

Redegørelse

Holbæk Kommunes økonomiske tilsyn med Behandlingsstederne Søbæk i perioden 2007-2017

5. januar 2021

Indhold

Baggrund for undersøgelsen	2
Undersøgelsesgruppen.....	2
Sammenfatning	3
Om Behandlingsstederne Søbæk	6
Tilsynet på interne skoler	6
Perioden 2007-2012	6
Lovgivning og retningslinjer.....	6
Det økonomiske tilsyn i praksis	7
Vurdering	7
Perioden 2012-2017	8
Lovgivning og retningslinjer.....	8
Tilsynet i praksis.....	8
Vurdering	9
Samlet vurdering af tilsynet i hele perioden 2007-2017	10
Rabatordning	10
Anbefalinger og læring	11
Tilsynet på bo- og døgnbehandlingstilbud	12
Perioden 2007-2014	12
Lovgivning og retningslinjer.....	12
Den økonomiske del af tilsynet	13
Tilsynet i praksis.....	14
Vurdering	15
Tidligere medarbejders relation til Søbæk	15
Regelgrundlag.....	15
Medarbejderens rolle og opgaver samt relation til Søbæk.....	16
Vurdering	17
Omfanget af Holbæk Kommunes brug af Søbæks tilbud	17
Konklusion	19
Tidligere tilsynsførende	19
Vurdering og læring	20
Øvrige forhold	20
Whistleblowerhenvendelse til Holbæk Kommune.....	20

Baggrund for undersøgelsen

I forbindelse med en artikelserie i Ekstrabladet, som blev bragt i perioden maj til september 2020 vedrørende de økonomiske dispositioner på Behandlingsstederne Søbæk, er det besluttet at iværksætte en intern undersøgelse af, hvad Holbæk Kommune kan lære i et fremadrettet perspektiv af sin praksis i forhold til de skiftende tilsyn i perioden 2007-2017.

Undersøgelsen skal belyse, om Holbæk Kommune:

- i perioden har levet op til de gældende rammer for sin tilsynsforpligtelse med virksomhedens økonomi, og
- har haft eller burde have haft kendskab til eventuelle uregelmæssigheder eller kritisable forhold omkring virksomhedens økonomi.

Undersøgelsen afgrænses til perioden fra 2007, hvor den nyligt sammenlagte Holbæk Kommune overtager forpligtelserne fra de gamle kommuner, til 2017, hvor tidligere ejer sælger Opholds- og bostedet Søbæk samt Søbækskolen til Team Olivia Danmark.

Afsættet for denne del af undersøgelsen er to redegørelser for, hvordan den kommunale tilsynsforpligtelse i perioden har været reguleret af lovgivning, vejledninger og kommunens egne retningslinjer for området.

I forbindelse med Ekstrabladets artikelserie har der ud over de økonomiske forhold været fokus på en tidligere medarbejder ansat i Holbæk Kommune og dennes relation til ejeren af Søbæk. Derfor belyser undersøgelsen også Holbæk Kommunes kendskab til relationen og den mulige betydning af denne relation.

Undersøgelsen skal desuden afdække, hvorvidt Holbæk Kommune kunne have ageret anderledes i forhold til ovenstående spørgsmål. Ikke mindst i lyset af det historiske perspektiv har undersøgelsen samtidig det formål at uddrage læring og anbefalinger for Holbæk Kommunes fremadrettede arbejde med det økonomiske tilsyn med undervisningsområdet på opholdssteder og til, hvordan Holbæk Kommune kan sikre, at der ikke fremadrettet kan sås tvivl om medarbejderes upartiskhed.

Indledningsvist skal det påpeges, at undersøgelsen har været udfordret af, at administrationen i flere tilfælde ikke har levet op til sin journaliseringspligt. Dette generelle problem har påvirket omfanget af den dokumentation, der burde ligge til grund for undersøgelsens konklusioner og dermed også validiteten i og styrken af konklusionerne.

Af hensyn til alle nuværende og tidligere berørte og involverede medarbejdere, er ingen medarbejdere fra Holbæk Kommune nævnt ved navn, men alene ved titel eller funktion.

Undersøgelsesgruppen

Holbæk Kommunes undersøgelse er foretaget af en bredt sammensat gruppe fra flere forskellige dele af organisationen og af medarbejdere med forskellige fagligheder. Det skyldes, at tilsynsforpligtelsen i den relevante periode har ligget i forskellige dele af organisationen, og undersøgelsens karakter har krævet både juridiske, økonomiske og andre fagligheder.

Det ledelsesmæssige ansvar for gruppen er placeret hos direktør Lene Magnussen, der tiltrådte sin stilling i Holbæk Kommune den 1. december 2019.

Sammenfatning

Nedenfor sammenfattes redegørelsens vigtigste konklusioner og anbefalinger til fremadrettede handlinger.

Mangelfuld journalisering

Det er et gennemgående tema i redegørelsen, at journaliseringspligten ikke konsekvent er blevet overholdt på området. Derfor er det svært her flere år efter at fastslå, hvordan tilsynet er blevet varetaget, og dermed om tilsynet har levet op til kravene.

En mangelfuld journalisering betyder ikke nødvendigvis, at selve tilsynsopgaven er løst dårligt. Men for det første er det et forvaltningsretligt - og siden 1. januar 2014 et lovmæssigt - krav, at offentlige myndigheder journaliserer. For det andet er god og konsekvent journalisering en sikkerhed for, at man kan gå tilbage og vurdere et tilbuds økonomi over en lang årrække. Det er ikke mindst vigtigt, når der er stor udskiftning i personalet, sådan som tilfældet har været i Holbæk Kommune.

Anbefaling for så vidt angår journalisering:

- Det skal understreges over for nuværende og fremtidige medarbejdere, at god og konsekvent journalisering er et ufravigeligt krav.

Økonomisk tilsyn i perioden 2007-2017

Når man ser på det økonomiske tilsyn i perioden 2007-2017, er der forskellige krav til tilsynet i forskellige perioder, ligesom skiftende medarbejdere har varetaget funktionen på forskellig vis.

Holbæk Kommune havde tilsyn med bo- og behandlingsdelen frem til 2014, hvorefter opgaven overgik til Socialtilsyn Hovedstaden, mens kommunen i hele perioden fra 2007-2017 har haft og forsat har tilsynet med skoledelen og dermed de interne skoler.

Generelt gælder det i hele perioden, at mangelfuld journalisering bevirker, at det ikke entydigt kan konkluderes, om Holbæk Kommune har levet op til sine forpligtelser i de forskellige perioder.

I forhold til det kommunale økonomiske tilsyn er det væsentligt at understrege, at kommunerne ikke skal foretage en revision af et tilbuds økonomi. Kommunen modtager derimod et revideret regnskab med en revisionspåtegning udfærdiget af en revisor, der er underlagt et særskilt lovgrundlag og retningslinjer. Det kommunale økonomiske tilsyn har en mere overordnet karakter. Med det materiale der foreligger, er det vanskeligt entydigt at afgøre, om Holbæk Kommune har løftet sin opgave i forhold til det økonomiske tilsyn.

Interview med to tidligere tilsynsførende viser dog, at de begge oplever, at nedenstående forhold gjorde det svært at opdage eventuelle økonomiske uregelmæssigheder:

- Den delte lovgivning (ophold, dagbehandling, STU¹ og specialundervisning).
- Den delte finansiering (ophold, dagbehandling, STU og specialundervisning.)
- Det delte tilsyn (socialtilsyn, undervisningstilsyn – fravær af tilsyn på dagbehandling og STU).
- Manglende økonomisk indsigt hos de tilsynsførende.
- Manglende prioritering i organisationen i forhold til tid og faglige kompetencer.

Anbefaling vedrørende det økonomisk tilsyn:

¹ STU (Særligt tilrettelagt uddannelse) er en treårig ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, som ikke kan gennemføre en almindelig ungdomsuddannelse.

- Det økonomiske tilsyn styrkes fremadrettet ved, at Holbæk Kommunes økonomimedarbejdere involveres i og bidrager til den årlige behandling af regnskaber og budgetter fra de interne skoler.
- Vi præciserer overfor tilbuddene, hvordan de skal redegøre for de økonomiske forhold, så f.eks. budget og regnskaber er direkte sammenlignelige.
- Vi udarbejder en præcisering af, hvordan bekendtgørelsen skal forstås, og hvordan vi sikrer, at retningslinjerne bliver implementeret.
- Vi indhenter viden fra KL og andre kommuner om, hvordan andre kommuner griber tilsynet an.
- Der skal ved indgåelse af nye aftaler med private aktører fremover være større opmærksomhed på det foreliggende aftalegrundlag, herunder ske inddragelse af de relevante faglige kompetencer.

