnskab (for henholdsvis 1. kvartal, 1.-2. kvartal og 1.-3. kvartal).

38. Kirkegårdene har udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse, der dækker opgaver, ansvar, termin og fremgangsmåde for såvel den månedlige budgetopfølgning som udarbejdelse af kvartalsregnskaber og forventet årsregnskab.

Den månedlige budgetopfølgning foretages på grundlag af forbrugsoversigter fra KØR, lønsystemet og kirkegårdssystemet. Ansvar for udarbejdelsen er placeret hos lederne af Økonomisektionen, Personalsektionen og Ekspeditionskontoret.

Kirkegårdenes centrale ledelse er ansvarlig for at følge op på forbruget via oversigterne.

Forbrugsoversigten viser totaltal for hele virksomheden og er opdelt på funktioner: Administration, fællesomkostninger, begravelser, gravsteder, urnepladser, arealer, bygninger, materiel, kremationer, marketenderi.

Forbrugsoversigten indeholder omkostninger og indtægter i henhold til periodens budget og regnskab samt indeværende og forrige års procentvise forbrug for perioden samt restbudget.

Herudover modtager ledelsen månedligt oversigt over kapitalbevillingssager, sygestatistik samt ajourført handlingsplan for de igangværende sager under virksomhedsplanen.

De budgetansvarlige medarbejdere skal kontrollere det bogførte forbrug. En bekræftelse herom skal afgives til Økonomisektionen. P.t. sker dette ved mundtlige henvendelser. Det er hensigten, at der fremover skal gives skriftlig tilbagemelding.

Når Kirkegårdenes arbejde med opdeling på de 6 hovedaktivitetsområder er gennemført, skal forbrugsoversigterne tilrettes og det vil blive lettere for de budgetansvarlige at se, hvilke konti de enkelte råder over. Kirkegårdene oplyser, at opmærksomheden er rettet mod, at der kan være behov for at KØR-kontoplanen også tilrettes.

Der foretages månedlig afstemning af balancenkonti og specifikation af tilgodehavender og gældsposter.

39. Økonomisektionen udfærdiger på baggrund af de månedlige forbrugsoversigter den eksterne kvartalsvise rapportering om det forventede årsregnskab samt rapporteringen om kvartalsregnskaber.

Revisionsdirektoratet har gennemgået ovennævnte rapportering for perioden januar 2004 til januar 2005. Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

B. Aktivitetsopfølgning

40. Aktivitetsopfølgning skal ses som en integreret del af god økonomistyring og kommunens mål- og rammestyring samt budget- og resultatopfølgning. Hovedformålet er at skabe en sammenhæng mellem de mål og aktivitetsforudsætninger, der er fastsat i budgettet, samt de ressourcer, der skal føre til at aktiviteterne nås.

Formålet er bl.a. at kunne vurdere produktiviteten af kommunens virksomhed og at øge gennemsigtigheden, sammenligneligheden og mulighederne for prioritering på det administrative og på det politiske niveau.

I den eksterne rapportering for april og oktober skal der rapporteres om den forventede aktivitet for hele året samt den konstaterede aktivitet i henholdsvis 1. og 1.-3. kvartal. Hvis den i budgettet fastsatte aktivitet for hele året ikke forventes opfyldt, skal rapporteringen ledsages af en kort forklarende tekst.

41. Kirkegårdenes interne aktivitetsopfølgning sker ved en løbende ledelsesmæssig overvågning samt ved anvendelse af ledelsesinformationssystemer, herunder tidsregistreringssystem, kirkegårdssystem, opfølgning på virk-

somhedsplan og handleplan mv. Dette er behandlet tidligere.

Kirkegårdene rapporterer eksternt om de aktivitetsoplysninger, der fremgår af budgettet: Begravelser, urnenedsættelser, kremationer og højtideligheder.

C. Resultatopfølgning

42. Der skal også ske opfølgning på budgettets målsætninger med tilhørende resultatkrav. Opfølgningen danner 3 gange årligt baggrund for udvalgenes rapportering til Økonomiudvalget om status for målopfølgningen.

Der skal i økonomirapporteringen for 1. halvår redegøres for opfyldelse af mål og resultater.

Der skal herudover i rapporteringen for 1. kvartal og for 1.-3. kvartal ske en rapportering af målopfølgningen, såfremt denne afviger væsentligt fra det fastsatte mål i budgettet eller fra tidligere indrapporteret målopfølgning.

Mål- og resultatstyring, herunder rapporteringen af resultaterne, skal ses som en integreret del af kommunens mål- og rammestyling. Hovedformålet med mål- og resultatstyringen er at skabe en sammenhæng mellem de mål der er sat, de aktiviteter og ressourcer der skal føre til at målene nås og de endelige resultater, der skabes.

Mål- og resultatstyringen kan bidrage til at sikre større effektivitet og gennemsækelighed i opgavevaretagelsen. Resultatfokus indebærer en større vægtning af de ikke-finansielle forhold ved kommunens virksomhed. Resultatopfølgning – der er rettet mod effekterne – er derfor et vigtigt supplement til budget- og aktivitetsopfølgning.

Der vil være mulighed for at supplere udvalgte mål, fastlagt i budgettet, med andre væsentlige mål, fastsat af udvalget. I forbindelse med resultatopfølgningen i regnskabet kan der vælges flere eller andre mål til opfølgning end udvalgt i den løbende opfølgning.

43. Af Kirkegårdenes eksterne rapportering om resultatopfølgning i 2004 fremgår, at der ikke er væsentlige afvigelser set i forhold til de budgetterede, forventede aktiviteter. Herudover fremgår intet om resultatopfølgning.

44. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet har ingen bemærkninger til procedurerne for budgetopfølgningen og finder, at de nye initiativer vil yderligere styrke Kirkegårdenes arbejde hermed.

Om resultatopfølgningen og den eksterne aktivitetsopfølgning skal direktoratet henvise til, at

der skal arbejdes videre med at fastsætte operationelle mål for aktiviteter og resultater.

VIII. Regnskabsaflæggelse

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

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

Rammebilaget for årsregnskabet fordrer, at årsregnskabet ledsages af bemærkninger, hvori der redegøres for væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

Herudover skal der - uanset overensstemmelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb - redegøres for væsentlige afvigelser mellem den budgetterede og den realiserede aktivitet samt personaletal, herunder væsentlige ændringer i målopfølgningen.

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

46. Københavns Kirkegårde har udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse for årsregnskabet, gældende fra 2005, der bl.a. beskriver ansvars- og opgavefordelingen.

Økonomisektionen forestår udarbejdelse af en oversigt over Kirkegårdenes egen tidsplan og forholdsregler i forbindelse med regnskabsafslutningen. Økonomisektionen formidler regnskabscirkulæret til ansvarlige og bogførende enheder i fornødent omfang.

De ansvarlige for driften af de forskellige aktiviteter bidrager til de bemærkninger og redegørelser, som årsregnskabet skal indeholde.

Ud over bemærkninger og redegørelser bidrager Personalsektionen med personaletal.

Økonomisektionen afleverer det fuldstændige og godkendte årsregnskab til Bygge- og Teknikforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har ingen bemærkninger hertil.

IX. Vurdering af målopfyldelse og evaluering

47. Økonomistyringens sidste fase har til formål at sikre en sammenholdelse af de faktisk målte resultater med det forud opstillede målhierarki med henblik på at afdække, i hvilken grad målsætninger, mål og resultatkrav er nået – tillige med en redegørelse for årsagerne til eventuelle afvigelser.

Niveauerne i målhierarkiet er udtryk for en stigende kompleksitet ved vurderingen af målopfyldelsen, hvorfor det er vanskeligere at foretage en opfølgning af det højeste niveau – de overordnede målsætninger – end de lavere niveauer bestående af mål og resultatkrav, der bør være mere konkrete og operationelle for regnskabsåret.

En vellykket vurdering af målopfyldelsen forudsætter, dels at de formulerede mål og resultatkrav er formuleret i operationelle termer, dels at der er tilrettelagt en hensigtsmæssig og sammenhængende registreringsramme med henblik på opsamling og registrering af styringsrelevant information bestående af såvel de traditionelle økonomiske data som andre data.

En vurdering af i hvilken grad de opstillede målsætninger, mål og resultatkrav er opfyldt, danner grundlag for en revurdering og reformulering, jf. fase 1 i økonomistyringens cyklus. Hermed sikres, at det opstillede målhierarki udvikles og tilpasses i overensstemmelse med de indhentede erfaringer.

48. I forhold til virksomhedskontrakten og virksomhedsplanen holder Kirkegårdene 2 årlige møder med Bygge- og Teknikforvaltningens administrerende direktør samt forvaltningens controller. På seneste møde var 4 emner på dagsordenen: Personalepolitisk regnskab, KPMG's servicetjek af økonomistyringen, virksomhedsplanen samt forretningsgange.

Der udarbejdes referat af møderne.

Endvidere holder Kirkegårdene ledelsesmøder ca. hver 14. dag, hvor bl.a. drøftes fremdriften i forhold til virksomhedsplanen og handlingsplanen.

49. Brugerundersøgelser og henvendelser fra brugerne i øvrigt i form af fx klager er et væsentligt instrument til at undersøge, om målsætninger og mål er opfyldt og til at udvikle den offentlige service. Viden om brugernes vægtning af forskellige opgaver kan i mange tilfælde føre til, at brugerne kan få en bedre service for de samme midler.

Afdækning af brugernes holdninger giver konkret viden om, hvordan den leverede service opleves. Brugerundersøgelser og et veludviklet klagesystem er et centralt redskab til at evaluere og vurdere effekten af igangsatte tiltag.

Kirkegårdene har med ekstern bistand i de seneste 3 år gennemført 2 brugerundersøgelser. I 2002 blev gennemført en kundetilfredshedsanalyse af gravsteds- og kirkegårdsserviceområdet. Hovedkonklusionen var, at brugerne er meget tilfredse med kirkegårdene. Gravstederne og fællesarealerne fremstår generelt som velholdte, og det giver brugerne en god naturoplevelse at besøge kirkegårdene. 86 % var tilfredse med kirkegårdene samlet set.

Der er endvidere gennemført en kundetilfredshedsanalyse blandt bedemænd af bestillings-, krematorie- og kapelfunktionerne. Hovedkonklusionen var, at bedemændene generelt var meget tilfredse med samarbejdet med Københavns Kirkegårde.

En brugerundersøgelse i forhold til pårørende på "begravelses- og bisættelsesområdet" skal gennemføres inden virksomhedskontraktens udløb.

50. Kirkegårdene foretager ikke en registrering af klager. Dette gælder for så vidt klagerens art (plejeniveau, service i øvrigt, pris mv.) og antallet af klager. Imidlertid indkommer der, ifølge Kirkegårdene, kun få klager, hvoraf en del rettelig må betegnes som henvendelser og forespørgsler.

Kirkegårdene giver klagevejledning i forbindelse med myndighedsafgørelser.

På Kirkegårdenes hjemmeside gives en generel klagevejledning. Vejledningen indeholder en opfordring til at klage, såfremt man i forbindelse med en begravelsehandling eller områder, der vedrører gravstedet, ikke har været tilfreds med den leverede service. Endvidere gives en beskrivelse af klageadgang og muligheder i forbindelse med skriftlige og mundtlige henvendelser.

51. Kvalitetsstyring af plejeniveau og vedligeholdelse sker ved selvevaluering, der foretages af ledelsen, ledende medarbejdere samt en erfaren overgartner, hvor sidstnævnte har som opgave at besigtige og kvalitetskontrollere kirkegårdene. Denne kvalitetskontrol – der udføres ud fra tilstandskrav ved sammenligninger mellem kirkegårdene – er dokumenteret og danner grundlag for en række tilsynsrapporter, som tilgår ledelsen.

52. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet har tidligere påpeget, at der skal arbejdes videre med at fastsætte operationelle mål og resultatkrav. En vurdering af målopfyldelse og evaluering kan aldrig blive bedre end de muligheder, som karakteren af de fastsatte mål og resultatkrav giver.

Det kontaktnet, der er etableret i forbindelse med 6-by samarbejdet, kunne med fordel udbredes til andre områder, fx til sammenligninger af plejeniveau og vedligeholdelse samt procedurer for kvalitetsstyring. En sammenligning kunne føre til vurderinger af de opstillede kriterier samt målingen heraf.

Revisionsudvalget noterer med tilfredshed, at Kirkegårdenes niveau for økonomistyringen er højt.

Udvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning, herunder om de igangsatte tiltag til en yderligere styrkelse af styringen.

Administrationen af kommunens råde-over ejendomme

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
Formål.
Afgrænsning.
Metode.
- III. Lovgrundlag.
- IV. Tilvejebringelse og gennemførelse af byfornyelsesbeslutninger.
Planlægningsfasen.
Gennemførelsesfasen.
Borgerrepræsentationen og Bygge- og Teknikudvalget.
- V. Kommunens administration og salg af råde-over ejendomme.
Opgaver og organisering.
Kommunens aftaler med byfornyelsesselskaberne.
Plan & Arkitekturs administration af råde-over ejendomme.
Salg af kommunens råde-over ejendomme.
Revisionsdirektoratets vurdering.
- VI. Den økonomiske håndtering af drift og salg af råde-over ejendomme.

Drift.

Salg.

Revisionsdirektoratets vurdering.

VII. Byfornyelsesselskabernes driftsadministration.

Husleje.

Optrækning af husleje, varmebidrag og andre ydelser fra lejerne.

Opgørelse af driftsforbundne udgifter.

Udlejning af ledige boliger.

Revisionsdirektoratets vurdering.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Bygge- og Teknikudvalget ved revisionsprotokollat af 30. juni 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 24. august 2005.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af administrationen af kommunens råde-over ejendomme.

Råde-over ejendomme er ejendomme, som Københavns Kommune har fundet det nødvendigt at erhverve med henblik på gennemførelse af kommunens byfornyelse.

Undersøgelsen omfatter alene de 53 ejendomme, som Københavns Kommune har erhvervet som råde-over ejendomme med henblik på ombygning i forbindelse med byfornyelse – den første ejendom blev erhvervet i 1993.

Af de 53 ejendomme er 47 ejendomme blevet ombygget i perioden 1996-2005, mens 6 ejendomme fortsat er under ombygning i 2005.

Kommunen har solgt 13 af de ombyggede ejendomme i perioden 1999-2005.

Kommunens råde-over ejendomme udgør ifølge kommunens anlægskartotek en saldo-værdi på 272,9 mio. kr. primo 2005.

Kommunens indtægter fra salg af råde-over ejendommene er opgjort til i alt 122,1 mio. kr.

Formålet med undersøgelsen har været kort at beskrive processen for Borgerrepræsentationens byfornyelsesbeslutninger vedrørende kommunens råde-over ejendomme samt at vurdere, hvorvidt henholdsvis kommunens og byfornyelsesselskabernes driftsadministration af disse er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Driftsadministrationen af råde-over ejendommene dækker i undersøgelsen perioden fra ombygningsarbejdernes afslutning til og med salget af den enkelte ejendom.

Undersøgelsen har vist følgende vedrørende administrationen af kommunens råde-over ejendomme:

Revisionsdirektoratet konstaterer, at der generelt mangler fyldestgørende dokumentation for driftsadministrationsperioden for de enkelte råde-over ejendomme i Plan & Arkitekturs sagsmateriale. Det har betydet, at det har været behæftet med besvær og usikkerhed at få et samlet overblik over centrale nøgletal på området, herunder antallet af råde-over ejendomme, værdi, købstidspunkt, salgstidspunkt, anvendelse, lovgrundlag mv.

Ifølge Bygge- og Teknikudvalgets besvarelse af 24. august 2005 beklager Plan & Arkitektur dette, som skyldes, at Plan & Arkitekturs administration tidligere har været lagt an på behandling af enkeltsager. I den forbindelse har de af Revisionsdirektoratet efterspurgt oversigtlige informationer om værdi, købstidspunkt, salgstidspunkt, anvendelse, lovgrundlag mv. ikke foreligget, men er først i forbindelse med revisionens gennemgang blevet systematiseret. Disse oversigter vil fremover blive vedligeholdt og udbygget i en egentlig database.

Plan & Arkitektur har ikke løbende ført nærmere tilsyn med byfornyelsesselskabernes driftsadministration af kommunens ejendomme samt proaktivt indhentet information herom til brug for forvaltningens administration og styring af området.

Plan & Arkitektur har i en lang årrække ikke indhentet driftsregnskaber for de enkelte råde-over ejendomme, som byfornyelsesselskaberne administrerer for kommunen, og dermed ikke haft kendskab til ejendommens økonomi. Det har betydet, at resultater i forbindelse med driften af råde-over ejendommene samt nedbringelse af prioritetsgælden ikke er blevet opgjort, afregnet og bogført i kommunens regnskab.

Kommunens samlede tilgodehavender hos byfornyelsesselskaberne fra driften af ejendommene for hele perioden frem til 2003 er foreløbigt opgjort til 9,0 mio. kr.

Endvidere udestår bogføringen af kommunens afdrag på prioritetsgæld for ejendommene i perioden frem til 2003 på i alt 31,8 mio. kr.

Det oplyses i besvarelsen, at Plan & Arkitektur er enige med Revisionsdirektoratet i, at den nuværende tilrettelæggelse ikke er tilfredsstillende. Ej heller er det i overensstemmelse med de nutidige krav til økonomistyring at holde ejendomsdriften uden for kommunens regnskab i så lang tid. Fremadrettet er der i Plan & Arkitektur

iværksat tiltag, der dels tager sigte på, at resultaterne af driftsadministrationen fremover bogføres i kommunens regnskab i det følgende regnskabsår således, at fx gælden nedskrives efterhånden som den afdrages, dels at det kontrolleres, at selskabernes driftsadministration varetages økonomisk forsvarligt. Det er således besluttet årligt at indkalde og eftergå regnskaber og huslejevarslinger med henblik på bogføring og kontrol. Foreløbig er regnskaber for perioden indtil 31. december 2003 modtaget, og regnskaber for 2004 forventes snarest.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at Plan & Arkitektur ved salg af råde-over ejendomme først har bogført kontantudbetaling, låneafvikling mv. i kommunens regnskab mere end 5 år efter, at salget har fundet sted.

Ifølge besvarelsen er Plan & Arkitektur enig i, at de af Revisionsdirektoratet påviste forsinkelser og unøjagtigheder i forbindelse med bogføring af salgssummer og låneindfrielse i kommunens regnskab selvsagt ikke er acceptable. Eventuelle fejl vil blive efterforsket og rettet, nye forretningsgangsbeskrivelser udarbejdet og for at sikre et mere retvisende overblik er det besluttet, at alle låneprovenuier og salgssummer skal gå direkte i kommunens kasse uden at "mellemlande" i et af byfornyelsesselskaberne. Plan & Arkitektur har i de seneste år solgt et større antal ejerlejligheder, og de bogføringsmæssige erfaringer hermed udnyttes ved tilrettelæggelsen af de nye procedurer. Dette forventes udført inden udgangen af oktober 2005.

Direktoratet konstaterer, at den periode, som kommunen har været i besiddelse af de enkelte råde-over ejendomme, har været længere end oprindeligt tiltænkt. En væsentlig årsag hertil er efter Revisionsdirektoratets opfattelse, at der ikke eksisterer en samlet afhændelsesplan/strategi for salget.

Revisionsdirektoratet henstiller, at der udarbejdes en samlet afhændelsesplan/strategi for salget af kommunens resterende råde-over ejendomme.

Plan & Arkitektur oplyser, at de er enige i ønskeligheden af en sådan strategi/plan, der skal udformes under hensyntagen til lovbestemmelsen om, at beboerne skal have ejendommene tilbudt på andelsba-

sis, og samtidig medtage hensynet til kommunens mulighed for at løse genhusningsopgaven forsvarligt, herunder økonomisk. Plan & Arkitektur vil derfor med udgangspunkt i dels Socialministeriets skrivelse af 26. april 2005 om vilkår for afhændelse af råde-over ejendomme, dels den rækkefølge ejendomme færdigrenoveres, udarbejde forslag til en afhændelsesstrategi til forelæggelse for Bygge- og Teknikudvalget inden 1. november 2005.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at byfornylsesselskabernes driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme ikke i alle tilfælde har været varetaget økonomisk hensigtsmæssigt. Driftsadministrationen har medført økonomisk tab for kommunen i form af bl.a. tabte lejeindtægter og tab som følge af manglende forbrugsregnskaber på enkelte ejendomme mv. Dette bør efter direktoratets opfattelse føre til en samlet opgørelse over de økonomiske tab, som kommunen har lidt ved byfornylsesselskabernes administration af råde-over ejendommene og danne grundlag for overvejelser om, hvorvidt der er basis for at rejse et erstatningskrav for tabet.

Plan & Arkitektur oplyser i besvarelsen, at de nævnte forhold vedrører to af byfornylsesselskaberne og de vil – som anbefalet af Revisionsdirektoratet – føre til en opgørelse af de økonomiske tab, der er lidt og rejsning af erstatningskrav. Således er der allerede rejst et delkrav på 175.000 kr. Materialet fra det 3. selskab forelå ikke før rapporten, men umiddelbart kan der i det efterfølgende modtagne materiale ikke påvises fejl fra dette selskabs side.

Direktoratet anbefaler, at Bygge- og Teknikudvalget fremover modtager fast orientering om kommunens råde-over ejendommene, fx i forbindelse med de årlige regnskabsforklaringer eller som en del af den årlige redegørelse for byfornylsens forløb og de bevillingsmæssige muligheder.

Plan & Arkitektur oplyser, at de vil følge Revisionsdirektoratets opfordring og orientere om råde-over ejendommene i forbindelse med den årlige redegørelse for byfornylsens forløb og de bevillingsmæssige muligheder. Næste redegørelse forelægges udvalget i maj 2006.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at Plan & Arkitektur hidtil ikke har besiddet den nødvendige professionalisme til at kunne administrere ejendommene på en hensigtsmæssig måde,

og at det derfor bør overvejes, hvorvidt administrationen af ejendommene kan overføres til anden side fx Københavns Ejendomme.

Plan & Arkitektur oplyser, at de er fuldt indstillet på at forbedre administrationen af ejendommene gennem øget tilsyn med byfornylsesselskaberne.

Med hensyn til de ejendomme, som måtte blive besluttet bibeholdt af kommunen, overvejes det, at administrationen overføres til Københavns Ejendomme eller efter udbud placeres hos en professionel ejendomsadministrator. Spørgsmålet om udbudspligt af opgaven vil blive undersøgt, når antallet af ejendomme, den vedrører, kendes. Sagen vil blive forelagt det ansvarlige udvalg i 2006.

Sammenfattende finder Revisionsdirektoratet, at Plan & Arkitekturs administration af råde-over ejendommene giver anledning til at udtale alvorlig kritik. Det tilføjes, at Plan & Arkitektur efter igangsætningen af direktoratets undersøgelse har iværksat en række tiltag, fx sagsbehandlerinstruks til kontrol af byfornylsesselskabernes administration.

Det fremgår af Bygge- og Teknikudvalgets besvarelse af 24. august 2005, at Bygge- og Teknikforvaltningen sammenfattende må anerkende den fremsatte kritik og beklage, at den økonomiske styring af Plan & Arkitektur ikke i tide er blevet udviklet til et tilfredsstillende niveau. Det er Bygge- og Teknikforvaltningens ledelses vurdering, at de iværksatte initiativer vil rette op på dette. Af iværksatte initiativer skal specielt fremhæves ansættelse af økonomichef, organisationsomlægningen og tiltrædelse af ny direktør. I det fremadrettede er det aftalt mellem Bygge- og Teknikforvaltningens ledelse og Plan & Arkitekturs nye ledelse, at arbejdet prioriteres højt, og at Plan & Arkitektur kvartalsvist i forbindelse med budgetopfølgningerne redegør for fremdriften.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af administrationen af kommunens råde-over ejendomme, dvs. ejendomme som ejes af Københavns Kommune.

I forbindelse med byfornylsen i Københavns Kommune har det været nødvendigt for kommunen at erhverve (eller om nødvendigt ekspropriere) en række ejendomme med hen-

blik på gennemførelse af byfornyelsesbeslutninger, de såkaldte råde-over ejendomme. Råde-over instrumentet har af kommunen været anvendt i perioden 1993-2004. Instrumentet overtagelse af råde-over ejendomme til ombygning blev ophævet med den nye byfornyelseslov, der trådte i kraft den 1. januar 2004.

Den offentlige støtte til byfornyelse er fordelt på støtte til forbedring og støtte til tab i forbindelse med ombygningen.

Forbedringsdelen vedrører udgifter til ombygningen, som har øget brugsværdien, fx udgifter til installation af bad, toilet og køkken.

Tabdelen vedrører typisk udgifter til diverse vedligeholdelsesarbejder.

Hertil kommer statsrefusionsberettigede udgifter, der i første omgang afholdes af kommunen i forbindelse med erstatninger, godtgørelse til ejere og lejere, nedrivning, genhusning, gårdanlæg, bidrag til byggeskadefond mv.

Efter byfornyelsen er gennemført, overgår ejendommene til almindelige lejeboliger, indtil de bliver solgt. Driften af kommunens råde-over ejendomme overlades efter endt ombygning til et byfornylsesselskab: Byfornyelse København, SBS Byfornyelse eller Håndværkets Byfornylsesselskab. Byfornylsesselskaberne står for drift og administration af kommunens råde-over ejendomme, indtil de er solgt.

Tabel 1: Antal råde-over ejendomme fordelt efter anskaffelsestidspunkt og status pr. 25. maj 2005

	Købt til ombygning ¹⁾	Ombygget ²⁾	Solgt ¹⁾	Købt til nedrivning	Ubebyggede grunde
Før 1993	4 ³⁾				7
1993	7				
1994	3				
1995	3				
1996	9	12		3	
1997	9	3			1
1998	10	2			
1999	4	3	3		3
2000	0	9			
2001	3	5	1		
2002	0	6			
2003	1	3	3		
2004	0	2	2	2	
2005	0	2	4		
Efter		6			
I alt	53	53	13	5	11

Note: 1) Råde-over ejendomme købt og solgt som ejerlejligheder er angivet ved tidspunkt for henholdsvis første køb og sidste salg.

2) Dato for ejendommens ombygning er angivet ved skæringsdatoen for arbejdernes færdiggørelse.

3) Råde-over ejendommene som tidligere var ejet af kommunen (KKB) og anskaffet i slutningen af 1960'erne og starten af 1970'erne. Ejendommene overgik ikke til TOR i forbindelse med salget af kommunens øvrige udlejningsejendomme, fordi de skulle byfornyes.

Kilde: Plan & Arkitektur, byfornyelseskantoret

Af ovenstående tabel fremgår, at kommunen i perioden frem til 2004 i alt har købt 53 råde-over ejendomme til ombygning. Herudover har kommunen erhvervet 5 ejendomme til nedrivning samt 11 ubebyggede kommunale grunde i forbindelse med byfornyelsen.

Af kommunens 53 råde-over ejendomme købt til ombygning er 47 ejendomme blevet ombygget i perioden 1996-2005, medens 6 ejendomme fortsat er under ombygning i 2005. Kommunen har solgt 13 af de ombyggede ejendomme i perioden 1999-2005, mens de resterende 34 ombyg-

gede råde-over ejendomme driftsadministreres af de tre byfornylsesselskaber. De solgte råde-over ejendomme har typisk, bortset fra ejerlejligheder, været ombygget og udlejet i mere end 5 år, før de er blevet solgt. De tilbageværende råde-over ejendomme har været udlejet i op til 10 år efter endt ombygning. Samlet har knap 1/3 af kommunens tilbageværende råde-over ejendomme været ombygget og udlejet i mere end 5 år.

Anskaffelsestidspunktet for råde-over ejendommene købt til ombygning er i de fleste tilfælde sket efter Borgerrepræsentationens be-

slutning om at igangsætte den karrevise byfornyelse i 1992. Eneste undtagelse er 4 ejendomme, som Københavns Kommune erhvervede i perioden 1967-72. Kommunens seneste råde-over ejendom

i Pommernsgade 8-10 blev erhvervet i august 2003.

Tabel 2: Kommunens råde-over ejendomme fordelt på byfornylsesselskaber samt ejendommenes værdi pr. 1. januar 2005 eller salgspris (mio. kr.)

	Boliger Antal	Ejen- domme Antal	%	Anlægs- kartotek mio. kr.	Salgspris
Byfornyelse Køben- havn	474	33	62,3	180,1	122,1
SBS Byfornyelse	164	14	26,4	76,1	0
Håndværkets By- fornylsesselskab	66	6	11,3	16,7 ¹⁾	0
I alt	704	53	100,0	272,9	122,1

Note: ¹⁾ Ejendommen Pommernsgade 8-10 er ikke indberettet til kommunens anlægskartotek og indgår derfor ikke i saldoværdien. Plan & Arkitektur undersøger p.t., om dette skyldes, at ejendommen er indberettet sammen med Pommernsgade 12-14. Såfremt dette ikke er tilfældet, beror den fejlagtige registrering på en fejl.

Kilde: Plan & Arkitektur, Byfornylseskontoret

Kommunens råde-over ejendomme indeholder efter ombygningen samlet 704 boliger, hvoraf 162 boliger er solgt. Byfornyelse København står for drift og administration af godt 60 % af kommunens råde-over ejendomme. Byfornyelse København har administreret og varetaget salget af samtlige solgte ejendomme frem til 2005.

Kommunens råde-over ejendomme er opgjort til en saldoværdi på 272,9 mio. kr. i kommunens anlægskartotek primo 2005. Herudover er indtægten fra salg af de 13 råde-over ejendomme opgjort til i alt 122,1 mio. kr.

Tabel 3: Lånefinansieringen af kommunens råde-over ejendomme, mio. kr.

	Ejen- domme	Købesum	Forbed- rings-udgifter	Tabs- udgifter	Lånefinan- sierede udgifter, i alt
Byfornyelse København	33	105,2	170,3	323,9	494,2
SBS Byfornyelse	14	29,7	71,6	155,8	227,4
Håndværkets Byfor- nylsselskab	6	13,7	17,2	31,2	48,4
I alt	53	148,6	259,1	510,9	770,0

Note: Forbedrings- og tabsudgifter vedrørende de 6 ejendomme, som er under ombygning, er ikke med i opgørelsen af lånefinansierede udgifter.

Kilde: Plan & Arkitektur, Byfornylseskontoret

Ovenstående tabel viser henholdsvis købesummen samt de samlede støtteberettigede lånefinansierede udgifter for kommunens råde-over ejendomme fordelt på de tre byfornylsesselskaber. Den samlede støtteberettigede udgift for ejendommene udgør 770 mio. kr., heraf er godt 259 mio. kr. forbedringsudgifter og knap 511 mio. kr. tabsgivende udgifter.

Formål

3. Formålet med undersøgelsen er at beskrive processen for Borgerrepræsentationens byfornylsesbeslutninger vedrørende kommunens råde-over ejendomme samt at vurdere, hvorvidt driftsadministrationen af disse er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Driftsadministrationen af råde-over ejendommene dækker i undersøgelsen perioden efter ombygning-

arbejdernes afslutning til og med salget af den enkelte ejendom.

Undersøgelsen er opdelt i følgende tre områder:

- Kortlægning og beskrivelse af Borgerrepræsentationens beslutning om erhvervelse af ejendommene.
- Kortlægning og vurdering af, hvorvidt Bygge- og Teknikforvaltningens efterfølgende styring af ejendommene er varetaget økonomisk hensigtsmæssigt.
- Kortlægning og vurdering af, hvorvidt byfornyelsesselskabernes styring af ejendommene er varetaget økonomisk hensigtsmæssigt.

Afgrænsning

4. Undersøgelsen omfatter alene de 53 ejendomme, som Københavns Kommune har erhvervet som råde-over ejendomme med henblik på ombygning i forbindelse med byfornyelse. Øvrige ejendomme, som byfornyes gennem byfornyelsesselskaberne, er ikke omfattet af undersøgelsen: Ejendomme erhvervet med henblik på nedrivning, ubebyggede kommunale grunde samt tre kommunale ejendomme, henholdsvis Meklenborggade/Holmbladsgade, Valdemarsgade og Vesterfælledvej. Undersøgelsen fokuserer endvidere på lejemaal til beboelsesformål, mens problemstillinger omkring erhvervslejemaal i kommunens råde-over ejendomme ikke er beskrevet nærmere.

Undersøgelsen omfatter alene en beskrivelse og kortlægning af Borgerrepræsentationens beslutningsgrundlag samt en vurdering af, hvorvidt driftsadministrationen af de ombyggede råde-over ejendommene er varetaget økonomisk hensigtsmæssig. Der bliver således ikke foretaget en vurdering af de økonomiske resultater af byfornyelsen i København – der henvises til "Byfornyelsen i København – budgetanalyse" fra maj 2002, udarbejdet af Bygge- og Teknikforvaltningen.

Metode

5. Undersøgelsen er baseret på relevant lovgivning, Borgerrepræsentationens og Bygge- og

Teknikudvalgets beslutninger samt Bygge- og Teknikforvaltningens materiale vedrørende råde-over ejendomme, herunder rapporter, noter og analysemateriale, forretningsføraftaler med byfornyelsesselskaberne, forretningsgangsbeskrivelser, regnskabsmæssige afrapporteringer mv. Herudover baseres undersøgelsen på Borgerrepræsentationens byfornyelsesbeslutninger med fokus på råde-over ejendomme.

Plan & Arkitekturs sagsmateriale har ikke omfattet dokumentation for driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendomme, og en stor del af Revisionsdirektoratets undersøgelse er derfor baseret på mundtlige interview med centrale personer i Byfornyelseskontoret i Plan & Arkitektur. Revisionsdirektoratet har udarbejdet referater af de afholdte interview, som Plan & Arkitektur efterfølgende har godkendt.

Herudover har Revisionsdirektoratet indhentet byfornyelsesselskabernes årsrapporter for 2004 samt oplysninger fra selskaberne om primært det økonomiske mellemregningsforhold med kommunen. Forud for undersøgelsens igangsættelse er der afholdt et orienteringsmøde med ledelsen i Plan & Arkitektur, ligesom der er fremsendt disposition for undersøgelsen.

