



Økonomisk tilsyn med sociale tilbud

Rapport

24. September 2018

Indholdsfortegnelse

Indledning – Analysens formål og hovedresultater	3
Det økonomiske tilsyn med sociale tilbud	8
Overblik over sociale tilbud	15
De sociale tilbuds økonomi og nøgletal	20
Resultaterne af det økonomiske tilsyn	27
Udfordringer med det økonomiske tilsyn	31
Forslag til at styrke og udvikle det økonomiske tilsyn	45

Indledning

**Analysens formål og
hovedresultater**

Analysens formål

Analysen opstiller et bruttokatalog med forslag til at styrke og udvikle rammerne for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud og sikre forsvarlig anvendelse af offentlige midler.

Baggrund og formål

Socialtilsynet blev etableret 1. januar 2014 med tilsynsreformens ikrafttræden. Det fremgår af den politiske aftale bag tilsynsreformen, at en af de bærende målsætninger var at få bedre styr på økonomien i sociale tilbud.

Børne- og Socialministeriet har bedt Deloitte Consulting (Deloitte) om at gennemføre en analyse af udfordringerne ved rammerne for det nuværende økonomiske tilsyn med sociale tilbud. Analysen skal munde ud i forslag til at styrke og udvikle rammerne for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Rapportens forslag til at styrke rammerne for det økonomiske tilsyn er at betragte som et bruttokatalog. Tættere økonomisk tilsyn og kontrol med tilbuddene vil typisk indebære øget regulering og/eller administrative byrder, og det vil være en politisk afvejning, hvad der er det rette niveau for kontrol.

Fokus

Analysen afdækker aktuelle udfordringer og opstiller på den baggrund en række forslag til at styrke rammerne for det økonomiske tilsyn.

Der er med andre ord ikke tale om en egentlig evaluering af det økonomiske tilsyn, og analysen omfatter ikke en vurdering af tilbuddenes økonomi og kvaliteten af socialtilsynenes arbejde.

Der er fokus på det løbende økonomiske tilsyn med tilbuddene, det vil sige socialtilsynenes driftsorienterede tilsyn og revisors årlige regnskabserklæringer.

Analysen omfatter som udgangspunkt alle tilbudstyper, der er underlagt det sociale tilsyn. Af praktiske årsager fokuserer analysen dog på følgende tilbud:

- Opholdssteder (§ 66, stk. 5, i serviceloven)
- Døgninstitutioner (§ 66, stk. 5, i serviceloven)
- Botilbudslignende tilbud, herunder i almene boliger (§105 i almenboligloven)
- Midlertidige botilbud (§ 107 i serviceloven)
- Længerevarende botilbud (§ 108 i serviceloven)

Fokus på botilbud vurderes ikke at begrænse holdbarheden og generaliserbarheden af analysens resultater.

Analysen omfatter både private og offentligt drevne tilbud, og der optræder forskellige problemstillinger for private og offentlige tilbud.

Metode

Analysen af rammerne for det økonomiske tilsyn på socialområdet bygger på kvantitative og kvalitative data såvel som inddragelse af centrale interessenter.

Datagrundlag

Analysen er gennemført på baggrund af en række kvalitative interview og møder med de centrale interessenter, jævnfør figuren nedenfor.

Derudover bygger analysen på en række kvalitative såvel som kvantitative data om tilbuddene fra Tilbudsportalen. Det drejer sig for eksempel om konklusionerne om det økonomiske tilsyn, tilbuddenes målgruppe og karakteristika og tilbuddenes økonomiske nøgletal.

Data fra Tilbudsportalen består af grunddata som tilbudsnavn, id-nummer, tilbudstype, virksomhedsform mv. Deloitte har haft adgang til denne type data fra 2016, 2017 og 2018 med opgørelsestidspunkt den 30. juni. Derudover har Deloitte haft adgang til tilgængelige årsrapporter for 2016 og 2017 baseret på et udtræk foretaget den 11. juni 2018.

Interessentinddragelse

Rapporten bygger blandt andet på møder og interview med:



De fem socialtilsyn



KL



Børne- og Kulturchefforeningen



Tre kommuner



Brancheorganisationerne for de private tilbud:

- Dansk Erhverv
- Selveje Danmark
- LOS.

Vurderingsparametre

Deloitte opstiller en række løsningsforslag til at styrke rammerne for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud. Deloitte har i samme ombæring vurderet konsekvenserne ved forslagene på seks parametre, jævnfør nedenstående oversigt.

Overordnet set er der behov for en afvejning af gevinster og ulemper ved at styrke tilsynet. Gevinsterne knytter sig til at øge gennemsigtigheden i markedet for sociale tilbud og at understøtte en forsvarlig anvendelse af offentlige midler. Ulemperne er typisk, at øget kontrol og regulering øger den administrative byrde for tilbuddene og reducerer fleksibiliteten i markedet til at oprette og tilpasse tilbud til aktuelle behov.

Vurderingsparametre

Forslagenes konsekvenser er vurderet ud fra seks dimensioner

Dynamisk marked

Denne vurderingsparameter afspejler, om forslaget reducerer eller styrker dynamikken i markedet og mulighederne for fleksibelt at oprette og tilpasse tilbud til aktuelle behov.

Prisgennemsigtighed

Denne vurderingsparameter afspejler, om forslaget reducerer eller styrker prisgennemsigtigheden på markedet, i form af om der fremgår retvisende priser på Tilbudsportalen.

Omkostningsgennemsigtighed

Denne vurderingsparameter afspejler, om forslaget reducerer eller styrker gennemsigtigheden i tilbuddets omkostninger.

Omkostningseffektivitet

Denne vurderingsparameter afspejler, om forslaget reducerer eller styrker omkostningseffektiviteten (forholdet mellem pris og kvalitet).

Forsvarlig brug af midler

Denne vurderingsparameter afspejler, om forslaget reducerer eller styrker kontrollen med, at midlerne anvendes forsvarligt, og at der ikke foregår misbrug af midler.

Administrative byrde/regulering

Denne vurderingsparameter afspejler, om forslaget pålægger tilbuddene yderligere regulering og administrative byrder.

Hovedresultater

Rapporten opstiller i alt 18 forslag til at styrke rammerne for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Løsninger

Rapporten præsenterer 18 forslag til at styrke og udvikle rammerne for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud, jævnfør tabellen til højre. Forslagene er opdelt i tre kategorier, alt efter om der er tale om forslag til:

- Bedre proces og organisering
- Bedre vurderingsgrundlag
- Løsning af specifikke problemstillinger.

Forslagene kan på forskellige vis bidrage til at understøtte det økonomiske tilsyn. Fx kan forslagene bidrage til at understøtte større pris- eller omkostningsgennemsigtighed, højere omkostningseffektivitet eller forsvarlig brug af midler i sektoren.

Forslagene består dog som hovedregel af øgede krav eller kontrol, hvilket kan føre til en øget administrativ byrde for tilbuddene eller reducere mulighederne for at oprette eller tilpasse tilbud og dermed reducere dynamikken og fleksibiliteten i markedet for sociale tilbud.

Løsningsforslag

Forslag til bedre proces og organisering

	Dynamisk marked	Pris-gennemsigtighed	Omkostnings-gennemsigtighed	Omkostnings-effektivitet	Forsvarlig brug af midler	Administrativ byrde/regulering
1A. Understøtte arbejdsgange, data og analyse digitalt	●	●	●	●	●	●
1B. Indføre sanktionsmulighed ved manglende indberetninger	●	●	●	●	●	●
1C. Styrke det økonomiske tilsyn gennem mere formaliseret samarbejde	●	●	●	●	●	●
1D. Indføre godkendelse af takst	●	●	●	●	●	●

Forslag til bedre vurderingsgrundlag

2A. Tilpasse budgetskema	●	●	●	●	●	●
2B. Indføre krav om concernnote i årsrapport	●	●	●	●	●	●
2C. Uddybe løn- og aktivitetsomkostninger i årsrapport	●	●	●	●	●	●
2D. Øge krav til regnskab og årsrapport	●	●	●	●	●	●
2E. Indføre forpligtelse til risikobaseret stikprøvekontrol	●	●	●	●	●	●
2F. Etablere national benchmarkdatabase	●	●	●	●	●	●
2G. Styrke revisionen	●	●	●	●	●	●

Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

3A. Indføre pligt til at orientere om ekstraordinære dispositioner	●	●	●	●	●	●
3B. Begrænse muligheden for at drive sociale tilbud som enkeltmandsvirksomheder	●	●	●	●	●	●
3C. Indføre godkendelse af ejendomskonstruktion og husleje ved oprettelse	●	●	●	●	●	●
3D. Etablere hjemmel til gennemgribende vurdering af ejendomsomkostninger	●	●	●	●	●	●
3E. Regulere sektoren mere detaljeret	●	●	●	●	●	●
3F. Etablere hjemmel til at lukke tilbud ved væsentlige og systematiske budgetafvigelser	●	●	●	●	●	●
3G. Udbrede socialtilsynets udviklende rolle til den økonomiske drift	●	●	●	●	●	●

- Fordel (påvirker positivt)
- Ulempe (påvirker negativt)
- Uændret (ingen påvirkning)

Læsevejledning

Rapporten giver et samlet overblik over det økonomiske tilsyn med sociale tilbud, inklusiv aktuelle udfordringer, og opstiller på den baggrund forslag til at styrke det økonomiske tilsyn.

Rapporten er opdelt i seks kapitler.

Kapitel 1. Det økonomiske tilsyn med sociale tilbud gennemgår regelgrundlaget og praksis for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Kapitel 2. Overblik over sociale tilbud giver et kvantitativt overblik over de sociale tilbud, der er omfattet af det økonomiske tilsyn.

Kapitel 3. De sociale tilbuds økonomi og nøgletal beskriver økonomien i de sociale tilbud, som det økonomiske tilsyn har fokus på.

Kapitel 4. Resultaterne af det økonomiske tilsyn gennemgår, hvordan socialtilsyn og revisor vurderer økonomien i sociale tilbud og kommunikerer det videre til de købende kommuner mv.

Kapitel 5 Udfordringer med det økonomiske tilsyn opsummerer de væsentligste udfordringer, der knytter sig til rammerne for det økonomiske tilsyn.

Kapitel 6. Forslag til at styrke og udvikle det økonomiske tilsyn opstiller på baggrund af den øvrige analyse 18 forslag til at ændre rammerne med henblik på at styrke og udvikle det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Kapitel 1

Det økonomiske tilsyn med sociale tilbud

Tilsynet med sociale tilbud

Socialtilsynet kontrollerer og bidrager til at fastholde og udvikle kvaliteten af tilbud og fører i den sammenhæng også tilsyn med tilbuddenes økonomi.

Socialtilsynet

Socialtilsynet har hjemmel i lov om socialtilsyn, der giver fem kommuner ansvaret for at føre tilsyn med alle sociale tilbud i de fem regioner. De fem socialtilsyn skal sikre, at tilbuddene har den rette kvalitet, så borgerne kan få en indsats i overensstemmelse med servicelovens formål.

Socialtilsynet har to overordnede opgaver:

1. Socialtilsynet godkender tilbud, før kommunerne kan anvende dem, ved at vurdere, om tilbuddene opfylder de nødvendige betingelser og har den fornødne kvalitet.
2. Socialtilsynet fører løbende driftstilsyn med tilbuddene. Driftstilsynet omfatter både en kontrol af kvaliteten og en forpligtelse til at indgå i dialog med tilbuddene for at fastholde og udvikle kvaliteten.

Denne analyse fokuserer på det driftsorienterede tilsyn. Det er fastlagt ved lov, at socialtilsynet som led i det driftsorienterede tilsyn skal besøge alle tilbud mindst en gang om året. For tilbud med flere afdelinger er der krav om årligt besøg på de enkelte afdelinger.

Tilsynets indhold

Tilbuddene vurderes ved hjælp af en kvalitetsmodel med syv faste temaer:

1. Uddannelse og beskæftigelse
2. Selvstændighed og relationer
3. Målgrupper, metoder og resultater
4. Sundhed og trivsel
5. Organisation og ledelse
6. Kompetencer
7. Fysiske rammer.

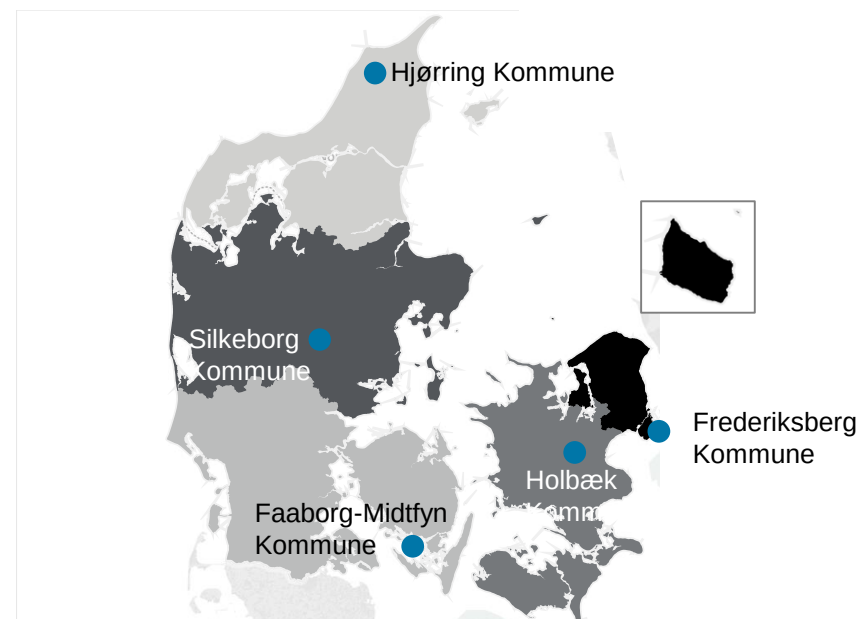
Tilsynet er risikobaseret, så tilsynsintensiteten tilpasses efter behovet i det enkelte tilbud. Det kan for eksempel ske ved at tilpasse hyppigheden af besøg, antal temaer, som tilsynet inddrager, og hvor dybt tilsynet går ned i de enkelte temaer.

Som led i det driftsorienterede tilsyn skal socialtilsynet føre et økonomisk tilsyn, der omfatter en vurdering af, om tilbuddet fortsat har den fornødne økonomiske kvalitet. Det økonomiske tilsyn er yderligere uddybet på de følgende sider.

Øvrige tilsyn

Sociale tilbud er i lighed med øvrige virksomheder underlagt en række øvrige tilsyn, herunder brand- og fødevareretsyn. På den økonomiske side har private tilbud de samme forpligtelser som øvrige virksomheder af samme type, hvilket kan omfatte kontrol fra eksempelvis skatte- og erhvervsmyndigheder. Denne analyse fokuserer dog alene på socialtilsynets tilsyn.

De fem socialtilsyn



Formålet med det økonomiske tilsyn

Socialsynets økonomiske tilsyn med de sociale tilbud skal sikre bæredygtige tilbud med en effektiv og ansvarlig anvendelse af offentlige midler.

Formål med økonomisk tilsyn

Det overordnede formål med, at der føres økonomisk tilsyn med tilbuddenes økonomi, er at sikre, at offentlige midler anvendes forsvarligt og efter hensigten. Det forudsætter, at socialtilsynet kan sikre, at tilbuddet ikke anvender sine midler til uvedkommende formål, og at husleje og andre ydelser ikke indkøbes til overpris.

Derudover skal det økonomiske tilsyn danne grundlag for, at:

- De visiterende kommuner har mulighed for at styre deres udgifter på området.
- Private tilbud har mulighed for at træffe fornuftige økonomiske dispositioner og kan udvikle tilbuddene.

Det økonomiske tilsyn skal således danne ramme for ansvarlig anvendelse af de offentlige midler, der går til at finansiere driften af offentlige og private sociale tilbud.

Principper for det økonomiske tilsyn

Af lov om socialtilsyn fremgår tre overordnede principper for det økonomisk tilsyn med sociale tilbud. Det økonomiske tilsyn skal sikre, at:

1. Tilbuddet er **økonomisk bæredygtigt**, og at tilbuddet ikke lukker alene på grund af manglende økonomi, med den usikkerhed det ville medføre for beboere, køberkommunerne og de ansatte.
2. Et tilbuds økonomi giver mulighed for den fornødne **kvalitet** i tilbuddet i forhold til prisen og i forhold til tilbuddets målgruppe.
3. Der er **gennemsigtighed** i tilbuddets økonomi.

Begrebsoversigt

Formål med det økonomiske tilsyn

Bæredygtighed

Betydning	Bæredygtighed betyder, at tilbuddets økonomi understøtter tilbuddets fortsatte drift.
Formål	Den økonomiske bæredygtighed skaber sikkerhed for, at tilbuddet ikke lukker alene på grund af manglende økonomi, med den usikkerhed det ville medføre for beboere, køberkommunerne og de ansatte.
Metode	Økonomisk bæredygtighed vurderes primært for de private tilbud, hvor soliditetsgraden anvendes som mål. Soliditetsgraden skal være rimelig set i forhold til tilbuddets alder og specialiseringsgrad.

Kvalitet

Betydning	Et tilbuds økonomi skal give mulighed for den fornødne kvalitet i forhold til prisen og i forhold til målgruppen.. Prisen er tilbuddets takst. Kvaliteten er ikke tydeligt defineret, men forhold som socialfaglige metoder, personalekompetencer og normering såvel som borgernes trivsel og udvikling indgår i kvalitetsmodellen.
Formål	Formålet er at sikre, at tilbuddets økonomi understøtter, at tilbuddet kan levere de ydelser i forhold til den angivne målgruppe, der fremgår af godkendelsen og oplysningerne om tilbuddet på Tilbudsportalen.
Metode	Tilsynet sikrer, at budgettet afspejler tilbuddets målgruppe, metoder og planer for faglig udvikling og større ændringer. Der skal ydermere være et rimeligt forhold mellem forventet omsætning og omkostninger.

Gennemsigtighed

Betydning	Gennemsigtighed indebærer, at økonomien skal være gennemskelig, så socialtilsynet kan foretage en kvalificeret vurdering af økonomien.
Formål	Tilbuddenes økonomi skal være gennemskelig for socialtilsynet og de visiterende kommuner for at undgå misbrug af offentlige midler og for at give kommunerne et grundlag for at vælge de mest effektive tilbud.
Metode	Gennemsigtighed vurderes ved, at det klart fremgår for tilsynene, hvordan et tilbud forventer at anvende sin økonomi.