Tidligere medarbejders relation til Søbæk

Ekstrabladet har i sin artikelserie stillet spørgsmål til en tidligere ledende PPR-medarbejders habilitet, idet der var et personligt forhold mellem denne og den tidligere ejer af Søbæk. Herudover er der stillet spørgsmål til, hvorvidt forholdet har ført til usaglige beslutninger.

Det har ikke været muligt på grundlag af de nu foreliggende oplysninger om relationen entydigt at afdække, om den pågældende medarbejder var inhabil, da det afhænger af karakteren af forholdet. En nytiltrådt leder problematiserede i 2010 relationen, men nøjedes med at understrege, at relationen ikke måtte gå ud over sagligheden i medarbejderens beslutninger. På dette tidspunkt burde den pågældende leder have undersøgt relationen nærmere og eventuelt have sat de nødvendige tiltag i værk.

Den nytiltrådte leder var også opmærksom på det uheldige signal, der lå i, at den pågældende medarbejder og en anden i en periode sad fysisk på et af Søbæks tilbud, uden at Holbæk Kommune betalte leje. Ordningen var praktisk, fordi de pågældende medarbejdere løste opgaver i det område, hvor Søbæk var og er den største aktør. Til gengæld lever denne ordning ikke op til det armslængde-princip, der bør gælde mellem det offentlige og det private. Ordningen blev afsluttet i 2012.

Den pågældende medarbejder havde ikke visitationskompetence, men han rådgav blandt andet, inden anbragte børn blev visiteret til specialundervisning. Ved en gennemgang af forbruget af Søbæks ydelser er det undersøgt, om der skulle være indikationer på en unaturlig udvikling som følge af usaglige beslutninger. Det er der ikke indikationer på. Den pågældende medarbejders nærmeste leder mistænkte heller ikke, at der blev truffet usaglige beslutninger, men giver tværtimod udtryk for, at der ikke var noget at udsætte på medarbejderens arbejde.

Selvom der ikke er afdækket usaglige beslutninger eller handlinger fra den pågældende medarbejders side, må det konstateres, at Holbæk Kommune som organisation ikke har opretholdt det armslængdeprincip, der bør gælde for en myndighed i forhold til private tilbud. For det første burde kommunen ikke i sin tid have indgået en aftale, hvorefter offentlige medarbejders fysiske arbejdspladser blev placeret på et privat tilbud, uden der blev betalt husleje. For det andet, burde man have undersøgt den personlige relation nærmere, da man blev opmærksom på den, og eventuelt have flyttet den pågældende medarbejder til et andet geografisk område i kommunen.

Anbefalinger vedrørende habilitet:

- For at sikre, at der ikke kan sås tvivl om habiliteten i opgaveløsningen, indskræpes ledelsens opmærksomhed på private relationer mellem medarbejdere og eksterne samarbejdspartnere fremadrettet.

- Det skal understreges overfor nuværende og fremtidige medarbejdere, at de skal gøre deres leder opmærksom på enhver relation, der kan indebære, at medarbejderen er inhabil, og problematikken skal fremadrettet adresseres i personalehåndbogen.

Om Behandlingsstederne Søbæk

Behandlingsstederne Søbæk (herefter kaldet Søbæk) tilbyder løsninger til børn og unge med et specialpædagogisk behov. Søbæk er opdelt i to områder: Skole- og dagbehandling samt bo- og opholdssteder.

Skole- og dagbehandlingsdelen består af i alt fem skoletilbud. Tilbuddene er rettet mod undervisningspligtige børn og unge, som ikke kan rummes inden for folkeskolens almindelige skoletilbud. Holbæk Kommune har tilsynsopgaven i relation til skoledelen.

Bo- og opholdsdelen består af otte bo- og opholdssteder. Stederne er et tilbud til børn og unge med socio-emotionelle problemer i alderen 10-30 år. Pladserne er visiteret efter servicelovens §§ 66, stk. 5, og 107 samt § 76 om efterværn². Tilsynsopgaven for driften af bo- og opholdsstederne har siden 2014 ligget hos Socialtilsyn Hovedstaden. Holbæk Kommune har det personrettede tilsyn med børn og unge anbragt af Holbæk Kommune på bo- og opholdsstederne.

Søbæk blev etableret i 1985. Det første tilbud var opholdsstedet Bakkegården i Knabstrup. Siden er der løbende sket udvidelser i form af nye skole- og dagbehandlingstilbud og bo- og opholdssteder.

Den 1. juli 2017 blev Søbæk købt og overtaget af koncernen Team Olivia.

Tilsynet på interne skoler

I dagbehandlingstilbud kan der etableres specialundervisning. I forhold til den kommunale tilsynsforpligtelse omfatter den alene skoledelen af et dagbehandlingstilbud, da der ikke er lovhjemmel til at føre tilsyn, udover det personrettede tilsyn efter serviceloven³ med dagbehandlingdelen. Anderledes forholder det sig med skoledelen. Her var og er det kommunens opgave at føre tilsyn.

De lovgivningsmæssige rammer for den kommunale tilsynsforpligtelse med interne skoler på opholdssteder skiftede i 2012. Derfor er redegørelsen nedenfor delt op i perioderne 2007-2012 og 2012-2017.

Perioden 2007-2012

Lovgivning og retningslinjer

Muligheden for visitation til specialundervisning i dagbehandlingstilbud blev indskrevet i folkeskoleloven i 1998. Frem til 2012 er det "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand", der er rammen. Her fremgår det, at visitationen er betinget af en overenskomst, som indgås mellem kommunen og de pågældende specialundervisningssteder. Bekendtgørelsen beskriver også kravene til overenskomstens indhold, herunder tilsynsfunktionen og aflæggelse af budget for undervisningsdelen. Fra 2010 og frem tilføjes kravet om aflæggelse af regnskab, som sammen med budgettet skal beskrives nærmere i den indgåede overenskomst. Til bekendtgørelsen er der knyttet en vejledning for den rent pædagogiske del af tilsynet, hvoraf det fremgår, at det overordnede formål med tilsynet er at sikre, at undervisningen lever op til kravene i folkeskoleloven om, "at børn i den

² Kilde: soebaek.dk

³ Lov om social service

undervisningspligtige alder, herunder børn anbragt uden for hjemmet, modtager en undervisning, der lever op til lovgivningen om undervisningens opfyldelse.”

Der findes ingen ministerielle vejledninger vedrørende det økonomiske tilsyn.

Det økonomiske tilsyn i praksis

Holbæk Kommune har forsøgt at skabe et overblik over, hvordan det økonomiske tilsyn med de interne skoler er forløbet i praksis. Manglende journalisering af tilsynsrapporter frem til 2014 og manglende journalisering af regnskaber og budgetter gør det dog vanskeligt at dokumentere systematikken i det økonomiske tilsyn.

Den eksisterende overenskomst er dateret 1/1 2013. Den henviser til og erstatter en tidligere indgået overenskomst, som det imidlertid ikke har været muligt at fremsøge i journaliseringssystemet. For at afdække praksis omkring tilsynet har undersøgelsesgruppen interviewet en tidligere medarbejder, som var tilsynsførende fra januar 2010 til december 2012.

Medarbejderen oplyser, at han i slutningen af 2012 udarbejdede retningslinjer⁴ for regnskab og budget for de interne skoler i Holbæk Kommune, der var indgået overenskomst med. Retningslinjerne beskriver en række forudsætninger og rammer for budget- og regnskabsaflæggelse. Retningslinjerne findes fortsat. Det er dog usikkert, i hvilket omfang de er anvendt i praksis. Medarbejderen stod også for at udarbejde overenskomsten af 1/1 2013. Medarbejderen nåede imidlertid ikke selv at arbejde med disse dokumenter i praksis, da han fratrådte ved udgangen af 2012.

Retningslinjerne blev udarbejdet i et forsøg på at få bedre hold om det økonomiske tilsyn. Medarbejderen beskriver budgetter og regnskaber for undervisningsdelene som uigennemskuelige, og han fortæller desuden, at han ikke havde den nødvendige økonomiske indsigt til at gennemskue budgetter og regnskaber. De blev vurderet efter bedste evne. Medarbejderen mener, at ”knasterne lå i lønningerne” idet lederlønnen, efter hans mening, nogle gange var sat lidt højt. Desuden understreger han, at skoletilsynet kun førte tilsyn med den del af budgetterne, der vedrørte undervisningen. Her kiggede han især på, om antallet af medarbejdere passede i forhold til børnetallet, om der var afsat penge til undervisningsmidler, ligesom det konstateredes, at biler også kunne udgøre en stor post.