Til brug for undersøgelsen er udvalgt 6 sager vedrørende råde-over ejendomme købt til ombygning, svarende til godt 10 % af ejendommene. De 6 ejendomme indgår i karrévisse byfornyelsesbeslutninger vedtaget af Borgerrepræsentationen i perioden 1992-1995. Sagerne er udvalgt ud fra de 3 byfornyelsesselskabers andele af de københavnske byfornyelsesopgaver: 3 fra Byfornyelse København, 2 fra SBS Byfornyelse og 1 fra Håndværkets Byfornyelsesselskab og således, at én sag vedrører en solgt ejendom.

Revisionsdirektoratets undersøgelse har omfattet følgende 6 sager, som alle vedrører enkeltejendomme:

Råde-over ejendom	Erhvervet	BR's byfornyelsesbeslutning	
		Karré	Dato
	Dato	Karré	Dato
Istedgade 51	1.7.1993	Skydebane Øst	10.12.1992
Abel Cathrinesgade 8-10	11.11.1994	Trekant	3.3.1994
Eriksgade 16-18/Eskildsgade 31	27.10.1970	Eriksgade	29.4.1993
Korsgade 17A-B	8.3.1972	Murergade	2.12.1993
Viktoriagade 20	9.2.1996	Viktoriagade	30.3.1995
Bøhmensgade 5-5A/ Pommernsgade 13	30.5.1996	Pommernsgade	30.11.1995

Revisionsdirektoratet har af forvaltningen fået bekræftet, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

loven, som siden 1983 har gennemgået flere udviklinger.

III. Lovgrundlag

6. En række love har betydning for råde-over ejendommene. Den væsentligste er byfornyelses

Oversigt 1: Lovudvikling på byfornyelsesområdet

Lov	Anvendelsen af loven i Københavns Kommune
Lov om sanering af 1. oktober 1969 (loven blev ophævet med udgangen af 1984).	En del af saneringen i Københavns Kommune er foregået sideløbende med byfornyelsen, men er for nylig blevet afsluttet.
Lov om byfornyelse og boligforbedring fra 1983, jf. lovbekendtgørelse af 15. september 1994.	Det var først i 1992, at den karrevise sanering blev afløst af byfornyelsesbeslutningerne efter Kap. II i lov om byfornyelse og boligforbedring. De fleste af kommunens råde-over ejendomme er erhvervet i henhold til denne lov.
Lov om byfornyelse af 10. juni 1997 med ikrafttræden 1. januar 1998.	Kommunens byfornyelse og brugen af råde-over instrumentet tager udgangspunkt i lov om byfornyelse, Kap. 3, § 11, stk. 1. Antallet af kommunens erhvervede råde-over ejendomme er reduceret i forhold til den forrige byfornyelseslov.
Lov om byfornyelse og udvikling af byer af 27. december 2003 med ikrafttræden 1. januar 2004.	Kommunens mulighed for at påbyde eller gennemtvinge bygningsfornyelse og råde-over ejendomme bortfaldt og instrumentet overtagelse af råde-over ejendomme til ombygning ophæves i realiteten.

Den første lov om byfornyelse og boligforbedring fra 1983, jf. lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994, erstattede saneringsloven fra 1969, hvilket markerede et skift fra sanering og nedrivninger af bygninger og boligområder til bevaring og modernisering af byområder og enkelte ejendomme.

Loven medførte også, at kommunen – og ikke byfornyelsesselskaberne som i saneringsloven – skulle overtage råde-over ejendommene. Råde-over instrumentet var fastlagt i lov om byfornyelse og boligforbedring § 14, hvoraf det fremgik, at private grunde og bygninger helt eller delvis skulle afstås mod erstatning, når det var nødvendigt for kommunen at råde over ejendommen af hensyn til beslutningens gennemførelse om byfornyelse.

Med ikrafttrædelsen af lov om byfornyelse 1. januar 1998, jf. lov nr. 281 af 10. juni 1997, blev mulighederne for kommunen at råde over ejendomme og grunde indskrænket i forbindelse med en ombygning, jf. lovens § 15. Hvis ejeren af en ejendom ikke var indforstået med afståelsen, fx selv ville forestå ombygningen, skulle kommu-

nen helt konkret kunne begrunde, at ejeren ikke selv ville være i stand til at gennemføre ombygningen. Afståelse kunne heller ikke gennemtvinges, hvis ejeren kunne opnå tilslutning hos mindst halvdelen af beboerne til at gennemføre et ombygningsprojekt.

Et fællestræk ved byfornyelseslovene op til dette tidspunkt var, at lovgivningen hvilede på et decentraliseringsprincip, således at kompetencen

til at træffe konkrete beslutninger om initiativer efter byfornyelsesloven for Københavns Kommune var tillagt Borgerrepræsentationen. Det var således Borgerrepræsentationen, der havde ansvaret for planlægningen og gennemførelsen af arbejder efter byfornyelsesloven. Det var Borgerrepræsentationen, der besluttede hvilke områder og bygninger, der var omfattet af byfornyelsen, samt fastsatte hvilke kriterier for fornyelsen, der skulle gælde.

I forbindelse med den seneste lov om byfornyelse og udvikling af byer, jf. lov nr. 1234 af 27. december 2003, skete der imidlertid en overgang fra kommunalt til privat initiativ i

byfornyelsen. Ansvar for bygningsfornyelsen blev således flyttet fra kommunen til ejerne. Det vil sige, at kommunens mulighed for at påbyde eller gennemtvinge bygningsfornyelse og råde over ejendomme bortfaldt, og at råde-over instrumentet til ombygning dermed blev ophævet.

Lige som råde-over instrumentet har gennemgået flere udviklinger i takt med byfornyelseslovens ændringer, har hele finansieringen af byfornyelsesområdet også gennemgået en række udviklinger.

Af væsentlig betydning kan lov nr. 1255 af 20. december 2000 fremhæves, idet der med loven skete et markant skift ved byfornyelseslovens finansierings- og støtteformer. Formålet med ændringen var, at tilskynde bl.a. kommunerne til at holde udgifterne nede og sikre en så effektiv byfornyelse som muligt, at inddrage flest mulige private midler i byfornyelsen, at sikre det bedst mulige grundlag for kommunernes valg mellem ombygning eller nedrivning samt at forenkle gældende regler.

Der vil blive redegjort nærmere for love, bekendtgørelser og cirkulærer, der har betydning for kommunens råde-over ejendomme, når det er relevant for undersøgelsens analyse.

IV. Tilvejebringelse og gennemførelse af byfornyelsesbeslutninger

7. I Københavns Kommune er det Borgerrepræsentationen, der træffer den endelige afgørelse om, hvorvidt en beslutning om byfornyelse skal gennemføres og støttes i medfør af byfornyelsesloven. Borgerrepræsentationens beslutning om byfornyelse træffes oftest for en hel karré ad gangen.

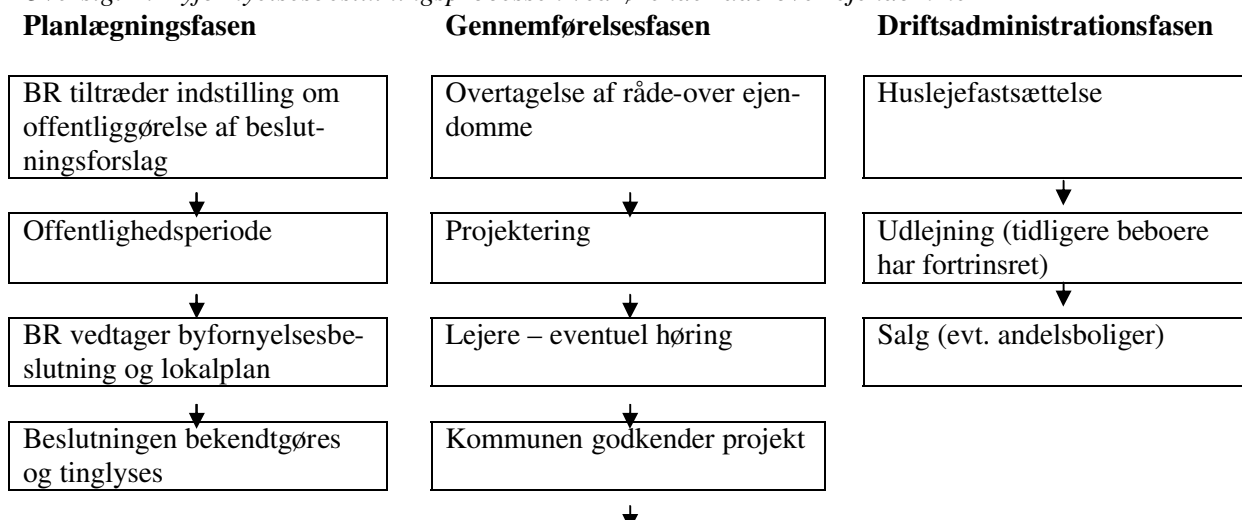
I 1985 udpegede Københavns Kommune området Indre Vesterbro, som det område man ville tage fat på, når saneringen af Nørrebro var færdig. Handlingsplanen for gennemførelse af den fremtidige byfornyelse af den Indre del af Vesterbro, som blev udarbejdet af Byfornyelse København og SBS Byfornyelse og vedtaget af Borgerrepræsentationen i 1991, har siden fungeret som et "lokomotiv" for hele byfornyelsesområdet i København. Andre områder i København er efterfølgende blevet inddraget i byfornyelsen – ud fra samme organisering og principper som beskrevet i handlingsplanen for Indre Vesterbro.

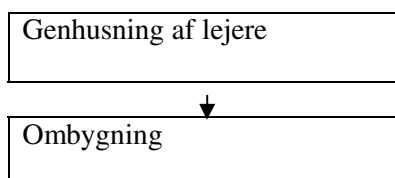
Borgerrepræsentationen vedtog i april 2001 kommunens byfornyelsesstrategi. Byfornyelsesstrategien bygger på karrévisse beslutninger efter § 11, stk. 1, i byfornyelsesloven fra 1998 med fokus på nedrivning, ombygning af råde-over ejendomme, afhjælpning af kondemnable forhold, ombygning af privatejede ejendomme med mindre lejligheder uden bad og tidssvarende opvarmning kombineret med svagt ejerskab og etablering af gårdanlæg.

I juni 2004 vedtog Borgerrepræsentationen at fastholde den hidtidige strategi for byfornyelsen i det omfang, det var muligt efter den nye byfornyelseslov, der trådte i kraft 1. januar 2004.

Byfornyelseslovgivningen fastlægger reglerne for støtteudmåling og fremgangsmåden for byfornyelsesbeslutningers tilvejebringelse og gennemførelse. Tilvejebringelse og gennemførelse af Københavns Kommunes byfornyelsesbeslutninger er beskrevet faseindelset i det følgende.

Oversigt 2: Byfornyelsesbeslutningsprocessen vedrørende råde-over ejendomme





Kilde: Byfornyelsesbeslutning vedr. Pommernsgade-karréen, november 1995

Planlægningsfasen

Udarbejdelse af beslutningsforslag

8. I henhold til byfornyelsesloven udarbejder og offentliggør kommunen et forslag til byfornyelse. Byfornyelsesforslaget udarbejdes på baggrund af kommunens eget registrerings- og planmateriale, suppleret med ønsker, ideer og forslag, som måtte være fremkommet i en forudgående debatperiode. Forslaget ledsages af tegningsmateriale, der muliggør et overblik over forslagens konsekvenser.

I byfornyelsesbeslutningen angives der – ud over beslutningens fysiske formål – andre elementer, som indebærer visse retsvirkninger, som fx adgang til at ekspropriere, til at nedrive og til at klage over nedrivningen eller til at gennemføre de fysiske foranstaltninger i enkelte ejendomme hver for sig eller som kollektive foranstaltninger.

I byfornyelsesbeslutningen skal der i medfør af byfornyelsesloven særskilt og udtrykkeligt angives, hvilke(n) ejendom(me) eller dele heraf det er nødvendigt for kommunen at råde over for at gennemføre den påtænkte byfornyelse.

Der udarbejdes endvidere en finansieringsplan til brug for Borgerrepræsentationens beslutning og indhentning af ministeriets tilsagn. Finansieringsplanen indeholder oplysninger om de overordnede rammetræk, som byfornyelsen vil medføre, herunder overslag over byfornyelsesomkostningerne vedrørende de enkelte ejendomme i karréen, omkostninger vedrørende råde-over ejendomme samt forventede genhusninger. I finansieringsplanen indgår endvidere en anslået salgsværdi for råde-over ejendommene. Efter byfornyelsesbeslutningens vedtagelse fremsender byfornyelsesselskabet en endelig finansieringsplan til kommunen.

Offentlighedsperiode

9. Forslag til byfornyelsesbeslutning forelægges for Borgerrepræsentationen. Borgerrepræsentationen tiltræder indstilling om bemyndigelse til at offentliggøre forslaget. Samtidig med offentliggørelse af byfornyelsesbeslutningen, offentliggøres en lokalplan. Lokalplanen tilvejebringer

forudsætninger for gennemførelse af byfornyelsesbeslutningen.

Kommunen skal samtidig med offentliggørelsen af forslaget give de berørte ejere og lejere en sådan orientering om forslaget, at de kan vurdere forslaget og dets konsekvenser. Denne orientering skal også indeholde oplysning om, at de berørte kan komme med indsigelser mod eller ændringsforslag til forslaget inden en passende frist. I Københavns Kommune offentliggøres forslaget typisk i 8 uger forud for udarbejdelsen af det endelige oplæg til beslutning.

Vedtagelse af byfornyelsesbeslutningen

10. Borgerrepræsentationen vedtager forslaget til byfornyelsesbeslutning med eventuel hensyntagen til de ændringsforslag, indsigelser og andre bemærkninger, der er fremkommet under offentlighedsperioden. I tilfælde af meget væsentlige ændringer må det vedtagne betragtes som et nyt beslutningsforslag og derfor fremlægges på ny.

Oplægget til den endelige byfornyelsesbeslutning indeholder en redegørelse for de modtagne indsigelser i offentlighedsperioden, en beskrivelse af byfornyelsesbeslutningen og det planmæssige grundlag, angivelse af råde-over ejendomme samt huslejeniveau efter ombygningen. Oplægget indeholder bemærkninger fra de berørte forvaltninger og Bygge- og Teknikforvaltningens vurdering. Endelig indeholder byfornyelsesbeslutningen et afsnit om finansiering. Bemyndigelsen til at indgå forretningsfører aftale med det pågældende byfornyelsesselskab gives i forbindelse med Borgerrepræsentationens vedtagelse af byfornyelsesbeslutningen.

Byfornyelsesbeslutningen bekendtgøres og tinglyses

11. Der skal i henhold til byfornyelsesloven både finde en offentlig og individuel bekendtgørelse sted. Den offentlige bekendtgørelse af den vedtagne byfornyelsesbeslutning er en afgørende forudsætning for, at retsvirkninger som ekspropriationsbeføjelse, genhusning, gennemførelsesbestemmelser, finansiering og støtte kan iværksættes.

Samtidig med den offentlige bekendtgørelse underretter kommunen ejerne og lejerne i de

berørte ejendomme om beslutningen – den individuelle bekendtgørelse. Kommunen skal samtidig oplyse, hvilke ejendomme det efter beslutningen er nødvendigt at råde over. Herefter lader kommunen beslutningen tinglyse på de ejendomme, den vedrører.

Når byfornyelsesbeslutningen er bekendtgjort og tinglyst, overtager (eksproprierer) kommunen de ejendomme, som skal ombygges eller nedrives som råde-over ejendomme. Kommunen indleder efterfølgende forhandling med ejerne om erstatning.

Ifølge Budgetanalysen af Byfornyelsen i København fra maj 2002 vil en byfornyelsesbeslutning normalt kunne tilvejebringes på mellem 19 og 24 måneder. Heri indgår ca. 3 måneder til den administrative sagsbehandling i forvaltningerne, mellem 2 og 3 måneder til udvalgsbehandling og vedtagelse i Borgerrepræsentationen samt ca. 2 måneder til beslutningens offentliggørelse.

Gennemførelsesfasen

Overtagelse, projektering og ombygning

12. Når det i byfornyelsesbeslutningen anføres, at kommunen skal råde over en ejendom, så betyder det, at kommunen for at gennemføre beslutningen kan erhverve ejendommen. Dette kan ske ved, at kommunen i fri handel køber ejendommen eller – hvis dette ikke kan lade sig gøre – eksproprierer den.

Efter Borgerrepræsentationen har vedtaget byfornyelsesbeslutningen forhandler kommunen med ejerne af de ejendomme, der skal rådes over, og overtagelsens vilkår godkendes af forvaltningen. Når kommunen har erhvervet ejendommen, kan den iværksætte de trufne beslutninger. Kommunen står, som ejer af råde-over ejendommene, for gennemførelsen af byfornyelsen og igangsætter projektering og gennemførelse af ombygning af råde-over ejendommene efter overtagelsen.

Ifølge budgetanalysen fra 2002 er tidsforbruget til gennemførelse af en typisk ombygningssag knap 4 år i snit i Københavns Kommune, hvoraf selve ombygningen tager fra 6 til 12 måneder. Kommunens sagsbehandlingstid til henholdsvis godkendelse af forprojekter, detailprojekter, licitationsresultater, byggeregnskaber og støttemåling er i budgetanalysen opgjort til i gennemsnit at udgøre 1 år og 4 måneder. Den resterende tid i sagsforløbet anvendes til udarbejdelse af projektmateriale, beboerhøring, licitation, genhusning, byggeregnskab og finansiering.

Genhusning

13. I forbindelse med byggeriet tilbydes lejerne (midlertidig) genhusning. I de fleste tilfælde vil lejere have ret til permanent genhusning. Bygge- og Teknikforvaltningen orienterer kvartalsvist Bygge- og Teknikudvalget om genhusningsaktiviteten i kommunen.

Bygge- og Teknikudvalget vedtog den 29. september 1999 at iværksætte en ordning om anvisning af hver 3. ledige lejlighed til genhusning med virkning fra 1. oktober 1999. I perioden 1. oktober 1999 til 1. januar 2005 er der ifølge Plan & Arkitekturs notat om genhusning af 25. februar 2005 foretaget i alt 4.266 genhusninger, heraf 1.730 permanente og 2.536 midlertidige, svarende til gennemsnitlig 812 genhusninger pr. år – fordelt med 329 permanente og 483 midlertidige genhusninger. De angivne tal for genhusninger dækker både råde-over ejendomme og opfordringsejendomme.

Driftsadministration

14. Efter byfornyelsen er gennemført, overgår ejendommene til almindelige lejeboliger, indtil de bliver solgt. Efter ombygningen fastsættes huslejen for de ombyggede lejligheder, og lejlighederne udlejes. Udlejningen skal fortrinsvis ske til beboere i ejendommen, der er blevet genhuset i forbindelse med ejendommens ombygning eller forbedring. Når råde-over ejendomme er udlejet, skal kommunen i henhold til byfornyelsesloven tilbyde lejerne at overtage ejendommen på andelsbasis. Bygge- og Teknikforvaltningen står på kommunens vegne for salget.

Borgerrepræsentationen og Bygge- og Teknikudvalget

15. Plan & Arkitektur har oplyst, at efter byfornyelsesbeslutningen er vedtaget, bliver Borgerrepræsentationen og udvalg kun inddraget igen i sagsforløbet for en råde-over ejendom i tilfælde af, at der er behov for tillægsbevillinger, eller såfremt der er anledning til at ændre byfornyelsesbeslutningen fra renovering til nedrivning eller omvendt. Anledningen til ændring af byfornyelsesbeslutningen opstår, såfremt en ejendom krydser en nedrivningsgrænse på 15.000 kr./m² i etageareal i 1997-priser. Nedrivningsgrænsen er besluttet af Borgerrepræsentationen i forbindelse med midtvejsevalueringen af handlingsplanen for Indre Vesterbro i januar 1997.

Plan & Arkitektur har oplyst, at Bygge- og Teknikudvalget, ud over kvartalsoversigten

over kommunens genhusningsaktivitet, ikke modtager regelmæssig information om kommunens råde-over ejendommene. Bygge- og Teknikudvalget har således hidtil ikke modtaget orientering om, hvad kommunens råde-over ejendomme bliver anvendt til, efter at de er ombyggede, udlejningsgraden eller hvor mange, der er blevet solgt. Udvalget orienteres kun i de tilfælde, hvor Plan & Arkitektur skønner en orientering nødvendig af politiske hensyn, fx ved udleje af erhvervslejemål i højt prioriterede områder, som fx Carlton-bygningen på Vesterbro, eller udleje til formål med samfundsmæssig bevågenhed.

Plan & Arkitektur bemærker, at ejendommene anvendes i overensstemmelse med lokalplanerne og mere enkeltstående beslutninger truffet af Borgerrepræsentationen eller Bygge- og Teknikudvalget. Plan & Arkitektur vil dog fremover medtage en samlet oversigt i forbindelse med den årlige redegørelse for byfornyelsen.

V. Kommunens administration og salg af råde-over ejendomme

I dette afsnit beskrives indledningsvist organiseringen samt opgave- og kompetencefordelingen på byfornyelsesområdet i Københavns Kommune. Dernæst beskrives det aftalegrundlag, som kommunen har indgået med tredjemand om administrationen af kommunens råde-over ejendomme. Herefter skitseres henholdsvis forvaltningens administration og salg af kommunens råde-over ejendomme.

Opgaver og organisering

16. Opgave- og kompetencefordelingen på byfornyelsesområdet i Københavns Kommune er angivet i Bygge- og Teknikudvalgets delegationsfortegnelse.

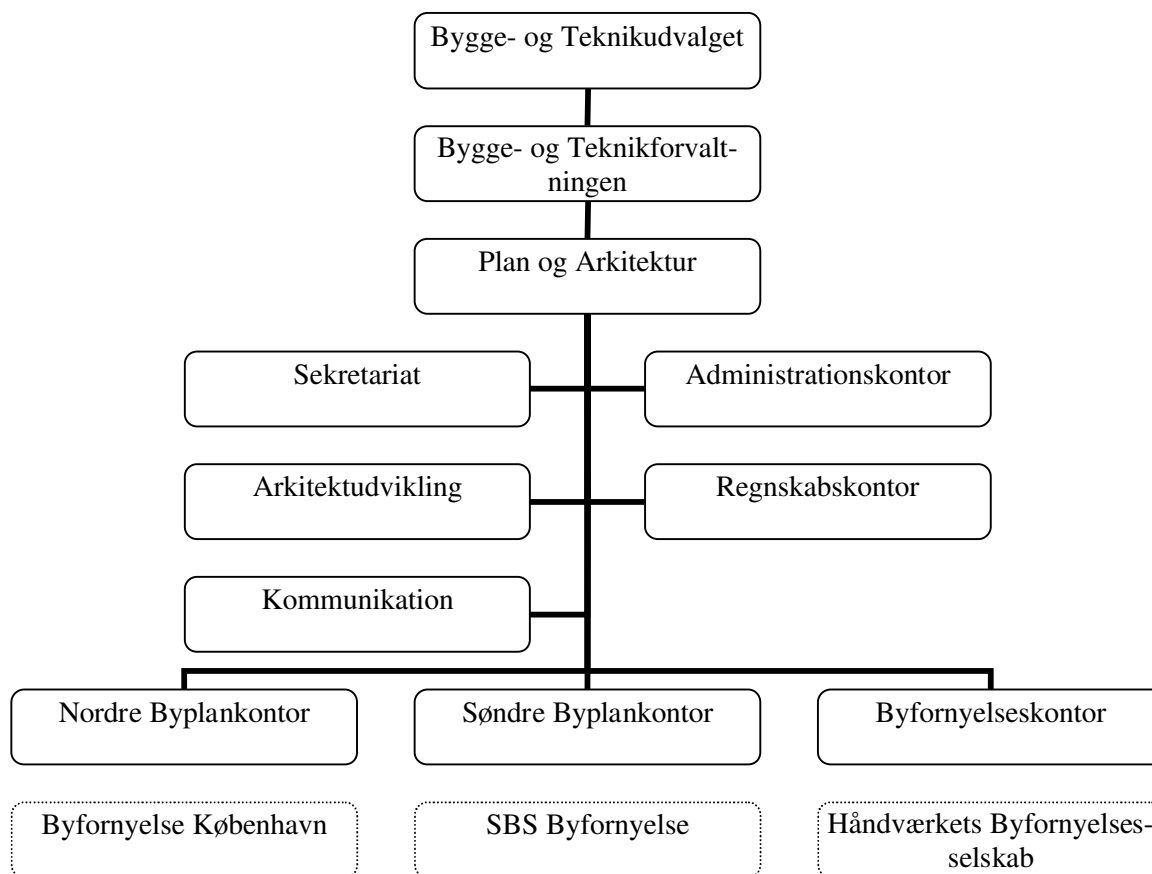
Borgerrepræsentationen har det overordnede budgetansvar og vedtager byfornyelsesbeslutninger samt kriterierne for aftalt boligforbedring.

Bygge- og Teknikudvalget står for fordelingen af midler og påtagelse af garantier samt giver mandat til kommunens tilsynsførende i relation til Byfornyelse København.

Bygge- og Teknikforvaltningens opgave på byfornyelsesområdet er at meddele tilsagn i byfornyelsen samt gennemføre byfornyelsesbeslutningerne.

I Bygge- og Teknikforvaltningen er byfornyelsesområdet organiseret i basisenheden Plan & Arkitektur, som beskæftiger ca. 123 medarbejdere. Direktionen, som består af en direktør, vicedirektør og stadsarkitekt, har det samlede ansvar for Plan & Arkitekturs arbejde. Direktøren for Plan & Arkitektur indgår i Bygge- og Teknikforvaltningens direktion, og direktionen deltager fast i Bygge- og Teknikudvalgets møder.

Oversigt 3: Organiseringen af byfornyelsesområdet i Københavns Kommune pr. 1. april 2005



Kilde: Plan & Arkitektur

Plan & Arkitektur er inddelt i 5 stabsfunktioner med tværgående service- og udviklingsopgaver, 2 geografisk opdeltede byplankontorer og et byfornyelseskontor.

Administrationskontoret varetager Plan & Arkitekturs interne administrative opgaver og regnskabskontoret varetager budget-, økonomi- og regnskabsopgaverne.

Nordre Byplankontor og Søndre Byplankontor har ansvaret for forberedelsen af byfornylesbeslutningerne, herunder bygningsfornylesplanlægning, lokalplanlægning, planlægning af støttet byggeri/beslutninger, konkret byggesagsvurdering, herunder dispensationer fra lokalplaner mv.

Byfornyleseskontoret administrerer gennemførelsen af beslutninger om byfornyelse. Kontoret varetager de juridiske, økonomiske og byggetekniske opgaver vedrørende gennemførelse af byfornyles- og bygningsfornylesessager.

Kontoret beskæftiger 32 medarbejdere og ledes af en kontorchef og tre vicekontorchefer.

I byfornyleseskontoret er ansvaret for administrationen af kommunens råde-over ejendomme fordelt på 6 sagsbehandlere, som hver har ansvaret for mellem 1 og 18 råde-over ejendomme. Sagsbehandlerne er karréansvarlige. Antallet af råde-over ejendomme, som den enkelte sagsbe-

handler har ansvaret for varierer bl.a. som følge af, at nogle karréer indeholder flere råde-over ejendomme end andre.

Plan & Arkitektur har i januar 2005 igangsat et organisationsudviklingsprojekt i samarbejde med Rambøll Management. Resultatet af den indledende organisationsanalyse er blevet offentliggjort i april 2005, og der anbefales en fladere struktur med vægt på teamledelse og projektorganisering. Plan & Arkitektur vil fremover blive inddelt i 5 søjler, hvoraf den ene får ansvaret for byfornylesen. Plan & Arkitektur forventer at kunne overgå til en ny organisering 1. januar 2006.

Københavns Kommune har indgået karrévise forretningsføreraftaler om planlægning og gennemførelse af byfornylesbeslutningerne samt driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendomme med henholdsvis Byfornyelse København, SBS Byfornyelse og Håndværkets Byfornylesesselskab. Samarbejdet med Byfornyelse København og SBS Byfornyelse går tilbage til 1970, mens Håndværkets Byfornylesesselskab kom til i starten af 1990'erne. Kommunens byfornylesopgaver er fordelt mellem byfornylesesselskaberne med henholdsvis 60 % til Byfornyelse København, 30

% til SBS Byfornyelse og 10 % til Håndværkets Byfornylsesselskab. Procentfordelingen mellem Byfornyelse København og SBS Byfornyelse indgik i handlingsplanen for Indre Vesterbro og blev baseret på størrelse og kapacitet samt hvilke byfornylsesopgaver, det enkelte selskab havde specialiseret sig i. Fordelingen blev fastholdt i forbindelse med EU-udbudet i 2002.

Københavns Kommune ejer 55 % af Byfornylse København, der indgår 7 medlemmer af Borgerrepræsentationen i selskabets bestyrelse på 13 medlemmer, og Plan & Arkitekturs direktør er tilsynsførende. I SBS Byfornyelse er Københavns Kommune repræsenteret med 2 medlemmer af Borgerrepræsentationen i selskabets repræsentantskab. Der indgår ligeledes ét medlem af Borgerrepræsentationen i Håndværkets Byfornylsesselskabs repræsentantskab.

Bestyrelsen for Byfornyelse København har i efteråret 2004 truffet beslutning om at lukke selskabet, fordi de bevillings- og lovmæssige forudsætninger for byfornyelse er ændret væsentlig. Borgerrepræsentationen besluttede på sit møde den 26. maj 2005 at bemyndige Københavns Kommunes tilsynsførende til på selskabets generalforsamling den 27. maj 2005 at stemme for en enstemmig bestyrelsesanbefaling af, at søge selskabet lukket pr. 31. december 2006.

Byfornylsesselskabernes opgaver består i planlægningsfasen i – i samarbejde med Plan & Arkitektur – at tilvejebringe grundlaget for Borgerrepræsentationens beslutninger om byfornyelse og løsning af kommunens genhusningsforpligtelse. I gennemførelsen af byfornylsesbeslutningen forestår byfornylsesselskaberne på kommunens vegne henholdsvis projektudarbejdelse, beboerhøring, prissætning, støtteansøgning og finansiering for så vidt angår råde-over ejendommene. Byfornylsesselskaberne står for opkøb/overtagelse af råde-over ejendomme, byggestyringen og den efterfølgende driftsadministration af de ombyggede råde-over ejendomme, herunder huslejeafsættelse og udlejning. Byfornylsesselskaberne varetager endvidere på kommunens vegne afhændelsen af de ombyggede ejendomme.

Kommunens aftaler med byfornylsesselskaberne

17. Et byfornylsesselskab er et selskab, der i medfør af byfornylsesloven er godkendt med det formål at bistå kommuner og ejere med at forbedre, tilrettelægge og gennemføre byfornylsesarbejder efter regler i loven. Økonomi- og Erhvervsministeriet skal godkende selskabernes vedtægter.

Kommunens aftaler med byfornylsesselskaberne kan opdeles i forretningsføreraftaler indgået før og efter december 2002. Efter december 2002 har kommunen indgået karrévisse forretningsførerkontrakter med de tre byfornylsesselskaber baseret på rammeaftaler om forretningsførelse ved byfornyelse indgået efter, at der har været foretaget udbud i overensstemmelse med EU's tjenesteydelsesdirektiv i december 2002.

Ud over de nævnte aftaler om råde-over ejendommene findes der endvidere en særlig aftale med KAB om råde-over ejendommen i Colbjørnsensgade 17. Baggrunden for aftalen er, at udlejningen foregår i et boligsocialt regi via Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Aftalegrundlaget for driftsadministrationen af stort set samtlige af kommunens råde-over ejendomme hviler på karrévisse forretningsføreraftaler, som er indgået før EU-udbudets rammeaftaler. Aftalerne er bygget op over bestemmelser fra henholdsvis Boligstyrelsens cirkulære om offentlig støtte til byfornyelse fra 1986, lejeloven og Huslejenævnet samt mundtlige aftaler. Der er tale om en standardkontrakt, der blev vedtaget af Borgerrepræsentationen i 1991 i forbindelse med handlingsplanen for Indre Vesterbro. Aftalerne løber frem til de enkelte råde-over ejendomme bliver solgt eller aftalerne bliver opsagt.

I de gældende forretningsføreraftaler er indholdet af driftsadministrationsopgaven i forbindelse med kommunens råde-over ejendomme angivet, men ikke nærmere beskrevet, og baserer sig i det væsentligste på mundtlige aftaler og mangeårig praksis for udlejningsejendomme generelt.

Indgåelsen af rammeaftalerne om forretningsførelse ved byfornyelse i december 2002 medførte en væsentlig detaljering og præcisering af forretningsførernes administrative og andre opgaver ved planlægning og gennemførelse af byfornyelse i Københavns Kommune i forhold til tidligere. Rammeaftalerne og det forudgående EU-udbud blev til i et samarbejde med Advokatfirmaet DLA Nordic A/S (tidl. Horten og Co.). Rammeaftalerne løber frem til marts 2007. Plan & Arkitektur står over for at skulle forberede et nyt EU-udbud i løbet af 2006.

Rammeaftalerne indeholder en ny kontrakt om forretningsførelsen ved en byfornylsesopgave med 6 tilhørende bilag, som bl.a. uddyber forretningsførerens opgaver og opgave- og kompetencefordelingen mellem byfornylses-

selskab og kommunen (bilag 1), vilkårene for driftsadministration af råde-over ejendomme (bilag 2), finansiering af byfornyelsesudgifterne (bilag 4) samt retningslinier for revision (bilag 6). Herudover er der bilag, som beskriver vilkår ved byggesagsadministration af råde-over ejendomme (bilag 3) samt formular for anfordringsgaranti (bilag 5).

