



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Juni 2023
– 18/2022**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Varmechecken

18/2022

Beretning om

varmechecken

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 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Klima-, energi- og forsyningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2023.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-811-5
ISBN online 978-87-7434-812-2

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om varmechecken

Udbetaling af varmechecken blev vedtaget ved lov af Folketinget i april 2022. Da der i august 2022 blev udbetalt ca. 2,4 mia. kr. til knap 405.000 husstande, var der både eksempler på husstande inden for målgruppen, der ikke havde modtaget en varmecheck, og eksempler på husstande uden for målgruppen, der havde modtaget varmechecken.

På den baggrund anmodede Statsrevisorerne om denne undersøgelse af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets udmøntning af varmechecken og omfanget af fejludbetalinger.

Det var en politisk prioritet, at udbetalingen af varmechecken skulle ske hurtigst muligt. Folketinget besluttede derfor, at varmechecken skulle tildeles automatisk på baggrund af registerdata og uden ansøgning, hvilket rummede flere fejkilder for udbetalinger uden for målgruppen.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risici og fejkilder, før lov om varmecheck blev vedtaget af Folketinget. Der har dog ikke været et fagligt grundlag for at kvantificere andelen af fejl i Bygnings- og Boligregistret (BBR).

Statsrevisorerne finder det også tilfredsstillende, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udført en række relevante kontroller, efter loven blev vedtaget.

Statsrevisorerne finder det imidlertid ikke tilfredsstillende, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets kontrol med beregningen af, om husstandsindkomsten lå over den lovbestemte grænse, har været utilstrækkelig. Ministeriet vurderer således, at der ved en fejl er udbetalt ca. 83 mio. kr. i varmecheck til ca. 13.800 husstande, fordi husstandsindkomsten overskred grænsen.

Statsrevisorerne

1. juni 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne konstaterer, at omfanget af fejludbetalinger uden for målgruppen kan opgøres til i alt ca. 147 mio. kr., bestående af ca. 64 mio. kr. som følge af fejl eller mangler i data vedrørende 10.700 husstande og ca. 83 mio. kr., der er udbetalt uberettiget.

Statsrevisorerne har derudover hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Den største udbetaling på knap 1,5 mia. kr. er udbetalt til husstande med individuelle gasfyr.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning, før loven blev vedtaget, men har ikke kvantificeret risiciene, herunder risici ved at bruge oplysninger fra BBR.
- I marts 2023 blev der etableret en frivillig tilbagebetalingsordning og en ansøgningsrunde for de husstande, der mente, at de var inden for målgruppen, men ikke havde fået en varmecheck. Kun 2 husstande har indtil maj 2023 tilbagebetalt varmechecken.
- Ca. 34.500 husstande har i maj 2023 søgt om at få en varmecheck, fordi de mener, at de er inden for målgruppen.
- Fejludbetalingen på ca. 83 mio. kr. blev først opdaget af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet selv i forbindelse med ansøgningsrunden i marts 2023. Fejlen i beregningen af husstandsindkomst blev hverken opdaget i forbindelse med datataskforcens møder, gennemgangen af metodebeskrivelsen på et møde på direktionsniveau mellem Energistyrelsen og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur, Energistyrelsens compliancegennemgang eller Deloitte's revisionsmæssige gennemgang.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Udmøntning af varmechecken	8
2.1. Dokumentation af risiciene ved den valgte løsning og overvejelser om andre datakilder	8
2.2. Etablering af relevante kontroller	13
2.3. Omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe	16
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	19
Bilag 2. Metodisk tilgang	20

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden 1. januar 2022 - 10. maj 2023 har der været følgende ministre:

Dan Jørgensen: juni 2019 - december 2022

Lars Aagaard: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om udmøntningen af varmechecken. Varmechecken er et engangstilskud til husstande, som var særligt udsatte for prisstigninger i fyringssæsonen 2021-2022.

2. Folketinget vedtog i april 2022 *lov om engangstilskud til husstande med lav indkomst og varmekilder omfattet af ekstraordinære prisstigninger i fyringssæsonen 2021-2022* (herefter lov om varmecheck). Det fremgår af loven, at varmecheckens tiltænkte målgruppe er husstande med en årlig samlet indkomst på højst 650.000 kr. og en varmekilde, der er særligt ramt af store prisstigninger. Det fremgår desuden af loven, at varmechecken skal tildeles automatisk uden ansøgning og udelukkende på baggrund af registerdata, der er opgjort på faste skæringsdatoer.

3. Der blev i august 2022 udbetalt en varmecheck på 6.000 kr. til knap 405.000 husstande. Den samlede udbetaling udgjorde ca. 2,4 mia. kr. Det fremgår af lov om varmecheck, at det ikke er muligt at identificere alle i den tiltænkte målgruppe ved hjælp af de tilgængelige datakilder. Der vil derfor både være tilfælde, hvor husstande *uden for* målgruppen får en varmecheck, og tilfælde, hvor husstande *inden for* målgruppen ikke får en varmecheck. Det fremgår derfor også af loven, at der vil være en ansøgningsrunde, hvor husstande kan søge om varmecheck, hvis de ikke har modtaget en varmecheck.

Der var efter udbetalingen en del opmærksomhed på, at en række husstande havde modtaget en varmecheck, selv om de ikke var i den tiltænkte målgruppe. Derfor blev det besluttet at etablere en frivillig tilbagebetalingsordning. Ordningen blev etableret ultimo marts 2023. Energistyrelsen har den 10. maj 2023 modtaget 2 tilbagebetalinger.

4. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i september 2022 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft en tilfredsstillende udmøntning af varmechecken.

Skæringsdato

Skæringsdatoer fastlåser tidspunkterne for, hvornår data udsøges, og afgrænser populationen af husstande, som er berettigede til en varmecheck.

Ansøgningsrunde for husstande, som ikke har modtaget en varmecheck

Energistyrelsen åbnede en ansøgningsrunde for varmechecken den 14. marts 2023. Ansøgningsfristen udløb den 10. maj 2023.

Husstande, som var berettigede til en varmecheck, men som ikke kunne identificeres automatisk – fx på grund af fejl i datakilder, der ikke var selvforskyldte – kunne søge om en varmecheck i denne ansøgningsrunde. Ligeledes kunne berettigede husstande, hvor det ikke var muligt at udbetale varmechecken på grund af dødsfald eller manglende NemKonto, søge om en varmecheck i ansøgningsrunden.