Vurdering

På grund af den manglende journalisering af tilsynsrapporter og budgetter og regnskaber fra perioden kan undersøgelsesgruppen ikke entydigt vurdere, om Holbæk Kommune har levet op til sin økonomiske tilsynsforpligtelse i forhold til skoledelen i perioden 2007-2012.

Usikkerheden omkring anvendelsen af ”Retningslinjer for udarbejdelse af budget og regnskab for interne skoler i Holbæk Kommune” indikerer, at den ledelsesmæssige opmærksomhed på implementeringen og dermed på at omsætte ord til handling har manglet.

For perioden 2010-2012 beskriver den tidligere tilsynsførende, at den økonomiske del af tilsynet med de interne skoler blev vurderet efter bedste evne og ud fra de tilstedeværende kompetencer. Den manglende journalisering i perioden betyder, at undersøgelsesgruppen ikke kan fastslå, om tilsynet med den

⁴ Retningslinjerne har følgende titel ”Retningslinjer for udarbejdelse af budget og regnskab for interne skoler i Holbæk Kommune”.

økonomiske del har været udført på dækkende vis. Udsagn fra tilsynsførende bekræfter dog den generelle opfattelse af, at de økonomiske aspekter var vanskelige at gennemskue fuldt ud, og dermed var det også vanskeligt at føre det tilstrækkelige økonomiske tilsyn.

Perioden 2012-2017

Lovgivning og retningslinjer

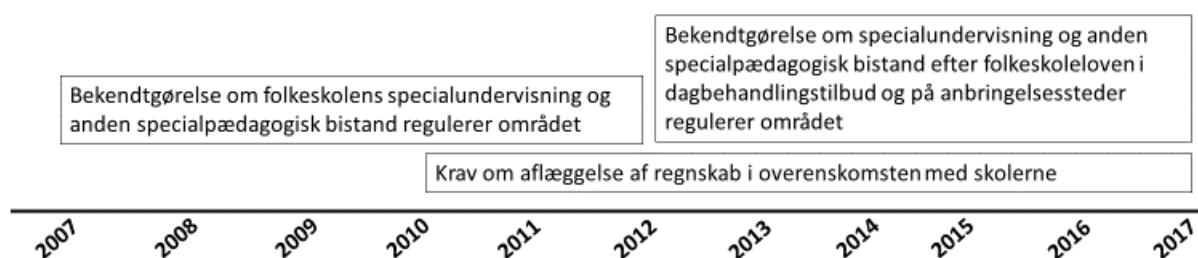
I 2012 udskilles området fra folkeskoleloven og får sin selvstændige bekendtgørelse⁵.

Denne bekendtgørelse er siden blevet revideret tre gange⁶. I alle bekendtgørelserne fremgår det, at undervisningsoverenskomsten skal omfatte budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab.

I den eksisterende undervisningsoverenskomst mellem Holbæk Kommune og Søbæk fremgår det blandt andet, at den interne skoles budget og regnskab følger skoleåret, at budgettet fremsendes til tilsynsmyndigheden senest d. 1/5 forud for skoleåret, og at budgettet udarbejdes på grundlag af retningslinjer, som fastlægges af tilsynsmyndigheden efter drøftelse med repræsentanter for de interne skoler. I 2014 blev der udarbejdet en skabelon til brug for budgettet. Eventuelle fremskrivninger mm. justeres årligt og meddeles senest to måneder forud for fristen for fremsendelse af budget.

Omkring fastlæggelse af undervisningstaksten fremgår det, at den opgøres på baggrund af det godkendte budget som et årligt takstbeløb.

TIDSLINJE FOR DE GÆLDENDE REGLER FOR TILSYNET PÅ INTERNE SKOLER



Tilsynet i praksis

Omkring regnskabsaflæggelse og revision fremgår det af undervisningsoverenskomsten, at den interne skole hvert år skal fremsende et revisionspåtegnet regnskab. Revisionspåtegningen af regnskabet fungerer som revisors garanti for, at regnskabet giver et retvisende billede af virksomhedens økonomiske situation, og at regnskabet er udarbejdet i overensstemmelse med reglerne. Kommunen skal således ikke selv foretage en egentlig revision af regnskabet.

Undersøelsesgruppen har kunnet finde følgende materiale:

- Årsrapport/regnskaber for 2014-15 og 2016-17
- Budget for skoleårene 2014-15, 2015-16, 2016-17, 2017-18

⁵ Bekendtgørelse nr. 793 af 12. juli 2012 om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder.

⁶ Bekendtgørelse nr. 407 af 25. april 2013, bekendtgørelse nr. 702 af 23. juni 2014 og bekendtgørelse nr. 693 af 26. maj 2020 – alle med samme titel som bekendtgørelse nr. 793 af 12. juli 2012.

I de to eksisterende regnskaber kan undervisningsdelen ikke udskilles, og det er svært at genfinde sammenlignelige og nogenlunde enslydende tal på tværs af budget og regnskab. De poster, der er beskrevet i retningslinjerne, kan dog genfindes i de indsendte budgetter.

Da der ikke er journaliseret nogen kommentarer eller arbejdsrapporter ud over dokumentet med den godkendte undervisningstakst, er det ikke muligt at efterprøve detaljeringsgraden i arbejdet med regnskaber og budgetter.

Den tilsynsførende for perioden ca. 2013-2015 oplyser, at det økonomiske tilsyn blev foretaget ud fra, hvad medarbejderen betegner som 'almindelig fornuftsbasis'. Budgetter og regnskaber var svært gennemskuelige. Konkret skete tilsynet ved, at man kiggede på de enkelte poster og vurderede, om det så fornuftigt ud for så vidt angik afsatte ressourcer til ledelse og afsatte midler til fx IT i undervisningen og andet undervisningsrelevant materiale. Indtrykket var, at skolerne var skruet fornuftigt sammen, og det gav ikke anledning til særlige opmærksomhedspunkter. Opgaven for tilsynskonsulenterne var ikke at revidere og kontrollere regnskabet i detaljen. Den opgave lå og ligger hos revisor.

Der var ikke fra ministeriets side udstedt retningslinjer for det økonomiske tilsyn. Holbæk Kommunes tidligere tilsynsførende beskriver tilsynet som værende dialogbaseret på baggrund af gennemlæsning af årsrapporten/regnskabet. Tilsynsførende husker at have efterspurgt retningslinjer i Undervisningsministeriet, men uden resultat. Den tilsynsførende medarbejder udarbejdede en skabelon for tilsynsrapport med et overvejende fokus på det pædagogiske tilsyn.

Fra skoleåret 2014-15 og frem foreligger formelle godkendelser af budgettet med fastsættelse af en undervisningstakst.

Vurdering

Før skoleåret 2014-15 er det svært at vurdere, om Holbæk Kommune har levet op til sin tilsynsforpligtelse på den økonomiske del, fordi de relevante dokumenter ikke er journaliseret. Interviewet med den tilsynsførende i perioden 2013-2015 viser, at den tilsynsførende har vurderet de enkelte poster og er gået i dialog med Sørbæk om disse. Fra skoleåret 2014 og frem er alle budgetter og to regnskaber journaliseret. Det kan ikke ses, om der har været indsigelser eller spørgsmål fra den tilsynsførende til budgettet eller regnskabet. Efter de udarbejdede retningslinjer fra 2012 for det økonomiske tilsyn skal:

- undervisningstilsynet godkende de interne skolars budgetter og på baggrund heraf fastlægge den interne skoles undervisningstakst
- de interne skoler fremsende et revideret årsregnskab som er sammenligneligt med budgettet til orientering for tilsynet
- tilsynet udarbejde retningslinjer for budgetlægning og regnskabsaflæggelse i samarbejde med repræsentanter for de interne skoler.

Der er således i de lokalt formulerede retningslinjer lagt størst vægt på budgettet, og det er pointeret, at regnskabet er til orientering.

Dog ser det ud til, at regnskabet ikke er opdelt i en undervisningsdel og behandlingsdel, sådan som bekendtgørelsen foreskriver. Fra 2011 og frem køber Holbæk Kommune desuden STU-ydelser hos Sørbæk i 2011, som - så vidt det kan ses - også indgik i de meget sammensatte og ikke-opdelte regnskaber, hvilket komplicerede gennemskueligheden yderligere.

Samlet vurdering af tilsynet i hele perioden 2007-2017

På baggrund af det foreliggende materiale er det vanskeligt at vurdere, om Holbæk Kommune har levet op til sit lovgivningsmæssige ansvar, for så vidt angår tilsynet med de økonomiske forhold på skoledelen. Fra 2014 til 2017 kan det ikke ses, om der har været indsigelser til budgetter eller regnskaber. Den brede formelle formulering i bekendtgørelsen giver ikke præcise anvisninger til detaljeringsgraden af det økonomiske tilsyn og efterlader vide rammer for dybden heraf.