Plan & Arkitektur har i forbindelse med Revisionsdirektoratets undersøgelse taget kontakt til byfornyelsesselskaberne med henblik på at indgå et tillæg til de eksisterende forretningsføraftaler vedrørende driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendomme. Tillægget skal formalisere de aftaler, som hidtil kun har virket mundtligt på baggrund af rammeaftalernes bilag, og underskrives af begge parter og dermed virke som bindende aftaler.

Den 15. april 2005 har Plan & Arkitektur fremsendt kontrakt om driftsadministration af de af kommunens råde-over ejendomme, som ikke er omfattet af rammeaftalen af 3. december 2002 om forretningsførelse ved byfornyelse, til underskrift hos de tre byfornyelsesselskaber.

Håndværkets Byfornyelsesselskab og SBS Byfornyelse har henholdsvis den 20. april og den 19. maj 2005 underskrevet den nye kontrakt om driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme. De to kontrakter omhandler tilsammen 19 ejendomme.

Drøftelserne vedrørende en ny aftale med Byfornyelse København er endnu ikke afsluttet.

Plan & Arkitekturs administration af råde-over ejendomme

18. Revisionsdirektoratet har i sagsgennemgangen vedrørende de 6 udvalgte råde-over ejendomme hæftet sig ved en række generelle og konkrete forhold:

- Plan & Arkitekturs sagsmateriale for kommunens råde-over ejendomme har udelukkende omhandlet byggesagen og lånoptagelse i de 6 byfornyelsessager samt salg.
- Der har ikke foreligget nogen skriftlig dokumentation for driftsadministrationen af de udvalgte råde-over ejendomme.
- Der har ikke foreligget forretningsgangsbeskrivelser eller retningslinier for driftsadministration og salg af råde-over ejendommene.

Plan & Arkitektur oplyser, at de inden udgangen af 2005 vil udarbejde en skriftlig forretningsgangsbeskrivelse, som samler op på dels Plan & Arkitekturs nuværende procedurer, dels almindelige retningslinier og lovkrav for

såvel driftsadministration som salg på henholdsvis andels- og ejerbasis.

- Det har været forbundet med store vanskeligheder at indhente oplysninger om Plan & Arkitekturs regnskabsmæssige dispositioner i forbindelse med de 6 udvalgte råde-over ejendomme

Plan & Arkitektur beklager, at de ikke har været i stand til at servicere Revisionsdirektoratet hurtigere og bedre, men undersøgelsen har krævet fremfindning af bilag flere år tilbage og gennemgang af ældre kvartalsafregninger fra byfornyelsesselskaberne.

- Det har været vanskeligt at få en samlet oversigt over kommunens råde-over ejendomme med relevante oplysninger såsom bl.a. antal, værdi, anskaffelsestidspunkt, salgspris mv.

Plan & Arkitektur oplyser, at deres administration har været lagt an på enkelt-sagsbehandling, og at mange oplysninger om ejendommene derfor alene har befundet sig i den pågældende ejendoms sag. Revisionens undersøgelse har krævet, at disse oplysninger fra enkeltsagerne blev samlet i en database, hvilket var tidskrævende. Også definitionen af råde-over ejendomme er undergået forandring under undersøgelsen.

Plan & Arkitektur beklager, at indsamlingen og systematiseringen af disse oplysninger har forsinket undersøgelsen. Databasen vil blive udbygget og vedligeholdt, ligesom der vil blive etableret en ny database med de få erhvervslejemål, der er i råde-over ejendomme. Det tilføjes dog, at ejendommene er registreret i såvel OBR som i kommunens anlægsskartotek.

Revisionsdirektoratet har i sin gennemgang af Plan & Arkitekturs sagsmateriale for de 6 udvalgte råde-over ejendomme ikke fundet korrespondance, mødereferater, driftsregnskaber, huslejevarslinger, bogføringsbilag eller andet relevant og fyldestgørende sagsmateriale vedrørende byfornyelsesselskabernes driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme.

Revisionsdirektoratet har kunnet konstatere, at Plan & Arkitektur hverken har modtaget eller efterspurgt fast periodisk information fra byfornyelsesselskaberne i perioden fra den enkelte ejendom er ombygget og det endelige bygge-regnskab er godkendt og frem til salget af den

enkelte råde-over ejendom. Dette betyder for de udvalgte sager, at der i en periode på op til 8 år ikke foreligger dokumenter om Plan & Arkitekturs sagsbehandling.

Der foreligger ikke nogen formaliseret procedure for fast periodisk information fra de tre byfornyelsesselskaber. Plan & Arkitektur har på møder med selskaberne søgt sig oplyst om igangværende sager, herunder typisk problemstillinger vedrørende selve byfornyelsesopgaven, genhusningen og ejendommens drift.

Plan & Arkitekturs møder med de tre byfornyelsesselskaber har været tilrettelagt forskelligt afhængig af det enkelte selskabs organisering og personligheder.

Plan & Arkitektur har faste kvartalsvise møder med SBS Byfornyelse på direktionniveau samt ca. 6 møder om året på kontorchefniveau.

Samarbejdet med Byfornyelse København foregår lidt mindre struktureret end samarbejdet med SBS Byfornyelse. Der afholdes ca. 3-4 møder årligt på initiativ fra byfornyelsesselskabet.

Der er ingen faste rammer for samarbejdet med Håndværkets Byfornyelsesselskab, og parterne mødes efter behov.

Enkelte af byfornyelsesselskaberne har indgået aftaler med tredjemand vedrørende driftsadministrationen af råde-over ejendommene. SBS Byfornyelse har til Revisionsdirektoratet oplyst, at den daglige administration løses af en underentreprenør. Byfornyelse København har oplyst, at der i øjeblikket pågår overvejelser om at overdrage ejendomsadministrationen i underentreprise. Håndværkets Byfornyelse har indgået aftale med underentreprenør om viceværtsfunktionen i ejendommene, som selskabet administrerer.

Plan & Arkitektur har hidtil ikke foretaget tilsyn med byfornyelsesselskabernes driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme. Der er ligeledes ikke ført tilsyn med, hvorvidt selskaberne og dermed kommunen som ejendomsjer har overholdt lovgivningen på området.

Plan & Arkitektur vil indkalde Revisionsdirektoratet til møde med henblik på en præcisering af tilsynsopgaven umiddelbart efter Bygge- og Teknikudvalgets behandling af denne indstilling.

Plan & Arkitektur har ikke nedskrevet forretningsgange eller retningslinier for de ansvarlige sagsbehandlers håndtering af driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendomme, herunder tilsyn med byfornyelsesselskabernes overholdelse af deres kontraktlige forpligtelser som forretningsfører.

Ledelsen i byfornyelseskontoret har fungeret som kvalitetskontrol for sagsbehandlingen af byfornyelsessagerne og er blevet inddraget i forbindelse med godkendelse af henholdsvis forprojekt, licitation, byggeregnskab samt salg. I perioden fra byggeregnskabet er godkendt og frem til den pågældende ejendom sælges, foreligger der ingen formelle retningslinier for rapporteringen om sagsbehandlingen i forbindelse med kommunens råde-over ejendommene.

Plan & Arkitekturs informationsindsamling på byfornyelsesområdet forgår i en excel-fil kaldet Kæmpearket. Kæmpearket rummer i maj 2005 i alt 911 byfornyelsessager og bruges hovedsageligt til at styre igangværende byfornyelsessager. Kæmpearkets primære funktion er at holde styr på tilsagn og støtte i ombygningsfasen. Kæmpearket bruges bl.a. til at beregne kalkuler samt til at opgøre sagsbehandlingsstatistik. Der gøres status for de enkelte ejendomme, når byggeregnskabet er godkendt.

Der indgår ikke oplysninger om sagsbehandling og betalinger i forbindelse med byfornyelsesselskabernes administration og drift af kommunens råde-over ejendomme i kæmpearket. Kæmpearket indeholder ikke oplysninger om lovgrundlaget for den enkelte råde-over ejendom, og det er hidtil ikke fremgået af kæmpearket, når en ejendom er blevet solgt.

Plan & Arkitektur har dog som konsekvens af Revisionsdirektoratets undersøgelse tilføjet oplysninger om salg af råde-over ejendomme i kolonnen "Bemærkninger" i kæmpearket. Der foretages ingen anden formaliseret informationsindsamling vedrørende råde-over ejendommens driftsadministration og salg i Plan & Arkitektur.

Det oplyses i besvarelsen, at i forbindelse med revisionens gennemgang er de nævnte oplysninger som tidligere bemærket blevet indsamlet og systematiseret, og de således tilvejebragte databaser vil naturligvis blive udbygget og vedligeholdt.

Der foreligger ingen formaliseret procedure for fast periodisk ledelsesinformation vedrørende drift og administration af kommunens råde-over ejendomme i Plan & Arkitektur. Direktionen mødes med kontorlederne i Plan & Arkitektur hver 6. uge og kan her søge sig orienteret om kommunens råde-over ejendommene. Direktionen modtager endvidere løbende opdateret oversigt over ejendomme og deres status i byfornyelsesprocessen fra Kæmpearket.

Ifølge besvarelsen udarbejder Plan & Arkitektur et koncept for kvartalsmæssig ledelsesrapportering i Plan & Arkitektur vedrørende administrationen af råde-over ejendomme. Konceptet vil blive præsenteret i forbindelse med budgetopfølgningen for oktober 2005.

Plan & Arkitektur har i notat af 15. april 2005 om økonomistyring til Revisionsdirektoratet oplyst, at ledelsesinformationen løbende vil blive udbygget i løbet af 2005. Fremover skal der ske en månedlig/kvartalsmæssig ledelsesrapportering til direktionen i Plan & Arkitektur og Bygge- og Teknikforvaltningen.

Plan & Arkitektur har endvidere oplyst, at man den 11. maj 2005 har rundsendt notat til de ansvarlige sagsbehandlere om, at der fremover skal foretages en nøjere kontrol af byfornyelsesselskabernes administration af råde-over ejendommene baseret på indhentning af årlige lejevarslinger og driftsregnskaber og derved også sikre en mere formaliseret og ensartet informationsindsamling vedrørende administrationen af kommunens råde-over ejendomme.

Det påhviler fremover de ansvarlige sagsbehandlere i byfornyelseskantoret at påse, at selskaberne årligt fremsender henholdsvis driftsregnskaber samt kopi af beregning af den omkostningsbestemte leje mv. og huslejevarslinger for de enkelte ejendomme samt fremskaffer kopi af alle erhvervslejekontrakter. Den ansvarlige sagsbehandler skal udarbejde bogføringsbilag, resultaterne for hver enkelt ejendom bliver bogført i kommunens regnskab efter modtagelsen af

driftsregnskaberne. Sagsbehandlerne skal gennemgå og vurdere regnskaberne ud fra bl.a. lejetab, overskud og likviditet. Sagsbehandlerne skal ligeledes gennemgå og vurdere lejevarslingerne ud fra bl.a. varslingstidspunkt, lovregulerede hensættelser, boligprocent og støtteaftrapning. Sagsbehandlerne skal udarbejde notat om gennemgangen, der tilgår henholdsvis sagen og kontorchefen i byfornyelseskantoret. Plan & Arkitektur har udarbejdet 2 checklister for gennemgangen. Det er tanken, at checklisterne revideres årligt på grundlag af erfaringerne, og at særlige temaer tages op de enkelte år. Hensigten er endvidere at oprette en database over samtlige erhvervslejemål.

Salg af kommunens råde-over ejendomme

19. Efter byfornyelsen er tilendebragt, skal kommunen sælge råde-over ejendommene. Af de 53 ejendomme, som kommunen har erhvervet som råde-over ejendomme, er 13 blevet solgt.

I forbindelse med salg af råde-over ejendomme må der sondres mellem overdragelse til beboerne på andelsvilkår og andet salg. Kommunen kan afhænde en råde-over ejendom som andelslejligheder eller som ejerlejligheder. Salg af råde-over ejendomme som ejerlejligheder kan kun ske, hvor der i forvejen er tale om en ejerlejlighedsejendom. Derudover er en enkelt råde-over ejendom solgt som erhvervslejlighed, som ikke indgår i nærværende undersøgelse.

Tabel 4: Solgte råde-over ejendomme pr. 15. maj 2005

Ejendom	Anskaffelsestidspunkt ¹⁾	Skæringsdag (arbejernes færriggørelse)	Salgstidspunkt ¹⁾	Salgspris (kr.) ⁵⁾	Ejerform
Istedgade 49 ²⁾	1.7.1993	30.4.1996	1.1.1999	4.002.100	Andelsforening
Istedgade 51 ²⁾	1.7.1993	30.4.1996	1.1.1999	4.004.600	Andelsforening
Istedgade 53	1.1.1993	30.4.1996	1.1.1999	460.000	Erhvervslejlighed
Torvegade 32	1.5.1996	30.9.1999	1.8.2001	8.737.789	Ejerlejlighed
Eriksgade 7-9 ³⁾	1.12.1993	30.11.1996	1.1.2003	7.800.000	Andelsforening
Eriksgade 11-13 ³⁾	1.12.1993	30.11.1996	1.1.2003	7.800.000	Andelsforening
Ahornsgade 7-9	1.1.1999	31.7.2002	1.2.2003	8.870.103	Ejerlejlighed
Eskildsgade 62-64	22.5.1997	30.6.2002	1.1.2004	18.535.000	Ejer-

					lejlighed
Istedgade 39-41/Eskildsgade 42	19.2.1998	30.11.2002	1.9.2004	28.765.000	Ejerlejlighed
Eriksgade 2-4/ Gasværksvej 24⁴⁾	28.8.1993	30.11.1996	1.2.2005	7.516.667	Andelsforening
Eriksgade 8-10⁴⁾	11.10.1967	31.10.1996	1.2.2005	7.516.667	Andelsforening
Eriksgade 12-14⁴⁾	11.10.1967	31.10.1996	1.2.2005	7.516.667	Andelsforening
Istedgade 56 A-B	31.10.1997	31.1.2005	1.3.2005	10.535.000	Ejerlejlighed
I alt				122.059.593	

Note: 1) Råde-over ejendomme købt og solgt som ejerlejligheder er angivet ved tidspunkt for henholdsvis første køb og sidste salg.

2) Købesummen udgør samlet 8.009.200 kr. i henhold til skødet for de to ejendomme.

3) De to ejendomme er solgt samlet.

4) De tre ejendomme er solgt samlet

5) Salgspriserne på ejerlejlighedsejendommene vedrører kun beboelseslejligheder, der resterer p.t. salg af 5 ehvervsejerlejligheder i disse ejendomme.

Kilde: Plan & Arkitektur

Af tabellen fremgår, at de solgte ejendomme har været i kommunens eje mellem 4 og 12 år, bortset fra 2 ejendomme som kommunen har ejet siden 1967.

Ejendomme udstykket i ejerlejligheder sælges hurtigst muligt efter, at ombygningen er tilendebragt.

Derimod går der typisk en årrække, før ejendomme solgt på andelsvilkår bliver afhændet. De fleste af kommunens råde-over ejendomme, som er solgt på andelsvilkår, har således været ombygget og udlejet i mere end 5 år, før de er blevet solgt.

Plan & Arkitektur har oplyst, at der ikke er udarbejdet en samlet strategi/handlingsplan for afhændelsen af råde-over ejendomme, men at der er en forskelligartet administration vedrørende salg af ejendomme på andelsvilkår og ejendomme udstykket i ejerlejligheder.

Salg på andelsvilkår

20. Ifølge byfornyelsesloven skal kommunen efter bygningsfornyelsesarbejdernes afslutning tilbyde lejerne at overtage ejendommen på andelsbasis.

Ifølge Plan & Arkitektur bliver beboerne gjort bekendt med deres muligheder for at købe råde-over ejendommene på andelsvilkår i forbindelse med planlægningsfasen af byfornyelsesbeslutningen samt i den løbende dialog med byfornyelsesselskaberne i forbindelse med genhusningen.

Plan & Arkitektur har oplyst, at der ikke sker en formaliseret orientering til beboerne om købemulighederne, efter ejendommene er ombyg-

get. Det har således været overladt til beboerne selv at tage initiativ til at overtage ejendommen som andelsforening.

I 2 af de 6 udvalgte ejendomme i nærværende undersøgelse, hvoraf den ene er solgt, og den anden er ved at blive solgt, kan Revisionsdirektoratet konstatere, at tilbudspligten er foregået som beskrevet af Plan & Arkitektur.

Ved salg til andelsforeninger fastsættes salgsprisen til ejendommens værdi som udlejningsejendom. Såfremt ydelsen på de lån, der ikke vedrører byfornyelsesarbejderne, overstiger det kapitalafkast, der før byfornyelsesarbejderne kan beregnes efter lov om midlertidig boligregulering, har foreningen ret til et tilskud fra kommunalbestyrelsen svarende til forskellen. Ved en ændring af lov om byfornyelse i 1998 er tilskuddet erstattet af et nedslag i købesummen, der sikrer, at nettoydelsen på de lån, der ikke vedrører byfornyelsesarbejderne, ned sættes til samme niveau som ved den tidligere lov.

Det fremgår af byfornyelsesloven, at købesummen for private andelsforeninger sammensættes af 20 % udbetaling og 80 % lån. I tilfælde, hvor der sker en overtagelse i form af en almen andelsforening er udbetalingen dog kun 2 %. Ifølge Plan & Arkitektur betyder det i praksis, at man først må beregne kapitalafkastet og kapitalisere det. Denne beregning foretages af byfornyelsesselskabet og eftergås af Plan & Arkitektur. Når størrelsen af dette lån er beregnet, lægges det sammen med det værdiforøgede lån, som tilsammen udgør 80 % af købesummen.

Prisfastsættelsen har ifølge byfornyelsesloven betydet, at salgsprisen er lav, og at ejendommene er blevet solgt under markedspris. Den lave pris afspejles i de beløb, som kommunen har afhændet ejendomme til. Imidlertid har Socialministeriet i skrivelse af 26. april 2005, hvor der redegøres for fastsættelse af salgsprisen i forbindelse med råde-over ejendomme overtaget efter tidligere gældende byfornyelseslovgivning beskrevet en prisfastsættelse, der kan føre til at kommunen fremover kan tage en højere pris, når råde-over ejendommene sælges.

Salg af ejerlejligheder

21. Beboere fra ejerlejligheder har ikke krav på at komme tilbage til deres lejlighed, da de er blevet købt ud af kommunen, dvs. at der ikke er nogen tilbudspligt. Plan & Arkitektur har oplyst, at ejerlejligheder sælges hurtigst muligt i fri handel. Plan & Arkitektur oplyser, at de med succes er begyndt at sælge lejlighederne på projektstadiet, der indebærer, at salget af lejlighederne allerede sker under ombygningsprocessen, således at køberne kan få indflydelse på lejlighedens indretning, herunder fx køkken, toilet mv. Liggetiden reduceres dermed også.

Ejerlejligheder sælges til markedspris. Der har i alle tilfælde været anvendt ejendomsmægler ved salgene. Plan & Arkitektur har tidligere indhentet tilbud fra flere ejendomsmæglere med henblik på at opnå billigste vederlag og bedste salgsvurdering. Ifølge Plan & Arkitektur har konsekvensen ved denne procedure været, at visse lejligheder blev prissat for dyrt, hvorfor lejlighederne var svære at få solgt. Proceduren er derfor i dag ændret, så der sker en mere realistisk værdisætning. Ejerlejlighedernes salgsvurdering godkendes af Plan & Arkitektur. I forbindelse med, at Plan & Arkitektur er begyndt at sælge lejlighederne på projektstadiet, involveres en ejendomsmægler allerede ved projekteringen. Byfornyelsesselskaberne står for salget i samarbejde med ejendomsmægleren.

Revisionsdirektoratets vurdering

22. Samlet er det Revisionsdirektoratets indtryk, at Plan & Arkitektur ikke har haft tilstrækkelig fokus på administrationen af kommunens ombyggede råde-over ejendomme.

Det gældende aftalegrundlag har været for overfladisk for så vidt angår beskrivelsen af vilkår og opgaver forbundet med forretningsførerens driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at Plan & Arkitektur ikke løbende har ført nærmere tilsyn med byfornyelsesselskabernes driftsadministration af kommunens ejendomme samt proaktivt indhentet information herom til brug for forvaltningens administration og styring af området.

Plan & Arkitektur oplyser, at der er igangsat en gennemgang af forretningsføreraftaler med byfornyelsesselskaberne om deres løbende fremsendelse af driftsregnskaber, varslingsskrivelser, afstemning af mellemregninger og øvrige økonomiske rapportering i forbindelse med deres driftsadministration. Aftalerne vil blive tilrettet i det omfang, det måtte være nødvendigt for at formalisere det nødvendige økonomiske kommunale tilsyn. Gennemgangen forventes at være bragt endeligt på plads inden udgangen af 2005.

Der er behov for en øget styring af og tilsyn med byfornyelsesselskabernes administration af kommunens råde-over ejendommene samt behov for en styrkelse af Plan & Arkitekturs sagsbehandling og informationsindsamling på området. I den forbindelse bifalder Revisionsdirektoratet Plan & Arkitekturs nylige tiltag med nøjere kontrol af driftsregnskaber og huslejevarsler i sagsbehandlingen på området.

Revisionsdirektoratet finder, at der generelt er behov for etablering af retningslinier for sagsbehandlingen af og tilsynet med byfornyelsesselskabernes administration og salg af kommunens ejendomme. Retningslinierne skal sikre fyldestgørende dokumentation for den løbende sagsstyring samt efterfølgende mulighed for kontrol heraf. Endelig skal retningslinierne sikre koblingen mellem sagsbehandlingen og de afledte regnskabsmæssige posteringer.

For så vidt angår Plan & Arkitekturs informationsindsamling på området anbefaler Revisionsdirektoratet, at oplysningerne for de enkelte ejendomme samles ét sted, fx i en database, til brug for lettilgængelig og entydig ledelsesinformation og til at lette sagsbehandlingen. Grundet lovområdets kompleksitet bør oplysninger om hvilke lovregler, der gælder for den enkelte ejendom, ligeledes indgå i informationsindsamlingen.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at den periode, som kommunen har været i besiddelse af de enkelte råde-over ejendomme, har været længere end oprindeligt tiltænkt. En væsentlig

årsag hertil er efter Revisionsdirektoratets opfattelse, at der ikke eksisterer en samlet afhændelsesplan for ejendommene.

Revisionsdirektoratet henstiller, at der udarbejdes en samlet afhændelsesplan for kommunens resterende råde-over ejendomme. I den forbindelse bør der udarbejdes en procedure for hvornår og i hvilke situationer, tilbudspligten i forbindelse med kommunens afhændelse af en råde-over ejendom på andelsvilkår skal gives.

Revisionsdirektoratet mener, at en sådan procedure naturligt bør indgå i en samlet afhændelsesplan for kommunens råde-over ejendomme.

Plan & Arkitektur er enig i, at det vil være hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en egentlig afhændelsesstrategi for de ejendomme, der er tilbudspligtige efter byfornyelsesloven. Udgangspunktet må være, at ejendommene tilbydes beboerne i den rækkefølge, de er færdiggjorte og i overensstemmelse med ministeriets skrivelse af 26. april 2005. Såfremt beboerne takker nej til at overtage en ejendom som andelsboligforening, bør det overvejes at bevare ejerskabet med henblik på løsning af genhusningsopgaven og andre boligsociale anvisninger. For så vidt angår de fredede ejendomme bør disse udstykkes i ejerlejligheder og sælges i den rækkefølge, de bliver ledige, såfremt beboerne ikke ønsker at overtage dem som andelsboligforeninger. Afhændelsesstrategien vil blive forelagt Bygge- og Teknikudvalget til godkendelse i 2005.

Endvidere bør konsekvenserne af Socialministeriets skrivelse om salg af råde-over ejendomme af 26. april 2005 for kommunens økonomiske stilling belyses, herunder værdiansættelsen af råde-over ejendommene i kommunens regnskab.

Sammenfattende er Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at Plan & Arkitekturs administration giver anledning til at udtale alvorlig kritik.

VI. Den økonomiske håndtering af drift og salg af råde-over ejendomme

Plan & Arkitektur har overladt driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendommene til byfornylsesselskabet og har hidtil ikke efterspurgt tilbagemeldinger vedrørende den enkelte ejendom, før ejendommen er blevet solgt. Den økonomiske håndtering af råde-over ejendommene har været tilrettelagt efter, at Plan & Arkitektur har modtaget én samlet opgørelse fra byfornylsesselskabet i forbindelse med salget af den enkelte ejendom.

Drift

23. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at der ikke har været nogen fast periodisk informationsudveksling eller betalinger mellem Plan & Arkitektur og byfornylsesselskaberne frem til 2005. Plan & Arkitektur har i perioden frem til februar 2005 ikke indhentet årlige driftsregnskaber for de enkelte råde-over ejendomme.

Den manglende indhentning af driftsregnskaber har betydet, at driftsresultater for de enkelte ombyggede råde-over ejendomme i en længere årrække ikke er blevet bogført i kommunens regnskab, herunder bl.a. poster som overskud, renter, nedbringelse på lån og mellemregning med byfornylsesselskaberne.

Det har ligeledes betydet, at Plan & Arkitektur i en længere årrække ikke har opgjort økonomiske styringsvariable såsom fx lejetab, forbrug eller selskabernes honorar for administrationen af kommunens ombyggede råde-over ejendomme. Det sidste vil blive beskrevet nærmere i afsnit VII om byfornylsesselskabernes driftsadministration.

Byfornylsesselskaberne har over for Revisionsdirektoratet bekræftet, at der ikke fremsendes fast periodisk information om driften af kommunens råde-over ejendomme. Byfornylsesselskaberne har bekræftet, at de ikke har fremsendt årlige driftsregnskaber for de enkelte råde-over ejendomme, som selskaberne administrerer. Byfornylsesselskaberne har ligeledes oplyst, at der frem til 2005 ikke har været betalinger mellem byfornylsesselskaberne og kommunen i forbindelse med deres drift og administration af kommunens råde-over ejendomme.

Byfornyelse København har oplyst, at selskabet hvert år – pr. 31. december – til Plan & Arkitektur fremsender en oversigt over prioritetsgæld i renoverede råde-over ejendomme med angivelse af hovedstol og den nye restgæld pr. opgørelsesdato på de enkelte lån. Selskabet har endvidere oplyst, at kommunen gentagne gange på forespørgsel har fået oplyst, at ejendommene, som selskabet administrerer, samlet set giver overskud, regnskabsmæssigt som likviditetsmæssigt. I april 2002 har byfornylsesselskabet efter anmodning sendt Plan & Arkitektur en oversigt over driftsresultater for 2001. Håndværkets Byfornylsesselskab har oplyst, at selskabet siden 2004 har fremsendt kvartalsvise opgørelser.

SBS Byfornyelse har oplyst, at Plan & Arkitektur gennem en årrække på faste kvartalsmø-

der er oplyst om den overordnede status for så vidt angår ejendommenes drift.

Ejendommenes driftsregnskaber

24. Plan & Arkitektur har i brev af 22. september 2004 anmodet byfornyelsesselskaberne om at udarbejde specificerede driftsregnskaber for hver enkelt ejendom indeholdende leje, driftsomkostninger, renter, afdrag og restgæld pr. 31. december 2003 med revisionspåtegning. Plan & Arkitektur har i april 2005 modtaget driftsregnskaber for samtlige råde-over ejendomme for perioden frem til 2003 med tilsagn om, at driftsregnskaberne for 2004 foreligger i juni 2005, og derefter fremsendes årligt.

Revisionsdirektoratet har modtaget driftsregnskaberne for de seks udvalgte råde-over ejendomme for perioden frem til 31. december 2003 og kan konstatere, at:

- Der er modtaget revisionspåtegnede driftsregnskaber for de tre ejendomme, som administreres af henholdsvis SBS Byfornyelse og Håndværkets Byfornyelsesselskab. Plan & Arkitektur har oplyst, at revisionspåtegninger for driftsregnskaber fra Byfornyelse København først forventes at foreligge 1. juli 2005.
- Driftsregnskaberne for de enkelte ejendomme er opgjort samlet for flerårige perioder på mellem 2 og 9 år.
- De tre selskaber har benyttet forskellige regnskabsperioder for driftsregnskaberne for ejendommene.
- I driftsregnskaberne fra SBS Byfornyelse og Håndværkets Byfornyelsesselskab indgår ejendommenes akkumulerede driftsregnskaber for hvert af årene frem til 31. december 2003. Dette fremgår ikke af ejendommenes driftsregnskaber fra Byfornyelse København.
- Der er ikke specificeret regnskab for ejendommen Istedgade 51. Driftsregnskabet omfatter også ejendommen Istedgade 49.
- Der er ikke specificeret regnskab for ejendommen Eriksgade 16-18/Eskildsgade 31. Driftsregnskabet for denne ejendom indgår i et samlet regnskab for 4 råde-over ejendomme, som Byfornyelse København har samadministreret, herunder med fælles samlet bogføring fra 1. januar 1998. Revisionsdirektoratets stikprøve for så vidt angår driftsregnskaberne omfatter derfor 10 ejendomme.
- Det lader sig ikke gøre at udregne ejendommenes forrentningsprocent, da de foreliggende driftsregnskaber dækker en flerårig periode.

Selskaberne har som nævnt valgt at anvende to forskellige principper for ejendommenes driftsregnskaber. Driftsregnskaberne fra SBS Byfornyelse og Håndværkets Byfornyelsesselskab går helt tilbage til kommunens overtagelse af ejendommene, mens Byfornyelse København har aftalt med Plan og Arkitektur at starte driftsregnskaberne 6 måneder efter skæringsdatoen for arbejdernes afslutning.

Plan & Arkitektur anfører, at fremgangsmåden mest indgående har været drøftet med Byfornyelse København, der har fulgt den af Plan & Arkitektur anbefalede fremgangsmåde. For de 2 andre selskabers vedkommende forestår et nærmere analysearbejde med at få placeret de enkelte perioders resultat i overensstemmelse med Boligstyrelsens cirkulære om offentlig støtte til byfornyelse og boligforbedring m.v. af 3. juli 1986. Driftsresultaterne er ikke løbende blevet afregnet, hvilket bl.a. skulle sikre at kommunens nettogæld til selskaberne blev mindst mulig, så kommunen snarere oppebærer renteindtægter end afholder renteudgifter. Det fremhæves, at alle mellemværender forrentes.

Forrentningen af driftsresultaterne har været drøftet med SBS Byfornyelse, og det er aftalt, at kommunen får en forrentning svarende til Nationalbankens indskudsrente - ½ %. Dette giver i perioden til 31. december 2003 ca. 800.000 kr. i renter. På baggrund af Byfornyelse Københavns skrivelse af 22. juni 2005 om revisionsprotokollatet forventer man at indgå en tilsvarende aftale.

Ifølge Boligstyrelsens cirkulære om offentlig støtte til byfornyelse og boligforbedring m.v. af 3. juli 1986 pkt. 2.7.2.3. og pkt. 4.5.7. kan driftstab indtil maksimalt 6 måneder efter skæringsdatoen for arbejdernes færdiggørelse medtages som henholdsvis støtteberettiget udgift eller til refusion. Den forskellige periodisering af driftsregnskaberne i byfornyelsesselskaberne stiller krav til Plan & Arkitekturs sagsbehandling af de enkelte ejendommers regnskaber, herunder at påse at reglerne er fulgt, berigtige eventuelle afvigelser, adskille udgifter til drift af ejendommene med og uden statslig medfinansiering samt bogføringen heraf.

Af driftsregnskaberne fremgår resultatet for den enkelte ejendom og dermed kommunens tilgodehavende samt de af byfornyelsesselska-

bet betalte afdrag på prioritetslån i ejendommen for perioden frem til 31. december 2003.

Kommunens tilgodehavender

25. Tabel 5 nedenfor viser, at kommunens samlede tilgodehavende hos byfornyelsesselskaberne vedrørende de 10 udvalgte råde-over ejendomme pr. 31. december 2003 kan opgøres til godt 2,3 mio. kr. Plan & Arkitektur har oplyst, at

kommunens samlede tilgodehavender hos byfornyelsesselskaberne for samtlige råde-over ejendomme for hele perioden frem til 2003 foreløbigt er opgjort til 9,0 mio. kr. Kommunens tilgodehavender for 2004 kan først opgøres i juni 2005, når Plan & Arkitektur har modtaget ejendommens driftsregnskaber for 2004 fra byfornyelsesselskaberne.

Tabel 5: Kommunens tilgodehavender for udvalgte ejendomme pr. 31. december 2003

Ejendom	Selskab	Regnskabsår	Antal år	Kr.
Istedgade 51¹⁾	BK	1996-1998	3	- 127.425
Korsgade 17 A-B	BK	1997-2003	7	471.056
Eriksgade 16-18/ Eskildsgade 31²⁾	BK	1997-2003	7	763.308
Abel Cathrinesgade 8-10	SBS	1994-2003	10	345.381
Viktoriagade 20	SBS	1996-2003	8	1.005.218
Pommernsgade 13/ Bøhmensgade 5	HB	1996-2003	8	-116.895
I alt				2.340.643

Note:1) Omfatter også ejendommen Istedgade 49. I opgørelsen af mellemregningsforholdet indgår udbetalt indvendig vedligeholdelse (§ 22) i forbindelse med salg på i alt 79.987 kr.

2) Omfatter i alt 4 råde-over ejendomme, som samadministreres.

Kilde: Byfornyelsesselskabernes driftsregnskaber

Plan & Arkitektur har oplyst, at byfornyelsesselskaberne hidtil har beholdt eventuelle driftsoverskud på ejendommene. Der har ikke været nogen betalinger mellem kommunen og byfornyelsesselskaberne i perioden, hvor ejendommene er blevet driftsadministreret. For ejendommene i Revisionsdirektoratets stikprøve har der ikke været betalinger i op til 8 år efter skæringsdatoen for den pågældende ejendom. Dette har også betydet, at kommunens eventuelle tilgodehavender ikke er blevet opgjort og afregnet periodisk, og at det heller ikke er indgået i kommunens regnskab.

