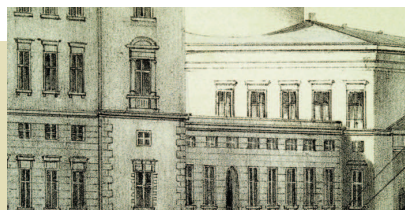


16/2009

STATSREVISORERNE



Beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009



Beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2010

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende ministre.

Social-, indenrigs- og sundheds-, beskæftigelses- samt integrationsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i marts 2011.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i april 2011.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-3474-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATENS OVERFØRSLER TIL KOMMUNER OG REGIONER I 2009

Statens overførsler til kommuner og regioner i 2009 udgjorde 304,4 mia. kr., hvilket er knap halvdelen af statens driftsudgifter. Overførslerne omfatter statsrefusion af kommunernes udgifter på 161,1 mia. kr., bloktilskud og særtilskud til kommuner på 67 mia. kr. og tilskud til regionerne til finansiering af sundhedsområdet mv. på 76,3 mia. kr.

Regnskaberne for statens overførsler til kommuner og regioner i 2009 er samlet set rigtige, og der er generelt en betryggende regnskabsaflæggelse.

Dette fremgår også af de erklæringer, som Rigsrevisionen afgiver i beretning nr. 18/2009 om revisionen af statsregnskabet for 2009 for de ansvarlige ministerområder: Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Statsrevisorerne finder dog anledning til at gøre opmærksom på en række forhold, som ikke er helt tilfredsstillende:

- Mange kommuner overholder ikke de fastsatte frister for indsendelse af revisionsberetningerne for de kommunale regnskaber.
- Beskæftigelsesministeriet overholder ikke de fastsatte frister for behandling af revisionsberetningerne for de kommunale regnskaber.
- Gennemgangen af den centrale refusionsordning – en ordning, som kompenserer kommunerne for en del af deres udgifter til særligt dyre enkeltsager – viser en række problemer. Kommunerne har hjemtaget refusionen meget sent, Socialministeriet har undervurderet udgifternes størrelse og har haft vanskeligheder med fastlæggelse af budgettet, og kommunerne har forskellige beregningsgrundlag for fastsættelse af de omkostningsbaserede takster for botilbud o.l.
- To regioners regnskaber blev påtegnet med forbehold og et med en supplerende oplysning.

Statsrevisorerne,
den 17. november 2010

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Peter Christensen*



Beretning til Statsrevisorerne om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 15. Socialministeriet, § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Statsrefusion til kommunerne	7
A.	Indledning	7
B.	Ministeriernes regnskabsaflæggelse og administration vedrørende områder med statsrefusion	8
C.	Revisionen af kommunernes regnskabsaflæggelse vedrørende områder med statsrefusion.....	11
III.	Ministeriernes tilsyn med kommunernes administration af områder med statsrefusion.....	13
A.	Indledning	13
B.	Ministeriernes gennemgang af revisionsberetningerne	13
C.	Sagsbehandlingstiden i ministerierne	15
IV.	Rigsrevisionens gennemgang af den centrale refusionsordning	18
A.	Indledning	18
B.	Kommunernes administration af refusion fra den centrale refusionsordning.....	21
C.	Socialministeriets budgettering af den centrale refusionsordning.....	24
V.	Statens generelle tilskud (bloktilskud) til kommunerne	29
A.	Indledning	29
B.	Beregning, udbetaling og regnskabsaflæggelse.....	30
VI.	Statstilskud til regionerne.....	31
A.	Indledning	31
B.	Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddet til regionerne	32
C.	Revisionen af regionernes regnskaber for 2008	33

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Socialministeriet, § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

På flere af ministerområderne er der foretaget nybesættelse af ministerposten i regnskabsåret 2009. Revisionssager omtalt i denne beretning udspringer i flere tilfælde af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet eller beretning om revisionen af statsregnskabet for tidligere regnskabsår. På denne baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at opliste alle ministrene.

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning redegør for revisionen af statens overførsler til kommuner og regioner for regnskabsåret 2009 vedrørende statsrefusion af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser, bloktilskud og særtilskud til kommuner og tilskud til regioner til finansiering af sundhedsområdet mv.

2. De statslige overførsler blev i 2009 administreret under finanslovens § 15. Indenrigs- og Socialministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet).

Der er i undersøgelsesperioden sket flere ressortomlægninger. Således er ordninger under det tidligere Indenrigs- og Socialministerium nu fordelt mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Ministerierne er i beretningen omtalt med deres nuværende navne.

3. Statsrefusion af kommunernes borgerrettede ydelser administreres nu af Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet. Bloktilskud og særtilskud til kommunerne og tilskud til regionerne administreres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Statens overførsler til kommuner og regioner var i 2009 på 304,4 mia. kr., jf. tabel 1.

Tabel 1. Statens overførsler til kommuner og regioner i 2009
(Mia. kr.)

Statsrefusion af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser (fx pensioner, kontanthjælp mv.)	161,1
Bloktilskud og særtilskud til kommuner	67,0
Tilskud til regioner til finansiering af sundhedsområdet mv.	76,3
I alt	304,4

Kilde: Statsregnskabet for 2009.

Det fremgår af tabel 1, at overførslerne vedrørende statsrefusion af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser i 2009 udgjorde 161,1 mia. kr.

Det fremgår endvidere af tabel 1, at statens bloktilskud og særtilskud til kommuner i 2009 udgjorde 67 mia. kr. Disse tilskud består hovedsageligt af generelle tilskud til kommunernes drift, der fastlægges i den årlige aftale mellem regeringen og KL (Kommunernes Landsforening) om kommunernes økonomi.

Endelig viser tabel 1, at statens tilskud til regionerne i 2009 udgjorde 76,3 mia. kr., fordelt med 74,4 mia. kr. til regionernes sundhedsområde og 1,9 mia. kr. til regionale udviklingsopgaver. Statens tilskud til regionerne fastlægges i den årlige aftale mellem regeringen og Danske Regioner om regionernes økonomi.

De statslige overførsler til kommuner og regioner udgjorde knap halvdelen af statens netto-udgifter i 2009.

4. Resultaterne af den udførte revision indgår i øvrigt i de erklæringer vedrørende 2009, som Rigsrevisionen afgiver for de respektive ministerområder. Erklæringerne fremgår af beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2009.

5. Statens overførsler til kommuner og regioner er undersøgt ud fra følgende spørgsmål:

- Er ministeriernes regnskabsaflæggelse vedrørende tilskud og refusion til kommuner og regioner rigtig?
- Er der i ministerierne etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis?
- Er kommunernes og regionernes regnskabsaflæggelse vedrørende området underlagt betryggende revision?
- Er der i ministerierne en tilfredsstillende gennemgang af kommunernes revisionsberetninger som led i tilsynet med refusionsordningerne?
- Er kommunernes administration af den centrale refusionsordning tilfredsstillende?
- Har Socialministeriet haft et tilfredsstillende budgetteringsgrundlag for den centrale refusionsordning?

6. Revisionen i denne beretning er planlagt og udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik.

Rigsrevisionen har undersøgt ministeriernes administration og regnskabsaflæggelse vedrørende tilskud og refusion til kommuner og regioner. I den forbindelse har Rigsrevisionen undersøgt Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets behandling af kommunernes revisionsberetninger for regnskabsåret 2008. I revisionsberetningerne behandler kommunens revisor eksplicit kommunens administration af modtaget statsrefusion. Rigsrevisionen har bl.a. gennemgået Beskæftigelsesministeriets behandling af kommunens revisors bemærkninger til beskæftigelsesområdet (bl.a. aktivering) i revisionsberetningen for regnskabsåret 2008 vedrørende Københavns Kommune, jf. pkt. 45. Folketingets Ombudsmand har modtaget en henvendelse om refusionssagen i Københavns Kommune og har oplyst, at man følger sagen.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt 8 udvalgte kommuners administration af statsrefusion fra den centrale refusionsordning på Socialministeriets område.

Hvor Rigsrevisionen havde adgang til det, blev det endvidere vurderet, om der var forhold, der gav anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke var varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde, og om områderne var underlagt betryggende revision.

7. Beretningen er opdelt i 5 dele:

- Kap. II handler om Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende statsrefusion til kommunerne.
- Kap. III handler om ministeriernes gennemgang af kommunale revisionsberetninger som led i tilsynet med kommunerne på områder med statsrefusion.
- Kap. IV handler om kommunernes administration af statsrefusionen med særligt fokus på den centrale refusionsordning.
- Kap. V handler om Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende bloktilskud til kommunerne.
- Kap. VI handler om Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende tilskud til regionerne og en gennemgang af regionernes regnskaber.

8. Beretningen har i udkast været forelagt Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, de 5 regioner samt de 8 kommuner, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med revisionen.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

I 2009 udbetalte Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet 304,4 mia. kr. til kommuner og regioner.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Integrationsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskab for statens overførsler til kommuner og regioner i 2009 samlet set er rigtige, og at der generelt er en betryggende regnskabsaflæggelse.

Rigsrevisionens samlede vurdering er baseret på følgende:

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion for 2009 samlet set er rigtig, og at der i ministerierne er etableret forretningsgange, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Kommunernes regnskabsaflæggelse for 2008 på områder med statsrefusion og kommunernes refusionsopgørelser var undergivet betryggende revision.

- Socialministeriets udbetaling af statsrefusion til kommunerne i 2009 var korrekt.
- Der har generelt været et tilfredsstillende samarbejde mellem ministerierne om forvaltningen af refusionsordningerne.
- I 2008 var der enkelte fejl i overførslerne af refusion fra Beskæftigelsesministeriet til Socialministeriet. Fejlene blev først opdaget og rettet i 2010. Fejlene påvirkede ikke statsregnskabet for 2009.
- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har taget initiativ til at få en mere ensartet afrapportering fra kommunernes revisorer. Hermed mindskes risikoen for, at samme type fejl kan afrapporteres forskelligt af forskellige revisorer, og ministerierne opnår et bedre grundlag for tilsynet med kommunernes administration af de områder med statsrefusion, der baseres på en gennemgang af de kommunale revisionsberetninger.

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne generelt havde en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger.

- Ministeriernes svarskrivelser til kommunerne var relevante og dækkende i forhold til de emner, der blev behandlet i revisionsberetningerne, og ministerierne behandlede generelt enslydende problemstillinger ens på tværs af kommuner.
- Rigsrevisionen finder, at kommunerne i højere grad bør overholde tidsfristen for indsendelse af revisionsberetninger til ministerierne. Under halvdelen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008 blev indsendt rettidigt.
- Beskæftigelsesministeriet havde kun overholdt tidsfristen for behandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2008 i 22 % af sagerne. Det fandt Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Overskridelsen af tidsfristen betød, at kommunalbestyrelsen og revisorerne ikke altid havde mulighed for at følge op på ministeriets bemærkninger i beretningen for det følgende regnskabsår. Kommunernes manglende overholdelse af tidsfristen for indsendelse af revisionsberetningen havde i en vis grad indflydelse på Beskæftigelsesministeriets sagsbehandling, men Rigsrevisionen vurderer, at det ikke var den afgørende faktor for ministeriets sene svar til kommunerne.

Den centrale refusionsordning er en lovbunden ordning på Socialministeriets område, hvor kommunerne kompenseres for en del af deres udgifter til særligt dyre enkeltsager.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunernes administration af ordningen ikke var helt tilfredsstillende. Kommunerne havde skabt grundlag for en korrekt refusionshjemtagelse, men hjemtog en stor del af refusionen med forsinkelser.

Statens udgifter til ordningen var i 2009 på 2,9 mia. kr., hvilket var 120 % mere end budgetteret.

Budgetoverskridelserne kan bl.a. forklares med, at Socialministeriet ikke har haft et tilfredsstillende budgetteringsgrundlag ved ordningens etablering, primært fordi amterne ved overdragelsen af opgaverne til kommunerne havde undervurderet udgifterne på området.

Budgetoverskridelserne kan endvidere forklares med, at kommunerne kun hjemtog ca. halvdelen af refusionen i løbet af året, mens den sidste halvdel blev hjemtaget via en restafregning i det efterfølgende år. Ca. halvdelen af overskridelsen i 2009 skyldtes således udgifter fra 2008, som kommunerne først anmodede om i 2009. Den forsinkede refusionshjemtagelse betød, at Socialministeriet først i 2009 fik overblik over de reelle udgifter til ordningen vedrørende 2007, som var det år, ordningen blev indført.