Kommunen skulle ikke foretage en revision af et tilbuds økonomi. Det er revisorens opgave ud fra de gældende regler på dette område. Kommunens skulle modtage et revideret regnskab med behørig revisionspåtegning udfærdiget af en revisor, der er underlagt et særskilt lovgrundlag og retningslinjer. Kommunens økonomiske tilsyn havde en overordnet karakter. Med det materiale, der foreligger, er det dog vanskeligt entydigt at afgøre, om Holbæk Kommune har levet op sit ansvar i det økonomiske tilsyn. Der lader dog til at være stillet meget få krav til gennemsigtigheden af budgetter og regnskaber, ligesom vurderingen af disse er sket på fornuftsbasis med de forhåndenværende kompetencer hos de skiftende tilsynsførende.

Den kommunale del af det økonomiske tilsyn er ud fra det tilgængelige materiale svagest gennemført i perioden 2007-2013, herunder særligt perioden 2007-2010. I 2012 er der udarbejdet retningslinjer for budget og regnskab, i 2013 er den gældende undervisningsoverenskomst udarbejdet, og i 2014 blev der udarbejdet en skabelon for budgettet. Det er svært at efterprøve anvendelsen af retningslinjerne for budgettet og regnskabet, men ud fra de foreliggende dokumenter ser det ikke ud til, at retningslinjerne i nævneværdigt omfang har været anvendt i praksis. Samtidig må det konkluderes, at denne del af tilsynsopgaven burde have været udført med større opmærksomhed og grundighed.

De to tidligere tilsynsførende oplyser enslydende, at tilsynsopgaven var vanskelig grundet følgende forhold:

- Den delte lovgivning (ophold, dagbehandling, STU og specialundervisning)
- Den delte finansiering (ophold, dagbehandling, STU og specialundervisning)
- Det delte tilsyn (socialtilsyn, undervisningstilsyn – fravær af tilsyn på dagbehandling og STU)
- Manglende økonomisk indsigt hos de tilsynsførende
- Manglende prioritering i organisationen i forhold til tid og faglige kompetencer. Det økonomiske tilsyn indebar og indebærer ofte observationer og vurderinger af kompleks karakter, hvorfor det kunne være hensigtsmæssigt at drage fordel af de forskellige typer af relevante fagligheder, som en kommune råder over.

Endelig må det konkluderes, at den eksisterende journaliseringspraksis har været mangelfuld.

Rabatordning

Under arbejdet med nærværende undersøgelse blev undersøgelsesgruppen opmærksom på, at kommunen i maj 2016 modtog og accepterede et tilbud fra Søbæk om bl.a. en reduktion på 12 % på den af tilsynsmyndigheden godkendte takst for skoleåret for børn og ungeindskrevet i grundskoleforløb på undervisningsdelen på en af de fem afdelinger i Søbæks skole- og dagbehandlingstilbud. Om baggrunden for rabatten fremgår det, at Søbæk "...sætter stor pris på og vil værne om vores fortsatte gode samarbejder med skoler og andre myndigheder i Holbæk Kommune". Søbæk opsagde aftalen ved brev af 27. december 2019.

Grundet den mulige interessekonflikt besluttede Holbæk Kommune at indhente en ekstern vurdering af rabatordningen.

I et notat af 17. december 2020 konkluderer advokatfirmaet Horten, at ordningen ikke er i strid med lovgivningen på området. Efter Hortens vurdering er Søbæks mulighed for at aftale individuelle undervisningstakster med de henvisende kommuner imidlertid reguleret af undervisningsoverenskomsten mellem Holbæk Kommune og Søbæk, og Horten anser det for mest nærliggende, at undervisningsoverenskomsten skal forstås sådan, at der ikke kan aftales en anden og lavere takst med de henvisende kommuner end den godkendte undervisningstakst. Der var derfor ikke inden for rammerne af undervisningsoverenskomsten mulighed for, at Søbæk og Holbæk Kommune kunne aftale en lavere undervisningstakst end den godkendte takst for specialundervisning på Søbæk.

Det konkluderes endvidere, at for så vidt angår Kommunens tilsynsopgave vil det ikke være lovligt, hvis Holbæk Kommune ved udøvelsen af sin tilsynsfunktion med Søbæks skoletilbud har taget hensyn til kommunens økonomiske interesse i tilbuddets priser for kommunens henvisninger til specialundervisning eller i øvrigt har ladet Kommunens økonomiske interesser påvirke tilsynsopgaven. Horten vurderer ikke, at indholdet af rabataftalen i sig selv giver tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at aftalen og økonomiske hensyn forbundet hermed faktisk har påvirket kommunens varetagelse af tilsynsfunktionen. Den omstændighed, at der i aftalen henvises til, at Søbæk "sætter stor pris på og vil værne om vores fortsatte gode samarbejder med skoler og andre myndigheder i Holbæk Kommune", giver efter Hortens opfattelse ikke i sig selv tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at aftalen og økonomiske hensyn faktisk har påvirket kommunens varetagelse af tilsynsfunktionen.

Det bemærkes i den forbindelse, at undervisningsoverenskomstens pkt. 12 E lægger op til etablering af et vist samarbejde mellem Søbæks skole og Holbæk Kommunes skoler og skolevæsen om bl.a. undervisningsfaciliteter og efteruddannelse, og der ses ikke at være noget retligt til hinder for et vist samarbejde af denne karakter på områder vedrørende drift og faglige forhold.

Anbefalinger og læring

I den indledende dialog mellem regnskabsafdelingen og skoletilsynet i forbindelse med nærværende undersøgelse er der enighed om, at specifikationsgraden og gennemskueligheden i meget af det fremsendte materiale fra de interne skoler er utilstrækkelig. Der anvendes f.eks. ikke altid de samme poster i budgetter og regnskaber.

Der iværksættes primo 2021 følgende:

- Det økonomiske tilsyn styrkes ved, at Holbæk Kommunes økonomimedarbejdere involveres i og bidrager til den årlige behandling af budgetter og regnskaber fra de interne skoler.
- Det præciseres overfor tilbuddene, hvordan der skal redegøres for de økonomiske forhold, så f.eks. budget og regnskaber er direkte sammenlignelige.
- Der udarbejdes en præcisering af, hvordan bekendtgørelsen skal forstås, og hvordan det sikres, at retningslinjerne bliver implementeret.
- Der hentes viden fra KL og andre kommuner om, hvordan andre kommuner griber tilsynet an.

Ovenstående medfører, at den planlagte revision af undervisningsoverenskomsterne med tilbuddene afventer færdiggørelsen af ovenstående arbejde, så de ændringer, arbejdet medfører, kan indarbejdes i overenskomsterne.

Ændringerne vil få virkning fra og med skoleåret 2021/2022.

Vedrørende journalisering og aftaleindgåelse anbefales, at:

- Det understreges over for nuværende og fremtidige medarbejdere, at god og konsekvent journalisering er et ufravigeligt krav.
- Der ved indgåelse af nye aftaler med private aktører fremover være større opmærksomhed på det foreliggende aftalegrundlag, herunder ske inddragelse af de relevante faglige kompetencer.

Tilsynet på bo- og døgnbehandlingstilbud

Perioden 2007-2014

Lovgivning og retningslinjer

Holbæk Kommune overtog tilsynet med de sociale tilbud i forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007⁷.

Frem til og med 2013 var tilsynet på bo- og behandlingssteder reguleret af retssikkerhedsloven⁸. Herefter overgik den driftsorienterede del af tilsynet til Socialtilsynet, mens kommunerne herefter alene varetog det personrettede tilsyn.

Formålet med kommunens tilsyn var⁹:

- at borgerne får den hjælp, som de har ret til efter loven og efter de beslutninger, som kommunalbestyrelsen har truffet,
- at hjælpen er tilrettelagt og bliver udført på en faglig og økonomisk forsvarlig måde, og
- at forebygge ved at gribe korrigerende ind, før mindre problemer udvikler sig til alvorligere problemer.

Kernen i tilsynsforpligtelsen var således, at myndighederne har pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene, samt til at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov.

Det var op til kommunen at tage stilling til, hvordan tilsynet konkret skulle planlægges.

Det fremgår af vejledningen fra 2006¹⁰, at tilsynsforpligtelsen omfattede både tilbud, som kommunens egne ansatte udførte, og hjælp, der blev udført af andre, fx en selvejende institution og private tilbud.