Driftsregnskaberne for ejendommen Istedgade 49 & 51 dækker perioden 1996-1998 og viser, at Byfornyelse København har et tilgodehavende hos kommunen på ca. 127.000 kr. fra driften af ejendommen. Ejendommen blev solgt til overtagelse 1. januar 1999. Tilgodehavendet er ikke blevet afregnet med selskabet i forbindelse med salget af ejendommen, men udestår fortsat.

Indholdet af driftsregnskaberne for de enkelte råde-over ejendomme vil blive bogført snarest, og den praktiske fremgangsmåde drøftes for tiden mellem Plan & Arkitekturs regnskabskontor og Revisionsdirektoratet.

Plan & Arkitektur har oplyst, at forrentningen af kommunens tilgodehavender fra driften af

råde-over ejendommene frem til 2005 i øjeblikket drøftes med byfornyelsesselskaberne.

Ifølge besvarelsen er Plan & Arkitektur naturligvis enig i, at bogføring af dispositioner i forbindelse med salg skal ske i umiddelbar tilknytning til aktiviteten, og finder det fuldt berettiget, at Revisionsdirektoratet udtaler alvorlig kritik på dette punkt.

For at forebygge den slags fejl – og som en del af forbedringen af økonomistyringen i Plan & Arkitektur i det hele taget – budgetteres ejendomssalg nu og indgår dermed i kalkulerne.

Revisionsdirektoratet har bedt byfornyelsesselskaberne beskrive, hvorledes selskaberne opgør mellemregningsforholdet med kommunen. Byfornyelse København har oplyst, at driften af råde-over ejendomme føres i byfornyelsesselskabets bogholderi på en separat konto for hver enkelt ejendom. I balancen til selskabets årsregnskab indgår mellemregningen på råde-over ejendommene i en post for mellemregning i sager, henholdsvis aktiver og passiver. Disse poster kan via selskabets bogholderi specificeres på de enkelte ejendomme.

SBS Byfornyelse har oplyst, at mellemregningssaldoen fremgår af regnskabet for hver ejendom, og at summen af disse indgår i selskabets årsregnskaber.

Håndværkets Byfornyelsesselskab har oplyst, at mellemregningens størrelse fremgår af specifikationerne til selskabets årsrapporter.

Nedbringelse af kommunens prioritetsgæld

26. Driftsregnskaberne for ejendommene indeholder en oversigt over prioritetsgælden i de enkelte råde-over ejendomme fordelt på henholdsvis forbedringslån og tabslån. Der fremgår oplysninger om henholdsvis hovedstol, byforny-

elsesselskabets betalte afdrag i regnskabsperioden samt restgæld pr. 31. december 2003 for forbedringslån samt hovedstol, betalte afdrag i regnskabsperioden, indeksering samt restgæld pr. 31. december 2003 for tabslån i ejendommen. Hovedtallene vedrørende prioritetsgælden for de udvalgte råde-over ejendomme er angivet i tabel 6 nedenfor.

Tabel 6: Prioritetsgæld for udvalgte råde-over ejendomme pr. 31. december 2003 (kr.)

Ejendom	Regnskabsår	Forbedringslån mv.		Tabslån	
		Afdrag	Restgæld	Afdrag	Restgæld
Istedgade 51 ¹⁾	1996-1998	115.836	6.407.360	723.746	15.555.655
Korsgade 17 A-B	1997-2003	367.342	4.305.719	1.286.579	7.018.941
Eriksgade 16-18/ Eskildsgade 31	1997-2003	1.876.284	6.730.141	1.664.243	8.226.555
Abel Cathrines- gade 8-10	1994-2003	550.363	4.172.998	1.143.222	7.338.259
Viktoriagade 20	1996-2003	261.182	6.188.818	405.238	8.214.762
Pommernsgade 13/ Bøhmensgade 5	1996-2003	280.777	5.287.926	606.540	5.561.993
I alt		3.451.784	33.092.962	5.829.568	51.916.165

Note: 1) Omfatter også ejendommen Istedgade 49. Ejendommene blev solgt til overtagelse pr. 1. januar 1999. Der blev foretaget et ekstraordinært afdrag på 2,2 mio.kr., og restgælden blev overtaget af køber i henhold til skøde.

Kilde: Byfornyelsesselskabernes driftsregnskaber

Byfornyelsesselskabernes afdrag på prioritetsgæld for de enkelte ejendomme fremgår af oversigten. Afdragene vedrører forbedringslån mv. Afdrag på tabslån betales af staten.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at byfornyelsesselskaberne samlet har afdraget godt 3,4 mio. kr. på forbedringslån mv.

Plan & Arkitektur har i notat om økonomistyring af 19. april 2005 oplyst, at posterne vedrørende forbedringslånene mv. i råde-over ejendomme i de indleverede driftsregnskaber for perioden frem til 2003 samlet udgør en positiv afvigelse på 31,8 mio. kr., der er medtaget i april 2005 kalkulen.

Plan & Arkitektur har oplyst, at byfornyelsesselskabernes betalte afdrag på prioritetsgæld for de enkelte råde-over ejendomme frem til 2005 ikke er blevet bogført som gældsnedbringelse i kommunens regnskab. Gæld afviklet i forbindelse med salg af ejendommene er ligeledes ikke blevet bogført i kommunens regnskab. Den samlede lånoptagelse i kommunens råde-over ejendomme er i kommunens regnskabssystem KØR

på funktion 8.68 og 9.68 Realkredit, pr. 31. december 2004 opgjort til 375,6 mio. kr., fordelt på 123,6 mio. kr. tabslån og 252,0 mio. kr. øvrige lån.

Plan & Arkitektur har i notat af 23. maj 2005 om fremdrift i økonomistyringen i Plan & Arkitektur til Revisionsdirektoratet oplyst, at der er udarbejdet et første udkast til håndbog for økonomistyring, samt at der endvidere er igangsat tiltag til forbedring af økonomirapporteringen fra byfornyelsesselskaberne. Der har været afholdt møder med de 3 byfornyelsesselskaber om øget fokus på økonomistyringsområdet samt krav til den ønskede fremtidige økonomirapportering.

Sagskreditter

27. Betalinger mellem byfornyelsesselskaberne og kommunen foregår kvartalsvist på baggrund af byfornyelsesselskabernes opgørelser.

Kommunen har etableret en sagskreditordning med byfornyelsesselskaberne vedrørende

finansieringen af de udgifter, som afholdes gennem forretningsføreren ved byfornyelsesopgavens planlægning, administration og gennemførelse. Alle indtægter og udgifter, der er forbundet med byfornyelsesopgaven, afholdes og oppebæres over sagskreditterne.

Der oprettes særskilte sagskreditter for råde-over ejendomme, som ombygges. I perioden fra ombygningsarbejdernes afslutning og indtil salg af ejendommene opretholdes sagskrediten. Byfornylsesselskaberne fakturerer kvartalsvis honorar og udlæg. Kommunens betaling herfor sker kvartalsvis ved, at forretningsføreren trækker de fakturerede beløb på den relevante sagskredit.

Byfornylsesselskaberne skal kvartalsvis indsende en opgørelse over byfornyelsens økonomi, herunder råde-over ejendommene. Opgørelsen danner grundlag for kommunens indbetaling af acontobeløb på de enkelte sagskreditter. Opgørelsen skal én gang årligt gennemgås og påtegnes af byfornylsesselskabernes revisorer.

Plan & Arkitektur har oplyst, at sagskreditordningen ikke altid har fungeret lige hensigtsmæssigt. Der har bl.a. været tilfælde, hvor et byfornylsesselskab selv har administreret anvendelsen af låneprovenuet fra lån optaget på kommunens vegne i forbindelse med byfornyelsesopgaven, uden at det er blevet bogført i kommunens regnskab. Denne praksis har været gældende frem til 2003/2004.

Sagskreditordningen har som hovedregel ikke været anvendt i forbindelse med driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendomme.

Byfornyelse København har oplyst Revisionsdirektoratet om, at selskabet som led i den etable-

Oversigt 4: Ejendommen Istedgade 49 & 51 – samlet købesum (kr.)

Kontantdel	
Betalt kontant	1.201.840
Berigtiget ved modregning i forventet refusionssaldo i købers favør	400.000
Kontantdel i alt	1.601.840
Overtagelse af prioriteter	
Realkredit Danmark, kontantlån – oprindelig 708.000 kr.	699.384
Realkredit Danmark, kontantlån – oprindelig 1.468.211,21 kr. Nedbringes ekstraordinært med 1.110.361 kr.	351.170
Realkredit Danmark, kontantlån – oprindelig 2.832.000 kr.	2.779.131
Realkredit Danmark, kontantlån – oprindelig 2.600.000 kr.	2.577.675
Overtagelse af prioriteter i alt	6.407.360
Samlet købesum	8.009.200
Uden for købesum	
Real Kredit, indekslån 2,5 % p.a. – tinglyst hovedstol	8.071.700
Real Kredit indekslån 2,5 % p.a. – tinglyst hovedstol	7.616.100
Uden for købesum	15.687.800

rede sagskreditordning for byfornyelseskarreerne har oprettet selvstændige sagskreditter for renovering af den enkelte råde-over ejendom. Disse sagskreditter dækker imidlertid kun byggesagerne, og der er ikke oprettet sagskreditter for driftsadministrationen efter byggesagerens afslutning.

SBS Byfornyelse har ligeledes oplyst, at der ikke er oprettet særskilte sagskreditter for driftsadministrationen af de enkelte råde-over ejendomme.

Håndværkets Byfornylsesselskab har oplyst, at selskabet har oprettet særskilte kreditter. De ejendomme, som selskabet administrerer, er beliggende i karréer, hvor der ikke er udarbejdet byfornyelsesregnskab. Ejendommens indtægter og udgifter indgår over sagskreditterne, der reguleres via rammekonti, der medtages i de kvartalsvise opgørelser.

Salg

28. Revisionsdirektoratets sagsgennemgang har omfattet ejendommen Istedgade 51, som blev solgt med overtagelse 1. januar 1999, som en del af A/B Istedgade 49 & 51.

Salget af ejendommen Istedgade 49 & 51 og fastsættelsen af købesummen heraf skete i henhold til lov om byfornyelse og boligforbedring fra 1983. Det fremgår ikke af sagsakterne, hvordan beregningen af salgsprisen er fremkommet. Prisen er alene præsenteret som resultatet af en forhandling mellem byfornylsesselskabet og lejerne.

Kilde: Endeligt skøde for ejendommen Istedgade 49 & 51, mat.nr. 242

Ejendommen blev tilbudt beboerne i andelsforeningen til en købesum på 8.009.200 kr., hvori der indgik en kontant udbetaling, forbedringslån samt et endeligt ejerskiftelån på oprindeligt 2.600.000 kr. Københavns Kommune optog ejerskiftelånet i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen.

Køber overtog uden for købesummen tabs-givende lån på i alt 15.687.800 kr., hvortil der foreligger støttetilsagn, hvorefter kommune og stat betaler den fulde ydelse. I alt udgør kontantdelen ved salget altså 1.601.840 kr., mens lånedelen i alt udgør 22.095.160 kr. inkl. tabslån med fuld støtte anført med de tinglyste hovedstole.

Oversigt 5: Kronologi i forbindelse med bogføring af salget

Dato	Aktivitet
1. januar 1999	Køber overtager ejendommen, jf. skøde
11. januar 2000	Kommunen modtager gældsfrigtagelseserklæring fra Realkredit Danmark
Oktober kvartal 2004	Kontantudbetaling tilgår kommunen
30. november 2004	Kontantbetaling bogføres i kommunens regnskab
4. februar 2005	Kommunen modtager ejendommens driftsregnskab for perioden 1.11.1996 - 31.12.1998
7. februar 2005	Afgang på lånoptagelse vedrørende ejendommen bogført i kommunens regnskab

Den kontante udbetaling fra salget af ejendommen tilgik kommunen i forbindelse med Byfornyelse Københavns kvartalsopgørelse for oktober 2004, altså over 5 år efter salget fandt sted. Af selskabets kvartalsopgørelse fremgår, at de 1.601.840 kr., som udgjorde den oprindelig kontante del af købesummen, blev fratrukket et beløb på 124.847 kr., som kompensation for at Byfornyelse København havde betalt afdrag på et byfornyelselån efter ombygningen. Den endelige kontantpris, som tilgik kommunens regnskab, endte således på 1.476.993 kr.

Realkredit Danmark har fremsendt brev om kommunens frigørelse fra gældsforpligtelsen vedrørende ejendommen 11. januar 2000.

Låneafviklingen i forbindelse med salget af ejendommen blev bogført i kommunens regnskab den 7. februar 2005, altså over 6 år efter salget af ejendommen. Af posteringsbilaget fremgår, at afgang ved lånoptagelse var på 21.985.700 kr. Der forekommer forskelle mellem beløb i posteringsbilag vedrørende låneafviklingen (21.985.700 kr.) og det beløb, som står anført i skødet for ejendommen (22.095.160 kr.). Samlet udgør disse forskelle kr. 109.460. Plan & Arkitektur har oplyst, at der arbejdes på en redegørelse for afvigelserne mellem posteringsbilag og skøde. Redegørelsen vil ligeledes omfatte det af Byfornyelse København betalte afdrag på 124.847 kr., som blev indregnet i kontantbetalingen.

Det oplyses i besvarelsen, at Plan & Arkitektur efterfølgende har gennemgået samtlige transaktioner, og at der er nu udarbejdet posteringsbilag, der tilsigter at berigtige fejlene i bogføringen. Posteringsbilaget er forelagt Revisionsdirektoratet.

Endelig er kommunens mellemregning med byfornyelsesselskabet vedrørende driften af Istedgade 49 & 51 som tidligere nævnt ikke blevet afviklet i forbindelse med salget. Plan & Arkitektur har oplyst, at tilgodehavendet vil blive afregnet og bogført snarest i forbindelse med Plan & Arkitekturs behandling af de indhentede driftsregnskaber for råde-over ejendommene.

Revisionsdirektoratet har modtaget materiale vedrørende Plan & Arkitekturs økonomiske håndtering af salget af en ejerlejlighed i april 2004. Af sagsmaterialet fremgår, at den kontante udbetaling og de regnskabsmæssige posteringer i forbindelse med salget er foretaget inden for to måneder efter, at salget er sket og lejligheden overtaget af køber.

Plan & Arkitektur bemærker, at med hensyn til prisfastsættelsen og bogføringen mv. for Istedgade 49-51 var der tale om det første salg, som blev gennemført på byfornyelsesselskabets og lejernes initiativ. Salget indbragte kommunen en række erfaringer, der efterfølgende er nyttiggjort.

Revisionsdirektoratets vurdering

29. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at Plan & Arkitektur i en lang årrække ikke har indhentet driftsregnskaber for de enkelte råde-over ejendomme, som byfornyelsesselskaberne administrerer for kommunen, og dermed ikke har haft kendskab til ejendommens økonomi. Det har betydet, at resultater i forbindelse med driften af råde-over ejendommene samt nedbringelse af prioritetsgælden ikke er blevet opgjort, afregnet og bogført i kommunens regnskab. Ejendommens driftsoverskud er blevet i selskaberne, selskaberne har udlignet deres administrationshonorar og andre udlæg via driften, og kommunen har ikke haft kendskab til posterens størrelse.

Revisionsdirektoratet har konstateret mangler ved økonomistyringen og bogføringen af henholdsvis driftsresultater og salg af kommunens råde-over ejendomme, herunder at bogføringen ikke er sket i umiddelbar tilknytning til den pågældende aktivitet, men først flere år senere. Som en konsekvens af Plan & Arkitekturs regnskabspraksis har kommunens indtægter på området været undervurderet og kommunens gæld overvurderet.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der generelt er overskud på driften af kommunens ejendomme for hele perioden frem til december 2003. Driftsoverskuddet fra ejendommene er imidlertid endnu ikke tilgået kommunen, hvilket har betydet, at Københavns Kommune i princippet har lånt penge til selskaberne de pågældende år.

Revisionsdirektoratet er af den overbevisning, at gennemgangen af salget vedrørende råde-over ejendommen Istedgade 49 & 51 kan siges at give et passende billede af, hvad der indtil 2005 har været praksis på området. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at Plan & Arkitektur i et og samme posteringsbilag har bogført låneafvikling fra salg af 5 ejendomme i 1999 og 2003 i februar 2005. Det samlede beløb for låneafviklingen heraf beløber sig til 46.312.700 kr.

Plan & Arkitektur har ikke løbende bogført, hvorledes kommunens midler er blevet forvaltet i forbindelse med drift og salg af råde-over ejendommene.

Revisionsdirektoratet bifalder de fremadrettede tiltag, der er iværksat vedrørende økonomistyringen i Plan & Arkitektur samt styrkelsen af den interne kontrol af ejendommens driftsregnskaber og huslejevarsler.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at der tilrettelægges en procedure for betalinger mellem sel-

skaberne og kommunen, fx kvartalsvis, for at sikre, at mellemregningsforholdet løbende opgøres, afregnes og bogføres og til enhver tid giver et retvisende billede af kommunens økonomi på området.

Plan & Arkitektur vil foretage afstemninger af mellemregninger med byfornyelsesselskaberne, således at de løbende foreligger afstemt og skriftligt bekræftet.

Revisionsdirektoratet finder, at der er behov for, at praksis for bogføringen af poster forbundet med de driftsadministrerede råde-over ejendomme i kommunens regnskab strammes op, så bogføringen heraf fremover lever op til kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ og Indenrigs- og Sundhedsministeriets bestemmelser i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

Endelig anbefales det, at Bygge- og Teknikudvalget fremover modtager fast orientering om kommunens råde-over ejendomme, fx i forbindelse med de årlige regnskabsforklaringer eller som en del af den årlige redegørelse for byfornyelsens forløb og de bevillingsmæssige muligheder.

Sammenfattende er det direktoratets vurdering, at Plan & Arkitekturs økonomiske håndtering af råde-over ejendommene giver anledning til at udtale alvorlig kritik.

VII. Byfornyelsesselskabernes driftsadministration

I det følgende beskrives byfornyelsesselskabernes driftsadministration med udgangspunkt i aftalernes opgavebeskrivelse.

30. Byfornyelsesselskabernes honorar for driftsadministrationen af kommunens råde-over ejendomme er i de gældende forretningsfører-aftaler angivet af den af ankenævnet for Københavns Huslejenævn til enhver tid godkendte sats for ejendomsadministration. Satsen for 2004 udgjorde 2.150 kr. pr. lejemål. Honoraret oppebæres med 1/12 pr. måned og dækker huslejeopkrævning, opsigelse og genudlejning, omkostningsbestemte budgetter og varslinger, administration af inspektør- og gårdmandsordning samt regnskabsførelse. Særlige opgaver, herunder bl.a. erhvervsudlejning og regnskabsaflæggelse over for Grunderejernes Investeringsfond, honoreres efter medgået tid og dækkes over ejendommens drift.

Plan & Arkitektur har ikke kunnet oplyse det eksakte beløb for de samlede årlige omkostninger til byfornyelsesselskabernes driftsadmini-

stration af kommunens råde-over ejendomme. De samlede driftsadministrationsomkostninger – beregnet ud fra antallet af lejemål i kommunens råde-over ejendomme (ca. 608 i 2004) og honoraret for ejendomsadministrationen angivet i forretningsføreraftalerne – skønnes at have udgjort godt 1,3 mio. kr. i 2004.

Byfornyelsesselskabernes opgaver i forbindelse med driftsadministrationen af ombyggede råde-over ejendomme omfatter alle de funktioner, der sædvanligvis er omfattet af en ejendomsadministration. Det vil bl.a. sige:

- Udarbejdelse af driftsbudgetter og beregning af lejeforhøjelser samt varslingen heraf.
- Opkrævning af husleje, varmebidrag og andre ydelser fra lejerne.
- Betaling af de med ejendommens drift forbundne udgifter, herunder terminsydelser, skatter og afgifter mv.
- Udlejning af ledige lejemål.

Byfornyelsesselskabernes driftsadministration består herudover i at føre dagligt tilsyn med ejendommene, dvs. den nødvendige pasning og vedligeholdelse af bygningen, som typisk varetages af en viceværtsfunktion. Der skal ske en aflægelse af regnskab over for Grundejernes Investeringsfond, ligesom byfornyelsesselskaberne står for varetagelse af kontakten til lejerne. Disse forhold ved driftsadministrationen indgår ikke i nærværende undersøgelse. Revisionsdirektoratet kan dog konstatere, at Plan & Arkitektur ikke fører tilsyn med byfornyelsesselskabernes administration af disse områder.

Husleje

Huslejefastsættelsen

31. Huslejefastsættelsen i de enkelte ombyggede råde-over ejendomme bliver beregnet af byfornyelsesselskabet og godkendt af Plan & Arkitektur. Niveaulet er bestemt dels af tidspunktet for byfornyelsesbeslutningen og dels ud fra ejendommens beliggenhed. For huslejberegningen gælder dog generelt, at den er baseret på reglerne om huslejeregulering i lov om midlertidig regulering af boligforholdene.

Huslejen er derfor sammensat af tre dele:

- Den omkostningsbestemte leje, som dækker udgifter til den nødvendige drift, fx skatter, afgifter, administration, forsikring mv. Denne del af huslejen reguleres typisk årligt.
- Hensættelser til udvendig vedligeholdelse og opretning, som fastsættes efter diverse indek-

serede normal. Denne del af huslejen reguleres årligt.

- Forbedringsforhøjelser, som udløser en lejeforhøjelse, der modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi.

Forbedringerne vurderes ud fra fastsatte normer udgivet i en vejledning fra Boligministeriet fra 1993. Sondringen mellem vedligeholdelse og forbedring er mere detaljeret beskrevet i "Vejledning til Københavns Kommunes skema 1 og 3 – offentlig støtte til ombygningsprojekt". Regelsættet gælder for alle ejendomme, der får støtte. Praksis er, at byfornyelsesselskabet fremsender en forbedringsopgørelse til kommunens godkendelse. Forbedringsforhøjelsen udgør ifølge de to byfornyelseslove 5 % af forbedringsudgifterne.

Huslejeniveaulet

32. Der eksisterer som hovedregel to beregningsmåder for huslejefastsættelsen i kommunens råde-over ejendomme afhængig af tidspunktet for byfornyelsesbeslutningen og ud fra ejendommens beliggenhed.

Indtil 1995 har huslejefastsættelsen været kendetegnet ved, at den samlede husleje ikke måtte være over det lejedes værdi. Ved fastsættelsen af det lejedes værdi sammenlignes med den leje, som er almindeligt gældende i kvarteret for boliger af tilsvarende standard, fastsat efter Boligministeriets tilkendegivelser fra 1982 og i samarbejde med Huslejenævnet. Huslejeniveaulet er oprindeligt fastsat i helhedsplanen for Indre Nørrebro og videreført i handlingsplanen for Indre Vesterbro og vedtaget af Borgerrepræsentationen. Der er fastlagt 5 niveauer for lejeværdi inddelt i kvarterer, jf. tabel 7 nedenfor. Stigningsraten har siden 1984 været på 25 kr. pr. m² årligt med undtagelse af 1994 og 1995, hvor visse varmeregningsudgifter blev flyttet fra lejen til varmeregningsudgifterne. Ifølge Plan & Arkitektur har denne procedure ikke været nedskrevet og formaliseret, men skal mere ses som en norm, der har udviklet sig over tid. Huslejeniveaulet er vejledende og gælder alle ejendomme, men er som hovedregel blevet fulgt for de ombyggede råde-over ejendomme.

I 1995, jf. lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994 om byfornyelse og boligforbedring, ændredes lejefastsættelsen således, at forbedringsforhøjelsen som udgangspunkt tillægges fuldt ud, uanset at det lejedes værdi overskrides. Den maksimale værdi kan dog ikke overstige lejen i nyt alment boligbyggeri i det pågældende område (sammenligningsleje).

Kommunalbestyrelsen kan nedsætte den maksimale leje til 83 %. Socialministeriet fastsætter hvert år det maksimale lejeniveau for København.

Københavns Kommune har ønsket at bibeholde de gamle huslejeregler (og dermed lavere huslejeniveau) og har fået dispensation af Boligministeriet den 5. september 1995 til at fortsætte med at benytte de gamle regler for samtlige ejendom-

mene omfattet af Handlingsplanen for Indre Vesterbro samt en række andre ejendomme omfattet af byfornyelsesbeslutninger før lovændringen.

Der har i perioden eksisteret et spænd imellem det årlige lejeniveau, som kommunen anvender, og det niveau, som ministeriet hvert år fastsætter for København.

Tabel 7: Oversigt over gennemsnitlig lejeværdi i kr./m²

År	Gamle regler					Sammenligningsleje	
	UK/UV/SØ mfl.	NV	CH/AV	ØS	Indre by	Maks. 100 %	Min. 83 %
1995	500	525	600	575	625	711	590
1996	525	550	625	600	650	725	602
1997	550	575	650	625	675	740	615
1998	575	600	675	650	700	760	630
1999	600	625	700	675	725	769	638
2000	625	650	725	700	750	788	654
2001	650	675	750	725	775	813	675
2002	675	700	775	750	800	826	686
2003	700	725	800	775	825	850	706
2004	725	750	825	800	850	865	718
2005	750	775	850	825	875	879	730

Note: Alle beløb er ekskl. indvendig vedligeholdelse (36 kr./m² i 2005). Vedrørende de gamle regler reduceres lejeværdien med 30 % for den del af arealet, der overstiger 85 m². Der kan tillægges fx 25 kr./m² ved genudlejning. Der kan tages tillæg for særlig luksuøs istandsættelse/modernisering eller særlig god beliggenhed. Der kan tages fradrag ved fx gamle badeværelser mv.

Kilde: Plan & Arkitektur

Af tabel 7 fremgår, at forskellen mellem de to beregningsmetoder er blevet mindre med tiden.

Huslejeregulering – samt varslingen heraf

33. Efter endt ombygning og lejefastsættelse skal huslejen hvert år reguleres i forhold til de omkostningsstigninger, der naturligt følger driften af en ejendom. Reguleringen sker på baggrund af det driftsbudget, som det påhviler byfornyelsesselskaberne at udarbejde. Ofte vil der være stigninger i driftsbudgettet som følge af øgede afgifter for el, vand og varme mv., ligesom der kan ske stigninger i forsikringspræmien. Disse udgifter bør medtages i udarbejdelsen af ejendommens driftsbudget. Byfornyelsesselskaberne står for lejevvarslingen over for ejendommens beboere.

Revisionsdirektoratet kan på baggrund af notat af 12. januar 2005 fra Håndværkets Byfornyelsesselskab til Plan & Arkitektur konstatere, at der for ejendommen Bøhmensgade 5-5A/Pommernsgade 13 ikke i alle tilfælde har været udar-

bejdet de fornødne budgetter, og at der derfor heller ikke er foretaget regulering i henhold til udlejningsbudgettet.

Derudover har Plan & Arkitektur ved indhentningen af varslingskrivelser fra SBS Byfornyelse med virkning gældende fra 1. maj og 1. juni 2005 konstateret fejl og mangler. I alt drejer det sig om 14 ejendomme, bl.a. Viktoria-gade 20 og Abel Cahtrinesgade 8-10.

Plan & Arkitektur har pr. 2. juni 2005 opgjort et foreløbigt erstatningskrav til 175.016 kr. over for SBS Byfornyelse. Erstatningskravet skal drøftes nærmere mellem parterne.

Da Revisionsdirektoratet ikke har modtaget den fornødne dokumentation, der kan påvise omfanget af korrekte og rettidige lejevvarslinger, har det ikke været muligt at vurdere betydningen for kommunens økonomi.

Opkrævning af husleje, varmebidrag og andre ydelser fra lejere

34. Det er byfornyelsesselskabernes ansvar at opkræve husleje, herunder afregning i forhold til fraflyttede lejere.

Revisionsdirektoratet har i Plan & Arkitekturs indhentede ejendomsregnskaber for råde-over ejendommene i hele perioden frem til 31. december 2003 kunnet konstatere lejetab ved enkelte af de ejendomme, som direktoratet har udvalgt i sin stikprøve.

Samlet udviser de 6 udvalgte ejendomme et lejetab på 954.385 kr. i perioden 1994-2003, jf. nedenstående tabel.

Tabel 8: Lejetab for udvalgte råde-over ejendomme i driftsadministrationsperioden

Ejendom	Regnskabsår	Lejetab (kr.)
Viktoriagade 20	1996-2003	540.428
Bøhmensgade 5-5A/Pommernsgade 13	1996-2003	302.548
Eriksgade 16-18/Eskildsgade 31	1997-2003	70.452
Abel Cathrinesgade 8-10	1994-2003	40.957
Korsgade 17-A-B	1997-2003	-
Istedgade 51	1996-1998	-
I alt		954.385

Note: Eriksgade 16-18/Eskildsgade 31 vedrører 4 ejendomme som samadministreres. Istedgade 51 omfatter også Istedgade 49.

Kilde: Byfornyelsesselskabernes driftsregnskaber for perioden frem til 2003

Opgørelsen bygger alene på de 6 ejendommers driftsregnskaber, hvoraf lejetab fremgår som en samlet post.

- For ejendommene Viktoriagade 20 og Abel Cathrinesgade 8-10 inkluderer driftsregnskaberne perioden før skæringsdatoen. Lejetabet kan derfor også vedrøre boliger under ombygning. For ejendommen Viktoriagade 20 fremgår det af det godkendte byggeregnskab af 30. august 2000, at driftstabet i byggeperioden har været 417.465 kr.
- Ejendommen Bøhmensgade 5-5A/Pommernsgade 13 udviser et lejetab på 302.548 kr. Driftsregnskabet inkluderer også perioden før skæringsdatoen. Revisionsdirektoratet har dog konstateret, at størstedelen af

lejetabet vedrører perioden efter skæringsdatoen. I et notat udarbejdet af 12. januar 2005 forklarer Håndværkets Byfornyelsesselskab således, at der i driftsperioden er konstateret en række tab på lejere som følge af, at igangsætning af rykning og udsættelse af lejer ikke er sket tilstrækkeligt hurtigt.

Ifølge besvarelsen har Plan & Arkitektur i kraft af den allerede igangsatte gennemgang og eventuelle tilretning af forretningsføreraftalerne taget initiativ til at etablere det fornødne tilsyn med opkrævning af husleje m.v.

For så vidt angår Viktoriagade 20, hvor lejetabet er opgjort til 540.428 kr., har Plan & Arkitektur anmodet SBS Byfornyelse om en nærmere forklaring. Selskabet har meddelt, at 417.465 kr. hidrører fra tom-

gang i ombygningsperioden, hvilket udløser statsrefusion. Derudover er der et udækket lejetab på 122.963 kr., idet byggestarten måtte udskydes som følge af genhusningsproblemer. Dette tab må kommunen som udlejer selv dække.

Sagerne vedrørende de øvrige ejendomme fra de tre selskaber vil blive analyseret, og der vil blive rejst de relevante erstatningskrav.

Det er byfornyelsesselskabernes ansvar at opkræve varmebidrag samt eventuelle andre ydelser fra lejerne, fx antennebidrag. Revisionsdirektoratet har ikke modtaget nogen særskilt dokumentation for opkrævningen af varmebidrag mv.

Revisionsdirektoratet har imidlertid kunnet konstatere ved gennemgang af revisorpåtegning fra revisionsfirmaet Deloitte for Håndværkets Byfornyelsesselskabs driftsregnskab for ejendommen Bøhmensgade 5-5A/Pommernsgade 13, at der har været tilfælde, hvor der ikke har været udarbejdet varmeafregninger, hvilket har medført et tab på godt 13.000 kr. Ifølge Håndværkets Byfornyelsesselskab skyldes tabet, at der ikke i alle tilfælde er blevet udarbejdet forbrugsregnskaber, hvor det har været aktuelt, hvilket har medført en forskel mellem indbetalte acontobetaling og afholdte udgifter.

Opgørelse af driftsforbundne udgifter

35. Driftsforbundne udgifter vedrører fx byfornyelsesselskabernes administrationshonorarer, betalte afdrag på forbedringslån og øvrige lån, dog ikke tabslån. Byfornyelsesselskabernes

finansiering af disse udgifter sker via driften af råde-over ejendommene.

Plan & Arkitektur har på baggrund af de manglende driftsregnskaber i perioden ikke kunnet efterprøve selskabernes beregning af eget administrationshonorar og dermed heller ikke kunnet efterprøve dette element i beregningen af den omkostningsbestemte del af huslejen i de enkelte ejendomme.

Revisionsdirektoratet har ikke foretaget en fuldstændig efterprøvning af byfornylsesselskabernes opkrævning af honorarer bl.a. som følge af at flere af driftsregnskaberne for de 6 udvalgte ejendomme er akkumuleret for flerårige perioder. Revisionsdirektoratet har dog konstateret mindre væsentlige fejl i opkrævningen.

Ifølge besvarelsen vil Plan & Arkitektur fremover efterprøve honorarberegningen i forbindelse med de årlige regnskaber.

Det er byfornylsesselskaberne, der betaler alle udgifter forbundet med forbedringslån, fx de løbende terminsydelser. Dette er muligt, fordi betaling af fx terminsydelser indgår i ejendomsdriften bagud, mens lejebetalingerne indgår i driften forud.

Revisionsdirektoratet har ikke søgt efterprøvet korrektheden af byfornylsesselskabernes betalte afdrag på lånene ved de 6 udvalgte ejendomme, eftersom Plan & Arkitektur er i færd med at afstemme kommunens prioritetsgæld.

Udlejning af ledige boliger

36. Ved endt byfornyelsesarbejde skal de råde-over ejendomme, der har været tømt under ombygningen efter byfornyelsesloven, udlejes med fortrinsret til de tidligere beboere i ejendommen. Byfornylsesselskaberne skal således søge ledige lejligheder genudlejet midlertidigt, eventuelt som led i en genhusning, så vidt dette er muligt under hensyn til byfornyelsesarbejderne.

Der er ikke opstillet særlige mål for anvendelse af de ombyggede råde-over ejendomme. Bygge- og Teknikudvalget har på sit møde den 29. september 1999 (BTU350/99) vedtaget iværksættelse af tvangsansvisning af ledige lejligheder til genhusning, der medfører, at 1/3 af kommunens ledige boliger skal gå til genhusning. Dette gælder derfor også for kommunens råde-over ejendomme.

