

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**kontrollen med  
Hjemmeserviceordningen**

---

**November 2000  
RB B603/00**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	11
A. Indledning .....	11
B. Formål .....	14
C. Afgrænsning.....	15
D. Undersøgelsens metode .....	15
III. Lovens kontrolmuligheder.....	15
IV. Den foretagne kontrol .....	17
A. Indledning .....	17
B. Kontrolforanstaltninger i 1997-1999 .....	18
a. Organisation og arbejdsbeskrivelser vedrørende kontrol.....	18
b. Styrelsens automatiske, maskinelle kontroller .....	19
c. Anvendelse af 2 revisionsfirmaer som kontrolinstans .....	20
d. Undersøgelse af gyldig erhvervsansvarsforsikring .....	24
e. Målrættede enkeltundersøgelser.....	25
f. Samarbejdet med kommunerne .....	25
g. Samarbejdet med Told•Skat.....	29
C. Lovændringen i 1999 .....	30
a. Elementer i lovændringen .....	30
b. Anvendelse af saldomeddelelser .....	31
V. Kontrollerne og administrationen i hjemmeservicevirksomhederne ..	33
VI. Erhvervsfremme Styrelsens løn- og prisovervågning.....	36
VII. Effekten af Hjemmeserviceordningen .....	38
VIII. Forløbet vedrørende budgetteringen af finanslovbevillingen for 1999 .....	41



# Beretning om kontrollen med Hjemmeserviceordningen

## I. Resumé

1. Denne beretning vedrører kontrollen med Hjemmeserviceordningen i perioden 1997-1999. Ordningen administreres af Erhvervsministeriets Erhvervs- og Selskabsstyrelse (E&S).

2. Hjemmeserviceordningen yder tilskud til private husstandes køb af hjemmeserviceydelser fra virksomheder, som er optaget under ordningen. Formålet med tilskuddet er at nedsætte forbrugerbetalingen til et niveau, som kan konkurrere med gør-det-selv arbejde og sort arbejde samt at skabe grobund for reelle og varige arbejdspladser for kortuddannede i professionelt drevne virksomheder.

Siden ordningen blev gjort permanent i 1997 har hjemmeservice haft en årlig stigning i omsætningen på 35-40 %. Statens udgifter til ordningen udgjorde således i årene 1997-1999 henholdsvis 326 mio. kr., 453 mio. kr. og 612 mio. kr. I 1999 købte omkring 346.000 husstande svarende til hver 7. husstand i Danmark hjemmeservice. De vigtigste tilskudsberettigede aktiviteter var indtil 2000 rengøring, havearbejde samt vinduespudsning, der i 1999 tegnede sig for ca. 96 % af tilskuddene.

Med virkning fra 1997 ændredes ordningen fra at udgøre et tilskud på 85 kr. pr. times arbejde til at udgøre 50 % af det fakturerede beløb inkl. moms. Med virkning fra 2000 er tilskuddet til vinduespudsning bortfaldet, og refusionen for havearbejde nedsat til 35 %.

Hjemmeserviceerhvervet er karakteriseret ved at have mange små (énmands)virksomheder med beskeden hjemmeserviceomsætning samt et stort antal tilskudsudbetalinger årligt.

3. Kontrollen af ordningen er fastlagt i lov nr. 463 af 12. juni 1996 om Hjemmeservice. Formålet med kontrollen er ifølge E&S' årsrapporter om hjemmeservice at sikre, "at enkelte virksomheder ikke misbruger ordningen og dermed ødelægger mulighederne for de mange seriøse virksomheder, som ønsker et sundt erhverv med et godt om-

dømme". Kontrolopgaverne varetages af E&S, af 2 revisionsfirmaer i E&S' regi samt E&S i samarbejde med kommunerne og Told•Skat.

Kontrollerne omfatter opgaver i forbindelse med optagelse af virksomheder, udbetaling af tilskud samt efterfølgende kontroller.

4. Optagelse af virksomhederne sker efter indstilling fra kommunerne, der foretager den indledende sagsbehandling og i den forbindelse undersøger en række forhold om virksomheden og dens ejer. Tilskuddene til virksomhederne udbetales løbende af E&S via Finansstyrelsen på baggrund af girokort, hvor kunden oplyser sit CPR-nr. og indbetaler sin andel til virksomheden.

5. Kontrolopgaven i forbindelse med tilskudsudbetaling skal primært sikre, at der løbende sker korrekt udbetaling af tilskud i overensstemmelse med virksomhedernes anmodninger herom. Denne kontrol består af en række automatiske kontroller via udbetalingsystemet. Rigsrevisionen finder kontrollen i forbindelse med tilskudsudbetaling tilfredsstillende.

6. De efterfølgende kontroller skal primært verificere korrektheden af de konkrete oplysninger, der har udløst tilskuddene. E&S' væsentligste efterfølgende kontroller består af stedlige kontrolbesøg hos hjemmeservicevirksomhederne, samarbejdet med kommunerne og Told•Skat samt udsendelse af saldomeddelelser.

Generelt finder Rigsrevisionen, at E&S ikke i fornødent omfang har udarbejdet vejledninger samt arbejdsbeskrivelser vedrørende de efterfølgende kontroller. Med virkning fra medio 2000 har E&S udarbejdet nye arbejdsbeskrivelser for hovedparten af kontrolopgaverne under Hjemmeserviceordningen.

7. En del af den efterfølgende kontrol foretages ved, at 2 revisionsfirmaer på vegne af E&S foretager virksomhedsbesøg. De hidtil foretagne virksomhedsbesøg har afsløret en række fejl og mangler i op til 38 % af de undersøgte virksomheder. En stor del af disse forhold skyldes virksomhedernes manglende viden om reglerne. Rigsrevisionen finder, at der burde have været udarbejdet dækkende

vejledninger til rådgivning af virksomhederne. Rigsrevisionen finder tillige, at de hidtidige procedurer vedrørende revisorernes afrapportering af deres kontrol burde have været bedre tilrettelagt, og at E&S burde have fulgt systematisk op på resultaterne af de stedlige besøg. Med virkning fra juli 2000 er der udarbejdet vejledninger til udlevering til virksomhederne efter behov, ligesom E&S har etableret en ny procedure, hvor der skal foretages præcise vurderinger af kritisable forhold i de undersøgte virksomheder, således at styrelsens reaktionsmuligheder forbedres. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende. Henset til, at E&S overtog Hjemmeserviceordningen pr. 1. januar 1997, finder Rigsrevisionen dog, at de stedlige kontrolbesøg hos de enkelte virksomheder burde have været iværksat før foråret 1998 og endeligt indkørt på et tidligere tidspunkt end juli 2000.

8. I 1996 blev der efter forhandling afsat årlige beløb på 4,6 mio. kr. (1996-niveau) til kommunernes administration af Hjemmeserviceordningen opdelt på opgaven vedrørende optagelse af virksomhederne samt efterfølgende kontrol. Beløbsrammen blev fordelt over bloktilskudsordningen. Ifølge E&S blev der afsat 1,2 mio. kr. til at gennemføre 77 årlige kommunale almindelige kontrolbesøg samt 1,8 mio. kr. til 115 kommunale kontrolbesøg vedrørende ”ordnede forhold” i virksomhederne. Virksomheden skal overholde god skik inden for branchen og følge bestemmelserne i de relevante kollektive overenskomster.

Antallet af gennemførte kommunale kontrolbesøg har imidlertid været meget begrænset. Ifølge en konsulentrapport fra 1999 skyldes dette i høj grad manglende økonomisk incitament for kommunerne. Med hensyn til de almindelige kontrolbesøg viste Rigsrevisionens undersøgelse, at opgavens indhold indtil august 2000, herunder det af E&S udarbejdede materiale, vanskeliggjorde etableringen af en procedure, der af den enkelte kommune i gennemsnit skulle varetages hvert 3.-4. år.

Med virkning fra august 2000 er der indgået aftale om en ny procedure, hvorefter opgaverne vedrørende almindelige kontrolbesøg og ”ordnede forhold” er lagt sammen, og der er afsat 3 mio. kr. til at foretage 175 årlige besøg. Kontrollen skal varetages efter samme retningslinjer, som de 2 revisionsfirmaer benytter.

Efter den nye procedure vil den enkelte kommune i gennemsnit højst skulle gennemføre 1 kontrolbesøg ved 1 virksomhed om året, mens E&S' revisionsfirmaer hver udfører 100 besøg om året. Rigsrevisionen finder, at det, når aftalen skal evalueres i 2002, bør indgå, om denne arbejdsdeling er hensigtsmæssig.

9. Ifølge hjemmeserviceloven er der åbnet mulighed for, at E&S og Told•Skat kan udveksle oplysninger vedrørende de enkelte hjemmeservicevirksomheder, således at begge myndigheder kan anvende oplysningerne til kontrolbrug. E&S har givet Rigsrevisionen medhold i, at loven ikke er klar med hensyn til arbejdsopgavernes fordeling mellem de 2 myndigheder. Rigsrevisionen anser det for utilfredsstillende, at der først i august måned 2000 er indgået en aftale mellem E&S og Told•Skat om tilrettelæggelsen af samarbejdet, og at der således i en periode på 3 år har hersket uklarhed om samarbejdet.

10. I 1997 udarbejdede E&S i samarbejde med kommunerne rapporten "Kontrolopgaver i Hjemmeserviceordningen". Ifølge denne rapport var et vigtigt element i den samlede kontrolprocedure en kontrol, hvor hjemmeservicekunderne anmodes om at bekræfte, at det arbejde, der er udbetalt tilskud til, rent faktisk er udført. Denne kontrol gør det bl.a. muligt at afsløre eventuelt misbrug med CPR-nr.