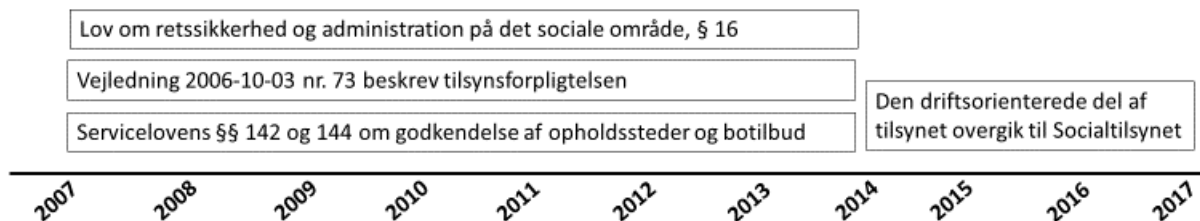
⁷ Tilsynsforpligtelsen blev overtaget fra de "gamle" kommuner. Indtil 2005/2006 havde amtet haft opgaven.

⁸ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 16.

⁹ Vejledning 2006-10-03 nr. 73, afsnit IX uddybende bemærkninger om kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse.

¹⁰ Vejledning 2006-10-03 nr. 73, punkt 368

TIDSLINJE FOR DE GÆLDENDE REGLER FOR TILSYNET PÅ BO- OG DØGNBEHANDLINGSTILBUD



Den økonomiske del af tilsynet

For så vidt angik kommunens tilsyn med økonomien fremgik det af vejledningen¹¹, at kommunen bør stille krav til budgetter og regnskaber, så de giver mulighed for at gennemskue de økonomiske forhold.

I forbindelse med det økonomiske aspekt af tilsynet fremgik det også af vejledningen, at kommunalbestyrelser og regionsråd i revisionsinstruksen bør stille krav til revisionen. Der kunne fx stilles krav til revisors kvalifikationer, fx registreret revisor, statsautoriseret eller andet anerkendt revisionsfirma. Der kunne ligeledes stilles krav til indholdet i revisionen, sådan at den ikke kun omfattede en finansiel revision, men også en kritisk-økonomisk revision. Det vil sige, at revisor ville få pligt til at redegøre for og vurdere, om der ved driften af institutionen er taget skyldige økonomiske hensyn til:

- *Sparsommelighedsaspektet.* Om goder og tjenesteydelser er erhvervet på den mest økonomiske måde under hensyn til kvalitet og kvantitet.
- *Produktivitetsaspektet.* Om der er et optimalt forhold mellem ressourceanvendelsen og udbyttet.
- *Effektivitetsaspektet.* I hvilket omfang man har nået de mål og udløst de virkninger, som var tilsigtet med ressourceanvendelsen.

Kravene i revisionsinstruksen og revisionspåtegningen skulle give garanti for et retvisende billede af regnskabet, og at det er udarbejdet i overensstemmelse med reglerne. Der er efter vejledningen ikke noget krav om, at kommunen skal foretage en selvstændig revision af regnskabet.

Udover de generelle bestemmelser om tilsyn i retssikkerhedsloven, er der suppleret med særlige bestemmelser om forudgående generel godkendelse af opholdssteder og botilbud. Disse særlige bestemmelser fandtes i serviceloven¹². Der var tale om driftsrelaterede godkendelser suppleret med løbende driftsrelateret tilsyn. Det er dette tilsyn, som den 1. januar 2014 overgik til Socialtilsyn Hovedstaden.

Bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud regulerede yderligere kommunens driftsrelaterede tilsyn frem til 2010.¹³ Herefter var godkendelse af og tilsyn med botilbud reguleret i *Bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud*¹⁴ frem til, tilsyn og godkendelse overgik til Socialtilsynet Hovedstaden 1. januar 2014.

Det fremgår af bekendtgørelserne forud for, at tilsyn og godkendelse overgik til Socialtilsynet, at kommunen godkender opholdsstedets eller botilbuddets budget, hvis det afspejler aktiviteterne på stedet

¹¹ Vejledning 2006-10-03 nr. 73 punkt 371

¹² Lov om social service, § 142, stk. 5, om opholdssteder for børn og unge samt § 144 om visse botilbud til voksne.

¹³ Bekendtgørelse 2006-06-15 nr. 621 om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud.

¹⁴ Bekendtgørelse 2010-12-16 nr. 1580 om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud.

og giver mulighed for den nødvendige kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen og den kreds af brugere, som stedet ønsker at modtage¹⁵. Budgetrammen godkendes således som helhed.

Tilsynet havde til opgave at godkende og føre tilsyn med private opholdssteder for børn og unge samt botilbud til voksne. Formålet med tilsynet var at sikre brugerne en ydelse med kvalitativt indhold og en opfølgning, der lever op til gældende love og regler for god behandling, samt at sikre, at offentlige midler anvendes forsvarligt og i overensstemmelse med godkendelsens rammer. Tilsynsbesøgene havde tre primære elementer:

1. Kontrol af, om forudsætningerne for godkendelsen lever op til de gældende regelsæt.
2. Kvalitetsstyring i forhold til at rådgive og vejlede til at fastholde og udvikle ydelser/opgaveløsning.
3. Udvikling af tilbuddene i overensstemmelse af brugernes behov.

Tilsynet i praksis

I 2007 og 2008 var det familieplejekonsulenter, som varetog den fulde tilsynsrolle, da der endnu ikke var etableret et decideret tilsyn i Holbæk Kommune. I 2008 blev der ansat to tilsynskonsulenter med faglig baggrund som hhv. sygeplejerske og socialpædagog, og deres tilsyn tog udgangspunkt i de ovennævnte bekendtgørelser. De to tilsynskonsulenter stod for tilsynet på tilbuddene. Den overordnede kontrol af budget og regnskab blev varetaget af en administrativ medarbejder ansat på det sociale område. Konsulenterne var ansat i Socialcentret og organisatorisk adskilt fra tilsynet på skoledelen. Samarbejdet bestod i, at man orienterede hinanden om, hvad man havde registreret på tilbud med interne skoler. Der blev dog aldrig talt om økonomi men alene socialfaglige forhold.

Tilbuddets årsregnskab skulle revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor¹⁶. Af tilsynspolitikken¹⁷ fremgår det, at opholdssteder som en del af det økonomiske tilsyn skulle levere økonomiske data til godkendelse. Årsregnskabet skal ifølge bekendtgørelsens revideres af en statsautoriseret revisor, registreret revisor, Kommunernes revision, Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune eller et andet kommunalt revisionsorgan.

Årsregnskaberne var påtegnet af en registreret eller statsautoriseret revisor og denne påtegning og var som sådan en garanti for, at der ikke var økonomiske uregelmæssigheder. De blev med andre ord anset som værende troværdige og retvisende. De medarbejdere, som varetog den økonomiske tilsynsfunktion, var administrative medarbejdere, kommunomer, som ikke havde en specifik regnskabsuddannelse, der gav særlige forudsætninger for at gennemskue årsregnskaberne. De gennemgik budgettet ud fra overordnede betragtninger om størrelsen af budgetposter sammenholdt med antallet af ansatte på tilbuddet, som var dimensioneret ud fra godkendelsen. Huslejeansættelser blev vurderet ud fra markedsløjen i pågældende område, men en decideret kontrol af huslejekontrakter blev der ikke foretaget. Niveauet for lønomkostninger blev vurderet på baggrund af overenskomster for SL og FOA.

Grundet en manglende systematisk journaliseringspraksis har undersøgelsesgruppen kun kunnet fremsøge få revisionspåtegnede regnskaber fra perioden. En gennemgang af dem viser ikke, at der har været anmærkninger omkring de økonomiske forhold, hvilket er væsentligt, da revisors godkendelse var en garanti for retvisende budgetter og regnskaber.

¹⁵ Bekendtgørelse 2006-06-15 nr. 621 om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud § 11

¹⁶ Jf. Bekendtgørelse 2010-12-16 nr. 1580 om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud.

¹⁷ Tilsynspolitik 2011. Rammer for tilsyn med kommunale og private tilbud i Holbæk Kommune

I 2014 overgik den fulde tilsynsforpligtelse til Socialtilsyn Hovedstaden. Forud for oversendelsen af materialet om de sociale tilbud, var der foretaget en risikovurdering af alle tilbud¹⁸, herunder Søbæk som der ingen anmærkninger var til.

Vurdering

Holbæk Kommunes tilsyn tog udgangspunkt i tilsynspolitikken og afspejlede dennes hovedfokus på de socialfaglige forhold. Det var således stedets pædagogik og praksis i indsatsen for borgerne, der blev fokuseret mest på. Det drejede sig om det tværgående samarbejde omkring borgerne, opfølgning på behandlingsplaner, sikring og overholdelse af borgernes retssikkerhed, utilsigtede hændelser i indsatsen omkring borgerne, indberetning af hændelser samt læring af dem.