SBS Byfornyelse står for administration af genhusningslejligheder fra den private sektor, og Byfornyelse København står for administrationen af genhusningslejligheder fra den almene sektor. Der er på baggrund af et EU-udbud i 2001 indgået en særlig aftale med SBS Byfornyelse om en ordning vedrørende lejligheder til genhusning. Ordningen gælder kun tvangsansvisningen i 8 udvalgte bydele. Der er ikke indgået en lignende aftale med Byfornyelse København. Byfornyelse København modtager ikke honorar for administrationen af genhusningslejlighederne i den almene sektor.

De enkelte byfornylsesselskaber har ansvaret for at genhuse beboere fra deres egne karréer/ejendomme. Selskaberne er forpligtet til at foretage en kvartalsvis afrapportering af genhusningsaktiviteten til kommunen. Den kvartalsvise oversigt over genhusningsaktiviteten i kommunen bliver forelagt Bygge- og Teknikudvalget.

For så vidt angår anvendelsen af kommunens råde-over ejendomme frem til ejendommene sælges, har byfornylsesselskaberne mundtligt orienteret Plan & Arkitektur om, at samtlige ledige lejemål bliver anvendt til genhusning. I forbindelse med Revisionsdirektoratets undersøgelse har Plan & Arkitektur i maj 2005 efterspurgt en redegørelse hos byfornylsesselskaberne om anvendelsen af råde-over ejendommene.

Tabel 9: Udlejning af boliger i råde-over ejendomme ved ibrugtagning efter ombygning.

Selskab	Lejligheder, i alt	Fortrinsret	Genhusninger	Nye lejere
Håndværkets Byfornylsesselskab	45	16	1	28
SBS Byfornyelse	168	43	125	0
Byfornyelse København	313	49	247	17
I alt	526	108	373	45
Procent	100,0	20,5	70,9	8,6

Kilde: Plan & Arkitekturs oversigt af 19. maj 2005 over udlejning af boliger i råde-over ejendomme

Byfornyelsesselskaberne har oplyst, at 108 boliger svarende til 20,5 % er udlejet til tidligere lejere på deres fortrinsret, 373 boliger er blevet anvendt til genhusning og 45 boliger er anvendt til nyudlejning. Fortrinsret tilkommer de lejere, der boede i ejendommen før ombygningen. Disse lejere har fortrinsret til en bolig efter ombygningen. Selskaberne kan derfor ikke disponere over disse boliger.

Plan & Arkitektur har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at udnyttelsesgraden i praksis næsten er 100 %, idet ingen boliger i råde-over ejendomme står tomme efter ombygning.

Revisionsdirektoratet har ikke haft mulighed for at udregne de 6 udvalgte ejendommers eventuelle tab ved tomme lejligheder, eftersom en del af de driftsregnskaber, Revisionsdirektoratet har modtaget, dækker en flerårig periode. Samtidig har Revisionsdirektoratet ikke modtaget nogen huslejberegninger for ejendommene for de enkelte år.

Revisionsdirektoratets vurdering

37. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at byfornyelsesselskabernes driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme ikke i alle tilfælde har været varetaget økonomisk hensigtsmæssigt. Dette finder direktoratet utilfredsstillende.

Vision

Byfornyelsesselskabernes driftsadministration har medført økonomiske tab for kommunen i form af bl.a. tabte lejeindtægter og tab som følge af manglende forbrugsregnskaber på enkelte ejendomme mv. Dette bør føre til en samlet opgørelse over de økonomiske tab, som kommunen har lidt ved byfornyelsesselskabernes administration af råde-over ejendommene i perioden frem

til 2005 og danne grundlag for overvejelser om, hvorvidt der er basis for at rejse et erstatningskrav for tabet.

Det bør yderligere overvejes, om en opgørelse over lejetab m.m. skal inkludere administration og genforhandling af erhvervslejemålskontrakter i kommunens råde-over ejendomme.

Plan & Arkitektur bør ligeledes foretage en kontrol af tidligere huslejevarslinger, således at omfanget af ukorrekte og mangelfulde huslejevarslinger bliver kendt af kommunen, og så eventuelle økonomiske tab kan opgøres.

Plan & Arkitektur bør endvidere fremover efterprøve, at byfornyelsesselskabernes driftsadministrationshonorar er korrekt beregnet og tildelt.

Svar 1:

Revisionsdirektoratet anbefaler, at der fastsættes nogle målsætninger for kommunens anvendelse af råde-over ejendomme, og at Plan & Arkitektur fremover løbende følger op på disse målsætninger.

Det oplyses i besvarelsen, at Plan & Arkitektur hidtil har baseret målsætningerne for anvendelse af råde-over ejendomme på, at ejendommene skal anvendes i overensstemmelse med lokalplanerne. Det vil sige, at boliger skal anvendes til beboelse, erhvervslejemål til erhverv der kan forenes med boligerne og området, alle lejligheder skal lejes ud, og ledige boliger skal anvendes til genhusning og måske på længere sigt til opfyldelse af sociale forpligtelser. For så vidt angår bl.a. Hedebygade 30 og Colbjørnsensgade 17 er ejendommene reserveret til særlige sociale formål.

Endelig skal Revisionsdirektoratet anbefale til overvejelse, at Plan & Arkitektur forelægger Bygge- og Teknikudvalget det huslejeniveau, der gælder for de fem kvarterer.

Ifølge besvarelsen vil Plan & Arkitektur forelægge huslejereglerne for Bygge- og Teknikudvalget i 2005.

Revisionsudvalget finder det særdeles kritisabelt, at Plan & Arkitekturs administration af kommunens råde-over ejendomme igennem flere år har været så mangelfuldt som konstateret af Revisionsdirektoratet.

Udvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Andre Sager

1. Byggesagsgebyrer i Byggeri & Bolig

a. Byggeri & Boligs byggesagsgebyrer har været målet for en række spørgsmål stillet af borgerrepræsentant Mogens Lønborg.

Byggeri & Bolig har i et notat af 2. februar 2005 besvaret de ni stillede spørgsmål.

I uddrag fra notatet skal nævnes:

Spørgsmål 1:

Hvor mange ressourcer årligt – opgjort i antal medarbejdere (årsværk) – har været/forventes beskæftiget med byggesagsbehandling i perioden 1999-2005?

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anvendte ressourcer i årsværk	1 78	1 75	1 76	1 77	1 76	1 82	1 84

De samlede udgifter ved varetagelsen af kommunens opgave som bygningsmyndighed fordeler sig på flere forvaltningsenheder og lader sig ikke entydigt afgrænse i forhold til andre opgaver som fx opgaverne som plan- og vejmyndighed. Byggesagsbehandling er lovgivningsmæssigt kombineret med en koordineringsopgave til 27 andre lovgivninger, der skal påses overholdt, inden byggetilladelse kan meddeles. En del af disse lovgivninger administreres af andre af kommunens forvaltningsenheder, såvel inden for som uden for Bygge- og Teknikforvaltningen.

De væsentligste samarbejdspartnere i forbindelse med byggesagsbehandling i Københavns Svar 2:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anvendte ressourcer i t.kr.	x)	69. 440	72. 326	75. 734	78. 164	80. 351	88. 343

x) Regnskab findes ikke.

Det er ikke muligt at lave udtræk fra regnskabsåret 1999. Oplysningerne fra andre forvaltningsenheder er indregnet på basis af modtagne oplysninger, der hovedsageligt er baseret alene på 2004.

Svar 3:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Afsluttede byggesager årligt i perioden 1999-2004	x)	x)	5.1 21	5.2 54	6.1 82	6.7 26

x) Ikke beregnet.

Antallet af afsluttede byggesager kan ikke umiddelbart oplyses for perioden før regnskabsåret 2001. Antallet af afsluttede sager er sammensat af følgende typer af byggesager:

1) Byggearbejder, der udløser byggetilladelse efter Bygningsreglement 1995 og dermed også ibrugtagningstilladelse. For disse sager beregnes gebyret som en procentsats af byggeomkostningerne.

2) Byggearbejder, der udløser byggetilladelse efter Bygningsreglement 1998 for småhuse. Disse sager afsluttes ikke med ibrugtagningstilladelse.

Svar 4:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gebyrindtægter årlig fra byggesagsbehandling							

Kommune er Plan & Arkitektur, Københavns Brandvæsen, Vej & Park og dele af Miljø- og Forsyningsforvaltningen. Der er derfor indhentet oplysninger om disse enheders registrerede eller skønnede forbrug i forbindelse med den egentlige byggesagsbehandling. De anvendte ressourcer i andre forvaltningsenheder end Byggeri & Bolig udgør årligt knap 25 % af det samlede opgjorte ressourceforbrug.

Spørgsmål 2:

Hvor mange ressourcer årligt (i kr. driftsudgifter) har været/forventes anvendt til byggesagsbehandlingen i perioden 1999-2005?

Spørgsmål 3:

Hvor mange afsluttede byggesager årligt har der været/forventes i perioden 1999-2005?

se, og gebyret for disse sager er faste takster som opkræves ved tilladelsens meddelelse.

3) Byggearbejder efter begge reglementer, der alene skal anmeldes til kommunen. Disse sager udløser ingen tilladelse, men der opkræves et standardgebyr for behandling af anmeldelsen.

Spørgsmål 4:

Udviklingen i de samlede gebyrindtægter årligt fra byggesagsbehandlingen 1999-2005 (2005: budgettal)?

1999-2005 (2005:budgetal) – t.kr.	36.086	34.591	34.496	40.381	62.082	79.619	58.501
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Spørgsmål 6:

En redegørelse for principperne bag budgetteringen af udgifterne til byggesagsbehandlingen, herunder hvordan man sikrer "Hvile i sig selv" princippet overholdt?

Svar 6:

Der er ikke tale om, at byggesagsbehandlingen skal hvile i sig selv. Gebyrerne for byggesagsbehandlingen er formålsbestemte gebyrer, hvorfor gebyrerne – set over en årrække – ikke må overstige de samlede udgifter, der medgår til byggesagsbehandlingen.

En speciel kontrol eller styring af overholdelsen af dette princip har ikke været fornøden, da byggesagsbehandlingen aldrig har været eller tilstræbt at være indtægts-dækket. De af Borgerrepræsentationen fastsatte gebyrtakster, der stort set har været opretholdt uændrede de seneste 50 år, har således alene været udtryk for en delvis finansiering af den kommunale byggesagsbehandling.

b. Revisionsdirektoratet har i anledning af især besvarelsen af spørgsmål 6 afholdt et opklarende møde den 18. april 2005 med Byggeri & Bolig.

Byggeri & Bolig uddelte under mødet udtalelse af 24. februar 2005 fra Københavns Overpræsidium, hvoraf fremgår, at Overpræsidiets finder, at Københavns Kommunes opkrævning af byggesagsgebyrer har den fornødne lovhjemmel.

I fortsættelse af mødet har Byggeri & Bolig den 27. april 2005 oplyst, at der er taget hul på arbejdet med at sandsynliggøre udgifterne i relation til de aktiviteter, der udføres i Byggeri & Bolig, i forbindelse med arbejdet med den nye budgetmodel. I dette arbejde vil Byggeri & Bolig udvælge og beskrive relevante ydelser, som på et overordnet niveau beskriver, hvad Byggeri & Bolig udfører af ydelser, og i hvilket omfang, og i hvilken kvalitet, samt hvor mange ressourcer der benyttes på disse ydelser.

Det vil i den forbindelse være oplagt at benytte lejligheden til at sætte tal på udgifterne i de områder, der helt eller delvis er dækket af indtægter, uanset om der er en direkte sammenhæng mellem udgifterne og indtægterne på området. Dette vil kunne give et bedre overblik over ni-

veauet for brugerbetaling generelt set på disse områder.

Særligt om formålsbestemte gebyrer fremgår det af brevet af 27. april 2005:

Byggeri & Bolig har ikke fundet frem til oprindelsen af dette begreb, men kan – bortset fra Erhvervs- og Boligstyrelsens omtale af begrebet i vejledningsteksten til bygningsreglementerne – henvise til begrebets anvendelse eksempelvis i Finansministeriets principper for gebyrpolitik.

Af vejledningsteksten til bygningsreglementerne fremgår følgende: "Der gøres opmærksom på, at der for fastsættelse af formålsbestemte gebyrer gælder særlige principper. I beregningen kan således alene indgå udgifter, der direkte, indirekte eller komplementært vedrører området."

Finansministeriet definerer i tilslutning til principper for gebyrpolitik ikke-fiskale gebyrer på følgende måde: "Ikke-fiskale gebyrer (herunder formålsbestemte afgifter og gebyrer) er det samme som brugerbetaling. Nedenfor anvendes ordet gebyrer som synonym for både gebyrer og brugerbetaling.

Provenuet fra ikke-fiskale gebyrer kan være helt eller delvist omkostningsdækkende."

c. Revisionsdirektoratet finder det tilfredsstillende, at Byggeri & Bolig har igangsat et arbejde med at opgøre omkostningerne på de områder, der helt eller delvist er dækket af indtægter.

Når dette arbejde er afsluttet, forventer direktoratet, at dette indgår i Bygge- og Teknikudvalgets beslutningsgrundlag om sammenhængen mellem omkostninger og byggesagsgebyrerne.

Revisionsudvalget understreger betydningen af, at Byggeri & Bolig forelægger for Bygge- og Teknikudvalget resultatet af arbejdet med at analysere og vurdere sammenhængen mellem omkostningerne og byggesagsgebyrerne.

Udvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

2. Balancen i regnskabet for Plan & Arkitektur

I 2003-årsrevisionsprotokollat til Bygge- og Teknikudvalget oplystes det, at Revisionsdirek-

toratet ved enslydende breve af 31. oktober 2003 til samtlige forvaltninger udbad sig en redegørelse om forskellige spørgsmål i relation til forvaltningernes arbejde med afstemning og specifikation af relevante statuskonti.

Bygge- og Teknikforvaltningen besvarede henvendelsen den 4. december 2003.

Heraf fremgår, at forvaltningen er en mangespektret organisation opdelt i 8 regnskabsførende enheder, der anvender forskellige økonomistyringsystemer. Endvidere blev det oplyst, at forvaltningen allerede af egen drift havde gennemført en tilsvarende øvelse i forbindelse med halvårsregnskabet. Bygge- og Teknikforvaltningen kunne som bekendt ikke melde blankt tilbage uden bemærkninger og var allerede under udredning i flere processer, hvor forvaltningen samarbejder med Økonomiforvaltningen, Revisionsdirektoratet og eksterne revisorer fra KPMG.

Bygge- og Teknikudvalget har den 6. april 2005 behandlet "Status til Revisionsdirektoratet", hvori forvaltningen har redegjort for status på opfølgningen af vores bemærkninger i 2003-årsrevisionsprotokollatet.

I det følgende redegøres for udviklingen i Plan & Arkitektur arbejde med afstemning og specifikation af statuskonti i perioden fra Revisionsdirektoratets brev af 31. oktober 2003 til revisionen af årsregnskabet for 2004:

- Bemærkninger i 2003-årsrevisionsprotokollatet.

Meget få konti forelå afstemt og specificeret ultimo 2003, bortset fra de likvide konti.

Siden medio november 2003 har Revisionsdirektoratet og Plan & Arkitektur i et tæt samarbejde forsøgt at specificere og dokumentere saldiane på de fleste statuskonti. Kontiene relaterer sig til institutionens formueforvaltning. Herudover har det vist sig, at mellemregningsforholdene med byfornyelsesselskaberne ikke er ført i regnskabet.

Direktoratet har den 25. november 2003, 9. januar 2004 og 23. januar 2004 afgivet erklæringer om den regnskabsmæssige håndtering i 2003 af Plan & Arkitekturs statuskonti. På Revisionsdirektoratets initiativ blev der i foråret 2004 nedsat en styregruppe, der havde til formål at etablere og vedligeholde en kontakt på beslutningsdygtig niveau mellem Revisionsdirektoratet og Plan & Arkitektur. Gruppen skulle fastsætte rammerne for arbejdet med at afslutte afstemningsarbejdet i Plan & Arkitektur samt for erfaringsopsamlingen og udmøntningen heraf i de fornødne forretningsgangsbeskrivelser med henblik på at sik-

re fremtidige procedurer omkring formueforvaltning, regnskabsaflæggelse og løbende controlling. Efterfølgende blev der nedsat en række arbejdsgrupper, der løser delopgaver. Resultatet af afstemningsarbejdet ville blive meddelt Bygge- og Teknikudvalget, og der ville blive udarbejdet en håndbog for økonomistyringen i Plan & Arkitektur.

- Status til Revisionsdirektoratet.

Den nævnte styregruppe med deltagelse af Revisionsdirektoratet har nedsat fire arbejdsgrupper. De udestående arbejder, jf. redegørelsen til Bygge- og Teknikudvalget af 18. maj 2004, er nu afsluttet, og der vil blive redegjort nærmere herfor i forbindelse med regnskab 2004, idet et internt kommunalt mellemværende i forbindelse med Remisevænget dog endnu forhandles med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Mellemværendet med Økonomiforvaltningen er afklaret.

Endelig resterer alene udposter i forbindelse med afstemningen af Landsbyggefondens. En række organisatoriske og udviklingsmæssige tiltag er endvidere iværksat med henblik på en styrkelse af økonomistyringen.

Det fremgår af redegørelsen til Bygge- og Teknikudvalget (BTU) i forbindelse med behandlingen af årsregnskab 2004, at status på afstemningssagen er, at Plan & Arkitektur har arbejdet med nedbrydning af posterne besluttet på mødet i BTU den 29. januar 2004 (BTU 72/2004).

Ved udgangen af februar 2005 er status, at alle poster vedrørende § 49 og midlertidige § 52-lån efter saneringsloven samt en række mindre poster er håndteret. Det indebærer bl.a., at den oprindelige såkaldte "milliard-sag" på i alt 1,4 mia. kr. nu er endeligt afstemt og korrekt bogført. Arbejdet er via en styregruppe sket i tæt og konstruktiv kontakt med Revisionsdirektoratet, der er enig i de foretagne dispositioner.

Ifølge notatet af 18. maj 2004 til BTU manglede der fortsat afstemning af en række konti. Der var tale om i alt fire områder, nemlig tilgodehavender i Landsbyggefondens, prioritetsgæld, udestående fordringer i saneringssager samt lån til kollegier. Til hvert emne blev der nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse fra Revisionsdirektoratet og Plan & Arkitektur, og arbejdet forventes afsluttet i 2004.

Udestående fordringer og prioritetsgæld er bogført med hovedstol. Lån til kollegier er afstemt og bogført. Indskud i Landsbyggefonden er i princippet afklaret og vil snarest blive bogført.

I indstillingen til mødet den 29. januar 2004 blev der endvidere omtalt et internt tilgodehavende på ca. 10 mio. kr. mellem Økonomiforvaltningen, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen samt Bygge- og Teknikforvaltningen vedrørende butikscenret i afdeling Remisevænget Nord. Efter drøftelse med Økonomiforvaltningen har Plan & Arkitektur modtaget 6,2 mio. kr. Herefter resterer ca. 4 mio. kr., der skal afklares med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Afstemningssagen er dermed afsluttet som selvstændigt fokusområde.

- Revision af årsregnskab 2004.

Samtlige statuskonti foreligger beløbsmæssigt specificeret til ultimosaldoen 2004, og åbentstående poster er dokumenteret. Tilgodehavender er kun afstemt til samlekonti, men kan ikke specificeres på enkeltdebitorer. I de tilfælde, hvor kontoens værdi naturligt burde søges bekræftet ved sammenholdelse med beholdningsoversigter eller med eksternt dokumentationsmateriale, er dette ikke sket.

Bygge- og Teknikudvalget oplyser i besvarelsen af 24. august 2005, at da kommunens regnskabssystem KØR ikke har et debitor modul, som fuldt ud understøtter Plan & Arkitekturs behov, har det hidtil været praksis for Plan & Arkitektur at have en samlekonto for hver type tilgodehavender, pantebreve, frivillige forlig mv. og så have enkeltspecifikationerne på regneark og til dels manuelle lister. Da denne metode selvsagt vanskeliggør afstemningen af det enkelte tilgodehavende og ikke mindst opfølgningen med hensyn til rykkerprocedure, er Plan & Arkitektur indstillet på at anskaffe et standard softwareprogram til debitorstyring, der som et subsystem til KØR kan levere de ønskede styringsfaciliteter. Fra 2005 har man dog benyttet den udvidede facilitet i KØR med mulighed for indtastning af CPR-numre ved de enkelte indbetalinger, som muliggør en noget enklere, men dog stadig meget tung afstemning.

Det fremgår ikke af afstemningerne, om der er foretaget en ledelsesmæssig vurdering af kontienes indhold.

Ifølge besvarelsen vil der i forbindelse med de nye tiltag på økonomiområdet i Plan & Arkitektur blive foretaget en ledelsesmæs-

sig vurdering af kontienes indhold, ligesom der, hvor det er muligt, vil blive afstemt til eksternt dokumentationsmateriale.

Endvidere konstateredes, at regnskabsføring af mellemregningsforholdene med byfornyelsesselskaberne fortsat var uafklaret, idet ejendomsregnskaberne fra forretningsførerne endnu ikke var modtaget i sin helhed.

Det oplyses, at afstemningen af mellemregninger med byfornyelsesselskaberne fremover vil foreligge afstemt og skriftligt bekræftet pr. statusdagen.

I Københavns Kommunes regnskab 2004 er det oplyst i oversigt over garantier, eventualrettigheder og forpligtelser, at Plan & Arkitektur har eventualforpligtelser vedrørende støttet byggeri for 3.816 mio. kr. og 3.923 mio. kr. vedrørende byfornyelse. Ifølge det oplyste foreligger der ikke en specifikation med angivelse af låntager og långiver – og beløbene er garantiernes hovedstol. Tidligere udarbejdede Plan & Arkitektur en opgørelse hvert 5. år. Den seneste er udarbejdet pr. 31. december 1998.

Det blev aftalt med Plan & Arkitektur, at en aktuel opgørelse udarbejdes og vil foreligge til årsregnskabet 2005, og derefter blive ajourført hvert år.

Afstemningssagen: For så vidt angår tilgodehavender i forbindelse med indgåelse af frivillige forlig gav direktoratet udtryk for, at der har været udvist stor træghed fra enhedens side i forsøget på at inddrive tilgodehavenderne.

Det oplyses, at fordringerne er 5-20 år gamle. Netto drejer det sig om en portefølje på 26 mio. kr. fordelt på i alt 72 fordringer. Næsten alle debitorerne har været igennem en tvangsauktion og havde i hvert fald på det tidspunkt en fortvivlet økonomi.

Af de 47 aktiverede fordringer er man i dialog med ca. halvdelen, der betaler regelmæssige ydelser, som dog kun i få tilfælde dækker mere end renterne. For så vidt angår de resterende ca. 25 har man i 2005 på ny tilskrevet dem og anmodet dem om at betale eller henvende sig om en afdragsordning.

Herudover er alle debitorer registreret i Det Centrale Fordringsregister, hvilket medfører, at Plan & Arkitektur får meddelelse om for eksempel overskydende skat, som der så kan gøres udlæg i. Dette indbringer nogle tusinde kroner om året.

Yderligere inddrivelseskridt er vanskelige og omkostningskrævende. Således koster en fogedsag ca. 3.000 kr., og grundet en skærpet fortolkning af lovmæssige forhold er det ikke længere muligt for skattevæsnet at levere informationer om debitorernes forhold, så det kan vurderes, om der er grundlag for yderligere inddrivelse. Grundet fordringernes alder er det ikke muligt at registrere skyldnerne i RKI.

Plan & Arkitektur vil på ny gennemgå sagerne og under hensyn til inddrivelsesomkostninger tage stilling til, om der kan iværksættes nye tiltag, eller om fordringen må endelig afskrives som uerholdelig.

Indeståendet i Landsbyggefonden er bekræftet, og endelig postering er ifølge det oplyste sket i april 2005.

Prioritetsgæld er opgjort og bogført med lånes hovedstol pr. 31. december 2004, fordi den aktuelle restgæld først kan bogføres ved modtagelsen af byfornyelsesselskabernes ejendomsregnskaber. Samtidig er der indhentet eksternt materiale fra realkreditinstitutionerne på den aktuelle restgæld pr. 31. december 2004.

I tilknytning til udredningen i forbindelse med afstemningssagen konstateredes det angående formueforvaltningen, at der mangler retningslinier og systemer for forvaltningen af langfristede tilgodehavender, der samtidig kan skabe overblik over enhedens mange fordringer, der på mange forskellige tidspunkter kan gøres til genstand for inddrivelse, og samtidig skal systemet kunne give advarsler, når ydelser ikke betales.

Plan & Arkitektur oplyser, at formueforvaltningen og styring af fordringer vil blive systemmæssigt opstrammet ved implementering af ovenfor omtalte debitorstyrings-programmel, der vil kunne give den nødvendige specifikation, og det overblik, der er nødvendigt for mere automatisk at kunne styre restancelister og rykkerprocedurer. Der vil tillige blive udarbejdet forretningsgange og retningslinier til administrationen af systemet, der understøtter kontrollen på dette område.

Forvaltning af andelsboliger: I besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003, punkt 2.1.1, har BTU oplyst, at efterhånden som administratorerne fremsender dokumentationen, vil Plan & Arkitektur udarbejde en database med stamoplysninger.

Revisionen blev orienteret om fremdriften i fremskaffelsen af materiale til forbedring af den økonomiske forvaltning af udlejning og salg af andelsboliger og måtte konstatere, at også på dette område syntes der at herske en vis træghed.

På forespørgsel oplyser Plan & Arkitektur, at kommunen for tiden ejer 40 andele i 12 andelsboligforeninger. Den årlige forskelsafgift, som er differencen mellem kommunens andelsboligafgift og lejers huslejeindbetaling, udgjorde i 2004 en nettoudgift på godt kr. 60.000. Der er bogført en fortjeneste på salg af 8 andele med godt kr. 1,2 mio. i 2004.

Sagsbehandlingen har tidligere koncentreret sig om at vurdere salgssummerne, når lejemålene ophører. Der har i reglen alene været tale om diskussioner om tillæg for forbedringer og fradrag for misligholdelse.

I driftsperioden har det været overladt til foreningernes administratorer at opkræve lejen og betale boligafgiften og afregne forskelsafgiften med kommunen.

Der foreligger i øjeblikket en database, som giver en oversigt over samtlige kommunens andele med angivelse af en række relevante basisinformationer, såsom lejer, indtrædelsesdato, købesum, vedtægter, administrator og status for lejekontrakt, indvendig vedligeholdelse, regnskab, budget og generalforsamlingsreferat. Informationsindsamling til denne database fortsætter, således at den løbende vil foreligge opdateret med seneste aktuelle data, herunder andelsværdi.

Opfølgningssagen: I revisionsbetænkningen for 2003, s. 191, har Revisionsudvalget anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret, da Revisionsudvalget fandt det stærkt påkrævet, at der hurtigst muligt skete en markant kvalitetsforbedring af forretningsgangene i Bygge- og Teknikforvaltningen.

Revisionsudvalget tilsluttede sig også Revisionsdirektoratets opfattelse af, at der var et væsentligt og påtrængende behov for at styrke kompetencerne i Plan & Arkitekturs regnskabsafdeling – også ud over forvaltningens skitserede tiltag.

Med hensyn til behovet for at styrke kompetencerne i regnskabsafdelingen blev det konstateret, at økonomifunktionen primo 2005 har

ansat en økonomichef, men det samlede antal ansatte i regnskabsafdelingen er uforandret.

Det er revisionens opfattelse, at Plan & Arkitektur har udvist træghed i styrkelsen af regnskabsafdelingen.

Direktoratet er bekendt med, at Plan & Arkitektur er i gang med en organisationsændring, der bl.a. indebærer en ændring i ledelsen. Derudover har Plan & Arkitektur udarbejdet en forenklet udgave af "Håndbog for økonomistyring", som er et skridt i den rigtige retning.

Direktoratet udtrykte kritik af den træghed, hvormed Plan & Arkitektur har forsinket arbejdet med at løse de mange regnskabsmæssige mangler.

Bygge- og Teknikforvaltningen erkender, at der er et påtrængende behov for at styrke kompetencerne på det regnskabsmæssige område i Plan & Arkitektur, og der er derfor igangsat eller planlagt nedenstående tiltag.

Organisatorisk og fagligt er området blevet styrket ved ansættelse af en økonomichef primo 2005, og der er i forbindelse med Plan & Arkitekturs nye organisationsstruktur, som er under implementering, sket en opkvalificering af hele økonomistyringsområdet, som vil fastholde det ledelsesmæssige fokus.

For at tilvejebringe de nødvendige ressourcer og kapacitet til at gennemføre de mange tiltag på økonomiområdet og med opmærksomhed på et begyndende generationsskifte, er det desuden i Plan & Arkitektur besluttet at ansætte 2 nye medarbejdere, en regnskabsmedarbejder til støtte for den eksisterende stab på regnskabskontoret og en yngre controller, der kan bistå økonomichefen med de mere styringsmæssige tiltag. Den 1. august 2005 er der tillige ansat en ny regnskabsmedarbejder til afløsning for en ældre medarbejder, der gik på pension.

Yderligere vil de regnskabsmæssige kompetencer blive grundigt vurderet i forbindelse med dannelsen af de nye teams i byfornyelsessøjlen, hvor det ligeledes vurderes, at der skal tilføjes yderligere kapacitet udefra.

For at få den nødvendige fremdrift vil Plan & Arkitektur blive bistået af Bygge- og Teknikforvaltningens sekretariat til gennemførelse af workshop, for primært regnskabsmedarbejdere og sagsbehandlere i byfornyelseskantoret, i udarbejdelse af for-

retningsgange efter den nye godkendte skabelon.

Man har tillige holdt et første møde med Økonomiforvaltningen for at drøfte, hvordan Økonomiforvaltningens konsulenttjeneste kan bistå som projektleder for nogle af de tungere tiltag på økonomistyringsområdet.

Der vil også blive vurderet behovet for ekstern konsulenttjeneste, specielt til områderne om opgørelse og specifikation af byfornyelsens ydelsesstøtte og kommunens garantiforpligtelser.

I forbindelse med de nye tiltag vurderes mulighederne for en væsentlig højere grad af automation gennem øget anvendelse af IT, der kan lette afdelingens arbejdspress med mange manuelle og tunge procedurer, samtidig med at det tilvejebringer et bedre arbejdsgrundlag for controlling og revision.

I overensstemmelse med forvaltningens virksomhedsplan er det fortsat Plan & Arkitekturs klare målsætning at nå niveau 3 i Økonomiforvaltningens model for benchmarking af økonomistyring i forbindelse med regnskabsåret 2005, hvilket med de gennemførte, iværksatte og planlagte tiltag på økonomistyringsområdet anses for muligt.

Derudover er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at forvaltningen i højere grad skal have opmærksomheden rettet imod udførelsen af regnskabsfunktionen i Plan & Arkitektur, og direktoratet anmodede derfor om forvaltningens handlingsplan på dette område.

Bygge- og Teknikforvaltningen har tidligere redegjort for det gennemførte servicetjek, der også omfattede Plan & Arkitektur. I forlængelse af dette er der gennemført et nyt projekt i samarbejde, hvor procedurerne for udarbejdelse af periode-regnskaber og årsprognoser er systematiseret. Herudover kan centrale dele af forvaltningens handlingsplan udledes af ovenstående. Ansættelse af økonomichef, organisationsændringen og den nye ledelse skal dog fremhæves som centrale elementer. I det fremadrettede er det aftalt, at Plan & Arkitektur fortsætter arbejdet målrettet ud fra den skitserede handlingsplan, og at der kvartalsvist, i forbindelse med budgetopfølgningerne, redegøres for fremdriften i forhold til denne handlingsplan.

Revisionsudvalget finder det utilfredsstillende, at styrkelsen af regnskabsfunktionen i Plan & Arkitektur ikke er sket med en hurtigere effekt til følge.

Udvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Miljø- og Forsyningsudvalget

Revisionen af KE Forsynings årsregnskab for 2004

Indhold

- I. Indledning.
- II. Den interne revision vedrørende årsregnskabet for 2004.
Intern revisions konklusion af den udførte revision på årsrapporten for KE Forsyningen og årsrapporten for KE El-forsyningen.
Særlige forhold vedrørende årsrapporten for 2004.
Rapportering til Københavns Kommune.
- III. Den eksterne revision vedrørende regnskabsår 2004.
Økonomistyringssystem.
Løn.
Anlæg.
Bevillingskontrol.

Revisionsdirektoratet fremsendte rapporteringen om den udførte revision til Miljø- og Forsyningsudvalget ved revisionsprotokollat af 7. september 2005. Udvalget har afgivet sin besvarelse den 26. september 2005.

I. Indledning

1. I henhold til den kommunale styrelseslov og Revisionsvedtægten for Københavns Kommune er det Revisionsdirektoratet, som reviderer Københavns Kommune.

Revisionsdirektoratet har således ansvaret for at revidere KE Forsynings regnskab i henhold til de kommunale regler.

Revisionsdirektoratet indgik aftale af 22. januar 2001 med Miljø- og Forsyningsudvalget om antagelse af intern revision i KE Forsyningen og rammerne herfor (med virkning fra og med regnskabsåret 2000).

KPMG C. Jespersen, statsautoriserede revisorer, blev antaget som intern revisor (samme revisors-

firma er herudover valgt som revisor for de af KE Forsyningen etablerede "datterselskaber", hvor disse er fuldt ud kommunalt ejede selskaber).

Det er aftalt, at det er den interne revisions opgave at udføre revision af:

- KE Forsynings regnskab og kasse- og regnskabsvæsen, jf. Axapta, og dertil underliggende registreringssystemer, fx forbrugsafregningssystemet (kundeafregningssystemet).
- Årsrapport for den forsyningspligtige elnetvirksomhed i KE Forsyningen i overensstemmelse med bestemmelserne i årsregnskabsloven.
- Assistance med skatteregnskaberne.