Ministeriet har oplyst over for Rigsrevisionen, at en sådan kontrolforanstaltning blev overvejet i 1996, men "på baggrund af politiske beslutninger baseret på økonomiske konsekvenser af forskellige kontrolmuligheder" blev det besluttet, ikke at anvende denne kontrolform. Rigsrevisionen finder ikke, at denne kontrolform er særlig omkostningskrævende, men at den har stor præventiv effekt. Efter at ministeriet tog denne kontrol i anvendelse i 2000, har den vist sig som et vigtigt element i den efterfølgende kontrol. Brugen af saldomeddelelser har i 2000 bl.a. resulteret i, at der er indgivet 10 politianmeldelser vedrørende uretmæssige tilskud på ca. 3,5 mio. kr.

Rigsrevisionen finder, at inddragelse af kunderne i kontrolfunktionen burde være sket på et tidligere tidspunkt end foråret 2000.

11. Rigsrevisionen finder sammenfattende, at omfanget af kontroller med virkning fra medio 2000 er tilfredsstillende, og at der ikke er behov for at iværksætte yderligere kontroltiltag. Med hensyn til tilrettelæggelsen af kontrollerne finder Rigsrevisionen det væsentligt, at der eksisterer et enkelt, målrettet og effektivt kontrolsystem med brug af færrest mulige ressourcer. Kontrolforanstaltninger og deres tilrettelæggelse bør afspejle den foreliggende administration, der skal kontrolleres. Rigsrevisionen kan henvise til de 2 revisionsfirmaers undersøgelser, hvor op imod 38 % af de undersøgte virksomheder har problemer med fakturering og 22 % med bogføring. Rigsrevisionen finder samtidig, at der, gennem oplysning og andre støttende foranstaltninger, bør ske en styrkelse af virksomhedernes administration.

12. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det var en selvstændig forudsætning, at ordningen skulle tages op til revision, hvis den gennemsnitlige faktureringspris oversteg 170 kr. Det var endvidere en forudsætning, at der skulle udarbejdes kvartalsvise opgørelser herover. Erhvervsfremme Styrelsens løn- og prisovervågning af erhvervet viste, at denne grænse blev overskredet allerede i 2. kvartal 1997. Regeringens Økonomiudvalg besluttede på baggrund af denne afrapportering, at man fremover ville nøjes med en årlig afrapportering. Først i efteråret 1999 blev Folketinget inddraget i en ændring af ordningen.

Ministeriet har i oktober 2000 tilkendegivet som sin opfattelse, at ”hyppigheden i afrapporteringerne ikke har været afgørende for, hvornår regeringens Økonomiudvalg har valgt at tage Hjemmeserviceordningen op til revision”.

Rigsrevisionen må konstatere dels at lovforslagets forudsætning om, at der skulle udarbejdes kvartalsvise opgørelser over løn- og prisudviklingen ikke blev efterlevet, dels at Folketinget blev inddraget på et senere tidspunkt end forudsat i lovforslagets bemærkninger.

13. Formålet med ordningen er som nævnt bl.a., at den skal skabe grobund for reelle og varige arbejdspladser samt begrænse det sorte arbejde. E&S har skønnet beskæftigelseseffekten for 1999 til 5.015 fuldtidsstillinger. Skønnet bygger på en forudsætning i rapporten ”Midtvejsstatus for hjemmeservice-ordningen” fra 1995. Såfremt der anvendes



en forudsætning fra rapporten ”Hjemmeservice – en analyse af best practice-erfaringer” fra 1999, vil beskæftigelses-effekten kun udgøre ca. 4.100 fuldtidsstillinger.

Med hensyn til det sorte arbejde er der ikke i Erhvervsministeriets regi gennemført særskilte undersøgelser af, om ordningen har bidraget til at reducere det sorte husholdningsarbejde. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at ministeriet har tilkendegivet, at der i løbet af 2000 vil blive gennemført en undersøgelse af, hvorvidt ordningen har bidraget til at reducere det sorte arbejde, og at der vil blive iværksat en samfundsøkonomisk analyse af Hjemmeserviceordningen.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Erhvervsministeriet i forbindelse med budgetteringen af finansloven for 1999 ikke anvendte E&S’ ”bedste bud”, der forudsagde en omsætningsfremgang på ca. 25 %. Ministeriet anvendte i stedet en forudsætning om stagnation i hjemmeserviceerhvervs udvikling. Rigsrevisionen finder, i lyset af de oplysninger, der var til stede inden vedtagelsen af finansloven, at forudsætningen om en stagnation næppe var realistisk. Forslaget burde derfor have været opjusteret med ca. 100 mio. kr. i forbindelse med finanslovbehandlingen svarende til E&S’ prognose for udviklingen. Det viste sig efterfølgende, at udgifterne til hjemmeservice overskred det budgetterede med 167 mio. kr. Derfor blev finansieret med Finansudvalgets vedtagelse af Akt 74 1/12 1999.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at E&S i forbindelse med tilskudsudbetalingen har etableret en række tilfredsstillende automatiske kontroller via udbetalingssystemet,
- at E&S’ væsentligste kontrolforanstaltning udført ved anvendelse af 2 private revisionsfirmaer har vist problemer vedrørende en lang række forhold med fejl og mangler i op til 38 % af de undersøgte virksomheder. Revisorernes afrapporteringsprocedure burde have været bedre tilrettelagt, ligesom der har manglet vejledninger til rådgivning af virksomhederne,
- at kommunerne ikke har udført kontrolforanstaltninger i den grad, der har været forudsat ved beregning af tilskud via bloktilskuddet, og at samarbejdet med Told•Skat først i august 2000 er fastlagt i en formaliseret aftale, og at der

således i en periode på 3 år har hersket uklarhed om samarbejdet,

- at ministeriet i 1996 besluttede ikke at iværksætte ordningen med udsendelse af saldomeddelelser til kunderne, som var en af kommunernes væsentligste kontrolforanstaltninger i perioden før 1997. Ordningen er først blevet iværksat i foråret 2000,
- at ministeriet bør overveje, hvordan der kan ske en styrkelse af de administrative forhold i hjemmeservicevirksomhederne, så der med udgangspunkt heri kan tilrettelægges et kontrolniveau med mere enkle og målrettede kontroller,
- at Erhvervsministeriet ikke efterlevede lovforslagets forudsætning om snarest at tage ordningen op til revision, hvis den gennemsnitlige faktureringspris opgjort kvartalsvis oversteg 170 kr. i timen. Rigsrevisionen må konstatere dels at lovforslagets forudsætning om, at der skulle udarbejdes kvartalsvise opgørelser over løn- og prisudviklingen ikke blev efterlevet, dels at Folketinget blev inddraget på et senere tidspunkt end forudsat i lovforslagets bemærkninger,
- at ministeriet ikke hidtil gennem effektmålinger har fulgt tilstrækkeligt op på, hvorvidt formålet med Hjemmeserviceordningen har været opfyldt, og at der foreligger usikre opgørelser over beskæftigelseseffekten, og
- at ministeriet i forbindelse med budgettering af finansloven for 1999 ikke anvendte E&S' "bedste bud" for udvikling i tilskuddet, men i stedet anvendte et skøn, der var ca. 100 mio. kr. lavere.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

15. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omhandler Erhvervsministeriets tilskud til Hjemmeserviceordningen og knytter sig til statsregnskabs § 26.33.01.30. Hjemmeservice, L 463 1996. Kontoen er en reservationsbevilling og omfatter bidrag til forbrugernes udgifter i forbindelse med køb af hjemmeservice. Kontoen administreres af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (E&S).

16. Hjemmeserviceordningen yder tilskud til alle private husstandes køb af hjemmeserviceydelser fra virksomheder, som er optaget under ordningen. Ifølge lovforslagets bemærkninger er hovedformålet med ordningen at nedsætte forbrugerbetalingen til et niveau, der kan konkurrere med sort arbejde og gør-det-selv arbejde. Det er hensigten, at tilskuddet skal muliggøre en efterspørgsel og et tilsvarende udbud på markedet for husholdningsydelser og dermed skabe grobund for reelle og varige arbejdspladser for kortuddannede i professionelt drevne virksomheder og dermed for den fortsatte udvikling af et egentligt hjemmeserviceerhverv.

17. Tilskuddene til virksomhederne udbetales løbende af E&S via Finansstyrelsen på baggrund af girokort, hvor kunden oplyser sit CPR-nr. og indbetaler sin andel af betalingen for de modtagne hjemmeserviceydelser til virksomheden.

De vigtigste tilskudsberettigede aktiviteter var indtil 2000 rengøring, havearbejde samt vinduespudsning, som i 1999 tegnede sig for ca. 96 % af forbruget. Med virkning fra 1997 ændredes ordningen fra at udgøre et tilskud på 85 kr. pr. times arbejde til at udgøre 50 % af det fakturerede beløb inkl. moms. Med virkning fra 2000 er tilskuddet til vinduespudsning bortfaldet og refusionen for havearbejde nedsat til 35 %.

18. Statens udgifter til ordningen udgjorde i årene 1997-1999 henholdsvis 326 mio. kr., 453 mio. kr. og 612 mio. kr. Der har således i denne periode været en årlig stigning på 35-40 %.

19. I **tabel 1** er omtalt andre parametre, der kendetegner hjemmeservicebranchen.

**Tabel 1. Opgørelse over virksomheder, husstande og tilskudsekspeditioner**

	1997	1998	1999
	----- Antal -----		
Virksomheder primo året.....	2.763	3.506	3.875
Husstande, der har benyttet sig af ordningen i årets løb .....	233.868	284.622	345.798
Tilskudsekspeditioner i årets løb .....	1.208.308	1.445.359	1.915.974
Kilde: E&S.			

