

20/2011

Beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011

– merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste
på det sociale område

STATSREVISORERNE



20/2011

Beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011

– merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste
på det sociale område

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 2012

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 minister.

Økonomi- og indenrigsministeren samt social- og 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 ultimo marts 2013.

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 2011, som afgives i april 2013.

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 2245-2885
ISBN 978-87-7434-391-2

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATENS OVERFØRSLER TIL KOMMUNER OG REGIONER I 2011 – MERUDGIFTSYDELSE OG TABT ARBEJDSFORTJENESTE PÅ DET SOCIALE OMRÅDE

Statens overførsler til kommuner og regioner udgør ca. halvdelen af statens udgifter. Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet overførte i alt 335,1 mia. kr. til kommuner og regioner i 2011.

Statsrefusion af kommunernes udgifter udgjorde 174,7 mia. kr. (til fx beskæftigelsesindsatsen over for ledige, kontanthjælp, integrationsydelse, sygedagpenge og folkepension). Bloktilskud og særtilskud til kommunerne udgjorde 78,8 mia. kr., og stats-tilskud til regionerne til finansiering af sundhedsområdet mv. udgjorde 81,6 mia. kr.

Statsrevisorerne konstaterer, at regnskaberne for statens overførsler til kommuner og regioner i 2011 samlet set er korrekte.

Statsrevisorerne konstaterer, at regionernes regnskaber har en højere kvalitet end tidligere år, men at de kan forbedres. Alle regionerne har oplyst, at de har vedtaget en finansiel politik, der understøtter regionernes kapital- og gældspleje.

I 8 kommuner er der gennemført en særlig undersøgelse af administrationen af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste, der ydes til familiers forsørgelse af børn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Statens refusion af kommunernes udgifter udgør 50 % på dette område, hvilket i 2011 betød udbetaling af 1,08 mia. kr. til kommunerne.

Undersøgelsen viser, at kommunernes sagsbehandling af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste er mangelfuld, usikker og uensartet. Socialministeriet (nu Social- og Integrationsministeriet) har fulgt op på revisionsberetningerne herom og har bl.a. konstateret, at der på dette område var væsentlige fejl i ca. 40 % af landets kommuner i 2009. Ministeriet har generelt udøvet et tilfredsstillende tilsyn med den enkelte kommunes administration og refusionshjemtagelse, men burde for de 2 undersøgte ordninger have kortlagt årsagerne til fejlene og iværksat tiltag for yderligere at understøtte kommunernes administration. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at kommunernes administration har været så fejlbehæftet, at det er usikkert, om afregningen af refusion mellem stat og kommune har været korrekt.

Statsrevisorerne finder, at Social- og Integrationsministeriet bør arbejde for at forbedre kommunernes muligheder for at administrere dette område korrekt.

Statsrevisorerne,
den 14. november 2012

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011

– merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste på det sociale område

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører 3 ministerområder fra statsregnskabet for 2011: § 15. Socialministeriet, § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Særlig gennemgang af kommunernes administration af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste	6
A.	Indledning og baggrund	6
B.	Kommunernes sagsbehandling	7
C.	Kommunernes tilrettelæggelse og styring af sagsbehandlingen	12
D.	Kommunernes refusionshjemtagelse for merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste	14
E.	Social- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes refusionshjemtagelse	18
III.	Gennemgang af regionernes regnskaber	20
A.	Revision af regionernes regnskaber for 2010	20
B.	Temaundersøgelse af regionernes finansielle politikker	21
	Bilag 1. Ordliste	23

Beretningen vedrører 3 ministerområder fra statsregnskabet for 2011: § 15. Socialministeriet, § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Ved regeringsskiftet i 2011 har der været en ressortomlægning, der bl.a. betyder, at det i dag er andre ministre, der har ansvaret for områderne. Hertil kommer, at revisionssager omtalt i denne beretning i flere tilfælde udspringer af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet. På den baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at opliste alle ministre.

I. Introduktion og konklusion

1. I 2011 overførte staten 335,1 mia. kr. til kommuner og regioner i refusion og tilskud. Det svarer til knap halvdelen af statens nettoudgifter. Overførslerne bestod af refusion af en række af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser. Refusionsordningerne blev i 2011 administreret af Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Ordningerne administreres nu af Social- og Integrationsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og Ministeriet for Børn og Undervisning. Overførslerne bestod endvidere af statstilskud til kommuner og regioner, som i 2011 blev administreret af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ansvar for disse overførsler ligger nu hos Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Statens overførsler

2. Det fremgår af tabel 1, at Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samlet overførte 174,7 mia. kr. i refusion af kommunernes udgifter på en lang række borgerrettede ydelser, fx kontanthjælp, integrationsydelse, sygedagpenge og folkepension.

Tabel 1. Statens overførsler til kommuner og regioner i 2011
(Mia. kr.)

	Kommuner	Regioner	I alt
Statsrefusion:			174,7
§ 15. Socialministeriet	3,4		
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	169,8		
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	1,5		
Statstilskud:			160,4
§ 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet	78,8	81,6	
I alt	253,5	81,6	335,1

Kilde: Statsregnskabet for 2011.

Staten betaler **refusion** til kommunerne, fordi det i en række love er bestemt, at staten betaler en andel af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser, fx kontanthjælp, integrationsydelse, sygedagpenge og folkepension.

Størrelsen af refusionen er dermed afhængig af aktiviteten, fx antallet af folkepensionister.

Statens **tilskud** til kommuner og regioner bliver hvert år fastlagt i politiske aftaler mellem regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner.

Tilskuddene består bl.a. af generelle tilskud, øremærkede tilskud til fx ældreområdet og tilskud baseret på takster, dvs. aktivitetsafhængige tilskud.

Tabel 1 viser, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet overførte 78,8 mia. kr. i tilskud til kommunerne i form af bloktilskud, særtilskud og beskæftigelsestilskud samt 81,6 mia. kr. i tilskud til regionernes drift af sundhedsområdet og regional udvikling.

3. I denne beretning er der ikke omtalt forhold vedrørende Beskæftigelsesministeriets område.

4. Rigsrevisionen reviderer hvert år statens overførsler til kommuner og regioner for at vurdere, om overførslerne er i overensstemmelse med det aftalte, om midlerne anvendes i henhold til de gældende regler, og om regnskabsaflæggelsen er korrekt.

Resultatet af revisionen indgår i grundlaget for Rigsrevisionens samlede erklæring om statsregnskabet, der fremgår af beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, der er afgivet i november 2012.

Socialministeriet omtales i denne beretning med den nugældende betegnelse Social- og Integrationsministeriet, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet omtales med den nugældende betegnelse Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Rigsrevisionens undersøgelse

5. Denne beretning handler om kommunernes administration af og refusionshjemtagelse på 2 ordninger med statsrefusion. Ordningerne vedrører henholdsvis merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste til forældre, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse efter §§ 41 og 42 i lov om social service (serviceloven). Beretningen handler endvidere om Social- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes refusionshjemtagelse.

Endelig handler beretningen om regionernes opfølgning på den udførte revision og regionernes finansielle politikker for forvaltningen af deres likvide beholdninger (kapital) og gæld, herunder deres retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingaftaler.

Beretningen behandler følgende spørgsmål:

- Har kommunerne en tilfredsstillende administration af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste, der giver grundlag for korrekt afregning af refusion med Social- og Integrationsministeriet?
- Har regionerne en tilfredsstillende opfølgning på den udførte revision, og har regionerne finansielle politikker, som understøtter kapital- og gældsplejen, herunder retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingaftaler?

Beretningen har i udkast været forelagt Social- og Integrationsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, de 5 regioner og de 8 kommuner, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med revisionen. Bemærkningerne til beretningsudkastet er indarbejdet i videst muligt omfang.

6. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

I 2011 blev der fra staten overført 335,1 mia. kr. til kommuner og regioner i refusion og tilskud. Rigsrevisionen finder, at registreringerne af overførsler til kommuner og regioner i statsregnskabet på områder med statsrefusion og statstilskud for 2011 samlet set er korrekte. Rigsrevisionen har dog konstateret væsentlige fejl i kommunernes administration på ét område, hvor staten yder refusion til kommunerne.

Som led i revisionen af områder med statsrefusion foretog Rigsrevisionen en særlig undersøgelse af servicelovens ordninger for merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Ordningerne omfatter støtte til familier med et barn under 18 år, der forsørges hjemme, og som har betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. I 2011 udbetalte Social- og Integrationsministeriet 1,08 mia. kr. i refusion til kommunerne efter ordningerne. Undersøgelsen viste, at der i 6 af de 8 kommuner, som Rigsrevisionen besøgte, var væsentlige fejl i sagsbehandlingen med refusionsmæssig betydning. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at det er usikkert, om afregningen af refusionen mellem staten og kommunerne af udgifter til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste har været korrekt.

Regelgrundlaget er komplekst, og praksis ændres løbende som følge af nye afgørelser fra de sociale nævn og Ankestyrelsen. Endvidere er sagsbehandlingen kompleks, da sagsbehandleren ved vurderingen af merudgiftsydelsen skal foretage en række individuelle vurderinger. Denne kompleksitet øger risikoen for fejl i sagsbehandlingen, hvis kommunerne ikke har etableret klare administrative retningslinjer. Rigsrevisionen vurderer, at området kan styrkes væsentligt ved en bedre administration i kommunerne. Social- og Integrationsministeriet har i en årrække haft viden om, at kommunernes sagsbehandling har været behæftet med fejl. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have kortlagt årsagerne hertil og iværksat tiltag for yderligere at understøtte kommunernes administration af ordningerne.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Har kommunerne en tilfredsstillende administration af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste, der giver grundlag for korrekt afregning af refusion med Social- og Integrationsministeriet?