Revisionen omfatter ikke KE Forsynings lønforvaltning, idet denne revision samt den endelige bevillingskontrol og gennemgangen af de særlige anlægsregnskaber forestås af Revisionsdirektoratet.

2. Revisionsdirektoratet har afsluttet giftsbaseret regnskab og et omkostningsrevisionen af KE Forsynings årsregnskab for 2004, som har omfattet både et udbaseret regnskab.

Det udgiftsbaserede regnskab. Drifts-, anlægs- og finansudgifter på netto -701 mio. kr. (udgifter på 3.418 mio. kr. og indtægter på 4.119 mio. kr.).

Den finansielle status viser samlede aktiver på 374 mio. kr.

Det omkostningsbaserede regnskab. Det omkostningsbaserede regnskab omhandler alle forvaltningens regnskabsførende enheder, herunder Københavns Energi (KE Forsyningen).

Resultatet viser 166 mio. kr.

I det omkostningsbaserede regnskab er bevillinger optaget som indtægt.

Balancen viser samlede aktiver på 27.302 mio. kr. og en egenkapital på 23.394 mio. kr.

II. Den interne revision vedrørende årsregnskabet for 2004

3. KPMG C. Jespersen har den 31. august 2005 til Revisionsdirektoratet fremsendt den interne revisions rapportering vedrørende årsrapporten for 2004, som fremgår af et revisionsprotokollat af 31. maj 2005.

Den interne revision har herudover afgivet revisionsprotokollat af 14. januar 2005 vedrørende revision i årets løb.

Fra den interne revisionsrapportering har Revisionsdirektoratet valgt at uddrage følgende – direktoratet har således ikke afgivet egne kommentarer hertil.

4. Interne revisions konklusion af den udførte revision på årsrapporten for KE Forsyningen og årsrapporten for KE El-forsyningen.

Revisionen har ikke givet anledning til bemærkninger af en sådan væsentlighed eller karakter, at det vil komme til udtryk i revisionspåtegningen på årsrapporten. Vedtages årsrapporterne for KE Forsyning, Københavns Energi Koncernen samt KE El-forsyning i den foreliggende form, og fremkommer der ikke under direktionens behandling og vedtagelse af årsrapporten væsentlige nye oplysninger, vil vi forsyne årsrapporten for 2004 med revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Der henvises til omtale af særlige forhold vedrørende regnskabsaflæggelsen for 2004:

5. Særlige forhold vedrørende årsrapporten for 2004

Omstrukturering af KE Forsyningen. Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune besluttede på møder den 27. maj 2004, 30. september 2004 samt 9. december 2004, at KE Forsyningens aktiviteter skulle udskilles i selvstændige selskaber ejet af Københavns Kommune. Udskillelsen har omfattet følgende:

- Overdragelse af El-forsyningen, herunder kapitalandele i KE Kunde A/S og Energi E2 A/S, til Københavns Energi Holding A/S.
- Overdragelse af Gas-forsyningen til KE Bygas ApS.
- Overdragelse af Varme-forsyningen til KE Varme ApS.
- Overdragelse af Vand-forsyningen til KE Vand ApS.
- Overdragelse af Afløbs-forsyningen til KE Afløb ApS.
- Overdragelse af driftsaktiver samt medarbejdere og medarbejderforpligtelser relateret til Gas-, Varme-, Vand- og Afløbs-forsyningerne til KE ApS.

Samtlige overdragelsesaftaler er indgået og underskrevet den 31. december 2004. Overdragelsen til forsyningsselskaberne omfatter samtlige aktiver, passiver, rettigheder og forpligtelser, herunder eventualforpligtelser knyttet til de enkelte forsyningsarter.

Forsyningsselskabernes betaling for køb af de enkelte forsyningsarter er sket med foreløbige

gældsbeviser til Københavns Kommune (KE Forsyningen) baseret på en urevideret balance pr. 31. december 2004. Gældsbeviserne, der med undtagelse af KE-Afløb ApS er rente- og afdragsfrit, så længe Københavns Kommune er kreditor, er ikke udstedt, men kan udstedes på kreditors anmodning. Den endelige overdragelse er foretaget på grundlag af reviderede balancer pr. 31. december 2004.

KE ApS' betaling for køb af driftsaktiver og medarbejderforpligtelser relateret til Gas-, Varme-, Vand- og Afløbs-forsyningerne er foretaget over mellemregningen med KE Forsyningen, hvor afregningssummen er fordelt mellem de 5 forsyningsarter i forbindelse med udskillelsen af de enkelte forsyningsenheder i selvstændige selskaber. Herved indgår mellemregningen i ovenfor omtalte gældsbeviser.

Overdragelsesaftalerne mellem KE Forsyningen og de modtagne selskaber omfatter en række bilag, herunder oversigt over overdragne aktiver mv. En række af disse bilag foreligger i udkast og er således ikke endeligt bekræftet af henholdsvis KE Forsyningen og de modtagende selskaber.

Forudsætning for aflæggelse af årsrapport for KE Forsyningen. Årsrapporten for 2004 for KE Forsyningen er aflagt under forudsætning af, at salget af Københavns Energi Holding A/S til DONG A/S gennemføres til de værdier, der fremgår af aktieoverdragelsesaftalen af 8. februar 2005. Såfremt dette mod forventning ikke måtte ske, træder Den Interne Overdragelsesaftale – punkt 4.1.2.2, Opgørelse ved vurdering – i kraft således:

"Såfremt der ikke i 2005 er indgået aftale om et salg, som anført i punkt 4.1.2.1, eller hvis et salg ikke gennemføres i henhold til en sådan aftale, fastsættes købesummen for det i henhold til nærværende Overdragelsesaftale overdragne af en af parterne udpeget uvildig vurderingsmand til markedsværdien, idet det af vurderingen skal fremgå, hvorledes købesummen fordeles mellem KE El-forsyningens aktivgrupper pr. 31. december 2004, herunder aktiverne i KE Kunde A/S og i Energi E2 A/S."

Ovenstående indebærer, at såfremt aftalen mellem Københavns Kommune og DONG A/S ikke gennemføres som forudsat inden aflæggelse af regnskabet for 2005, skal en uvildig vurderingsmand fastsætte markedsværdien, hvilket kan indebære en ændret værdiansættelse og dermed nedskrivning af fx netaktiver.

Værdiansættelse af netaktiver

Netaktiver for El-forsyningen

Der er ikke udarbejdet nedskrivningstest for netaktiver i El-forsyningen, da Københavns Energi Holding A/S, som El-forsyningen er en del af, er solgt til DONG. Der blev i forbindelse med salget givet en merværdi for materielle anlægsaktiver, herunder netaktiver, på 952 mio. kr.

Netaktiver for Gas-, Varme-, Vand- og Afløbsforsyningen

Netaktiver for Gas-, Varme-, Vand- og Afløbsforsyningen (svarende til de ikke kommercielle aktiviteter) blev pr. 1. januar 2002 indregnet i KE Forsyningens balance til en justeret genanskaffelsesværdi, der opgøres som det enkelte netaktivs genanskaffelsesværdi reguleret for aktivets levetid og alder. Der er siden 1. januar 2002 foretaget afskrivning af genanskaffelsesværdien over aktivernes levetid. Anlægsaktiverne for de ikke kommercielle aktiviteter er i årsrapporten for 2004 indregnet med 13,9 mia. kr.

Til understøttelse af de i årsrapporten indregnede værdier af netaktiverne for Gas-, Varme-, Vand- og Afløbsforsyningen har ledelsen udarbejdet nedskrivningstests baseret på de budgettede resultatopgørelser, balancer og likviditetsbehov for de enkelte forsyningsarter. I henhold til den anvendte nedskrivningstest vurderer ledelsen, at værdiansættelsen af netaktiverne kan opretholdes, såfremt afskrivningerne, der forventes at være udtryk for det årlige reinvesteringsbehov over en årrække, kan indeholdes i det enkelte forsyningsområdes indtægter.

Såfremt det ikke er muligt for den enkelte forsyningsart at realisere de anvendte forudsætninger, vil det kunne have en betydelig indvirkning på nedskrivningstesten og finansieringsbehovet og vil således kunne medføre et behov for nedskrivning samt finansiering i de kommende år.

I forbindelse med overdragelsen af Gasforsyningen til KE Bygas ApS er der på baggrund af den foretagne nedskrivningstest foretaget en nedskrivning af netaktiverne med 379 mio. kr. pr. 31. december 2004. Nedskrivningen er forårsaget af, at der i hele budgetperioden forventes negative resultater, blandt andet som følge af gaskonverteringen og lavere forrentning af netaktiverne end forventet. Nedskrivningen er foretaget direkte på egenkapitalen i opskrivningshenlæggelserne, da aktiveringen af netaktiver i 2002 blev bundet under opskrivningshenlæggelserne.

For de øvrige forsyningsarter er det på baggrund af de udarbejdede nedskrivningstest og de heri indlagte forudsætninger ledelsens opfattelse, at der ikke er behov for nedskrivning af netaktiverne.

Den interne revisions gennemgang har ikke givet anledning til at anlægge et andet skøn over de af ledelsen anvendte forudsætninger.

6. Reguleringsregnskab for KE El-forsyning

KE El-forsyningen skal aflægge et reguleringsregnskab til Energitilsynet. Reguleringsregnskabet for 2004 er udarbejdet i overensstemmelse med overgangsbekendtgørelse nr. 899 af 30. august 2004 om indtægtsrammer for net- og transmissionsvirksomheder og bekendtgørelse nr. 1520 af 23. december 2004 om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af elforsyningsloven.

Den 31. december 2004 blev nettoaktiverne i KE El-forsyningen solgt fra Københavns Kommune til Københavns Energi Holding A/S, mens de tilhørende indtægter og omkostninger for 2004 er bogført i KE El-forsyningen. Samlet set er reguleringsregnskabet udarbejdet uden hensyntagen til den juridiske struktur. Salget medførte en intern avance i KE El-forsyningen på 2.035 mio. kr. og en opskrivning af netaktiverne og bygninger i Københavns Energi Holding A/S på 952 mio. kr. Opskrivningen samt den interne avance er ikke indregnet i reguleringsregnskabet for 2004. Forholdet er omtalt i ledelsesberetningen til reguleringsregnskabet, hvortil der henvises.

7. Rapportering til Københavns Kommune

Efterposteringer 2003 – indgår i KØR-regnskab 2004. I KØR-regnskabet for 2004 indgår efterposteringer vedrørende årsregnskab 2003 med en nettoindtægt på 13,3 mio. kr.

Efterposteringer 2004 – indgår i refusionsopgørelse. I forbindelse med færdiggørelsen af årsrapporten for KE Forsyning for 2004 er der foretaget posteringer efter rapporteringsfristen til KØR, som indgår i årsrapporten, og som følge heraf ikke er medtaget i KØR-regnskabet.

Tidligere er disse posteringer bogført i KØR-regnskabet for det efterfølgende regnskabsår. Grundet KE Forsyningen ikke skal aflægge KØR-regnskab for 2005 vil posteringerne blive indregnet i den endelige refusionsopgørelse mellem Københavns Kommune og KE Forsyningen.

8. Pensionsforpligtelse for Gas-, Varme-, Vand- og Afløbs-forsyningen

I lighed med tidligere år er pensionsforpligtelsen for tjenestemænd, der har været eller er ansat i Gas-, Varme-, Vand- og Afløbs-forsyningen opgjort.

Pensionsforpligtelsen er opgjort af SB Aktuarrådgivning A/S på baggrund af oplysninger fra Løn- og Pensionsanvisningen i Københavns Kommune. Den interne revision har foretaget en gennemgang af den opgjorte pensionsforpligtelse, der er baseret på anerkendte aktuarmæssige standarder.

Der er ikke ved gennemgangen fremkommet forhold, der kan indikere, at størrelsen af de opgjorte kapitalværdier er utilstrækkelige til at dække de foreliggende tjenestemandforpligtelser.

Der henvises til note i koncernregnskabet, hvor pensionsforpligtelsen pr. 31. december 2004 fremgår, herunder de reguleringer der er foretaget af forpligtelsen i 2004.

Pensionsforpligtelsen, der samlet andrager 1.427,2 mio. kr., fordelt med 238,5 mio. kr. vedrørende Gas-forsyningen, 395,5 mio. kr. vedrørende Varme-forsyningen, 560,1 mio. kr. vedrørende Vand-forsyningen og 233,1 mio. kr. vedrørende Afløbs-forsyningen, er i januar 2005 afregnet over for Københavns Kommune, som herefter har overtaget pensionsforpligtelsen.

9. Rådighedsløn

I årsrapporten er der indregnet en forpligtelse til opsigelse af tjenestemænd i henholdsvis KE Partner A/S og KE Forsyningen på i alt 156,4 mio.kr.

For ansatte i KE Partner A/S er der indregnet beløb, der vedrører to forhold. Dels er der indregnet en forpligtelse til rådighedsløn, som KE Forsyningen har påtaget sig i forbindelse med salget af KE Partner A/S i 2004. Denne forpligtelse kan henføres til tjenestemænd, der tidligere har været ansat i KE Forsyningen, og som ikke har ønsket at overgå til overenskomstmæssig ansættelse i KE Partner A/S, samt at der er tilbudt tjenestemandskompensation, såfremt disse overgår til ny overenskomstmæssig ansættelse i KE Partner A/S. Den interne revision har gennemgået grundlaget for forpligtelsen.

Herudover er der i KE Forsyningen indregnet en forpligtelse til rådighedsløn vedrørende de i 2004 tidligere opsagte tjenestemænd hos KE Partner A/S, der tidligere har været ansat i KE Forsyningen. Forpligtelsen udgør det beløb, der

overstiger en almindelig funktionæransats opsigelsesløn.

Den interne revision kan tilslutte sig efter gennemgangen den regnskabsmæssige behandling.

II. Den eksterne revision vedrørende regnskabsår 2004

10. Den eksterne revision er udført under hensyntagen til og på baggrund af resultatet af den revision, som KE Forsyningens interne revision, KPMG C. Jespersen, statsautoriserede revisorer, har udført i overensstemmelse med aftaler af 22. og 24. januar 2001.

Revisionsdirektoratet har afholdt møder med KPMG C. Jespersen, hvor bl.a. revisionsstrategi, revisionsplaner og resultatet af den udførte revision har været behandlet.

Den interne revisions arbejdsrapporter har været tilgængelige for direktoratet, men på grund af den korte tid til færdiggørelse af revisionsarbejdet har direktoratet endnu ikke gennemgået disse.

11. Økonomistyringssystem

Ifølge aftale af 22. januar 2001 mellem Revisionsdirektoratet og Miljø- og Forsyningsudvalget om antagelse af intern revision i KE Forsyningen, udfører den interne revision bl.a. revision af KE Forsyningens regnskab og kasse- og regnskabsvæsen, jf. Axapta, og dertil underliggende registreringssystemer, fx forbrugsafregningssystemet.

12. Løn

KE Forsyningens samlede udgifter til løn ifølge regnskabet for 2004 andrager 288,6 mio. kr.

Personaleafdelingen i KE Forsyningen varetager lønforvaltningen for såvel eget personale som for personale tilknyttet KE's fuldt ud ejede selskaber.

KE har i 2004 anvendt to lønsystemer. I perioden januar-maj har KMD-lønssystemet udført lønberegningen, mens "Oracle-løn" har udført lønberegningen for månederne juni-december. Accenture har efter udbud forestået driften af Oracle-løn. Lønssystemskiftet har været meget problemfyldt. Fx har KE ikke haft andet udskriftsmateriale end lønsedlen efter overgangen til Oracle-løn.

Formålet med revisionen har været at kontrollere, at aflønningen er sket i overensstemmelse med de gældende overenskomster og

aftaler, samt at sagerne fremstår vel-dokumenterede.

Revisionen af KE Forsyningen har omfattet en gennemgang af forretningsgange og overholdelsen heraf i praksis, herunder interne kontroller i forretningsgange mv., gennemgang af personalesager og øvrige områder.

På baggrund af lønsystemskiftet er der udvalgt et udvidet antal stikprøver, så alle overenskomst-områder er kontrolleret.

Forretningsgange og overholdelse heraf i praksis, herunder interne kontroller i forretningsgange mv. Den skriftlige lønforretningsgang har kun været gældende i de første 5 måneder indtil skiftet til Oracle-løn. Derefter har der ikke været nogen skriftlig lønforretningsgang.

Revisionen konstaterede, at tidligere krav til dokumentation er videreført, hvilket også har været gældende for den ledelsesmæssige kontrol efter ibrugtagningen af Oracle-løn.

Gennemgang af personalesager. Gennemgangen af personalesager har omfattet 49 ansatte personer, hvoraf 13, fordelt på 3 i KE Marked, 1 i KE Telekommunikation, 6 i KE Partner og 3 i KE Forsyningen, er nyansatte samt 36 ikke nyansatte, fordelt på 1 i KE Marked, 1 i KE Telekommunikation, 17 i KE Partner, 10 i KE Forsyningen, 1 i KE Kunde og 6 i Energi E2.

Herudover vedrørte gennemgangen 63 fratrådte personer.

For de 49 ansatte blev det bl.a. undersøgt:

- At aflønningen skete i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler.
- At oplysning om pengeinstitut var forsynet med lønmodtagerens underskrift.
- At sagerne forelå veldokumenterede.

Herudover blev det påset, at der forelå ansættelsesbreve og oplysningsskemaer, samt om aftaler om lønindplacering var underskrevet af pågældende faglige organisation.

I et enkelt tilfælde har en ansat i KE Partner fået anvist for meget i løn. KE Forsyningen og den ansatte er bekendt med sagen, og den er under behandling.

For de 63 fratrådte personer blev det kontrolleret:

- At der forelå opsigelsesbreve.
- At deres lønudbetaling var ophørt.

Gennemgangen af personalesagerne gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

Gennemgang af udvalgte engangstillæg/fradrag. Gennemgangen har bl.a. omfattet følgende:

- **Resultatløn**
Der blev gennemgået aftaler for 8 ansatte i KE Marked. I den forbindelse blev det konstateret, at der manglede dokumentation i form af måling af resultatet, der udløser resultatlønnen. KE Forsyningen begrundede den manglende dokumentation med flytning til nyt domicil.
- **Merarbejde**
Det blev undersøgt, om der forelå dokumentation for udbetalt merarbejde for 22 ansatte i KE Forsyningen, 4 ansatte i KE Marked og 3 ansatte i KE Partner. Det konstateredes, at der forelå indgåede aftaler om merarbejde, og at der forelå indberetningsbilag godkendt af en leder.
- **Rådighedsvagt**
Der blev undersøgt dokumentation for 1 ansat i KE for 631 timers rådighedsvagt. Der forelå timesedler godkendt af leder som dokumentation for indberettede timer.
- **Fri bil**
Der blev undersøgt beregningsgrundlaget for skatteberegning for 20 ansatte, heraf 6 i KE Forsyningen, 3 i KE Marked, 1 i KE Kunde, 8 i KE Partner og 2 i KE Telekommunikation, der har fri bil til rådighed. Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

Lønberegning. Det blev kontrolleret, at de udvalgte lønberegning (faste lønde) for den sidste lønperiode med KMD-løn gav samme lønberegning i første lønperiode med Oracle-løn. Endvidere blev det kontrolleret, at de efterfølgende lønperioder i 2004 kun ændres med de overenskomstmæssige reguleringer i august og oktober, medmindre der var indberettet ændring til stamoplysningerne.

Regulering af åremålstillæg i august er først sket i september, mens reguleringen i oktober ifølge det oplyste først er sket i det nye KMD i 2005.

Det blev kontrolleret, at ATP-ordningen var i overensstemmelse med overenskomsten for de udvalgte ansatte.

Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

Lønfradrag for ferie. Der blev undersøgt 46 ansatte, som alle var ansat i sidste halvår af 2003, og som derfor ikke havde optjent fuld

ferieret hos KE Forsyningen for ferieåret 2004/05.

Det blev konstateret, at feriemodulets funktionalitet ikke havde virket efter hensigten, idet Oracle-løn ikke havde foretaget lønfradrag, når afholdt ferie oversteg optjent ferieret. De fleste havde fået foretaget et løntræk, men på et senere tidspunkt end ferieafholdelsen. Enkelte mangler at få foretaget lønfradrag. De fleste løntræk var herefter tilbageført i november 2004. De pågældende ansatte har således ikke betalt for afholdt ferie. Endvidere var lønfradragene beregnet med forkerte beløb.

KE Forsyningen er bekendt med problemet og vil gennemgå samtlige ansatte med fradrag for ferie for at sikre, at beløbene er rigtige og for korrekt periode.

Revisionen skønner, at beløbsreguleringen ikke vil udgøre et væsentligt beløb.

Pensionsberegning. Pensionsberegningen for udvalgte ansatte blev kontrolleret. Beregningerne i KMD-lønperioden gav ikke anledning til bemærkninger.

I Oracle-lønperioden konstaterede Revisionsdirektoratet, at det ikke var synligt på lønsedlen, om der blev beregnet pension af åremålstillæg. Endvidere var der usikkerhed om pensionsberegningen i tilfælde af fradrag for ferie.

Gennemgangen gav anledning til bemærkning, at der kan forekomme fejl i pensionsberegningen, men at det samlede beløb ikke var væsentligt.

Autorisationer. Under revisionen blev undersøgt omfanget af autorisationer til ansatte i lønkontoret, personalekontoret og økonomiafdelingen.

Det er vurdering, at der kun blev givet autorisationer i det omfang, der var tjenstligt behov herfor, og at det kun er ansatte i lønkontoret, der kan indberette.

Konklusion. Lønforvaltningen i KMD-lønssystemet er udført i henhold til en i kontrolmæssig henseende dækkende forretningsgang. Det er revisionens indtryk, at tidligere krav til dokumentation ligesom den ledelsesmæssige kontrol er videreført efter ibrugtagningen af Oracle-lønssystemet. KE har selv været opmærksom på de rettelser, revisionen har angivet, men på grund af den store arbejdsbyrde er der stadig rettelser, som først vil finde sted i 2005. Revisionen har ikke kunnet påvise væsentlige fejl i forbindelse med anvendelsen af Oracle-løn.

Ansættelses- og fratrædelsesproceduren er dokumenteret.

Lønregningen følger Københavns Kommunes overenskomster, og satsreguleringer i overenskomstperioden sker på grundlag heraf.

Lønydelserne er hovedsagelig fortsat lønbærende TF-koder.

Revisionen af 2004 – generelt. Revisionsdirektoratet har ved enslydende breve af 21. december 2004 til samtlige forvaltninger udbedt sig følgende oplysninger om lønudgifterne i KØR:

- Bekræftelse af rigtigheden af forvaltningens samlede lønudgifter (hovedart 1) i KØR for 2004 – beløbet angives.

Hvis det ikke er muligt at afgive en positiv bekræftelse, angives en usikkerhedsprocent. Der bør suppleres med en kort beskrivelse af, hvorledes forvaltningen har søgt at sikre rigtigheden af regnskabs udvisende, herunder hvorledes forvaltningen har varetaget kontrollen af, at der alene er udbetalt løn til ansatte (tilstedeværelseskontrollen).

- Lønrelaterede statuskonti. Forvaltningen bedes på baggrund af det samlede regnskab fremsende en oversigt over de relevante statuskonti med beløb (løndebitorer, tilgodehavende dagpengerefusion og andre lønstatuskonti – afhængig af løncentervirksomhed, inklusive eventuelle statuskonti der hidrører fra anvendelsen af det tidligere KMD-lønssystem). Endvidere bedes oplyst eventuel samlet saldo på fejlkontoen i KØR.

Endelig bedes det bekræftet, at kontiene er behandlet i overensstemmelse med Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ, jf. pkt. 2.7.4 i rammebilag om Regnskab i årets løb samt Regnskabscirkulæret for 2004.

I besvarelsen af 18. februar 2005 har Miljø- og Forsyningsforvaltningen oplyst følgende:

KE's lønudgifter i KØR er bogført via Axapta's grænsesnit til KØR. Der er etableret selvstændigt grænsesnit fra lønssystemet til KE's økonomisystem Axapta, hvori bogføringen på såvel driftskonti som statuskonti sker.

KE har over for Miljø- og Forsyningsforvaltningen oplyst, at der er foretaget afstemning af lønudbetalingerne med banktrækket, og at denne afstemning er sket ved opbygning af eget afstemningsmiljø i regneark. Bogføringsfilerne fra lønssystemet var typisk fejlbehæftede, og det var derudover vanskeligt at få Accenture til af

levere de nødvendige data. KE oplyser desuden, at KPMG er i gang med at revidere lønbogføringen, hvilket også er drøftet med Revisionsdirektoratet. Revisionsdirektoratet vil blive orienteret om resultatet af denne revision.

13. Anlæg

Revisionsdirektoratet har i enslydende breve af 21. december 2004 til samtlige forvaltninger udbedt sig:

- Opgørelse over afsluttede anlægsarbejder pr. 30. september 2004, hvor anlægsregnskab ikke er fremsendt til Økonomiforvaltningen henholdsvis Revisionsdirektoratet senest 3 måneder efter arbejdets afslutning. Opgørelsen bedes specificeret på arbejders afslutning i 2004 og i tidligere år.
- Opgørelsen bedes suppleret med oplysning om, hvornår manglende anlægsregnskaber forventes at blive fremsendt.

I besvarelsen af 18. februar 2005 har Miljø- og Forsyningsforvaltningen oplyst, at alle anlægsarbejder, der er afsluttet pr. 30. september 2004, er fremsendt til henholdsvis Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har gjort opmærksom på, at KE's ikke afsluttede anlægsbevillinger skal teknisk afsluttes ved at fremsende en regnskabsforklaring med angivelse af budgetbeløb og forbrug indtil ultimo 2004. Endvidere skal oplyses, om anlægsarbejdet videreføres.

Revisionsdirektoratet har løbende behandlet de fra Miljø- og Forsyningsforvaltningen vedrørende KE Forsyningen fremsendte regnskabsforklaringer på afsluttede anlægsbevillinger.

Behandlingen har især omfattet kontrol af at:

- Der er beløbs- og indholdsmæssig overensstemmelse mellem den givne bevilling, og de oplysninger regnskabsforklaringen indeholder.
 - De afholdte udgifter og modtagne indtægter vedrører den pågældende anlægsbevilling.
 - Samtlige udgifter og indtægter, som er medtaget i regnskabsforklaringen, også er registreret i kommunens økonomisystem.
 - Udgifts- og indtægtsafvigelser af væsentlig størrelse forklares tilfredsstillende.
- Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

14. Bevillingskontrol

Afvigelser mellem KE Forsyningens budget og regnskab for 2004 for rammebelagte områder, indtægtsdækkede drifts- og anlægsområder samt finansposter kan specificeres således (netto mio.kr.):

	Korrigeret budget	Regnskab	Afvigelse
Rammebelagte områder:			
Puljemidler	4,5	4,3	- 0,2
Takstfinansierede driftsområder:			
Administration	- 9,6	- 9,6	0,0
Gas-forsyningen	4,8	- 18,4	- 23,2
El-forsyningen	- 301,9	- 255,9	46,0
Varme-forsyningen	- 396,0	- 326,4	69,6
Vand-forsyningen	- 185,3	- 172,6	12,7
Afløbs-forsyningen	- 105,3	- 98,5	6,8
I alt	- 993,3	- 881,4	111,9
Takstfinansierede anlægsområder:			
Gas-forsyningen	46,5	22,4	- 24,1
El-forsyningen	227,5	200,6	- 26,9
Varme-forsyningen	223,5	252,8	29,3
Vand-forsyningen	131,9	104,7	- 27,2
Afløbs-forsyningen	219,6	200,9	- 18,7
I alt	849,0	781,4	- 67,6
Finansposter	- 972,3	- 605,0	367,3

Total	- 1.112,1	- 700,7	411,4
--------------	-----------	---------	-------

Takstfinansierede driftsområder

El-forsyningens mindreindtægt på 46 mio. kr. skyldes ifølge regnskabsforklaringen i det væsentlige en mindreindtægt på 37,2 mio. kr. på grund af fejlagtig budgettering af den reguleringsmæssige overdækning, mindreindtægt på 32,4 mio. kr. der skyldes manglende budgettering af nettab, mindreindtægt på 8,2 mio. kr. vedrørende fejlagtig budgettering af abonnement for fjernaflæsning samt merudgift på 50,5 mio. kr. som følge af ophørsbeskatning og ændrede sambeskatningsregler.

Mindreindtægten modsvares af mindreudgift på 18 mio. kr. vedrørende udviklingsprojekter under direktionen, mindreudgift på 16,6 mio. kr. vedrørende drift og vedligehold, mindreudgift på 12,2 mio. kr. som følge af fejlagtig budgettering af rente af historisk pensionsforpligtigelse, mindreudgift på 10,6 mio. kr. til forrentning af udlægskonto på grund af ændret beregningsgrundlag og fald i intern rentefod, mindreudgift på 8,5 mio. kr. vedrørende efterposter for 2003 angående underdækningen samt merindtægt hovedsageligt vedrørende nyttilslutninger i Field's på 8,5 mio. kr.

Varme-forsyningens mindreindtægt på 69,6 mio. kr. skyldes primært mindreindtægt på 176,4

mio. kr. som følge af, at året har været 5 pct. varmere end normalåret og et overvurderet salg samt merudgift til varmekøb hos CTR på 14,4 mio. kr. på grund af højere pris.

Mindreindtægten modsvares af mindreudgifter til varmekøb hos E2 og CTR på henholdsvis 60 mio. kr. og 24 mio. kr., mindreudgift på 10,8 mio. kr. vedrørende stabsomkostninger, mindreudgift på 7 mio. kr. som følge af tilbageførsel af en tidligere forventet efterbetaling til E2 for køb af varme, mindreudgift på 6,6 mio. kr. der vedrører havarier og vedligehold af ledningsnet og spidslastværker samt merindtægt fra refusionsarbejder på grund af mersalg i forbindelse med omlægninger, herunder Metro og skuespilhus samt mersalg af serviceydelse til CTR.

Takstfinansierede anlægsområder

Varme-forsyningens merudgift på 29,3 mio. kr. skyldes væsentligst en negativ tillægsbevilling på 36,5 mio. kr., der er givet i forbindelse med økonomisk udskillelse af KE vedrørende tilbagebetaling af rammelån på affaldsområdet

samt et mindreforbrug på 4,1 mio. kr. til spidsbelastningscentraler og renovering af SRO-anlæg (K 02-128).

Finansposter

De budgetterede finansposter under Miljø- og Forsyningsudvalget består af renteindtægter på 112,2 mio. kr. og finansforskydningsindtægter på 860,1 mio. kr.

Det regnskabsmæssige resultat viser renteindtægter på 188,7 mio. kr., indtægter i forbindelse med kursgevinster på 0,5 mio. kr. og finansforskydningsindtægter på 415,8 mio. kr.

Den væsentligste afvigelse kan henføres til finansforskydningsposterne, hvor afvigelsen andrager 444,2 mio. kr. Denne er hovedsagelig forklaret med forskydning i kortfristede tilgodehavender som en følge af, at et tilgodehavende på 374 mio. kr. hos omegnskommunerne i den verserende "vandprissag" og merudgift på 71,4 mio. kr. vedrørende nedskrivning af "Mantis-tilgodehavendet" ikke som forventet er overdraget fra Københavns Kommune. Begge merudgifter modsvares af tilsvarende mindreudgifter i Miljø- og Forsyningsudvalgets sekretariat.

Gennemgangen af redegørelserne for afvigelserne mellem budget- og regnskabstallene gav ikke Revisionsdirektoratet anledning til særlige bemærkninger.

Andre sager

1. Bevillingskontrol – Miljøkontrollen

Revisionsdirektoratets bevillingskontrol har givet anledning til at rapportere om følgende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal:

Miljøkontrollen, rammebelagt drift (mio. kr.):

Nettobevilling	104,5
Mindreudgift	14,6

Mindreudgiften kan primært forklares således:

Under funktion 0.80, fælles formål, er anvendt 8 mio. kr. mindre. Heraf vedrører 3,7 mio. kr. udmøntning af VE-puljen og 1,7 mio. kr. udskydelse af storkøkkenprojekt på plejehjem på grund af ombygning af køkkenerne. Det resterende mindreforbrug skyldes ligeledes en udskydelse af en række projekter og aktiviteter til 2005. Midlerne vil blive søgt overført til 2005, heraf er 3 mio. kr. overført ved den tidlige overførselsadgang.

Under funktion 0.89, øvrig planlægning, undersøgelse, er anvendt 3,6 mio. kr. mindre, heraf vedrører 3,3 mio. kr. støjpuljen. Projektet løber over flere år (2004-2006), og mindreforbruget søges overført til 2005.

Miljøkontrollen, rammebelagt anlæg (mio. kr.):

Nettobevilling	33,5
Mindreudgift	11,4

Mindreudgiften på 11,4 mio. kr. kan henføres til funktion 0.81, oprydning på kemikalieaffaldsdepoter, og forklares som udskudte og forsinkede projekter, samt at mange af de gennemførte forureningsundersøgelser er blevet væsentligt billigere end budgetteret, bl.a. fordi analyselaboratoriet har sænket priserne i løbet af året, og fordi de fysiske forhold har bevirket, at det ikke var muligt at etablere alle de planlagte boringer. Mindreforbruget vil blive søgt overført til 2005 eller senere med henblik på at udføre de udskudte og forsinkede projekter. 5,4 mio. kr. er overført til 2005 ved den tidlige overførselsadgang.

Renovation, takstfinansierede drift (mio. kr.):

Nettobevilling	15,2
Mindreudgift	41,1

En budgetteret udgift på 15,2 mio. kr. er blevet vendt til en indtægt på 25,9 mio. kr.

Forbedringen kan primært henføres til funktion 1.53, lossepladser, og forklares som videreførelse af mindreforbruget fra 2003 på 21,5 mio. kr. samt at der trods modtagelsen af en mindre mængde jord gennem de senere år er sket en omlægning af driftsopgaverne. Frem for at benytte eksterne entreprenører, benyttes der nu i højere grad egen driftsorganisation, hvor viden og erfaring vedrørende forurenede jord fastholdes. Samlet set har organisationsændringen sænket udgiftsniveauet for håndtering af forurenede jord. Hele beløbet på 40,9 mio. kr. vil blive søgt overført til 2005 og fremover med henblik på takstnedsættelser.