20. Tabel 1 viser, at fra 1997 til 1999 er antallet virksomheder steget med ca. 40 %. Tillige er antallet af husstande, der har modtaget tilskud, forøget med ca. 48 %. Endelig er antallet af tilskudsekspeditioner vokset med ca. 59 %.

21. For så vidt angår virksomhederne, havde ca. 2/3 af disse i 1999 en hjemmeserviceomsætning på under 200.000 kr. Ca. 90 % af alle virksomhederne er énmandsvirksomheder, der tegner sig for ca. 76 % af erhvervets samlede omsætning. I den modsatte ende har de 12 største virksomheder haft en samlet omsætning på 118 mio. kr.

22. Hjemmeserviceerhvervet er karakteriseret ved at have:

- få større virksomheder,
- mange virksomheder med beskedne hjemmeserviceomsætning,
- mange énmandsvirksomheder, og
- et stort antal tilskudsudbetalinger.

23. Kontrolopgaverne ved Hjemmeserviceordningen varetages af E&S, af 2 revisionsfirmaer i E&S' regi samt E&S i samarbejde med kommunerne og Told•Skat. Kontrolopgaverne kan deles op i opgaver i forbindelse med optagelse i ordningen og udbetaling af tilskud samt løbende efterfølgende kontrolopgaver.

Optagelse af virksomheder i ordningen sker i E&S efter indstilling fra de respektive kommuner. Kommunerne foretager den indledende sagsbehandling og undersøger i den forbindelse en række forhold om virksomheden og dens ejer. Kontrolopgaven med tilskudsudbetaling skal sikre, at der løbende sker korrekt udbetaling af tilskud i overensstemmelse med virksomhedernes anmodninger herom. Efterfølgende kontroller skal primært verificere korrektheden af de konkrete oplysninger, der udløste tilskuddene. Kontrollerne skal ifølge E&S' årsrapporter om hjemmeservice sikre, at "enkelte virksomheder ikke misbruger ordningen og ødelægger mulighederne for de mange virksomheder, der ønsker et sundt erhverv med et godt omdømme".

24. Ud over administration og kontrol af ordningen i E&S henhører der tillige opgaver vedrørende hjemmeservice under Erhvervsfremme Styrelsen. Erhvervsfremme Styrelsen har til opgave at overvåge Hjemmeserviceordningen samt udvikle hjemmeserviceerhvervet. Styrelsen havde i perioden 1997-1999 ansvaret for overvågningen af løn- og prisudviklingen i erhvervet. Med virkning fra 2000 er denne opgave overgået til E&S.

## B. Formål

25. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere Erhvervsministeriets tilrettelæggelse af kontrollen med Hjemmeserviceordningen i perioden 1997-1999, herunder at belyse mulighederne for kontrol i henhold til lov om Hjemmeservice.

Som grundlag for at foretage denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt,

- om E&S' tilrettelæggelse af egne kontrolforanstaltninger i forbindelse med tilskudsudbetalinger og efterfølgende kontroller har været tilrettelagt tilfredsstillende,
- om E&S' brug af 2 revisionsfirmaer til kontrolbesøg i hjemmeservicevirksomhederne har virket efter hensigten,
- om E&S' samarbejde med kommunerne har medført, at der er foretaget det aftalte antal kontrolbesøg, og
- om E&S' samarbejde med Told•Skat om kontrollen har fundet sted på et klart grundlag.

Endvidere har det været Rigsrevisionens formål at undersøge,

- om ministeriets løbende løn- og prisovervågning af hjemmeserviceerhvervet har været tilrettelagt, så den opfylder lovens forudsætninger,
- om ministeriet har foretaget dækkende effektmålinger af, hvorvidt Hjemmeserviceordningen lever op til lovens formål med ordningen, samt

- om ministeriet i forbindelse med budgetteringen af finanslovbevillingen for året 1999 har anvendt et realistisk skøn for forbruget af hjemmeserviceydelser.

### **C. Afgrænsning**

26. Undersøgelsen retter sig mod E&S og Erhvervsfremme Styrelsen primært for perioden 1997-1999. Vurderingen af samarbejdet med andre myndigheder bygger på redegørelser fra og undersøgelser i disse 2 styrelser. Kommunernes selvstændige arbejde vedrørende optagelse af virksomheder i ordningen indgår ikke i denne undersøgelse. Rigsrevisionen har ikke som led i undersøgelsen besøgt hjemmeservicevirksomheder. I forbindelse med lovændringen i sidste del af 1999 er der med virkning fra 2000 etableret nye kontroltiltag. Undersøgelsen omfatter anvendelse af saldomeddelelser, som er et af de nye kontroltiltag.

### **D. Undersøgelsens metode**

27. Undersøgelsen bygger på møder og brevveksling med E&S og Erhvervsfremme Styrelsen, gennemgang af materiale indhentet i forbindelse hermed samt gennemgang af en række rapporter mv. primært udarbejdet i Erhvervsministeriets regi. Beretningen har i udkast været forelagt Erhvervsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

## **III. Lovens kontrolmuligheder**

28. I lov nr. 463 af 12. juni 1996 om Hjemmeservice (1996-loven), der trådte i kraft 1. januar 1997, er der fastsat en række bestemmelser om muligheden for etablering af forskellige kontroller. Loven afløste lov nr. 455 af 30. juni 1993 om statstilskud til hjemmeservice, hvor administrationen og kontrollen var henlagt til de enkelte kommuner.

29. Ifølge lovforslagets bemærkninger havde de hidtidige erfaringer med Hjemmeserviceordningen vist, at der var et behov for at indføre en forbedret administration samt en mere systemiseret kontrol. Dette medførte, at der blev etableret en central administration i E&S, som havde til formål at sikre dels en let og hurtig sagsgang med færrest

mulige byrder for virksomheder og forbrugere, dels en ensartet og mere automatiseret kontrol.

30. Ifølge lovens § 4 sker optagelse af nye virksomheder i E&S efter indstilling fra de respektive kommuner. Kommunerne undersøger i forbindelse med denne procedure en række forhold, bl.a. om virksomheden er momsregistreret, har tegnet ansvarsforsikring, ikke har forfalden gæld til det offentlige m.m. Kommunerne foretager kontrol af, om ansøgningen er korrekt udfyldt, og om alle bilag er vedlagt.

31. Udbetaling af tilskud sker ifølge lovens § 5 ved hjemmeservicekundernes brug af et standardiseret girokort, og det er en betingelse for tilskud, at girokortet indeholder oplysninger om identifikation af virksomhed, husstand identificeret ved CPR-nr. og ydelse. Virksomheden indestår for rigtigheden af de oplysninger, der er anført på kortet, mens husstandens betaling anses som accept heraf. En husstand kan ifølge lovens § 3 maksimalt få udbetalt et tilskud på 10.000 kr. (1996-niveau) pr. kvartal pr. virksomhed.

32. Med hensyn til efterfølgende kontroller, der giver mulighed for at verificere korrektheden af de enkelte tilskud, er der ifølge lovens § 6 følgende muligheder:

- E&S kan af såvel de enkelte husstande som virksomhederne kræve de oplysninger, der er nødvendige til kontrol af Hjemmeserviceordningen.
- E&S eller en af styrelsen udpeget regnskabskyndig kan foretage stedlige eftersyn mv. ved de tilmeldte virksomheder.
- E&S har mulighed for at trække på kommunernes lokalkendskab. Administrationen af loven kan ske i et samarbejde med kommunerne, således at kommunerne medvirker ved undersøgelse af, om loven er overholdt.
- E&S kan etablere et samarbejde med Told•Skat med udveksling af oplysninger.

33. Beslutningskompetencen vedrørende tilskud efter Hjemmeserviceordningen ligger i E&S, ligesom E&S træffer afgørelse om, hvorvidt en virksomhed skal tilbage-

betale bidrag, som virksomheden uretmæssigt har fået udbetalt.

Endvidere kan styrelsen træffe beslutning om at udelukke virksomheder og husstande fra ordningen under omstændigheder beskrevet i lovens § 7. Der kan fx være tale om, at virksomheden har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger, at virksomheden ikke er momsregistreret, at den ikke har tegnet lovpligtig ansvarsforsikring, eller at den i strid med loven har anvendt underentreprenører.

## **IV. Den foretagne kontrol**

### **A. Indledning**

34. Med udgangspunkt i lovens kontrolmuligheder har E&S iværksat en række kontrolforanstaltninger, der har haft til formål at afdække fejl i forbindelse med virksomhedernes administration af Hjemmeserviceordningen. De etablerede kontrolforanstaltninger kan deles op i opgaver i forbindelse med optagelse af virksomheder, udbetaling af tilskud samt efterfølgende kontroller.

35. Optagelse af virksomhederne sker efter indstilling fra kommunerne, der foretager den indledende sagsbehandling og i den forbindelse undersøger en række forhold om virksomheden og dens ejer. Rigsrevision har som tidligere nævnt ikke særskilt undersøgt kommunernes administration.

36. Kontrollen i forbindelse med tilskudsudbetaling består af en række automatiske kontroller via udbetalingsystemet.

37. De efterfølgende kontroller består af stedlige kontrolbesøg hos hjemmeservicevirksomhederne, undersøgelse af gyldig erhvervsansvarsforsikring, målrettede enkeltundersøgelser samt samarbejde mellem E&S og henholdsvis kommunerne og Told•Skat. Med virkning fra foråret 2000 er kunderne endvidere involveret i kontrollen via udsendte saldomeddelelser.

38. Rigsrevisionens nærmere vurdering af kontrollernes tilrettelæggelse samt funktionalitet vil ske under omtalen af de enkelte kontroller.