Hovedkonklusion

Automatisk løsning

Den automatiske løsning er en løsning, som identificerer modtagere af varmechecken på basis af en datasamkøring af registeroplysninger samt øvrige eksisterende og tilgængelige datakilder ud fra en række fastlagte betingelser.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret ministeriets overvejelser om metode, datakilder, risici og fejlkilder i forhold til udbetalingen af varmechecken. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Folketinget blev, før lov om varmecheck blev vedtaget, gjort opmærksom på, at den automatiske løsning til udbetaling af varmechecken rummede flere fejlkilder i forhold til identifikation af målgruppen. Ministeriet har i forbindelse med implementeringen udført en række relevante kontroller, men på ét område, nemlig beregningen af husstandsindkomst, har kontrollen ikke været tilstrækkelig. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Konsekvensen er, at flere husstande, som ikke var berettigede til det, har modtaget en varmecheck.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og har overvejet andre datakilder, før lov om varmecheck blev vedtaget. Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret fordele og ulemper ved mulige løsninger og valget af datakilder til at identificere de berettigede husstande. Ministeriet har også dokumenteret risiciene ved de mulige løsninger og valgte datakilder.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udført en række relevante kontroller af den automatiske løsning, efter lov om varmecheck blev vedtaget. Ministeriet har dog ikke sikret en tilstrækkelig kontrol af, at beregningen af husstandsindkomst er i overensstemmelse med definitionen i lov om varmecheck.

Undersøgelsen viser, at Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur, som har udviklet den automatiske løsning for Energistyrelsen, har etableret en række relevante kontroller, da styrelsen udviklede den automatiske løsning, da styrelsen identificerede de berettigede husstande, og da Arbejdsmarkedets Tillægspension udbetalte varmechecken. Derudover har Energistyrelsen sikret, at Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur har udført kontrollerne.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ikke sikret en tilstrækkelig kontrol med beregningen af husstandsindkomst. Ministeriet vurderer, at der er udbetalt ca. 83 mio. kr. til ca. 13.800 husstande, hvor den samlede husstandsindkomst lå over den lovfastede grænse for husstandsindkomst. Ministeriet har selv påpeget denne fejl over for Rigsrevisionen.

Omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen har udarbejdet en analyse af omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe. Rigsrevisionen vurderer, at analysen er dækkende. Energistyrelsen har i analysen estimeret et øvre skøn for omfanget af udbetalinger uden for målgruppen på baggrund af fejl eller mangler i data til 10.700 husstande ud af ca. 411.000 identificerede husstande til en varmecheck. Det svarer til en udbetaling på ca. 64 mio. kr. Hertil kommer de ca. 83 mio. kr., der er udbetalt uberettiget, jf. ovenfor.

Energistyrelsen åbnede en ansøgningsrunde den 14. marts 2023, hvor husstande, som mente, at de var berettigede til at modtage en varmecheck, men som ikke havde modtaget en varmecheck, kunne ansøge herom. Da ansøgningsfristen udløb den 10. maj 2023, havde Energistyrelsen modtaget ca. 34.500 ansøgninger. Energistyrelsen har desuden etableret en frivillig tilbagebetalingsordning, hvor husstande har mulighed for at betale varmechecken tilbage. Energistyrelsen har den 10. maj 2023 modtaget 2 tilbagebetalinger.

Husstandsindkomst

Husstandsindkomsten omfatter den samlede indkomst for alle i husstanden. Den enkeltes indkomst er defineret som personlig indkomst tillagt positiv nettokapitalindkomst. Indtægter fra fx udlejning af boliger og aktieavancer indgår ikke i den samlede opgørelse af husstandsindkomsten.

Blokvarme

Blokvarme kommer fra en varme- eller kraftvarmecentral, som er etableret i forbindelse med et større byggeri, og som forsyner brugerne med varme i fx en etageejendom.

1.2. Baggrund

6. I februar 2022 indgik en række partier (Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Frie Grønne, Alternativet og Kristendemokraterne) "Aftale om målrettet varmecheck". Aftalen fastlagde en grænse for husstandsindkomsten på 550.000 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag og angav, hvilke varmekilder der var omfattet af aftalen. Det fremgik desuden af aftalen, at varmechecken skulle udbetales automatisk og hurtigst muligt. I marts 2022 blev der indgået en tillægsaftale, som hævede grænsen for den samlede husstandsindkomst til 650.000 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag.

7. Udbetalingen af varmechecken blev vedtaget af Folketinget i april 2022 med lov om varmecheck. Det fremgår af loven, at husstande med følgende udvalgte varmekilder kunne få udbetalt en skattefri varmecheck:

- individuelle gasfyr
- fjernvarme med en gasandel på mere end 65 % eller områder baseret på kombinationer af el og gas med tilsvarende gennemsnitlige prisstigninger
- elvarme som primær varmekilde med et vist minimumforbrug af el
- blokvarme forsynet af gas.

8. Tabel 1 viser, hvordan udbetalingen til husstandene er fordelt i forhold til varmekilder.

Tabel 1
Udbetaling af varmecheck fordelt på varmekilder

Varmekilde	Antal husstande	Beløb
Individuelle gasfyr	247.524	1.485.144.000 kr.
Fjernvarme med en gasandel på mere end 65 % eller områder baseret på kombinationer af el og gas med tilsvarende gennemsnitlige prisstigninger	98.230	589.380.000 kr.
Elvarme som primær varmekilde med et vist minimumforbrug af el	38.057	228.342.000 kr.
Blokvarme forsynet af gas	21.051	126.306.000 kr.
I alt	404.862	2.429.172.000 kr.

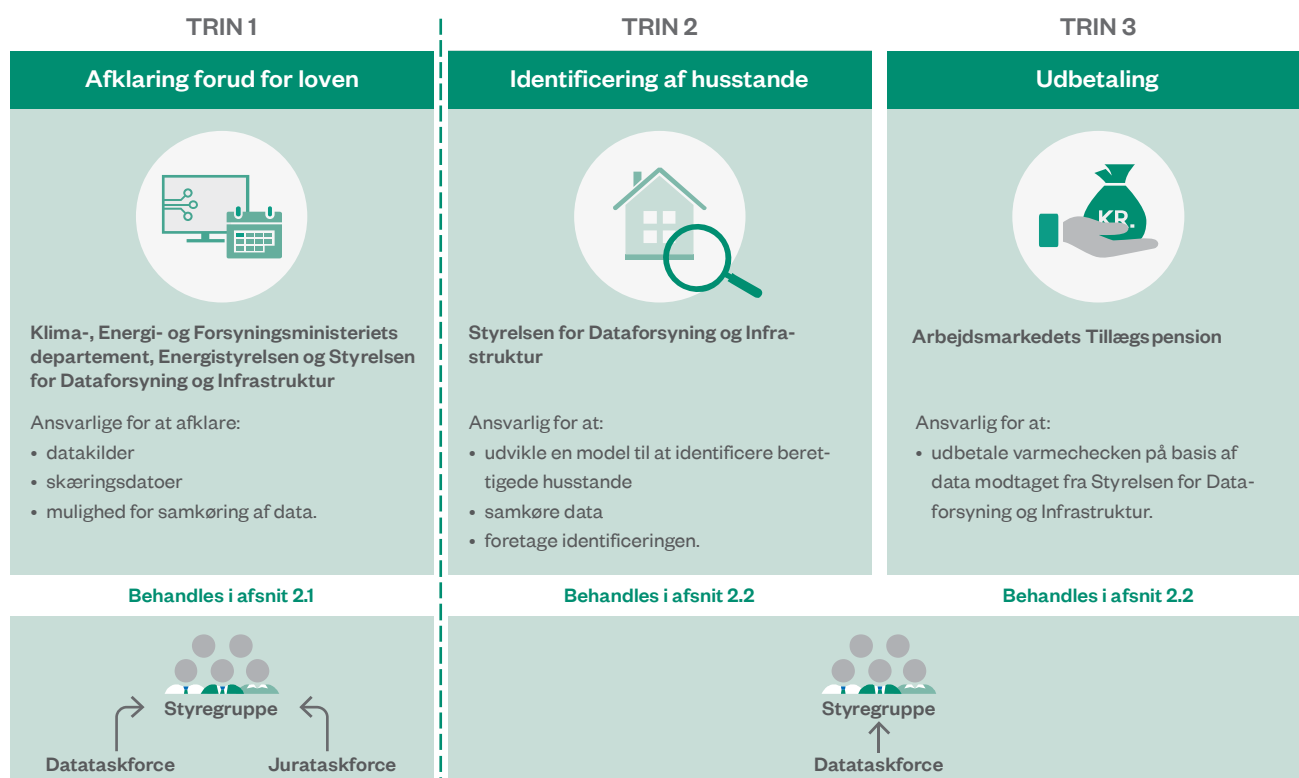
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at der er udbetalt i alt ca. 2,4 mia. kr. til knap 405.000 husstande. Den største udbetaling er sket til de husstande, der har et individuelt gasfyr som varmekilde.