Renovation, takstfinansierede anlæg (mio. kr.):

Nettobevilling	3,1
Mindreudgift	7,0

Under funktion 1.55, genanvendelsesplanlægning og forsøring, viser regnskabet en indtægt på 3,9 mio. kr. mod en budgetteret udgift på 3,1 mio. kr. Afvigelsen forklares ved, at det ikke (i lighed med tidligere år) har været muligt at finde en egnet genbrugsplads i 2004. Beløbet ønskes overført til 2005 med henblik på etablering af genbrugs-, nærgenbrugs- og kvartermiljøstationer.

Miljøkontrollen, finansposter (mio. kr.):

Nettobevilling	4,8
Mindreudgift	6,3

Mindreudgiften (likviditetsforbedring) kan i det væsentlige henføres til en stigning i den kortfristede gæld, der forklares som en forøgelse af leverandørgælden med 3,8 mio. kr., øget skyldig momsafregning med 1,9 mio. kr. og ikke afsluttede projekter med 0,8 mio. kr.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav anledning til at bemærke, at der som følge af de mange afvigelser i forhold til bevillingsbeløbene fortsat er behov for at forbedre økonomistyringen.

Miljø- og Forsyningsudvalget oplyser i besvarelsen af 29. august 2005, at Revisionsdirektoratet rapporterer i protokollatet i lighed med sidste år om en række væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal på Miljøkontrollens område. Forvaltningen har i regnskabet for 2004 – ligesom det var tilfælde i regnskabet for 2003 – nærmere forklaret afvigelserne blandt andet med henvisning til forsinkelse og udskydelse af projekter, og Revisionsdirektoratet bemærker – ligesom i sidste års protokollat – at der som følge af de mange afvigelser i forhold til bevillingsbeløbene fortsat er behov for at forbedre økonomistyringen. Miljøkontrollen har i sit bidrag til besvarelsen – ligesom sidste år – anført

- at man er enig i, at økonomistyringen generelt set altid kan forbedres,
- at man ikke er enig i antagelsen om, at der er sammenhæng mellem antallet af afvigelser og graden af økonomistyring,
- at det vil være relevant at se på årsagen til mindreforbruget, inden der konkluderes på økonomistyringen, og
- at Revisionsdirektoratet selv i protokollatet refererer reelle og gode forklaringer på mindreforbruget.

Størstedelen af mindreforbruget på Miljøkontrollens område skyldes, at en række aktiviteter er forsinkede eller har måttet udskydes. For den overvejende del af budgetafvigelsesens vedkommende er der altså ikke tale om, at aktivitetsniveauet er lavere, end Borgerrepræsentationen har forudsat ved budgetvedtagelsen, men at en del af aktiviteterne eller udgifterne falder senere end forudsat.

Forvaltningen er på den baggrund af den opfattelse, at antallet og omfanget af budgetafvigelser kun ville kunne reduceres som ønsket af Revisionsdirektoratet, hvis der sker en tilpasning af budgettet fx ved, at der i løbet af året

søges negative tillægsbevillinger svarende til det forventede mindreforbrug.

Men idet et mindreforbrug ét år, der skyldes en forsinkelse i en aktivitet, i sagens natur giver anledning til et merforbrug det følgende år (hvor budgettet er afsat til det pågældende års driftudgifter og igangsættelsen af nye projekter), ville sådanne negative tillægsbevillinger indebære, at udvalget kun ved at reducere sine aktiviteter det følgende år vil kunne overholde budgetrammen.

Alene ved – som hidtil – at opretholde den oprindelige bevillings størrelse, konstatere et mindreforbrug i forbindelse med regnskabet og søge dette overført til det følgende budgetår, har udvalget haft mulighed for at finansiere gennemførelsen af aktiviteter, der er blevet forsinket eller udskudt, og dette er forklaringen på, at Miljøkontrollens regnskab for 2004 – ligesom i 2003 – viser mindreforbrug på en række poster.

Først med de ændrede overførselsregler fra januar 2005 (jf. ØU 43/2005), der indebærer fremrykning af den første overførselssag til november måned, er det blevet muligt at overføre et forventet mindreforbrug inden regnskabsafslutningen det ene år til det følgende budgetår.

Det er således først fra og med regnskabet for 2005, at Miljø- og Forsyningsudvalget vil være i stand til at reducere antallet og omfanget af budgetafvigelser som følge af fx forsinkede projekter ved at tilpasse bevillingernes størrelse til behovet i regnskabsåret, uden samtidig at fjerne muligheden for at gennemføre projekterne – og de øvrige, planlagte aktiviteter – i det følgende år.

Revisionsudvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning, herunder om antallet og omfanget af budgetafvigelser i Miljøkontrollen.

Tværgående revisionsopgaver

Opfølgning

1. Kontraktledelse i Københavns Kommune

Revisionsudvalget har i revisionsbetænkningen for 2000, s. 143, om kontraktledelse i Københavns kommune, anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt underrettet om sagens opfølgning, herunder særligt inddragelsen af Revisionsdirektoratets synspunkter og anbefalinger ved Økonomiforvaltningens kommende ajourføring af kommunens vejledning om kontraktledelse.

Økonomiforvaltningen har udarbejdet en projektbeskrivelse og herunder en tidsplan for det videre arbejde med forvaltningens ajourføring af vejledningen.

Af projektbeskrivelsen fremgår, at resultaterne af Revisionsdirektoratets spørgeskemaundersøgelse vil indgå i arbejdet med at revidere vejledningen.

Økonomiudvalget oplyser i besvarelsen af 23. august 2005, at Økonomiforvaltningen har revideret vejledningen om kontraktledelse. Vejledningen findes både i trykt udgave og på nettet.

En arbejdsgruppe med repræsentanter fra Revisionsdirektoratet og fra kontraktheder i Sundhedsforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen har deltaget i arbejdet omkring udformning af vejledningen, både med hensyn til form og indhold.

2. Kommunens indkøbsordning

I revisionsbetænkningen for 2003, s. 209-234, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse om Kommunens Indkøbsordning.

Ifølge Økonomiudvalgets besvarelse var Økonomiforvaltningen enig med revisionen i nedennævnte forhold. Disse gengives i det følgende og med Økonomiudvalgets supplerende kommentarer om sagens aktuelle stade.

- At der bør udarbejdes et paradigme for forretningsgange for indkøbsområdet. Ifølge besvarelsen har Økonomiforvaltningen endnu ikke udarbejdet dette paradigme. Arbejdet påbegyndes 2. halvår 2005.
- At de løbende driftsomkostninger ved det elektroniske indkøbssystem bør opgøres og sammenholdes med besparelserne ved ordningen.

Det oplyses i besvarelsen, at i forbindelsen med indkøbsredegørelsen, der ventes forelagt Økonomiudvalget i august 2005, er denne omkostningsanalyse udført.

- At der skal implementeres et rapporteringsværktøj, der kan sikre den fornødne styringsinformation.

Økonomiforvaltningen har ifølge besvarelsen implementeret analyseværktøjet Discover, der nu anvendes til analyseformål.

- At der er et stort behov for at formidle information om indkøbsordningen til kommunens forvaltninger og indkøbere.

Økonomiforvaltningen har i samarbejde med forvaltningernes indkøbschefer ned-

sat et team, der arbejder på at formidle alle tiltag i forbindelse med kommunens indkøbsordning.

- Revisionsdirektoratets bemærkninger – vedrørende Sundhedsforvaltningen – om at det elektroniske indkøbssystem var taget i brug af andre forvaltninger med en tilsvarende grad af decentralisering og selvforvaltning på indkøbsområdet.

Ifølge besvarelsen har Sundhedsforvaltningen endnu ikke ibrugtaget det elektroniske indkøbssystem. Med hensyn til indgåelse af nye aftaler gennem EU-udbud, der vedrører Sundhedsforvaltningen, har Økonomiforvaltningen i en række tilfælde bistået Sundhedsforvaltningen med dette arbejde.

- Økonomiforvaltningen tog til efterretning, at indkøbssystemet kun i ringe omfang blev anvendt, og at der skulle arbejdes med den videre forankring af indkøbssystemet i kommunen.

Økonomiforvaltningen oplyser i besvarelsen, at der arbejdes intenst på forankringen af indkøbssystemet, fx gennem forbedring af brugervenligheden, udrulning af indkøbssystemet i alle forvaltninger og ved at få flere e-handelsegnede varer i indkøbssystemet.

- Revisionsudvalget gav i revisionsbetænkningen for 2003 udtryk for, at udvalget fandt det påkrævet, at Økonomiforvaltningen opprioriterede arbejdet med at drage omsorg for indkøbsordningens forankring i kommunens forvaltninger.

Ifølge besvarelsen har Økonomiforvaltningen i den seneste indkøbsredegørelse 2005, der forventes behandlet i Økonomiudvalget efter sommerferien, lagt op til, at aktiviteter, der kan øge anvendelsesgraden for de fælles indkøbsaftaler og det elektroniske indkøbssystem, opprioriteres.

3. Udgifter til rejser til udlandet

I revisionsbetænkningen for 2003, s. 234-257, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse om udgifter til rejser i udlandet.

Revisionsudvalget tilsluttede sig i revisionsbetænkningen for 2003 Revisionsdirektoratets hovedkonklusioner. Undersøgelsen understregede efter udvalgets opfattelse behovet for, at der foretages en opstramning af kommunens styring af udgifter til rejser til udlandet.

Udvalget forudsatte, at det udtrykkeligt også kommer til at fremgå af kommunens fremtidige styring:

- Udgifter til rejser i udlandet skal kunne begrundes ud fra relevante kommunale interesser.
- Udgifterne er afholdt ud fra en sparsommelig og hensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler.
- Formålet skal på forhånd være beskrevet på en fyldestgørende og korrekt måde, så andre efterfølgende kan vurdere opfyldelsen af formålet, fx gennem en rapport over rejsen.
- Som led i planlægningen af en rejse bør det overvejes, om rejsen har en sådan offentlig interesse, at program og den efterfølgende rapport vises på kommunens hjemmeside.

Revisionsdirektoratet bad på denne baggrund – til brug for en fortsat orientering af Revisionsudvalget – oplyst, hvorledes der foretages en opstramning af kommunens styring af udgifter til rejser til udlandet, herunder særligt i henhold til de af Revisionsudvalget anførte fire punkter.

- I Økonomiudvalgets besvarelse af 23. august 2005 henvises der vedrørende politikeres rejser til udlandet til den rejsepolitik for politikere, som Borgerrepræsentationen vedtog på mødet den 15. juni 2005 (BR 347/05).
- I Økonomiudvalgets besvarelse af 23. august 2005 henvises der vedrørende de omtalte rejser til udlandet til aftalen om tjenesterejser med KTO. Herudover er Borgerrepræsentationens beslutning af 15. juni 2005 om rejsepolitik normdannende for de ansattes rejser og dokumentationsbehov i anledning heraf.

Af hensyn til sagens interesse gengives i det følgende fra overborgmesterens indstilling:

- Resumé.
- Sagsbeskrivelse.
- Bilag: Rejsepolitik mv. for Borgerrepræsentationens medlemmer.
- Bilag: Notat om bonuspoints.

"Resumé

Økonomiudvalget behandlede i mødet den 5. oktober 2004 Økonomiforvaltningens indstilling til besvarelse af revisionsprotokollat nr. 22/2003 om Udgifter til rejser til udlandet. Økonomiudvalget besluttede, at der skal indføres generelle retningslinier for afholdelse af udgifter i forbindelse med borgerrepræsentanternes udlandsrejser.

Udkastet til rejsepolitik m.v. for Borgerrepræsentationens medlemmer (inkl. borgmestre) er udarbejdet på baggrund heraf.

Det er herved lagt til grund, at Kommunens ledelsesgrundlag tager udgangspunkt i et fælles værdigrundlag, hvor ledelse er baseret på fælles værdier i stedet for regelbaseret forvaltningspraksis.

Udkastet indebærer bl.a., at borgerrepræsentanterne under tjenesterejser kan få dækket rimelige, dokumenterede udgifter til transport, kost og logi. Derudover ydes et beløb (p.t. 102 kr. pr. døgn) til småforholdigheder. Ved valg af transportmiddel og rejseklasse anvendes det mest hensigtsmæssige og økonomiske for Kommunen. Der rejses normalt på Økonomiklasse. Ved rejser uden for Europa kan benyttes den rejseklasse, der ligger over Økonomiklasse. Rabatordninger søges anvendt. De bonuspoints, der optjenes i kommunalt regi, tilhører Kommunen. I forbindelse med Borgerrepræsentationens studieture og udvalgsstudieture udarbejder forvaltningen en rejserapport med program, deltagerliste og det samlede rejseregnskab, der lægges ud på Kommunens hjemmeside."

"Sagsbeskrivelse

Økonomiudvalget har i mødet den 5. oktober 2004 besluttet, at der indføres generelle retningslinier for afholdelse af udgifter i forbindelse med borgerrepræsentanternes udlandsrejser.

Baggrunden herfor er Revisionsdirektoratets protokollat nr. 22/2003 om Udgifter til rejser til udlandet.

For at Kommunen kan afholde udgifter til befordring, kost og logi i forbindelse med borgerrepræsentanternes rejser, skal nogle formelle betingelser være opfyldt.

Borgerrepræsentationens medlemmer er berettiget til befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet (kost og logi) i forbindelse med studierejser, besigtigelser, rejser med repræsentative formål o. lign., når rejsen er godkendt af Borgerrepræsentationen eller af det pågældende udvalg. Såfremt der er tale om en rejse på vegne af Borgerrepræsentationen, eller en rejse for et udvalg som helhed, skal der foreligge en godkendelse/anmodning fra Borgerrepræsentationen. Rejser for enkelte udvalgsmedlemmer kan besluttes i udvalgene, jf. lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, jf. stk. 1, litra f.

Når en borgerrepræsentant foretager rejser med henblik på deltagelse i møder i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv, der udføres efter valg af Borgerrepræsentationen, jf. lov

om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, jf. stk. 1, litra b, skal deltagelsen i rejsen ikke godkendes af Borgerrepræsentationen.

Der har hidtil ikke været fastsat særlige retningslinier for borgerrepræsentanternes rejseudgifter m.m. Nu fastsættes en overordnet ramme, som tager sit udgangspunkt i det regelsæt, der gælder for Kommunens ansatte, når de er på tjenesterejse.

Jeg har bedt Økonomiforvaltningen om at udarbejde en elektronisk håndbog, der indeholder rammerne for borgerrepræsentanternes rejser samt en konteringsvejledning."

Bilag: "Rejsepolitik mv. for Borgerrepræsentationens medlemmer

Udgiftsgodtgørelse i forbindelse med borgerrepræsentanternes tjenesterejser

Transportmiddel og rejseklasse:

Ved valg af transportmiddel og rejseklasse, skal der lægges vægt på, hvad der i den konkrete situation er det mest hensigtsmæssige og økonomiske for Kommunen. Normalt rejses der på Økonomiklasse. Ved rejser uden for Europa kan benyttes den rejseklasse, der ligger over Økonomiklasse (i SAS p.t. Economy Extra og tilsvarende klasse i andre selskaber). Rabatordninger søges anvendt. Samtlige udgifter til offentlige transportmidler og til taxa, som er anvendt i forbindelse med hen- og tilbagerejsen til og fra bestemmelsesstedet refunderes mod dokumentation.

Transport på bestemmelsesstedet:

Rimelige udgifter til transport, herunder til taxa til og fra arrangementer, herunder til aftenarrangementer, der har karakter af pligtmæssig deltagelse/repræsentative formål, dækkes mod dokumentation.

Bonuspoints:

Bonuspoints (og tilsvarende ordninger), der ydes borgerrepræsentanterne i forbindelse med rejser betalt af Kommunen tilhører Kommunen. Borgerrepræsentanterne skal til den, der bestiller en rejse, oplyse, hvor mange bonuspoint pågældende har optjent på rejser betalt af kommunen med henblik på, at de så vidt muligt anvendes til at nedbringe udgifterne til borgerrepræsentanternes samlede rejsevirkomhed.

Måltider:

Rimelige udgifter til måltider refunderes mod dokumentation.

Ved rejser til udlandet med overnatning, der varer mere end 24 timer, ydes derudover et beløb til småfornødenheder på p.t. 102 kr. pr. døgn. Beløbet reguleres en gang årligt pr. 1.1.

Overnatning:

Borgerrepræsentanterne kan få dækket rimelige udgifter til overnatning i enkeltværelse af passende standard mod dokumentation.

Forlængelse af rejsen:

Den enkelte borgerrepræsentant afholder selv alle merudgifter, hvis den pågældende selv ønsker at forlænge sin rejse.

Såfremt det samlet set vil være økonomisk fordelagtigt for Kommunen, at rejsen bliver forlænget, f.eks. ved rabat på visse ugedage, og borgerrepræsentanten er indforstået med forlængelsen, kan Kommunen afholde merudgifter til kost og logi.

Overborgmesterens/borgmestres ledsagende ægtefælle/partner:

Borgerrepræsentationen kan beslutte, at overborgmesteren/borgmester får en ledsagende ægtefælle/partner med på rejsen, jf. lov om kommunernes styrelse § 16 a, stk. 7. Det kan f.eks. komme på tale, såfremt der ligger en invitation fra en værtsby til et repræsentativt arrangement med ledsagere. Beslutning herom træffes af Borgerrepræsentationen i det konkrete tilfælde.

Tilsvarende vil også kunne besluttes i tilfælde, hvor en borgerrepræsentant træder i stedet for overborgmesteren/en borgmester til det pågældende arrangement.

Forsikring:

Borgerrepræsentanterne er omfattet af kommunens rejseforsikring.

Repræsentation:

I det omfang, der i forbindelse med rejsen afholdes repræsentationsudgifter, indgår disse i rejseregnskabet.

Rejseregnskab:

Rejseregnskab skal aflægges senest 3 uger efter hjemkomsten.

Rejseafrapportering:

I forbindelse med Borgerrepræsentationens studieture og udvalgsstudieture udarbejder forvaltningen en rejserapport med program, deltagerliste og det samlede regnskab for turen.

Rejserapporten offentliggøres på Kommunens hjemmeside."

Bilag: "Uddybende notat om Bonuspoints i tilslutning til indstillingen vedrørende rejsepolitik

SAS udsteder bonuspoints i tilslutning til rejser med SAS. Den pågældende skal tilmelde sig ordningen. Der kan kun indgås én aftale om bonuspoints pr. person. Der kan altså ikke indgås en aftale om bonuspoints for private rejser og en aftale om bonuspoints for de rejser arbejdsgiveren betaler.

Ifølge SAS tilhører bonuspoints den, som har fløjet med SAS og ikke den, som har betalt rejsen.

Bonuspoints samles sammen og kan, når der er et tilstrækkeligt antal, anvendes til at nedbringe en flyrejses udgifter. De kan også anvendes til at nedbringe hoteludgifter.

SAS har oplyst, at det er muligt at overdrage egne bonuspoints til en hvilken som helst anden person.

Det er dog ikke muligt at lægge bonuspoints fra flere personer sammen."

Revisionsudvalget noterer med tilfredshed, at der nu er sket den af udvalget ønskede opstramning af kommunens retningslinier for afholdelse af udgifter til rejser til udlandet.

Andre sager

1. Udviklingen af økonomistyringen i Københavns Kommune

I 2003-revisionsbetænkningen, s. 258-261, blev omtalt Økonomiforvaltningens rapport om "Benchmarking af økonomistyringen i Københavns Kommune – Resultater af 2. runde".

Økonomistyringen vurderes i benchmarkingværktøjet ud fra 11 nøgleområder, som er grupperet på 5 niveauer. Institutionernes placering på de 5 niveauer udtrykker i hvilken grad, institutionerne opfylder kriterierne for god økonomistyring.

De 5 niveauer i benchmarkingværktøjet er følgende: Ad hoc (niveau 1), Finansiell kontrol (niveau 2), Aktivitetsstyring (niveau 3), Balanceret resultatstyring (niveau 4) og Strategisk udvikling (niveau 5).

På baggrund af rapporten udbad Revisionsdirektoratet sig til brug for revisionen:

- Oplysning om indplaceringsniveauet for hver institution i pågældende forvaltning, der havde deltaget i 2. runde af benchmarkingen af økonomistyringen.
- Handlingsplanen for de enkelte institutioner om, hvordan institutionen ville arbejde videre med at forbedre og udvikle økonomistyringen.

Til sagen bemærkede Revisionsudvalget:

"Revisionsudvalget finder det beklageligt, at Økonomiforvaltningen, Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og Sundhedsforvaltningen ikke har ment at skulle afgive reelle og relevante oplysninger om udviklingen i økonomistyringen – et område som Revisionsudvalget og Revisionsdirektoratet gennem de seneste år har fremkommet med mange bemærkninger og anbefalinger til.

Revisionsudvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning".

Revisionsdirektoratet har som anmodet fulgt op på forvaltningernes fortsatte arbejde med udviklingen af økonomistyringen.

I det følgende redegøres der i summarisk form for de oplysninger, direktoratet har modtaget herom.

Økonomiudvalget. I besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet for 2003 blev det oplyst, at Økonomiforvaltningen ville kontakte Revisionsdirektoratet vedrørende disse oplysninger, når det var drøftet med de enkelte deltagere, da disse var sikret anonymitet.

Økonomiudvalget har den 1. marts 2005 behandlet opfølgningen af årsrevisionsprotokollatet for 2003.

Det fremgår heraf, at Kvarterløft blev placeret på økonomistyringsniveau: Aktivitetsstyring, og Økonomiforvaltningen blev placeret på økonomistyringsniveau: Finansiell kontrol.

Økonomiforvaltningen blev dog i første omgang placeret på Ad hoc som følge af manglende forretningsgange.

For Kvarterløft og Økonomiforvaltningens vedkommende sker der løbende en udvikling af økonomistyringen. Da Økonomiforvaltningens portefølje af opgaver er kendetegnet ved mange, både små og store projekter, der løbende ændrer sig, ligger fokus i økonomistyringen på en optimering af projektstyringen. En egentlig handlingsplan for økonomistyringen skal tage højde for dette og vil blive drøftet med revisionen i forlængelse af Revisionsdirektoratets undersøgelse i 2005 af Københavns Kommunes generelle økonomistyring.

Kultur- og Fritidsudvalget. I sagen om "Opfølgningen på revisionsbetænkningen vedrørende 2003-regnskabet" – behandlet på udvalgets møde den 31. marts 2005 (KFU 122/2005) – oplyses følgende:

Kultur- og Fritidsforvaltningen bemærker, at økonomistyringen i foråret 2004 blev vurderet og offentliggjort i rapporten "Benchmarking af økonomistyringen i Københavns Kommune – Resultater af 2. runde". Benchmarkingen var sket ved selvevaluering og med bistand fra Økonomiforvaltningen. Kultur- og Fritidsforvaltningen deltog på søjle/afdelingsniveau.

Indplaceringsniveauet for de enkelte enheder var, at 2 af de 5 undersøgte enheder allerede opfylder Økonomichefkredsens erklærede mål om niveau 3 Aktivitetsstyring.

De 3 andre opfylder niveau 2 Finansiell kontrol. Kultur- og Fritidsforvaltningen v/Økonomi & IT følger fortsat enhedernes udvikling bl.a. gennem budgetprocessen og den løbende budgetopfølgning. Til budget 2005 er der for alle områder sat fokus på Balanced ScoreCard og indberettede aktivitetsmål. Og der arbejdes målrettet med den nye budgetmodel for 2006 og frem.

Benchmarkingen gentages med 2 års mellemrum for at måle fremdrift og forbedring i institutionernes økonomistyring. Effekten, af om enhederne rykker op i niveau, er ikke målt i 2004.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget. I besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet blev det oplyst hvilke organisatoriske enheder, der havde deltaget i benchmarkingen. Om indplaceringen blev det meddelt, at Økonomiforvaltningen havde oplyst, at der blev givet en vis anonymitet i forbindelse med besvarelserne, så det er de pågældende institutioner, der er ejere af oplysninger om indplaceringsniveau mv.

Ifølge revisionsbetænkningen for 2003, s. 261, fandt Revisionsudvalget det beklageligt, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen ikke har ment at skulle afgive reelle og relevante oplysninger om udviklingen i økonomistyringen.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget har den 20. april 2005 behandlet en opfølgning af årsrevisionsprotokollatet for 2003. Der er ikke i denne forbindelse sket en opfølgning af sagen.

Revisionsdirektoratet har til brug for orienteringen af Revisionsudvalget om sagens opfølgning fået oplyst navnene på de institutioner,

der har deltaget i 2. runde af den gennemførte benchmarking. Endvidere blev oplyst af forvaltningen hvilke indplaceringer, der er sket.

Da Økonomiforvaltningen har givet en vis anonymitet i forbindelse med besvarelsene, er oplysningerne videregivet til Revisionsdirektoratet i en form, så den enkelte institutions indplacering ikke kan identificeres.

Forvaltningen mener, at det er af afgørende betydning for den fortsatte udvikling af god kvalitet i de udførende enheder, at deltagerne i en undersøgelse af den karakter, som der konkret er tale om her og i andre evalueringer og lignende, kan have tillid til, at løfter og indgåede aftaler mv. om, at resultaterne er forbeholdt for institutionen, ikke efterfølgende bliver sat til side.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. I besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet blev det oplyst, at

Niveau 1 – Ad hoc
 Niveau 2 – Finansiell kontrol
 Niveau 3 – Aktivitetsstyring
 Niveau 4 – Balanceret resultatstyring
 Niveau 5 – Strategisk udvikling

1 institution havde på tidspunktet for analysen endnu så mange uafsluttede aspekter vedrørende regnskabsføring og økonomistyring, der stammede tilbage fra bydelstiden, at spørgeskemaet fra benchmarking-analysen ikke gav et retvisende billede af niveauet. Der vil fortsat blive arbejdet

med en løbende udvikling af kvalitetssikring af økonomistyringen – blandt andet gennem Balanced Scorecard-projektet.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. I besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet blev det oplyst, at resultatet af forvaltningens deltagelse i benchmarkingundersøgelsen havde vist, at forvaltningens økonomistyring ikke på undersøgelsestidspunktet havde et tilfredsstillende indplaceringsniveau, og at forvaltningen havde iværksat en række tiltag til at forbedre økonomistyringen, herunder opprioritering af den centrale økonomistyring gennem en organisationsomlægning.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget har ikke behandlet dette emne ved opfølgningen den 23. februar 2005 af revisionssager vedrørende Københavns Kommunes regnskab for 2003.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen henviser indledningsvis til den gennemførte organisationsomlægning. I forlængelse heraf har forvaltningen gennemført både en række tværgå-

den enkelte institutions indplacering ikke var offentliggjort og beroede hos Økonomiforvaltningen og ikke hos fagforvaltningerne.

Sundheds- og Omsorgsudvalget har den 31. marts 2005 behandlet "Midtvejsstatus" for Sundhedsforvaltningen. Det fremgår heraf, at Sundhedsforvaltningen har udarbejdet en redegørelse, som er forelagt for udvalget den 21. oktober 2004.

Af redegørelsen, der ligeledes er sendt til Revisionsdirektoratet, fremgår blandt andet, at Sundhedsforvaltningens 10 institutioner kunne indplaceres på følgende niveauer:

6 institutioner
 1 institution
 1 institution
 1 institution
 0 institutioner

ende tiltag og specifikke tiltag på det enkelte driftsområde.

De tværgående tiltag fremgår i første række af dokumenterne på forvaltningens hjemmeside under Opgaveløsning/Økonomi.

Her findes under punktet Budgetansvar et dokument benævnt Definition af budgetansvar, herunder opgave- og initiativpligt med tilhørende bilag om Direktionens ansvarsskemaer, budgetansvarsniveauer fordelt på bevillingsområdet og budgetansvarsniveauer med eksempel på konkret sagsflow.

Dette dokument har været drøftet med Revisionsdirektoratet.

På hjemmesiden findes desuden under punktet Mål- og rammestyringspjecer to dokumenter om forvaltningens styringsmodel.

Endvidere findes under punktet Vejledninger og ansvarsfordeling en række vejledninger om udførelse af opgaverne i forbindelse med den årlige økonomistyringscyklus.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen henviser til hjemmesiden.

De specifikke tiltag på de enkelte driftsområder fremgår af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens notat af 13. april 2005: Opfølgning på tiltag besluttet i forbindelse med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forventede merforbrug i 2003 – 5. afrapportering til Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget og Økonomiudvalget.

Bygge- og Teknikudvalget. I besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet for 2003 blev det oplyst, at samtlige enheder i Bygge- og Teknikforvaltningen var omfattet af 2. runde af Benchmarking. Gennemførelsen var et udviklingsværktøj og havde allerede afstedkommet en række ændringer i de enkelte enheder. Herudover var arbejdet med

virksomhedsplan, både for Bygge- og Teknikforvaltningen som helhed og i de enkelte enheder, i dag nået længere end tidligere, hvilket vurderes at betyde, at de fleste enheder ved en analyse i dag ville være på et højere niveau.

Bygge- og Teknikforvaltningens enheder blev placeret på følgende måde:

Enhed	Økonomistyringsniveau ifølge Benchmark
Byggeri & Bolig	1
Plan & Arkitektur	1
Vej & Park	2
Københavns Kirkegårde	2
Parkering København	1
Københavns Brandvæsen	1
KTK	1

Handlingsplaner for udvikling af økonomistyringen er integreret i forvaltningens igangværende arbejde, blandt andet i forbindelse med de igangværende servicetjek, og fremgår ligeledes som mål i Bygge- og Teknikforvaltningens virksomhedsplan for 2004-2005. Bygge- og Teknikforvaltningen vurderer dog, at ikke alle enheder vil kunne nå op på niveau med udgangen af 2004. Dette vil blive beskrevet yderligere i de konkrete handlingsplaner.

Bygge- og Teknikudvalget har den 6. april 2005 behandlet "Status til Revisionsdirektoratet".

Heraf fremgår det, at kommunens økonomichef-gruppe på deres møde den 4. april 2003 anbefalede, at kommunens forvaltninger og enheder med aflæggelsen af regnskab 2004 skulle være på økonomistyringsniveau 3. Bygge- og Teknikforvaltningen understøtter denne ambition.

Bygge- og Teknikforvaltningens enheder har på denne baggrund udarbejdet handlingsplaner for forbedring og udvikling af økonomistyringen

Det tilfredsstillende arbejde, der også inddrager resultatet af KPMG's servicetjek af enhederne, er beskrevet i "Status til Revisionsdirektoratet".

Miljø- og Forsyningsforvaltningen. I besvarelsen til årsrevisionsprotokollat 2003 blev det oplyst, at Miljøkontrollen havde deltaget i Benchmarkingens 2. runde og opfyldte nøgleområde 6 "Tilpasning af aktivitet og kapacitet", men at der på område 5 mangler opfyldelse af visse krav. Som følge af manglerne på område 5 place-

res Miljøkontrollen på niveau 2, Finansiell Kontrol.

Miljøkontrollen har indført et miljøledelsessystem, der skal sikre kontinuerlige forbedringer i såvel det miljøfaglige arbejde som det administrative arbejde. Dette gør sig også gældende på økonomiområdet, hvor Miljøkontrollen i 2003 har udviklet handlingsprogrammer for 2004, der sigter på at løfte Miljøkontrollens placering i Benchmarkingen. Der var vedlagt en oversigt over handlingsprogrammer samt eksempel på et handlingsprogram. Det oplystes, at Miljøkontrollen i efteråret 2004 ville udarbejde nye handlingsprogrammer for 2005 ud fra samme model.

Miljø- og Forsyningsudvalget har den 7. marts 2005 behandlet "Status for opfølgning på revisionsprotokollater vedrørende årsregnskabet 2003". Det fremgår ikke, at emnet økonomistyring har været behandlet.

Det fremgår af besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet for 2004, at Miljøkontrollen nu også opfylder nøgleområde 5, vedrørende rapportering af aktiviteter, og at Miljøkontrollen derfor kan placeres på niveau 3, Aktivitetsstyring. Miljøkontrollen er tæt på at opfylde nøgleområde 7 og 8, mens opfyldelse af kravene på nøgleområde 9 kræver en del arbejde endnu. Det er dog et langsigtet mål at indfri disse krav til økonomistyringen og dermed placere Miljøkontrollen på niveau 4, Balanceret resultatstyring.

2. Forretningsgangsbeskrivelser, jf. Kasse- og Regnskabsregulativet

I 2003-revisionsbetænkningen, s. 261-263, blev det oplyst, at Revisionsdirektoratet for alle

forvaltninger havde fundet det nødvendigt at udbede sig følgende oplysninger:

Ajourført lister over udarbejdede forretningsgangsbeskrivelser pr. 1. juli 2004 i henhold til:

- Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ.
- Ajourført liste over øvrige forretningsgangsbeskrivelser pr. 1. juli 2004.
- Liste pr. 1. juli 2004 over manglende forretningsgangsbeskrivelser.

På baggrund af sagen måtte Revisionsudvalget med stor beklagelse fortsat konstatere, at de fleste forvaltninger ikke havde fået udarbejdet de nødvendige og pligtige forretningsgangsbeskrivelser.

I opfølgningen af sagen har Revisionsdirektoratet indhentet efterfølgende oplysninger:

Rammebilag

Intern kontrol-generelt

Budgetprocedure

Regnskab i årets løb

Budgetopfølgning

Årsregnskabet

Brugen af EDB-regnskabssystemer

Kassebetjening og konti i pengeinstitutter

Sikkerhedsstillelser

Opbevaring og registrering af midler

Arkivalier

Forsikrings- og sikringsforhold

Registrering af ejendomme

De manglende forretningsgangsbeskrivelser forventes at være udarbejdet til oktober 2005.