## B. Kontrolforanstaltninger i 1997-1999

### a. Organisation og arbejdsbeskrivelser vedrørende kontrol

39. I E&S var opgaven vedrørende administration og kontrol med Hjemmeserviceordningen tidligere henlagt til et kontor med ca. 14 medarbejdere. Styrelsen foretog i september 1999 en strukturændring, hvorefter styrelsen overgik fra en organisation med fagdelte kontorer til en organisation af centre med tværgående opgavevaretagelser. Opgaver vedrørende Hjemmeserviceordningen blev fordelt på 3 erhvervscentre, og opgaven involverer nu ca. 45 personer, der dog ikke er fuldtidsbeskæftigede med denne opgave.

40. Rigsrevisionen kunne i maj måned 2000 konstatere, at arbejdet med de forskellige kontrolfunktioner kun i begrænset form var beskrevet i egentlige arbejds- og procedurebeskrivelser. Fx var sagsbehandlingen af revisionsrapporter ved kontrolbesøg fra november 1998 kun beskrevet i overordnet form og indeholdt ikke operationelle anvisninger for arbejdets udførelse. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne den ikke anvendes i den foreliggende form til at sikre ensartede afgørelser i styrelsens sagsbehandling.

41. Ministeriet har i forbindelse med høringen i oktober 2000 fremsendt dokumentation for nye arbejdsbeskrivelser mv. og har samtidig oplyst, at arbejdsbeskrivelserne er indarbejdet i praksis, og at der foretages koordination af arbejdsopgaverne i E&S. Der mangler dog fortsat enkelte arbejdsbeskrivelser mv. eksempelvis vedrørende E&S' sanktionsmuligheder over for virksomhederne og samarbejdet med Told•Skat.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er udarbejdet nye arbejdsbeskrivelser mv. Rigsrevisionen finder imidlertid, at dette arbejde burde have været afsluttet tidligere, da E&S overtog kontrolopgaven i januar 1997, bl.a. også under hensyn til, at opgaverne, som følge af organisationsændringen i september 1999, blev fordelt på flere personer.

**b. Styrelsens automatiske, maskinelle kontroller**

42. E&S udbetaler løbende tilskud til hjemmeservicevirksomhederne for de ydelser, der bliver udført. Tilskuddet udbetales til virksomheden via Finansstyrelsen.

43. Til at understøtte administrationen af tilskud til de enkelte virksomheder anvender E&S et edb-baseret hjemmeservicesystem. I forbindelse med dette system foretages kontrol af, at der løbende udbetales korrekte tilskud. Systemet indeholder en lang række maskinelle kontroller til sikring af, at der ikke sker udbetaling af tilskud, når særlige betingelser vedrørende kunder og virksomheder ikke er opfyldt. Som eksempel kan nævnes fejl i udfyldelse af ydelseskode, fejl i tilskudsberegning på girokort, fejl i CPR-nr. samt kontrol af, om virksomheden er optaget i ordningen og momsregistreret.

44. Efter en indkøringsperiode, hvor bl.a. et eksternt konsulentfirma i 1997 vurderede sikkerheden i systemet og afgav en række kritiske bemærkninger, har systemet siden 1998 fungeret sikkerheds- og kontrolmæssigt tilfredsstillende. Der mangler dog systemdokumentation for kontrollerne, men Rigsrevisionen har noteret sig, at der er iværksat et projekt herom.

45. Systemets automatik fangede i 1999 190.000 transaktioner – oftest på grund af fejl i forbindelse med udfyldelse af CPR-nr. eller ydelseskode. Disse utilsigtede fejl medførte ikke fejludbetalinger.

46. De ovennævnte kontroller sikrer imidlertid ikke mod, at der anvendes et tilfældigt CPR-nr. fra personer, der ikke har modtaget hjemmeserviceydelser. Det er ministeriets opfattelse, at man ved samkørslerne med Told•Skat og iværksættelsen af saldomeddelelser til kunderne har sikret sig mod misbrug med andres CPR-nr. Disse kontrolforanstaltninger er behandlet nærmere i afsnit IV.B.g og IV.C.b.

**Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at edb-systemet har en lang række tilfredsstillende automatiske kontroller.

### **c. Anvendelse af 2 revisionsfirmaer som kontrolinstans**

47. I foråret 1998 gennemførte et konsulentfirma på foranledning af E&S kontrolbesøg ved 18 tilfældigt udvalgte hjemmeservicevirksomheder med henblik på at etablere en kontrolprocedure for fremtidige kontrolbesøg.

Efter endt EU-udbudsrunde indgik E&S i september 1998 kontrakt med 2 revisionsfirmaer om gennemførelse af kontrolbesøg efter en fastlagt procedure med anvendelse af standardiseret kontrolinstruks samt afrapporteringskema. Formålet hermed var at sikre, at hjemmeserviceydelser og tilskud var i overensstemmelse med loven.

48. De 2 revisionsfirmaer gennemførte i perioden november 1998 til december 1999 195 kontrolbesøg. Udvælgelsen skete primært ved, at samtlige optagne virksomheder blev rangordnet efter størrelse, hvorefter hver 10. virksomhed blev udtaget, indtil virksomheder med en nogenlunde geografisk spredning var fundet. Endelig blev ca. 10 virksomheder selektivt udtaget på grundlag af mistanke om uregelmæssigheder. Kontrolarbejdet blev som hovedregel udført efter en fast pris. Hvert af de 195 kontrolbesøg har i gennemsnit kostet 5.260 kr. inkl. transport (ekskl. moms).

Efter hvert enkelt kontrolbesøg modtog E&S, hjemstedskommunen samt det pågældende firma en standardiseret afrapportering.

Sagsbehandlerne i E&S foretog herefter en gennemgang af de enkelte rapporter, hvorefter de besluttede, om der var grundlag for sanktioner. Endvidere blev nøgleoplysninger om selskabet fx medarbejderforhold, faktureringspris samt kritiske forhold indtastet i en særlig database. På baggrund af oplysningerne i denne base har E&S udarbejdet opgørelserne i tabel 2-4 til Rigsrevisionen. Ifølge ministeriet er det ikke muligt at opgøre de økonomiske konsekvenser af de kritiske forhold.

49. E&S har oplyst over for Rigsrevisionen, at der i lighed med 2000 i foråret 2001 forventes udarbejdet en rapport, som giver et samlet overblik over resultaterne af revisorerne overvågning. Formålet hermed er at sikre et videngrundlag i styrelsen, som ikke er afhængig af enkelte personers viden og erfaring.

50. Det fremgår af **tabel 2**, hvilke kritisable forhold der enten blev konstateret eller opstod mistanke om ved kontrolbesøgene.

**Tabel 2. Problemtyper vedrørende kritisable forhold<sup>1)</sup>**

	Antal	% af virksomhederne
Ikke bidragsberettiget arbejde.....	4	1,7
Fiktivt arbejde .....	5	2,1
Gæld til det offentlige .....	9	3,8
Manglende ansvarsforsikring .....	8	3,4
Tilskudsloft overskredet .....	4	1,7
Problemer med forskudsbetaling .....	6	2,5
Anvendelse af underentreprenør .....	15	6,4
Momsforhold .....	28	11,9
Samlet antal virksomheder med et eller flere kritisable forhold...	62	26,3

<sup>1)</sup> I tallene indgår de 195 undersøgte virksomheder samt de 18 indledende besøg og endelig 23 rapporter, E&S har modtaget fra kommuner.  
Kilde: E&S.

51. Tabel 2 viser, at der ved kontrolbesøgene blev konstateret eller opstod mistanke om ét eller flere kritisable forhold i 62 af virksomhederne. Heraf udgjorde problemer med anvendelse af underentreprenører og momsforhold størstedelen. E&S finder, at de mest alvorlige overtrædelser er indberetning af ikke bidragsberettiget arbejde og fiktivt arbejde.

Ud over de nævnte forhold har revisorerne tillige foretaget kontrol af form, indhold og korrekt udfyldelse af fakturaer og andet bogføringsmateriale. I **tabel 3** vises en opgørelse herover.

**Tabel 3. Problemtyper vedrørende administration mv.<sup>1)</sup>**

	Antal	%
Problemer med fakturering .....	89	37,7
Problemer med bogføring .....	52	22,0

<sup>1)</sup> I tallene indgår de 195 undersøgte virksomheder samt de 18 indledende besøg og endelig 23 rapporter, E&S har modtaget fra kommuner.  
Kilde: E&S.

52. Tabel 3 viser, at op til 38 % af virksomhederne havde problemer med deres administration og regnskabsførelse.

Efter det oplyste skyldes en stor del af disse forhold virksomhedernes manglende viden om reglerne. Ved disse forsejler har revisionsfirmaerne påtalt forholdene under besøget ved virksomheden.

Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at der nu er udarbejdet vejledninger til virksomhederne, som revisorerne kan udlevere ved virksomhedsbesøg efter behov, ligesom informationsindsatsen i E&S' nyhedsbreve vil blive intensiveret vedrørende disse forhold.

53. E&S har påpeget, at revisionsfirmaernes opgave alene er at undersøge for mulige overtrædelser af hjemmeserviceloven og relaterede love og ikke at udføre en egentlig revision.

54. Til de nævnte forhold i tabel 2 og 3 har E&S iværksat følgende sanktioner som anført i tabel 4. De skriftlige påtaler er sendt til både virksomheder med kritisable forhold og til virksomheder med fakturerings- og bogføringsmæssige forhold, hvor E&S skønnede det nødvendigt. Påtalerne er efter det oplyste i alvorlige tilfælde blevet udvidet med krav om redegørelser.

**Tabel 4. Sanktioner over for virksomheden<sup>1)</sup>**

	Antal	%
Skriftlige påtaler .....	82	34,7
Krav om tilbagebetaling.....	1	0,4
Midlertidig udelukkelse.....	2	0,8
Udelukkelse .....	2	0,8
Oplysninger videresendt til Told•Skat.....	5	2,1
Politianmeldelse .....	1	0,4

<sup>1)</sup> I tallene indgår de 195 undersøgte virksomheder samt de 18 indledende besøg og endelig 23 rapporter, E&S har modtaget fra kommuner.  
Kilde: E&S.