Organisering af arbejdet med den automatiske løsning til udbetaling af varmechecken

9. Flere myndigheder og statslige selskaber har været inddraget i arbejdet med udmøntningen af varmechecken. Figur 1 viser, hvordan arbejdet med den automatiske løsning har været organiseret, og hvor de enkelte trin behandles i beretningen.

Figur 1
Organisering af arbejdet med den automatiske løsning



— — Lov om varmecheck vedtaget den 12. april 2023

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Det fremgår af figur 1, at arbejdet med den automatiske løsning og udbetaling af varmechecken har været tilrettelagt i 3 trin. I det første trin havde Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur (SDFI) fokus på at få afklaret datakilder, skæringsdatoer, og om det var muligt at samkøre de valgte data. I det andet trin indhentede og samkørte SDFI data for at kunne identificere de husstande, som skulle have varmechecken udbetalt. I det tredje trin udbetalte Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) varmechecken.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet nedsatte i februar 2022 en styregruppe med Energistyrelsen som formand. Styregruppen havde det overordnede ansvar for at afklare datakilder, fremdrift i planlægningen, udvikling af lovhjemmel og udvikling af en model for udbetaling. Til at understøtte styregruppens arbejde blev der nedsat en datataskforce og en jurataskforce. Datataskforcen havde bl.a. ansvaret for at undersøge mulige datakilder og sikre, at de berettigede husstande blev identificeret ved den automatiske løsning. Jurataskforcen havde ansvaret for at udarbejde et udkast til lovforslag og afklare løbende juridiske problemstillinger.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

10. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft en tilfredsstillende udmøntning af varmechecken.

Revisionskriterier

11. For at besvare Statsrevisorernes spørgsmål har vi undersøgt følgende:

- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og overvejet andre datakilder?
- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet sikret, at der er udført relevante kontroller af den automatiske løsning?
- Hvad er omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe?

Det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, at Statsrevisorerne er opmærksomme på, at lov om varmecheck regulerer en række forhold vedrørende den nærmere administration af området, og at Folketinget blev gjort opmærksom på disse forhold, før loven blev vedtaget.

12. Vores revisionskriterier er baseret på bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck og på lov om varmecheck. Revisionskriterierne er desuden inspireret af Digitaliseringsstyrelsens "Vejledning til deklaration af datasæt med kernerdimensioner" fra september 2021, der handler om 4 kvalitetsdimensioner (komplethed, korrekthed, aktualitet og genbrugelighed), som man bør være opmærksom på, hvis man skal samle data.

Metode

13. Undersøgelsen er primært baseret på dokumenter fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og SDFI. Analysen af omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe er baseret på Energistyrelsens analyse heraf. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen, SDFI og Vurderingsstyrelsen.

Revisionskriterierne og metoden er uddybet i bilag 2.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Kvalitetsdimensioner

- **Komplethed:** Data er fuldstændige og har en høj dækningsgrad.
- **Korrekthed:** Data er blevet valideret.
- **Aktualitet:** Data er blevet opdateret.
- **Genbrugelighed:** Data kan bruges til andre formål, end hvad de oprindeligt var tiltænkt.

Afgrænsning

15. Undersøgelsen omfatter perioden 1. januar 2022 - 10. maj 2023. I perioden januar-august 2022 blev forslag til lov om varmecheck udarbejdet, og varmechecken udbetalt. Energistyrelsen offentliggjorde i februar 2023 en undersøgelse om udbetalingen af varmechecken, og styrelsen åbnede en ansøgningsrunde den 14. marts 2023, som var åben frem til den 10. maj 2023. Ansøgningsrunden var til husstande, som mente, at de var berettigede til at modtage en varmecheck, men som ikke automatisk havde modtaget en varmecheck i august 2022. Vi undersøger derfor ikke omfanget af manglende udbetaling af tilskud til berettigede husstande, men undersøgelsen indeholder dog en opgørelse af, hvor mange der har søgt om en varmecheck ved udgangen af 10. maj 2023, hvor ansøgningsfristen udløb.

16. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke afsnit spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet.

2. Udmøntning af varmechecken

17. Dette kapitel handler om, hvorvidt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft en tilfredsstillende udmøntning af varmechecken. Vi undersøger først, om ministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og har overvejet andre datakilder, før lov om varmecheck blev vedtaget. Dernæst undersøger vi, om ministeriet har sikret, at der er udført relevante kontroller af den automatiske løsning, efter lov om varmecheck blev vedtaget. Endelig afdækker vi omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe.

2.1. Dokumentation af risiciene ved den valgte løsning og overvejelser om andre datakilder

18. Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og har overvejet andre datakilder, før lov om varmecheck blev vedtaget. Vi har derfor undersøgt:

- om ministeriet har dokumenteret fordele, ulemper og risici ved de mulige løsninger
- om ministeriet har dokumenteret valg af datakilder samt risiciene ved de valgte datakilder og skæringsdatoer.

19. Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og har overvejet andre datakilder, før lov om varmecheck blev vedtaget.

Fordele, ulemper og risici ved de mulige løsninger

20. Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret fordele, ulemper og risici ved de mulige løsninger.

21. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i oktober 2021 – i lyset af de stigende varmepriser – begyndte at undersøge, hvordan konsekvenserne kunne afbødes. Ministeriet vurderede i januar 2022, at der var 2 mulige løsninger. Den ene var udbetaling af en varmecheck ved en automatisk løsning, og den anden var, at husstandene selv søgte om en varmecheck.

22. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderede, at den væsentligste fordel ved den automatiske løsning var, at varmechecken kunne udbetales hurtigt og om muligt allerede i sommeren 2022 – eller senest ved udgangen af 2022. Med den ansøgningsbaserede løsning risikerede man, at varmechecken først kunne udbetales i 2023. Et centralt hensyn i ministeriets vurderinger var, at varmechecken skulle udbetales hurtigst muligt, hvilket efterfølgende også fremgik af ”Aftale om målrettet varmecheck” og af bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck.