Kultur- og Fritidsudvalget. Der foreligger de nødvendige og pligtige forretningsgangsbeskrivelser.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget. Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003 ville Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen fremsende de ønskede oversigter.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget har den 20. april 2005 behandlet en opfølgning af årsre-

Økonomiudvalget. Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003 ville Økonomi- forvaltningen sende de omtalte oversigter til Revisionsdirektoratet.

Økonomiudvalget har den 1. marts 2005 behandlet en opfølgning af årsrevisionsprotokollatet for 2003. Det fremgår heraf, at oversigterne er sendt til Revisionsdirektoratet.

Revisionsdirektoratet har på grundlag af dette materiale udarbejdet følgende oversigt, der oplyser, om de forretningsgangsbeskrivelser, revisionen har modtaget, og de beskrivelser, som forvaltningen fortsat mangler at udarbejde.

Forretningsgangsbeskrivelse

Modtaget.

Modtaget.

Modtaget.

Modtaget.

Modtaget.

Modtaget vejledninger om indberettede data til KØR.

Ikke modtaget forretningsgangsbeskrivelser til andre edb systemer.

Modtaget kasseinstruks og forretningsgang for kasseeftersyn.

Ikke modtaget forretningsgang for konti i pengeinstitutter.

Mangler.

Mangler.

Mangler.

Mangler.

Mangler.

sionsprotokollatet for 2003. I den forbindelse har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen oplyst, at der til Revisionsdirektoratet var fremsendt oversigter over udsendte og manglende forretningsgangsbeskrivelse i henhold til kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ samt oversigt over udsendte og manglende øvrige forretningsgangsbeskrivelser.

Revisionsdirektoratet har på grundlag af dette materiale udarbejdet følgende oversigt, der oplyser, om de forretningsgangsbeskrivelser, revisionen har modtaget, og de beskrivelser, som forvaltningen fortsat mangler at udarbejde.

Rammebilag

Intern kontrol-generelt

Kassebetjening og konti i pengeinstitutter

Forretningsgangsbeskrivelse

Modtaget

Modtaget.

Regnskab i årets løb
Brugen af EDB-regnskabssystemer

Budgetprocedure
Budgetopfølgning
Årsregnskabet
Sikkerhedsstillelser
Opbevaring og registrering af midler
Arkivalier
Forsikrings- og sikringsforhold
Registrering af ejendomme

Modtaget
Modtaget vejledninger om indberettede data til KØR, Finans og KØR, Kreditor og til autorisation til KØR systemet.
Mangler forretningsbeskrivelser til andre edb-systemer, fx elevregistreringssystemer.
Mangler.
Mangler.
Mangler.
Mangler.
Mangler.
Mangler.
Mangler.
Mangler.

Ifølge besvarelsen til årsrevisionsprotokollatet for 2004 har forvaltningen udarbejdet en række vejledninger og information mv., der specifikt omhandler/dækker de emner, som Revisionsdirektoratet har noteret som manglende forretningsgange og anvender en række generelle regelsæt, hvor det forekommer hensigtsmæssigt.

Forvaltningen mener sig således dækket ind med skriftligt materiale, der beskriver ansvarsfordelinger, arbejdsgange og procedurer mv. i et sprog, som tager hensyn til målgrupperne og den indholdsmæssige sammenhæng.

Forvaltningen vil i samarbejde med Revisionsdirektoratet efterfølgende aftale processen med hensyn til at bearbejde de anførte vejledninger og informationer mv., så de opfylder formkravene til egentlige forretningsgange.

Forvaltningen vil herefter fremsende de nævnte forretningsgange til Revisionsdirektoratet.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003 ville Sundhedsforvaltningen udarbejde de ønskede oversigter.

Sundheds- og Omsorgsudvalget har den 31. marts 2005 behandlet "Midtvejsstatus" for Sundhedsforvaltningen. Det fremgår heraf, at Sundhedsforvaltningen i 2004 har udarbejdet følgende forretningsgangsbeskrivelser:

- Godkendelse af regnskaber for selvejende institutioner.
- Sikkerhedsstillelse og garantier.
- Arkivalier.
- Behandling af værdipost.
- Sikrings- og forsikringsforhold.
- Kasse- og Regnskabsregulativ.

Revisionsdirektoratets gennemgang af forretningsgangsbeskrivelserne har ikke givet anledning

til umiddelbare bemærkninger, men vil blive bedømt i forbindelse med den løbende revision.

Endvidere er der udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse omkring det omkostningsbaserede regnskab (OBR). Det er oplyst af forvaltningen, at en instruks til samtlige ledere om indberetning til OBR er under udarbejdelse.

Når denne instruks er modtaget i Revisionsdirektoratet, vil revisionen gennemgå Sundhedsforvaltningens anvendelse af OBR. Det er dog Revisionsdirektoratets umiddelbare opfattelse, at der i den nu modtagne forretningsgangsbeskrivelse mangler oplysning om, hvordan forvaltningen fra centralt hold sikrer korrekt registrering i OBR-regnskabet af såvel aktiver som passiver.

Ifølge udvalgets besvarelse er instruksen fortsat under udarbejdelse i Sundhedsforvaltningen og forventes færdiggjort i forbindelse med regnskabsafslutningen 2005. Revisionsdirektoratets anbefalinger vil blive medtænkt i udarbejdelsen.

En liste over samtlige udarbejdede forretningsgangsbeskrivelser i Sundhedsforvaltningen er fremsendt til Revisionsdirektoratet i februar 2005.

Det er herefter Sundhedsforvaltningens vurdering, at der udelukkende mangler overordnede forretningsgangsbeskrivelser omhandlende det nye lønsystem.

Revisionsdirektoratet skal endvidere oplyse, at fremlæggelsen af forretningsgangsbeskrivelsen vedrørende forvaltningens gennemgang af de selvejende plejehjems regnskaber gav direktoratet anledning til mundtligt at bemærke over for forvaltningen: Der manglede afsnittet om forvaltningens håndtering af formalia omkring de selvejende plejehjem (bl.a. omkring tilsagnsskrivelse, målbeskrivelse, belægning, vedtægter og driftsoverenskomster) samt hele forvaltningens budgetudmelding til de selvejende plejehjem, før kravene i kommunens vejledning om administration af tilskud var fuld-

stændig beskrevet i Sundhedsforvaltningens interne forretningsgang på området.

Revisionsdirektoratet forventede, at en sådan beskrivelse vil blive udarbejdet som supplement til den allerede udarbejdede forretningsgang, idet Sundhedsforvaltningens beskrivelse i den nuværende form kun omfatter forvaltningens egen gennemgang af regnskaberne.

Det oplyses i besvarelsen, at Sundhedsforvaltningen tager Revisionsdirektoratets synspunkter til efterretning og bemærker, at arbejdet med revidering af standarder for driftsoverenskomster er igangsat. Sundhedsforvaltningen vil sørge for, at de fornødne formalia inddrages heri. Det understreges, at budgetudmeldinger generelt udgår til alle udførelsenheder i Sundhedsforvaltningen, og at disse indeholder målsætninger vedrørende belægning mv. Der er i øvrigt ingen forskel i budgetudmeldingerne til henholdsvis kommunale og selvejende enheder.

Revisionsudvalget har i revisionsbetænkningen for 2002, s. 108, anmodet om at blive holdt orienteret om resultatet af direktoratets opfølgning på undersøgelsen vedrørende IT-anvendelse (YHA-systemet (Ydelseshonorar-afregningssystemet)).

Revisionsdirektoratet har primo april 2005 modtaget udkast til den efterlyste forretningsgangsbeskrivelse vedrørende Sundhedsforvaltningens brug af YHA-systemet.

Udkastet, der er udarbejdet af Sundhedsforvaltningens Sundhedsstab og Administrationscentre, beskriver overordnet forretningsgangens omfang, definitioner og forudsætninger, samt hvilke grupper af personer der er udførende, kontrollerende og ansvarlige.

Derudover beskrives Sundhedsforvaltningens forskellige fremgangsmåder (handlinger og kontroller) i forbindelse med forvaltningens administration af dette område.

Revisionsdirektoratets forslag til justeringer i udkastet har Sundhedsforvaltningen i en efterfølgende dialog taget til efterretning. Disse forslag vil blive indarbejdet i den endelige forretningsgangsbeskrivelse.

Når justeringerne er foretaget, er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at forretningsgangsbeskrivelsen dækker de handlinger og kontroller, der udføres på området. Direktoratet vil ved den løbende revision foretage efterprøvning heraf.

Afslutningsvis skal Revisionsdirektoratet bemærke, at der ikke foreligger dokumentation for, hvorledes Sundhedsforvaltningen har sikret sig, at YHA-systemets indbyggede kontroller, dvs. de

valideringsregler som Amtsrådsforeningen har indlagt i systemet, virker som forudsat.

Det oplyses i udvalgets besvarelse, at Sundhedsforvaltningen har fremsendt den endelige forretningsgangsbeskrivelse vedrørende brug af YHA-systemet til den stedlige revision og afventer tilbagemelding.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Det fremgik af besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har udarbejdet de forretningsgangsbeskrivelser, der er påkrævet i henhold til Kasse- og Regnskabsregulativet. Ifølge besvarelsen fremgik øvrige forretningsgangsbeskrivelser af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens interne regler i FAKIR. Forvaltningen udarbejder løbende nye forretningsgange eller ændrer i bestående forretningsgange i forbindelse med omlægninger i indsatsen og organisatoriske ændringer. Endvidere havde forvaltningen besluttet, at en arbejdsgruppe skulle gennemgå indholdet af FAKIR.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget behandlede den 23. februar 2005 opfølgningen af revisionsager vedrørende Københavns Kommunes regnskab for 2003. Det fremgår heraf, at kommunen med virkning fra 1. februar 2005 har en leverandør, der leverer et lovinformationssystem, herunder forvaltningens interne regler i FAKIR. I sammenhæng hermed er arbejdet med at forbedre kvaliteten af indholdet i FAKIR igangsat og forventes at pågå i hele 2005.

Bygge- og Teknikudvalget. Ifølge besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003 har Bygge- og Teknikforvaltningen forretningsgangsbeskrivelser som et centralt opfølgningsskema i forbindelse med den forestående opfølgning på de gennemførte servicetjek. Forvaltningen vil i forbindelse med udarbejdelse af oplæg til koncept for forretningsgange i Bygge- og Teknikforvaltningen udarbejde de ønskede lister og sende materialet til udtalelse i Revisionsdirektoratet.

Revisionsdirektoratet modtog de ønskede lister i november 2004, hvor revisionen samtidig blev orienteret om, at Bygge- og Teknikforvaltningen, for at styrke arbejdet med forretningsgange samt sikre en ensartethed i udarbejdelsen, havde udarbejdet en overordnet forretningsgang for Bygge- og Teknikforvaltningen – en forretningsgang for udarbejdelse af forretningsgange i BTF.

Forretningsgangen følger den af KPMG anbefalede struktur, som i forvejen anvendes af flere af BTF's enheder, og er ligeledes blevet præsenteret

for forvaltningens enheder på en workshop, hvor metoder og værktøjer blev gennemgået.

Bygge- og Teknikudvalget har den 6. april 2005 behandlet "Status til Revisionsdirektoratet", hvor der er fulgt op på status for udarbejdelse af forretningsgange. Heraf fremgår, at enhederne stadig mangler at udarbejde et varieret antal forretningsgangbeskrivelser.

Bygge- og Teknikforvaltningen oplyser, at arbejdet med forretningsgangbeskrivelser fortsat er i gang. Arbejdet med udarbejdelse/opdatering af forretningsgange er et vigtigt element i opnåelse af niveau 3 på benchmarking-modellen for god økonomistyring, hvilket ledelsesmæssigt er et prioriteret mål.

Miljø- og Forsyningsudvalget. Ved besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2003 medsendte Miljø- og Forsyningsforvaltningen de ønskede oversigter.

Miljø- og Forsyningsudvalget har den 7. marts 2005 behandlet "Status for opfølgning på revisionsprotokollater vedrørende 2003".

Det fremgår heraf, at sekretariatet, som følge af beslutningen i september måned om udskillelsen af KE, der indebar et væsentligt større arbejde med væsentligt kortere frist, end det kunne forudses i august, har måtte prioritere ressourcerne anderledes end oprindeligt planlagt. Arbejdet med forretningsgangbeskrivelserne – herunder vedrørende dagpengerefusion – har derfor ikke haft fremdrift som forventet, men der vil blive udarbejdet en revideret plan med det formål at færdiggøre forretningsgangbeskrivelserne inden sommerferien.

Miljøkontrollen har udarbejdet den manglende forretningsgangbeskrivelse vedrørende udstedelse og anvendelse af kreditkort, mens forretningsgangen vedrørende dagpengerefusion endnu ikke er udarbejdet som følge af tidspres i forbindelse med implementering af og problemerne med det nye lønsystem.

Miljøkontrollen har valgt at iværksætte forretningsgangene uden at afvente Revisionsdirektoratets bemærkninger til de forretningsgange, som i øvrigt blev fremsendt i begyndelsen af 2003.

Situationen er for Revisionsdirektoratet beklageligvis fortsat uændret, da de mange forandringer inden for Miljø- og Forsyningsudvalgets område naturligvis også påvirker direktoratets prioriteringer.

Ifølge udvalgets besvarelse af 29. august 2005 må Miljø- og Forsyningsforvaltningen beklageligvis oplyse, at arbejdet fortsat ikke har haft den ønskede fremdrift. Dette skyldes blandt andet, at en medarbejder, som skulle

havde arbejdet med forretningsgangsbeskrivelserne, siden april har været udlånt til Miljøkontrollen. Forvaltningen finder imidlertid fortsat, at udarbejdelsen af forretningsgangsbeskrivelser bør gives høj prioritet, og vil afsætte ressourcer til arbejdet med at udarbejde nye, fælles forretningsgange og -beskrivelser for den nye forvaltning for miljø og teknik, der forventes at blive resultatet af omlægningerne af kommunens struktur pr. 1. januar 2006.

Miljøkontrollen manglede sidste år at udarbejde forretningsgangsbeskrivelser vedrørende udstedelse og anvendelse af kreditkort og vedrørende dagpengerefusion. I forvaltningens status for opfølgningen på revisionsprotokollatet i marts kunne det konstateres, at forretningsgangsbeskrivelsen vedrørende kreditkort var udarbejdet, mens Miljøkontrollen på grund af problemerne med det nye lønsystem endnu manglede at udarbejde forretningsgangen for dagpengerefusion. Forretningsgangen vil blive uarbejdet, når arbejdspresset som følge af overgangen fra Accentures til KMD's lønsystem er lettet.

Miljøkontrollens øvrige forretningsgange er fremsendt til Revisionsdirektoratet i begyndelsen af 2003, men man har – som det fremgik af besvarelsen af sidste års protokollat – valgt at iværksætte forretningsgangene uden at afvente direktoratets bemærkninger hertil. Revisionsdirektoratet anfører i protokollatet, at situationen – hvor direktoratet ikke har afgivet bemærkninger til forretningsgangene – beklageligvis fortsat er uændret, da de mange forandringer inden for Miljø- og Forsyningsudvalgets område naturligvis også påvirker Revisionsdirektoratets prioriteringer.

Revisionsudvalget må desværre også i år med stor beklagelse konstatere, at der i flere forvaltninger endnu ikke er udarbejdet de foreskrevne forretningsgangsbeskrivelser.

Udvalget har anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

3. Anlægsområdet

Revisionsdirektoratet udbad sig ved enslydende breve af 21. december 2004 til samtlige forvaltninger følgende:

- Opgørelse over afsluttede anlægsarbejder pr. 30. september 2004, hvor anlægsregnskab ikke er fremsendt til Økonomiforvaltningen henholdsvis Revisionsdirektoratet, jf. gældende frist.

Opgørelsen bedes specificeret på arbejders afslutning i 2004 og i tidligere år.

- Opgørelsen suppleres med oplysning om, hvornår manglende anlægsregnskaber forventes at blive fremsendt.

I det følgende redegøres der for de modtagne oplysninger:

Økonomiudvalget. Økonomiforvaltningen har ifølge besvarelsen af 10. marts 2005 følgende anlægsposter:

Kvarterløft

Denne bevilling har samlet kørt i perioden 1997 til 2003. Da en del af projekterne ikke var afsluttet i 2003, fik Økonomiforvaltningen fra staten udsættelse til 2004. Der skal aflægges et samlet anlægsregnskab for Kvarterløft Kongens Enghave og Holmbladsgade inden 31. marts 2005.

Den boligpolitiske strategiplan 2001-2004

Bevillingen er først færdig nu, og det bevirker, at der skal aflægges et samlet anlægsregnskab inden 31. marts 2005.

Pulje i forbindelse med nye boligområder 2002-2005

Denne bevilling løber endnu et år, og det forventes, at der skal aflægges anlægsregnskab inden 31. marts 2006.

Amager Strandpark

Bevillingen er i 2004 overgået til Bygge- og Teknikforvaltningen, og Økonomiforvaltningen bør aflægge et anlægsregnskab inden 31. marts 2005.

Økonomiforvaltningen har endnu ikke fremsendt særskilte anlægsregnskaber.

Økonomiudvalget har i besvarelsen af årsprotokollatet for 2004 oplyst:

Kvarterløft

Denne bevilling har samlet kørt i perioden 1997 til 2003. Da en del af projekterne ikke var afsluttet i 2003, fik Økonomiforvaltningen fra staten udsættelse til 2004. Der skal aflægges et samlet anlægsregnskab for Kvarterløft Kongens Enghave og Holmbladsgade inden 31. marts 2005.

Økonomiforvaltningen har i juni 2005 fået yderlig udsættelse til 2006. Det skyldes, at der stadig er projekter, som ikke er afsluttet. Fx Prags Boulevard.

Økonomiforvaltningen fremsender hurtigst muligt anlægsregnskaber for det afsluttede, således at kun de projekter, der endnu ikke er færdige, udstår.

Den boligpolitiske strategiplan 2001-2004

Bevillingen er først færdig nu, og det bevirker, at der skal aflægges et samlet anlægsregnskab inden 31. marts 2005.

Anlægsregnskabet er fremsendt tirsdag den 14. juni 2005, for størstedelen af puljerne gælder at de ikke er afsluttet.

Amager Strandpark

Bevilling er i 2004 overgået til Bygge- og Teknikforvaltningen og Økonomiforvaltningen bør aflægge et anlægsregnskab inden 31. marts 2005.

Økonomiforvaltningen har aflagt et regnskab over tilgået samt omplaceret bevillinger tirsdag den 14. juni 2005. Der har intet forbrug været på bevillingen, som alene har omhandlet rammekorrekturer og omplaceringer.

Kultur- og Fritidsudvalget. Det fremgår af protokollatet for 2004, at der ved revisionens afslutning manglede aflæggelse af regnskab for 2 anlægsprojekter, og Revisionsdirektoratet henstillede, at de 2 anlægsregnskaber afsluttes snarest muligt.

Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyser, at det drejer sig om projekterne Skaterprojekt X-hall samt Skaterhal på Enghavevej.

Skaterprojekt X-hall – vedtaget den 11. juni 2003 med ibrugtagning i juni 2004.

Projektet er gennemført med tilskud på 1 mio.kr. fra IPIP – IdrætsPolitisk IdeProgram under Lokale- og Anlægsfonden.

En af betingelserne for at modtage støtte fra IPIP er bl.a., at ansøgeren forpligter sig til at gennemføre en evaluering af projektet. Evalueringsrapporten vil blive udfærdiget i løbet af efteråret 2005. Rapporten skal vedlægges anlægsregnskabet, forinden det fremsendes til attestation hos Revisionsdirektoratet, da det er en af betingelserne i bevillingsskrivelsen.

Skaterhal på Enghavevej – vedtaget den 12. juni 2002 med ibrugtagning i efteråret 2003.

Projektet har været drøftet på de afholdte økonomimøder med KI, hvor der gentagne gange er blevet lovet en samlet redegørelse for projektet. Ifølge opgørelse fra KI dateret 16. marts 2005 er den samlede budgetmæssige overskridelse på projektet opgjort til 7,383 mio. kr., hvilket giver en samlet budgetmæssig overskridelse på 2,383 mio. kr. Projektet fremgår bl.a. af referat af mødet med KI den 27. marts 2005, hvor Revisionsdirektoratet deltog.

KI mangler fortsat at fremkomme med en forklaring på overskridelsen. En forklaring fra de projektansvarlige vil blive søgt indhentet snarest muligt.

Uddannelses- og Ungdomsudvalget. I besvarelsen af 3. marts 2005 har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen oplyst, at samtlige anlægsregnskaber i efteråret 2004 er blevet behandlet i Uddannelses- og Ungdomsudvalget, senest på mødet den 8. december 2004. Anlægsregnskaberne er henholdsvis den 28. februar 2005 og 1. marts 2005 fremsendt elektronisk til Økonomiforvaltningen og Revisionsdirektoratet.

Direktoratets gennemgang af anlægsregnskaberne gav ikke anledning til bemærkninger.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. I besvarelsen af 23. februar 2005 har Sundhedsforvaltningen oplyst, at de relevante anlægsregnskaber for 30 afsluttede anlægsprojekter vil blive forelagt Sundheds- og Omsorgsudvalget til godkendelse, og vil efterfølgende blive fremsendt til Revisionsdirektoratet.

Revisionsdirektoratet har modtaget de 30 anlægsregnskaber fra Sundhedsforvaltningen. Regnskaberne blev godkendt på Sundheds- og Omsorgsudvalgets møde den 31. marts 2005.

Der er tale om meget gamle bevillinger, som Revisionsdirektoratet efterlyste i en større undersøgelse vedrørende Bevillingsregler og regnskaber for kommunens anlægsvirksomhed. Direktoratet har efterfølgende rykket herfor i årsrevisionsprotokollaterne til Sundheds- og Omsorgsudvalget.

Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen af bevillingerne med beklagelse kunnet konstatere, at bogføringsbilagene til adskillige af bevillingerne ikke var medsendt, da originalbilagene ifølge regnskabsforklaringerne efter hidtidig praksis var blevet kasseret efter 5 år, og kun forelå i begrænset omfang i kopi.

Dokumentation for udgifterne forelå således kun i form af udskrift af bogføringen.

Revisionsdirektoratet har i den efterfølgende dialog med Sundhedsforvaltningen drøftet forholdet til sikring af, at forvaltningens procedure ved arkivering af anlægsbevillingsbilag bliver ændret, således at bilagene fremover ikke fejlagtigt kasseres sammen med det øvrige regnskabsmateriale.

For en bevilling på i alt ca. 44 mio. kr. til etablering af 66 ældreboliger i bygning A og D i De Gamles By givet på funktion 5.30.3 har Sundhedsforvaltningen i regnskabsforklaringen redegjort for, at momsudligningsordningen var blevet fejlagtig belastet som følge af, at udgifterne var bogført på en forkert funktion (5.32.3). Det anførtes tillige i regnskabsforklaringen, at det ikke havde været muligt at konstatere, hvorvidt dette forhold efterfølgende var berigtiget. Forvaltningen ville derfor ikke foretage sig yderligere i sagen.

Revisionsdirektoratet har beregnet, at såfremt hele forbruget fejlagtigt har belastet momsudligningsordningen, ville det have udgjort ca. 9 mio. kr.

Revisionsdirektoratet har efterfølgende over for Sundhedsforvaltningen påpeget, at direktoratet finder, at beløbet er så væsentligt, at der bør foretages en nærmere undersøgelse af forholdet. Sundhedsforvaltningen, der har taget Revisionsdirektoratets bemærkning til efterretning, vil i samråd med Økonomiforvaltningen forsøge at udrede forholdet.

Gennemgangen gav herudover ikke anledning til bemærkninger.

Ifølge besvarelsen har Sundhedsforvaltningen i 2004-2005 anvendt mange ressourcer på at færdiggøre anlægsregnskaberne. Med godkendelsen på Sundheds- og Omsorgsudvalgets møde den 31. marts 2005 og den efterfølgende fremsendelse til Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen, anser forvaltningen nu opgaven med udarbejdelse af de manglende anlægsregnskaber for afsluttet. Sundhedsforvaltningen tillægger udvikling og ajourføring af forretningsgange høj prioritet. I overensstemmelse hermed forventes i 2005 udarbejdet generelle retningslinier for administrationen af anlægsbevillinger med udgangspunkt i bevillingens godkendelse i Borgerrepræsentationen over arbejdets udførelse og de dertil hørende krav om registreringer, dokumentation mv. og frem til arbejdets afslutning, regnskabsudarbejdelse og endelig rapportering.

Hvad angår den konkrete sag om etablering af ældreboliger i bygning A og D i De Gamles By, er Sundhedsforvaltningen enig i Revisionsdirektoratets beregning af maksimum for en eventuel korrektion i forhold til den kommunale momsudligningsordning. Sundhedsforvaltningen er i dialog med Økonomiforvaltningen herom og har i notat af 22. juni 2005 meddelt sine synspunkter. Når endelig stillingtagen foreligger, vil Revisionsdirektoratet modtage underretning om resultatet.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har med besvarelsen af 23. februar 2005 fremsendt en opgørelse med 183 uafsluttede anlægsarbejder pr. 30. september 2004. Af disse kunne 149 bevillinger afsluttes umiddelbart, mens 34 på opgørelsestidspunktet ikke kunne afsluttes på grund af, at arbejderne ikke var færdige.

Forvaltningen oplyste, at de omhandlede regnskaber vil være afleveret senest ved udgangen af 2005, idet arbejdet hermed vil blive foretaget dels

af medarbejdere i Byggekontoret, dels med ekstern hjælp fra et revisionsfirma.

Revisionsdirektoratet fandt det utilfredsstillende, at anlægsregnskaber ikke var blevet udarbejdet til tiden, og at der dermed var oparbejdet en arbejdsbyrde, som det har været nødvendigt at ansætte ekstern bistand til at behandle.

Revisionsdirektoratet har i perioden fra medio 2004 til medio 2005 modtaget regnskaber med bemærkninger for 20 anlægsbevillinger, som blev givet i perioden 1995-2001.

Den samlede bevillingssum (netto) for de modtagne regnskaber androg i alt 83,9 mio. kr., mens de samlede udgifter (netto) har andraget i alt 89,9 mio. kr.

Revisionen af anlægsregnskaberne har ikke givet anledninger til bemærkninger.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen oplyser i besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2004, at 67 af de 149 bevillinger vil blive behandlet af det eksterne revisionsfirma. Herudover vil et yderligere antal bevillinger kunne afsluttes i 2005, også med bistand fra det eksterne firma.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er enig med Revisionsdirektoratet i, at det er utilfredsstillende, at anlægsregnskaberne ikke er blevet udarbejdet til tiden, og at det har været nødvendigt at ansætte ekstern bistand.

Imidlertid har Børneplanens vedtagelse i 2003 og det store antal anlægsarbejder, som er vedtaget i forbindelse hermed, yderligere øget antallet. Det har derfor været nødvendigt at ansætte ekstern bistand, såfremt alle sager, der har været afholdt 1-års gennemgang i, skal være afsluttet inden overdragelsen til Københavns Ejendomme.

Bygge- og Teknikudvalget. I besvarelsen af 18. februar 2005 har Bygge- og Teknikforvaltningen udarbejdet en opgørelse med i alt 29 anlægsbevillinger, som alle var afsluttet, og som forventedes regnskabsforklaret i perioden ultimo februar til ultimo marts 2005.

Revisionsdirektoratet har imidlertid ultimo juni kun modtaget 10 regnskabsforklaringer af de 29 nævnte.

Bygge- og Teknikforvaltningen oplyser, at Revisionsdirektoratet på nuværende tidspunkt har modtaget 12 regnskabsforklaringer. To anlægsprojekter er alligevel ikke afsluttet, og 8 forklaringer vil blive sendt senest medio september. De resterende 7 regnskabsforklaringer – hvoraf enkelte er mere komplicerede end først antaget – vil blive færdiggjort i efteråret 2005 og fremsendes til Revisionsdirektoratet løbende.

Derudover er revisionen i dialog med forvaltningen om afslutningen af følgende 3 ældre anlægsbevillinger, som ikke er medtaget i opgørelsen:

K 96-35, renovering af styresystemet for gade signalanlæg.

K 99-72, anlæg af cykelbaner i 1999.

K 01-59, genplantning af Krinsen på Kongens Nytorv.

Forvaltningen har efterfølgende fremsendt regnskabsforklaring til en ældre bevilling (K 96-35, Renovering af styresystemer for gadesignalanlæg). Regnskabet for projekt K 99-72 fremsendes primo september. I forbindelse med K 01-59 (genplantning af Krinsen på Kongens Nytorv) arbejdes der – i dialog med Revisionsdirektoratet – på enkelte tekniske afklaringer, og forklaringen forventes fremsendt senest ultimo september.

Miljø- og Forsyningsforvaltningen. I besvarelsen af 18. februar 2005 har Miljø- og Forvaltningen oplyst, at alle anlægsarbejder, der er afsluttet pr. 30. september 2004, er fremsendt til henholdsvis Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen.

II. Revisionsudvalgets generelle bemærkninger til regnskabet for 2004

1. Afsnit I indeholder en gengivelse af de forhold, som Revisionsdirektoratet har fremdraget i sin beretning om revisionen af kommunens regnskab for 2004, og som kan være af betydning for Borgerrepræsentationen ved bedømmelsen af regnskabet.

Revisionsudvalget har tilføjet de bemærkninger, som behandlingen af beretningen har givet anledning til. Bemærkningerne er dels af generel karakter dels af konkret karakter, og bemærkningerne er udformet på grundlag af Revisionsudvalgets skøn over sagernes kritiske omfang og indhold, jf. bilag 1 om "Liste over Revisionsudvalgets prioritering af bemærkninger".

2. Revisionsudvalget udtalte i 2003-revisionsbetænkningen alvorlig kritik af, at Økonomiforvaltningen ikke inden opstarten af det nye lønsystem havde afklaret en række regnskabsforhold mellem kommunen og Accenture A/S.

Revisionsdirektoratets konklusion af den udførte revision af kommunens lønudgifter i regnskab 2004 er, at kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder i et sådant omfang, at revisionspåtegningen på kommunens regnskab er forsynet med et forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet.

Revisionsudvalget påtaler derfor skarpt Økonomiforvaltningens mangelfulde styring af kontrakten vedrørende lønanvisningen med Accenture A/S. Udvalget har også lagt vægt på, at sagen har haft betydelige negative konsekvenser for kommunens personale.

3. Overholdelsen af Borgerrepræsentationens bevillinger har i sagens natur stor fokus i udvalget. Revisionsudvalget udtaler derfor kritik af, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har haft et betydeligt bevillingsmæssigt merforbrug i regnskab 2004, og at der samtidig er usikkerhed om berettigelsen af et indtægtskrav over for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen på 16,1 mio. kr. under bevillingen til fritidshjem og klubber.

4. Revisionsudvalget henleder opmærksomheden på sagen under Sundheds- og Omsorgsudvalget, hvor Sundhedsforvaltningen ikke har overholdt gældende udbudsretlige regler ved behandlingen af administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB.

Borgerrepræsentationens opmærksomhed henledes på henstillingen om, at der på baggrund af sagen sker en generel vurdering af afgrænsningen af pligterne for dels borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse dels forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

5. Revisionsudvalget finder det stærkt beklageligt, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens indtægtsadministration har været meget usikker i relation til indtægternes hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse.

Udvalget finder anledning til at henstille, at Økonomiudvalget sikrer udarbejdelsen af kom-

De af udvalgene besluttede foranstaltninger i anledning af revisionens bemærkninger og Københavns Kommunes regnskab for 2004 godkendes.

Økonomiudvalget, den 29. november 2005

Lars Engberg

Inger Marie Bruun-Vierø

Winnie Berndtson

Mikkel Warming

A. Ben Haddou

Søren Pind

Per Bregengaard

Jakob Hougaard

Karin Storgaard

munens regler for indtægtsdækket virksomhed mv., herunder om omkostningskalkulation og prisfastsættelse.

6. Revisionsudvalget finder det særdeles kritisabelt, at Plan & Arkitekturs administration af kommunens råde-over ejendomme igennem flere år har været så mangelfuldt som konstateret af Revisionsdirektoratet.

7. Revisionsudvalget noterer med tilfredshed, at der nu er sket den af udvalget ønskede opstramning af kommunens retningslinier for afholdelse af udgifter til rejser til udlandet.

8. Endelig må Revisionsdirektoratet desværre også i år med stor beklagelse konstatere, at der i flere forvaltninger endnu ikke er udarbejdet de foreskrevne forretningsgangsbeskrivelser.

III. Økonomiudvalgets indstilling om revisionens bemærkninger og regnskabet for 2004

9. Revisionsudvalget har foretaget det forberedende arbejde med Revisionsdirektoratets revisionsberetning indeholdende bl.a. de af udvalgene besluttede foranstaltninger i anledning af revisionens bemærkninger.

Økonomiudvalget afgiver på denne baggrund følgende indstilling til Borgerrepræsentationens beslutning med hensyn til de af revisionen fremsatte bemærkninger til regnskabet og godkendelsen af regnskabet for 2004:

Bo Asmus Kjeldgaard

Martin Geertsen

Charlotte Wieth-Klitgaard

Mogens Lønborg

Liste over Revisionsudvalgets prioritering af bemærkninger

- Tjenstlig påtale.
- Kraftig påtale/skarp påtale/påtale.
- Særdeles kritisabelt/kritisabelt.
- Alvorlig kritik.
- Kritik.
- Stærkt beklageligt/beklageligt.
- Utilfredsstillende.
- Indskærper/understreger/understreger betydning.
- Stærkt påkrævet/påkrævet.
- Manglende begrundelse.
- Behov for opstramning/forbedret udnyttelse.
- Henstiller på ny.
- Henstiller.
- Udtaler.
- Tilslutter/deler opfattelse/lægger vægt på.
- Sagen forelægges BR.
- Opfølgning af gammel sag/afventer med interesse.
- Redegørelser i næste årsberetning/manglende besvarelse.
- Tidligere kritik/nu tilfredsstillende.
- Værdifuldt.
- Faktisk oplysning.
- Opfølgning.
- Supplerende oplysninger fra Økonomiudvalget og de stående udvalg.