55. Det fremgår af tabel 4, at der er et stort antal virksomheder, der har modtaget skriftlige påtaler, mens de øvrige sanktionsmuligheder kun er benyttet i mindre omfang. Antallet af sanktioner skal ifølge E&S ses i lyset af, at der for det første kun har været tale om mistanke fra revisors side, og at det for det andet er meget svært efterfølgende at løfte bevisbyrden.

56. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at med hensyn til revisorerne arbejdsopgaver varetoges disse i henhold til kontrolvejledningsmateriale udarbejdet af et konsulentfirma for E&S. Revisorernes kontrolrapporter indeholdt oplysninger om virksomhederne, herunder en beskrivelse af gennemgangen samt en række regnskabs- og nøgletalsanalyser. En del af oplysningerne i rapporterne anvendte styrelsen ikke i sit kontrolarbejde, og oplysningerne indrapporteredes ikke i styrelsens database. Det var ikke et krav, at kritikpunkter skulle afrapporteres på en operationel måde, der gav styrelsen mulighed for at reagere med passende sanktionsmuligheder.

57. Rigsrevisionen har foretaget en mindre stikprøvevis gennemgang af E&S' behandling af rapporter med kritiske bemærkninger fra revisionsfirmaerne. Sagerne er udvalgt af E&S, og Rigsrevisionen finder, at disse sager er uklare og i nogle tilfælde ikke opfylder kravene for god sagsbehandling, idet der i visse tilfælde mangler sagsreferater og dokumentation for afklaring af foretagne valg.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at E&S ikke systematisk har fulgt op på de kritiske forhold i rapporterne. Fx har man ikke i alle tilfælde anmodet virksomhederne om redegørelser for de kritiske forhold samt dokumentation for, at forholdene var bragt i orden.

58. Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at E&S siden juli 2000 har indført et nyt elektronisk indberetningsskema, som revisorerne benytter sig af. Kontrolskemaet er opbygget således, at revisorerne skal vurdere arten af en overtrædelse, herunder om der er tale om mindre-graverende, graverende eller meget-graverende forhold. E&S har ved samme lejlighed udarbejdet en ny vejledning, der bl.a. indeholder eksempler inden for de forskellige kategorier.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at stedlige besøg hos virksomhederne er en af de væsentligste kontrolforanstaltninger til at sikre, at virksomhederne ikke misbruger ordningen, jf. E&S' formål med kontrollen. I lyset af at E&S overtog Hjemmeserviceordningen fra kommunerne pr. 1. januar 1997, er det Rigsrevisionens generelle opfattelse, at de stedlige kontrolbesøg hos de enkelte virksomheder burde have væ-

ret iværksat før foråret 1998 og endeligt indkørt på et tidligere tidspunkt end juli 2000.

Rigsrevisionen finder, at den nævnte procedure, hvor vurdering af det givne kritisable forhold i langt højere grad lægges hos revisionsfirmaet, der er til stede hos hjemmeservicefirmaet og besigtiger forholdene, er langt mere tilfredsstillende end den hidtidige procedure. Rigsrevisionen skal i den forbindelse pege på, at afrapporteringen altid bør ske målrettet efter forhold af kontrolmæssig interesse, og at der afstås fra at indsamle og afrapportere forhold, der ikke er aktuelt behov og interesse for. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at ministeriet har oplyst, at denne procedure er iværksat i juli 2000 og i overensstemmelse med Rigsrevisionens anbefalinger. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at der nu er udarbejdet vejledninger til virksomhederne, som revisorerne kan udlevere efter behov.

Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang af E&S' sager viste eksempler på utilfredsstillende sagsbehandling. Rigsrevisionen kan derfor nære tvivl om, hvorvidt en mere systematiseret og opfølgende sagsbehandling ikke i enkelte tilfælde kunne have medført en anden afgørelse med flere sanktioner til følge.

#### d. Undersøgelse af gyldig erhvervsansvarsforsikring

59. Hjemmeservicevirksomhederne har ifølge lovens § 4 pligt til at tegne en gyldig erhvervsansvarsforsikring, som dækker skader påført husstandens personer og ting. Dette kontrolleres i forbindelse med optagelse af virksomheden i Hjemmeserviceordningen. E&S gennemførte endvidere i årene 1997-1999 en stikprøvekontrol hos ca. 10 % af virksomhederne. I **tabel 5** vises en opgørelse heraf.

**Tabel 5. Undersøgelse af gyldig erhvervsansvarsforsikring**

	1997	1998	1999
	----- Antal -----		
Udvalgte virksomheder .....	340	363	406
Virksomheder med manglende forsikring .....	17	19	30
	----- % -----		
Virksomheder med mangler .....	5	5	7
Kilde: E&S.			

60. Tabel 5 viser, at der i perioden 1997-1999 har været en mindre stigning fra 5 % til 7 % af virksomheder, der manglede ansvarsforsikring.

**Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at E&S' forretningsgangsbeskrivelse og procedure for kontrol af erhvervsansvarsforsikring er tilfredsstillende.

**e. Mårettede enkeltundersøgelser**

61. Til supplerung af de mere systematiske kontroller udfører styrelsen tillige målrettede enkeltundersøgelser på grundlag af henvendelser fra kommuner, borgere og virksomheder. På grund af mistanke om overtrædelse af loven har man i 1999 bedt 25 virksomheder om redegørelser. På baggrund heraf er 8 virksomheder udelukket af ordningen, ligesom 4 har modtaget krav om tilbagebetaling. Der henvises i øvrigt til afsnit IV.C.b. Anvendelse af saldomeddelser.

**Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen anser det for tilfredsstillende, at der til supplerung af en mere systematisk kontrol tillige eksisterer en procedure i form af særskilt behandling af enkeltstående individuelle henvendelser.

**f. Samarbejdet med kommunerne**

62. Under den tidligere lov om statstilskud til hjemmeservice (lov nr. 455 af 30. juni 1993) henlå kompetencen vedrørende bl.a. kontrol med ordningen under de enkelte kommunalbestyrelser. Kommunerne kunne i henhold til lovens § 5 iværksætte særlige kontrolforanstaltninger med de arbejder, hvortil der kunne ydes tilskud.

Ifølge 1996-loven skal E&S' administration af loven ske i et samarbejde med kommunerne, således at kommunerne medvirker ved undersøgelse af, om loven er overholdt.

63. I 1996 blev der efter forhandling afsat årlige beløb på 4,6 mio. kr. (1996-niveau) til kommunernes administration af Hjemmeserviceordningen opdelt på opgaven vedrørende optagelse af virksomhederne samt efterfølgende kontrol. Beløbsrammen blev fordelt over bloktilskudsordningen.

Til kontrol af, om den enkelte virksomhed yder hjemmeservice og tilskud i henhold til loven, blev der afsat 1,2



mio. kr., der ifølge E&S' udregninger var fremkommet ved, at der for landet som helhed var forudsat 77 årlige kommunale kontrolbesøg til en gennemsnitsomkostning på 15.000 kr. pr. kontrolbesøg. Det svarer til, at den enkelte kommune i gennemsnit skal foretage 1 kontrolbesøg hvert 3.-4. år. E&S har ikke kunnet oplyse over for Rigsrevisionen det præcise antal kommunale kontrolbesøg i den foreliggende periode, men efter det oplyste har der været tale om et meget begrænset antal.

Ifølge hjemmeservicelovens § 7 kan en virksomhed udelukkes fra Hjemmeserviceordningen, hvis virksomheden tilsidesætter god skik inden for branchen eller ikke følger bestemmelserne i de relevante kollektive overenskomster (herefter benævnt "ordnede forhold"). Til kontrol af "ordnede forhold" for virksomheder med ansatte blev der afsat 1,8 mio. kr., der forudsatte, at kommunerne skulle aflægge 115 årlige besøg. Der foreligger ingen opgørelser over antal kommunale kontrolbesøg vedrørende "ordnede forhold", men der formodes at være tale om et begrænset antal.

64. På baggrund af et ønske om at bygge på den erfaring, som kommunerne hidtil havde indhøstet på kontrolområdet, udgav E&S i samarbejde med kommunale embedsmænd i september 1997 en vejledning i, hvordan de forskellige former for kontrol, herunder udgående kontrol, kunne udføres i kommunalt regi.

Rapporten beskrev bl.a. forskellige former for kontrol, der kunne hindre eller afsløre misbrug. Rapportens elementer var tænkt som et redskab til inspiration i det fremtidige kontrolarbejde.

65. I juli 1998 udsendte E&S en orientering til kommunerne som opfølgning på afholdte temadage med deltagelse af 109 kommuner. Orienteringen omhandlede eksempler på mulige kontrolforanstaltninger samt materiale herom.

Det fremgår af denne orientering vedrørende kommunernes kontrolindsats, at "stort set ingen af de fremmødte kommuner havde udført nogen former for kontrol efter den nye ordnings ikrafttræden". Endvidere at kommunerne ønskede at kende "det præcise beløb, som kommunen modtager for administrationen af ordningen".

66. I efteråret 1999 udførte et privat konsulentfirma for E&S en undersøgelse af kommunernes faktiske medvirken i administrationen og kontrollen af hjemmeserviceloven. 211 kommuner deltog i undersøgelsen, og der blev udarbejdet en rapport i oktober 1999.

67. Det fremgår af rapporten, at med hensyn til administrationen i kommunerne vedrørende indstilling og optagelse af nye virksomheder vurderede langt hovedparten af kommunerne denne som klar og hensigtsmæssig.