I 2011 udbetalte kommunerne ca. 2,1 mia. kr. til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste til familier med et barn under 18 år, der forsørges hjemme, og som har betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. 50 % af kommunernes udgifter refunderes af staten i form af statsrefusion. Statens udgifter til refusion af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste er steget med ca. 8,6 % fra 2007 til 2011. Kommunerne kan modtage statsrefusion under forudsætning af, at der i sagsbehandlingen af personsagerne ikke er væsentlige fejl med refusionsmæssig betydning.

Rigsrevisionen finder, at kommunerne har væsentlige problemer med refusionshjemtagelsen af udgifter til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens §§ 41 og 42. Rigsrevisionen finder, at sagsbehandlingen i kommunerne af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste på væsentlige områder har været mangelfuld og usikker.

Rigsrevisionen konstaterede, at 6 af de 8 besøgte kommuner havde så væsentlige fejl i sagsbehandlingen i 2010, at refusionshjemtagelsen skulle korrigeres i løbet af 2011. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at 5 kommuner havde fundet det nødvendigt at foretage en revurdering af 80-100 % af alle deres sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Rigsrevisionen konstaterede, at ikke alle kommuner havde afsluttet revurderingen, og at der fortsat var væsentlige fejl i kommunernes sagsbehandling af denne type sager. Det er således usikkert, om afregningen af refusionen med staten er korrekt for alle kommuner.

Kommunerne er nu i gang med at forbedre deres administration af området, hvilket har betydet, at afgørelserne i 2011 i de enkelte kommuner i højere grad har taget afsæt i retningslinjer for sagsbehandlingen og øget fokus på målgruppevurderingen.

Kommunerne kan fortsat forbedre deres administration af området ved bl.a. at holde fokus på etableringen af retningslinjer for sagsbehandlingen og ved løbende at vurdere kvaliteten af sagsbehandlingen. Kommunerne kan endvidere forbedre administrationen af området ved at styrke økonomistyringen, så der kommer overblik over, hvilke typer merudgifter der bevilges efter servicelovens § 41, og fokus på, hvilke ydelser der er mest effektive til at støtte de familier, der modtager ydelsen.

Social- og Integrationsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med den enkelte kommunes administration og refusionshjemtagelse. Ministeriet har fra regnskabsåret 2007 haft viden om, at kommunernes administration af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste har været behæftet med væsentlige fejl. Ministeriet har senest i 2011 konstateret, at der for regnskabsåret 2009 i ca. 40 % af landets kommuner var konstateret væsentlige fejl i sagsbehandlingen af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Ifølge ministeriet er fejlniveauet i kommunerne fortsat højt for regnskabsåret 2010. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have kortlagt årsagerne til det høje fejlniveau for at understøtte en bedre administration i kommunerne. Det vil give kommunerne et bedre grundlag for at vurdere en eventuel merudgift, hvis ministeriet fremadrettet sikrer et mere klart regelgrundlag.

Serviceovens § 41 om merudgiftsydelse er ifølge Social- og Integrationsministeriet subsidiær i en række tilfælde. Det betyder, at støttemuligheder via andre bestemmelser skal afprøves, før bestemmelsen kan tages i anvendelse. Kommunerne havde ikke altid afdækket andre støttemuligheder via anden lovgivning og var usikre på, hvornår bestemmelsen var subsidiær. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør afklare, i hvilke situationer kommunerne skal betragte § 41 som subsidiær i forhold til andre bestemmelser. Dette er afgørende for, at kommunernes udgifter på området konteres korrekt, så kommunerne ikke anmoder staten om refusion for ydelser, der ikke er berettiget til statsrefusion.

Social- og Integrationsministeriet kan forbedre administrationen af området ved at understøtte kommunernes behov for viden om typiske udgifter for en gennemsnitlig familie i forhold til merudgifter og dermed skabe mere ens sagsbehandling på tværs af kommunerne. Rigsrevisionen finder, at det kan lette sagsbehandlingen i kommunerne, hvis ministeriet sikrer, at der løbende indsamles og formidles viden om de typiske udgifter. Dette vil give kommunerne et bedre grundlag for at vurdere en eventuel merudgift.

Social- og Integrationsministeriet har ikke fundet det muligt at forenkle regelsættet for merudgiftsydelsen, fx ved at opstille generelle takster for forskellige typer merudgifter, idet kommunen i den enkelte sag skal foretage en helt konkret og individuel vurdering af kompensationsbehovet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at konsekvensen af ministeriets vurdering er, at kommunerne fortsat vil have vanskeligt ved at håndtere reglerne på et ensartet grundlag. Rigsrevisionen finder det derfor relevant, at ministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer, hvordan regelgrundlaget for kommunerne fremadrettet kan tydeliggøres.

Rigsrevisionen konstaterede en meget stor variation i kommunernes udgifter til merudgiftsydelse. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at hverken kommunerne eller Social- og Integrationsministeriet har kunnet forklare den meget store variation.

Har regionerne en tilfredsstillende opfølgning på den udførte revision, og har regionerne finansielle politikker, som understøtter kapital- og gældsplejen, herunder retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingaftaler?

Rigsrevisionen konstaterede på baggrund af møder med revisorerne og gennemgang af revisionsberetningerne, at regionerne generelt havde forbedret forretningsgange og kontrolmiljøer, så regnskaberne har en højere kvalitet end tidligere år. Regionerne kan dog fortsat forbedre den økonomiske forvaltning ved bl.a. at styrke styringen af projektrengskaberne og anlægsregnskaberne.

Rigsrevisionen konstaterede ved revisionen, at 4 af de 5 regioner havde en politisk vedtaget finansiell politik, der understøttede regionernes kapital- og gældspleje. Den sidste region har efterfølgende vedtaget en finansiell politik for kapital- og gældsplejen.

II. Særlig gennemgang af kommunernes administration af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste

Uddrag af servicelovens § 41

Kommunalbestyrelsen skal yde dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Det er en forudsætning, at merudgifterne er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne.

A. Indledning og baggrund

7. Rigsrevisionen har i 8 udvalgte kommuner gennemgået administrationen af og refusionshjemtagelsen for merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Ordningerne omfatter familier med et barn under 18 år, der forsørges hjemme, og som har betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Kommunerne kan yde støtte efter servicelovens §§ 41 og 42.

De udvalgte kommuner er Glostrup, Holbæk, Favrskov, Mariagerfjord, Aarhus, Sønderborg, København og Høje-Taastrup. Rigsrevisionen har udvalgt de 8 kommuner ud fra et kriterium om at have et repræsentativt udsnit af de danske kommuner. Samlet set udgør de 8 kommuner ca. 20 % af den samlede befolkning i Danmark og har hjemtaget ca. 20 % af statens samlede refusion af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste.

Derudover har undersøgelsen omfattet en vurdering af Social- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes refusionshjemtagelse.

Udgiftsudviklingen

8. Kommunerne udbetalte i 2011 ca. 2,1 mia. kr. til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Staten yder 50 % refusion af kommunernes udgifter. Det fremgår af tabel 2, at statens udgifter til refusion af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste er steget med 85,2 mio. kr. fra 2007 til 2011, svarende til ca. 8,6 %.

Tabel 2. Statens udgifter til refusion af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste (2011-priser) (Mio. kr.)

2007	2008	2009	2010	2011
995,8	1.138,3	1.189,3	1.210,9	1.081,0

Kilde: Statsregnskaberne for 2007-2011 og Moderniseringsstyrelsen.

Tabel 2 viser, at den stigende tendens er vendt i 2011. I 2011 blev der som led i aftalen om genopretning af dansk økonomi indført et loft over kompensationen for tabt arbejdsfortjeneste. Indførelsen af loftet omfattede kun nye modtagere af ydelsen og må ifølge Social- og Integrationsministeriet antages kun at udgøre en mindre del af forklaringen på udgiftsfaldet.

Refusionen af kommunernes udgifter til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste udgør en væsentlig andel af Social- og Integrationsministeriets samlede statsrefusion til kommunerne. I 2011 udgjorde refusionen således ca. 1,1 mia. kr. af ministeriets samlede statsrefusion på ca. 3,4 mia. kr.

Der er påvist fejl i kommunernes sagsbehandling gennem flere år

9. Gennem flere år har kommunernes revisorer påvist væsentlige fejl i kommunernes sagsbehandling af sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Ordningernes fejlniveau har betydet, at disse er et af de mest omtalte områder i kommunernes revisionsberetninger. Social- og Integrationsministeriets gennemgang af revisionsberetningerne har vist, at revisorerne i stigende grad har konstateret fejl i sagsbehandlingen på området. Ministeriets gennemgang for regnskabsåret 2009 viste, at revisorerne havde afrapporteret om væsentlige fejl i ca. 40 % af landets kommuner. Ifølge ministeriet var fejlniveauet i kommunerne fortsat højt i regnskabsåret 2010.

Endvidere har Ankestyrelsen i en praksisundersøgelse konkluderet, at der i 2008 var fejl i 29 % af afgørelserne om merudgiftsydelse, der ville være blevet ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag i Ankestyrelsen. Tilsvarende ville 7 % af sagerne vedrørende tabt arbejdsfortjeneste være blevet ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag. Fejkilderne i Ankestyrelsens undersøgelse kunne primært tilskrives manglende dokumentation, fx manglende eller utilstrækkelige lægelige oplysninger om barnets lidelse, eller at kommunerne i sager om tabt arbejdsfortjeneste ikke fratrag sparede udgifter, fx udgifter til daginstitution og befordring.

Rigsrevisionens særlige gennemgang

10. Det høje og vedvarende fejlniveau i sagsbehandlingen kombineret med de stigende udgifter til området betød, at Rigsrevisionen i 2011 igangsatte en gennemgang af sagsbehandlingen i kommunerne og kommunernes hjemtagelse af refusion fra staten. Gennemgangen var tilrettelagt ud fra følgende spørgsmål:

- Har kommunerne tilrettelagt administrationen af sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste på en måde, der bidrager til en korrekt sagsbehandling?
- Har kommunerne foretaget en korrekt afregning af refusion med staten?
- Har Social- og Integrationsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med, om kommunerne overholder lovgivningen?