Hovedfokus var således ikke på det økonomiske tilsyn. Som beskrevet, var kontrol af budget og regnskab kun på overordnede parametre og blev foretaget af en administrativ medarbejder. Holbæk Kommune skulle som led i det økonomiske tilsyn ikke selv foretage en revision af regnskabet. Revisionspåtegningen var sikkerheden for, at de penge tilbuddene modtog for støtte af borgerne, blev anvendt i overensstemmelse med posterne i budgettet og regnskabet. Der blev dog ikke af Holbæk Kommune stillet krav om, at revisor skulle foretage en kritisk-økonomisk revision, som kommunen efter vejledningen havde mulighed for. I og med opgaven er overgået til Socialtilsyn Hovedstaden, formuleres der ikke en anbefaling for fremtidige handlinger.

Tidligere medarbejders relation til Søbæk

I forbindelse med Ekstrabladets artikelserie er det kommet frem, at en tidligere medarbejder havde en relation til Søbæks daværende ejer, Erik Filthuth. Det er herunder bl.a. oplyst, at medarbejderen og hans hustru har holdt ferie samme sted som Erik Filthuth. Medierne har draget tvivl om medarbejderens habilitet og stillet spørgsmål om, hvorvidt relationen kan have resulteret i usaglige anbefalinger vedrørende børn og unge med behov for specialpædagogisk støtte.

Den pågældende medarbejder var sammen med en anden medarbejder af Holbæk Kommune fysisk placeret på Søbæks Lærkehuset. Holbæk Kommune betalte ikke husleje for de pågældendes arbejdspladser i Lærkehuset. Undersøgelsesgruppen har på den baggrund undersøgt spørgsmålet nærmere. Blandt andet belyses habilitetsspørgsmålet, medarbejderens rolle og opgaver i tilknytning til Søbæk samt om der er indikationer på, at medarbejderens relationer til Søbæk kan have påvirket kommunens brug af virksomheden.

Regelgrundlag

Habilitetsreglerne bygger primært på objektive kriterier. Bestemte interessekonstellationer medfører inhabilitet, uanset om den pågældende selv føler sig forudindtaget, og uanset om der er en konkret risiko for, at vedkommende ikke vil træffe en saglig korrekt afgørelse. I habilitetsbedømmelsen indgår derfor ikke

¹⁸ Risikovurdering: En vurdering alle kommuner foretog i forbindelse med overlevering af tilbud til de 5 nye Socialtilsyn. Tilbuddene blev vurderet på en række forhold (påbud, skærpet tilsyn mv.) og markeret som rød, gul, grøn. Rød markerede at en skærpet opmærksomhed på tilbuddet var nødvendigt. Grøn markerede at der ikke var særlige forhold der krævede en 'her og nu-opmærksomhed'.

vurdering af vedkommendes personlige integritet og evne til at være upartisk, ligesom den pågældendes egen subjektive vurdering af, om der foreligger inhabilitet, er uden betydning for habilitetsvurderingen.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan et venskab efter omstændighederne begrunde inhabilitet. Almindelige venskaber udgør dog ikke en inhabilitetsgrund. Det fremgår af forarbejderne, at det er en betingelse, at venskabet er "nært". Ifølge litteraturen¹⁹ indtræder inhabilitet først, "når der er tale om et venskabsniveau, som karakteriseres ved en betydelig forbundethed og hengivenhed".

Medarbejderens rolle og opgaver samt relation til Søbæk

Medarbejderen var ansat som ledende psykolog af dagbehandlingsenheden under PPR i Holbæk Kommune og fratrådte i 2014 for at gå på pension. I perioden fra kommunesammenlægningen i 2007 og frem til 2012 havde han og en anden PPR-medarbejder deres fysiske arbejdspladser lokaliseret på Søbæk, idet de begge arbejdede med det geografiske område, Søbæk ligger i. Herefter fik de deres hovedarbejdsplads på Jyderup gamle rådhus sammen med de øvrige PPR-psykologer. De havde dog fortsat dage, hvor de var på Søbæk som led i udførelsen af deres arbejde i forhold til institutionen.

I sin ledelsesfunktion havde medarbejderen til opgave at sikre sammenhæng i dagbehandlingsenheden fagligt og metodisk samt at sikre et ensartet serviceniveau i PPR-arbejdet omkring dagbehandlingsskolerne. Desuden skulle han udvikle området fagligt og sikre en sammenhæng til almenområdet samt give råd og vejledning om skoleplacering af børn anbragt i Holbæk Kommune fra andre kommuner.

I regi af PPR var medarbejderens opgaver at give råd og vejledning til kommuner om match mellem barn og sted, når myndighedsområdet havde truffet afgørelse om dagbehandling. Desuden skulle han understøtte læringsmiljøerne på dagbehandlingsstederne, så det blev sikret, at børnene fik den bedst mulige undervisning. Det indebar at give sparring til lærere og pædagoger om enkelte børn, klasser og afdelinger med henblik på at sikre det bedst mulige læringsmiljø for alle børn, samt at lave de lovpligtige Pædagogisk Psykologiske vurderinger af elever, der modtog specialundervisning. Medarbejderen deltog desuden i møder om enkelte elever med psykologfaglig viden (visitationsmøder, re-visitationsmøder, forældremøder mm.), men han havde ingen visitationskompetence.

PPR-Holbæks arbejde på dagbehandlingsområdet var i den periode, medarbejderen var leder, opdelt i to teams. Et team, der fortrinsvis arbejdede i den sydlige del af kommunen, og et, der arbejdede i den nordlige. I den nordlige del var (og er) Søbæks skoler den klart største leverandør. Medarbejderens hovedopgave var at arbejde med den nordlige del.

Medarbejderen har i forbindelse med undersøgelsen bidraget skriftligt med en beskrivelse af sin daværende jobfunktion og forholdene omkring sin ansættelse og relation til Søbæks daværende leder Erik Filthuth.

Han skriver at "mit virke [var] rettet mod de børn, der allerede var indskrevet af det sociale system i de forskellige anbringelseskommuner. I den forbindelse bør det nævnes at holbækbørn gennem alle årene udgjorde en ganske lille del af klientellet på Søbæk".

¹⁹ Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen, s 103 og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udg., 2013, s. 221

Undersøgelingsgruppens ansvarlige direktør har haft en samtale med lederen af Børneindsatsen for at afdække, hvorvidt man på daværende tidspunkt var opmærksom på problemstillinger omkring den nære relation mellem medarbejderen og ejeren af Søbæk samt forholdet med placeringen af arbejdspladserne på samme tilbud, hvor man som kommune har et myndighedsansvar.

Lederen fortæller, at både problemstillingen med den nære relation og arbejdspladsens placering blev drøftet på en introsamtale/præsentationsmøde nogen tid efter lederens tiltrædelse. Et møde, der ifølge medarbejderen blev afholdt d. 3. marts 2011. Både leder og medarbejder husker således mødet, hvor den private relation blev bragt op på lederens initiativ.

Medarbejderen beretter, at der blev spurgt ind til en fælles rejseaktivitet, og bemærker, at mødet gjorde indtryk, idet han blev ubehageligt overrasket over, at en relation, han opfattede som uproblematisk, blev problematiseret af lederen. Medarbejderen skriver, at relationen efterfølgende ikke gav anledning til bemærkninger fra ledelsen.

Lederen af Børneindsatsen bekræfter, at hun konfronterede medarbejderen med det problematiske i relationen, og at hun orienterede medarbejderen om, at hvis det viste sig, at der ville opstå tvivl om eller sammenblanding af relationer og opgaver, ville medarbejderen blive taget fra opgaven. Lederen fortæller videre, at hun et par gange de kommende år holdt møder med medarbejderne på Søbæk. Hver gang blev hun mindet om, at det sendte et forkert signal at have medarbejdere fra Holbæk Kommune placeret på et privat tilbud. Først i 2012 blev der fundet en anden placering til medarbejderne.

Lederen oplyser også, at beslutningen om at flytte medarbejderne udelukkende skete på baggrund af det forkerte signal, der lå i, at kommunale medarbejdere havde deres arbejdsplads placeret på Søbæk, og at der i øvrigt ikke var noget at udsætte på medarbejdernes dømmekraft i sagerne eller deres opgaveløsning.

Hun fortæller videre, at dagbehandlingsområdet udgjorde et mindre hjørne i den samlede opgaveportefølje, hun overtog ved sin start i 2010, og at en lang række opgaver kaldte på handling. Det var derfor et udtryk for en prioritering, at hun ikke handlede umiddelbart på den viden, hun fik. Endelig fortæller hun, at hun ville have reageret anderledes i dag på en lignende situation.