68. Hvad angår kontrollerne, konkluderes sammenfattede i rapporten, "at kommunernes ikke er voldsomt engagerede i kontrollen af ordningen, idet ordningen kun betyder merarbejde og ikke giver nogen økonomisk gevinst, måske snarere tværtimod. Det drejer sig om forbrug af statslige midler, der skal kontrolleres og ikke kommunernes egne midler, hvilket formodentlig har en betydning for interessen for kommunernes side".

69. I rapporten omtales også arbejdsdelingen mellem E&S og kommunerne vedrørende kontrolopgaver. Denne opleves ifølge rapporten "langt fra af alle kommuner som entydig og hensigtsmæssig".

En række (især mindre) kommuner ønskede en mere klar opgavefordeling, idet de fandt, at kontrolfunktionen befandt sig i en "grå zone". Hvis kontrollen skulle gøres effektiv, pegede disse kommuner på, at der skulle udstikkes klare retningslinjer for, hvad disse kommuner skulle gøre, og at kontrollen skulle udøves i tæt samarbejde med E&S grundet styrelsens store faglige ekspertise.

70. Ifølge rapporten blev der kun i meget beskednen grad udført udgående kontrolbesøg. 85 % af de undersøgte kommuner havde i perioden januar 1997 - juli 1999 ikke foretaget et eneste stedligt kontrolbesøg, og kommunernes kontrol begrænsede sig primært til at undersøge, hvorvidt de enkelte virksomheder har gæld til det offentlige, samt om der er tegnet den lovpligtige ansvarsforsikring. Med hensyn til kommunernes kontrolbesøg vedrørende "ordnede forhold" havde mere end 90 % af kommunerne ikke foretaget sådanne.

71. E&S indledte i november 1999 forhandlinger med Kommunernes Landsforening med henblik på udarbejdelse af klarere retningslinjer på området.

Ministeriet har oplyst i oktober 2000, at der på et møde den 24. august 2000 blev indgået en endelig aftale mellem parterne om udførelse af kontrolbesøg. Aftalen indebærer efter det oplyste, at E&S i langt højere grad påtager sig en koordinerende rolle, hvorefter kommunernes kontrolbesøg bliver koordineret med revisorernes kontrolbesøg. Kontrolopgaven med de ”ordnede forhold” lægges sammen med den almindelige kontrol, hvorefter kommunerne med virkning fra 2001 ud fra en samlet beløbsramme på 3 mio. kr. skal gennemføre 175 besøg.

Kontrollerne vil blive udført efter de samme retningslinjer, som de 2 revisionsfirmaer benytter. Valget af virksomheder koordineres med E&S, ligesom resultatet af kontrollen indrapporteres af den enkelte kommune til E&S i henhold til de nye elektronisk baserede indberetningsskemaer. Aftalen vil blive evalueret i 2002.

Rigsrevisionen finder, at den enkelte kommune næppe før aftalen af 24. august 2000 kunne antages at udføre arbejdsopgaver vedrørende de almindelige kontrolbesøg i en grad, hvor der kunne indarbejdes hensigtsmæssige og dækkende forretningsgange med kontrolprocedurer. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at denne opgaves indhold, herunder det af E&S udarbejdede materiale, vanskeliggjorde etableringen af en procedure, der i gennemsnit skulle varetages af kommunen hvert 3.-4. år.

Efter den nye procedure, hvor kommunerne skal foretage 175 årlige besøg, vil den enkelte kommune i gennemsnit højst skulle gennemføre 1 kontrolbesøg ved 1 virksomhed om året, mens E&S' revisionsfirmaer hver udfører 100 besøg om året.

Ministeriet har tilkendegivet som sin opfattelse, at den indgåede aftale på den ene side tilgodeser behovet for at gøre brug af kommunernes lokalkendskab, og på den anden side er tilrettelagt på en sådan måde, at administrationen er overskuelig.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at der fra E&S' side er iværksat en lang række initiativer, og at der eksisterer et stort materiale om kontrolopgaver mv. Rigsrevisionen finder det dog util-

fredsstillende, at E&S ikke løbende har fulgt op på antallet af hidtil foretagne kommunale kontrolbesøg, såvel vedrørende de almindelige kontrolbesøg som undersøgelserne af "ordnede forhold".

Ud fra sin erfaring med kontrolopgaver må Rigsrevisionen fortsat nære tvivl om, hvorvidt en almindelig kontrolopgave kan tilrettelægges hensigtsmæssigt efter en model, hvor stordriftsfordelene og de tilrettelagte procedurer ved de 2 revisionsfirmaer ikke umiddelbart kan overføres til tilrettelæggelsen af faste og indarbejdede procedurer ved 275 kommuner. Rigsrevisionen finder, at det, når aftalen skal evalueres i 2002, bør indgå, om denne arbejdsdeling er hensigtsmæssig.

#### **g. Samarbejdet med Told•Skat**

72. Det er et krav i hjemmeserviceloven, at virksomheder optaget under ordningen skal være momsregistrerede, ikke må afgive urigtige eller mangelfulde oplysninger til Told•Skat, ligesom der ikke må oparbejdes gæld til det offentlige på over 50.000 kr.

73. Ifølge hjemmeserviceloven er der åbnet mulighed for, at E&S og Told•Skat kan udveksle oplysninger vedrørende de enkelte hjemmeservicevirksomheder, således at begge myndigheder kan anvende oplysningerne til kontrolbrug. Ifølge lovforslagets bemærkninger har et tættere samarbejde med told- og skattemyndighederne til formål hurtigere at opdage misbrug af ordningen.

74. E&S udveksler oplysninger om tilskuds- og omsætningstal samt registreringsforhold med Told•Skat hvert kvartal. Hovedparten af hjemmeservicevirksomhederne indberetter moms hvert halve år. Oplysninger om gæld indberettes til E&S af de enkelte Told og Skatteregioner, i det omfang Told og Skatteregionerne er opmærksomme på gældsproblematikken. På baggrund af oplysninger fra Told•Skat udelukkede E&S henholdsvis 224 og 142 virksomheder grundet manglende momsregistrering i 1998 og 1999, mens henholdsvis 12 og 15 virksomheder i 1998 og 1999 blev udelukket af ordningen grundet gæld til Told•Skat eller kommunerne.

75. Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at det for en virksomhed ikke vil kunne svare sig at benytte sig af misbrug

med CPR-nr., medmindre man samtidig snyder med moms- og skatteindbetalingerne. Den kvartalsvise udveksling af oplysninger med Told•Skat skal sikre, at dette ikke sker.

Rigsrevisionen er ikke bekendt med, hvilken fremgangsmåde misbrugere af CPR-nr. anvender, men må umiddelbart være af den opfattelse, at misbruget af CPR-nr. næppe foregår uden økonomisk vinding for øje. Rigsrevisionen kan endvidere henvide til, at brugen af saldomeddelelser har afdækket, at der har eksisteret et omfattende misbrug af CPR-nr., jf. afsnit IV.C.b, på trods af den hidtidige udveksling af oplysninger med Told•Skat.

76. E&S har som hovedregel ikke krævet tilskud tilbagebetalt, hvis virksomheden i en vis periode ikke har været momsregistreret eller har haft en gæld over 50.000 kr. E&S har oplyst over for Rigsrevisionen, at det dels ikke drejede sig om store beløb, dels krævede et meget stort arbejde med at klargøre, hvorvidt tilskuddet drejede sig om et arbejde udført før, fx en momsregistrering var ophørt. Rigsrevisionen anser det for væsentligt, at E&S altid i videst muligt omfang søger uretmæssigt udbetalte beløb tilbagebetalt.

77. Ministeriet har oplyst i oktober, at E&S på et møde den 22. august 2000 indgik en samarbejdsaftale med Told•Skat. Formålet med samarbejdsaftalen er en nærmere definition af arbejdsopgavernes fordeling mellem de 2 myndigheder.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

E&S har givet Rigsrevisionen medhold i, at loven ikke er klar med hensyn til arbejdsopgavernes fordeling mellem de 2 myndigheder. Der har således i en periode på 3 år hersket uklarhed om samarbejdet, og Rigsrevisionen finder, at der på et langt tidligere tidspunkt burde være indgået en aftale mellem E&S og Told•Skat om tilrettelæggelsen af samarbejdet.

### **C. Lovændringen i 1999**

#### **a. Elementer i lovændringen**

78. Ved lov nr. 1091 af 29. december 1999 (1999-loven) ændredes Hjemmeserviceordningen med virkning fra 1.

januar 2000. Baggrunden for lovændringen var det stigende forbrug af og priser på hjemmeserviceydelser og særligt vinduespudsning, der herefter helt udgik som tilskudsberettiget arbejde. For havearbejdet blev tilskuddet nedsat til 35 %. Derudover medførte lovændringen bl.a. administrativ beføjelse til erhvervsministeren til at ændre bidragsprocenterne til hjemmeserviceydelser.

79. Endvidere skete der skærpelser på kontrolområdet, hvor en styrkelse af kontrollen med fx nye girokort, overvågning af ydelsesmønstre hos virksomhederne, udvidet kontrol af selskaber med begrænset ansvar samt udsendelse af saldomeddelelse mv. blev iværksat. I det efterfølgende afsnit har Rigsrevisionen vurderet anvendelsen af saldomeddelelser.

#### **b. Anvendelse af saldomeddelelser**

80. Ifølge rapporten om "Kontrolopgaver i Hjemmeserviceordningen" fra september 1997, som blev udarbejdet i et samarbejde mellem E&S og udvalgte kommuner, var erfaringerne fra kommunerne i perioden indtil 1997, "at kontrollen af virksomhederne via henvendelse til kunderne havde en præventiv effekt på forekomsten af misbrug", og at "fordelene ved metoden klart opvejede ulemperne". E&S tilkendegav på daværende tidspunkt, at man derfor anså kundekontrollen "som et vigtigt element i den samlede kontrolprocedure".

Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at en sådan kontrolforanstaltning blev overvejet allerede i 1996, men "på baggrund af politiske beslutninger, baseret på de økonomiske konsekvenser af forskellige kontrolmuligheder, blev det besluttet ikke at anvende denne kontrolform".

81. Med virkning fra maj 2000 har E&S iværksat en kvartalsvis kontrolprocedure, hvorefter der fremsendes saldomeddelelser til 500 husstande, der belyser de ydelser, husstanden har købt for en given periode hos et eller flere hjemmeservicevirksomheder.

Den udsendte saldomeddelelse vedlægges en frankeret svarkuvert, som kunden bedes benytte til at returnere sine bemærkninger til E&S, hvis vedkommende finder uoverensstemmelser mellem det arbejde, der er udbetalt tilskud til, og det arbejde der rent faktisk er udført.

82. Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at med virkning fra foråret 2000 har E&S tillige iværksat en procedure med ”målrettede saldomeddelelser” til husstande, hvor E&S har formodning om, at der kan være noget galt i en virksomhed. Anvendelsen af denne metode kan bl.a. være relevant, hvis

- virksomheden har en meget stor vækst i omsætningen,
- en gruppe af kunder ikke har bopæl i nærheden af virksomhedens adresse,
- tilskudsbeløbene til den enkelte kunde overstiger det, man kan forvente baseret på ydelsestypen og kundens adresse,
- virksomheden ikke har indberettet moms, og
- et selskab har haft betydelig omsætning, men er oversendt til tvangsopløsning.

Særligt med hensyn til misbrug af CPR-nr. vil E&S fremover tillige udsende saldomeddelelser til kunder, hvor tilskuddet til nystartede virksomheder overstiger en vis grænse de første 6 måneder. Tiltaget er indført for at understøtte kontrollen med samkørsel med Told•Skat.

83. E&S har valgt at udsende saldomeddelelser, der alene kræver besvarelse, såfremt kunden konstaterer uoverensstemmelser. I modsætning hertil er saldobekræftelsen, der kræver, at den enkelte kunde ved sin underskrift bekræfter korrektheden af ydelserne.

Ifølge lovens § 6, stk. 3, er der klar hjemmel til at kræve oplysninger fra kunderne, herunder dokumentation for at betingelserne for tilskud er opfyldt. I ovennævnte rapport fra 1997 er klart tilkendegivet som procedure, at husstanden anmodes om ”at returnere en bekræftelse på, at de registrerede oplysninger er korrekte”, dvs. anvendelse af en saldobekræftelse.

84. Vedrørende de første 500 udsendte saldomeddelelser har ministeriet i oktober 2000 oplyst, at E&S’ undersøgelser viste, at der blev returneret 51 saldomeddelelser. Efter en nøjere gennemgang blev 11 identificerede til opfølgning. Af disse genkender 8 kunder ikke en eller flere ind-

betalinger på saldomeddelelserne. Heraf er 3 af kunderne børn, hvoraf den yngste er 1½ år. 2 kunder mener, at indbetalingerne på girokortene er væsentlig højere end det beløb, de selv har betalt kontant til virksomheden. I det sidste tilfælde er kunden afgået ved døden 3 måneder forinden, fakturaen er indbetalt.

De pågældende virksomheder er udmeldt til kontrol. Resultatet af de 2 revisionsfirmaers kontrol er ikke kendt.

85. På baggrund af de målrettede saldomeddelelser har E&S indtil videre i år foretaget ca. 10 politianmeldelser, hvor der er mistanke om udbetaling af uretmæssige tilskud. De uretmæssige tilskud andrager ca. 3,5 mio. kr. baseret på E&S' foreløbige skøn. Sagerne efterforskes fortsat hos politiets bedrageriafdelinger.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at anvendelse af saldomeddelelser er en af de væsentligste kontrolforanstaltninger ved Hjemmeserviceordningen, idet kunderne her inddrages i kontrollen.

Med hensyn til ministeriets oplysning om at brugen af saldomeddelelser blev fravalgt i 1996 "på baggrund af politiske beslutninger, baseret på de økonomiske konsekvenser", er det en ny oplysning for Rigsrevisionen, at man i 1996 overvejede de forskellige kontrolmuligheder ud fra økonomiske konsekvenser.

Rigsrevisionen finder ikke, at denne kontrolform er særlig omkostningskrævende, men at den har en stor præventiv effekt, ligesom den ved ministeriets anvendelse i 2000 har vist sig som et vigtigt element i kontrolindsatsen.

Rigsrevisionen finder det derfor utilfredsstillende, at ministeriet først med virkning fra foråret 2000 har iværksat denne vigtige procedure.

## V. Kontrollerne og administrationen i hjemmeservicevirksomhederne

86. Formålet med de etablerede kontroller er ifølge E&S' årsrapporter om hjemmeservice at sikre, "at enkelte virksomheder ikke misbruger ordningen og dermed ødelægger mulighederne for de mange seriøse virksomheder, som ønsker et sundt erhverv med et godt omdømme".



87. På baggrund heraf har ministeriet etableret en bred vifte af forskellige kontroller involverende en lang række aktører. Ud over kontrollerne i forbindelse med de ca. 1,9 mio. årlige udbetalinger finder Rigsrevisionen, at de væsentligste kontrolforanstaltninger er de stedlige besøg hos de enkelte hjemmeservicevirksomheder samt saldomeddelelser, idet disse kontroller giver mulighed for at verificere de forhold, der ligger til grund for de enkelte udbetalinger.

Anvendelse af bl.a. saldomeddelelser har afdækket et antal misbrugssituationer, hvor virksomheder har misbrugt tilfældige CPR-nr., ligesom de stedlige virksomhedsbesøg har afdækket en lang række kritisable forhold. Med virkning fra medio 2000 er disse tiltag endeligt indkørt, og Rigsrevisionen finder, at omfanget af de nuværende kontroller er tilfredsstillende.

Rigsrevisionen skal i øvrigt påpege, at det vil være meget vanskeligt at etablere dækkende kontrolforanstaltninger vedrørende forhold, hvor fx firma og kunde er enige om at udføre arbejde, der ikke er omfattet af ordningen eller udføre arbejde berettiget til 35 % tilskud som arbejde med 50 % tilskud.

88. Med hensyn til tilrettelæggelsen af kontrollerne finder Rigsrevisionen det væsentligt, at der eksisterer et enkelt, målrettet og effektivt kontrolsystem med brug af færrest mulige ressourcer. Kontrolforanstaltninger og deres tilrettelæggelse bør afspejle den foreliggende administration, der skal kontrolleres.

Jo mere hensigtsmæssig en administration er tilrettelagt, desto mindre er behovet for dels omfanget af en kontrolfunktion, dels antallet af kontroller. Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at der fokuseres på administrationen i de enkelte hjemmeservicevirksomheder.

Undersøgelser viser, at etablering af eget firma kan give problemer i forbindelse med de administrative forhold, og dette i særdeleshed for hjemmeserviceerhvervet. Rigsrevisionen kan tillige henviser til de 2 revisionsfirmaers undersøgelser, hvor op imod 38 % af de undersøgte virksomheder har problemer med fakturering og 22 % med bogføring.

89. Med virkning fra 1. januar 2000 trådte en 3-årig lov om ErhvervsService i kraft. Ordningens formål er at lette

de administrative byrder for især de mindre virksomheder. Målet er, at de mindre virksomheder trygt kan overlade deres administrative opgaver til professionelle Erhvervs-Service-leverandører og koncentrere sig om det, de er bedst til – nemlig til deres kerneforretning. Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at E&S har informeret herom til hjemmeservicevirksomhederne i styrelsens nyhedsbrev for oktober måned 2000.

90. I rapporten ”Hjemmeservice – en analyse af best practice-erfaringer” fra oktober 1999 udarbejdet af Teknologisk Institut omtales en såkaldt ”bureau-model”, der bygger på samme princip. Idéen er, at mindre hjemmeservicefirmaer kan købe hjælp og vejledning vedrørende etablering, markedsføring, administration samt kvalitetssikring hos en såkaldt bureauvirksomhed.

91. Erhvervsfremme Styrelsen har for perioden 1999-2002 indgået en rammeaftale på 5 mio. kr. årligt med den selv-ejende institution Teknologisk Informations Center – Danmark (TIC) om udvikling af lokale rammebetingelser til ledelsesmæssig kompetenceudvikling inden for hjemmeservice. I 8 regioner over hele landet arbejder konsulenter med rådgivning og vejledning til virksomhederne. I forbindelse med dette arbejde er der udarbejdet et forslag om en andelsselskabsmodel, der bl.a. kan varetage administrative opgaver for tilknyttede hjemmeservicevirksomheder.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder sammenfattende, at omfanget af kontroller med virkning fra medio 2000 er tilfredsstillende, og at der ikke er behov for at iværksætte yderligere kontroltiltag.

Rigsrevisionen anser det for væsentligt, at der eksisterer et enkelt, målrettet og effektivt kontrolsystem med brug af færrest mulige ressourcer. Rigsrevisionen finder generelt, at der bør ske en umiddelbar styrkelse af virksomhedernes administration, og at der allerede foreligger forskellige modeller, der kan overvejes anvendt.

## VI. Erhvervsfremme Styrelsens løn- og prisovervågning

92. Den væsentligste ændring i 1996-loven vedrørte tilskuddet, der blev ændret fra et tilskud på 85 kr. pr. times arbejde til at udgøre 50 % af det fakturerede beløb inkl. moms. Som følge heraf blev det besluttet, at der skulle foretages en løbende opfølgning med løn- og prisudviklingen. Ifølge lovforslagets bemærkninger til 1996-loven skulle der udarbejdes kvartalsvise opgørelser over løn- og prisudviklingen i hjemmeserviceerhvervet.