B. Kommunernes sagsbehandling

11. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes sagsbehandling har vist følgende:

- Målgruppevurderingen er afgørende for at sikre, at ydelserne kun tildeles de personer, der er berettiget. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at kommunerne har prioriteret indsatsen for en bedre målgruppevurdering.
- Kommunerne har manglet retningslinjer for sagsbehandlernes arbejde med at foretage en målgruppevurdering og en vurdering af, hvornår der er tale om en merudgift. Rigsrevisionen finder det derfor hensigtsmæssigt, at kommunerne nu har påbegyndt dette arbejde.
- Servicelovens bestemmelse om merudgifter er ifølge Social- og Integrationsministeriet subsidiær, hvilket betyder, at støttemuligheder via andre bestemmelser skal afprøves, før bestemmelsen om merudgifter tages i anvendelse. Gennemgangen i kommunerne viste, at kommunerne ikke altid har afdækket andre støttemuligheder via anden lovgivning. Det har betydet, at kommunerne i visse tilfælde uretmæssigt har bevilget merudgiftsydelse og efterfølgende hjemtaget statsrefusion.
- Rigsrevisionen finder, at Social- og Integrationsministeriet bør afklare, i hvilke situationer kommunerne skal betragte § 41 som subsidiær i forhold til andre bestemmelser. Dette er afgørende for, at kommunernes udgifter på området konteres korrekt, så kommunerne ikke anmoder staten om refusion for ydelser, der ikke er berettiget til statsrefusion.

Uddrag af service- lovens § 42

§ 42. Kommunalbestyrelsen skal yde hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Ydelsen er betinget af, at det er en nødvendig konsekvens af den nedsatte funktionsevne, at barnet passes i hjemmet, og at det er mest hensigtsmæssigt, at det er moderen eller faderen, der passer det.

[...]

Stk. 3. Ydelsen fastsættes på baggrund af den tidligere bruttoindtægt, dog højst med et beløb på 27.500 kr. om måneden. Maksimumsbeløbet reduceres i forhold til den andel, de visiterede timer til tabt arbejdsfortjeneste udgør af den samlede arbejdstid [...].

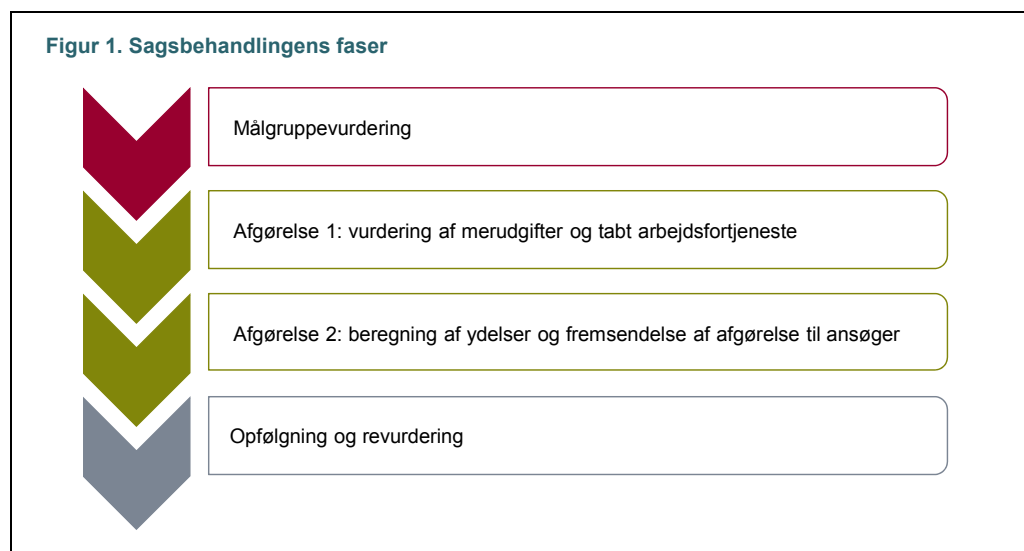
- Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de kommuner, som har samlet beregningsopgaven i sager om tabt arbejdsfortjeneste, har et bedre grundlag for at styrke kvaliteten og fagligheden i opgaveløsningen. Endvidere har det frigjort resurser hos de faglige sagsbehandlere, så de i højere grad kan fokusere på den socialfaglige sagsbehandling.

Sagsbehandlingens faser

12. Ifølge Social- og Integrationsministeriets vejledningsmateriale skal kommunen og dermed sagsbehandleren i den enkelte sag foretage en vurdering af, hvilken funktionsnedsættelse barnet/den unge har, og hvilke foranstaltninger der bedst kan sikre:

- at barnet/den unge kan forblive i familien og dermed undgå anbringelse på institution e.l., hvis hensynet til barnets tarv tilsiger dette
- at familien kan leve så normalt som muligt på trods af barnets/den unges nedsatte funktionsevne eller kroniske eller langvarige lidelse
- at barnets/den unges nedsatte funktionsevne eller kroniske eller langvarige lidelse ikke forværres eller får andre og mere alvorlige følger.

Den sagsbehandling, som skal understøtte tildelingen af merudgiftsydelser eller tabt arbejdsfortjeneste, kan opdeles i 3 faser, jf. figur 1.



Figur 1 viser, at der i løbet af sagsbehandlingen foretages en målgruppevurdering, en afgørelse og en opfølgning.

Målgruppevurdering

Sagsbehandleren skal foretage en vurdering af, om barnet/den unge er omfattet af målgruppen ved bl.a. at vurdere, om barnet/den unge har betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kroniske eller langvarige lidelser.

Kommunernes målgruppevurdering

13. Sagsbehandlingen af merudgiftsydelse indledes med en vurdering af, om barnet/den unge er omfattet af målgruppen.

Målgruppen er defineret i serviceloven og omfatter personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Merudgiftsydelsen dækker over de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, som er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Det er funktionsnedsættelsen og ikke en diagnose i sig selv, der har betydning for, om barnet/den unge er omfattet af målgruppen. Sagsbehandleren skal derfor vurdere, hvordan funktionsnedsættelsen påvirker den daglige tilværelse for familien, fx skole- og uddannelsesforhold.

14. Målgruppen for tabt arbejdsfortjeneste er mere snæver end målgruppen for merudgifter, da det skal være en nødvendig konsekvens af den nedsatte funktionsevne eller lidelse, at barnet/den unge passes i hjemmet, og at det er mest hensigtsmæssigt, at en forælder passer barnet/den unge.

15. De besøgte kommuner oplyste, at de hidtil ikke har haft tilstrækkeligt fokus på målgruppevurderingen. Bl.a. har kommunerne ikke altid haft fokus på, at det er funktionsevnen mere end diagnosen, der er afgørende i målgruppevurderingen. En lægeerklæring, der beskriver diagnosen, er således ikke tilstrækkelig som dokumentation for kommunens afgørelse. Der skal også være dokumentation for og en vurdering af den nedsatte funktionsevne. Ifølge kommunerne kan det have haft den konsekvens, at ydelserne har været ydet til borgere uden for målgruppen. Dette finder Rigsrevisionen uheldigt.

Alle kommuner i undersøgelsen oplyste, at indsatsen omkring målgruppevurderingen var blevet opprioriteret i løbet af 2011. Fx havde Mariagerfjord og Sønderborg kommuner samlet målgruppevurderingen hos specialteam, der understøttede en ensartet målgruppeafgrænsning inden for kommunen. Denne udvikling finder Rigsrevisionen hensigtsmæssig.

Kommunernes vurdering af merudgifter efter § 41

16. Hvis kommunen vurderer, at barnet/den unge er omfattet af målgruppen, skal der som næste led i sagen foretages en vurdering af, hvilke udgifter der er merudgifter.

Merudgifter er udgifter, som en familie ikke ville have haft, hvis barnet/den unge ikke havde haft en nedsat funktionsevne eller en kronisk eller langvarig lidelse. Familien skal selv afholde de udgifter, den normalt ville have afholdt. Ydelsen er således begrænset til de merudgifter, der måtte være ved forsørgelsen i hjemmet. Merudgiftsydelsen er uafhængig af familiens økonomiske forhold. Endvidere gælder det, at støtte til behandling, hjælpemidler mv. som udgangspunkt ikke gives som merudgiftsydelse, men skal vurderes efter andre bestemmelser.

Serviceoven er en rammelov, hvilket betyder, at den sætter rammerne for sagsbehandlingen, fx at børn med nedsat funktionsevne kan få dækket nødvendige merudgifter. Det defineres ikke i loven, hvad der er normale udgifter, og hvad der er nødvendige merudgifter. Denne vurdering foretages af sagsbehandleren i de enkelte sager. Ud fra lovgrundlaget er det dermed op til den enkelte kommune at vurdere, hvornår der er tale om normale udgifter, som en familie forventes selv at afholde, og hvornår der er tale om merudgifter.

17. Rigsrevisionens gennemgang viste, at der mellem kommunerne var forskel på, hvordan sagsbehandlerne nåede frem til den konkrete vurdering.

Der har manglet retningslinjer for sagsbehandlingen

18. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i den enkelte kommune har manglet retningslinjer for sagsbehandlerne til at definere niveauet for de udgifter, familierne normalt ville have afholdt, og merudgifterne. Kommunernes sagsbehandlere har endvidere manglet for, hvor de kunne drøfte faglige spørgsmål og nå frem til en fælles forståelse af praksis.

I løbet af 2011 har alle de besøgte kommuner etableret eller påbegyndt etableringen af en teamorganisering af sagsbehandlingen suppleret med faglige møder. Derudover har kommunerne opprioriteret at få etableret fælles normer for vurderingen af merudgifter via serviceniveaubeskrivelser eller anden form for retningslinjer.