Vores gennemgang viser, at det ikke nærmere var dokumenteret, hvornår i 2023 varmechecken kunne blive udbetalt med den ansøgningsbaserede løsning.

23. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderede, at den automatiske løsning ville ramme den tiltænkte målgruppe mindre præcist end den ansøgningsbaserede løsning. I forslag til lov om varmecheck blev der gjort opmærksom på risikoen for udbetalinger uden for målgruppen ved den automatiske løsning, jf. boks 1.

Boks 1

Lovbemærkninger om risikoen ved den automatiske løsning

”De tilgængelige datakilder muliggør imidlertid ikke en præcis identifikation af alle i den politiske tiltænkte målgruppe. Der vil derfor både være tilfælde, hvor personer, som ikke er i den tiltænkte målgruppe, får engangstilskud, og tilfælde, hvor personer, som er i den tiltænkte målgruppe, ikke får engangstilskud”.

Kilde: Bemærkninger til forslag til lov om varmecheck.

24. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke foretog en nærmere kvantificering af den samlede risiko for, at varmechecken blev udbetalt til husstande uden for den tiltænkte målgruppe.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at det for den automatiske løsning ikke var muligt at kvantificere risikoen for, at varmechecken blev udbetalt til husstande uden for den tiltænkte målgruppe. Ministeriet havde først hjemmel til at kunne tilgå datakilderne, da lov om varmecheck blev vedtaget i april 2022. Ministeriet har oplyst, at Energistyrelsen har haft drøftelser med de enkelte dataejere om kvaliteten og korrektheden af data. Det blev i den forbindelse vurderet, at der ikke kunne foretages en kvantificering af risiciene.

Valg af datakilder samt risici ved de valgte datakilder og skæringsdatoer

25. Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret valg af datakilder samt risici ved de valgte datakilder og skæringsdatoer.

Valg af datakilder

26. Tabel 2 viser, hvilke mulige datakilder Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderede, at den automatiske løsning kunne baseres på. Tabellen viser desuden skæringsdatoerne for de valgte datakilder.

Tabel 2
Valgte og fravalgte datakilder og skæringsdatoer

Dataejer	Datakilde	Anvendelse	Skæringsdato	Ministeriets vurdering af datakvaliteten
Valgte datakilder				
Skatteforvaltningen	Data om indkomst	Udtræk af data om årsindkomst	Indkomståret 2020	God
Vurderingsstyrelsen	Bygnings- og Boligregistret (BBR)	Udtræk af oplysninger om adresse, varmekilde og varmeinstallation	1. januar 2022	Mindre god
Indenrigsministeriet	Det Centrale Personregister (CPR)	Identificering af, hvilke borgere der skal modtage varmechecken, og hvilke borgere der indgår i opgørelsen af husstandsindkomst	1. januar 2022	God
Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur	Danmarks Adresseregister (DAR)	Kobling af en bestemt bolig og bestemte data i BBR ved hjælp af CPR-oplysninger	1. januar 2022	God
Energinet	Forbrugsdata for elvarme	Identificering af husstande med elvarme	December 2021, og hvor forbruget er over 1.500 kWh	God
Evida	Ledningsdata	Identificering af gasdistributionsledninger for at sandsynliggøre, om en bolig med blokvarme/fjernvarme havde en gasforsyning	25. marts 2022	God
Erhvervsstyrelsen	Plandata.dk	Vurdering af, om en bygning var forsynet med fjernvarme eller gasbaseret blokvarme	21. marts 2022	God
Fravalgte datakilder				
Fjernvarmeselskaber	Forbrugsdata for fjernvarme	Identificering af fjernvarmekunder	Ikke relevant	Ikke relevant
Evida	Forbrugsdata for gas	Identificering af gaskunder	Ikke relevant	Ikke egnet
Evida	Frakoblingsdata	Identificering af gaskunder, der havde skiftet fra gas til anden opvarmning	Ikke relevant	For komplekst
Boligforeninger	Data om varmecentraler	Identificering af, hvilke bygninger der havde hvilken varmecentral	Ikke relevant	Ikke relevant
Sikkerhedsstyrelsen	Data om gasinstallation	Identificering af, om en installation var gasfyr eller kogeblus	Ikke relevant	Ikke relevant

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet valgte 7 og fravalgte 5 datakilder til brug for den automatiske løsning.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet valgte at anvende nogle af de datakilder, som er en del af grunddataprogrammet. Dermed havde ministeriet sikkerhed for, at data kunne kobles entydigt til hinanden. Ministeriet havde en dialog med Energinet og Evida, hvor det blev afklaret, at nogle af deres data kunne kobles med de øvrige data. Ministeriet fravalgte 5 datakilder på grund af bl.a. kompleksitet i forbindelse med mange datasæt og usikkerhed om sammenkoblingen med data fra CPR, BBR og DAR.

Risici ved datakilder og skæringsdatoer

27. Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderede kvaliteten af de 7 valgte datakilder, dvs. om data var komplette, korrekte, aktuelle og genbrugelige. I de tilfælde, hvor der var usikkerhed om kvaliteten, har vi undersøgt, om ministeriet vurderede risikoen for, om nogle husstande uberettiget ville modtage en varmecheck. I forhold til skæringsdato har vi undersøgt, om ministeriet vurderede risikoen for, om nogle husstande uberettiget ville modtage en varmecheck.

28. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet drøftede kvaliteten af data med dataejerne, som vurderede, om data var komplette, korrekte, aktuelle og genbrugelige. Ministeriet vurderede, at der var usikkerhed i forhold til BBR, da det er den enkelte boligejers ansvar at opdatere oplysningerne i BBR, hvilket giver risiko for, at data ikke er korrekte og aktuelle.

29. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet undersøgte, om BBR's oplysninger om boligens opvarmningsform kunne verificeres ved hjælp af frakoblingsdata, forbrugsdata for elvarme og data fra Plandata.dk. Ministeriet vurderede, at forbrugsdata for elvarme og data fra Plandata.dk kunne anvendes, og dataene blev derfor brugt i den automatiske løsning.

Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke kvantificerede risikoen ved at bruge oplysninger fra BBR. Ministeriet har oplyst, at der ikke var et fagligt grundlag for at kvantificere andelen af fejl i BBR forud for vedtagelsen af lov om varmecheck. Ministeriet har i bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck taget et forbehold for oplysningerne i BBR, jf. boks 2.

Grunddataprogrammet

Grunddataprogrammet indeholder bl.a. datakilderne CPR, BBR og DAR. Datakilderne kan med sikkerhed kobles med hinanden. Et CPR-nummer kan kobles entydigt til en adresse, der kan kobles til en årsopgørelse i Skatteforvaltningen og til en adresse i DAR, der kan kobles til en bolig i BBR, som er registreret med en konkret opvarmningskilde.

Skæringsdato

Skæringsdatoer fastlåser tidspunkterne for, hvornår data udsøges, og afgrænser populationen af husstande, som er berettigede til en varmecheck.