Rammerne for det økonomiske tilsyn I

Socialtilsynet skal godkende budgetter for både private og offentlige tilbud.

Vurderingsgrundlag

Socialtilsynet skal i sin vurdering af, om tilbuddet har den fornødne økonomiske kvalitet, tage udgangspunkt i de oplysninger, der fremgår af budgetschemat, budget- og regnskabsnøgletal, revisionspåtegninger og de private tilbuds årsregnskaber.

Hvis disse oplysninger vurderes ikke at være tilstrækkelige, kan socialtilsynet efter en konkret vurdering indhente supplerende oplysninger hos tilbuddet, driftsherren eller revisor.

Årsbudgetter

Socialtilsynet skal godkende et tilbuds årsbudget, hvis budgettet sikrer den nødvendige sammenhæng mellem faglig indsats og de økonomiske ressourcer, ikke indeholder poster uvedkommende for tilbuddets virksomhed og giver mulighed for ansvarlig forvaltning af offentlige midler, jævnfør boksen nedenfor.

Tilbuddenes budgetter indberettes på et skema via Tilbudsportalen.

Godkendelse af årsbudgetter

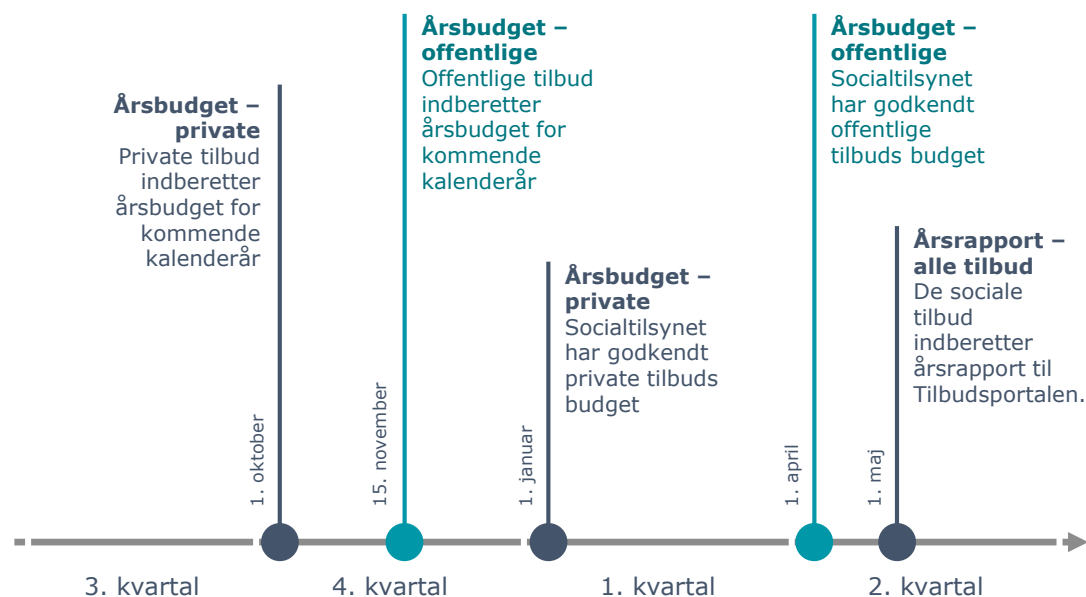
Det centrale element i socialtilsynenes økonomiske tilsyn med sociale tilbud er at godkende tilbuddenes årsbudgetter. Her føres der tilsyn med, at offentlige midler anvendes forsvarligt og efter hensigten, herunder at tilbuddet ikke anvender midler til uvedkommende formål og ikke køber ind til overpris. Som led i godkendelsen af årsbudgettet påser socialtilsynet, at:

1. Udgifter til leje af fast ejendom ikke overstiger, hvad der anses for normale lejeudgifter for tilsvarende ejendom, der anvendes til tilsvarende formål (markedslejen).
2. Budgettet ikke indeholder poster uvedkommende for tilbuddets virksomhed.
3. Vederlag til bestyrelsesmedlemmer ikke overstiger, hvad der anses for sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang.
4. Goodwill ikke medregnes.
5. Afregninger mellem enkelte enheder i en koncern eller en koncernlignende konstruktion sker på markedsvilkår.

Tidsfrister og indhentning af materiale

Årsbudgetter, der er indberettet til socialtilsynet inden 1. oktober, skal være godkendt af socialtilsynet senest 1. januar, og årsbudgetter, der er indberettet mellem 1. oktober og 15. november, skal være godkendt af socialtilsynet senest 1. april, jf. nedenstående figur.

Årshjulet for det økonomiske tilsyn



Rammerne for det økonomiske tilsyn II

Revisor har ansvaret for at revidere regnskabet.

Regnskaber

Revisor har ansvaret for at revidere regnskabet. Kommunale tilbud indgår i den samlede kommunale revision, mens private tilbud er underlagt et krav om, at tilbuddets regnskab skal være revideret af en godkendt revisor.

Socialtilsynet skal lægge revisionspåtegningen til grund ved socialtilsynets gennemgang af regnskaberne, medmindre der efter en konkret vurdering ikke er grundlag herfor. Socialtilsynet fører kontrol med, at:

1. Revisor ikke har anført forbehold eller væsentlige supplerende oplysninger til årsregnskabet.
2. Der ifølge tilbuddets årsbudget er et rimeligt forhold mellem den forventede omsætning og omkostningerne.
3. Det private tilbuds soliditetsgrad er rimelig set i forhold til tilbuddets alder og specialiseringsgrad.
4. Tilbuddets budget afspejler tilbuddets målgruppe og metoder og tilbuddets planer for faglig udvikling og større ændringer.

Årsrapport

Alle private og offentlige tilbud skal i henhold til §17 i bekendtgørelse om socialtilsyn udarbejde en særlig årsrapport om tilbuddets virksomhed.

Årsrapporten skal registreres og offentliggøres på Tilbudsportalen.

Rapporten skal indeholde en række økonomiske nøgletal med udgangspunkt i seneste årsregnskab (se boksen til højre) og redegøre for det seneste og det kommende års faglige udvikling og forventede større ændringer.

Årsrapporten udarbejdes som en særlig indberetning til Tilbudsportalen senest 1. maj året efter det kalenderår, årsrapporten vedrører.

Nøgletal i årsrapporten

Årsrapporten, som tilbuddene skal udarbejde og registrere på Tilbudsportalen, skal blandt andet omfatte følgende nøgletal:

- Omsætning
- Soliditetsgrad (hvis privat tilbud)
- Overskud/underskud
- Lønomkostninger til øverste ledelse
- Lønomkostninger til borgerrelateret og administrativt og teknisk personale
- Lønomkostninger til vikar/vikarbureau
- Samlede lønomkostninger i procent af omsætningen
- Omkostninger til bestyrelseshonorarer og til kompetenceudvikling i procent af omsætningen
- Ejendomsomkostninger i procent af omsætningen
- Oplysninger om sygefravær og om personalegennemstrømning

Det økonomiske tilsyn i praksis

Alle tilsyn har økonomikonsulenter ansat til at styrke det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Organisering

Tilsynskonsulenterne i de fem socialtilsyn har typisk en socialfaglig baggrund med begrænsede formelle kompetencer indenfor økonomi og revision. Derfor har alle tilsyn ansat økonomikonsulenter med særlige økonomifaglige kompetencer til at styrke det økonomiske tilsyn. De faglige miljøer er dog små med mellem to og fire økonomikonsulenter i hvert tilsyn.

Økonomikonsulenternes rolle og ansvarsområde varierer mellem de fem tilsyn. Nogle steder er økonomikonsulenterne ansvarlige for at koordinere indsamlingen af budgetter og regnskaber og for at føre det økonomiske tilsyn. Andre steder har tilsynskonsulenterne ansvaret for det økonomiske tilsyn og kan rådføre sig med økonomikonsulenterne.

Tilsynene prioriterer en tæt dialog mellem tilsynskonsulenter og økonomikonsulenter for at understøtte en reel vurdering af forholdet mellem pris og kvalitet, der er et af de tre formål med det økonomiske tilsyn.

Tilsynsproces

Overordnet foregår det driftsorienterede tilsyn ved, at socialtilsynet indhenter skriftligt materiale og oplysninger fra tilbuddene. Derudover foretager socialtilsynene både anmeldte og uanmeldte besøg. Efter gennemgang af informationer og besøg udarbejdes en tilsynsrapport.

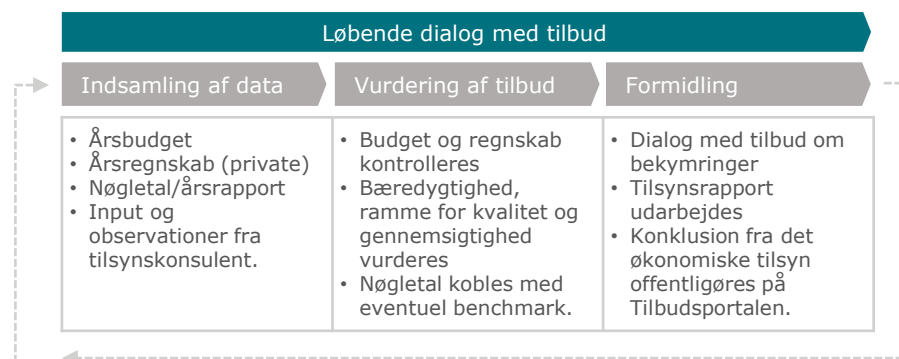
Der er dog et særligt årshjul for det økonomiske tilsyn, der kører parallelt med det øvrige driftsorienterede tilsyn, da tilsynet bygger på budgetter og regnskaber, der har faste frister. Derudover inddrages informationer af økonomisk relevans fra de faglige driftstilsyn i det økonomiske tilsyn, ligesom økonomiske opmærksomhedspunkter kan indgå i det faglige tilsyn, for eksempel lokalers stand eller antallet af (uddannet) personale på arbejde.

Håndtering af materiale

Tilbuddene har pligt til at registrere budgetter, årsrapporter mv. på Tilbudsportalen. Socialtilsynene har en manuel proces for at tjekke, om materialet er registeret, og rykke for det, hvis det mangler. Derefter flytter socialtilsynene data til specifikke redskaber og systemer med henblik på at varetage den efterfølgende behandling af oplysningerne.

Nogle af socialtilsynene er begyndt at arbejde med at opbygge benchmarkdatabaser som referencegrundlag for at vurdere sammenhæng mellem kvalitet, pris og målgruppe. Benchmarkdatabaserne omfatter for eksempel oplysninger om lederlønninger, kvadratmeterpriser og takster. Benchmarkdata bruges til at identificere fokusområder for de driftsorienterede tilsyn mv.

Tilsynsproces



Kommunikation af resultaterne af det økonomiske tilsyn

Socialtilsynene kommunikerer resultatet af det økonomiske tilsyn til køberkommunerne på Tilbudsportalen, der er tænkt som en digital markedsplads for sociale tilbud.

Kommunikation på Tilbudsportalen

Tilbudsportalen er en hjemmeside, der giver et samlet overblik over både private og offentlige sociale tilbud ved hjælp af en række oplysninger om målgruppe, indsats, kapacitet, takst og økonomi.

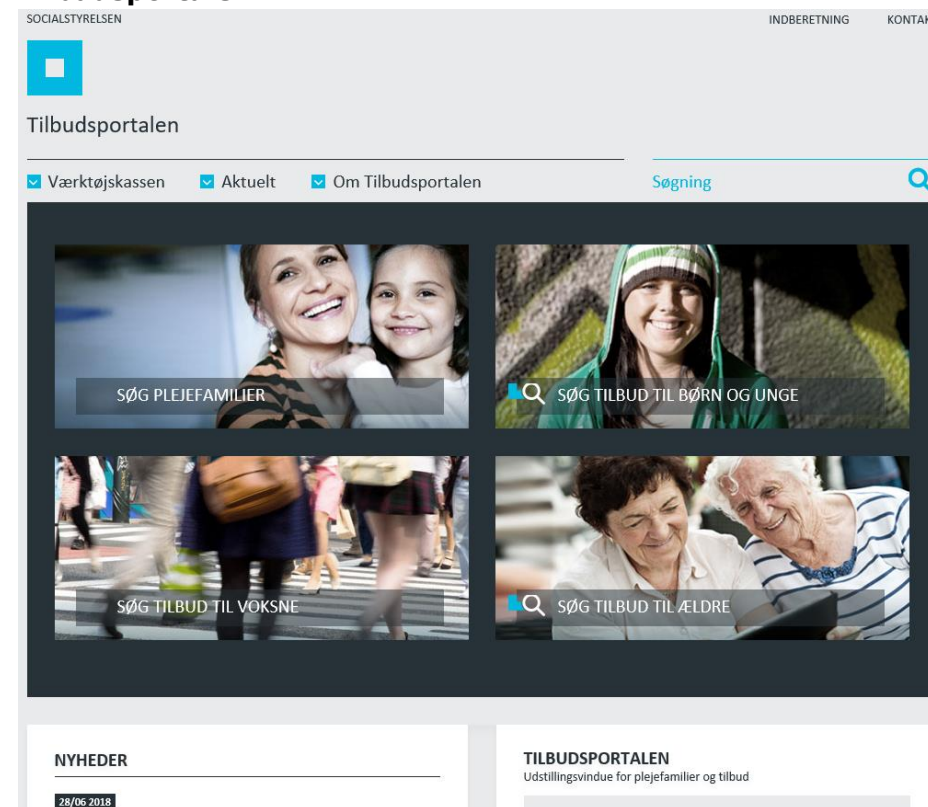
Hensigten med Tilbudsportalen er blandt andet at understøtte en markedsdannelse, hvor køberkommunerne på overordnet niveau kan sammenligne pris og kvalitet for sammenlignelige tilbud.

Socialtilsynene kommunikerer resultatet af såvel det faglige som det økonomiske tilsyn med de sociale tilbud på Tilbudsportalen. Resultatet af det økonomiske tilsyn fremgår, så de købende kommuner kan sikre sig, at det pågældende tilbud er økonomisk bæredygtigt, har en gennemsigtig økonomi og en økonomisk ramme, der giver den fornødne kvalitet i forhold til pris og målgruppe.

Socialtilsynene skal alene godkende tilbuddenes budgetter i deres helhed og har derfor begrænsede sanktionsmuligheder, hvis de i øvrigt observerer økonomiske forhold, der kan være u hensigtsmæssige. Derfor bruger de Tilbudsportalen til at kommunikere eventuelle opmærksomhedspunkter til kommunerne, så kommunerne kan tage dem med i betragtning ved valg af tilbud.

Kommunikationen foregår i et fritekstfelt, og formuleringerne kan variere en del, når der er bemærkninger til økonomien.

Tilbudsportalen



Kapitel 2

Overblik over sociale tilbud

Sociale tilbud

Socialtilsynet fører tilsyn med omtrent 1.900 sociale tilbud, der arbejder med udvalgte målgrupper under serviceloven – cirka 1.700 af dem tilbyder botilbud.

Sociale tilbud under socialtilsynet

§ 4 i lov om socialtilsyn fastsætter, hvilke tilbud der er omfattet af socialtilsynet:

- Plejefamilier og kommunale plejefamilier efter § 66, stk. 1, nr. 1 og 2 i serviceloven.
- Døgntilbud efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, og §§ 107-110 samt stofmisbrugsbehandlingstilbud efter § 101 i serviceloven og alkoholbehandlingstilbud efter § 141 i sundhedsloven. Det vil sige opholdssteder og døgninstitutioner, herunder sikrede døgninstitutioner, for børn og unge samt krisecentre og stofmisbrugs- og alkoholbehandlingstilbud for voksne.
- Botilbudslignende tilbud i eksempelvis almene boliger (almenboligloven § 105), hvor der ydes hjælp og støtte efter §§ 83-87, 97, 98 og 102 i serviceloven. Det omfatter personlig hjælp, omsorg, pleje og behandling til voksne, der på grund af midlertidigt eller varigt nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre opgaverne.

I alt fører socialtilsynet i 2018 tilsyn med 1.925 tilbud, der dog kan have flere målgrupper på samme tid, jævnfør tabellen til højre.

Fokus

I den databårne analyse fokuserer Deloitte på følgende tilbud:

- Opholdssteder (§ 66 stk. 1, nr. 5, i serviceloven)
- Døgninstitutioner (§ 66 stk. 1, nr. 6, i serviceloven)
- Botilbudslignende tilbud, herunder i almene boliger (§ 105 i almenboligloven)
- Midlertidige botilbud (§ 107 i serviceloven)
- Længerevarende botilbud (§ 108 i serviceloven).

Det skyldes, at analysen af nøgletal mv. bliver unødigt kompleks af at omfatte mange forskellige typer sociale tilbud, der har væsensforskellig driftsøkonomi.

Cirka 85 procent af de sociale tilbud tilbyder botilbud eller botilbudslignende tilbud. Det vurderes, at der ikke er væsensforskel på udfordringerne for det økonomiske tilsyn med botilbud og med øvrige sociale tilbud.

Målgrupper og lovgrundlag

Antal tilbud fordelt på målgruppe og lovgrundlag

Tilbudstype	Lovgrundlag	2016 Antal	2017 Antal	2018 Antal	Fokus 2018
Opholdssted Opholdssteder er private anbringelsessteder for børn og unge.	Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5	465	455	443	✓
Døgninstitution Døgninstitutioner til børn og unge, herunder delvist lukkede afdelinger på døgninstitutioner og sikrede døgninstitutioner samt særligt sikrede afdelinger.	Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 6	218	217	213	✓
Efterskoler mv. Pladser på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling.	Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 7	31	13	13	
Botilbudslignende tilbud Almene boliger, der kan udlejes til personer med handicap, der har særlige behov og typisk får støtte efter servicelovens §§ 83-87, 97, 98 og 10.	Almenboliglovens § 105	465	455	433	✓
Stofmisbrugsbehandlingstilbud Behandlingssteder til behandling af stofmisbrug.	Servicelovens § 101	204	227	242	
Midlertidigt botilbud Midlertidigt ophold til personer, der på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behovet.	Servicelovens § 107	777	824	850	✓
Længerevarende botilbud Længerevarende ophold til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne med behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling.	Servicelovens § 108	323	335	352	✓
Krisecentre Midlertidigt ophold til kvinder, der har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold.	Servicelovens § 109	40	44	50	
Forsorgshjem mv. Midlertidigt ophold til personer med særlige sociale problemer uden egen bolig, og som har behov for botilbud og aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.	Servicelovens § 110	69	76	81	
Alkoholbehandling Behandlingstilbud til alkoholmisbrugere.	Sundhedsloven § 141	76	116	129	
I alt Tilbuddene kan have flere målgrupper og kan derfor optræde flere steder ovenfor. Tilbuddene optræder kun én gang i summen 'i alt' – også hvis de har flere målgrupper.		1.862	1.917	1.925	1.712

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen. Opgørelsestidspunkt 30. juni.