- Kommunerne havde i det væsentlige tilrettelagt en administration, der identificerede de sager, som udløste refusion fra den centrale refusionsordning, koordinerede relevante oplysninger på tværs af forvaltninger og periodiserede udgifterne i forhold til gældende regler. På den baggrund finder Rigsrevisionen, at kommunerne havde grundlag for en korrekt beregning af statsrefusion til ordningen.

- Kommunernes kvartalsvise refusionshjemtagelse i perioden 2007-2009 var baseret på budgettal frem for løbende opgørelser over det faktiske forbrug. Det har for den centrale refusionsordning medført forholdsmæssigt store restafregninger. Rigsrevisionen vurderer, at det i en periode har vanskeliggjort Socialministeriets budgettering af ordningen.
- Udgifterne til den centrale refusionsordning var stærkt undervurderet i de opgørelser, der lå til grund for budgetteringen på finansloven for 2007. Rigsrevisionen finder, at de anvendte data fra 2004 medvirkede til, at budgetteringen på finanslovene afveg markant fra de reelle udgifter i kommunerne. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriets budgettering var baseret på de oplysninger, der var tilgængelige på daværende tidspunkt.
- Rigsrevisionen vurderer, at Socialministeriet ved budgetteringen på finansloven for 2009 har benyttet den viden, ministeriet havde på tidspunktet for indgåelsen af aftalen med kommunerne om kommunernes økonomi i 2009.
- Socialministeriets overblik over de reelle udgifter til den centrale refusionsordning blev dog ikke anvendt til at justere budgettet på ændringsforslag til finansloven for 2009. Socialministeriet og Finansministeriet har oplyst, at de ikke stillede ændringsforslag til kontoen, da udgiftsskønnet var fastlåst tidligere på året i forbindelse med den årlige aftale om kommunernes økonomi.
- Merforbruget på den centrale refusionsordning i 2007, 2008 og 2009 har ikke medført en reduktion i bloktilskuddet til kommunerne, idet der via aktstykker er givet dispensation. En del af merforbruget har således i disse 3 år været afholdt af staten.
- På finansloven for 2010 er bevillingen til den centrale refusionsordning øget med 1 mia. kr. i forhold til 2009. Socialministeriet har dermed i større omfang end tidligere søgt at tilpasse budgettet til det faktiske udgiftsniveau.
- De forskellige beregningsgrundlag i de omkostningsbaserede takster vanskeliggør gennemskueligheden og sammenligneligheden på området. Der kan således med fordel skabes grundlag for mere ensartede beregninger af omkostningerne.
- Adskillelsen af beslutnings- og finansieringsansvaret har vanskeliggjort kommunernes budgettering og økonomistyring på området og har givet usikkerhed om kommunernes grundlag for den foreløbige refusionshjemtagelse. Rigsrevisionen finder, at de gennemførte lovændringer, der samler beslutnings- og finansieringsansvaret i samme kommune, vil modvirke denne usikkerhed.

Rigsrevisionen vurderer, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflægning vedrørende bloktilskuddet for 2009 er rigtig, og at der er etableret forretningsgange, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflægningen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde etableret hensigtsmæssige procedurer for validering af de data, der indgår i beregning og fordeling af tilskuddene. Rigsrevisionen vurderer, at tilskuddene samlet set er beregnet som forudsat i loven.
- Udbetalingen af tilskuddene til kommunerne var samlet set tilfredsstillende, og regnskabsaflægningen var rigtig.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretog afstemninger af udbetalingen af bloktilskuddet til kommunerne i forhold til meddelte bevillinger, men arbejdet var ikke systematiseret. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet vil styrke den regnskabsmæssige opfølgning på udbetalte tilskud.

Rigsrevisionen vurderer, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende statstilskuddet til regionerne for 2009 er rigtig, og at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen vurderer, at regionernes regnskaber for 2008 var undergivet betryggende revision.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde en hensigtsmæssig administration af fordeling og udbetaling af tilskuddene til regionerne, og ministeriets forretningsgange understøttede en tilfredsstillende regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddene.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretog afstemninger af tilskuddene til regionerne i forhold til meddelte bevillinger, men arbejdet var ikke systematiseret. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet vil styrke den regnskabsmæssige opfølgning på udbetalte tilskud.
- Rigsrevisionen vurderer, at regionernes revisorer udførte revisionen i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, herunder udførte juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.
- Rigsrevisionen kunne konstatere, at der var så væsentlige fejl i visse af regionernes regnskaber, at revisor måtte tage forbehold eller afgive supplerende oplysninger.
- Rigsrevisionen kunne konstatere, at regionernes administration og de enkelte regionsråd har behandlet og taget stilling til de bemærkninger, der fremgik af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008.

II. Statsrefusion til kommunerne

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion for 2009 samlet set er rigtig, og at der i ministerierne er etableret forretningsgange, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Kommunernes regnskabsaflæggelse for 2008 på områder med statsrefusion og kommunernes refusionsopgørelser var undergivet betryggende revision.

A. Indledning

9. På områder som fx folkepension, førtidspension, sygedagpenge og kontanthjælp får kommunerne helt eller delvist refunderet deres udgifter af staten. Statens udgifter til refusioner var i 2009 på 161,1 mia. kr.

Fælles for refusionsordningerne er, at der primært er tale om lovbundne ordninger, hvor reglerne om tilkendelse af ydelser mv. er fastsat af staten, men hvor administrationen varetages af kommunerne.

Der er på tværs af refusionsordningerne fastsat fælles regler for regnskabsaflæggelse og revision. Reglerne fremgår af bekendtgørelse nr. 1246 af 15. december 2008 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Velfærdsministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations ressortområder med senere ændringer (refusionsbekendtgørelsen).

10. Rigsrevisionen har som led i revisionen af statsrefusionen til kommunerne vurderet, om ministeriernes organisering, forretningsgange og interne kontroller medvirkede til, at regnskabet på området var rigtigt, og om ministeriernes dispositioner var i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

På Socialministeriets område kan kommunerne bl.a. få refusion for deres udgifter til særligt dyre enkeltsager, merudgifter til forsørgelse i hjemmet af børn med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og borgeres ophold på forsorgshjem eller kvindekrisecentre.

På **Beskæftigelsesministeriets** område kan kommunerne bl.a. få refusion for deres udgifter til sygedagpenge, kontanthjælp, aktivering, fleksjob, revalidering, ledighedsydelse og børnepasningsorlov.

På **Integrationsministeriets** område har kommunerne mulighed for at få refusion for deres udgifter til integrationsindsatsen, og kommunerne kan få forskellige tilskud, bl.a. introduktionsydelse, beskæftigelsestilskud og uddannelses-tilskud, i henhold til bestemmelserne i integrationsloven.

Med henblik på at vurdere ministeriernes regnskabsaflæggelse vedrørende refusionsområdet har Rigsrevisionen undersøgt:

- om ministeriernes regnskabsaflæggelse vedrørende ordninger med statsrefusion er rigtig
- om der i ministerierne er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis
- om kommunernes regnskabsaflæggelse vedrørende områderne med statsrefusion er undergivet en betryggende revision.

Metode

11. Rigsrevisionen har gennemgået interne procedurer, instrukser og vejledninger, driftsaftaler, notater og rapporter mv., og gennemført interviews med nøglemedarbejdere.

Ud fra en stikprøve blandt alle 98 kommuner er der foretaget revision af ministeriets udbetalinger af refusion og regnskabsmæssige registreringer. Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt og vurderet ministeriernes forretningsgange og interne kontroller.

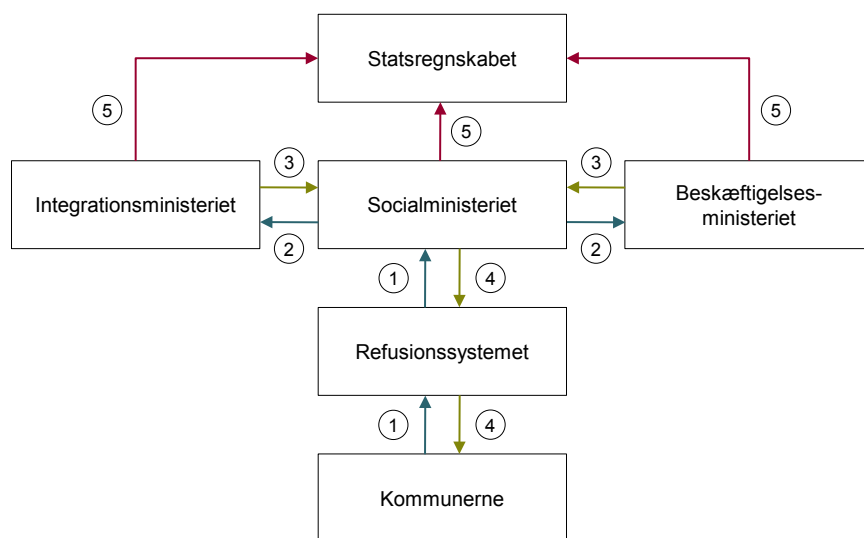
B. Ministeriernes regnskabsaflæggelse og administration vedrørende områder med statsrefusion

12. Udbetaling af refusion til kommunerne er organiseret i et tværministerielt samarbejde mellem Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet. For at vurdere ministeriernes regnskabsaflæggelse og administration undersøgte Rigsrevisionen, om der var et tilfredsstillende samarbejde mellem ministerierne, og om det enkelte ministerium havde en tilfredsstillende kontrol med refusionsudbetalingerne. Desuden har Rigsrevisionen undersøgt, om Socialministeriet har udbetalt korrekt statsrefusion til kommunerne, og om ministeriernes regnskabsaflæggelse vedrørende ordninger med statsrefusion er rigtig.

13. De 3 ministeriers samarbejde er baseret på indgåede driftsaftaler. Driftsaftalerne beskriver arbejdsfordelingen mellem ministerierne i relation til kontrol af kommunernes refusionsanmodninger, udbetaling af refusion og efterfølgende kontroller samt regnskabsmæssige registreringer.

Selv om der er indgået en driftsaftale, er det fortsat det enkelte ministerium, der har det overordnende ansvar for regnskabsaflæggelsen, bevillingsafregningen og de regnskabsmæssige forklaringer. Arbejdsdelingen mellem ministerierne fremgår af figur 1.

Figur 1. Arbejdsdeling mellem ministerierne



1. Via et refusionssystem indberetter kommunerne kvartalsvist refusionsanmodninger for alle 3 ressortområder til Socialministeriet.
2. Socialministeriet sender refusionsanmodningerne og dokumentation for kontroller til godkendelse i de 2 øvrige ministerier.
3. Ressortministerierne kontrollerer refusionsanmodningerne og øvrig dokumentation, sender godkendelse til Socialministeriet og anviser beløbene.
4. Socialministeriet sender på vegne af alle 3 ministerier refusionsanmodningerne til udbetaling til kommunernes bankkonti direkte via refusionssystemet.
5. Det enkelte ressortministerium har ansvaret for regnskabsaflæggelse og regnskabsmæssige forklaringer i forhold til statsregnskabet.

Det fremgår af figur 1, at kommunerne sender deres refusionsanmodninger via et refusionssystem til Socialministeriet. Socialministeriet foretager en række kontroller af de indberettede beløb, hvor den enkelte kommunes anmodning sammenholdes med kommunens senest indsendte anmodning. Store udsving i kommunernes refusionsanmodninger kan være udtryk for fejl i indberetningerne. Socialministeriet sender herefter resultaterne af de udførte kontroller sammen med opgørelser over kommunernes refusionsanmodninger til ressortministerierne til deres videre kontrol inden udbetaling.

14. Kommunernes refusionsanmodninger skal både fremsendes elektronisk og i en papirudgave. Papirudgaven anvendes til at kontrollere rigtigheden af den elektroniske indberetning. Baggrunden for, at kommunerne skal udføre denne dobbelte indberetning, er, at ministerierne endnu ikke har fået tilrettet refusionssystemet, så det alene kan baseres på de elektroniske indberetninger. Rigsrevisionen har i forbindelse med tidligere revisioner anbefalet, at Socialministeriet opdaterer it-systemerne, så kommunerne får mulighed for udelukkende at indberette refusionsanmodningerne elektronisk. Socialministeriet har igangsat et pilotprojekt vedrørende udviklingen af it-systemet og har oplyst, at en række opdateringer af refusionssystemet forventes afsluttet ultimo 2010. Rigsrevisionen finder det relevant, at Socialministeriet får afsluttet arbejdet med at tilrette it-systemet. Hermed kan det undgås, at kommunerne indberetter refusionsanmodningerne dobbelt.