Boks 2

Lovbemærkninger om BBR

"Det er dog ikke i alle tilfælde, at BBR er tilstrækkelig til at identificere boligerne i målgruppen, og BBR foreslås derfor suppleret med andre oplysninger. [...] Det betyder tillige, at en bolig vil være omfattet af ordningen, hvis den i BBR den 1. januar 2022 var registreret med en af de omfattede varmekilder (og de øvrige betingelser er opfyldt), også selv om de faktiske forhold ikke svarede til registreringen, men ejeren af ejendommen ikke havde indmeldt rettelsen til BBR. Hvor der i et sådant tilfælde er udbetalt engangstilskud, vil der således ikke være tale om et uberettiget modtaget beløb".

Kilde: Bemærkninger til forslag til lov om varmecheck.

30. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet fastlagde skæringsdatoer for de 7 valgte datakilder. Vores gennemgang viser, at ministeriet vurderede risiciene for skæringsdatoerne for de 7 datakilder, og at ministeriet havde en række overvejelser om risikoen ved særligt 2 af datakilderne. Det drejede sig om valget af indkomståret 2020 samt forbrugsgrænsen og tidspunktet for elforbruget. Ministeriet overvejede i den forbindelse skæringsdatoernes betydning for udvælgelsen af den tiltænkte målgruppe.

31. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet overvejede at anvende indkomståret 2021 frem for 2020 for at bruge så aktuelle data som muligt. Skattestyrelsen oplyste, at data for indkomståret 2021 ville kunne trækkes den 5. juli 2022, mens data for indkomståret 2020 var tilgængelige, da lov om varmecheck blev vedtaget. Ministeriet fravalgte at anvende indkomståret 2021, fordi det ville betyde, at varmechecken tidligst kunne udbetales i oktober 2022, dvs. med en forsinkelse på 2 måneder. Ministeriet afdækkede ikke, i hvilket omfang et senere indkomstår ville have reduceret risikoen for, at der blev identificeret husstande, som ikke var berettigede til varmechecken. Ministeriet har i bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck oplyst betydningen af valget af indkomstår, jf. boks 3.

Boks 3

Lovbemærkninger om indkomstår

"Forslaget betyder, at det er indkomstforholdene i indkomståret 2020, der lægges til grund, også selv om personerne i husstanden eventuelt er gået væsentligt op eller ned i indkomst efter indkomståret 2020".

Kilde: Bemærkninger til forslag til lov om varmecheck.

32. Vores gennemgang viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet fastlagde en grænse for elforbruget på mindst 1.500 kWh. Grænsen blev sat til et lavt niveau, da ministeriet ville sikre, at også mindre boliger, som blev opvarmet med el, blev omfattet. Elforbruget skulle ifølge ministeriet tage afsæt i december måned, da december lå midt i fyringssæsonen, og husstandene derfor havde oplevet prisstigningerne på de berettigede varmekilder i den overvejende del af fyringssæsonen. Valget af én måned var også begrundet i, at det dermed var muligt at finde de husstande, som fx havde skiftet til en varmepumpe i 2. halvår 2021 og derfor ville have et højt forbrug på månedsbasis og ikke årsbasis. Ministeriet var opmærksom på, at det kunne betyde, at en række husstande ikke ville modtage en varmecheck, hvis de havde sparet på elforbruget eller var bortrejst.

2.2. Etablering af relevante kontroller

33. Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har sikret, at der er udført relevante kontroller af den automatiske løsning, efter lov om varmecheck blev vedtaget. Ved relevante kontroller mener vi kontroller, der sikrer, at den automatiske løsning har de ønskede funktioner, og at løsningen identificerer de husstande, der er defineret i loven. Det er Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur (SDFI), der har udviklet den automatiske løsning for Energistyrelsen. Derfor har vi undersøgt:

- om SDFI har udført relevante kontroller af den automatiske løsning
- om Energistyrelsen har sikret, at SDFI har udført relevante kontroller.

34. Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udført en række relevante kontroller. Ministeriet har dog ikke sikret en tilstrækkelig kontrol af, at beregningen af husstandsindkomst er i overensstemmelse med definitionen i lov om varmecheck.

SDFI's kontroller af den automatiske løsning

35. Undersøgelsen viser, at SDFI har udført en række relevante kontroller af den automatiske løsning. SDFI har kontrolleret de enkelte datasæt i forbindelse med modtagelse og indlæsning. SDFI har også udført kontroller i forbindelse med samkøring og ud-søgning af data. Endelig har SDFI udført kontroller i forbindelse med udbetaling af varmechecken.

36. Vores gennemgang viser, at SDFI har kontrolleret, at hvert datasæt, som SDFI har modtaget og indlæst, var komplet. SDFI's kontrol bestod af en dialog med dataejeren og en kontrol af antallet af dataposter i hvert datasæt. SDFI har også foretaget en stikprøvekontrol for at undersøge, om CPR-datasættet og plandatasættet var korrekte.

Vores gennemgang viser, at SDFI har udført kontroller af samkøringen af de forskellige registre, kontroller ved udsøgningen af data og kontroller ved udbetalingen af varmechecken. SDFI anvendte en ekstern testmanager, som besluttede, hvilke kontroller der skulle etableres, og som sikrede, at kontrollerne blev bestået, og at resultaterne blev afrapporteret. Kontrollerne blev beskrevet i testrapporter, der er blevet samlet i en metodebeskrivelse og afrapporteret til datataskforcen. Metodebeskrivelsen er desuden blevet gennemgået på et møde på direktionsniveau mellem Energistyrelsen og SDFI.

37. Kontrollen har på ét område, nemlig beregningen af husstandsindkomst, ikke været tilstrækkelig. Energistyrelsen har i maj 2023 oplyst, at styrelsen i forbindelse med ansøgningsrunden blev opmærksom på, at husstandsindkomsten er beregnet forkert. Ifølge lov om varmecheck opgøres husstandsindkomsten som personlig indkomst til lagt positiv nettokapitalindkomst. Fejlen skyldes, at der i beregningen også indgår negativ nettokapitalindkomst.

Testmanager

En testmanager er en ekstern konsulent, der har ansvaret for kontroller under udviklingen af en it-løsning. Ansvaret består bl.a. i:

- at planlægge, hvilke kontroller der skal gennemføres for at sikre, at løsningen virker
- at koordinere gennemførelsen af de planlagte kontroller
- at sikre, at kontrollerne er foretaget korrekt.

Complianceanalyse

En complianceanalyse er en analyse af, om fx et projekt overholder loven. Energistyrelsen har foretaget en vurdering af, om SDFI's udvikling af den automatiske løsning er i overensstemmelse med gældende lovgivning, og hvilke risici der har været i forbindelse med udviklingen af løsningen.

Energistyrelsens sikring af SDFI's kontroller

38. Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen har sikret, at SDFI har udført en række relevante kontroller af den automatiske løsning. Kontrollen har på ét område, nemlig beregningen af husstandsindkomst, ikke været tilstrækkelig. Det er ministeriets vurdering, at der på den baggrund er udbetalt ca. 83 mio. kr. til ca. 13.800 husstande, hvor den samlede husstandsindkomst lå over den lovfastsatte grænse for husstandsindkomst.