Leverandører af botilbud

Private og offentlige leverandører af sociale tilbud deler markedet omtrent ligeligt, men arbejder med forskellige målgrupper.

Leverandører af sociale tilbud

Botilbud og sociale tilbud generelt er ejet og drevet af enten kommuner, regioner eller private virksomheder, jf. tabellen til højre.

Fordelingen mellem kommuner, regioner og private virksomheder har ikke udviklet sig de seneste år.

Socialtilsynet fører driftsøkonomisk tilsyn med samtlige tilbud uafhængigt af leverandørtype. Der er dog mindre forskelle i vurderingsgrundlag og metode, afhængigt af om tilbuddet er privat eller offentligt. For eksempel har offentlige tilbud ikke en egenkapital, og der kan principielt ikke opstå tvivl om bæredygtigheden af et offentligt tilbud, da skatteborgerne i sidste ende garanterer. Derfor skal offentlige tilbud ikke opgøre og afrapportere for eksempel soliditetsgrad.

Tilbudstyper

De private leverandører driver naturligt nok de private opholdssteder til børn og unge, men derudover driver de også størstedelen af de midlertidige botilbud til voksne, jævnfør tabellen til højre.

Kommunerne og regionerne driver hovedparten af døgninstitutionerne til børn og unge og botilbudslignede tilbud i eksempelvis almene boliger.

Leverandører af sociale tilbud

Tilbud fordelt på leverandørtype, procent og antal (2016-2018)

	2016 Procent	2017 Procent	2018 Procent	2018 Antal
Kommunalt tilbud	53 %	53 %	53 %	891 tilbud
Regionalt tilbud	3 %	3 %	3 %	53 tilbud
Privat tilbud	44 %	44 %	44 %	750 tilbud
I alt	100 %	100 %	100 %	1.694 tilbud

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Leverandører af sociale tilbud

Antal tilbud fordelt på udvalgte paragrafområder

	Offentlige tilbud			Private tilbud		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
§ 66, stk. 1, nr. 5	1			464	458	446
§ 66, stk. 1, nr. 6	187	191	186	31	26	27
§ 107	307	316	321	470	508	529
§ 108	221	200	193	102	135	159
§ 105 (ABL)	540	588	593	28	29	30
I alt	1.256	1.295	1.293	1.095	1.156	1.191

Tilbuddene kan have flere målgrupper og optræde flere steder ovenfor.

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Virksomhedsformer for private botilbud

Private leverandører kan organisere sig under forskellige virksomhedsformer, men hovedparten af botilbuddene er drevet som en fond eller selvejende institution.

Virksomhedstyper

Det står frit for private tilbud at vælge, hvilken virksomhedsform de driver botilbud under, jævnfør tabellen til højre. Det åbner for en stor fleksibilitet i forhold til at etablere og tilpasse sociale tilbud til efterspørgslen.

Tre ud af fire private botilbud er drevet som fonde eller selvejende institutioner. I fonde skal indsatsen følge vedtægternes formålsbestemmelse, og det er ikke muligt at trække overskud ud.

Den resterende fjerdedel består hovedsageligt af aktie- og anpartsselskaber såvel som enkeltmandsvirksomheder, der er virksomhedsformer, der fungerer på almindelige kommercielle vilkår og kan generere og udlodde overskud.

Enkeltmandsvirksomheder giver mulighed for at starte virksomhed uden egenkapital og med udgangspunkt i ejerens private aktiver, for eksempel bygninger. Det gør det let at starte et botilbud op, men det udfordrer også det økonomiske tilsyn, da virksomhedens og ejerens private økonomi er blandet sammen.

Virksomhedsform for private tilbud

Tilbud fordelt på virksomhedstype, procent og antal (2016-2018)

	2016 Procent	2017 Procent	2018 Procent	2018 Antal
Aktieselskab	1,3 %	1,5 %	1,6 %	12 tilbud
Anpartsselskab	13,5 %	15,1 %	16,1 %	121 tilbud
Enkeltmandsvirksomhed	7,5 %	6,9 %	6,9 %	52 tilbud
Fond/selvejende institution	75,5 %	74,6 %	73,5 %	551 tilbud
Interessentskab	1,9 %	1,6 %	1,2 %	9 tilbud
Iværksætterselskab	0,0 %	0,4 %	0,5 %	4 tilbud
Ukendt	0,3 %	0,0 %	0,1 %	1 tilbud
I alt	100 %	100 %	100 %	750 tilbud

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Koncerner og koncernlignende konstruktioner

En række private tilbud indgår i en koncern eller en koncernlignende konstruktion, hvor der er særlig opmærksomhed om koncerninterne transaktioner.

Koncerner og koncernlignende konstruktioner

Private tilbud kan indgå i koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hvor ejer har økonomisk eller driftsmæssig indflydelse på flere virksomheder end botilbuddet.

Koncernkonstruktionen giver mulighed for at udnytte synergieffekter i eksempelvis et tæt og løbende samarbejde om kvalitetsudvikling, stabsfunktioner og øvrig ressourceudnyttelse.

Det er dog væsentligt, at der er sikkerhed for, og at der føres tilsyn med, at koncerninterne transaktioner finder sted på markedsvilkår, da konstruktionen åbner mulighed for over- eller dobbeltfakturering.

Tilbuddene skal selv angive, om de indgår i en koncern eller en koncernlignende konstruktion, når de afrapporterer til socialtilsynet. Det er dog op til Socialtilsynet af beslutte, om de vil opfatte tilbuddet som en koncern eller koncernlignende konstruktion.

Ifølge de selvafrapporterede data på Tilbudsportalen er cirka hvert femte private tilbud drevet som en koncern eller en koncernlignende konstruktion. Udviklingen over de seneste år viser en svag stigning i antal koncerndrevne tilbud.

Deloitte har sammenholdt opgørelsen med revisors vurdering i årsregnskabet for 34 tilfældigt udvalgte tilbud i Region Hovedstaden. I over en tredjedel af de gennemgåede regnskaber (13 tilbudsregnskaber svarende til 38 procent) vurderer revisor, at tilbuddet er en del af et koncernforhold.

Private koncerner eller koncernlignende konstruktioner

Antal tilbud fordelt på koncernstruktur (2016-2018)

	2016	2017	2018	I alt 2018
Ikke koncern	81,4 %	79,9 %	78,1 %	586 tilbud
Koncern eller koncernlignende	17,4 %	19,3 %	20,9 %	157 tilbud
Ukendt	1,2 %	0,8 %	0,9 %	7 tilbud
I alt	100 %	100 %	100 %	750 tilbud

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Økonomisk tilsyn med koncerner mv.

Uddybning

Økonomisk tilsyn

Tilbud, der drives som koncerner og koncernlignende konstruktioner, har en udvidet oplysningspligt vedrørende den samhandel, der foregår tilbuddene imellem. Formålet hermed er blandt andet at sikre, at man kan følge pengestrømmene mellem koncernens enkelte enheder, og dermed at der ikke udveksles ydelser mellem enhederne til kunstig overpris. Dette kan hjælpe til at undgå både mistanke om misbrug og faktisk misbrug af offentlige midler.

Det enkelte tilbud i en koncern/en koncernlignende konstruktion skal udarbejde en koncernnote i budgettet, der redegør for den samhandel, der er mellem de tilbud, der hører under den koncernlignende konstruktion. Desuden skal revisor i årsrapporten erklære, at samhandel finder sted til markedspris.

Definitioner

Koncerner: Tilfælde, hvor en privat virksomhed, forening, organisation eller enkeltperson ejer eller på anden måde har en økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse på flere virksomheder, hvoraf en eller flere af virksomhederne er tilbud efter serviceloven.

Koncernlignende konstruktioner: Koncernlignende konstruktioner anvendes om grupper af tilbud eller virksomheder med snævre forbindelser, hvor der på grund af sammenfald i ejerkreds og gensidige indkøb af ydelser kan være behov for at kunne følge pengestrømme og udvekslingen af ydelser og betaling herfor.

Kilde: Vejledning om socialtilsyn, § 15-19.

Kapitel 3

De sociale tilbuds økonomi og nøgletal

De sociale tilbuds økonomi

Langt hovedparten af tilbuddenes økonomi går til aflønning af medarbejdere.

Tilbuddenes omkostninger

Godt to tredjedele af tilbuddenes omkostninger går til at aflønne medarbejdere, jævnfør figuren nedenfor. Derudover er lederlønninger og ejendomsomkostninger væsentlige poster.

Små tilbud anvender relativt flere midler på aflønning af ledelsen, men det er forventeligt, da der typisk er færre medarbejdere per leder, og lederen ofte indgår i daglige driftsopgaver i små tilbud.

Private tilbud anvender relativt set næsten dobbelt så mange ressourcer på bygninger og lokaler som offentlige tilbud.

Tilbuddenes omkostninger

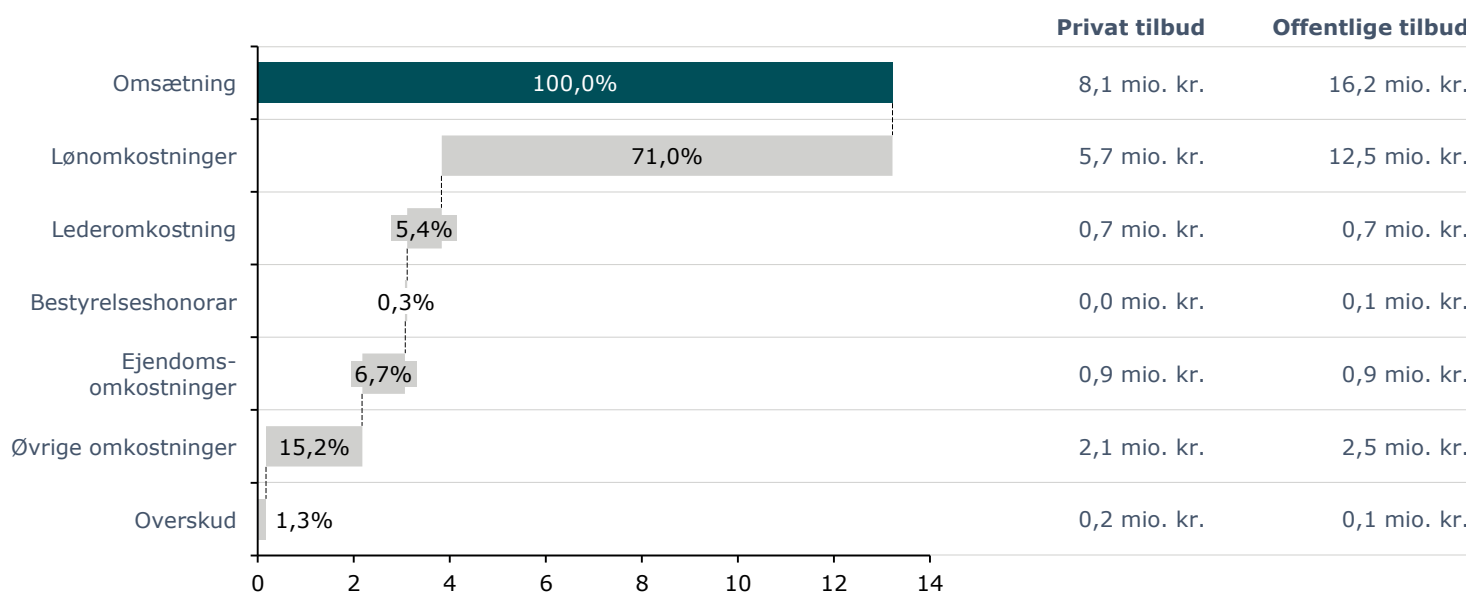
Omkostningsnedbrydning i forhold til omsætning i gennemsnit, procent (2016)

	Offentlige tilbud			Private tilbud		
	Små < 10 pladser	Mellem- store 10-25 pladser	Store > 25 pladser	Små < 10 pladser	Mellem- store 10-25 pladser	Store > 25 pladser
Lønomkostninger	81,9 %	80,5 %	81,0 %	67,2 %	66,4 %	66,8 %
Lederomkostninger	7,0 %	5,5 %	4,6 %	15,0 %	8,4 %	6,0 %
Bestyrelses honorar	0,3 %	1,9 %	0,4 %	1,3 %	1,0 %	0,5 %
Ejendomsomkostninger	5,4 %	5,7 %	5,8 %	9,8 %	10,7 %	12,5 %
Overskud	0,6 %	1,9 %	2,0 %	1,4 %	3,1 %	2,3 %

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Omkostninger i sociale tilbud

Omkostningsnedbrydning for sociale tilbud i andel og samlet omsætning i kr. (2016)



Lønomkostninger

Private og offentlige tilbud har forskellige lønomkostningsstrukturer, hvor offentlige tilbud bruger relativt mere på løn end private tilbud.

Lønomkostninger til medarbejdere

Indsatsen i botilbud består typisk af pædagogiske indsatser og personlig pleje og praktisk hjælp, hvilket er baggrunden for, at løn til medarbejderne er langt den største udgiftspost.

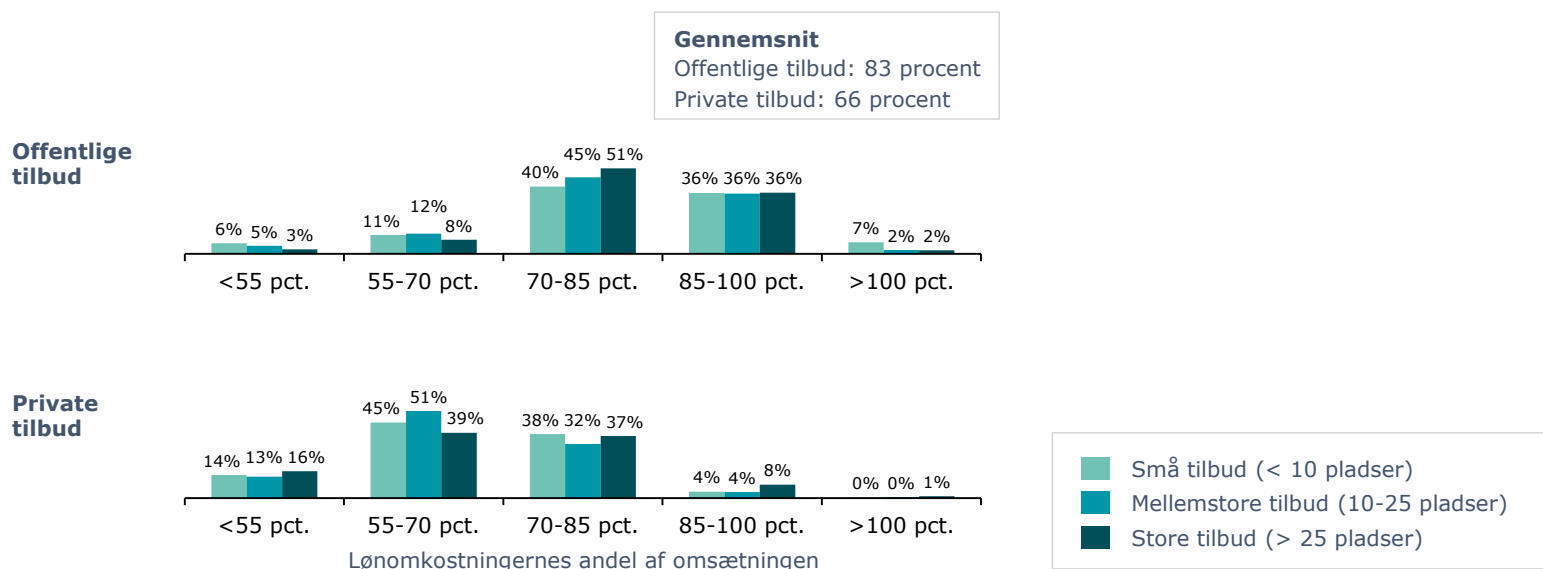
Offentlige tilbud anvender i gennemsnit ca. 83 pct. af deres omsætning på løn, hvilket er væsentligt højere end i private tilbud, som i snit anvender ca. 66 pct. af omsætningen på løn.

Det kan blandt andet henføres til, at private tilbud har højere ledelsesomkostninger, højere ejendomsomkostninger og genererer større overskud end offentlige, jævnfør de følgende sider.

Enkelte offentlige tilbud – især mindre tilbud – angiver at anvende mere end 100 procent af omsætningen på personale, hvilket antyder datafejl eller budgetuoverensstemmelser.

Lønomkostninger i sociale tilbud

Lønomkostningernes andel af omsætningen (2016)



Kilde: Nøgletal fra Tilbudsportalen. Beregning er gennemført uden outliers.

Aflønning af ledelse og bestyrelse

Lederlønninger og bestyrelseshonorarer fylder mere i de private tilbuds økonomi end i de offentlige tilbuds økonomi.