15. Ved revisionen konstaterede Rigsrevisionen, at der forelå dokumentation for udførte kontroller af refusionsanmodningerne i de 3 ministerier.

16. Efter godkendelse af kommunernes refusionsanmodninger udbetaler Socialministeriet refusionen til kommunerne på vegne af de 3 ministerier.

17. På baggrund af en stikprøve af Socialministeriets udbetalinger af refusion til kommunerne konstaterede Rigsrevisionen, at der var overensstemmelse mellem de godkendte beløb og udbetalingerne til kommunerne.

18. Socialministeriet bogfører Integrationsministeriets og Beskæftigelsesministeriets andel af de udbetalte refusioner som tilgodehavender på særskilte konti (mellemregningskonti). De 2 ministerier skal løbende overføre midler til Socialministeriet til udligning af Socialministeriets tilgodehavender. Mellemregningskontiene bør månedligt blive udlignet og principielt kun have indestående den ene dag, der går mellem anvisning af beløb fra et andet ministerium, til udbetaling er foretaget til kommunerne. Afvigelser vil som udgangspunkt udelukkende kunne skyldes for sen anvisning af udlagte beløb fra et andet ministerium, fejl i det overførte beløb eller fejlregistrering af modtagne beløb fra Socialministeriets side.

19. Revisionen viste, at Integrationsministeriet havde foretaget overførslerne til tiden, men at Socialministeriet ikke altid efterfølgende nåede at udligne rettidigt. Beskæftigelsesministeriet havde i nogle tilfælde ikke overført midler til Socialministeriet rettidigt, så Socialministeriet kunne udligne tilgodehavende for den refusion, der var udbetalt på vegne af Beskæftigelsesministeriet.

20. På revisionstidspunktet blev der således konstateret åbentstående poster i Socialministeriet på ca. 1,7 mia. kr., primært tilbage fra primo 2009, som vedrørte overførslerne mellem Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Efterfølgende gennemgik ministerierne de åbentstående poster, og den væsentligste del af posterne kunne umiddelbart udlignes, men der resterede 4 poster med et samlet beløb på 97,5 mio. kr. Beløbet omfattede udgifter, der skulle have været regnskabsført i 2008, men som fejlagtigt ikke var blevet overført til Socialministeriet eller udgiftsført i Beskæftigelsesministeriet.

Revisionen viste, at Socialministeriet på korrekt vis havde udbetalt refusionen til kommunerne på vegne af Beskæftigelsesministeriet, men at Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet ikke havde haft en tilfredsstillende kontrol med afstemning af overførslerne mellem ministerierne i forhold til Socialministeriets udbetalinger til kommunerne.

21. Både Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet har efterfølgende oplyst, at de har iværksat initiativer for at forbedre udligningen af den refusion, som Socialministeriet udbetaler på vegne af Beskæftigelsesministeriet. Beskæftigelsesministeriet har i 2010 overført 97,5 mio. kr. til Socialministeriet. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at overførslen vil fremgå af de regnskabsmæssige forklaringer i årsrapporten for 2010.

22. Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet skal hver især sikre, at der på baggrund af opgørelsen fra Socialministeriet sker korrekt bogføring på de relevante regnskabskonti i statsregnskabet. Ud fra en stikprøve foretog Rigsrevisionen en gennemgang af en række delregnskaber for at vurdere, om udgifterne var bogført korrekt i statsregnskabet. Bortset fra sagen vedrørende de manglende udgiftsførte beløb i 2008 konstaterede Rigsrevisionen ikke væsentlige fejl ved gennemgangen af bogføringen på delregnskaberne.

Vurdering

23. Socialministeriets udbetaling af statsrefusion til kommunerne i 2009 var korrekt.

24. Der har generelt været et tilfredsstillende samarbejde mellem ministerierne om forvaltningen af refusionsordningerne.

25. I 2008 var der enkelte fejl i overførslerne af refusion fra Beskæftigelsesministeriet til Socialministeriet. Fejlene blev først opdaget og rettet i 2010. Fejlene påvirkede ikke statsregnskabet for 2009.

C. Revisionen af kommunernes regnskabsaflæggelse vedrørende områder med statsrefusion

26. Revisionen i kommunerne skal udføres af en sagkyndig revision, jf. styrelseslovens § 42, og skal omfatte alle de regnskabsområder, der hører under kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2.

Det stilles særlige krav til revisionen af områder, hvor kommunerne modtager refusion fra staten. Revisionen omfatter bl.a. kommunernes forretningsgange, sagsbehandling og opfølgning samt anvendelsen af it-systemer på området. Revisionen på de refusionsberettigede områder i kommunerne skal udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, som det er fastlagt i § 3 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. Kommunens revisor afgiver en beretning til kommunalbestyrelsen om kommunens regnskab på områder med statsrefusion, hvori det bl.a. vurderes, om kommunen har hjemtaget statsrefusion på et korrekt grundlag.

Rigsrevisionen har gennemgået revisionsberetningerne for de besøgte kommuner i 2009 og har haft drøftelser med revisorerne om planlægningen og udførelsen af revisionen af den refusion, kommunerne har hjemtaget fra den centrale refusionsordning.

Rigsrevisionen har vurderet, om kommunernes regnskabsaflæggelse vedrørende områder med statsrefusion er undergivet betryggende revision.

Revisors beretning om kommunens regnskab på områder med statsrefusion

27. Rigsrevisionens gennemgang var baseret på revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008, hvilket var de seneste beretninger, som ministerierne havde modtaget og behandlet på revisionstidspunktet.

28. På det foreliggende grundlag fandt Rigsrevisionen, at kommunernes revisorer havde udført revisionen i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik og gennemført en revision, der indeholdt alle forudsatte revisionsområder.

29. Rigsrevisionen kunne konstatere, at de kommunale revisionsberetninger var opbygget forskelligt. De forskellige afrapporteringsformer vanskeliggør ministeriernes arbejde med en ensartet sagsbehandling, fordi der kan være forskel på, hvilke typer fejl der afrapporteres af kommunens revisor. Fx skal revisorerne ikke afrapportere alle fejl, men kun væsentlige fejl. Der findes ikke en fælles begrebsramme på tværs af revisionsfirmaerne og ministerierne for, hvornår der er tale om væsentlige fejl. Det er derfor udelukkende op til revisors professionelle dømmekraft at vurdere, om der er tale om en væsentlig fejl.

Dette medfører risiko for, at samme type fejl kan afrapporteres forskelligt af forskellige revisorer. En mere ensartet afrapportering fra revisorerne kan styrke ministeriernes tilsyn, idet det kan bidrage til en bedre sammenligning af kommunerne og dermed understøtte, at kommunerne behandles ens i forhold til konstaterede fejl og mangler.

30. Ministerierne har taget initiativ til at få ensartet afrapporteringen fra revisorerne. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Revisors påtegning af kommunens opgørelse over den endelige restafregning

31. Refusionen til kommunerne udbetales som forskud på baggrund af kommunernes indberetninger om forventet forbrug i den kommende periode. Kommunerne skal efter endt regnskabsår udarbejde en endelig opgørelse over forbruget på de refusionsbelagte områder. Kommunerne skal indsende opgørelsen til ressortministeriet senest den 1. juli i året efter det regnskabsår, som refusionsopgørelsen vedrører. Ministerierne anvender opgørelserne til den endelige afregning med den pågældende kommune.

32. Kommunens refusionsopgørelse skal i henhold til refusionsbekendtgørelsen forsynes med en påtegning fra kommunens revisor.

Rigsrevisionen konstaterede i en stikprøve, at kommunernes revisorer påtegnede, at refusionsopgørelsen var revideret, og at revisionen var udført i overensstemmelse med kommunens revisionsregulativ og refusionsbekendtgørelsens bestemmelser om udbetaling af statsrefusion. Det fremgik endvidere, at revisionen var planlagt og udført med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed for, at refusionsopgørelsen ikke indeholdt væsentlig fejlinformation.

Rigsrevisionen konstaterede desuden, at påtegningerne overordnet set overholdt kravene i bekendtgørelse nr. 668 af 26. juni 2008 om godkendte revisors erklæringer (erklæringsbekendtgørelsen).

Vurdering

33. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har taget initiativ til at få en mere ensartet afrapportering fra kommunernes revisorer. Hermed mindskes risikoen for, at samme type fejl kan afrapporteres forskelligt af forskellige revisorer, og ministerierne opnår et bedre grundlag for tilsynet med kommunernes administration af de områder med statsrefusion, der baseres på en gennemgang af de kommunale revisionsberetninger.

III. Ministeriernes tilsyn med kommunernes administration af områder med statsrefusion

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne generelt havde en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger.

A. Indledning

34. Kommunerne skal hvert år senest ved udgangen af september indsende en revisionsberetning om refusionsområdet til Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet. Københavns Kommune har dog frist til udgangen af december. Kommunerne skal endvidere indsende en redegørelse om opfølgning på eventuelle revisionsbemærkninger.

35. De 3 ministerier gennemgår årligt de kommunale revisionsberetninger som en væsentlig del af deres tilsyn med kommunerne. Hver kommune modtager en svarskrivelse fra ministerierne om resultaterne af gennemgangen.

36. Rigsrevisionen har vurderet, om ministeriernes gennemgang af revisionsberetningerne er tilfredsstillende.

Metode

37. Rigsrevisionen har ud fra en stikprøve vurderet ministeriernes sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsårene 2007 og 2008. Herunder har Rigsrevisionen gennemgået ministeriernes svarskrivelser til kommunerne for de 2 år.

B. Ministeriernes gennemgang af revisionsberetningerne

38. Med henblik på at vurdere ministeriernes gennemgang af revisionsberetningerne har Rigsrevisionen undersøgt:

- om ministeriernes svarskrivelser var relevante og dækkende, og om enslydende problemstillinger blev behandlet ens på tværs af kommuner.

39. Ministeriernes gennemgang af alle 98 kommunale revisionsberetninger understøttes dels af sagsbehandlervejledninger, dels af it-systemer, som ministerierne hver for sig har udviklet til behandling af revisionsberetningerne.

40. Ministeriernes sagsbehandlervejledninger indeholder retningslinjer for, hvordan kommunerne skal kategoriseres, afhængigt af den type fejl, der er omtalt i revisionsberetningerne, og retningslinjer for, hvordan ministeriet skal reagere over for kommuner, hvor revisor har

konstateret fejl og mangler eller kritiseret administrationen på refusionsområdet. Ministeriets reaktion på revisionens bemærkninger kan bl.a. være at indhente en redegørelse fra kommunen. Reaktionen kan også være at bede kommunen foretage stikprøvevis gennemgang af kommunens sager på et konkret område med henblik på tilbagebetaling af refusion i de sager, hvor revisionen fx har påpeget væsentlige fejl, der ikke er rettet. I sjældnere tilfælde kan ministerierne kræve en fuldstændig gennemgang af alle kommunens sager på et konkret område med henblik på eventuel berigtigelse af refusionen.

41. I hovedparten af de gennemgåede sager fandt Rigsrevisionen, at svarskrivelserne til kommunalbestyrelserne var tilfredsstillende. Svarskrivelserne var udarbejdet med udgangspunkt i revisors konklusioner og anbefalinger, ligesom ministeriets anbefalinger eller henstillinger understøttede revisor, hvor dette forekom nødvendigt. Rigsrevisionen fandt endvidere, at svarskrivelserne forholdt sig til de væsentlige forhold fra beretningerne og eventuelt medfølgende redegørelser fra kommunerne, ligesom ministeriet generelt havde fulgt op på eventuelle udeståender fra tidligere år.

42. Gennemgangen af Socialministeriets behandling af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2007 viste, at Socialministeriet ikke havde indhentet en redegørelse fra kommunen, i de tilfælde hvor revisor havde taget forbehold. Dette var i strid med Socialministeriets egne retningslinjer på området. Ministeriet havde ændret på dette i gennemgangen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008.