Alle kommuner oplyste, at de havde eller ville igangsætte udarbejdelse af retningslinjer for sagsbehandlingen. Rigsrevisionen skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at det ifølge regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen påhviler kommunalbestyrelsen at sikre, at kommunen har etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at kommunerne nu har påbegyndt dette arbejde.

Sagsbehandleren skal bl.a. vurdere, hvad der er **normale udgifter** i børnefamilier. Det kan fx dreje sig om at afklare:

- Hvor meget tøj har et barn uden funktionsnedsættelse?
- Hvor meget vasker en typisk familie?
- Hvor normalt er det, at forældrene kører børn til fritidsaktiviteter?
- Hvad er normaludgiften til kost for børn i forskellige aldre?

Bl.a. ud fra sådanne overvejelser fastsætter den enkelte kommune niveauet for merudgifter.

Typiske **merudgifter** er fx kost og diætpræparater, medicin, beklædning, boligindretning og befording.

Sagsbehandleren skal undersøge, om støtte kan ydes via andre bestemmelser

19. Sagsbehandleren skal afgøre, om en eventuel merudgift skal støttes via § 41 eller via andre bestemmelser. Social- og Integrationsministeriet oplyser i en vejledning, at befordringsydelse efter servicelovens § 41 er subsidiære til befordringsydelser efter andre bestemmelser. Gennemgangen viste, at enkelte kommuner ikke systematisk havde fokus på, om befordringsydelser skulle ydes via andre bestemmelser. Det gjaldt bl.a. Glostrup Kommune.

Gennemgangen viste endvidere, at kommunerne generelt var i tvivl om, hvorvidt servicelovens § 41 også er subsidiær, når det gælder støtte til aflastning. Rigsrevisionen vurderer, at det er uhensigtsmæssigt, at der i kommunerne ikke er klarhed over, i hvilke situationer § 41 skal betragtes som subsidiær. Københavns Kommune har undersøgt forholdet nærmere med bistand fra et advokatfirma og har rettet henvendelse til Social- og Integrationsministeriet om bestemmelsens rækkevidde. Ministeriet havde på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse endnu ikke svaret kommunen.

Rigsrevisionen finder, at Social- og Integrationsministeriet bør afklare, hvornår kommunerne skal betragte § 41 som subsidiær i forhold til andre bestemmelser. En afklaring er afgørende for, at kommunernes udgifter på området konteres korrekt, så kommunerne ikke anmoder staten om refusion for ydelser, der ikke er berettiget til statsrefusion. Ministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer muligheden for at tydeliggøre reglerne.

Beregning af merudgifter efter § 41

20. Når det i den konkrete sag er vurderet, hvilke udgifter der kan dækkes, beregner sagsbehandleren ydelsen til borgeren.

Dækning af merudgifter ved forsørgelsen ydes som et fleksibelt tillæg udmålt efter en konkret vurdering af de sandsynliggjorte merudgifter for den enkelte ydelsesmodtager. Det sker for at give familien mulighed for selv at tilrettelægge, hvordan behovet bedst kan dækkes.

Beregningen af merudgiftsydelsen fastsættes med udgangspunkt i et månedligt standardbeløb, der i 2012 er på 2.912 kr. Ydelsen beregnes på grundlag af det konkrete behov og udbetales med én eller flere ottendedele af standardbeløbet. Merudgiftsydelsen udgør mindst $\frac{1}{8}$ af standardbeløbet.

Der skal sandsynliggøres merudgifter svarende til 12 ottendedele af standardbeløbet inden for 1 år, før merudgiftsydelsen kan komme til udbetaling, hvilket svarer til 4.368 kr. Der er intet loft over, hvor mange ottendedele af standardbeløbet ydelsen kan bestå af, jf. boks 1.

BOKS 1. BEREGNING AF MERUDGIFTER

Ydelsen udbetales som andele af et standardbeløb. Der afrundes, så modtageren får udbetalt et beløb svarende til nærmeste ottendedel af standardbeløbet, der i 2012 var 2.912 kr. pr. måned. Den månedlige ydelse er dermed på henholdsvis 364 kr., 728 kr., 1.092 kr., 1.456 kr. osv. Hvis de sandsynliggjorte merudgifter fx er 900 kr., rundes der op til 1.092 kr. Er merudgifterne 800 kr., rundes der ned til 728 kr. Formålet med intervallerne er ifølge Social- og Integrationsministeriet, at ydelsen ikke skal reguleres, hver gang modtagerens udgifter ændrer sig med få kroner. Kommunerne kan ifølge ministeriets vejledning således i langt de fleste sager nøjes med én årlig vurdering og eventuel regulering af ydelsen. Der er indført et minimumsbeløb på 364 kr. pr. måned i gennemsnit eller 4.368 kr. inden for 1 år.

Kommunerne kan fastsætte **serviceniveauer** for indsatsen på det sociale område. Det kan fx være retningslinjer for støtten til ekstra tøj efter servicelovens § 41. Serviceniveauerne kan angive de retningslinjer, der som udgangspunkt gælder for de sociale tilbud i den enkelte kommune. Men serviceniveauerne kan ikke bruges som faste retningslinjer, der automatisk udløser særlige tilbud om hjælp til bestemte grupper af borgere. Afgørelsen om hjælp og støtte til den enkelte borger skal altid træffes ud fra en konkret, individuel vurdering af borgerens behov.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at kommunerne havde vanskeligt ved at omregne bevilningen i ottendedele. Det drejede sig særligt om de tilfælde, hvor en privat leverandør løbende leverede fx bleer til den berørte familie, men hvor afregningen skete mellem leverandøren og kommunen. Social- og Integrationsministeriet har oplyst, at hjælp til dækning af merudgifter er en kontantydelse til forældrene, og at der derfor ikke kan ske afregning direkte mellem en leverandør og kommunen. Rigsrevisionen finder, at kommunerne bør være opmærksomme på dette.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at kommunerne generelt opfattede ottendedelsberegningen som uhensigtsmæssig, og at en bevilling, som afspejlede de godkendte merudgifter frem for en ottendedelsberegning, ville være lettere at administrere.

Alle kommunerne var dog af den opfattelse, at der fortsat skulle være en minimumsgrænse, før der kunne ydes støtte.

Rigsrevisionen konstaterede, at kommunerne generelt beregner merudgifter efter gældende regler, men anvender meget tid på at håndtere ottendedelsberegningen. Rigsrevisionen finder, at Social- og Integrationsministeriet med fordel kan overveje en mere enkel beregningsmetode.

Beregning af tabt arbejdsfortjeneste efter § 42

21. Dækning af tabt arbejdsfortjeneste ydes fra nogle få timer om ugen til dækning af en fuldtidsindtægt baseret på dokumentation om arbejdsforholdet, jf. boks 2.

BOKS 2. BEREGNING AF TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Tabt arbejdsfortjeneste beregnes efter det konkrete tab af indtægt og dokumenteres ved lønsedler. Der er fra 2011 indført loft over ydelsen, så en person i 2012 maksimalt kan få udbetalt 27.500 kr. brutto om måneden.

Ifølge Social- og Integrationsministeriets vejledning skal der ved beregning af tabt arbejdsfortjeneste tages hensyn til de besparelser, som arbejdsophøret medfører, dvs. der skal reduceres med de udgifter, som ydelsesmodtageren har haft ved at varetage sit arbejde. Det drejer sig typisk om befording til og fra arbejde og udgifter til barnets/den unges dagtilbud.

Beregningen af ydelsen kræver erfaring med lønsedler, der kan være meget forskelligt udformet. Endvidere kræver det erfaring med håndtering af regnskabsoplysninger fra selvstændige med egen virksomhed.

Gennemgangen viste, at kommunerne generelt havde vanskeligt ved at udregne den korrekte kompensation, herunder sparede udgifter.

For at styrke udregningen af den korrekte kompensation havde Favrskov og Aarhus kommuner valgt at centralisere beregningen i en beregnergruppe, så de enkelte sagsbehandlere ikke længere selv skulle foretage udregningen. I Sønderborg Kommune var beregningen af merudgiftsydelsen samlet hos enkelte medarbejdere, mens de enkelte sagsbehandlere selv foretog beregningen af tabt arbejdsfortjeneste.

I Glostrup, Holbæk og Høje-Taastrup kommuner foretog de enkelte sagsbehandlere selv beregningerne.

Dette gjaldt også for Mariagerfjord Kommune, men kommunen overvejede at centralisere beregningsopgaverne i forbindelse med en kommende omlægning af arbejdsopgaverne.

I Københavns Kommune foretog sagsbehandlere også selv beregningen, men her var beregningen understøttet af diverse regnearksbaserede skemaer, så der som udgangspunkt ikke skulle foretages en manuel udregning.

Rigsrevisionen vurderer, at de kommuner, der har samlet beregningsopgaven, har et bedre grundlag for at styrke kvaliteten og fagligheden i opgaveløsningen. Endvidere har det frigjort resurser hos de faglige sagsbehandlere, så de i højere grad kan fokusere på den sociale faglige sagsbehandling.

Meddelelse om afgørelse til ansøger

22. Når kommunen har truffet en afgørelse i sagen, skal ansøgeren meddeles herom.

Gennemgangen viste, at kommunerne generelt havde overholdt forvaltningslovens retningslinjer om skriftlige afgørelser i form af et brev til ansøgeren.

Kommunerne oplyste, at de havde rettet fokus på formidlingen i brevene, idet de havde oplevet, at formuleringerne havde skabt tvivl hos ansøgerne.

Alle de gennemgåede kommuner var begyndt at udarbejde standardbreve til brug i sagsbehandlingen. Standardbrevene skal understøtte en øget ensartethed i sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen finder anvendelsen af standardbreve hensigtsmæssig.