39. Energistyrelsen har vurderet SDFI's kontroller på 2 forskellige måder. For det første har Energistyrelsen fulgt udviklingen af den automatiske løsning via møder i datataskforcen og i styregruppen. For det andet har Energistyrelsen udarbejdet en complianceanalyse.

40. Vores gennemgang viser, at Energistyrelsen og SDFI deltog i en datataskforce og i en styregruppe under udviklingen af den automatiske løsning og ved udbetalingen af varmechecken. I datataskforcen har Energistyrelsen fulgt udviklingen af den automatiske løsning og gennemgået SDFI's metodebeskrivelse og testrapporter. Indholdet og omfanget af testrapporterne er også blevet diskuteret på en workshop med Energistyrelsen og SDFI. Endelig er metodebeskrivelserne og testrapporterne blevet godkendt af Energistyrelsen.

I de tilfælde, hvor SDFI har været i tvivl om de metodiske valg, har Energistyrelsen i regi af datataskforcen og styregruppen vurderet, hvilke valg der stemte overens med de kriterier for den automatiske løsning, der er beskrevet i lov om varmecheck. Energistyrelsen har også vurderet, hvilke kontroller SDFI kunne foretage uden at bryde loven. Boks 4 viser et eksempel på en kontrol, som ikke ville være relevant at etablere, da det ikke ville have ændret på, at varmechecken blev udbetalt.

Boks 4

Eksempel på en kontrol, som ikke ville være relevant at etablere, da det ikke ville have ændret på, at varmechecken blev udbetalt

Det fremgår af lov om varmecheck, at det er informationen i registerdata, der afgør, om en husstand er berettiget til en varmecheck. Det vil sige, at de identificerede husstande har ret til en varmecheck – også selv om deres oplysninger i BBR er forkerte.

Formuleringen i loven betyder, at det vil være overflødigt for SDFI at etablere en kontrol af, om de boliger – fx kollegier – der blev udsøgt til varmechecken, var registreret korrekt i BBR. Det ville nemlig være i strid med loven, hvis varmechecken kun blev udbetalt til husstande, hvor oplysningerne i BBR var korrekte.

41. Energistyrelsen udarbejdede en complianceanalyse af arbejdet med den automatiske løsning, inden varmechecken blev udbetalt. Energistyrelsen vurderede i analysen, at SDFI's metodebeskrivelser i forbindelse med indhentning af data og kontroller af datakvalitet var forsvarlige. Som en del af analysen bad Energistyrelsen Deloitte om en revisionsmæssig gennemgang af bl.a. SDFI's datametodebeskrivelser. Deloitte konkluderede, at SDFI's metoder var anvendelige til formålet, og at gennemgangen ikke gav anledning til observationer eller anbefalinger.

42. Rigsrevisionen kan konstatere, at fejlen i beregningen af husstandsindkomst ikke er blevet opdaget i forbindelse med datataskforcens møder, gennemgangen af metodebeskrivelsen på et møde på direktionsniveau mellem Energistyrelsen og SDFI, Energistyrelsens complianceanalyse eller ved Deloitte's revisionsmæssige gennemgang.

Energistyrelsen og SDFI har udarbejdet en redegørelse for de uberettigede udbetalinger af varmecheck, herunder en beskrivelse af årsagerne til, at fejlen kunne opstå. Det fremgår af redegørelsen, at ansvaret for fejlen er delt mellem Energistyrelsen og SDFI. Det fremgår videre, at Energistyrelsen undersøger Deloitte's rolle og ansvar, og at der er påbegyndt en dialog med Deloitte herom.

43. Der er i lov om varmecheck og i bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck beskrevet en række kontroller, som henholdsvis SDFI og ATP har ansvaret for at udføre under udviklingen af den automatiske løsning og ved udbetalingen af varmechecken, jf. boks 5.

Boks 5

Lovbemærkninger om kontroller

"Stk. 3. Inden udbetaling foretages, kontrollerer Arbejdsmarkedets Tillægspension i Det Centrale Personregister (CPR), om den berettigede er afgået ved døden.

I forbindelse med udsøgningen og samkøringen af de enkelte datakilder foretages kontroller af databehandlingen og selve registrene. Styrelsen for Dataforsyning og Effektiviserings kontrol består af et tjek af data i forbindelse med modtagelse og indlæsning samt i forbindelse med udsøgningen. Eksempler herpå er tjek af antal dataposter i forbindelse med indlæsningen eller et tjek af, om den beregnede husstandsindkomst er ekstraordinært høj i forbindelse med samkøringen. I forbindelse med udbetalingen foretager Arbejdsmarkedets Tillægspension kontrol af, at det enkelte personnummer ikke har fået udbetalt et engangstilskud før. I forbindelse med behandling af ansøgninger efter § 11 foretages kontrol af, at der ikke tidligere er udbetalt et engangstilskud til en person fra den pågældende husstand.

Det vil blive kontrolleret af Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering i forbindelse med udsøgningen, om en berettiget person er afgået ved døden, og desuden af Arbejdsmarkedets Tillægspension i forbindelse med udbetalingen, jf. forslaget til § 13, stk. 3".

Note: Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering skiftede navn til Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur den 7. juni 2022.

Kilde: Bemærkninger til forslag til lov om varmecheck.

Vores gennemgang viser, at Energistyrelsen har sikret, at alle de beskrevne kontroller er blevet udført.

2.3. Omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe

44. Vores afdækning af omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe er baseret på Energistyrelsens analyse "Udbetaling af varmecheck 2022" fra februar 2023. Vi har gennemgået analysen for at afklare, om analysen er dækkende i forhold til at opgøre omfanget af udbetalinger, der skyldes fejl eller mangler i data.

Energistyrelsen har undersøgt omfanget af udbetalinger, som har været juridisk berettigede, men hvor udbetalingen skyldtes fejl eller mangler i data. Udbetalingerne var således ikke uberettigede i lovens forstand. Det skyldes, at retten til at modtage varmechecken hviler på oplysninger i datakilderne og ikke på faktiske forhold, jf. lov om varmecheck. Derfor vil de pågældende modtagere af varmechecken heller ikke blive pålagt at betale varmechecken tilbage.

45. Rigsrevisionen vurderer, at Energistyrelsens analyse er dækkende. Energistyrelsen har i analysen estimeret et øvre skøn for omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe på baggrund af fejl eller mangler i data til 10.700 husstande ud af ca. 411.000 identificerede husstande til en varmecheck. Det svarer til en udbetaling på ca. 64 mio. kr. Hertil kommer de ca. 83 mio. kr., der er udbetalt uberettiget.

46. Energistyrelsen har vurderet, at naturgas er den varmekilde, hvor der er størst risiko for fejlregistreringer. Husstande med naturgas er samtidig den største gruppe af modtagere af varmechecken. Energistyrelsen har beregnet andelen af fejlregistreringer for naturgas i BBR. Beregningen er baseret på, at Vurderingsstyrelsen har samkørt forbrugsdata for fjernvarme med alle parcelhuse, som er registreret med naturgas i BBR. Dermed bliver det afdækket, om husstandens varmekilde er fjernvarme, selv om husstanden har registreret naturgas som varmekilde. Beregningen opgør andelen af fejlregistreringer til 1,9 %. Energistyrelsen har på baggrund af en vurdering fra Vurderingsstyrelsen antaget, at andelen af fejlregistreringer var den samme for andre boligtyper med naturgas.