Aflønning af ledelse

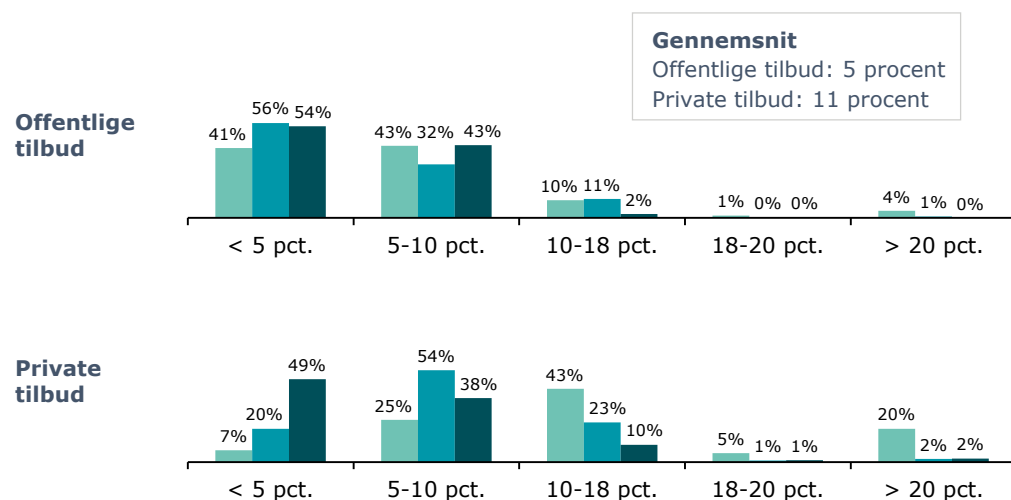
Små private tilbud med mindre end 10 pladser anvender relativt set flere ressourcer på ledelse end tilsvarende offentlige tilbud, jævnfør nedenstående figur.

De små private tilbud skiller sig også ud ved, at et ud af fem af tilbuddene bruger mere end 20 procent af den samlede omsætning på løn til ledelsen. Det er en meget høj andel, der dog potentielt kan forklares ved, at lederne ofte indgår i daglige driftsopgaver i små tilbud, herunder i den pædagogiske indsats.

Der er ingen regler eller normer for aflønning af ledere i sociale tilbud, men socialtilsynet kan kommentere høje omkostninger til ledelse på Tilbudsportalen.

Ledelsesomkostninger i sociale tilbud

Lønomsætninger til leder som andel af omsætningen (2016)



Kilde: Nøgletal fra Tilbudsportalen. Beregning er gennemført uden outliers.

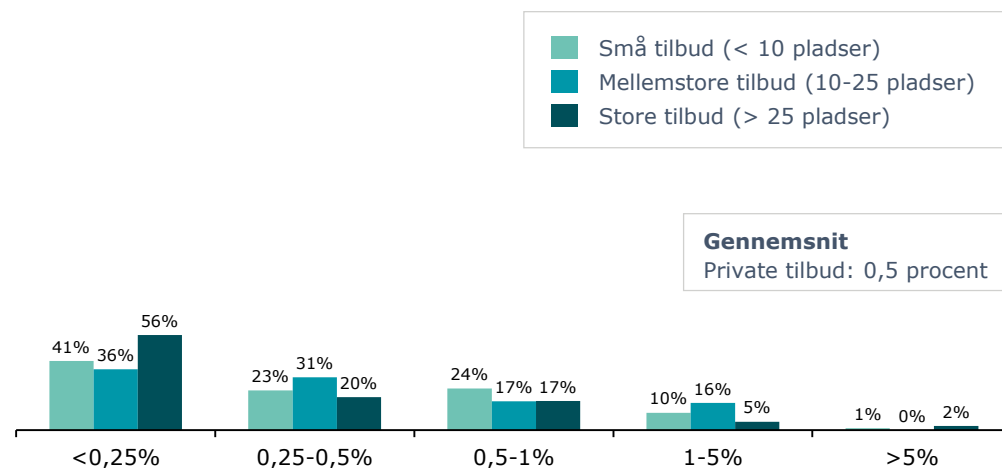
Bestyrelseshonorarer

Bestyrelser med aflønnede medlemmer findes primært i den private sektor. Generelt fylder bestyrelseshonoraret meget lidt i tilbuddenes økonomi jævnfør nedenstående figur. Der er enkelte tilfælde blandt de store tilbud, hvor udgifter til bestyrelseshonorarer overstiger 5 procent af omsætningen.

Der er ingen regler for, hvor meget et tilbud kan bruge på bestyrelseshonorarer. Dog må honoraret ikke må overstige, hvad der anses for sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang.

Bestyrelseshonorar i private tilbud

Bestyrelseshonorar som andel af omsætningen (2016)



Ejendomsudgifter

Private tilbud – og især de store private tilbud – har relativt større ejendomsomkostninger end offentlige tilbud.

Ejendomsomkostninger

De private tilbud anvender relativt flere midler på ejendomsomkostninger end de offentlige tilbud. Det gælder især de store private tilbud, hvor cirka 57 procent anvender mere end 10 procent af omsætningen på bygninger og lokaler. I den anden ende er små offentlige tilbud, hvor alene 10 procent af tilbuddene anvender 10 procent eller mere på bygninger og lokaler.

Forskellen mellem offentlige og privat kan blandt andet henføres til, at en forholdsvis stor andel af de offentlige tilbud er § 105-tilbud efter Almenboligloven, hvor bolighuslejen er et anliggende mellem borgeren og boligselskabet og derfor ikke optræder i tilbuddets økonomi.

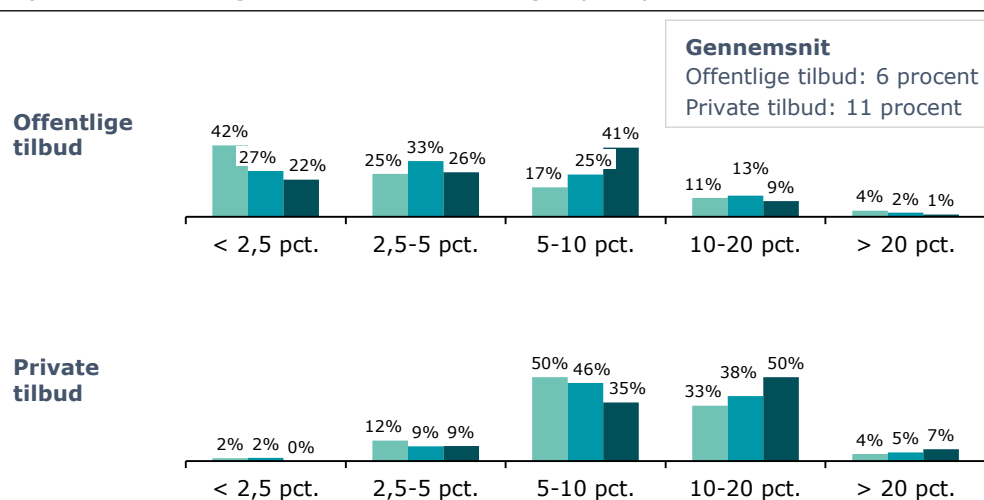
Offentlige tilbud har dog fortsat markant lavere ejendomsomkostninger end private, når § 105-tilbud ikke er medtaget, jævnfør figuren til højre.

Det kan være en forklaring, at de kommunale tilbud ofte lejer sig ind i kommunens bygninger. Derudover er der indikationer på, at der foregår en underestimering eller underrapportering af de faktiske ejendomsomkostninger. For eksempel udgør ejendomsomkostningerne mindre end 2,5 procent hos ca. 19 procent af de små offentlige botilbud eksklusive § 105-tilbud, hvilket vurderes at være meget lavt.

Ejendomsomkostninger er et særligt fokusområde i det økonomiske tilsyn med de private tilbud, fordi det er muligt at føre midler ud af tilbuddene ved hjælp af høj husleje, høje vedligeholdelseskostninger eller lignende.

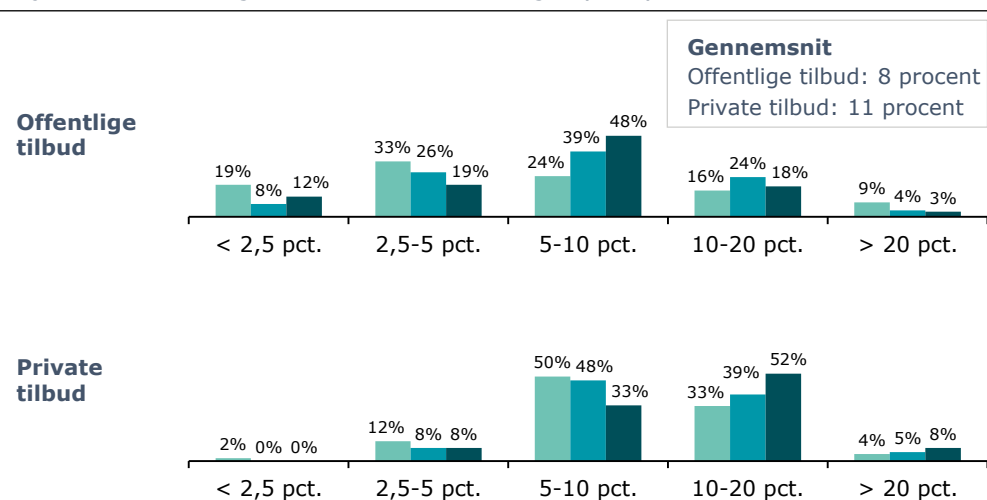
Ejendomsomkostninger i sociale tilbud

Ejendomsomkostninger som andel af omsætningen (2016)



Ejendomsomkostninger i sociale tilbud eksklusive § 105-tilbud

Ejendomsomkostninger som andel af omsætningen (2016)



Kilde: Nøgletal fra Tilbudsportalen. Beregning er gennemført uden outliers.

Overskud og soliditet

De private tilbud fungerer på markedsvilkår, men det er alene den ¼ af de private tilbud, der ikke er selvejende fonde, som kan udlodde overskud.

Overskud ved drift af sociale tilbud

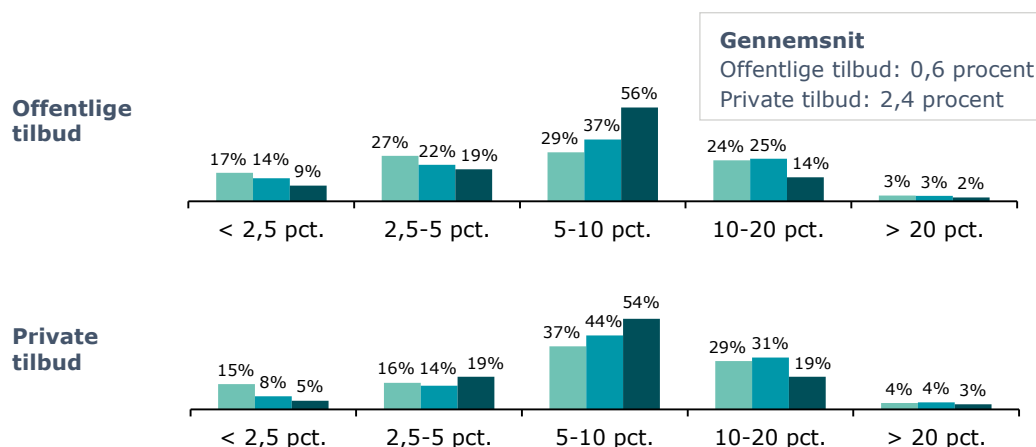
Alle sociale tilbud – både offentlige og private – kan genere overskud. Det er dog alene de private for-profit leverandører af sociale tilbud, som kan udlodde overskuddet til ejerkredsen. Det vil sige, at aktie- og anpartsselskaber og enkeltmandsvirksomheder kan udlodde overskud, mens de selvejende fonde, der udgør ¾ af de private tilbud, ikke kan trække overskud ud af virksomheden.

Overskudsgraden er generelt ikke høj, men cirka en tredjedel af tilbuddene – offentlige såvel som private – har et overskud på over 10 procent af omsætningen, jævnfør nedenstående figur. Det er især store offentlige tilbud og mellemstore private tilbud, der har de største overskud.

Det hører med til billedet, at en del – især mindre tilbud – kører med underskud. Derudover udlodder tilbuddene ikke nødvendigvis overskuddet, men bruger det til at konsolidere sig eller udvikle tilbuddet.

Overskud i sociale tilbud

Overskudsgrad, det vil sige overskud som andel af omsætningen (2016)



Kilde: Nøgletal fra Tilbudsportalen. Beregning er gennemført uden outliers.

Soliditetsgrad

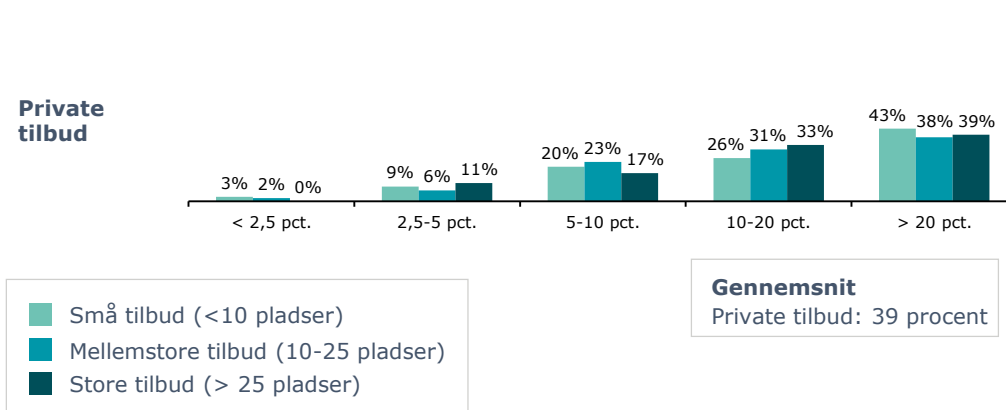
Soliditet er primært relevant for private tilbud og henviser til, hvor økonomisk modstandsdygtige eller bæredygtige tilbuddene er. Offentlige tilbud er i princippet bæredygtige, så længe en kommune eller region ønsker at drive dem, og kommunen eller regionen er kreditværdig.

For private virksomheder angiver soliditetsgraden egenkapitalens størrelse i forhold til de samlede aktiver, og en høj soliditetsgrad er udtryk for virksomhedens evne til at tåle tab. Det bidrager til en sikkerhed hos køberkommunerne om, at de ikke risikerer at skulle finde et nyt hjem til deres borgere på grund af konkurser.

Generelt er soliditetsgraden i sektoren forholdsvis lav, og cirka 10 procent er meget følsomme overfor tab med en soliditetsgrad under 5 procent.

Soliditet i sociale tilbud

Soliditetsgrad, det vil sige egenkapital i forhold til aktiver (2016)



Datakvalitet

Nøgletallene indberettes af tilbuddene selv på Tilbudsportalen, men der er udfordringer med manglende eller fejlbehæftede nøgletal.

Manglende indberetninger på Tilbudsportalen

Analysen af tilbuddenes økonomi er baseret på de selvafrapporterede nøgletal fra Tilbudsportalen (se side 12 for en oversigt). Det er en udfordring for såvel denne analyse som det økonomiske tilsyn med sociale tilbud, at nøgletallene ofte mangler eller er fejlbehæftede.

De manglende eller fejlbehæftede nøgletal betyder, at tilsynene generelt har svært ved at danne sig et overblik og bruge data i tilsynsarbejdet. Tilsynene beskriver, at manglende indberetninger er et generelt problem, men at det er mere udpræget for offentlige end for private tilbud. De manglende indberetninger gælder både årsbudgetter og årsrapporter, hvori nøgletallene indgår.

Figuren til højre viser mangler i regnskabsnøgletallene for henholdsvis offentlige og private tilbud. Blot henholdsvis 23 procent og 21 procent af tilbuddene har indberettet samtlige nøgletal. To ud af tre tilbud mangler at indberette 4 eller flere nøgletal.

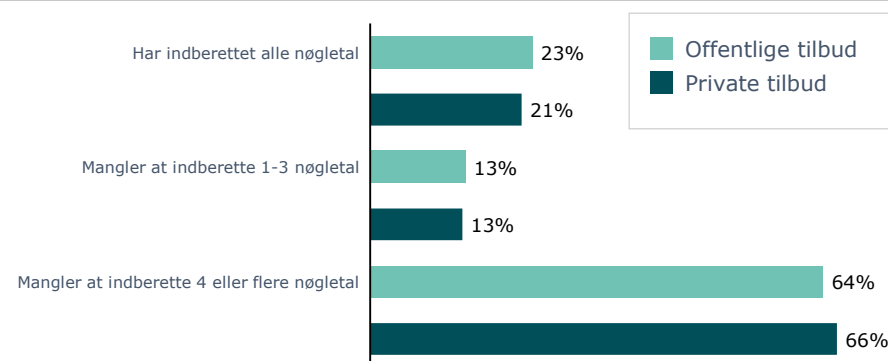
I 2017 er der ikke en betydelig forskel på, hvor komplette nøgletal der indberettes på tværs af offentlige og private tilbud. Det kan spille en rolle, at de private tilbud har vanskeligere rammebetingelser for at afrapportere komplette nøgletal til tiden, fordi de først kan indberette, når revisor har revideret regnskabet. Derudover skal de indberette et nøgletal mere i form af soliditetsgraden.

Fejlbehæftede indberetninger

Datakvaliteten varierer lidt på tværs af private og offentlige tilbud. 2,2 procent af de offentlige nøgletal falder mere end tre standardafvigelser fra gennemsnittet og er derfor så langt fra resten af nøgletallene, at de med stor sandsynlighed må siges at være fejlbehæftede. Det samme gør sig gældende for 1,1 procent af private tilbuds nøgletal.

Indberetning af nøgletal

Antal indberettede nøgletal, leverandørtype, procent (2017)



Datagrundlag

Udvælgelse af datamateriale

Analysen af de sociale tilbuds økonomi og nøgletal er gennemført ved hjælp af datamateriale, der er trukket ud fra Tilbudsportalen. Det er de nøgletal, som tilbuddene selv indberetter som en del af årsrapporteringen. Deloitte har haft adgang til nøgletal for 2016 og 2017.

Alt andet lige foretrækkes de mest aktuelle data, men i materialet er der særligt stor datamangel for regnskabsåret 2017. Andelen af tilbud uden tilgængelige regnskabsnøgletal ligger på 65 procent for 2017. Samme andel ligger på cirka 25 procent for 2016. Deloitte har derfor valgt at anvende data fra 2016 i analysen.

Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Kapitel 4

Resultaterne af det økonomiske tilsyn

Tilsynsrapporter

Socialtilsynene har bemærkninger til tilbuddenes økonomi i cirka en tredjedel af tilfældene, og bemærkningerne angår særligt gennemsigtheden i tilbuddenes økonomi.

Tilsynsrapporter

Konklusionen på socialtilsynenes økonomiske tilsyn dokumenteres i tilsynsrapporterne på Tilbudsportalen. Deloitte har foretaget en gennemgang af 150 konklusioner på tilsynsrapporter, der viser, at socialtilsynene godkender to ud af tre tilbud uden bemærkninger, jævnfør figuren til højre.