43. Gennemgangen af Integrationsministeriets behandling af revisionsberetningerne viste, at svarskrivelserne samlet set var relevante og dækkende, og at enslydende problemstillinger blev behandlet ens på tværs af kommuner.

44. Gennemgangen af Beskæftigelsesministeriets behandling af revisionsberetningerne for regnskabsårene 2007 og 2008 viste, at ministeriets svarskrivelser generelt indeholdt de relevante informationer, idet de var udarbejdet med udgangspunkt i revisors konklusioner og anbefalinger, ligesom ministeriets anbefalinger eller henstillinger understøttede revisor, hvor dette forekom nødvendigt. Rigsrevisionen fandt svarskrivelserne dækkende, idet de omfattede alle væsentlige forhold fra beretningerne og eventuelt medfølgende redegørelser fra kommunerne, ligesom ministeriet generelt havde fulgt op på eventuelle udeståender fra tidligere år.

45. Vedrørende beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune fremgik det af revisionsberetningen, at der generelt syntes at mangle dokumentation i sagerne for aktiviteter på beskæftigelsescentrene, herunder om aktiviteterne opfyldte kravet om 25 timers aktivering. Beskæftigelsesministeriet har anmodet Københavns Kommune om at udarbejde en redegørelse for kommunens opfølgning på revisors bemærkninger og anbefalinger vedrørende sagsdokumentation, herunder om aktiviteterne opfylder kravet om 25 timers aktivering, og i hvilket omfang opfølgningen har givet anledning til refusionsmæssig berigtigelse. Sagen er endnu ikke afsluttet.

Folketingets Ombudsmand har modtaget en henvendelse om refusionssagen fra Københavns Kommune og har oplyst, at man følger sagen.

Vurdering

46. Ministeriernes svarskrivelser til kommunerne var relevante og dækkende i forhold til de emner, der blev behandlet i revisionsberetningerne, og ministerierne behandlede generelt enslydende problemstillinger ens på tværs af kommuner.

C. Sagsbehandlingstiden i ministerierne

47. Ministeriernes svar om behandling af revisionsberetningerne skal så vidt muligt udsendes, så kommunalbestyrelserne og revisorerne kan nå at følge op på ministeriernes afgørelse senest ved behandlingen af næste revisionsberetning. Ministeriernes egen frist for behandling af revisionsberetningerne og udsendelse af svarskrivelser er sat til den 1. april året efter, at ministerierne har modtaget revisionsberetningerne fra kommunerne.

48. Med henblik på at vurdere ministeriernes sagsbehandlingstid har Rigsrevisionen undersøgt:

- om kommunerne overholdt tidsfristen for indsendelse af revisionsberetninger til ministerierne
- om ministerierne overholdt egne frister for afgivelse af svar til kommunerne.

Kommunernes overholdelse af tidsfristen for indsendelse af revisionsberetninger

49. En rettidig sagsbehandling i ministerierne forudsætter bl.a., at kommunerne har indsendt revisionsberetningen og kommunalbestyrelsens svar på eventuelle revisionsbemærkninger rettidigt til ministerierne. Materialet skal være indsendt inden udgangen af september i året efter det regnskabsår, som beretningen omhandler. Københavns Kommune har dog frist til udgangen af december.

50. Ministerierne har i forbindelse med revisionen påpeget, at det vanskeliggør overholdelse af svarfristen til kommunerne, når materialet fra kommunerne er forsinket og i visse tilfælde mangelfuldt. Den første del af sagsbehandlingstiden bruges derfor på at rykke kommunerne. I tabel 2 er givet en oversigt over kommunernes overholdelse af tidsfristen.

Tabel 2. Kommunernes overholdelse af tidsfristen for indsendelse af revisionsberetninger til ministerierne for regnskabsårene 2007 og 2008 (Antal)

	Beskæftigelses- ministeriet	Social- ministeriet	Integrations- ministeriet
Revisionsberetning for regnskabsåret 2007:			
Sendt inden den 30. september 2008 ¹⁾	46	50	35
Sendt op til 1 måned for sent	34	28	13
Sendt mere end 1 måned for sent	18	20	50
Revisionsberetning for regnskabsåret 2008:			
Sendt inden den 30. september 2009 ¹⁾	44	39	46
Sendt op til 1 måned for sent	30	28	20
Sendt mere end 1 måned for sent	24	31	32

¹⁾ Københavns Kommune indgår i opgørelsen i forhold til kommunens særlige frist for indsendelse inden den 31. december.

Det fremgår af tabel 2, at under halvdelen af kommunerne indsendte revisionsberetningen for regnskabsåret 2008 inden for den fastsatte tidsfrist. For Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet var der fra 2007 til 2008 en stigning i antallet af kommuner, der indsendte revisionsberetningen mere end 1 måned for sent.

Ministeriernes overholdelse af egne tidsfrister

51. Tidsfristen for, hvornår ministeriernes sagsbehandling skal være afsluttet, blev indført efter anbefaling fra Rigsrevisionen på baggrund af Statsrevisorernes beretning nr. 7/98 om Socialministeriets økonomistyring. Et af formålene med fristen er at sikre, at svarskrivelserne sendes ud til kommunalbestyrelserne og revisorerne, så eventuelle bemærkninger eller krav om opfølgning kan indgå i revisorernes arbejde og i revisionsberetningen for det følgende regnskabsår.

Med den nuværende tidsfrist har ministerierne 6 måneder til at sagsbehandle kommunernes revisionsberetninger, idet kommunerne skal indsende beretningerne senest den 30. september, og ministerierne skal udsende et svar senest den 1. april i det efterfølgende år.

52. Rigsrevisionens gennemgang viste, at sagsbehandlingen ikke altid afsluttes inden for tidsfristen. Integrationsministeriet har den korteste sagsbehandlingstid på gennemsnitligt 5 måneder. Sagsbehandlingstiden er gennemsnitligt 6 måneder i Socialministeriet og 7 måneder i Beskæftigelsesministeriet. I tabel 3 er vist, i hvilket omfang ministerierne har overholdt tidsfristen for afgivelse af svar til kommunerne.

Tabel 3. Ministeriernes overholdelse af tidsfristen for udsendelse af svarskrivelser til kommunerne vedrørende revisionsberetninger for regnskabsårene 2007 og 2008 (Antal)

	Beskæftigelses- ministeriet	Social- ministeriet	Integrations- ministeriet
Svarskrivelser for regnskabsåret 2007:			
Sendt inden den 1. april 2009	49	43	56
Sendt op til 1 måned for sent	9	55	38
Sendt mere end 1 måned for sent	40	0	4
Svarskrivelser for regnskabsåret 2008:			
Sendt inden den 1. april 2010	22	97	96
Sendt op til 1 måned for sent	15	1	1
Sendt mere end 1 måned for sent	61	0	1

Det fremgår af tabel 3, at Socialministeriet og Integrationsministeriet fik hovedparten af svarskrivelserne vedrørende regnskabsåret 2008 afsendt inden for svarfristens udløb. Beskæftigelsesministeriet havde kun overholdt tidsfristen i 22 af sagerne vedrørende revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008, svarende til 22 %. I 61 af Beskæftigelsesministeriets svarskrivelser til kommunerne vedrørende revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008, svarende til 62 %, var tidsfristen overskredet med mere end 1 måned. Tabel 3 viser endvidere, at Socialministeriets og Integrationsministeriets overholdelse af tidsfristen er forbedret fra 2007 til 2008, mens Beskæftigelsesministeriet i samme periode har forringet overholdelsen af tidsfristen.

I Beskæftigelsesministeriet var det Arbejdsdirektoratet, der gennemgik revisionsberetningerne. Rigsrevisionen har i en stikprøve blandt de svarskrivelser for regnskabsåret 2007 på Beskæftigelsesministeriets område, der blev udsendt mere end en 1 måned for sent, undersøgt, om revisorerne har kunnet nå at følge op på ministeriets bemærkninger. Det fremgik af det efterfølgende års revisionsberetninger for 2008, at revisorerne i hovedparten af tilfældene ikke havde kunnet nå at følge op på ministeriets bemærkninger.

Beskæftigelsesministeriet oplyste, at den lange sagsbehandlingstid i enkelte tilfælde skyldtes verserende sager mellem ministeriet og den pågældende kommune, hvor afslutning af sagen var påkrævet, før ministeriet kunne sende svarskrivelsen til kommunen. Det drejede sig bl.a. om Københavns Kommune. Ministeriet har efterfølgende sendt svarskrivelsen til Københavns Kommune vedrørende gennemgangen af revisionsberetningen for regnskabsåret 2008.

Københavns Kommunes revisionsberetning for regnskabsåret 2009 og Borgerrepræsentationens behandling af beretningen vil blive fremsendt til ministerierne senest ved udgangen af 2010.

Vurdering

53. Rigsrevisionen finder, at kommunerne i højere grad bør overholde tidsfristen for indsendelse af revisionsberetninger til ministerierne. Under halvdelen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008 blev indsendt rettidigt.

54. Beskæftigelsesministeriet havde kun overholdt tidsfristen for behandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2008 i 22 % af sagerne. Det fandt Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Overskridelsen af tidsfristen betød, at kommunalbestyrelsen og revisorerne ikke altid havde mulighed for at følge op på ministeriets bemærkninger i beretningen for det følgende regnskabsår. Kommunernes manglende overholdelse af tidsfristen for indsendelse af revisionsberetningen havde i en vis grad indflydelse på Beskæftigelsesministeriets sagsbehandling, men Rigsrevisionen vurderer, at det ikke var den afgørende faktor for ministeriets sene svar til kommunerne.

IV. Rigsrevisionens gennemgang af den centrale refusionsordning

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Den centrale refusionsordning er en lovbunden ordning på Socialministeriets område, hvor kommunerne kompenseres for en del af deres udgifter til særligt dyre enkeltsager.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunernes administration af ordningen ikke var helt tilfredsstillende. Kommunerne havde skabt grundlag for en korrekt refusionshjemtagelse, men hjemtog en stor del af refusionen med forsinkelser.

Statens udgifter til ordningen var i 2009 på 2,9 mia. kr., hvilket var 120 % mere end budgetteret.

Budgetoverskridelserne kan bl.a. forklares med, at Socialministeriet ikke har haft et tilfredsstillende budgetteringsgrundlag ved ordningens etablering, primært fordi amterne ved overdragelsen af opgaverne til kommunerne havde undervurderet udgifterne på området.

Budgetoverskridelserne kan endvidere forklares med, at kommunerne kun hjemtog ca. halvdelen af refusionen i løbet af året, mens den sidste halvdel blev hjemtaget via en restafregning i det efterfølgende år. Ca. halvdelen af overskridelsen i 2009 skyldtes således udgifter fra 2008, som kommunerne først anmodede om i 2009. Den forsinkede refusionshjemtagelse betød, at Socialministeriet først i 2009 fik overblik over de reelle udgifter til ordningen vedrørende 2007, som var det år, ordningen blev indført.

A. Indledning

55. Rigsrevisionen gennemgår hvert år de dele af kommunernes regnskaber, hvor staten yder hel eller delvis refusion af de afholdte udgifter. Den årlige gennemgang i kommunerne består af en gennemgang af administrationen af en udvalgt refusionsordning. Refusionsordningen udvælges, så gennemgangen skiftevis dækker en ordning under Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet.

I 2008 gennemgik Rigsrevisionen 10 kommuners administration af sygedagpengeområdet, der hører under Beskæftigelsesministeriets ressort. Rigsrevisionens gennemgang resulterede bl.a. i, at flere kommuner skulle berigtige uretmæssigt hjemtaget refusion. Sagen er medtaget i Statsrevisorernes beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008 (kap. IV.E).

I 2009 var den centrale refusionsordning under Socialministeriet fokus for Rigsrevisionens gennemgang i 8 kommuner. Ordningen er optaget på finansloven under § 15.15.03. Den centrale refusionsordning.

56. Den centrale refusionsordning blev indført i 2007, da kommunerne i forbindelse med strukturreformen overtog det samlede handlings- og finansieringsansvar for indsatsen på det sociale område fra amterne. Formålet med den centrale refusionsordning er at sikre kommunerne mod meget store udgifter på det sociale område til enkeltpersoner, også kaldet særligt dyre enkeltsager, jf. lovbemærkningerne til lov om social service (L 38 fremsat 24. februar 2005).

57. I tabel 4 er givet en oversigt over bevilling og regnskab, fra ordningen blev indført i 2007.

Tabel 4. Bevilling og regnskab for den centrale refusionsordning (Mio. kr.)