Energistyrelsen har ikke kunnet foretage en tilsvarende beregning af andelen af fejlregistreringer for de resterende varmekilder, dvs. fjernvarme, elvarme og blokvarme. Det skyldes, at Vurderingsstyrelsen på undersøgelsestidspunktet ikke havde komplette forbrugsdata for disse varmekilder, og dermed ville metodeusikkerhederne ved datakoblingen mellem forbrugsdata og stamdata blive for store.

Estimeringen af andelen af fejlregistreringer var derfor baseret på en risikovurdering af, om fejlregistreringerne var lavere end, svarede til eller var højere end fejlregistreringerne for naturgas. Energistyrelsen har for fjernvarme med en gasandel på mere end 65 % antaget, at risikoen var lav, fordi husstandene ikke udskifter varmekilden, da fjernvarme i de senere år har været en billigere varmekilde. For elvarme var risikoen meget lav, fordi husstandene har en økonomisk interesse i, at varmekilden står korrekt registreret i BBR, da det kan give en afgiftsreduktion. Desuden har Energistyrelsen sikret, at husstande er registreret med el både i BBR og hos Energinet. For blokvarme

Forbrugsdata

Vurderingsstyrelsen modtager forbrugsdata om forskellige varmekilder fra forsyningselskaberne.

forsynet af gas var risikoen på niveau med naturgas, da de samme risici gør sig gældende her. Rigsrevisionen vurderer, at Energistyrelsens antagelser er velbegrundede. Tabel 3 viser resultatet af Energistyrelsens vurderinger.

Tabel 3
Risiko, fejlrate og husstande med fejlregistreringer fordelt på varmekilde

Varmekilde pr. 1. januar 2022	Antal identificerede husstande ¹⁾	Vurderet risiko for fejl i data	Estimeret fejlrate for varmekilde	Estimeret antal husstande med fejlregistreringer
Individuelle gasfyr	251.331	Moderat	1,9 %	4.800
Fjernvarme med en gasandel på mere end 65 % eller områder baseret på kombinationer af el og gas med tilsvarende gennemsnitlige prisstigninger	100.107	Lav ²⁾ <i>Skønnes at være under 1,9 %</i>	1,0 %	1.000
Elvarme som primær varmekilde med et vist minimumforbrug af el	38.299	Meget lav ²⁾ <i>Skønnes at være tæt på 0 %</i>	0,5 %	200
Blokvarme forsynet af gas	21.469	Moderat ²⁾ <i>Skønnes at være på niveau med estimatet for naturgas</i>	1,9 %	400
I alt	411.206	Moderat²⁾	1,6 %	6.400

¹⁾ Antallet af identificerede husstande, som fremgår af denne tabel, er lidt højere end antallet af husstande, som fik udbetalt en varmecheck, jf. tabel 1. Forskellen skyldes, at det i nogle tilfælde ikke var muligt at udbetale varmechecken, da den ældste i husstanden ikke havde en NemKonto eller var død, inden udbetalingen kunne finde sted.

²⁾ Risikoen er vurderet i forhold til den estimerede fejlrate for husstande, som er registreret med naturgas i BBR.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Energistyrelsens analyse "Udbetaling af varmecheck 2022".

Det fremgår af tabel 3, at Energistyrelsen vurderer, at det samlede estimat for fejlregistreringer blandt modtagere af varmechecken for de 4 varmekilder udgør ca. 6.400 husstande.

47. Vores gennemgang viser, at Energistyrelsen også har undersøgt, hvor mange der modtog en varmecheck på baggrund af en skønnet årsindkomst. Energistyrelsen vurderer, at maks. 4.256 husstande kan have modtaget en varmecheck på baggrund af en skønnet årsindkomst. Det vides ikke, hvor mange af disse husstande der i virkeligheden havde en højere husstandsindkomst end 650.000 kr. i 2020.

Energistyrelsen har dermed opgjort et samlet estimat for udbetalinger uden for den tænkte målgruppe på baggrund af fejl eller mangler i data på mellem 6.400 og 10.700 (6.400 + 4.256) husstande ud af ca. 411.000 identificerede husstande, svarende til mellem 1,6 % og 2,6 %. Det svarer til en udbetaling på mellem ca. 38 mio. kr. og ca. 64 mio. kr. De 10.700 husstande er et øvre skøn, fordi det antages, at en del af de 4.256 husstande med en skønnet årsindkomst vil ligge under indkomstgrænsen, når deres årsopgørelse er afsluttet. Derudover kan der være et overlap mellem estimaterne for

Skønnet årsindkomst

Personer i husstanden, der manglede en årsopgørelse for 2020 den 1. april 2022, fik fastsat en skønnet indkomst ud fra kontanthjælpsindsatsen.

Indkomsten blev sat til 140.000 kr. for personer, der den 1. januar 2022 var fyldt 30 år, til 90.000 kr. for personer, der den 1. januar 2022 var fyldt 18 år, men endnu ikke var fyldt 30 år, og til 0 kr. for personer, der den 1. januar 2022 endnu ikke var fyldt 18 år.

varmekilder og årsindkomst. Det vil sige, at en modtager af varmechecken både kan have en fejlregistreret varmekilde og have fået en skønnet årsindkomst.

48. Vores gennemgang viser, at Energistyrelsen ikke har kunnet udtage stikprøver eller yderligere samkøringer af registre, fordi styrelsen ikke har haft hjemmel til det. Det skyldes, at en lovlige behandling af personoplysninger forudsætter en behandlingshjemmel, jf. databeskyttelsesforordningen. Rigsrevisionen har ikke grund til at antage, at analysens samlede resultat ville være markant anderledes, hvis Energistyrelsen havde udtaget stikprøver eller foretaget yderligere samkøring af registre.

49. Energistyrelsens analyse belyser ikke antallet af berettigede modtagere af varmechecken, der ikke fik en varmecheck. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at årsagen er, at Energistyrelsen åbnede for en ansøgningsrunde den 14. marts 2023, hvor husstande, som mente, at de var berettigede til at modtage en varmecheck, men som ikke havde modtaget en varmecheck i august 2022, kunne ansøge herom. Energistyrelsen har oplyst, at antallet af ansøgere var ca. 34.500 den 10. maj 2023.

Rigsrevisionen, den 22. maj 2023

Birgitte Hansen

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet dokumenterede overvejelser om, hvilke risici løsningen med automatisk udsøgning indebærer, og hvilke andre digitale datakilder har der været overvejet?	Afsnit 2.1.
Har Energistyrelsen etableret relevante kontroller i forbindelse med den automatiske udsøgning?	Afsnit 2.2.
Hvor stort er omfanget af "fejludbetalinger", dvs. uberettigede udbetalinger af tilskud eller manglende udbetaling af tilskud til berettigede modtagere?	Afsnit 2.3.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft en tilfredsstillende udmøntning af varmechecken. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og overvejet andre datakilder?
- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet sikret, at der er udført relevante kontroller af den automatiske løsning?
- Hvad er omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe?