Bemærkningerne til tilbuddenes økonomi kan blandt andet dreje sig om høje lønninger eller opmærksomhedspunkter fra årsregnskabet påpeget af revisor. Socialtilsynene skal som nævnt ikke godkende årsregnskabet, men lægge revisors erklæring til grund for deres vurdering medmindre der efter en konkret vurdering ikke er grundlag herfor.

Bemærkninger

For 13 procent af tilbuddene angår bemærkningerne gennemsigtheden i tilbuddenes økonomi, men der er også en stor del komplekse bemærkninger, der angår flere forhold, og en mindre del bemærkninger til tilbuddenes bæredygtighed, jævnfør eksemplet i boksen nedenfor.

Cirka 7 procent af sagerne er ikke afgjort, hvilket betyder, at der ikke er gennemført et økonomisk tilsyn i forbindelse med det seneste tilsyn. Det skyldes oftest manglende datagrundlag, jævnfør boksen til højre.

Bemærkning til tilbud på Tilbudsportalen

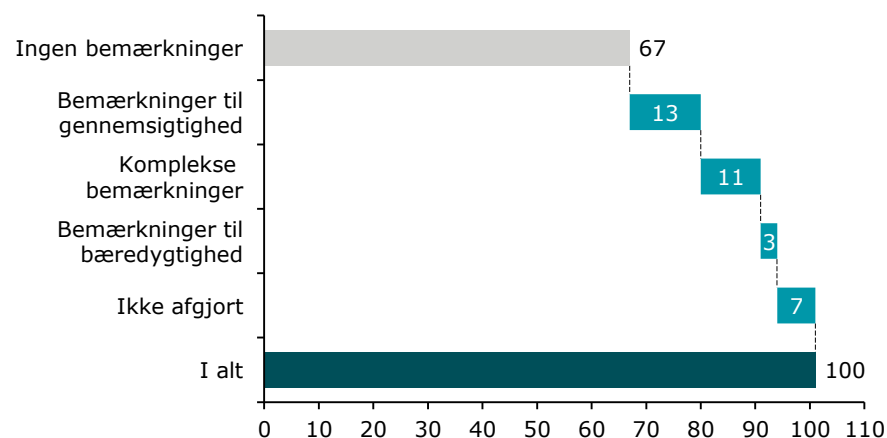
Eksempel

Socialtilsynet vurderer, at tilbuddets økonomi er bæredygtig og sikrer, at målgruppen mødes af medarbejdere med relevante kompetencer. Tidligere har tilbuddet haft et opmærksomhedspunkt vedrørende tilbuddets afskrivning på egen bygninger skal udspecificeres i tilbuddets budget. Jævnfør lov om socialtilsyn og socialtilsynet bemærker i tilbuddets budget for 2017, at dette ikke er udspecificeret, hvilket anbefales at gøre. Socialtilsynet noterer sig, at midler til kompetenceudvikling er faldet væsentligt og vil fremadrettet følge dette. Socialtilsynet bemærker ligeledes, at tilbuddets ejendomsomkostninger er steget fra 2016 til 2017.

Kilde: Eksempel fra Deloitte's gennemgang af 150 tilsynsrapporter.

Resultatet af det økonomiske tilsyn

Bemærkninger til økonomi på Tilbudsportalen, procent (2018)



Ikke afgjorte sager

Uddybning

Syv procent af sagerne er ikke afgjort. Gruppen består af to typer af sager. Den første type er tilfælde (fire procent), hvor der er så betydelig datamangel, at tilsynet ikke har kunnet gennemføre et økonomisk tilsyn. Eksempelvis "Socialtilsynet har ikke godkendt budgettet, da budgettet ikke er indleveret" eller "Socialtilsynet konstaterer, at tilbuddet mangler at indsende budget 2016 efterkommer derfor ikke krav i bekendtgørelse om socialtilsyn. På det foreliggende grundlag har Socialtilsynet ikke mulighed for at bedømme, [...] tilbuddets økonomi.". Den anden type af sager er sager, hvor det pågældende socialtilsyn har tilkendegivet, at den økonomiske del af tilsynet afventer (3 procent). Eksempelvis: "Økonomien behandles ifm. det kommende driftsorienterede tilsynsbesøg" eller "Vurderingen foretages særskilt. Tilsynets budget er på tilsynstidspunktet ikke vurderet".

Kilde: Eksempel fra Deloitte's gennemgang af 150 tilsynsrapporter.

Revisorerklæringer

Revisor godkender de private tilbuds årsregnskaber, men der er ikke altid eksplicit taget stilling til de særlige revisionskrav for private tilbud.

Revisorerklæringer

Socialtilsynet skal påse, at en godkendt revisor godkender private tilbuds årsregnskaber. Revisionen skal tage udgangspunkt i bekendtgørelsen om revision af private tilbud omfattet af lov om socialtilsyn og i principperne for forvaltningsrevision om sparsommelighed, effektivitet og produktivitet.

Det er tilsynenes oplevelse, af revisionen ikke altid og med tilstrækkelig grundighed udføres efter gældende regelsæt. På den baggrund har Deloitte gennemgået revisorerklæring og protokolberetning for årsregnskaberne i 34 tilbud, der hører under Socialtilsyn Hovedstaden. Gennemgangen understøtter tilsynenes oplevelse. For eksempel er det alene halvdelen af erklæringerne, der eksplicit henviser til den særlige bekendtgørelse for revision af tilbud, og kun 12 procent af beretningerne, der eksplicit tager stilling til de specifikke krav til revision af private tilbud.

For to af de 34 tilbud har revisor bemærkninger til tilbuddets bæredygtighed (going concern) og i ét tilfælde til tilbuddets sparsommelighed. I et sidste tilfælde oplyses det, at tilbuddet ikke følger bogføringsloven.

Bekendtgørelse om revision af private tilbud

Hovedindhold

Revision af private tilbud skal påse, at:

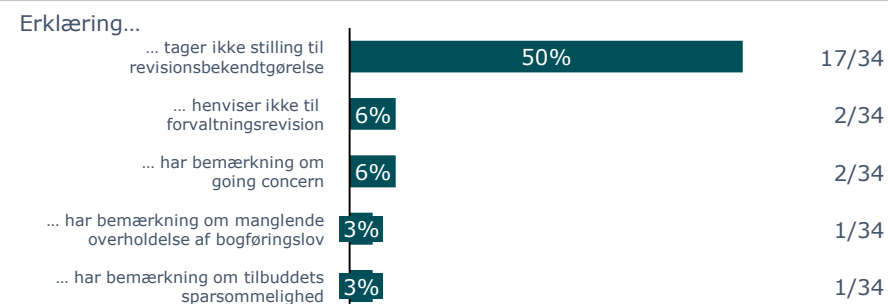
1. Regnskabet er opstillet i overensstemmelse med gældende regler.
2. Regnskabet ikke indeholder poster uvedkommende for tilbuddets virksomhed.
3. Regnskabet ikke indeholder væsentlige fejl eller mangler.
4. De dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
5. De økonomiske nøgletal oplyst af tilbuddet i tilbuddets årsrapport er i overensstemmelse med tilbuddets regnskab.
6. Udgifter til leje af fast ejendom ikke overstiger, hvad der anses for normale lejeudgifter for tilsvarende ejendom, der anvendes til tilsvarende formål (markedslejen).
7. Vederlag til bestyrelsesmedlemmer ikke overstiger, hvad der anses for sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang.
8. Der ikke i regnskabet er medregnet goodwill.
9. Afregninger mellem enkelte enheder i en koncern eller en koncernlignende konstruktion sker på markedsvilkår.

Kilde: Bekendtgørelse om revision af regnskaber for private tilbud, foreninger og private virksomheder omfattet af lov om socialtilsyn.

Observationer for revisorerklæring

Bemærkninger mv. i revisorerklæring, procent (2018)

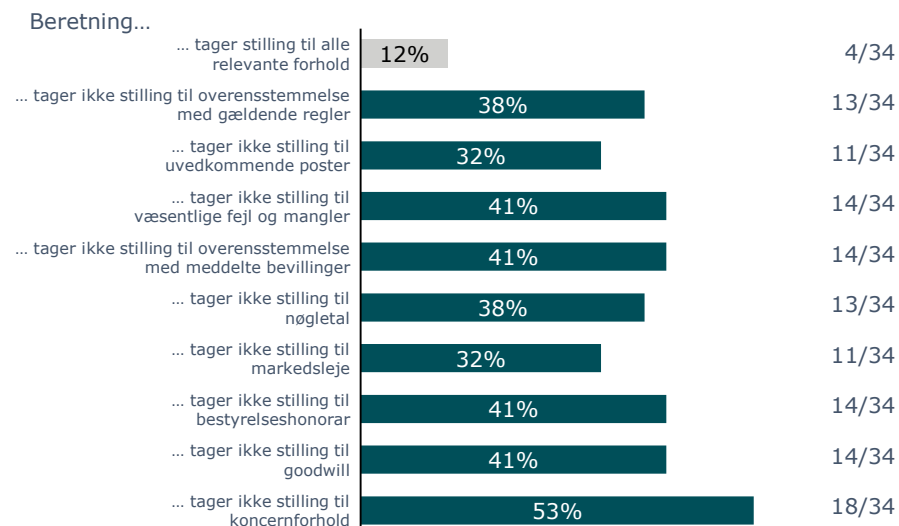
Antal (2018)



Observationer for revisorberetning

Bemærkninger mv. i revisorberetning, procent (2018)

Antal (2018)



Revisorer for sociale tilbud

Nogle revisorer har en stor portefølje af sociale tilbud, mens andre ikke er specialiseret på området.

Et overblik over revisorer

Tilsynene beretter, at de særlige lovkrav og driftsforhold gør det til en fordel, at revisor har specialiseret viden om revision af sociale tilbud.

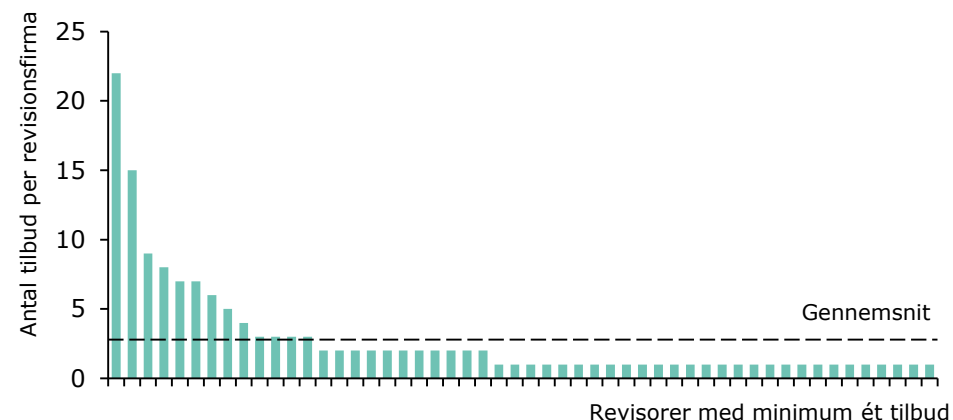
Af CVR-registret fremgår det, at godt halvdelen af de private tilbud har en revisor, der alene reviderer ét tilbud, jævnfør figuren til højre. Omvendt er der også nogle enkelte revisorer, der reviderer 15-20 tilbud.

Det skal dog bemærkes, at det alene er større tilbud, der skal offentliggøre årsrapport til Erhvervsstyrelsen og oplyse revisor. Således fremgår revisor alene for 162 af de i alt 889 private tilbud fra Tilbudsportalen.

Gennemgangen af regnskaber og revisionserklæringer understøtter, at en væsentlig del af revisionen er koncentreret på få revisorer. Tre revisorer reviderer regnskabet for halvdelen af stikprøven på 34 tilbud fra kommuner underlagt Socialtilsyn Hovedstaden.

Koncentration af revision

Antal tilbud per revisionsfirma (2018)



Kilde: Deloitte's beregning på baggrund af data fra CVR-registret. Der er data på 162 private tilbud i CVR, og anpartsselskaber er overrepræsenterede og fonde underrepræsenterede i forhold til oplysningerne for private tilbud på Tilbudsportalen.

Kapitel 5

Udfordringer med det økonomiske tilsyn

Indledning

Som del af analysen er der identificeret en række udfordringer med det nuværende økonomiske tilsyn.

Indledning

Dette kapitel beskriver de udfordringer og problemstillinger, der er identificeret i forhold til det nuværende økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Hovedparten af udfordringerne knytter sig til indholdet i det økonomiske tilsyn, der går på at sikre bæredygtige tilbud, der har en gennemsigtig økonomi og den fornødne sammenhæng mellem pris og kvalitet.

En række udfordringer knytter sig dog til proces og organisering, hvor eksempelvis bedre redskaber og kompetencer kan styrke det økonomiske tilsyn og målrette ressourcerne mod kerneopgaven.

Udfordringerne er i vid udstrækning identificeret og verificeret i samspil med de centrale aktører, det vil sige socialtilsynene, Socialstyrelsen, kommuner og private interesseorganisationer. Derudover er udfordringerne underbygget af Deloitte's dataanalyse og inddragelse af revisorer, der har erfaring med at revidere sociale tilbud.

Læsevejledning

På de følgende sider er de identificerede udfordringer beskrevet én for én. Udfordringerne er grupperet i tre kategorier:

1. *Udfordringer med proces* – det vil sige udfordringer med de enkelte procestrin i det økonomiske tilsyn fra indlevering af data over vurdering af økonomien til kommunikation af resultatet af tilsynet.
2. *Udfordringer med vurderingsgrundlag* – det vil sige udfordringer med det grundlag, som det økonomiske tilsyn er baseret på, for eksempel budgetskemaer, årsrapport og revisorerklæringer.
3. *Substansudfordringer* – det vil sige konkrete problemstillinger vedrørende forsvarlig drift af sociale tilbud, for eksempel fastsættelse af markedssvarende husleje, kontrol med prissætning af koncerninterne transaktioner og vurdering af kvalitet i forhold til pris.

Identificerede udfordringer

Nummer og beskrivelse

Udfordringer med proces

- 1A. Tilbud overholder ikke tidsfrister for indberetning
- 1B. Stort ressourceforbrug på dataindsamling
- 1C. Vanskeligt at indhente supplerende materiale
- 1D. Manglende sanktionsmuligheder i forbindelse med økonomisk tilsyn
- 1E. Køberkommuner har svært ved at inddrage resultatet af det økonomiske tilsyn

Udfordringer med vurderingsgrundlag

- 2A. Budgetskema er ikke tilstrækkelig detaljeret
- 2B. Indberetning af nøgletal er af varierende kvalitet
- 2C. Mangelfuldt grundlag for vurdering af offentlige tilbud
- 2D. Gab mellem budget og regnskab
- 2E. Varierende kvalitet i revisionen

Substansudfordringer

- 3A. Vanskeligt at fastsætte markedsværdi for ejendomsomkostninger
- 3B. Ingen standard for aflønning af ledere
- 3C. Intet sammenligningsgrundlag for bestyrelses honorarer
- 3D. Sammenblandet tilbuds- og privatøkonomi i enkeltmandsvirksomheder
- 3E. Misbrug af midler
- 3F. Interessekonflikter og nærtstående parter
- 3G. Manglende indblik i takst og belægning
- 3H. Oparbejdelse af egenkapital og udbetaling af overskud
- 3I. Varierende vurderinger af forholdet mellem pris og kvalitet
- 3J. Underrapportering af omkostninger i kommunale tilbud
- 3K. Transaktioner i koncerner eller koncernlignende konstruktioner

Kilde: Interview med socialtilsyn og interessenter samt Deloitte's analyse.

1. Udfordringer med proces

En række processuelle udfordringer vanskeliggør et effektivt økonomisk tilsyn, herunder rettidighed hos tilbud og stort ressourceforbrug på indhentning af datamateriale.

UDFORDRING 1A

Tilbud overholder ikke tidsfrister for indberetning

Type	Proces 	Grundlag	Substans
Udfordring	Tilsynene rapporterer, at de har betydelige udfordringer med at indhente den nødvendige information fra tilbuddene til tiden. Det gælder særligt årsbudgetterne, de reviderede årsregnskaber og de økonomiske nøgletal, som tilbuddene skal indberette på Tilbudsportalen. Denne analyse har som tidligere nævnt også fundet store mangler i de indberettede nøgletal på portalen. For eksempel fremgår der ikke regnskabsnøgletal for 2016 og 2017 for henholdsvis cirka 25 procent og 65 procent af tilbuddene. Manglerne afspejler, at mange tilbud ikke overholder tidsfristerne for indberetning af eksempelvis årsbudgettet (mellem 1. oktober og 15. november afhængigt af tilbudstype). Tilsynene har indenfor de givne rammer ingen sanktionsmuligheder overfor de tilbud, der ikke indsender informationen rettidigt.		
Målgruppe	Socialtilsynene angiver, at det særligt er de kommunale tilbud, der ikke indsender information rettidigt.		
Konsekvenser	Tilbuddenes manglende overholdelse af tidsfrister kan medføre: • Godkendelse af budgetter og tilbud på mangelfuldt grundlag, da det ikke er hensigtsmæssigt at lukke tilbud på grund af mangel på økonomioplysninger. • Manglende gennemførelse af det økonomisk tilsyn. • Øget ressourceforbrug på at rykke for materialer.		
Omfang	Moderat – I gennemgangen af tilsynsrapporter henvises der i 6 procent af tilfældene til manglende datagrundlag.		