Vurdering

Det er så mange år senere vanskeligt ud fra de nu foreliggende oplysninger at vurdere karakteren af venskabet mellem medarbejderen og den tidligere leder af Søbæk. Det kan derfor ikke ud fra de foreliggende oplysninger entydigt fastslås, om medarbejderen har været inhabil i forhold til Søbæk eller ej.

Imidlertid kan det konstateres, at da ledelsen i sin tid blev opmærksom på den mulige problemstilling, burde ledelsen have undersøgt det nærmere, og om fornødent have sat de nødvendige tiltag i værk.

Det er desuden en ledelsesmæssig fejl, at to PPR-medarbejdere i perioden 2007 – 2012 var placeret i lokaler på en privat institution inden for deres arbejdsområde, og at Holbæk Kommune ikke betalte leje for de faciliteter, der blev stillet til rådighed.

Omfanget af Holbæk Kommunes brug af Søbæks tilbud

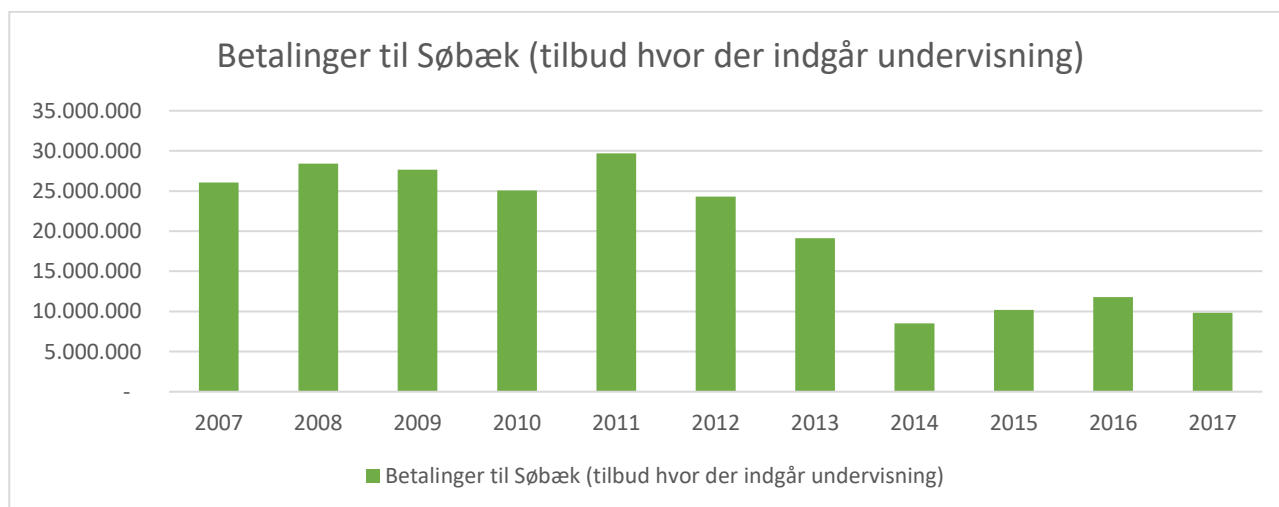
Undersøgelingsgruppen har set på Holbæk Kommunes forbrug af ydelser fra Søbæk for herigennem at få en eventuel indikation på bemærkelsesværdige udviklinger i udgiftsniveauet til visiterede børn og unge. En

indikation i denne sammenhæng kunne være et fald i antallet af visitationer og dermed udgifter efter 2014 som en følge af medarbejderens arbejdsophør.

Der er set nærmere på tilbud på Søbæk, der har leveret ydelser efter folkeskolelovens § 20, stk. 5²⁰. Det er også blevet undersøgt, hvor mange børn og unge der er blevet visiterede til Søbæk over årene. Nederst i afsnittet er der desuden et diagram, som viser de samlede betalinger fra Holbæk Kommune til alle tilbud, som hørte og hører under Søbæk. Hvis man sammenligner de to diagrammer, fremgår det, at størstedelen af udgifterne vedrører tilbud, hvor der indgår undervisning.

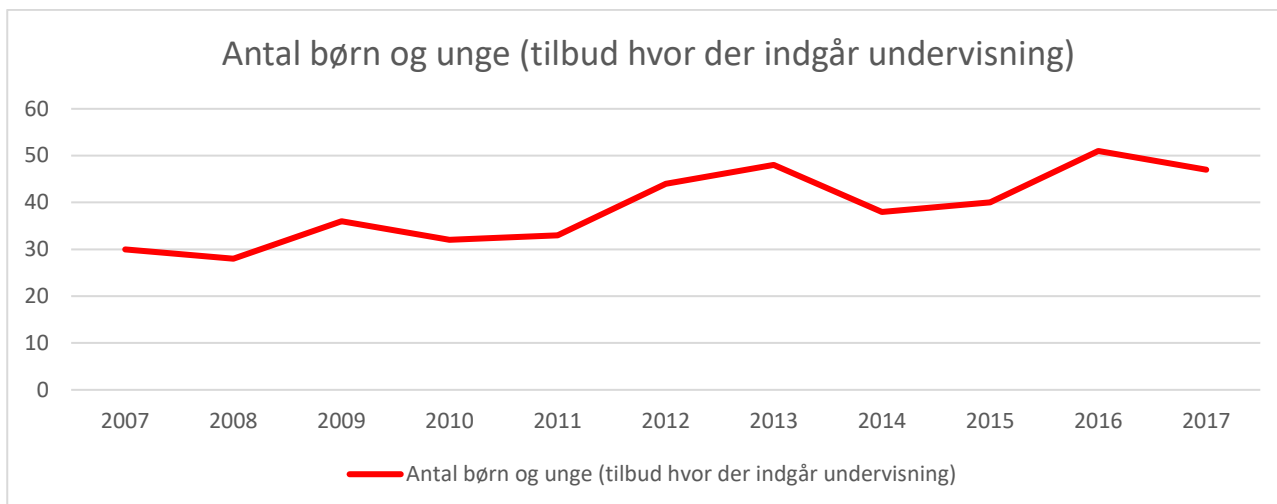
I nedenstående diagram "Betalinger til Søbæk (tilbud hvor der indgår undervisning)" ses, at der i perioden fra 2012 til 2013 sker et fald på cirka 5 mio. kr., og fra 2013 til 2014 sker et signifikant fald på 10 mio. kr. i betalingerne til Søbæk. Denne ændring i udgifter er undersøgt nærmere, og det viser sig, at Holbæk Kommune i perioden fra 2007 og frem til 2013 har foretaget betalingerne i en form for udlæg for andre kommuners børn og unge, som gik i § 20, stk. 5-tilbud hos private leverandører i Holbæk Kommune, herunder Søbæk. Det vil sige, at de private tilbud har sendt opkrævningen for alle kommuners børn og unge til Holbæk Kommune. Denne samlede opkrævning har Holbæk Kommune betalt, hvorefter Holbæk Kommune har opkrævet de enkelte kommuner for deres andele af udgifterne. Metoden var i overensstemmelse med undervisningsoverenskomsten fra 2013, hvori det også beskrives, at praksis ændres for at opnå en mere rationel betalingsform. Praksis ophørte således i 13.

De samlede betalinger til Søbæk i perioden fra 2007 til 2017 for tilbud hvori der indgik undervisning udgjorde 220 mio. kr. Dette beløb er inkl. de betalinger, som Holbæk Kommune, har opkrævet hos andre kommuner. Det har ikke været muligt at adskille udgifterne til Søbæk i forhold til, hvilke betalinger der vedrørte børn og unge fra Holbæk Kommune og børn og unge fra andre kommuner.