Årlig opfølgning

23. Ifølge Social- og Integrationsministeriets vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier skal kommunerne følge op på, om den udmålte ydelse dækker de konkrete behov. Kommunen skal med jævne mellemrum – som hovedregel mindst én gang årligt – afholde et møde med familien, hvor familiens situation og behov drøftes. Her skal det bl.a. vurderes, om de skønnede merudgifter svarer til familiens faktiske merudgifter, og eventuelt om antal timer til tabt arbejdsfortjeneste er rimelige i forhold til familiens behov. Kommunen kan ikke kræve dokumentation for familiens udgifter, hvorfor vurderingen foretages ud fra de sandsynliggjorte udgifter.

Gennemgangen viste, at kommunerne havde problemer med at efterleve vejledningens anbefaling om årlig opfølgning, men at alle kommunerne i 2011 havde prioriteret et øget fokus på opfølgningen.

Manglende opfølgning kan medføre, at der ydes støtte til borgere, der ikke længere er omfattet af målgruppen. Bl.a. oplevede Glostrup Kommune, at manglende brug af påmindelser om opfølgning i it-systemerne i enkelte tilfælde havde medført, at tabt arbejdsfortjeneste fortsat blev udbetalt, efter barnet var fyldt 18 år.

Kommunerne var opmærksomme på vigtigheden af en løbende opfølgning og havde iværksat initiativer for at styrke indsatsen.

Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at kommunerne får tilrettelagt sagsbehandlingen, så opfølgningen i sagerne sker hensigtsmæssigt.

C. Kommunernes tilrettelæggelse og styring af sagsbehandlingen

24. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes overordnede tilrettelæggelse og styring af sagsbehandlingen har vist følgende:

- Kvalitetskontrollen af sagsbehandlingen var tilrettelagt og udført forskelligt, og mindst 2 kommuner havde i perioder slet ikke udført et egentligt tilsyn. Rigsrevisionen finder det afgørende for sagsbehandlingskvaliteten, at der i kommunerne udføres en kvalitetskontrol, fx som led i et ledelsestilsyn.
- I de undersøgte kommuner var der i stigende grad fokus på at sætte rammerne for en ensartet sagsbehandling. Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at kommunerne internt arbejder målrettet på at skabe en ensartet praksis mellem sagsbehandlerne, så ens sager behandles ens, og så det sikres, at afgørelser er i overensstemmelse med gældende praksis.
- Kommunerne indhentede generelt ikke viden om administrationen af sagsområderne fra andre sammenlignelige kommuner. Rigsrevisionen vurderer, at et øget samarbejde på tværs af kommunerne kan styrke kommunernes administration.

Kvalitetskontrol af kommunernes sagsbehandling

25. For at kommunen kan hjemtage statsrefusion, skal sagsbehandlingen af den enkelte sag overholde en række kriterier, der skal sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden en afgørelse træffes. Det er ledelsens opgave at sikre, at der er etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen, og at sagsbehandlingen udføres i henhold til gældende lovbestemmelser og praksis.

På den baggrund undersøgte Rigsrevisionen, om ledelsen i kommunerne fører kvalitetskontrol af sagsbehandlingen.

Gennemgangen viste, at hovedparten af kommunerne udførte denne kontrol ved, at ledelsen via stikprøver eller på anden vis førte kontrol med, at sagsbehandlingen efterlevede de gældende regler og fastsatte kvalitetsnormer. Gennemgangen viste dog, at ledelsestilsynet var tilrettelagt og udført forskelligt. Høje-Taastrup og Sønderborg kommuner havde i perioder ikke udført et egentligt tilsyn med sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Københavns Kommune havde et tilsyn, men det blev ikke systematisk sikret, at sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste var omfattet af tilsynet. Favrskov Kommune har oplyst, at der nu er rettet op på de mangler i det udførte tilsyn, som kommunens revisor tidligere har konstateret.

Alle gennemgåede kommuner har oplyst, at ledelsestilsynet skal styrkes. Flere af kommunerne har taget skridt til, at tilsynet ud over kontrolfunktionen også skal have et læringselement. Formålet er at styrke den interne læring blandt medarbejderne, samtidig med at den enkelte medarbejders kompetencer styrkes. Dette element af tilsynet udføres bl.a. i form af teammøder, hvor sagsspecifikke problemstillinger drøftes for at nå frem til en fælles forståelse i sagsbehandlingen.

26. Rigsrevisionen finder det afgørende for sagsbehandlingens kvalitet, at der udføres ledelsestilsyn i kommunerne. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne inddrager læringsperspektivet i ledelsestilsynet for på den måde at styrke etableringen af en fælles forståelse i sagsbehandlingen.

27. Rigsrevisionen finder, at der er et særligt behov for ledelsesmæssig forankring på området for sagsbehandling af sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Det skyldes dels, at sagsbehandlingen bygger på en rammelov, der overlader mange individuelle vurderinger til sagsbehandlerne, dels at området i hovedparten af kommunerne har været præget af fejl i sagsbehandlingen og store personalemæssige udskiftninger.

Styrke en ensartet sagsbehandling

28. I de undersøgte kommuner var der i stigende grad fokus på de ledelsesmæssige opgaver, og kommunerne var i gang med at sætte rammerne for en ensartet sagsbehandling med en fælles fortolkning af reglerne, som understøttede, at ens sager blev afgjort ens.

Det var forskelligt, hvordan kommunerne arbejdede med at sikre en ensartet sagsbehandling. I Favrskov og Mariagerfjord kommuner blev sagerne behandlet og afgjort på bevillingsmøder mellem sagsbehandlerne. Disse bevillingsmøder var med til at skabe en fælles norm for, hvornår en ydelse er berettiget. Bevillingsmøderne har samtidig den fordel, at flere vurderer samme sag, og dermed opnås flere input. Ulempen ved bevillingsmøderne er ifølge kommunerne, at det er tidskrævende. Mariagerfjord Kommune havde benyttet bevillingsmøder i 2010 og 2011 og var nu ved at have etableret en fælles norm. Derfor havde kommunen planer om i stedet at anvende en fagkoordinerende rådgiver til at støtte op om ensartetheden i sagerne og i højere grad anvende de ugentlige møder til de mest relevante faglige drøftelser. Høje-Taastrup Kommune har oplyst, at kommunens sager også bliver behandlet og afgjort på møder mellem sagsbehandlerne for at sikre en mere ensartet sagsbehandling. Ud over sagsbehandlerne deltager den faglige leder på alle bevillingsmøder.

Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at kommunerne internt arbejder målrettet på at skabe en ensartet praksis mellem sagsbehandlerne, så ens sager behandles ens, og så det sikres, at afgørelser er i overensstemmelse med gældende praksis.

29. Rigsrevisionen konstaterede, at kommunerne ikke indgik i noget mellemkommunalt samarbejde for i fællesskab af løfte disse opgaver. Det betyder, at der ikke skabes læring mellem kommunerne, og at kommunerne dermed ikke kan lære af hinandens udfordringer og løsninger.

Favrskov Kommune har oplyst, at kommunen har udarbejdet en økonomianalyse, hvor bl.a. kommunens udgifter til merudgiftsydelsen bliver sammenlignet med en række udvalgte kommuners.

Kommunerne var enige i, at et samarbejde ville kunne løfte opgaverne væsentligt, men havde i første omgang prioriteret selv at etablere retningslinjer og fastsætte normer for merudgiftsniveauet.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at kommunerne har retningslinjer for sagsbehandlingen, der hjælper med at kvalificere de enkelte vurderinger og sikre, at ens sager behandles ens på tværs af sagsbehandlerne. Dette kan eventuelt styrkes ved et øget mellemkommunalt samarbejde.

D. Kommunernes refusionshjemtagelse for merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste

30. Rigsrevisionens undersøgelse af, om kommunerne har foretaget en korrekt afregning af refusion med staten, har vist følgende:

- 6 af de 8 kommuner i Rigsrevisionens undersøgelse havde haft væsentlige fejl i sagsbehandlingen af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. 5 af de 8 kommuner havde gennemgået alle eller en betydelig del af sagerne. Ikke alle kommunerne havde endnu overblik over de præcise refusionsmæssige konsekvenser af revurderingerne. Det er således usikkert, om afregningen af refusion mellem staten og kommunerne af udgifter til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens §§ 41 og 42 er korrekt for alle kommuner.
- Hovedparten af de 8 kommuner berigtigede ikke refusionen bagudrettet, når der blev konstateret fejl i sagsbehandlingen. Rigsrevisionen finder, at en berigtigelse så vidt muligt bør ske for hele perioden, fra en bevilling er tildelt, til fejlen rettes. Det skal dog også ske under hensyntagen til de administrative omkostninger forbundet med berigtigelsen.
- Der var stor variation i kommunernes udgiftsniveau til merudgiftsydelse. Hverken Social- og Integrationsministeriet eller de besøgte kommuner har kunnet forklare den store variation. Kommunerne vidste ikke, om deres udgifter til merudgiftsydelse var høje eller lave i forhold til sammenlignelige kommuner og havde heller ikke forklaringer på forskelle i udgiftsniveauet kommunerne imellem.
- Alle 8 kommuner havde et overblik over merudgifterne pr. ydelsesmodtager. Kommunerne anvendte imidlertid ikke denne viden til på tværs af sager at uddrage viden om typiske udgifter til fx medicin, kurser og beklædning. Kommunerne kan styrke økonomistyringen af området, så der kommer overblik over, hvilke typer merudgifter der bevilges, og fokus på, hvilke ydelser der er mest effektive til at støtte de familier, som modtager ydelsen.

Væsentlige fejl

31. Revisionen af kommunernes statsrefusion udføres af private revisorer, der bl.a. udfører revisionen efter bestemmelserne i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen. Kommunens revisor skal påtegne den endelige restafregning, inden den fremsendes til behandling i Social- og Integrationsministeriet.