UDFORDRING 1B

Stort ressourceforbrug på dataindsamling

Type	Proces 	Grundlag	Substans
Udfordring	Socialtilsynene bruger forholdsvis mange ressourcer på at tjekke og rykke for data, fordi det i vid udstrækning foregår manuelt. Der skal løbende holdes øje med, om tilbuddene har indberettet det lovpligtige materiale på Tilbudsportalen. Registreringen af, om data er indsendt, og eventuel udsendelse af rykkere foregår manuelt, hvilket lægger beslag på forholdsvis mange ressourcer. Ét tilsyn har for eksempel ansat en ressource til udelukkende at holde øje med, hvornår der kommer materiale fra tilbuddene og til at dokumentere det. Der bruges også ressourcer på at rykke tilbud, der ikke overholder fristerne. Ét tilsyn har besluttet fremadrettet kun at rykke en enkelt gang, fordi ressourceforbruget på udsendelse af gentagne rykkere blev for højt i forhold til udbyttet.		
Målgruppe	Processerne er manuelle for alle tilbud, men der bruges forholdsmæssigt flere ressourcer på at rykke offentlige tilbud, da de oftere misligholder tidsfrister, jf. udfordring 1A.		
Konsekvenser	De ressourcer, der anvendes på at indsamle og koordinere indsamling af materiale manuelt, kunne i stedet være anvendt på selve tilsynene og derved give et mere effektivt tilsyn.		
Omfang	Betydeligt – Samtlige tilsyn giver udtryk for at bruge forholdsvis mange ressourcer på at registrere og rykke for materiale.		

1. Udfordringer med proces

Socialtilsynene oplever, at det kan være vanskeligt at få supplerende materiale fra tilbud, og de har få sanktionsmuligheder i det økonomiske tilsyn.

UDFORDRING 1C

Vanskeligt at indhente supplerende materiale

Type	Proces 	Grundlag	Substans
Udfordring	Der er i kortlægningen blevet afdækket udfordringer med at indhente supplerende materiale hos tilbud, hvor tilsynet ønsker et dybere indblik i økonomien. Socialtilsynene skal i det økonomiske driftstilsyn tage udgangspunkt i de oplysninger, der fremgår af budgetskeam, budget- og regnskabsnøgletal, revisionspåtegninger og de private tilbuds årsregnskaber. Hvis disse oplysninger vurderes ikke at være tilstrækkelige, kan socialtilsynet efter en konkret vurdering indhente supplerende oplysninger hos tilbuddet, driftsherren eller revisor. Nogle tilsyn forklarer, at de har let adgang til supplerende materiale, mens andre tilsyn oplever, at det er meget svært at indhente denne form for materiale. De beretter om at blive mødt af advokater mv., når de forespørger ekstra materiale. I den forbindelse opleves lovgrundlaget ikke i tilstrækkelig grad at give hjemmel til at indhente supplerende oplysninger.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Der bruges uhensigtsmæssigt mange ressourcer på at indhente materiale, og der kan være tilfælde, hvor tilsynene ikke får adgang til materiale, der kan bistå til at belyse mistanker om eksempelvis misbrug af midler.		
Omfang	Moderat – Nogle tilsyn rapporterer, at de har store problemer med at få supplerende materiale, mens andre beretter om en god dialog med tilbud, hvor der ikke tilbageholdes information.		

UDFORDRING 1D

Manglende sanktionsmuligheder i forbindelse med økonomisk tilsyn

Type	Proces 	Grundlag	Substans
Udfordring	Tilsynene rapporterer, at der er få sanktionsmuligheder i forbindelse med det økonomiske tilsyn. De manglende sanktionsmuligheder knytter sig overordnet set til tre problemstillinger: 1. Socialtilsynene oplever, at det er vanskeligt at få adgang til materiale indenfor de givne frister, jævnfør udfordring 1A, men de har ingen muligheder for at sanktionere tilbuddene ved manglende overholdelse af fristerne. 2. Socialtilsynene har ingen sanktionsmuligheder ved mindre uoverensstemmelser i økonomien, herunder mindre uklarheder i budgettet, da det vil være et uforholdsmæssigt radikalt skridt ikke at godkende budgettet og lukke tilbuddet. 3. Socialtilsynene har også begrænsede sanktionsmuligheder ved mere alvorlige økonomiske udfordringer med eksempelvis gennemsigtigheden i økonomien. Formelt set skal socialtilsynene alene godkende budgettet i sin helhed, og så længe budgettet i sin helhed ser fornuftigt ud, og de ikke kan påvise direkte ulovligheder, er deres eneste mulighed at kommunikere forholdene til køberkommunerne i tilsynets konklusion på Tilbudsportalen. Tilsynene går i dialog med tilbuddene ved uklarheder eller uhensigtsmæssigheder, men hvis det pågældende tilbud ikke ønsker at ændre praksis, har socialtilsynet de facto ikke flere muligheder.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Socialtilsynene kan i vid udstrækning alene orientere omverdenen om eventuelle uhensigtsmæssigheder, og de har få midler udover dialog til at sikre bæredygtighed, gennemsigtighed og sammenhæng mellem pris og kvalitet i tilbuddenes økonomi.		
Omfang	Moderat – En gennemgang af 150 tilsynsrapporter viser, at der i 27 procent af tilfældene er bemærkninger til tilbuddenes økonomi.		

1. Udfordringer med proces

Kommunikationen på Tilbudsportalen har en form, der gør det vanskeligt for de kommunale sagsbehandlere at forstå og handle på beskrivelserne i tilsynsrapporterne om økonomien.

UDFORDRING 1E

Køberkommuner har svært ved at inddrage resultatet af det økonomiske tilsyn

Type	Proces 	Grundlag	Substans
Udfordring	Socialtilsynene har få sanktionsmuligheder, når det gælder økonomiske tilsyn, da forholdene sjældent er af en sådan karakter, at socialtilsynene ikke kan godkende budget eller faglig indsats, jævnfør udfordring 1D. Deres primære værktøj er i stedet at kommunikere eventuelle opmærksomhedspunkter til køberkommunerne gennem tilsynsrapporternes konklusioner på Tilbudsportalen. De økonomiske forhold kan dog ofte være af teknisk karakter eller være svære at beskrive på en måde, der gør det klart for køberkommunerne, om det er noget, de bør handle på. Deloitte har gennemgået 150 tilsynsrapporter, og der er bemærkninger til økonomien i cirka en tredjedel af rapporterne. Knap halvdelen af bemærkningerne er af en sådan karakter, at det kan være svært at gennemskue problemstillingerne for køberkommunerne, jævnfør eksemplerne til højre, især da målgruppen er kommunale sagsbehandlere, der arbejder med at visitere udsatte borgere og ikke har en økonomisk faglighed.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Der er betydelig risiko for, at kommunerne ikke inddrager resultatet af det økonomiske tilsyn i deres vurdering af et tilbud, når de køber pladser. Det reducerer effekten af det økonomiske tilsyn betydeligt.		
Omfang	Betydeligt – Der er bred enighed blandt de interessenter, der er inddraget i analysen, om, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad forstår og inddrager konklusionerne fra det økonomiske tilsyn med tilbud.		

Kommunikation til kommuner på Tilbudsportalen

Tre eksempler

Eksempel 1

Socialtilsynet vurderer, at budgettet i [tilbuddet] er bæredygtigt.

Socialtilsynet vil fremadrettet i samråd med [kommunen] få afstemt forventninger til udfyldelse af budgetskeemaer samt sikre, at skemaet opfylder de lovmæssige krav, der stilles. Tilsynet har særlig opmærksomhed på, at der er borgere, som er visiteret til tilbuddet på forskellig grundlag, ligesom der er arealer i tilbuddet, som benyttes af medarbejderne, og hvor det er borgerne, der betaler huslejen.

Tilbuddet har indgået aftale om erhvervslejemål af bofællesskabet med LEV. Der er i 2017 en større huslejeudgift end hidtil.

Eksempel 2

Socialtilsynet vurderer at tilbuddets økonomi er bæredygtig og sikrer målgruppen mødes af medarbejdere med relevante kompetencer.

Tidligere har tilbuddet haft et opmærksomhedspunkt vedrørende tilbuddets afskrivning på egen bygninger skal udspecificeres i tilbuddets budget. Jf. Lov om socialtilsyn og socialtilsynet bemærker i tilbuddets budget for 2017, at dette ikke er udspecificeret, hvilket anbefales at gøre.

Socialtilsynet noterer sig, at midler til kompetenceudvikling er faldet væsentligt og vil fremadrettet følge dette. Socialtilsynet bemærker ligeledes at tilbuddets ejendomsomkostninger er steget fra 2016 til 2017.

Eksempel 3

Socialtilsynet vurderer fortsat at lønniveau til leder, indehaver og pædagogmedhjælper langt overstiger generelle lønninger i tilsvarende stillinger, og konstaterer, at der af budget for 2017 fremgår et uændret lønniveau til leder og medindehaver. Socialtilsynet bemærker, at leder og medindehaver samt pædagogmedhjælper fortsat modtager høje lønninger og pensioner, hvilket har socialtilsynets opmærksomhed og vurdering af, at der ikke er sammenhæng mellem tilbuddets økonomi og den kvalitet der ydes i tilbuddet set i forhold til målgruppen.

Det vurderes videre at tilbuddets økonomi er bæredygtig, trods der i 2016 forekommer udlodning af egenkapital.

Ydermere vurderes at der er gennemsigtighed og socialtilsynet vurderer, at tilbuddet i budget 2018 bør specificere de totale udgifter til ledelse under kategorien ledelse.

Kilde: Eksempler fra Deloitte's gennemgang af 150 tilsynsrapporter.

2. Udfordringer med vurderingsgrundlag

Vurderingsgrundlaget for det økonomiske tilsyn er ikke tilstrækkelig detaljeret og er ikke af tilstrækkelig kvalitet.

UDFORDRING 2A

Budgetskema er ikke tilstrækkelig detaljeret

Type	Proces	Grundlag 	Substans
Udfordring	Socialtilsynene giver udtryk for, at kvaliteten af det økonomiske tilsyn er påvirket af, at budgetskemaet er meget overordnet. Den lave detaljeringsgrad er en udfordring i forhold til at sikre gennemsigtighed i økonomien. Derudover giver den lave detaljeringsgrad praktiske udfordringer i forhold til at vurdere sammenhæng mellem pris og kvalitet. Socialtilsynene oplever især, at det kunne være hensigtsmæssigt med en højere detaljeringsgrad for de borgerrettede udgifter, for eksempel udgifter til løn og aktiviteter. Problemstillingen forstærkes af, at der ikke skal udarbejdes afdelingsbudgetter for tilbud med flere afdelinger, hvorfor socialtilsynet ikke har indsigt i økonomien i den enkelte afdeling.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Det overordnede budget svækker det økonomiske tilsyn med sociale tilbud. Socialtilsynet har vanskeligt ved at udtale sig om pris i forhold til kvalitet, når de borgerrettede udgifter ikke er nærmere specificeret, og derudover kan det være uigennemskueligt, hvad budgettet dækker over.		
Omfang	Betydeligt – Udfordringen med højt aggregerede budgetter angår alle tilbud. Den specifikke udfordring med manglende afdelingsbudgetter angår dog primært offentlige tilbud.		

UDFORDRING 2B

Indberetning af nøgletal er af varierende kvalitet

Type	Proces	Grundlag 	Substans
Udfordring	Tilbuddene indberetter selv nøgletal på Tilbudsportalen som del af årsrapporteringen. Revisor skal føre tilsyn med, at nøgletallene er i overensstemmelse med regnskabet, men forskydning i tidspunkt for revision og tilbuddenes egen indberetning betyder, at det er svært for revisor at leve op til kontrollen. Socialtilsynene fremhæver, at det kan være svært at sikre, at tilbuddene indberetter data, jævnfør udfordring 1A. Derudover har Deloitte konstateret, at data fra Tilbudsportalen er mangelfulde og af svingende kvalitet, hvilket følgende er eksempler på: • Medio august 2018 har alene 45 procent af tilbuddene indberettet nøgletal for 2017. • Blot lidt over hvert femte tilbud har indberettet samtlige nøgletal. • Data er tydeligt fejlbehæftede i cirka 2 procent af de offentlige nøgletal og cirka 1 procent af de private nøgletal.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Manglende nøgletal eller nøgletal af lav kvalitet svækker socialtilsynenes mulighed for at føre tilsyn med tilbuddenes anvendelse af midlerne. Derudover gør det mangelfulde datagrundlag det svært for tilsynene at udarbejde analyser og benchmarktal. Benchmarkdata vil kunne styrke socialtilsynenes mulighed for at vurdere omkostningsniveauet i det enkelte tilbud. Ankestyrelsen har i flere afgørelser lagt vægt på, at tilsynene ikke i tilstrækkelig grad har kunnet redegøre for, hvorfor eksempelvis en lederløn eller et bestyrelseshonorar vurderes for højt.		
Omfang	Betydeligt – Det vurderes som et stort problem for tilsynene, at de ikke har adgang til retvisende data.		

2. Udfordringer med vurderingsgrundlag

Vurderingsgrundlaget for den realiserede økonomi i offentlige tilbud er svagere end i private tilbud, og årsrapportens form gør det vanskeligt for tilsynet at konstatere budgetafvigelse.

UDFORDRING 2C

Mangelfuldt grundlag for vurdering af offentlige tilbud

Type	Proces	Grundlag 	Substans
Udfordring	Samtlige socialtilsyn peger på, at de har en udfordring med at føre økonomisk tilsyn med offentlige tilbud. I modsætning til de private tilbud udarbejdes der ikke et selvstændigt regnskab med tilhørende revision for det enkelte tilbud. I stedet indgår revisionen af tilbuddene i den samlede revision af kommunen, hvor de enkelte tilbud kan være omfattet af stikprøver. Socialtilsynene har dermed begrænset indsigt i, hvordan midlerne faktisk er anvendt, og revisionen tager ikke stilling til økonomien i det enkelte tilbud.		
Målgruppe	Offentlige tilbud.		
Konsekvenser	I praksis føres der i begrænset omfang tilsyn med den realiserede økonomi i offentlige tilbud.		
Omfang	Moderat – På den ene side svækker den manglende indsigt i offentlige tilbuds forbrugte midler gennemsigtigheden og socialtilsynets mulighed for at vurdere sammenhæng mellem pris og kvalitet i indsatsen for borgerne og mellem købt og leveret ydelse. På den anden side vurderer Deloitte ikke, at den manglende revision af det enkelte tilbud medfører en forhøjet risiko for decideret misbrug af midler.		

UDFORDRING 2D

Gab mellem budget og regnskab

Type	Proces	Grundlag 	Substans
Udfordring	Socialtilsynene skal lægge revisors erklæring til grund for det økonomiske tilsyn, og socialtilsynenes rolle er at godkende budgetterne. Socialtilsynenes mulighed for at føre økonomisk tilsyn er svækket af, at: - Budget og årsrapport ikke følger samme form og ikke har samme poster, hvilket gør det vanskeligt at følge op på budgetposterne. - Socialtilsynene har begrænsede muligheder for at påtale betydelige afvigelser fra budgettet, for eksempel at de budgetterede personaleressourcer ikke har været anvendt, hvor der i stedet er realiseret et overskud. - Revisor ikke er pålagt at tage stilling til, om det realiserede regnskab i hovedtræk følger det budget, som socialtilsynet har godkendt.		
Målgruppe	Gabet mellem budget og regnskab eksisterer for alle tilbud, men problemstillingen vedrørende realisering af overskud er forbeholdt private tilbud.		
Konsekvenser	Gabet mellem budget og regnskab i både form og ansvarsområde bidrager til, at socialtilsynene kan have svært ved at vurdere og påtale eventuelle udfordringer med kvalitet i forhold til pris.		
Omfang	Betydeligt.		

2. Udfordringer med vurderingsgrundlag

Socialtilsynene giver udtryk for usikkerhed om grundigheden af revisionserklæringer for private tilbud.

UDFORDRING 2E

Varierende kvalitet i revisionen

Type	Proces	Grundlag 	Substans
Udfordring	Socialtilsynene oplever, at en del revisorerklæringer vedrørende private tilbud ikke tager udgangspunkt i den gældende bekendtgørelse om revision af private tilbud, der er underlagt lov om socialtilsyn. For det første oplever tilsynene, at der ofte ikke revideres med udgangspunkt i revisionsbekendtgørelsen på området, herunder de særlige punkter om nøgletal, markedsleje, bestyrelseshonorarer og koncernforhold. For det andet kan der være mangler i den lovkrævede forvaltningsrevision. Der tages således ikke i tilstrækkelig grad stilling til, om anvendelsen af de offentlige midler, der finansierer tilbuddet, er forvaltet sparsommeligt, produktivt og effektivt. For det tredje er det også vanskeligt for revisor at afdække holdbarheden af specifikke forhold, for eksempel om der er tale om en markedssvarende husleje, eller om koncerntransaktioner foregår til markedspris. Deloitte har gennemgået 34 tilfældigt udvalgte regnskaber og revisionserklæringer under Socialtilsyn Hovedstaden og har fundet, at: • Ingen revisorer tager forbehold for regnskabet, men 12 procent har tilføjelser til regnskabet. • Det ikke fremgår entydigt af halvdelen af erklæringerne, at der er revideret i henhold til revisionsbekendtgørelsen.		
Målgruppe	Private tilbud.		
Konsekvenser	Det er revisor, der skal revidere tilbuddenes årsregnskab, og manglende bevidsthed om de skærpede regler for revision af private tilbud kan betyde, at der foregår uhensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler, uden at det kommer for dagens lys.		
Omfang	Moderat.		

3. Substansudfordringer

Det er en udfordring for socialtilsynene at sikre rimelighed i tilbuddenes ejendomsomkostninger og aflønning af ledere, der især for private tilbud varierer betydeligt.

UDFORDRING 3A

Vanskeligt at fastsætte markedsværdi for ejendomsomkostninger

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Der knytter sig en række problemstillinger til ejendomsomkostningerne: - Der har været eksempler på, at tilbud har lejet sig ind i bygninger ejet af ejer, leder eller andre nærtstående parter til højere pris end markedslejen. - Hvis tilsynet ikke kan dokumentere, at lejen er højere end markedslejen, er der ikke hjemmel til at gøre indsigelse. Socialtilsynet kan initiere en valuarvurdering, hvor det enten er tilsynet eller tilbuddet, der indgår aftale med en valuar. Et tilsyn har oplevet, at valuar har haft en personlig relation til ejeren af det pågældende tilbud. - Det kan være svært at fastlægge markedslejen, hvor markedet er svagt, for eksempel i udkantsområder, hvor tilbuddet er den eneste potentielle lejer af bygningerne. - Offentlige ejere undervurderer til tider markedslejen eller reelle omkostninger forbundet med egne bygninger, hvilket forplanter sig til en kunstigt lav tilbudstakst. - For høj husleje er ikke den eneste måde at trække penge ud af tilbud på. Tilbuddet kan finansiere renovering/ombygning, hvor værdiforøgelsen tilfalder ejeren af bygningen. Eller tilbuddet kan betale høje administrationsomkostninger eller forbrugsafgifter til et ejendomsselskab, eventuelt i en koncern.		
Målgruppe	Udfordringen angår principielt alle tilbud, men udfordringerne med uansvarlig brug af midler angår hovedsageligt private tilbud.		
Konsekvenser	Ejendomsudgifter fremhæves som en post, hvor der systematisk og over tid kan oparbejdes en fortjeneste, som ikke kan betegnes som forsvarlig brug af offentlige midler.		
Omfang	Betydeligt – Udfordringerne med at fastsætte det rimelige niveau for ejendomsomkostninger er udbredt hos både private og offentlige tilbud, men egentlig misbrug af midler er sjælden.		