	2007	2008	2009	2010
Bevilling	1.448,3	1.409,1	1.300,0	2.300,0
Regnskab	2.323,5	3.039,4	2.865,8	-

Kilde: Finanslovene for 2007-2010 og statsregnskaberne for 2007-2009.

Det fremgår af tabel 4, at udgifterne, der dækkes af den centrale refusionsordning, har været markant højere end forventet. Siden etableringen af ordningen har der været konstateret et væsentligt merforbrug i forhold til det, der er budgetteret på finansloven.

Udgiftsudviklingen på områderne, der dækkes af den centrale refusionsordning, har været et særligt fokusområde for både staten og kommunerne og har været et væsentligt emne i de seneste års aftaler om kommunernes økonomi.

58. Rigsrevisionen har valgt at undersøge den centrale refusionsordning, dels fordi det er en ny ordning for både stat og kommuner, og der derfor kan være usikkerhed i administrationen, dels fordi statens udgifter til ordningen er blevet væsentligt højere end forventet.

59. Rigsrevisionen har undersøgt den centrale refusionsordning ved at se på:

- om kommunernes administration har understøttet en korrekt refusionshjemtagelse fra den centrale refusionsordning
- om Socialministeriet har haft et tilfredsstillende grundlag for budgetlægningen vedrørende den centrale refusionsordning
- om der er faktorer, der kan have vanskeliggjort kommunernes økonomistyring på sagsområderne under den centrale refusionsordning.

Den centrale refusionsordning

60. Den centrale refusionsordning omfatter kommunernes udgifter efter lov om social service til personer under 67 år, bortset fra udgifter til dag- og klubtilbud til børn og unge. I de tilfælde, hvor udgifterne til hjælp og støtte for en person under 67 år overstiger et fastsat niveau, refunderer staten en andel af kommunens udgifter.

Ordningen er løbende indfaset i perioden 2007-2009. I indfasningsperioden er beløbsgrænsen for, hvornår en sag udløser refusion, løbende steget. I 2010 er ordningen endeligt indfaset, og staten refunderer 25 % af kommunernes udgifter, der årligt overstiger 0,8 mio. kr., og 50 % af de udgifter, der overstiger 1,5 mio. kr. Kommunerne kan også hjemtage refusion fra ordningen, hvis udgifterne i enkelte måneder overstiger 1/12 af refusionsgrænser-

Den centrale refusionsordning

Ordningen blev oprettet i 2007 for at kompensere kommunerne for meget store udgifter på det specialiserede socialområde til enkelte borgere i forbindelse med, at kommunerne overtog en række opgaver fra de nedlagte amter.

Disse sager kaldes også **særligt dyre enkeltsager**.

ne. Dermed skal kommunerne i løbet af året have en tæt opfølgning på sagernes udgiftsudvikling for at kunne hjemtage korrekt refusion.

61. Udgifterne i de personsager, der dækkes af den centrale refusionsordning, kan være sammensat på mange forskellige måder, afhængigt af hvilke behov for hjælp og støtte den enkelte borger har. En typisk sag, hvor kommunen kan hjemtage refusion fra den centrale refusionsordning, kan være et ophold i et botilbud kombineret med yderligere 1-2 former for ydelser.

BOKS 1. EKSEMPLER PÅ SÆRLIGT DYRE ENKELTSAGER

"Ivan"

25-årig mand, udviklingshæmmet autist, der bor i botilbud efter servicelovens § 108. Efter 1½ år udvikler hans tilstand sig, og han bliver udadreagerende over for andre. Botilbuddet, hvor han opholder sig, vælger at skærme ham i et sommerhus med døgndækning af 2 medarbejdere. Den årlige udgift er 8,05 mio. kr.

"Kirsten"

33-årig kvinde, der i sommeren 2007 får hjertestop under en ferie. Der går lang tid, inden hun genoplives, og på grund af manglende ilt til hjernen opstår der væsentlige kognitive skader. Hun kan kun være alene i ganske korte tidsintervaller på trods af genoptræning af daglige færdigheder. Hun får tilbud om et botilbud og et aktivitetstilbud efter henholdsvis §§ 107 og 104 i serviceloven, samtidig med at der bliver tilkøbt støtte efter § 85 (hjælp og støtte til optræning og udvikling af færdigheder). Den årlige udgift er 1,74 mio. kr.

Metode og afgrænsning

62. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen af den centrale refusionsordning interviewet nøglemedarbejdere i Socialministeriet og gennemgået relevante dokumenter, herunder budgetnotater og rammeredegørelser.

Rigsrevisionen har desuden besøgt 8 kommuner, udvalgt på baggrund af generelle kriterier som geografisk spredning og udviklingen i størrelsen af refusionshjemtagelsen i den enkelte kommune. Gennemgangen blev foretaget i følgende kommuner: Fredensborg, Fredericia, Frederiksberg, Frederikssund, København, Randers, Rødovre og Aalborg.

63. Gennemgangen i kommunerne blev gennemført ved interviews af økonomichefer eller ansvarlige for budget og regnskab samt udvalgte nøglemedarbejdere. Rigsrevisionen gennemgik tillige dokumenter og systemer vedrørende styring, forretningsgange og budgetlægning med henblik på at kortlægge kommunernes beregnings-, styrings- og administrationsgrundlag for de særligt dyre enkeltsager samt hjemtagelse af statsrefusion generelt.

64. Rigsrevisionens undersøgelse inkluderer ikke kommunernes socialfaglige prioriteringer og afgørelser.

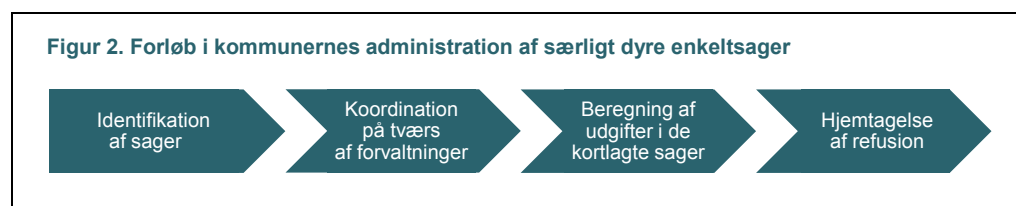
65. De beløbsmæssige opgørelser, der indgår i beretningens tabeller, vedrører kun statens andel af udgifterne og angiver således ikke de samlede udgifter til særligt dyre enkeltsager.

B. Kommunernes administration af refusion fra den centrale refusionsordning

66. Rigsrevisionen har undersøgt, om kommunerne har tilrettelagt en hensigtsmæssig administration af den centrale refusionsordning ved at se på, om kommunerne:

- på tilfredsstillende vis kan identificere de særligt dyre enkeltsager, der kan udløse refusion fra den centrale refusionsordning
- har en hensigtsmæssig koordination på tværs af forvaltninger
- kan beregne de særligt dyre enkeltsager korrekt
- hjemtager den korrekte refusion fra Socialministeriet.

67. Administrationen af særligt dyre enkeltsager kan opdeles i 4 dele, jf. figur 2:



Det fremgår af figur 2, at den 1. del af kommunernes administration af særligt dyre enkeltsager er identifikation af de sager, hvor den enkelte kommunens samlede udgifter til ydelsesmodtageren berettiger til refusion fra ordningen i hele eller dele af året. De næste 2 dele er koordineringen og beregningen af særligt dyre enkeltsager, hvor kommunen samler, periodiserer og konterer de udgifter, som de enkelte forvaltninger har haft til særligt dyre enkeltsager. Den 4. del er anmodning og hjemtagelse af refusion fra Socialministeriet. Korrekt hjemtagelse af refusion forudsætter, at kommunen kan håndtere de 3 foregående dele af administrationsopgaven.

Kommunernes identifikation af særligt dyre enkeltsager

68. Hjemtagelse af refusion for særligt dyre enkeltsager kræver, at kommunerne kan identificere de borgere, hvor udgifterne er højere end den laveste refusionsgrænse i hele eller dele af året. Udgifterne til den enkelte borger kan være bevilget af flere forskellige forvaltninger i kommunen og dermed registreret i flere forskellige it-systemer. For at kunne hjemtage korrekt refusion er det derfor nødvendigt, at kommunen præcist kan kortlægge de udgifter, kommunen har haft til enkeltpersoner på de områder, der er omfattet af den centrale refusionsordning.

69. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at kommunerne overordnet set har kortlagt særligt dyre enkeltsager på 2 måder, afhængigt af hvilke data de har til rådighed.

70. I 4 af de besøgte kommuner var kortlægningen primært baseret på automatiserede træk i kommunens økonomisystem på CPR-niveau. Dette forudsætter, at kommunen har registreret alle udgifter på den enkelte borgers CPR-nr. i økonomisystemet og ikke kun i fagsystemerne.

De 4 øvrige kommuner havde primært registreret oplysningerne i fagsystemerne og ikke i økonomisystemet på CPR-nr. og var dermed i højere grad afhængige af manuelle sammenstillinger.

Undersøgelsen viste, at de kommuner, der kunne hente oplysningerne direkte fra økonomisystemet, havde mindre risiko for fejl, ligesom det gjorde opgaven mindre resursekrævende. Desuden kunne de drage fordel af dette i den generelle økonomistyring, da der kunne genereres oplysninger til brug for de interne analyser og budgetarbejdet.

71. Kommuner, der ikke kunne udtrække data automatisk, måtte foretage en manuel gennemgang af kommunens ydelser til borgerne. Det er meget resursekrævende for kommu-

nen at gennemgå en stor sagsmængde og manuelt beregne, om udgiften til den enkelte borger har været så stor, at der kan hjemtages refusion for den pågældende sag.

Kommuner, der opgør udgifterne manuelt, kan risikere, at datagrundlaget for opgørelsen af særligt dyre enkeltsager indeholder fejl eller mangler, fx i forhold til målgruppe, eller at udgifter bliver overset.

Som konsekvens af resurseforbruget i forbindelse med en manuel gennemgang blev der i disse kommuner kun gennemgået sager over en vis beløbsmæssig størrelse på hjemmehjælpsområdet. Det skete ud fra en vurdering af, at kommunerne havde mange sager på dette område, som ikke ville kunne udløse refusion, og at det derfor ikke resurse-mæssigt kunne svare sig at gennemgå alle sager. I de tilfælde, hvor kommunerne ikke gennemgik alle sager, var kriterierne for udeladelse ikke nedskrevet. Kommunerne kunne heller ikke dokumentere, at disse kriterier var ledelsesgodkendte.

Hvis kommunerne af resurse-mæssige hensyn vælger at anvende udvælgelseskriterier i de manuelle opgørelser, fx ved kun at gennemgå sager over en vis beløbsgrænse, kan der potentielt være udgifter, som kommunerne ikke får hjemtaget refusion for. Rigsrevisionen anbefaler i alle tilfælde, at kommunerne beskriver og ledelsesgodkender kriterierne for udvælgelse af sager.

72. Undersøgelsen viste desuden, at kommunernes kvalitetssikring af data til beregning af særligt dyre enkeltsager kunne forbedres på enkelte områder. 6 af de undersøgte kommuner havde i enkelte tilfælde hjemtaget refusion for borgere over 67 år. Én kommune havde derudover i enkelte tilfælde hjemtaget refusion for de samme borgere 2 gange. Fejlene opstod, fordi 2 forvaltninger i kommunen ikke havde afklaret opgavesnittet mellem sig. Fejlene er efterfølgende berigtiget.

Kommunernes koordination på tværs af forvaltninger

73. Særligt dyre enkeltsager er ofte karakteriseret ved, at de går på tværs af fagområderne i kommunen. Det er derfor nødvendigt at etablere et samarbejde mellem forvaltningerne for at kunne beregne de samlede udgifter.

74. Undersøgelsen viste, at 7 af de 8 besøgte kommuner havde placeret ansvaret for koordineringen af særligt dyre enkeltsager hos typisk 1 eller 2 medarbejdere enten i den centrale økonomi- og regnskabsfunktion eller i en fagforvaltning. Der var ligeledes etableret arbejdsgange for, hvordan de respektive fagforvaltninger skulle bidrage til kortlægningen og beregningen af særligt dyre enkeltsager.