Revisionen af statsrefusionen udføres på baggrund af en stikprøvevis gennemgang af personsager med statsrefusion. Revisor udtager på baggrund af en væsentligheds- og risikovurdering et antal personsager fra forskellige lovgivningsmæssige områder. Formålet er bl.a. at efterprøve, om betingelserne for at opnå statsrefusion er opfyldt. På baggrund af den stikprøvevis gennemgang afgiver revisor en påtegning af den endelige restafregning med staten for områder med statsrefusion.

32. Refusionshjemtagelsen er baseret på kvaliteten i sagsbehandlingen. Rigsrevisionen konstaterede, at 6 af de 8 kommuner havde haft væsentlige fejl med refusionsmæssig betydning. Det drejede sig om Favrskov, Holbæk, Høje-Taastrup, Københavns, Mariagerfjord og Aarhus kommuner.

For at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen har Holbæk Kommune oplyst, at kommunen ud over flere andre tiltag er i gang med at tilrettelægge og implementere flere af Rigsrevisionens anbefalinger.

Københavns Kommune havde også væsentlige fejl i sagsbehandlingen i tidligere år og havde i den forbindelse afsat 35 mio. kr. som en eventualforpligtelse i regnskabet for 2010. Eventualforpligtelsen vedrørte skønsmæssig berigtigelse af statsrefusion på baggrund af fejl-omfanget i 2008 og 2009, hvis Social- og Integrationsministeriets gennemgang af revisionsberetningerne skulle medføre krav om tilbagebetaling af refusionen til staten.

Behov for revurdering af sagerne

33. Gennemgangen viste, at kommunernes styring af området for merudgiftsydelser og tabt arbejdsfortjeneste havde været vanskelig, og at sagsbehandlingen var behæftet med væsentlige fejl.

Rigsrevisionen konstaterede, at 5 af de 8 kommuner som følge af et højt fejlniveau i sagsbehandlingen har måttet foretage en revurdering af 80-100 % af alle sager med merudgiftsydelse eller tabt arbejdsfortjeneste. Der var tale om omfattende revurderinger. Alene Københavns Kommune har skønnet, at kommunen skal revurdere op til 3.500 sager. Københavns Kommune har oplyst, at revurderingen forventes at være afsluttet i 2013, og kommunen forventer, at der på grundlag heraf skal foretages yderligere refusionsmæssige berigtigelser. De øvrige 4 kommuner havde endnu ikke gjort sig overvejelser om de refusionsmæssige konsekvenser af revurderingerne.

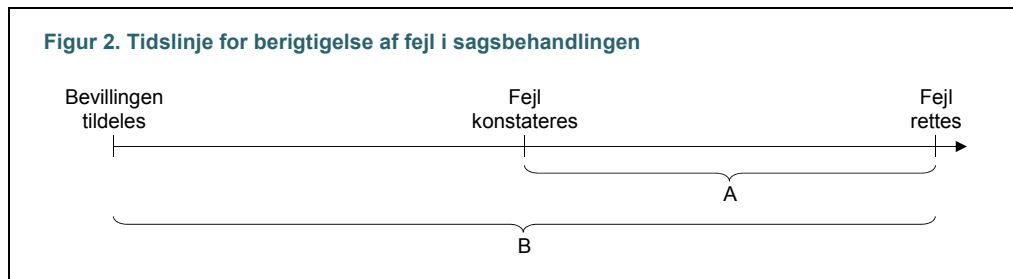
Revurderingerne har primært været foranlediget af kommunens egen revisor, som har fundet systematiske fejl i sagerne. Mariagerfjord Kommune har gennemgået og genoprettet alle sager vedrørende tabt arbejdsfortjeneste. Glostrup og Høje-Taastrup kommuner har gennemgået og genoprettet alle sager om såvel merudgiftsydelse som tabt arbejdsfortjeneste. Holbæk Kommune har ligeledes revurderet en større del af begge typer sager, og Københavns Kommune er i gang med gennemgå 90 % af sagerne. Favrskov Kommune har også revurderet alle sager. Kommunen har oplyst, at revurderingen ikke er sket alene ud fra et højt fejlniveau, men primært for at tilpasse ydelsesniveauet til et nyt politisk vedtaget serviceniveau. Aarhus og Sønderborg kommuner har ikke fundet anledning til at revurdere sagerne.

34. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at kvaliteten i sagsbehandlingen har været på et niveau, der har medført, at hovedparten af kommunerne har måttet foretage revurdering af alle eller en betydelig del af sagerne.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at det i et betydeligt antal kommuner har været usikkert, om styringen og sagsbehandlingen har bidraget til et korrekt grundlag for afregning af refusion mellem staten og kommunen af udgifter til merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens §§ 41 og 42.

Berigtigelser af fejl

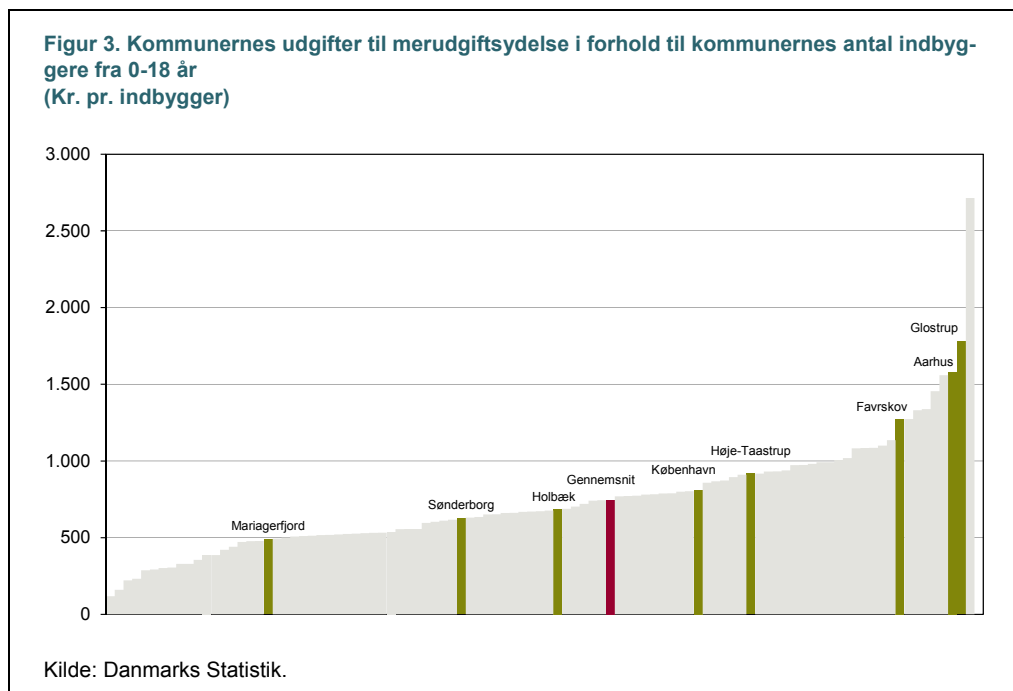
35. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at hovedparten af de 8 besøgte kommuner i tilfælde af fejl i sagsbehandlingen med refusionsmæssig betydning ikke berigtigede disse fejl bagudrettet i perioden. Figur 2 viser tiden, fra det øjeblik en bevilling gives, til en eventuel fejl opdages og rettes.



De kommuner, som havde fejl i deres sagsbehandling, foretog kun refusionsmæssig berigtigelse fremadrettet, dvs. fra en fejl konstateres, til den rettes i økonomisystemet, hvorefter refusionen beregnes korrekt, jf. periode A i figur 2. Kommunerne undlod dermed at berigtige bagudrettet fra tildelingen af bevillingen, til fejlen konstateres. Rigsrevisionen finder, at kommunernes berigtigelse af refusionen fra staten så vidt muligt bør ske i hele perioden, fra en bevilling er tildelt, til fejlen rettes, jf. periode B i figur 2. Dette skal dog også ske under hensyntagen til de administrative omkostninger forbundet med berigtigelsen.

Stor variation i kommunernes udgifter

36. Social- og Integrationsministeriet og kommunerne skønner, at målgruppen for børn og unge med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse er forholdsmæssigt jævnt fordelt mellem landets kommuner. Figur 3 viser kommunernes udgifter til merudgiftsydelse målt i kr. pr. 0-18-årig i 2010. De besøgte kommuner er fremhævet.



Figur 3 viser, at det gennemsnitlige udgiftsniveau for landets kommuner er på 745 kr. pr. 0-18-årig til merudgifter. Af de 8 kommuner havde Glostrup Kommune i 2010 det højeste udgiftsniveau på 1.780 kr., mens Mariagerfjord Kommune havde det laveste udgiftsniveau på 489 kr. pr. 0-18-årig. Figuren viser, at der er en forholdsvis stor variation i kommunernes udgiftsniveau til merudgiftsydelse pr. 0-18-årig.

37. Kommunerne og Social- og Integrationsministeriet var enige i, at der blandt kommunerne var en meget stor variation i udgiftsniveauet, men kunne ikke forklare årsagerne til variationen. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at hverken kommunerne eller ministeriet kunne forklare den store variation.

Rigsrevisionen finder, at en øget viden i såvel ministeriet som i kommunerne om den store variation i kommunernes udgifter kan styrke administrationen af området.

38. Rigsrevisionen kunne på tværs af de 8 besøgte kommuner konstatere, at der var forskel på, hvilke ydelser der blev vurderet som merudgifter, og hvilken beløbsmæssig størrelse støtten skulle have. Et eksempel på denne forskel fandt Rigsrevisionen i Glostrup, Holbæk og Aarhus kommuner. Disse kommuner havde behandlet ansøgninger om støtte til røremaskiner som merudgift til cøliakipatienter til brug for tilberedning af glutenfrit brød. De 3 kommuner kom frem til forskellige vurderinger af støttens omfang.