I undersøgelsen indgår Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, herunder Energistyrelsen og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur (SDFI).

Undersøgelsen er udarbejdet på baggrund af Statsrevisorernes anmodning fra september 2022.

Undersøgelsen omfatter perioden 1. januar 2022 - 10. maj 2023. I perioden januar-august 2022 blev forslag til lov om varmecheck udarbejdet, og varmechecken udbetalt. Energistyrelsen offentliggjorde i februar 2023 en undersøgelse om udbetalingen af varmechecken, og styrelsen åbnede en ansøgningsrunde den 14. marts 2023. Ansøgningsfristen udløb den 10. maj 2023.

Undersøgelsen er primært baseret på dokumenter fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og SDFI. Analysen af omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe er baseret på Energistyrelsens analyse heraf. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen, SDFI og Vurderingsstyrelsen.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- udkast til forslag til lov om engangstilskud til husstande med lav indkomst og varmekilder omfattet af ekstraordinære prisstigninger i fyringssæsonen 2021-2022 (lovforslag nr. L 158 af 1. april 2022) og den endelige lov (lov nr.445 af 12. april 2022)
- sager fra regeringsudvalg
- notater udarbejdet af Energistyrelsen
- dagsordener til og referater fra styregruppen, datataskforcen og jurataskforcen
- svar til Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg, samrådsspørgsmål og samråd
- korrespondancer fra og mellem Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen, SDFI, Energinet, Evida, Erhvervsstyrelsen, Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og Skattestyrelsen
- SDFI's metodebeskrivelser for modtagelse af hvert datasæt og kontroller i forbindelse med indlæsningen af data
- SDFI's testrapporter
- Deloitte's revisionsmæssige gennemgang af SDFI's metodebeskrivelser og finansielle risici og Deloitte's revisionsmæssige gennemgang af ATP's finansielle risici
- Energistyrelsens complianceanalyse, risikovurdering af metode og forretningsgange
- Energistyrelsens analyse "Udbetaling af varmecheck 2022" (februar 2022)
- Energistyrelsen og SDFI's redegørelse for forkerte udbetalinger af varmecheck (14. maj 2023).

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at besvare undersøgelsens revisionskriterier.

Afsnit 2.1. Dokumentation af risiciene ved den valgte løsning og overvejelser om andre datakilder

I afsnit 2.1 har vi undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og har overvejet andre datakilder, før lov om varmecheck blev vedtaget.

Afsnittet er baseret på en gennemgang af sager, notater og mailkorrespondancer fra og mellem Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen, SDFI, Energinet, Evida, Erhvervsstyrelsen, ATP og Skattestyrelsen. Derudover har vi gennemgået materiale til og referater fra styregruppemøderne og taskforcemøderne, svar til Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg og samråd om varmechecken.

Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret fordele og ulemper, herunder om det på et overordnet niveau er kvantificeret, hvilke risici der var ved den automatiske løsning frem for andre løsninger. Vores revisionskriterie for denne del af analysen er baseret på bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck.

Vi har også undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft et overblik over mulige datakilder og har dokumenteret til- og fravalg af datakilderne, herunder afdækket risici ved de enkelte datakilder, datakildernes skæringsdato og samkøring af registre og udbetaling. Vores revisionskriterie for denne del af analysen er inspireret af Digitaliseringsstyrelsens "Vejledning til deklaration af datasæt med kerne-dimensioner" fra september 2021, der har fokus på 4 kvalitetsdimensioner:

- **komplethed**, dvs. at data er fuldstændige og har en høj dækningsgrad
- **korrekthed**, dvs. at data er blevet valideret
- **aktualitet**, dvs. at data er blevet opdateret
- **genbrugelighed**, dvs. at data kan bruges til andre formål, end hvad de oprindeligt var tiltænkt.

Vi har lagt vægt på, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har været opmærksom på disse 4 kvalitetsdimensioner i arbejdet med at identificere datakilder.

Afsnit 2.2. Etablering af relevante kontroller

I afsnit 2.2 har vi undersøgt, om Energistyrelsen har etableret relevante kontroller af den automatiske løsning, efter lov om varmecheck blev vedtaget.

Ved relevante kontroller mener vi kontroller, der sikrer, at den automatiske løsning har de ønskede funktioner, og at løsningen identificerer de husstande, der er defineret i loven. I analysen har vi særligt lagt vægt på kontroller i forbindelse med modtagelse og indlæsning af data og kontroller i forbindelse med identificering og samkøring af data.

Afsnittet er baseret på en gennemgang af SDFI's metodebeskrivelser og testrapporter, Energistyrelsens complianceanalyse, Deloitte's gennemgang af SDFI's metodebeskrivelser samt dagsordener, referater og beslutningsnotater fra datataskforcen og styregruppen. Hertil kommer Energistyrelsen og SDFI's redegørelse for forkerte udbetalinger af varmecheck fra 14. maj 2023.

Vi har undersøgt, om SDFI har gennemført relevante kontroller af den automatiske løsning. Vores revisionskriterie for denne del af analysen er inspireret af Digitaliseringsstyrelsens "Vejledning til deklaration af datasæt med kernedimensioner" fra september 2021, der har fokus på de 4 kvalitetsdimensioner. Vi har lagt vægt på, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har været opmærksom på kvalitetsdimensionerne *komplethed* og *korrekthed* i arbejdet med at modtage og indlæse data. Vi har ikke lagt vægt på *aktualitet*, da det fremgår af lov om varmecheck, at identificeringen af berettigede husstande skal foretages på baggrund af de data, der er til stede i hvert register på den skæringsdato, der er fastsat i loven. Vi har heller ikke undersøgt *genbrugelighed*, da denne kvalitetsdimension blev undersøgt, inden udviklingen af den automatiske løsning begyndte.

Vi har desuden undersøgt, om Energistyrelsen har sikret, at SDFI har udført relevante kontroller. Vores revisionskriterie for denne del af analysen er baseret på Digitaliseringsstyrelsens "Vejledning til deklaration af datasæt med kernedimensioner" fra september 2021. Vores revisionskriterie er også baseret på bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck. Her har vi lagt vægt på, at Energistyrelsen har sikret, at de kontroller, der står beskrevet i lovbemærkningerne, også er blevet udført.

Afsnit 2.3. Omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe

I afsnit 2.3 har vi gennemgået Energistyrelsens analyse "Udbetaling af varmecheck 2022" fra februar 2023. Vi har gennemgået analysen for at afklare, om analysen er dækkende.

Vi har undersøgt, hvordan Energistyrelsen har estimeret antallet af fejlregistreringer i BBR for de 4 varmekilder. Vi har også undersøgt, hvordan Energistyrelsen har estimeret, hvor mange husstande der modtog en varmecheck på grund af en skønnet årsindkomst for 2020 som følge af en manglende årsopgørelse for 2020 på skæringsdatoen 1. april 2022, der er fastsat i lov om varmecheck.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).