Én kommune havde endnu ikke fået etableret et velfungerende samarbejde mellem økonomiforvaltningen og fagforvaltningerne. Det manglende samarbejde resulterede i en usikkerhed i opgaveløsningen. Rigsrevisionen anbefalede kommunen at styrke samarbejdet og koordineringsopgaven.

Kommunernes beregning af særligt dyre enkeltsager

75. Når kommunen har identificeret udgifterne til de personer, der kan udløse refusion fra den centrale refusionsordning, skal refusionen beregnes. En personsag kan blive en særligt dyr enkeltsag i en kortere periode, hvis kombinationen af ydelser, fx i en enkelt måned, overstiger 1/12 af den fastsatte årlige refusionsgrænse. En korrekt beregning forudsætter derfor, at udgifterne er konteret korrekt og periodiseret, dvs. at udgifterne er fordelt ud i den periode af året, hvor der er ydet støtte til borgeren. Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang viste, at kommunerne i det væsentlige bogførte udgifter til særligt dyre enkeltsager korrekt.

76. Kommunerne skal periodisere udgifter til særligt dyre enkeltsager efter retningslinjer, der er beskrevet i bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud (takstbekendtgørelsen). Hvis kommunens økonomi- eller bogføringssy-

stem ikke er i stand til at periodisere udgifterne automatisk, skal dette ske manuelt, inden beregningen af refusion for særligt dyre enkeltsager foretages. Dette er en forholdsvis resurserkrævende proces for kommunerne. 4 ud af de 8 besøgte kommuner havde ikke systemer, der kunne understøtte en automatiseret periodisering.

Ved gennemgangen af kommunernes periodiseringer fandt Rigsrevisionen enkelte fejl med refusionsmæssig betydning. Derudover oplyste 2 kommuner, at deres egen revisor havde afdækket periodiseringsfejl med refusionsmæssig betydning. Alle fejl er efterfølgende berigtiget.

77. 7 af de 8 besøgte kommuner anvendte regneark ved beregningen af særligt dyre enkeltsager, mens den sidste kommune anvendte en database, der automatisk hentede de nødvendige informationer fra andre systemer i kommunen.

3 af de 7 kommuners regneark til beregning af særligt dyre enkeltsager var udviklet af eksterne konsulenter, mens de resterende 4 kommuner selv havde udviklet regnearksbaserede løsninger. Rigsrevisionen konstaterede, at regnearkene i disse 4 kommuner ikke var beskyttet mod utilsigtede ændringer. Dette kan få indflydelse på dataintegriteten, hvis medarbejdere kommer til at ændre i regnearkets formler eller stamdata, og kan medføre en forkert beregning af refusionen.

Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne sikrer deres systemer til beregning af særligt dyre enkeltsager mod utilsigtede ændringer.

78. Rigsrevisionen konstaterede, at én kommune havde anvendt de gældende refusionsgrænser på en forkert måde i beregningen af refusion. Dette betød, at kommunen havde hjemtaget mindre refusion, end den var berettiget til. Kommunen ville efterfølgende ændre på beregningspraksis.

Kommunernes refusionshjemtagelse

79. Kommunernes refusionshjemtagelse fra refusionsordninger sker på baggrund af kvartalsvise anmodninger om forskud fra Socialministeriet. Den kvartalsvise anmodning består generelt af de udgifter, kommunerne forventer at have på refusionsordningerne i det efterfølgende kvartal, reguleret med forskellen mellem anmodet beløb og faktiske udgifter i det forløbne kvartal.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at kommunerne ikke havde fulgt denne praksis for hjemtagelse af refusion for særligt dyre enkeltsager.

Kommunernes løbende refusionshjemtagelse i forbindelse med særligt dyre enkeltsager var primært baseret på budgetter frem for opgørelser af faktiske udgifter. Fælles for kommunerne var, at de kun ved regnskabsårets afslutning opgjorde de reelle udgifter til de særligt dyre enkeltsager. Kommunerne oplyste, at årsagen hertil var, at de vurderede, at deres resurseforbrug ved oftere beregning af refusionen ville være uforholdsmæssigt stort, særligt i de kommuner, hvor beregningen foretages manuelt.

80. Undersøgelsen viste, at denne opgørelsesform havde medført, at kommunernes løbende refusionshjemtagelser hidtil havde været upræcise, hvilket medførte relativt større restafregninger sammenlignet med andre refusionsordninger.

Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne tilstræber, at de løbende refusionsanmodninger bliver så præcise som muligt, og at kommunerne i videst muligt omfang etablerer it-løsninger, der understøtter en automatiseret og hyppigere opgørelse af særligt dyre enkeltsager.

Flere af de besøgte kommuner oplyste, at de overvejer at foretage beregninger af det reelle forbrug flere gange årligt og basere refusionsanmodningerne på disse oplysninger, så opgørelsesgrundlaget dermed vil blive styrket.

Vurdering

81. Kommunerne havde i det væsentlige tilrettelagt en administration, der identificerede de sager, som udløste refusion fra den centrale refusionsordning, koordinerede relevante oplysninger på tværs af forvaltninger og periodiserede udgifterne i forhold til gældende regler. På den baggrund finder Rigsrevisionen, at kommunerne havde grundlag for en korrekt beregning af statsrefusion til ordningen.

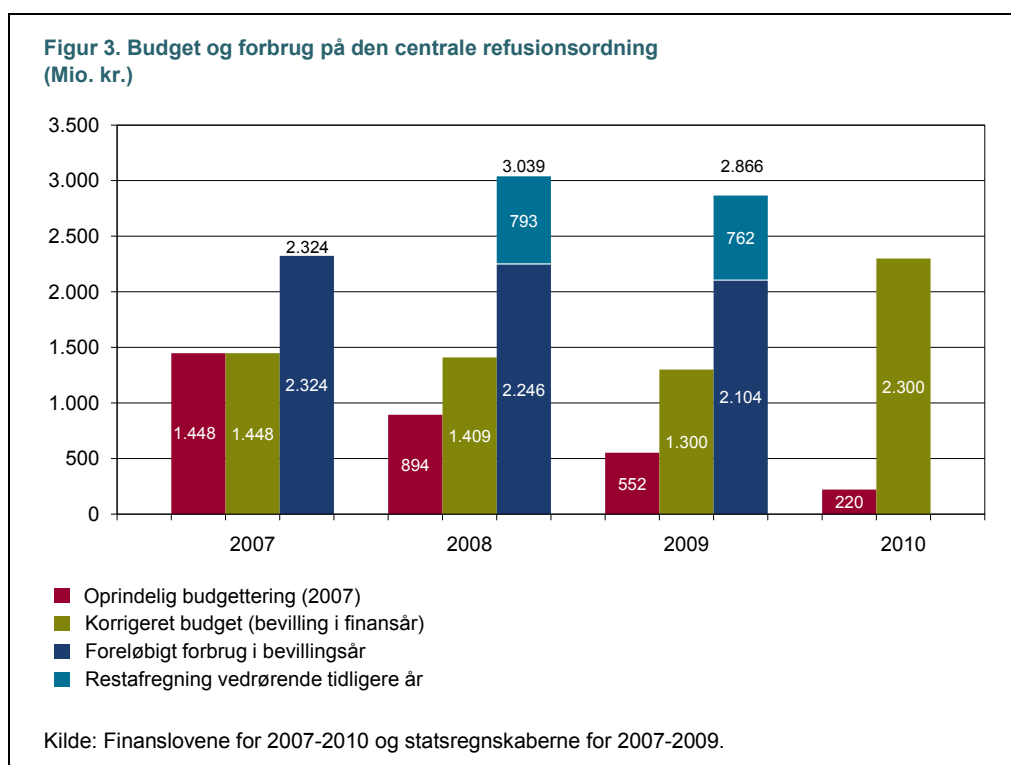
Kommunernes kvartalsvise refusionshjemtagelse i perioden 2007-2009 var baseret på budgетtal frem for løbende opgørelser over det faktiske forbrug. Det har for denne den centrale refusionsordning medført forholdsmæssigt store restafregninger. Rigsrevisionen vurderer, at det i en periode har vanskeliggjort Socialministeriets budgettering af ordningen.

C. Socialministeriets budgettering af den centrale refusionsordning

82. Rigsrevisionen har undersøgt Socialministeriets budgettering ved ordningens start og i de efterfølgende regnskabsår ved at se på:

- om Socialministeriet har budgetteret på et opdateret og realistisk grundlag.

83. Figur 3 viser det oprindelige budgetoverslag for den centrale refusionsordning på finansloven for 2007, det korrigerede budget, som er vedtaget på finanslovene for de pågældende finansår, og forbruget på ordningen (regnskabstallet i finansåret inkl. endelig restafregning).



Det fremgår af den røde søjle i figur 3, at Socialministeriet oprindeligt budgetterede med aftagende udgifter på ordningen som følge af de årlige stigninger i refusionsgrænsen. Socialministeriet forventede på finansloven for 2007, at forbruget i 2010 ville være faldet til 220 mio. kr. Socialministeriet har løbende korrigeret budgetterne på finanslovene for 2008, 2009 og 2010. De korrigerede budgetter, der er bevilget til den centrale refusionsordning, fremgår af den grønne søjle i figur 3. På finansloven for 2010 er der bevilget 2,3 mia. kr., dvs. 2 mia. kr. mere end oprindeligt budgetteret i 2007. Selv om budgettet er korrigeret undervejs i forbindelse med vedtagelsen af finanslovene, har de faktiske udgifter i hele perioden ligget på et væsentligt højere niveau. Sammenholdes bevillingerne til den centrale refusionsordning med

statsregnskabet for de enkelte år, var der i 2007 en overskridelse på 60,5 % og i 2008 og 2009 en overskridelse på henholdsvis 115,7 % og 120,5 %.

Den blå søjle i figur 3 viser udgiften i statsregnskabet for det pågældende regnskabsår. Den blå søjle består af 2 elementer. I bunden vises den udgift, som kommunerne i kalenderåret har fået udbetalt via deres kvartalsvise refusionshjemtagelse. I toppen vises den udgift, som kommunerne har fået udbetalt for det foregående finansår via den endelige restafregning. Restafregningen på 793 mio. kr. i 2008 er således udgifter, som kommunerne har afholdt i 2007, men som de først anmoder om refusion for med den endelige restafregning i 2008, hvor staten således afholder udgiften. Hvis udgifterne bliver fordelt på det finansår, de reelt vedrører, var der en overskridelse i 2007 på 115,2 %, i 2008 på 113,5 % og i 2009 på 87,6 %. Det skal hertil bemærkes, at opgørelsen for 2009 er baseret på den foreløbige restafregning, idet den endelige restafregning på revisionstidspunktet endnu ikke var opgjort.

84. Rigsrevisionen konstaterer, at der har været et markant merforbrug i hvert af årene i perioden 2007-2009 i forhold til bevillingen på finansloven. Ca. halvdelen af merforbruget vedrører kommunernes restafregning. Restafregningens størrelse på den centrale refusionsordning er markant højere i forhold til andre refusionsordninger.

85. Beregningen af udgifterne i forbindelse med indførelsen af ordningen skete som led i fremsættelsen af lovforslaget om ordningen og i forbindelse med finanslovsforslaget for 2007. Beregningerne var baseret på Amtsrådsforeningens grundtakstanalyse fra 2004, hvor Amtsrådsforeningen havde indhentet oplysninger fra amterne om antallet af brugere og udgiftsniveauet inden for de sagsområder, som den centrale refusionsordning dækker. Kommunerne og deres revisorer oplyste, at stigningen i forbruget fra 2007 til 2008 formentlig skyldtes, at 2007 var et indkøringsår, og at kommunerne i 2008 var væsentligt bedre til at opgøre udgifterne til særligt dyre enkeltsager og derfor har kunnet hjemtage mere i refusion.

86. På finansloven for 2008 var der bevilget 1,4 mia. kr. til den centrale refusionsordning. Regnskabet for 2008 viste udgifter på ca. 3 mia. kr. og dermed et merforbrug på ca. 1,6 mia. kr., hvoraf den endelige restafregning vedrørende 2007 udgjorde 793 mio. kr.

Gennemgangen af Socialministeriets budgetnotater viste, at budgetteringen på finansloven for 2008 primært var baseret på de beregninger, der også lå til grund for finansloven for 2007. Budgetteringen for 2008 skete primo 2007, hvor der endnu kun forelå begrænsede oplysninger om det reelle forbrug, herunder om den store restafregning. Ministeriet tilpassede dog budgettet i en vis udstrækning i forhold til oplysninger om det øgede forbrug på ordningen. Budgettet for 2008 blev øget med 515 mio. kr. i forhold til det oprindelige budget på finansloven for 2007.