Glostrup Kommune havde ydet fuld støtte til familier til indkøb af kraftigere røremaskiner, mens Holbæk Kommune havde ydet delvis støtte, idet kommunen dækkede differencen mellem prisen på en normal røremaskine og prisen på en kraftig røremaskine.

Aarhus Kommune havde givet afslag på støtte til kraftigere røremaskiner, da kommunen ikke betragtede udgifter til røremaskiner som en merudgift, idet kommunen fandt, at der er tale om køkkenudstyr, der findes i en gennemsnitlig husstand. Kommunen oplyste, at denne praksis var baseret på afgørelser fra Det Sociale Nævn i regionen.

Rigsrevisionen finder derfor, at én af forklaringerne på den store variation i kommunernes udgifter kunne være forskelle i kommunernes fastsatte serviceniveau.

39. Rigsrevisionen konstaterede, at de 8 kommuner havde et overblik over merudgiften pr. ydelsesmodtager, men at kommunerne ikke på tværs af sagerne uddrog viden om de samlede merudgifter til fx medicin, kurser og beklædning. Derfor havde kommunerne ikke et samlet overblik over, hvilke udgifter en merudgiftsbevilling dækkede.

Rigsrevisionen finder, at et komplekst område som servicelovens § 41 vil blive bedre understøttet, hvis kommunerne via deres økonomistyring har et overblik over fordelingen og sammensætningen af udgifterne. Dette vil gøre det muligt for kommunerne at vurdere udgiftsniveauet i sammenlignelige sager og følge udviklingen i udgifterne generelt.

Rigsrevisionen finder endvidere, at kommunerne – under hensyntagen til fx kommunestørrelse, befolkningssammensætning og resurseforbrug på merudgifter – kan styrke økonomistyringen af området ved at skabe et bedre overblik over, hvilke typer merudgifter der bevilges, og ved at have et større fokus på, hvilke ydelser der er mest effektive til at støtte de familier, som modtager ydelsen, fx i forbindelse med evaluering af de kursusforløb, der tilbydes familierne.

Cøliaki er en kronisk sygdom, hvor patienten ikke kan fordøje gluten i kosten. Som led i behandlingen skal kosten derfor omlægges for at undgå gluten.

E. Social- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes refusionshjemtagelse

40. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Social- og Integrationsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med kommunernes refusionshjemtagelse, har vist følgende:

- Social- og Integrationsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med den enkelte kommunes administration og refusionshjemtagelse, herunder også i sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste.
- Social- og Integrationsministeriet har i 2011 foretaget en opfølgning på resultaterne af revisionen for regnskabsåret 2009, som viste, at der i ca. 40 % af landets kommuner var konstateret væsentlige fejl i sagsbehandlingen af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Ifølge ministeriet er fejlniveauet i kommunerne fortsat højt for regnskabsåret 2010.
- Social- og Integrationsministeriet har via gennemgangen af de kommunale revisionsberetninger haft viden om, at kommunernes sagsbehandling af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste i en årrække har været behæftet med væsentlige fejl. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have kortlagt årsagerne til det høje fejlniveau for at understøtte en bedre administration i kommunerne. Det vil give kommunerne et bedre grundlag for at vurdere en eventuel merudgift, hvis ministeriet fremadrettet sikrer et mere klart regelgrundlag og viden om typiske udgifter for en familie.
- Social- og Integrationsministeriet har ikke fundet det muligt at forenkle regelsættet for merudgiftsydelsen, fx ved at opstille generelle takster for forskellige typer af merudgifter, idet kommunen i den enkelte sag skal foretage en helt konkret og individuel vurdering af kompensationsbehovet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at konsekvensen af ministeriets vurdering er, at kommunerne fortsat vil have vanskeligt ved at håndtere reglerne på et ensartet grundlag. Rigsrevisionen finder det derfor relevant, at ministeriet har oplyst, at ministeriet vil overveje, hvordan regelgrundlaget for kommunerne fremadrettet kan tydeliggøres.

41. Social- og Integrationsministeriet har det overordnede ansvar for loven og er ansvarlig for en korrekt afregning af statsrefusionen med de enkelte kommuner.

Ifølge regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen skal kommunernes revisorer som led i deres revision af refusionsområdet hvert år ud fra en stikprøve revidere kommunernes personsager på områder med statsrefusion for at sikre, at refusionen er korrekt. Revisorerne rapporterer om resultatet af revisionen i den årlige beretning til kommunalbestyrelsen. Beretningen sendes endvidere til Social- og Integrationsministeriet, der gennemgår beretningen for bl.a. at vurdere, om kommunen har anmodet om korrekt refusion.

Som led i denne opgave gennemgår ministeriet årligt kommunernes revisionsberetninger og tager stilling til eventuelle revisionsbemærkninger på områder med statsrefusion. Ministeriet meddeler den enkelte kommune og kommunens revisor ministeriets afgørelse af spørgsmål af betydning for statsrefusion og tilskud. Derudover skal ministeriet yde den vejledning til kommunerne, som gennemgangen har givet anledning til.

Rigsrevisionen har ud fra en stikprøve gennemgået ministeriets behandling af de kommunale revisionsberetninger med særligt fokus på behandlingen af revisionsresultater på ordningerne for merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste.

Gennemgangen viste, at ministeriets behandling af revisionsberetningerne var tilfredsstillende, idet ministeriets svarbreve til kommunerne generelt tog hånd om revisors bemærkninger. Endvidere var svarbrevene dækkende, da de omfattede alle væsentlige forhold fra beretningerne, ligesom ministeriet generelt fulgte op på eventuelle udeståender fra tidligere år.

Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet har et tilfredsstillende tilsyn med den enkelte kommunes administration og refusionshjemtagelse, herunder også i sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste.

42. Social- og Integrationsministeriet udarbejder årligt en evaluering om gennemgangen af den udførte revision på områder med statsrefusion. Gennemgangen i 2011 for regnskabsåret 2009 viste, at der i ca. 40 % af landets kommuner var konstateret væsentlige fejl i sagsbehandlingen af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Ministeriet har ikke foretaget en lignende opfølgning på gennemgangen for regnskabsåret 2010, men har oplyst, at fejlniveauet i kommunerne fortsat er højt.

Rigsrevisionen konstaterede, at ministeriet siden 2007 har haft viden om, at halvdelen af de fejl, revisorerne konstaterede i kommunerne, vedrørte merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste.

43. Rigsrevisionen konstaterede, at Social- og Integrationsministeriets årlige evaluering primært blev anvendt internt i det kontor, som varetog gennemgangen af revisionsberetningerne, som led i opfølgningen over for den enkelte kommune. Evalueringen sendes til orientering i ministeriets fagkontorer.

Ministeriet har oplyst, at den database, der anvendes ved ministeriets behandling af revisionsberetningerne, opgraderes. Databasen gør det ifølge ministeriet muligt bl.a. at trække præcise statistikker over kommunernes fejltypen og fejlniveau.

Ministeriet har via gennemgangen af de kommunale revisionsberetninger haft viden om, at kommunernes sagsbehandling af merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste i en årrække har været behæftet med væsentlige fejl. Ud over at reagere over for den enkelte kommune finder Rigsrevisionen, at ministeriet burde have kortlagt årsagerne til det høje fejlniveau for at understøtte en bedre administration i kommunerne.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har iværksat tiltag, som har haft til formål at styrke ministeriets tilsyn med kommunernes konkrete administration af områderne, herunder styrke ministeriets muligheder for at kortlægge årsagerne til kommunernes høje fejlniveau i sagerne. Ministeriet har endvidere oplyst, at kortlægningen har medført ændringer i ministeriets praksis på området. Tiltagene omfatter bl.a. opgradering af en database og en ny mødestruktur med kommunernes revisorer.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet fremadrettet bør sikre, at regelgrundlaget for vurdering af merudgifter er klart for den enkelte kommune, fx i relation til, hvordan taksterne beregnes. Rigsrevisionen finder endvidere, at det kan lette sagsbehandlingen i kommunerne, hvis ministeriet sikrer, at der løbende indsamles og formidles viden om de typiske udgifter til fx vask, tøjforbrug og fritidsaktiviteter. Dette vil give kommunerne et bedre grundlag for at vurdere en eventuel merudgift.

Ministeriet har oplyst, at der løbende har været overvejelser om mulige forenklinger af regelsættet for merudgiftsydelsen. Det har bl.a. været overvejet at opstille generelle takster for forskellige typer af merudgifter for at lette beregningen af den udbetalte ydelse. Ministeriet har imidlertid ikke fundet dette muligt, da merudgiftsydelsen er en ydelse, der er karakteriseret ved, at kommunen i den enkelte sag skal foretage en helt konkret og individuel vurdering af kompensationsbehovet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at konsekvensen af ministeriets vurdering er, at kommunerne fortsat vil have vanskeligt ved at håndtere reglerne på et ensartet grundlag. Rigsrevisionen finder det derfor relevant, at ministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer, hvordan regelgrundlaget for kommunerne fremadrettet kan tydeliggøres.

III. Gennemgang af regionernes regnskaber

44. Rigsrevisionens undersøgelse af, om regionerne har en tilfredsstillende opfølgning på den udførte revision, og om regionerne har finansielle politikker, som understøtter kapital- og gældsplejen, herunder retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingaftaler, har vist følgende:

- Alle regioner havde forbedret deres forretningsgange og kontrolmiljøer, så regnskaberne har en højere kvalitet end tidligere år.
- De enkelte regionsråd havde behandlet og taget stilling til de revisionsbemærkninger, der fremgik af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2010.
- Regionerne kan fortsat forbedre regnskabsaflæggelsen ved særligt at styrke styringen af projektrengskaber med ekstern finansiering, styrke styringen af anlægsregnskaberne og forbedre forretningsgangene for afstemning og berigtigelse af statuskonti.
- Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Midtjylland og Region Nordjylland havde en politisk vedtaget finansiell politik, der i al væsentlighed understøtter regionernes kapital- og gældspleje. Efter Rigsrevisionens anbefaling har Region Syddanmark oplyst, at regionen nu har vedtaget en finansiell politik.