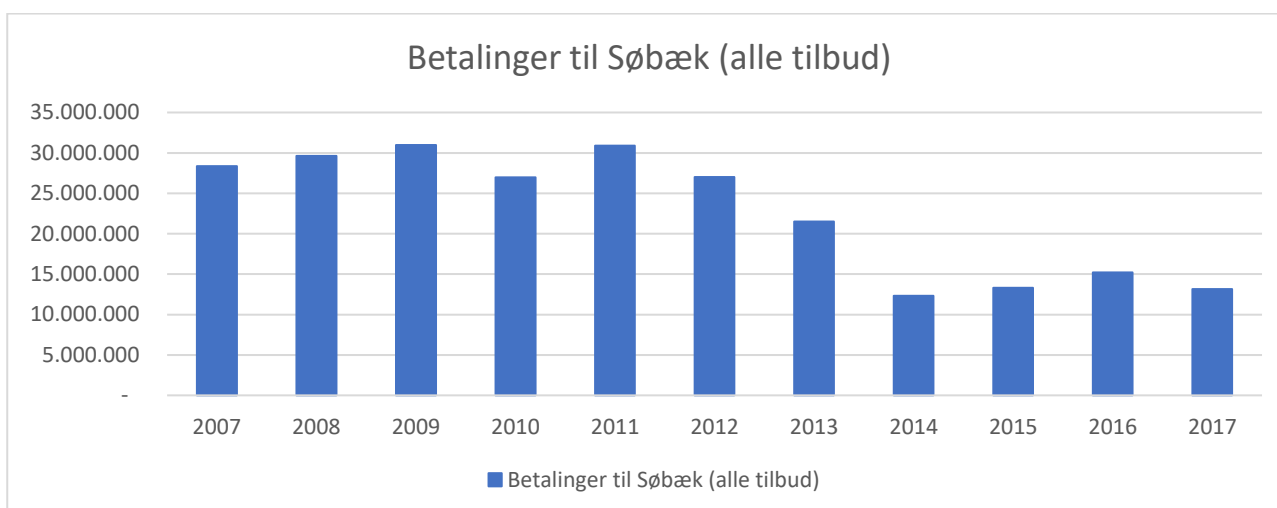


Nedenstående graf viser antallet af børn og unge fra Holbæk Kommune, som var på et af Søbæks undervisningstilbud i perioden 2007-2017. Tallene frem til 2014 er behæftet med en vis usikkerhed, da registreringspraksis i perioden var anderledes og fagsystemerne siden har ændret sig. I perioden fra 2014 og frem, er tallene mere valide, da det herefter har været muligt at knytte størstedelen af udgifterne på cpr-numre.

²⁰ Specialundervisning i dagbehandlingstilbud eller godkendt anbringelsessted.



Nedenstående diagram viser betalinger fra Holbæk Kommune til *alle* Søbæks tilbud i perioden fra 2007-2017. Tallene er inkl. de betalinger som Holbæk Kommune frem til 2013 har opkrævet hos andre kommuner.



Konklusion

På baggrund af vores nøgletal for udviklingen i Holbæk Kommunes brug af Søbæk i periode 2007-2014, hvor medarbejderen har haft en tilknytning til Søbæk, kan der ikke konstateres en unaturlig udvikling eller et uforklarligt niveau i brugen af Søbæks forskellige tilbud, i forhold til udgifter og antallet af visiterede børn og unge.

Tidligere tilsynsførende

Under arbejdet med nærværende undersøgelse er undersøgelsesgruppen ligeledes blevet bekendt med, at en tidligere tilsynskonsulent har ført tilsyn med undervisningstilbud på Søbæk, hvor hans egen søn var ansat som underviser. Tilsynskonsulenten var på daværende tidspunkt åben om forholdet og har ligeledes i forbindelse med sin bidrag til afdækningen af det økonomiske tilsyn i denne undersøgelse (i interview og e-

mail) orienteret Holbæk Kommune om den familiære relation og understreget, at det ikke havde indflydelse på tilsynets indhold.

For så vidt angår den tilsynsførendes familiære relation til en underviser på Søbæk, burde forholdet dengang have givet anledning til, at ledelsen havde ageret ud fra den åbenlyse habilitetsproblematik, der var til stede, og sat de nødvendige tiltag i værk.

Vurdering og læring

Det er afgørende, at der ikke kan drages tvivl om uafhængigheden i det sociale arbejde. Derfor bør der såvel fysisk som relationelt være et armslængdeprincip mellem kommunen og private leverandører. Det er derfor fuldt berettiget at stille spørgsmål til den faglige objektivitet i relationen mellem Holbæk Kommunes tidligere PPR-medarbejder og dermed kommunen som offentlig myndighed og Opholdsstederne Søbæk.

Lederen af Børneindsatsen peger imidlertid på, at der til trods for relationen ikke var noget at udsætte på medarbejderens arbejde.

Ud fra de foreliggende oplysninger er der heller intet, der tyder på, at Holbæk kommunes medarbejder(e) ikke skulle have handlet ud fra rent faglige og objektive kriterier i hans/deres funktion som PPR-psykolog.

Jævnfør ovennævnte armslængdeprincip burde Holbæk Kommune ikke have indgået en aftale om at placere kommunale arbejdspladser på et privat opholdssted Søbæk, hvortil man har en myndighedsmæssig og økonomisk relation. Holbæk Kommune burde også langt tidligere have handlet på situationen, da man i 2010 blev opmærksom på problemstillingen.

I lyset af en erkendelse af, at venskaber mellem samarbejdspartnere kan opstå, burde Holbæk Kommune langt tidligere have taget hånd om relationen mellem medarbejderen og lederen af Søbæk, sådan at det blev sikret, at der ikke kunne drages tvivl om habiliteten.

I lighed hermed burde man have håndteret habilitetsspørgsmålet i forhold til den tidligere tilsynsførende, som havde en nær familiær relation til en underviser på Søbæk.

Anbefalinger vedrørende habilitet:

- For at sikre, at der ikke kan sås tvivl om habiliteten i opgaveløsningen, bør ledelsens opmærksomhed på private relationer mellem medarbejdere og eksterne samarbejdspartnere indskræpes fremadrettet.
- Det skal understreges overfor nuværende og fremtidige medarbejdere, at de skal gøre deres leder opmærksom på enhver relation, der kan indebære, at medarbejderen er inhabil, og problematikken skal fremadrettet adresseres i personalehåndbogen.

Øvrige forhold

Whistleblowerhenvendelse til Holbæk Kommune

I forbindelse med Ekstrabladets artikelserie har avisen bedt om aktindsigt i Holbæk Kommunes håndtering af en whistleblowerhenvendelse fra 2017.

Undersøgelsergruppen har set på, hvordan henvendelsen blev håndteret. Undersøgelsen er besværliggjort af en utilstrækkelig journaliseringspraksis og dermed præcis dokumentation for den måde, henvendelsen

blev håndteret på. Derfor er redegørelsen baseret på de få mails, der er journaliseret i sagen, og på, hvad modtagerne af henvendelsen husker omkring håndteringen.

Henvendelsen blev modtaget pr. mail d. 24. oktober 2017 af en af kommunens tilsynskonsulenter med cc. til lederen af Børneindsatsen. I henvendelsen refereres til Erik Filthuths salg af Søbæk til koncernen Team Olivia. Henvendelsen var vedlagt en lang række dokumenter, der ifølge whistlebloweren dokumenterer svindel i driften af virksomheden Søbæk.

Af interne mails i Fagcentret Læring og Trivsel fremgår det, at henvendelsen fra whistleblower efter aftale med daværende direktør for området skulle oversendes til Socialtilsyn Hovedstaden, da det var vurderingen, at ansvaret for det overordnede økonomisk tilsyn med opholdsstederne lå der.

Whistlebloweren modtog den 25. oktober 2017 en kvittering på modtagelsen. Heri beskrev fagchefen for Læring og Trivsel, at Holbæk Kommunes opgave i forbindelse med tilsynet kun vedrører undervisningen på dagbehandlingstilbuddene, og at man i den forbindelse alene godkender undervisningsbudgettet, og at whistleblowers henvendelse derfor ville blive videreformidlet til Socialtilsyn Hovedstaden.

Fagchefen overgav i en mail d. 25. oktober 2017 henvendelsen til den daværende leder af Socialtilsyn Øst med en anmodning om at sende whistleblowers samlede henvendelse videre til Socialtilsyn Hovedstaden.

Socialtilsynet har ikke pligt til at oplyse Holbæk Kommune om, hvordan de informationer der er kommet gennem whistleblowerhenvendelsen, er blevet brugt, eller hvilke handlinger de har afstedkommet. Holbæk Kommune her således heller ikke modtaget henvendelse fra Socialtilsyn Hovedstaden derom.

I forbindelse med nærværende redegørelse har Holbæk Kommune den 9. december 2020 fået en anonym telefonisk henvendelse vedr. Søbæks økonomiske dispositioner. Holbæk Kommune oplyste i den forbindelse, at den tidligere whistleblowerhenvendelse og materialet herfra i sin tid var oversendt til Socialtilsyn Hovedstaden. På baggrund af den telefoniske henvendelse har Holbæk Kommune igen kontaktet Socialtilsyn Hovedstaden og orienteret om henvendelsen. Tilsynet bemærkede i den forbindelse, at de ikke kan kommentere anonyme whistleblowerhenvendelser, eller hvordan de behandles, og at Socialtilsyn Hovedstaden derfor ikke kan sige noget om status på denne sag.