87. På finansloven for 2009 var bevillingen på 1,3 mia. kr. Socialministeriet forventede således en mindre udgift på 109,1 mio. kr. i forhold til 2008. Regnskabet for 2009 viste udgifter på ca. 2,9 mia. kr. og dermed et merforbrug på ca. 1,6 mia. kr., hvoraf den endelige restafregning vedrørende 2008 udgjorde 762 mio. kr.

På tidspunktet for budgetteringen af finanslovsforslaget for 2009 havde Socialministeriet kendskab til kommunernes hjemtagelse af forskudsrefusion for 1.-3. kvartal 2008, den løbende restafregning for 1. og 2. kvartal 2008 og den foreløbige restafregning for 2007. Ministeriet bad på baggrund af den store restafregning for 2007 kommunerne om at indberette, hvor mange sager der lå til grund for refusionshjemtagelsen. Kommunernes svar viste, at der omregnet til landsplan var hjemtaget refusion for 11.600 flere sager end forudsat i ministeriets budgettering, og at 18 % flere af sagerne udløste den høje refusionssats på 50 % af udgiften. Disse oplysninger blev dog ikke anvendt i budgetteringen for 2009, da ministeriet på daværende tidspunkt fandt dem for upræcise.

88. Socialministeriet og Finansministeriet har oplyst, at budgetteringen af den centrale refusionsordning indgår som et led i forhandlingerne mellem Finansministeriet og KL om kom-

munernes økonomi for det kommende år, idet det forventede forbrug på kontoen også skal ses i lyset af det aftalte kommunale udgiftsniveau på det sociale område. Den endeligt fastsatte bevilling på finansloven for 2009 skal derfor ses som et resultat af forhandlingerne med kommunerne.

89. Socialministeriet og Finansministeriet oplyste desuden, da 2007 var det første år, ordningen havde været i kraft, at der var enighed mellem parterne i vurderingen af, at 2007 var et særligt år, hvor kommunerne ikke løbende havde fået tilpasset hjemtagelse af refusion til forbruget. Der var derfor enighed om, at kommunernes løbende refusionshjemtagelse i 2008 var et retvisende billede af det forventede forbrug i 2008 og dermed også et anvendeligt grundlag for fremadrettet fastsættelse af bevillingen for 2009. Det var således på dette tidspunkt forventningen, at der ikke i 2009 ville være en restafregning af betydning for 2008.

90. Det forventede forbrug i 2009 blev derefter baseret på en opregning af indberetningerne for 2008 til helårsniveau og den aftrapningsprocent, der lå til grund for den oprindelige budgettering af kontoen på finansloven for 2007. Dermed var det Socialministeriets vurdering, at der ved budgetteringen vedrørende 2009 samlet set blev taget højde for det højere udgiftsniveau i ordningen, bl.a. som følge af flere sager end forudsat kombineret med de højere grænser for refusion i 2009.

Selv om Socialministeriet får ny viden om budgetgrundlaget medio 2008, stilles der ikke ændringsforslag til ordningen. Socialministeriet og Finansministeriet har oplyst, at baggrunden herfor er, at udgiftsskønnet ligger til grund for kommunernes budgetlægning. For at et ændringsforslag til dette udgiftsskøn forbliver udgiftsneutralt for staten, vil det kræve en modgående regulering af bloktilskuddet, hvilket ikke kan finde sted på det pågældende tidspunkt. Derfor aftales der først eventuel regulering det følgende år.

91. Det fremgår af bemærkningerne til lov om social service (L 38 fremsat 24. februar 2005), at ordningen finansieres solidarisk af kommunerne ved løbende reguleringer af bloktilskuddet. En del af et eventuelt merforbrug på ordningen skulle således finansieres af kommunerne via reduktion af bloktilskuddet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at bloktilskuddet ikke er reduceret som følge af merforbruget på den centrale refusionsordning i 2007, 2008 og 2009, idet der på aktstykker om statens bloktilskud til kommunerne (nr. 190 af 19. juni 2008 og nr. 180 af 19. juni 2009) er givet dispensation. En del af merforbruget har således i disse 3 år været afholdt af staten.

92. I finansloven for 2010 er bevillingen øget med 1 mia. kr. i forhold til 2009. Ministeriet har dermed fremadrettet tilpasset budgettet til det markant højere forbrug.

93. Som på andre bevillingsområder overvåger ministeriet forbruget på den centrale refusionsordning og afrapporterer herom, bl.a. i ministeriets rammeredegørelser. Gennemgangen har vist, at Socialministeriet løbende har overvåget forbruget på ordningen.

Vurdering

94. Udgifterne til den centrale refusionsordning var stærkt undervurderet i de opgørelser, der lå til grund for budgetteringen på finansloven for 2007. Rigsrevisionen finder, at de anvendte data fra 2004 medvirkede til, at budgetteringen på finanslovene afveg markant fra de reelle udgifter i kommunerne. Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriets budgettering var baseret på de oplysninger, der var tilgængelige på daværende tidspunkt.

95. Rigsrevisionen vurderer, at Socialministeriet ved budgetteringen på finansloven for 2009 har benyttet den viden, ministeriet havde på tidspunktet for indgåelsen af aftalen med kommunerne om kommunernes økonomi i 2009.

96. Socialministeriets overblik over de reelle udgifter til den centrale refusionsordning blev dog ikke anvendt til at justere budgettet på ændringsforslag til finansloven for 2009. Social-

ministeriet og Finansministeriet har oplyst, at de ikke stillede ændringsforslag til kontoen, da udgiftsskønnet var fastlåst tidligere på året i forbindelse med den årlige aftale om kommunernes økonomi.

97. Merforbruget på den centrale refusionsordning i 2007, 2008 og 2009 har ikke medført en reduktion i bloktilskuddet til kommunerne, idet der via aktstykker er givet dispensation. En del af merforbruget har således i disse 3 år været afholdt af staten.

98. På finansloven for 2010 er bevillingen til den centrale refusionsordning øget med 1 mia. kr. i forhold til 2009. Socialministeriet har dermed i større omfang end tidligere søgt at tilpasse budgettet til det faktiske udgiftsniveau.

Overgangen til omkostningsbaserede takster

99. En stor del af udgifterne under den centrale refusionsordning består af udgifter til botilbud, dagtilbud m.m. Udgifterne til disse områder er baseret på institutionernes omkostningsbaserede takster. Kravet om at udarbejde omkostningsbaserede takster blev indført i 2007 samtidig med oprettelsen af den centrale refusionsordning og kommunernes overtagelse af opgaver, der tidligere lå i amterne.

Fra grundtakst til omkostningsbaseret takst

100. Før 2007 var det den såkaldte grundtakstmodel, der regulerede taksterne for institutionernes tilbud. Modellen var indført som følge af, at både amt og kommune løste opgaver på det sociale område, og byggede på et princip om, at hver myndighed selv afholdt omkostningerne for igangsatte tilbud. Når borgere i en kommune benyttede et amtsligt tilbud, skulle kommunen som hovedregel betale en grundtakst, der var afhængig af det benyttede tilbud, fx botilbud, dagtilbud m.m. Eventuelle udgifter ud over grundtaksten blev afholdt af amtet. I sager, hvor udgiften oversteg grundtaksten, var der således delt finansiering mellem amt og kommune.

101. Med strukturreformen overtog kommunerne en række sagsområder fra amterne, og grundtakstmodellen mistede dermed sin relevans. Grundtakstmodellen blev erstattet af principperne om omkostningsbaserede takster, som blev indført med det formål at sikre, at beslutninger træffes på et retvisende grundlag ved at fremme gennemsækelighed og sammenlignelighed mellem private, herunder selvejende institutioner, regionale og kommunale sociale tilbud.

Principper for takstfastsættelse

102. Inden for hver region fastsættes taksterne for de enkelte offentlige tilbud på baggrund af en rammeaftale om takstfastsættelse. De besøgte kommuner havde alle beregnet deres takster ud fra de principper, som var beskrevet i rammeaftalen for den pågældende region. Rigsrevisionen har gennemgået rammeaftalerne for 2009 med tilhørende bilag med henblik på at vurdere, om kommunerne på tværs af regionerne anvender ensartede principper for beregning af omkostningsbaserede takster.

103. Beregning af en omkostningsbaseret takst skal ske med udgangspunkt i tilbuddets samlede, gennemsnitlige, langsigtede omkostninger. Taksten indeholder derfor både de direkte og de indirekte omkostninger, der er forbundet med leveringen af ydelsen. Dette kan fx være en andel af husleje, andel af central ledelse og administration m.m. – dvs. overhead. Når indirekte omkostninger, der tidligere har været afregnet på anden vis, indregnes i taksten, kan det således medføre en forøgelse af taksterne og dermed øge belastningen af budgettet for det konkrete område.

104. Sammenligningen viste en forholdsvis stor variation, fx i forhold til, hvordan rammeaftalerne beskriver, hvilke indirekte omkostninger der kan medtages i overheadberegningen, og hvordan de indregnes. Herudover er der også forskel på de belægningsprocenter, rammeaftalerne anvender som forudsætning for takstberegningen.

Handlekommune

Den kommune, som borgeren befinder sig i og henvender sig til for at få hjælp, har handleforpligtelsen. Borgers opholdskommune vil i de fleste tilfælde også være handlekommune.

Betalingskommune

I nogle tilfælde kan opholdskommunen kræve, at en tidligere opholdskommune skal betale udgifterne til hjælp. For at der er ret til mellemkommunal refusion, er det som udgangspunkt en forudsætning, at den tidligere opholdskommune eller anden offentlig myndighed har medvirket til, at en person har fået ophold i kommunen.

De konstaterede forskelle i rammeaftalerne om takstfastsættelse og beregning af overhead gør taksterne mindre gennemskuelige og mindre sammenlignelige.

Sondring mellem handlekommune og betalingskommune

105. Særligt dyre enkeltsager er ofte karakteriseret ved, at kommunen ikke selv har det tilbud, som borgeren har behov for. Hvis kommunen ikke selv har et egnet tilbud, anvender den tilbud placeret i andre kommuner eller private tilbud.

106. På tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse sondrede man mellem handlekommune og betalingskommune.

Dette er efterfølgende ændret. Som led i udmøntning af kommuneaftalen for 2010 har Folketinget vedtaget en ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service. Lovændringen betyder i hovedtræk, at man ikke længere sondrer mellem handlekommune og betalingskommune. Selv om en borger flytter til et tilbud i en anden kommune, bibeholder den oprindelige opholdskommune både handle- og betalingspligten, så visitation og finansiering stadig er samlet.

På undersøgelsestidspunktet gjaldt det, at en person, der flyttede med kommunens medvirken, typisk fik adresse og dermed ophold i den nye bopælskommune (handlekommunen). Handlekommunen traf afgørelser efter serviceloven om, hvilken hjælp og hvilke tilbud borgeren skulle have. Handlekommunen havde herefter ret til refusion fra betalingskommunen, da den tidligere opholdskommune (betalingskommunen) skulle refundere den nye opholdskommunes udgifter til denne hjælp.

Det samme var tilfældet, når en person efter medvirken fra en anden offentlig myndighed end opholdskommunen havde fået ophold i visse boformer eller institutioner i en ny kommune.

107. Baggrunden for disse regler om refusion mellem kommunerne var, at kommuner, hvor der ligger større eller specialiserede tilbud, ikke som følge heraf skulle have højere sociale udgifter. Endvidere indebar reglerne, at en kommune ikke kan mindske sine sociale udgifter ved at medvirke til, at en person får bopæl i en anden kommune.

108. Alle de besøgte kommuner omfattet af Rigsrevisionens gennemgang gav udtryk for, at de oplevede situationer, hvor handle- og betalingsansvaret blev adskilt, som svært styrbare ud fra et økonomisk synspunkt. Dette skyldtes, at betalingskommunen ikke havde nogen direkte indflydelse på, hvilke tilbud handlekommunen gennemførte, men de havde pligt til at betale. Handlekommunen havde pligt til at orientere betalingskommunen om ændringer i visitationen. Kommunerne oplyste, at dette ikke altid skete, hvilket betød, at de som betalingskommune kunne modtage uforudsete og ofte store regninger.