UDFORDRING 3B

Ingen standard for aflønning af ledere

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Aflønning af ledere i sociale tilbud har i enkelte tilfælde et omfang, der kan være i strid med princippet om ansvarlig brug af offentlige midler. Aflønningen kan have flere former: - Direkte løn for lederrolle - Udloddet overskud til leder, som ejer tilbuddet - Løn for flere roller, for eksempel at leder også er sovende nattevagt Tilsynene er opmærksomme på, at aflønningen af enkeltpersoner kan have en størrelse, hvor der kan være tale om uforsvarlig brug af offentlige midler. Der foreligger dog ikke en standard for, hvad der er en rimelig aflønning, og socialtilsynene har derfor begrænsede muligheder for at gå ind i aflønningsspørgsmål. Det er tilbuddet selv – typisk bestyrelsen – der fastsætter lederens løn, og socialtilsynene har ikke hjemmel til at påbyde et tilbud at ændre lederlønninger. De har dog mulighed for at kommunikere på Tilbudsportalen, at en del af taksten går til en forholdsvis høj lederløn. Socialtilsynene har ikke umiddelbart indsigt i aflønning af enkeltpersoner i et tilbud, men kan efterspørge det ved behov. Derfor findes der heller ikke et systematisk indblik i aflønningen på tværs af sociale tilbud. Der findes dog eksempler på, at ejere/ledere af selv små tilbud samlet tjener over 1 mio. kr. årligt i løn og overskud.		
Målgruppe	Private tilbud.		
Konsekvenser	Der bruges en uforholdsmæssig stor del af midlerne på at aflønne ledere. Det kan i visse tilfælde gå ud over kvaliteten i tilbuddet og derfor også forholdet mellem pris og kvalitet.		
Omfang	Moderat – Der findes eksempler på forholdsvis stor personlig indtjening.		

3. Substansudfordringer

Bestyrelseshonorarer skal være indenfor rimelighedens grænser, og det kan være svært at isolere tilbudsøkonomien i enkeltmandsvirksomheder.

UDFORDRING 3C

Intet sammenligningsgrundlag for bestyrelseshonorarer

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Socialtilsynene skal føre tilsyn med, at vederlag til bestyrelsesmedlemmer ikke overstiger, hvad der anses for sædvanligt efter hvervets art og arbejdsomfang. Hertil lægges revisors erklæring til grund for vurderingen. Nogle tilsyn har eksempler på høje bestyrelseshonorarer, uden at revisor har bemærket det i erklæringen. Socialtilsynene angiver, at Ankestyrelsen har stillet så udførlige krav til sammenligningsgrundlaget, at det i praksis ikke er muligt at forfølge en sag om for høje bestyrelsesvederlag. Ankestyrelsen har fastslået, at socialtilsynet skal anvende oplysninger om arbejdsopgaver, tidsforbrug, kompetencer mv. ved vurderingen af vederlagets rimelighed. Socialtilsynene oplyser, at de ikke har hjemmel til systematisk at indsamle informationerne og etablere et sammenligningsgrundlag, og at det i praksis heller ikke er muligt. Tilsynet kan dog indgå i en dialog med tilbuddet om aflønningen af bestyrelsesmedlemmer og endelig vælge at formidle det til køberkommunerne via Tilbudsportalen.		
Målgruppe	Private tilbud.		
Konsekvenser	Der er en risiko for, at der anvendes uforholdsmæssigt mange midler på en bestyrelse, der i stedet kunne gå til den direkte drift af tilbuddet og de borgerrelaterede aktiviteter.		
Omfang	Lille – Socialtilsynene oplyser, at det er sjældent, at bestyrelseshonorarer er så store, at det kan udgøre et problem.		

UDFORDRING 3D

Sammenblandet tilbuds- og privatøkonomi i enkeltmandsvirksomheder

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Et privat tilbud kan drives under forskellige virksomhedsformer, herunder som enkeltmandsvirksomhed. Enkeltmandsvirksomhed er en virksomhedsform, hvor virksomheden er privat ejet. Virksomhedsformen er karakteriseret ved, at der kun er én enkelt ejer af virksomheden. Det er relativt let at starte en enkeltmandsvirksomhed administrativt såvel som økonomisk. Det kan være u hensigtsmæssigt, at tilbud kan drives som enkeltmandsvirksomhed, da tilbuddet ikke er en selvstændig juridisk enhed, og tilbuddets økonomi ikke kan adskilles fra ejerens privatøkonomi. Tilbuddets aktiver tilhører ejeren, og overskud i tilbuddet indgår i ejerens privatøkonomi. Det kan give en lav grad af gennemsigtighed i tilbuddets økonomi og gøre det vanskeligt at føre økonomisk tilsyn med, om det pågældende tilbud er økonomisk bæredygtigt og har den tilstrækkelige ramme til at kunne levere kvalitet fremadrettet i forhold til målgruppen og prisen. Mange af de tilbud, som tilsynene oplever vanskelige at føre økonomisk tilsyn med, er enkeltmandsvirksomheder.		
Målgruppe	Enkeltmandsvirksomheder.		
Konsekvenser	Større sandsynlighed for uigennemsigtig tilbudsøkonomi og potentielt misbrug af midler, da der er en naturlig sammenblanding af tilbuddets økonomi og ejerens privatøkonomi.		
Omfang	Lavt – 52 tilbud ud af i alt 750 private tilbud er enkeltmandsvirksomheder.		

3. Substansudfordringer

Socialtilsynene har enkelte sager om misbrug af midler, og der er ofte personsammenfald, der kan danne grundlag for en mistanke om uhensigtsmæssig brug af offentlige midler.

UDFORDRING 3E

Misbrug af midler

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Socialtilsynene skal sikre ansvarlig anvendelse af de offentlige midler, der finansierer de sociale tilbud. Herunder hører i særlig grad forebyggelse af misbrug af midler. Der er en forventning hos tilsynene om, at reel misbrug af midler primært kan foregå i den private sektor. Misbrug af midler kan eksempelvis ske, hvis der er sammenblanding mellem privat- og tilbudsøkonomi. En form for misbrug kan være indkøb eller posteringer, der ikke vedkommer tilbuddets drift, men indgår som privatforbrug. En anden form kan være uforholdsmæssigt store indkøb af inventar, der anvendes i et tilbud, der også er privat bolig. Der kan også forekomme indkøb af dyre biler, der også anvendes i privatregi.		
Målgruppe	Primært private tilbud.		
Konsekvenser	Misbrug af midler strider direkte mod formålet om at sikre ansvarlig anvendelse af offentlige midler, og det vil i mange tilfælde også være strafbart.		
Omfang	Lavt/moderat – Socialtilsynene har sager om decideret misbrug af midler, men det er et fåtal.		

UDFORDRING 3F

Interessekonflikter og nærtstående parter

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Socialtilsynene rapporterer, at de i visse tilfælde oplever personsammenfald, der kan føre til interessekonflikter og danne grundlag for mistanke om uhensigtsmæssig brug af midler. Personsammenfaldene og de potentielle interessekonflikter kan tage mange former: • En leder kan også være ejer og sidde i bestyrelsen, hvilket betyder, at lederen er med til at godkende egen løn, at ejeren er med til at godkende overskud mv. • Bestyrelsen kan bestå af nære venner og familie, der derudover er beskæftiget i botilbuddet. • Leder/ejer eller bestyrelsesmedlemmer ejer de bygninger, som tilbuddet lejer sig ind i. • Leder eller ejer af tilbuddet ejer andre firmaer, der leverer ydelser til tilbuddet, for eksempel rengøring, regnskab eller ejendomsadministration. • Ejer af bygningerne har en nærtstående relation til ejendomsrådgiveren, der vurderer værdi og rimelig husleje. Nøglepersonerne går igen i sociale tilbud. Cirka en tredjedel af de personer, der ifølge CVR er ejer af eller er leder eller bestyrelsesmedlem i et tilbud, har også en eller flere roller i andre tilbud. Socialtilsynene har i dag begrænsede muligheder for at skabe sig overblik over personsammenfald og potentielle interessekonflikter.		
Målgruppe	Private tilbud.		
Konsekvenser	Personsammenfald og interessekonflikter kan danne grundlag for mistanke om uhensigtsmæssig brug af midler.		
Omfang	Moderat – Mange tilbud har personkonstellationer, der kan udgøre et problem, men de dækker langt fra altid over uhensigtsmæssig brug af midler.		

3. Substansudfordringer

Socialtilsynene mangler indblik i, om tilbuddene leverer den godkendte ydelse, og private tilbud kan udlodde overskud uden at have en solid økonomi eller levere den godkendte ydelse.

UDFORDRING 3G

Manglende indblik i takst og belægning

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Manglende indblik i takst og belægning gør det vanskeligt for socialtilsynene at vurdere sammenhængen mellem pris og kvalitet og vanskeligt for køberkommunerne at sikre sig, at den leverede ydelse svarer til det aftalte. Det skal ses i sammenhæng med, at: - Der aktuelt ikke er mulighed for at følge op på forholdet mellem budget og det realiserede forbrug i årsregnskabet, for eksempel når det gælder bemanning, normering og medarbejdernes uddannelsesniveau i et socialt tilbud. - Visiterende kommuner har ansvaret for at føre et personrettet tilsyn med den enkelte borgers trivsel og udvikling. For eksempel skal den visiterende kommune føre tilsyn med, om anbringelsesstedet behandler borgeren hensigtsmæssigt i forhold til borgerens problemstillinger og behov, og om borgeren trives og udvikler sig positivt.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Den leverede ydelse modsvarer ikke den godkendte ydelse eller den ydelse, der er aftalt med køberkommunen.		
Omfang	Moderat – Udfordringen gør sig gældende i større eller mindre udstrækning i de fleste tilbud.		

UDFORDRING 3H

Oparbejdelse af egenkapital og udbetaling af overskud

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Alle sociale tilbud har mulighed for at generere overskud. Private tilbud, der ikke er fonde, har derudover som alle andre private virksomheder mulighed for at oparbejde egenkapital og udlodde overskud til ejerne. Der er eksempler på meget store overskud i sektoren (vedvarende overskudsgrad over 20 procent), der kan give anledning til at overveje, om der er den fornødne sammenhæng mellem pris og kvalitet. Derudover er der eksempler på, at private tilbud har budgetteret med en normering og et aktivitetsniveau for borgere, der ikke realiseres i løbet af året. Midlerne bliver i stedet til overskud, der udloddes til tilbuddets ejer.		
Målgruppe	Private tilbud.		
Konsekvenser	Der udloddes overskud, der i stedet burde anvendes til at konsolidere tilbudsøkonomien eller gå til at levere en ydelse til borgerne i tilbuddet.		
Omfang	Moderat – Der er tilbud, hvor midlerne går til at oparbejde egenkapital eller udlodde overskud i stedet for til borgerne.		

3. Substansudfordringer

Manglende sammenligningsgrundlag gør det svært for tilsynene at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet i tilbuddene, og nogle kommuner underrapporterer omkostninger i deres tilbud.

UDFORDRING 3I

Varierende vurderinger af forholdet mellem pris og kvalitet

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Socialtilsynet skal i det økonomiske tilsyn tage stilling til, om tilbuddets økonomi giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen og i forhold til tilbuddets målgruppe. Forholdet mellem pris og kvalitet er svært at vurdere, når tilsynene ikke har et referencegrundlag at foretage sammenligningen ud fra. Der er et stort fortolkningsrum i vurderingen af pris og kvalitet, og det betyder, at der kan være store forskelle i praksis mellem de fem socialtilsyn, når de eksempelvis skal tage stilling til, om normering og aflønningsniveau er rimeligt, eller bare generelt hvad den rigtige pris for et tilbud er. Det er ikke tilsynets opgave at godkende taksten, men tilsynet skal godkende budgettet, der er det basale grundlag for takstudregningen.		
Målgruppe	Alle tilbud.		
Konsekvenser	Socialtilsynene har forskellige vurderinger af, om tilbuddene har den fornødne kvalitet i forhold til prisen. Variationen knytter sig både til det samlede udgiftsniveau og enkeltposter, for eksempel antal ansatte, lønniveau og aktivitetsomkostninger.		
Omfang	Moderat.		

UDFORDRING 3J

Underrapportering af omkostninger i kommunale tilbud

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Socialtilsynene, Selveje Danmark, LOS og Dansk Erhverv peger på, at en del kommuner underrapporterer omkostninger, som helt eller delvist ligger andre steder i kommunen end i tilbuddene. Det kan fx dreje sig om omkostninger til: • Administration • Kompetenceudvikling • Udviklingskonsulenter o.l. • Fagpersonale delt mellem tilbud • Ejendom Det betyder potentielt, at kommunerne anvender takster, der ikke kan dække de reelle omkostninger ved at drive tilbuddet. Det skal dog bemærkes, at kommunerne ofte skal følge centralt fastsatte satser og regler for fx overhead og opgørelse af ejendomsomkostninger. Deloitte har ikke haft adgang til budgetter som del af analysen og har begrænsede muligheder for at efterprøve omfanget af udfordringen. Det fremgår dog af nøgletallene, at ca. 12 pct. af de offentlige botilbud eksklusive § 105-tilbud angiver ejendomsomkostninger svarende til mindre end 2,5 pct. af omsætningen, hvilket vurderes at være meget lavt. Se i øvrigt gennemgangen af ejendomsomkostninger.		
Målgruppe	Kommunale tilbud.		
Konsekvenser	Potentielt kunstigt lave takster i nogle tilbud underminerer prisgennemsigtigheden på Tilbudsportalen og såvel kommunernes som socialtilsynenes mulighed for at vurdere, hvad der udgør en fornuftig sammenhæng mellem pris og kvalitet.		
Omfang	Moderat – Udfordringen er forholdsvis udbredt blandt kommuner med egne tilbud.		

3. Substansudfordringer

Socialtilsynene oplever udfordringer med at sikre, at transaktioner i koncerner og koncernlignende konstruktioner foregår til markedspris.

UDFORDRING 3K

Transaktioner i koncerner eller koncernlignende konstruktioner

Type	Proces	Grundlag	Substans 
Udfordring	Socialtilsynene skal sikre, at interne transaktioner i koncerner eller koncernlignende konstruktioner (koncerner mv.) foregår til markedspris og ikke er udtryk for over- eller dobbeltfakturering. Koncernlignende konstruktioner er ikke et selskabsretligt begreb, men et begreb, der udspringer af lov om socialtilsyn, jævnfør boksen til højre. Socialtilsynene peger blandt andet på følgende udfordringer for tilsynet med koncerner og koncernlignende konstruktioner: • Det er meget få tilbud, der falder indenfor den nuværende definition af koncernlignende konstruktioner. • Koncerner kan unddrage sig sammenhængende tilsyn ved at flytte hovedadresse til et område, der hører under et andet tilsyn. • Regnskabet for det enkelte tilbud kan blive uigennemsiagtigt i koncerner mv. Enten fordi der aflægges regnskab for den samlede juridiske enhed, eller fordi der anvendes fordelingsnøgler til at fordele centrale omkostninger. • Der er et betydelig fortolkningsrum, i forhold til hvad der udgør en markedspris for en intern transaktion. • Der er ikke umiddelbart et grundlag for at vurdere den realiserede interne handel, da der alene er krav om at udspecificere samhandlen i en koncernnote i budgettet. • Ved mistanke om uregelmæssigheder har tilsynet alene hjemmel til at se det enkelte tilbuds regnskab og ikke regnskaber for modparterne i samhandlen.		
Målgruppe	Private tilbud (koncerner eller koncernlignende konstruktioner).		
Konsekvenser	Der kan foregå uforsvarlig brug af offentlige midler i koncerner og koncernlignende konstruktioner, da socialtilsynet har begrænset indsigt i og kontrol med, at intern handel foregår til rimelige priser.		
Omfang	Moderat – 20 procent af de private tilbud afrapporterer på Tilbudsportalen, at de er koncerner eller koncernlignende konstruktioner. I 38 procent af Deloitte's stikprøve af årsregnskaber er der tale om tilbud i et koncernforhold. Revisor har kun i ét tilfælde bemærkninger til relationen og interne transaktioner.		

Koncernlignende konstruktioner

Uddybning

Koncernlignende konstruktioner beskrives i forarbejderne til lov om socialtilsyn som grupper af tilbud og andre private juridiske personer, hvoraf en eller flere er tilbud efter serviceloven, der er omfattet af socialtilsynet, og hvor der, jævnfør selskabslovens regler, ikke er tale om en koncern.

Der vil efter en konkret vurdering kunne være tale om en koncernlignende konstruktion, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. En enkeltperson ejer eller har på anden måde økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse på flere tilbud, eller der er sammenfald i bestyrelses-, leder- eller ejerkreds, herunder sammenfald ved nærtstående familiemedlemmer.
2. Der sker en ikke ubetydelig samhandel, herunder køb, salg, leje og udleje af varer, ydelser, aktiver, fast ejendom mv., hvorfor der er behov for at kunne følge udvekslingen af ydelser og betaling herfor for at sikre, at betalinger sker på markedsvilkår.

Det fremhæves, at begge betingelser skal være opfyldt. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der er personsammenfald. Der skal samtidig være ikke ubetydelig samhandel. Det vil være en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om betingelserne er opfyldt.

Socialtilsynene har i tidligere sager vurderet, at samhandel på omkring 250.000 kr. kan være ikke ubetydelig. Vurderingen vil i det konkrete tilfælde påvirkes af tilbuddets størrelse og samlede omsætning. Vurderingen er ikke prøvet i Ankestyrelsen.