A. Revision af regionernes regnskaber for 2010

Revisionens omfang

45. Rigsrevisionens gennemgang af regionernes regnskaber omfattede revisorernes påtegninger, revisionsberetningerne og regionernes behandling af revisionsberetningerne. Derudover omfattede Rigsrevisionens gennemgang møder med regionernes revisorer, hvor udførelsen af revisionen blev drøftet. Gennemgangen var baseret på regionernes senest reviderede årsregnskab, som vedrørte 2010.

Derudover gennemførte Rigsrevisionen en temaundersøgelse af regionernes finansielle politikker for forvaltningen af regionernes kapital og gæld. Undersøgelsen vedrørte også regionernes retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingaftaler. Formålet var at undersøge, om regionerne havde en politisk godkendt finansiell politik, og om regionernes revisorer havde taget stilling til den finansielle politikens udformning.

Resultat af gennemgangen af regionernes regnskaber for 2010

46. Rigsrevisionen vurderer, at revisionen af regionernes regnskaber for 2010 er udført efter gældende regler, herunder god offentlig revisionsskik. Regionernes revisorer har endvidere øget deres afrapportering om forvaltningsrevisionen i forhold til tidligere år. Dette finder Rigsrevisionen hensigtsmæssigt.

Regionsrådene skal tage stilling til afgivne revisionsbemærkninger, herunder udarbejde en redegørelse for, hvordan revisionsbemærkningerne imødegås. Rigsrevisionens gennemgang viste, at de enkelte regionsråd havde behandlet og taget stilling til de revisionsbemærkninger, der fremgik af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2010.

Rigsrevisionen konstaterede på baggrund af møder med revisorerne og gennemgang af revisionsberetningerne, at regionerne generelt havde forbedret forretningsgange og kontrolmiljøer, så regnskaberne har en højere kvalitet end tidligere år.

47. Det fremgik dog af revisionsberetningerne, at regionerne fortsat kan forbedre den økonomiske forvaltning.

Region Sjællands, Region Syddanmarks og Region Nordjyllands revisorer konstaterede, at regionerne kunne forbedre deres forretningsgange for afstemning og berigtigelse af statuskonti. Det er revisorerne opfattelse, at afstemte og berigtigede statuskonti er en væsentlig forudsætning for en korrekt regnskabsaflæggelse, da det hermed sikres, at drift, refusion, anlæg mv. i årets løb bliver bogført i det korrekte regnskabsår.

Rigsrevisionen er enig i revisorerne konstatering og anbefaler, at de nævnte regioner forbedrer deres forretningsgange. Region Syddanmark har efterfølgende oplyst, at forholdet omkring manglende afstemning og berigtigelse er bragt i orden.

Region Hovedstadens revisor konstaterede, at regionen kunne styrke kvaliteten af anlægsregnskaberne. En styrkelse af kvaliteten i anlægsregnskaberne kan skabe et bedre overblik over anvendelsen af ressourcerne i de enkelte anlægsprojekter, hvilket fx kan understøtte administrationens tilsyn med de pågældende projekter. Endvidere konstaterede revisor, at administrationen af EU-projekter, hvor krav til dokumentation for og regnskabsaflæggelse af projektudgifterne er omfattende, kunne styrkes. Revisor anbefalede, at regionen sikrer det ledelsesmæssige fokus på at højne kvaliteten af projektrengskaber, og at der udarbejdes detaljerede administrative retningslinjer på området.

Rigsrevisionen er enig i revisors konstatering og anbefaler, at Region Hovedstaden styrker kvaliteten af projektrengskaberne og anlægsregnskaberne.

B. Temaundersøgelse af regionernes finansielle politikker

48. Rigsrevisionen identificerede 3 væsentlige risici forbundet med regionernes forvaltning af kapital og gæld samt ved indgåelse af leje- og leasingaftaler. Regionerne skal overholde de regler for kapital- og gældspleje samt indgåelse af leje- og leasingaftaler, der er beskrevet i anbringelsesbekendtgørelsen og i den regionale lånebekendtgørelse.

En region kan – med få undtagelser – kun optage lån efter meddelt dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. En af de væsentligste risici forbundet med en regions lånoptagelse er, at pludselige renteudsving rammer regionens likviditet. For at minimere denne risiko kan regionen sprede sine lån ved både at optage fast eller variabelt forrentede lån og anvende finansielle instrumenter, fx ved at indgå swapaftaler.

Regionen skal indsætte uforbrugte midler i et pengeinstitut eller anbringe dem i obligationer eller investeringsbeviser. Midlerne skal anbringes forsvarligt og bedst muligt. Det betyder, at regionen højst kan anbringe halvdelen af midlerne i erhvervsobligationer og konvertible obligationer samt i udbyttegivende investeringsbeviser. Regioner må endvidere investere i højrenteobligationer og aktier, hvis investeringen sker gennem såkaldte placerings- og investeringsforeninger. En af de væsentligste risici forbundet med en regions placering af uforbrugte midler er risikoen for tab af likviditet, hvis en stor andel af de uforbrugte midler investeres via placerings- og investeringsforeninger i højrenteobligationer eller aktier.

En finansiell politik beskriver rammer og retningslinjer for håndtering af regionens kapitalforvaltning og gældspleje for at skabe et overblik over de kurs- og renterisici, der er forbundet med regionens investeringer og lånoptag. Den finansielle politik skal dermed sikre, at der opnås maksimalt afkast af formuen inden for den valgte risikoprofil og størst mulig minimering af finansielle omkostninger vedrørende gælden.

Som udgangspunkt skal leje- og leasingaftaler behandles som lån. Det er dog muligt for en region at indgå leje- og leasingaftaler under en tærskelværdi på 5 mio. kr. uden at skulle søge dispensation eller deponere et tilsvarende beløb. Det er væsentligt, at regionen har klare retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingregler, der understøtter en hensigtsmæssig forvaltning heraf.

49. Rigsrevisionen konstaterede, at 4 af de 5 regioner havde en politisk vedtaget finansiel politik for administrationens forvaltning af regionernes kapital og gæld. Regionerne reviderede løbende indholdet af de finansielle politikker i forhold til den enkelte regions konkrete finansielle situation og under hensyntagen til de eksterne låne- og finansmarkeder.

Rigsrevisionen konstaterede, at Region Syddanmark på revisionstidspunktet ikke havde en politisk vedtaget finansiel politik. Rigsrevisionen anbefalede regionen at udarbejde og vedtage en finansiel politik, da en sådan underbygger de retningslinjer, administrationen skal følge, og synliggør de politiske overvejelser, der ligger til grund for strategien bag placeringen af likvide midler og forvaltningen af gæld. Derudover vil en politisk vedtaget finansiel politik kunne skabe en større gennemsigtighed for regionens borgere på et område af væsentlig økonomisk betydning. Regionen har efterfølgende oplyst, at der nu er vedtaget en finansiel politik. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

50. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at der i alle 5 regioner var etableret retningslinjer for indgåelse af leje- og leasingaftaler, som skabte rammer for medarbejdernes muligheder for at indgå disse aftaler. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 7. november 2012

Lone Strøm

/Lars Tang

Bilag 1. Ordlister

Anbringelsesbekendtgørelsen	Bekendtgørelse om anbringelse og bestyrelse af fondes midler.
Berigtigelse	Hvis der er sket fejl i beregningen af statsrefusion, skal beløbet tilbageføres (berigtiges). En berigtigelse kan både være for meget og for lidt udbetalt refusion.
Den regionale lånebekendtgørelse	Bekendtgørelse om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.
Merudgiftsydelse	Efter servicelovens § 41 skal kommunerne yde dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Merudgifterne skal være en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og er dermed udgifter, som en familie ikke ville have haft, hvis barnet/den unge ikke havde haft en nedsat funktionsevne eller en kronisk eller langvarig lidelse. Merudgiftsydelsen er uafhængig af familiens økonomiske forhold.
Refusionshjemtagelse	Staten refunderer helt eller delvist kommunernes udgifter på en række borgernære ordninger, fx kontanthjælp, integrationsydelse, sygedagpenge og folkepension. Størrelsen af refusionen er dermed afhængig af aktiviteten, fx antallet af folkepensionister. Kommunernes administration af ordninger med statsrefusion skal give grundlag for korrekt afregning af refusion over for staten. Statsrefusionen til kommunerne administreres af Beskæftigelsesministeriet og Social- og Integrationsministeriet.
Regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen	Bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Social- og Integrationsministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters og Ministeriet for Børn og Undervisnings ressortområder.
Serviceloven	Bekendtgørelse af lov om social service.
Serviceniveau	Et serviceniveau beskriver dels de overordnede kommunalpolitiske mål og rammer for et givet område, dels indholdet og omfanget af de tilbud og ydelser, der som udgangspunkt tilbydes på området. Et serviceniveau er dermed en ramme for, hvad kommunen typisk vil tilbyde, og hvad der vil være gældende i langt de fleste situationer, men alle afgørelser skal bero på et konkret, individuelt skøn.
Swapaftale	En kontrakt på at bytte fx rentebetalinger i samme valuta fra variabel til fast rente eller omvendt. På indgåelsestidspunktet aftales lånets nominelle størrelse og vilkår for swappen.
Tabt arbejdsfortjeneste	Efter servicelovens § 42 skal kommunen yde hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Ydelsen er betinget af, at det er en nødvendig konsekvens af den nedsatte funktionsevne, at barnet passes i hjemmet, og at det er mest hensigtsmæssigt, at det er moderen eller faderen, der passer det.