Herudover gav kommunerne udtryk for, at de jævnligt oplevede, at regninger fra institutioner i andre kommuner blev sendt meget sent, hvorfor de først kunne indgå i kommunernes restafregning.

Vurdering

109. De forskellige beregningsgrundlag i de omkostningsbaserede takster vanskeliggør gennemskueligheden og sammenligneligheden på området. Der kan således med fordel skabes grundlag for mere ensartede beregninger af omkostningerne.

110. Adskillelsen af beslutnings- og finansieringsansvaret har vanskeliggjort kommunernes budgettering og økonomistyring på området og har givet usikkerhed om kommunernes grundlag for den foreløbige refusionshjemtagelse. Rigsrevisionen finder, at de gennemførte lovændringer, der samler beslutnings- og finansieringsansvaret i samme kommune, vil modvirke denne usikkerhed.

V. Statens generelle tilskud (bloktilskud) til kommunerne

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigsrevisionen vurderer, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende bloktilskuddet for 2009 er rigtig, og at der er etableret forretningsgange, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

A. Indledning

111. Statens bloktilskud til kommunerne indgår i den kommunale udligningsordning, der skal sikre kommunerne mere ensartede vilkår ved at udjævne forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbyrder mellem kommunerne. Staten yder endvidere en række andre generelle tilskud til kommunernes udgifter til ældreplejen, mindre øer mv., som også udmøntes via den kommunale udligningsordning.

Revisionen har omfattet statens udgifter til bloktilskud og særtilskud til kommuner. Statens udgifter hertil udgjorde 67 mia. kr. i 2009. Tilskuddene er opført på finanslovens § 15.91.11. Kommunerne og § 15.91.12. Særtilskud til kommuner.

112. Administrationen af tilskuddene varetages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Rigsrevisionen har kun adgang til at revidere ministeriets og ikke kommunernes administration af tilskuddene.

113. Formålet med revisionen var at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddene er rigtig, og om der i ministeriet er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Metode

114. Rigsrevisionen har ved revisionen gennemgået og vurderet ministeriets forretningsgange og procedurer for beregning og udbetaling af tilskud. Rigsrevisionen har endvidere stikprøvevist gennemgået tilskuddene til enkelte kommuner.

B. Beregning, udbetaling og regnskabsaflæggelse

115. Fordelingen af bloktilskuddet og de øvrige tilskudsordninger foretages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet på baggrund af data fra Danmarks Statistik og en række andre leverandører. Procedurene for indhentning og validering af data er beskrevet i et tillæg til regnskabsinstruksen.

116. Rigsrevisionen har stikprøvevist efterprøvet fordelingen af tilskuddene til enkelte kommuner og konstateret, at fordelingen var beregnet efter gældende regler.

117. Den faktiske udbetaling af tilskuddene til kommunerne sker via SKATs SAP-system på baggrund af en anmodning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Arbejdsdelingen mellem ministeriet og SKAT er beskrevet i bekendtgørelse nr. 597 af 20. juni 2008 om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2009 og indgår desuden i ministeriets regnskabsinstruks.

SKAT bogfører udbetalingerne på en særskilt bogføringskreds på ministerområdet. I den forbindelse kunne Rigsrevisionen konstatere, at ministeriet foretog afstemninger af tilskud i forhold til meddelte bevillinger. Der var dog ikke tale om systematiske afstemninger. Det var ligeledes ikke nedskrevet, hvornår og hvordan afstemninger skulle foretages. Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste, at ministeriet på den baggrund ville iværksætte initiativer for at styrke ministeriets regnskabsmæssige opfølgning.

Vurdering

118. Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde etableret hensigtsmæssige procedurer for validering af de data, der indgår i beregning og fordeling af tilskuddene. Rigsrevisionen vurderer, at tilskuddene samlet set er beregnet som forudsat i loven.

119. Udbetalingen af tilskuddene til kommunerne var samlet set tilfredsstillende, og regnskabsaflæggelsen var rigtig.

120. Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretog afstemninger af udbetalingen af bloktilskuddet til kommunerne i forhold til meddelte bevillinger, men arbejdet var ikke systematiseret. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet vil styrke den regnskabsmæssige opfølgning på udbetalte tilskud.

VI. Statstilskud til regionerne

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigsrevisionen vurderer, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende statstilskuddet til regionerne for 2009 er rigtig, og at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen vurderer, at regionernes regnskaber for 2008 var undergivet betryggende revision.

A. Indledning

121. Statens bloktilskud til regionerne indgår i finansieringen af sundhedsvæsenet og gives med henblik på at sikre regionerne lige økonomiske vilkår for at drive sundhedsvæsenet. Tilskuddet tildeles dels som et basisbeløb, dels efter en række objektive fordelingskriterier.

Statens udgifter til regionale bloktilskud udgjorde 76,3 mia. kr. i 2009, hvoraf tilskuddet til regionale udviklingsopgaver udgjorde 1,9 mia. kr. Tilskuddene er opført på finanslovens § 15.91.03. Statstilskud til regioner. Det er alene statens tilskud til regionerne, som er opført på finansloven. Det afspejler derfor ikke regionernes samlede udgifter.

Regionernes finansiering ud over statstilskuddet fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Regionernes finansiering

Sundhedsområdet:

- Et generelt tilskud fra staten
- Et aktivitetsbestemt tilskud til sundhedsområdet fra staten
- Et grundbidrag fra kommunerne
- Et aktivitetsbestemt bidrag til sundhedsområdet fra kommunerne

Regional udvikling:

- Et generelt tilskud fra staten
- Et udviklingsbidrag fra kommunerne

Social- og specialundervisningsområdet:

- Takstbetaling fra kommunerne

Det fremgår af tabel 5, at regionernes finansiering er opdelt på 3 hovedområder: sundhed, regional udvikling og social- og specialundervisning. Staten bidrager med tilskud til sundhedsområdet og regional udvikling. Administrationen af tilskuddene varetages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Rigsrevisionen har derfor kun adgang til at revidere Indenrigs- og Sundhedsministeriets administration af tilskuddene og ikke regionernes administration af tilskuddene.

Tilskud til regionerne er opført på finansloven som en udgiftsbevilling, mens hver region aflægger et omkostningsbaseret regnskab. Tilskuddet fra staten er indeholdt i resultatopgørelsen som en almindelig indtægt, der indgår i regionens samlede omkostningsbaserede regnskab. En regions regnskab kan derfor indeholde væsentlige fejl, der bevirker, at regionens regnskab er forkert, mens statsregnskabet for det udbetalte statstilskud til regionerne stadig er korrekt.

122. Formålet med revisionen var at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddet er rigtig, og om der i Indenrigs- og Sundhedsministeriet er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Formålet med revisionen har endvidere været at vurdere, om regionernes regnskaber var underlagt en betryggende revision.

Metode

123. Rigsrevisionen har ved revisionen gennemgået og vurderet ministeriets forretningsgange og procedurer for beregning og udbetaling af tilskud.

124. Rigsrevisionen gennemgik regionernes revisorers påtegninger og revisionsprotokoller mv. vedrørende regnskaberne for 2008 med henblik på at undersøge, om regionerne har været underlagt betryggende revision.

Revisionen af statstilskuddet til regionerne vedrører 2009, mens Rigsrevisionens gennemgang af revisionsberetningerne om regionernes regnskaber vedrører 2008, der var det senest godkendte på revisionstidspunktet. Gennemgangen af revisionsberetningerne omfattede tillige materiale vedrørende regionernes behandling af revisionsberetningerne samt stillingtagen til revisionsbemærkningerne og regionsrådenes beslutning herom.

B. Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddet til regionerne

125. Rigsrevisionen kunne på baggrund af en stikprøve konstatere, at både ministeriets beregninger af tilskudsfordelingen og regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddet var korrekt.

126. Tilskuddet til regionerne udbetales af SKAT på baggrund af en anmodning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og følger samme forretningsgang som udbetalingen af bloktilskuddet til kommunerne. Rigsrevisionen finder i lighed med udbetalingen af bloktilskuddet til kommunerne, at ministeriet kunne styrke den løbende afstemning og opfølgning på udbetalingerne til regionerne. Ministeriet vil følge Rigsrevisionens anbefalinger.

Vurdering

127. Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde en hensigtsmæssig administration af fordeling og udbetaling af tilskuddene til regionerne, og ministeriets forretningsgange understøttede en tilfredsstillende regnskabsaflæggelse vedrørende tilskuddene.

128. Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretog afstemninger af tilskuddene til regionerne i forhold til meddelte bevillinger, men arbejdet var ikke systematiseret. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet vil styrke den regnskabsmæssige opfølgning på udbetalte tilskud.

C. Revisionen af regionernes regnskaber for 2008

129. Efter rigsrevisorloven har Rigsrevisionen adgang til at påse, at regionernes regnskaber er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

130. Rigsrevisionen har ved gennemgangen for 2008 særligt vurderet, om regionernes regnskaber var undergivet betryggende revision, herunder om revisionen var udført efter god offentlig revisionsskik og indeholdt alle forudsatte revisionshandling.

Rigsrevisionens gennemgang omfattede endvidere en opfølgning på sagen om regionernes regnskabsaflæggelse for 2007, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 335, pkt. 27.

131. Rigsrevisionen konstaterede tidligere, at regionernes revisorer ved revisionen af regnskaberne for 2007 – på grund af de mange omstillingsprocesser i forbindelse med etableringen af regionerne – havde koncentreret sig om det finansielle regnskab, hvor revisorerne fandt visse regnskabsmæssige problemer. Bl.a. var der i flere regioner ofte manglende afstemning af balancekonti. Revisorerne havde derfor lagt mindre vægt på juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

132. Det fremgik af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008, at regionernes revisorer havde udført forvaltningsrevision i forbindelse med revisionen af regnskaberne. Den udførte forvaltningsrevision omfattede udvalgte og afgrænsede emner, fx analyse af behov for fælles indkøb på det medikotekniske område samt forretningsgange og interne kontroller vedrørende udgifter til rejser og repræsentation.

133. Rigsrevisionens gennemgang viste, at revisorerne i 2 regioner har afgivet en påtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger.

2 andre regioners regnskaber blev forsynet med forbehold. Forbeholdene vedrørte for den ene regions vedkommende manglende aktivering af udgifter vedrørende anlægsinvestering, manglende bogføring af feriepengeforpligtelsen og afvigelse mellem ultimobalancen 2007 og primobalancen 2008. De konstaterede fejl betød, at regionens resultat samlet set skulle korrigeres fra et underskud på 251 mio. kr. til et underskud på 196,3 mio. kr. For den anden regions vedkommende vedrørte forbeholdet for regnskabet, at hensættelse til patientskader var beregnet 230 mio. kr. for højt, mens feriepengeforpligtelsen var beregnet 600,9 mio. kr. for lavt. Den samlede betydning heraf var, at egenkapitalen ultimo på 1.245,9 mio. kr. skulle korrigeres til at udgøre 875 mio. kr.

Endelig blev der for én region afgivet en supplerende oplysning. Denne oplysning vedrørte regionens andel af de til staten overdragne skatterestancer fra de tidligere amter, der var indregnet i egenkapitalen med 85,9 mio. kr. Der har siden strukturreformen verseret en sag om, hvorvidt restancerne skal indgå i delingen med staten.

134. Regionernes revisorer har tillige flere bemærkninger til regionernes regnskabsaflæggelse. Rigsrevisionen har gennemgået regionsrådenes behandling af revisionsberetningerne, herunder også revisors bemærkninger. Regionsrådenes behandling har omfattet stillingtagen til notater udarbejdet af regionernes administration om de anbefalinger, som revisors forbehold, supplerende oplysninger og øvrige bemærkninger har givet anledning til. Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at regionerne generelt har fulgt godt op på revisionens bemærkninger.

Vurdering

135. Rigsrevisionen vurderer, at regionernes revisorer udførte revisionen i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, herunder udførte juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

136. Rigsrevisionen kunne konstatere, at der var så væsentlige fejl i visse af regionernes regnskaber, at revisor måtte tage forbehold eller afgive supplerende oplysninger.

137. Rigsrevisionen kunne konstatere, at regionernes administration og de enkelte regionsråd har behandlet og taget stilling til de bemærkninger, der fremgik af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2008.

Rigsrevisionen, den 4. november 2010

Henrik Otbo

/Lars Tang