Kapitel 6

Forslag til at styrke og udvikle det økonomiske tilsyn

Indledning

Der er opstillet et bruttokatalog med i alt 18 hovedforslag til at styrke det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

Indledning

I dette kapitel præsenteres et bruttokatalog af forslag til at udvikle og styrke rammerne for det økonomiske tilsyn med sociale tilbud, jævnfør oversigten til højre.

Der er i alt 18 hovedforslag, hvoraf nogle dækker flere alternative udformningsmuligheder.

Læsevejledning

Forslagene er grupperet i tre kategorier:

1. *Forslag til bedre proces og organisering* omfatter forslag til at understøtte det praktiske arbejde med at gennemføre det økonomiske tilsyn.
2. *Forslag til bedre vurderingsgrundlag* omfatter forslag til at styrke grundlaget for at foretage et grundigt og dækkende økonomisk tilsyn og indeholder forslag til for eksempel at ændre budgetskemaer, årsrapport og revisionskrav.
3. *Forslag til løsning af specifikke problemstillinger* omfatter forslag til at løse de konkrete problemstillinger vedrørende forsvarlig drift af sociale tilbud, som analysen har identificeret, for eksempel i forhold til at fastsætte markedssvarende husleje, kontrollere prissætning af koncerninterne transaktioner og vurdere kvalitet i forhold til pris.

På de følgende sider er de identificerede forslag beskrevet ét for ét.

Løsningsforslag

Nummer og beskrivelse

Forslag til bedre proces og organisering

- 1A. Understøtte arbejdsgange, data og analyse digitalt
- 1B. Indføre sanktionsmulighed ved manglende indberetninger
- 1C. Styrke det økonomiske tilsyn gennem mere formaliseret samarbejde
- 1D. Indføre godkendelse af takst

Forslag til bedre vurderingsgrundlag

- 2A. Tilpasse budgetskema
- 2B. Indføre krav om koncernnote i årsrapport
- 2C. Uddybe løn- og aktivitetssomkostninger i årsrapport
- 2D. Øge krav til regnskab og årsrapport
- 2E. Indføre forpligtelse til risikobaseret stikprøvekontrol
- 2F. Etablere national benchmarkdatabase
- 2G. Styrke revisionen

Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

- 3A. Indføre pligt til at orientere om ekstraordinære dispositioner
- 3B. Begrænse muligheden for at drive sociale tilbud indenfor rammerne af enkeltmandsvirksomheder
- 3C. Indføre godkendelse af ejendomskonstruktion og husleje ved oprettelse
- 3D. Etablere hjemmel til gennemgribende vurdering af ejendomsomkostninger
- 3E. Regulere sektoren mere detaljeret
- 3F. Etablere hjemmel til at lukke tilbud ved væsentlige og systematiske budgetafvigelser
- 3G. Udbrede socialtilsynets udviklende rolle til den økonomiske drift

Vurdering af konsekvenser

Deloitte har vurderet konsekvenserne af forslagene på seks centrale parametre, der giver overblik over sammenhæng mellem fordele og ulemper.

Seks vurderingskriterier

Deloitte har vurderet konsekvenserne af forslagene på seks parametre, der samlet set tilvejebringer et systematisk grundlag for at afveje fordele og ulemper.

Det er blandt andet centralt at sikre, at gevinsterne ved yderligere rapporteringskrav, der sikrer gennemsigtighed i økonomien, står mål med de ekstra byrder, forslaget pålægger tilbuddene. Her er det dog væsentligt at bemærke, at de administrative byrder ved det eksisterende økonomiske tilsyn er forholdsvis begrænsede, i forhold til at der anvendes et tocifret milliardbeløb i sektoren.

Selvom nogle af forslagene i bruttokataloget øger den administrative byrde, ændrer de dog ikke grundlæggende ved det samlede forhold mellem tilbuddenes omsætning og ressourceforbruget på tilsyn.

Dynamisk marked 1	Pris-gennemsigtighed 2	Omkostnings-gennemsigtighed 3	Omkostnings-effektivitet 4	Forsvarlig brug af midler 5	Administrativ byrde/regulering 6
Baggrund Tilbuddenes målgrupper kan have meget forskelligartede og sammensatte problemstillinger, og det er et centralt hensyn at have fleksible rammer, der giver mulighed for at opretholde en mangfoldig tilbudsstruktur, der dynamisk kan tilpasses aktuelle behov. Vurderingsparameter Vurderingsparameteren afspejler, om forslaget reducerer eller styrker dynamikken i markedet og mulighederne for fleksibelt at oprette og tilpasse tilbud til aktuelle behov. Vurderingsskala • Reduceret betydeligt • Reduceret • Uændret • Styrket • Styrket betydeligt.	Baggrund Formålet med Tilbudsportalen er at give køberne overblik over det samlede marked for sociale tilbud. Tilbudsportalen giver kommunerne et overblik over tilbud, kapacitet, indsats og pris (takst). Vurderingsparameter Vurderingsparameteren afspejler, om forslaget reducerer eller styrker prisen gennemsigtigheden på markedet, ved at der fremgår retvisende priser på Tilbudsportalen. Vurderingsskala • Reduceret betydeligt • Reduceret • Uændret • Styrket • Styrket betydeligt.	Baggrund Det er et af de tre centrale formål med det økonomiske tilsyn at sikre gennemsigtighed i tilbuddenes økonomi. Det er det særlig vigtigt, at der er gennemsigtighed i, hvad midlerne bliver brugt til. Vurderingsparameter Vurderingsparameteren afspejler, om forslaget reducerer eller styrker gennemsigtigheden i tilbuddenes omkostninger. Vurderingsskala • Reduceret betydeligt • Reduceret • Uændret • Styrket • Styrket betydeligt.	Baggrund Det er et af de tre centrale formål med det økonomiske tilsyn at sikre, at tilbuddenes økonomi giver mulighed for den fornødne kvalitet i forhold til pris og målgruppe. Vurderingsparameter Vurderingsparameteren afspejler, om forslaget reducerer eller styrker omkostningseffektiviteten (forholdet mellem pris og kvalitet). Vurderingsskala • Reduceret betydeligt • Reduceret • Uændret • Styrket • Styrket betydeligt.	Baggrund Det økonomiske tilsyn skal sikre, at midlerne anvendes forsvarligt og går til den tilsigtede indsats, som kommunerne har betalt for. Vurderingsparameter Vurderingsparameteren afspejler, om forslaget reducerer eller styrker kontrollen med, at midlerne anvendes forsvarligt, og at der ikke foregår misbrug af midler. Vurderingsskala • Reduceret betydeligt • Reduceret • Uændret • Styrket • Styrket betydeligt.	Baggrund Det er et væsentligt opmærksomhedspunkt, om forslagene pålægger tilbuddene yderligere administrative byrder, herunder i form af yderligere procesregulering. Vurderingsparameter Vurderingsparameteren afspejler, om forslaget reducerer eller øger procesregulering og den administrative byrde for tilbudsleverandører og socialtilsyn. Vurderingsskala • Øget betydeligt • Øget • Uændret • Mindsket • Mindsket betydeligt.

1. Forslag til bedre proces og organisering

Bedre digital understøttelse af arbejdsgange mv. i socialtilsynet giver et mere effektivt økonomisk tilsyn.



FORSLAG 1A. Understøtte arbejdsgange, data og analyse digitalt

<

1. Forslag til bedre proces og organisering

Hjemmel til at sanktionere manglende levering af påkrævet materiale vil understøtte tilsynets praktiske arbejde og øge kvaliteten af data på Tilbudsportalen.



FORSLAG 1B. Indføre sanktionsmulighed ved manglende indberetninger

1. Forslag til bedre proces og organisering

Der er et potentiale i at styrke fagligheden i det økonomiske tilsyn med sociale tilbud ved hjælp af et mere formaliseret samarbejde.



FORSLAG 1C. Styrke det økonomiske tilsyn gennem mere formaliseret samarbejde

<

1. Forslag til bedre proces og organisering

Det vil styrke socialtilsynenes mandat og sikre større prisgennemsigtighed, hvis tilsynene skal godkende taksten.



FORSLAG 1D. Indføre godkendelse af takst

</

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

Tilpasning af budgetschemaet vil kunne give bedre indsigt i de økonomiske dispositioner, budgetafvigelser og sammenhængen med kvaliteten.



FORSLAG 2A. Tilpasse budgetschema

</

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

Krav om koncernnote i årsrapport vil give mere gennemsigtighed i realiserede interne transaktioner i koncerner og koncernlignende konstruktioner.



FORSLAG 2B. Indføre krav om koncernnote i årsrapport

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

Der kan sikres mere gennemsigtighed i de borgerrelaterede udgifter og sammenhængen med den sociale og pædagogiske indsats.



FORSLAG 2C. Uddybe løn- og aktivitetsomkostninger i årsrapport

</

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

Der kan sikres mere gennemsigtighed i tilbuddenes faktiske udgifter.



FORSLAG 2D. Øge krav til regnskab og årsrapport

Formål	Forslaget sikrer mere gennemsigtighed i de borgerrelaterede udgifter.					
Relaterede udfordringer	• 2D. Gab mellem budget og regnskab • 3G. Manglende indblik i takst og belægning • 3H. Oparbejdelse af egenkapital og udbetaling af overskud • 3I. Varierende vurderinger af forholdet mellem pris og kvalitet • 3J. Underrapportering af omkostninger i kommunale tilbud					
Forslag	Det kan overvejes at stille krav om, at årsrapporten har samme form og poster som budgettet. Derudover kan det overvejes eksplicit at stille krav om, at kommuner udarbejder et regnskab på tilbudsniveau.					
Motivation	Ens budget og årsrapport vil give såvel socialtilsynet som køberkommunen direkte indblik i, om midlerne er anvendt som planlagt i budgettet og i overensstemmelse med den lovede indsats. Der kan være behov for en højere detaljeringsgrad, end det nuværende budgetschema indeholder, for at sikre tilstrækkelig transparens, jævnfør forslag 2A om at tilpasse budgetskaemaet. Et regnskab for offentlige tilbud vil sikre tilsvarende indsigt i offentlige tilbuds økonomi som i private.					
Konsekvenser	<i>Dynamisk marked</i> <i>Prisgennemsigtighed</i> <i>Omkostningsgennemsigtighed</i> <i>Omkostningseffektivitet</i> <i>Forsvarlig brug af midler</i> <i>Administrativ byrde/regulering</i>	Reduceret betydeligt Reduceret betydeligt Reduceret betydeligt Reduceret betydeligt Reduceret betydeligt Øget betydeligt	Reduceret Reduceret Reduceret Reduceret Reduceret Øget	Uændret Uændret Uændret Uændret Uændret Uændret	Styrket Styrket Styrket Styrket Styrket Mindsket	Styrket betydeligt Styrket betydeligt Styrket betydeligt Styrket betydeligt Styrket betydeligt Mindsket betydeligt
Implementering	• Forslaget vil kræve ændring af bekendtgørelse om socialtilsyn. • Forslaget vurderes ikke at øge den administrative byrde for private tilbud i væsentlig grad, da der i forvejen udarbejdes et regnskab, og forslaget alene påvirker formen. • Forslaget vurderes at øge den administrative byrde for offentlige tilbud i væsentlig grad, da der aktuelt ikke udarbejdes regnskab på tilbudsniveau.					
Tidshorisont	Mellem (1-2 år)					

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

En risikobaseret stikprøvekontrol kan øge den økonomiske disciplin i såvel offentlige som private tilbud.



FORSLAG 2E. Indføre forpligtelse til risikobaseret stikprøvekontrol

</

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

En national benchmarkdatabase kan styrke grundlaget for at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet.



FORSLAG 2F. Etablere national benchmarkdatabase

Formål	Forslaget understøtter den praktiske udførelse af det økonomiske tilsyn og tilsynenes mulighed for at vurdere pris i forhold til kvalitet.					
Relaterede udfordringer	• 2B. Indberetning af nøgletal er af varierende kvalitet • 3I. Varierende vurderinger af forholdet mellem pris og kvalitet					
Forslag	Det foreslås, at der etableres en national benchmarkdatabase til at understøtte vurderingen af forholdet mellem pris og kvalitet. Benchmarkdatabasen skal samle de relevante nøgletal på tværs af landet og opstille et referencegrundlag for forskellige målgrupper.					
Motivation	I dag arbejder socialtilsynene lokalt med at udvikle nøgletal og opstille referencegrundlag for at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet. Det giver risiko for forskelle i referencegrundlag og efterfølgende vurdering af tilbud. Derudover er det ikke omkostningseffektivt, at socialtilsynene opstiller datagrundlag hver for sig, jævnfør forslag 1C.					
Konsekvenser	Dynamisk marked	Reduceret betydeligt	Reduceret	Uændret	Styrket	Styrket betydeligt
	Prisgennemsigtighed	Reduceret betydeligt	Reduceret	Uændret	Styrket	Styrket betydeligt
	Omkostningsgennemsigtighed	Reduceret betydeligt	Reduceret	Uændret	Styrket	Styrket betydeligt
	Omkostningseffektivitet	Reduceret betydeligt	Reduceret	Uændret	Styrket	Styrket betydeligt
	Forsvarlig brug af midler	Reduceret betydeligt	Reduceret	Uændret	Styrket	Styrket betydeligt
	Administrativ byrde/regulering	Øget betydeligt	Øget	Uændret	Mindsket	Mindsket betydeligt
Implementering	• Der vil være behov for at overveje den konkrete ramme for samarbejdet, jævnfør forslag 1C. • Det er afgørende, at datagrundlaget er relevant for og bliver tilgængeligt for de tilsynskonsulenter, der gennemfører de løbende driftsorienterede tilsyn.					
Tidshorisont	Kort (½-1 år)					

2. Forslag til bedre vurderingsgrundlag

Bedre revision vil sikre et bedre tilsyn med det faktiske forbrug af midler.



FORSLAG 2G. Styrke revisionen

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Pligt til at orientere om ekstraordinære økonomiske dispositioner giver socialtilsynene bedre mulighed for at sikre den økonomiske kvalitet.



FORSLAG 3A. Indføre pligt til at orientere om ekstraordinære dispositioner

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Det vil reducere udfordringerne med at sikre gennemsigtighed i sektoren at begrænse muligheden for at drive sociale tilbud som enkeltmandsvirksomhed.



FORSLAG 3B. Begrænse muligheden for at drive sociale tilbud indenfor rammerne af enkeltmandsvirksomheder

<

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Godkendelse af ejendoms konstruktion og husleje ved oprettelse af tilbud kan bidrage til en mere forsvarlig anvendelse af midlerne.



FORSLAG 3C. Indføre godkendelse af ejendoms konstruktion og husleje ved oprettelse

</

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Der er mulighed for at styrke tilsynet med hjemmel til gennemgribende vurdering af ejendomsomkostninger.



FORSLAG 3D. Etablere hjemmel til gennemgribende vurdering af ejendomsomkostninger

<

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Udfoldede regler for økonomisk drift af sociale tilbud kan reducere risikoen for uforsvarlig brug af midler.



FORSLAG 3E. Regulere sektoren mere detaljeret

Formål	Forslaget vil styrke den samlede økonomiske kontrol med sektoren og reducere mulighederne for uforsvarlig brug af midler.					
Relaterede udfordringer	• 3A. Vanskeligt at fastsætte markedsværdi for ejendomsomkostninger • 3B. Ingen standard for aflønning af ledere • 3C. Intet sammenligningsgrundlag for bestyrelshonorarer • 3D. Sammenblandet tilbuds- og privatøkonomi i enkeltmandsvirksomheder • 3E. Misbrug af midler • 3F. Interessekonflikter og nærtstående parter • 3H. Oparbejdelse af egenkapital og udbetaling af overskud • 3K. Transaktioner i koncerner eller koncernlignende konstruktioner					
Forslag	Det kan overvejes at fastlægge detaljerede regler og retningslinjer for den økonomiske drift af sociale tilbud i lighed med det regelsæt, der gælder for fri- og privatskoler. Reglerne kan sætte retningslinjer for eksempelvis: • Ejerforhold og personsammenfald • Ejendomsudgifter • Aflønning af ledere og personale med udgangspunkt i offentlige overenskomster • Bestyrelshonorarer med udgangspunkt i bedste praksis • Oparbejdelse og udbetaling af overskud.					
Motivation	Den sikreste måde at hindre uforsvarlig brug af midler på er at opstille detaljerede regler for den økonomiske drift af sociale tilbud. Aktuelt er det en tilgang, der anvendes på fri- og privatskoleområdet, omend det er væsentligt at være opmærksom på, at ydelsen på skoleområdet er meget mere standardiseret end i sociale tilbud, hvorfor reglerne kan hindre pædagogisk og kapacitetsmæssig fleksibilitet.					
Konsekvenser	<i>Dynamisk marked</i> <i>Prisgennemsigtighed</i> <i>Omkostningsgennemsigtighed</i> <i>Omkostningseffektivitet</i> <i>Forsvarlig brug af midler</i> <i>Administrativ byrde/regulering</i>	Reduceret betydeligt Reduceret Uændret Styrket Styrket betydeligt	Reduceret betydeligt Reduceret Uændret Styrket Styrket betydeligt	Reduceret betydeligt Reduceret Uændret Styrket Styrket betydeligt	Reduceret betydeligt Reduceret Uændret Styrket Styrket betydeligt	Øget betydeligt Øget Uændret Mindsket Mindsket betydeligt
Implementering	• Der vil være behov for en nærmere analyse af, hvilke områder det er hensigtsmæssigt at regulere, og hvordan reguleringen præcist skal indrettes. • Forslaget vil kræve lovændring.					
Tidshorisont	Lang (1½-3 år)					

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Hjemmel til at lukke tilbud ved væsentlige budgetafvigelser udgør en betydelig styrkelse af socialtilsynenes sanktionsmuligheder.



FORSLAG 3F. Etablere hjemmel til at lukke tilbud ved væsentlige og systematiske budgetafvigelser

</

3. Forslag til løsning af specifikke problemstillinger

Det kan højne omkostningseffektiviteten i sektoren, hvis socialtilsynets fagligt udviklende rolle udbredes til også at gælde den økonomiske drift.



FORSLAG 3G. Udbrede socialtilsynets udviklende rolle til den økonomiske drift



Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloittes omkring 264.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar (DTTL), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL (der også betegnes Deloitte Global) leverer ikke selv ydelser til kunderne. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af DTTL og dets medlemsfirmaer