93. Med hensyn til lønudviklingen blev det anført, at såfremt indførelse af 50 %-modellen medførte, at timelønningerne i hjemmeserviceerhvervet blev højere end i sammenlignelige brancher, skulle ordningen ifølge lovforslaget tages op til revision snarest.

94. Hvad angår prisudviklingen var der ifølge lovforslagets bemærkninger en anden selvstændig forudsætning. Ordningen skulle snarest tages op til revision, såfremt den gennemsnitlige faktureringspris oversteg 170 kr. i timen. Dette prisloft på 170 kr. skulle pristalsreguleres i overensstemmelse med personskattelovens § 20.

95. Opgaven med overvågning af løn- og prisudviklingen i hjemmeserviceerhvervet blev efter indgået kontrakt overdraget af Erhvervsfremme Styrelsen til et privat konsulentfirma. Opgaven blev varetaget af firmaet på baggrund af kvartalsvise telefoniske interviews med 610 repræsentativt udvalgte virksomheder. Prisen for interviewundersøgelsen udgjorde i 1997 ca. 295.000 kr., stigende til ca. 316.000 kr. i 1998 og 1999.

96. Lønudviklingen i hjemmeserviceerhvervet har ifølge opgørelserne ikke oversteget udviklingen i sammenlignelige brancher. Der sammenlignes med Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik for rengøring, bygningsrengøring og vinduespolering samt anlægsgartnerarbejde.

97. Med hensyn til prisudviklingen og grænsen på de 170 kr. fremgår det af rapporten for 2. kvartal 1997, at den samlede gennemsnitspris var på 175,28 kr., og niveauet

oversteg derved det i lovbemærkningerne fastsatte maks. på 170 kr.

På baggrund af afrapporteringen for 2. kvartal 1997 besluttede regeringens Økonomiudvalg i december 1997, at man fremover ville nøjes med én årlig afrapportering i stedet for kvartalsvise rapporteringer som angivet i lovforslagets bemærkninger. De årlige rapporter blev efter forelægelse for Økonomiudvalget offentliggjort i henholdsvis april 1998, juni 1999 og marts 2000.

Gennemsnitsprisen for 3. og 4. kvartal 1997 var henholdsvis 170,55 kr. og 166,87 kr. For 1998, hvor det regulerede prisloft var 175 kr., udgjorde de gennemsnitlige tal i årets 4 kvartaler henholdsvis 176,33 kr., 181,46 kr., 190,53 kr. og 193,73 kr.

98. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger ved lovændringen i 1999, at ”da resultatet for 1998 blev kendt i foråret 1999, viste det sig, at den gennemsnitlige faktureringspris lå på 186 kr. pr. time og dermed ca. 6 % højere end loftet, der i 1998 var pristalsreguleret til 175 kr.”.

99. I forbindelse med lovændringen i 1999 valgte man ikke længere at have fastsat en grænse for prisudviklingen som eksempelvis de 170 kr. Det afgørende er ifølge lovforslagets bemærkninger, at der ikke sker en uhensigtsmæssig forøgelse af lønninger eller avancer, idet der i så tilfælde vil være tale om ”tilskudsspild”. Det fremgår tillige af bemærkningerne, at hvis der opstår risiko for, ”at det på finansloven afsatte beløb overskrides, iværksætter erhvervsministeren en nærmere vurdering af, om dette skyldes ”tilskudsspild”. Hvis dette er tilfældet, tager erhvervsministeren initiativ til at justere ordningen. For at sikre at grundlaget for en sådan vurdering er til stede, følges udviklingen i lønninger, avancer og effektivitet løbende”.

Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at analysen af, hvorvidt der foreligger ”tilskudsspild”, omfatter 4 tiltag. For det første sker der en prisudviklingsanalyse, for det andet løbende rentabilitetsanalyser, for det tredje løbende undersøgelser af ”ordnede forhold” for ansatte i virksomhederne og for det fjerde undersøgelse af de faktiske indtjeningsforhold for erhvervet.

100. Opgaven med overvågning af erhvervet er med virkning fra 2000 overgået til E&S. Undersøgelstrukturen er bevaret, men konsulentfirmaet skal fremover foretage sammenligninger med de stikprøvevis indhentede oplysninger og de oplysninger, som indhentes ved revisionsfirmaernes kontrolbesøg, ligesom E&S som noget nyt hvert kvartal retter henvendelse til ca. 500 brugere af ordningen for at høre deres opfattelse af pris- og lønniveauet. Prisen er som følge heraf fastsat til ca. 510.000 kr. ekskl. moms årligt. Det fremgår af kontrakten med konsulentfirmaet, at der skal ske kvartalsvis afrapportering af tabeloplysninger samt en endelig årsrapport.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det var en selvstændig forudsætning, at ordningen skulle tages op til revision, hvis den gennemsnitlige faktureringspris oversteg 170 kr. Det var endvidere en forudsætning, at der skulle udarbejdes kvartalsvise opgørelser herover. Erhvervsfremme Styrelsens løn- og prisovervågning af erhvervet viste, at denne grænse blev overskredet allerede i 2. kvartal 1997. Regeringens Økonomiudvalg besluttede på baggrund af denne afrapportering, at man fremover ville nøjes med en årlig afrapportering. Først i efteråret 1999 blev Folketinget inddraget i en ændring af ordningen.

Ministeriet har i oktober 2000 tilkendegivet som sin opfattelse, at "hyppigheden i afrapporteringerne ikke har været afgørende for, hvornår regeringens Økonomiudvalg har valgt at tage Hjemmeserviceordningen op til revision".

Rigsrevisionen må konstatere dels at lovforslagets forudsætning om, at der skulle udarbejdes kvartalsvise opgørelser over løn- og prisudviklingen ikke blev efterlevet, dels at Folketinget blev inddraget på et senere tidspunkt end forudsat i lovforslagets bemærkninger.

## **VII. Effekten af Hjemmeserviceordningen**

101. Nærværende undersøgelse er primært fokuseret på kontrolindsatsen. I forbindelse med drøftelserne med de 2 styrelser og gennemgangen af det indhentede materiale har Rigsrevisionen indhentet oplysninger om, hvorvidt og i hvilken grad der primært i Erhvervsministeriets regi er foretaget undersøgelser af effekten af Hjemmeserviceordningen.

102. Ifølge lovforslagets bemærkninger har Hjemmeserviceordningen et trestrengt formål. Tilskuddet til forbrugernes køb af husholdningsydelser skal mindske forbrugernes incitament til at købe sort husholdningsarbejde, fremme beskæftigelsesmulighederne for kortuddannede samt aflaste travle familier og ældre.

103. Med hensyn til det sorte arbejde er der ikke i Erhvervsministeriets regi gennemført særskilte undersøgelser af, om ordningen har bidraget til at reducere det sorte husholdningsarbejde. Ministeriet har oplyst i oktober 2000, at Erhvervsfremme Styrelsen vil gennemføre en sådan undersøgelse i løbet af efteråret 2000.

Rockwool Fondens Forskningsenhed fortager løbende målinger af "den sorte sektor". I et nyhedsbrev fra marts 1999 anslås, at det sorte arbejde i perioden 1996-1998 er forøget med 15 %. Fondens målinger belyser dog ikke særskilt udviklingen i sort husholdningsarbejde som fx rengøring og havearbejde udført for private husholdninger.

Med hensyn til ordningens evne til at aflaste travle familier og ældre har ministeriet efterfølgende fremhævet, at Socialforskningsinstituttet på vegne af Erhvervsfremme Styrelsen udarbejdede en rapport herom i maj 1999. Rapporten viser bl.a., at blandt familier med små børn er der 50 % flere brugere af hjemmeservice end i andre befolkningsgrupper. De travle familier får primært hjælp til rengøring. Også ældre er store forbrugere af hjemmeservice. De efterspørger typisk havearbejde og andet fysisk krævende arbejde.

104. Ordningen har tillige til formål at skabe beskæftigelse for kortuddannede. Erhvervsfremme Styrelsen har i juli 2000 udgivet en rapport om "Hjemmeservice – En analyse af de beskæftigede for 1997". Der konkluderes bl.a., at ordningen skaber beskæftigelse for kortuddannede og ledige, samt at der er flere kvinder og yngre personer inden for hjemmeservice, ligesom der i højere grad skabes beskæftigelse for nydanskere.

105. Med hensyn til den konkrete beskæftigelseseffekt har E&S i virksomhedsregnskabet for 1997 skønnet ud fra omsætningen, at der er skabt 3.500 fuldtidsstillinger fordelt på ca. 10.000 personer.

I 1998 fremgår disse oplysninger af E&S' årsrapport om hjemmeservice. Der anføres, at "erhvervets samlede omsætning har skabt mellem 10-12.000 arbejdspladser, eller hvad der med et forsigtigt skøn svarer til 4.000 fuldtidsstillinger".

I 1999 årsrapporten fra E&S er effekten ikke omtalt. I et notat til departementet af 20. januar 2000 har E&S skønnet beskæftigelsen til 5.015 fuldtidsstillinger.

106. De skønnede tal for beskæftigelseeffekten er fremkommet ved, at E&S har divideret årets omsætning med den gennemsnitlige timepris, og dernæst forudsat, at kun 70 % af arbejdstiden anvendes på fakturerbart arbejde, mens de øvrige 30 % af tiden anvendes på opgaver, der ikke kan faktureres. E&S har hentet fordelingsnøglen 70/30 i Erhvervsfremme Styrelsens rapport fra august 1995 om "Midtvejsstatus for hjemmeservice-ordningen". Forudsætningen for fordelingsnøglen fremgår derimod ikke af rapporten.

Ifølge den tidligere nævnte rapport om "Hjemmeservice – en analyse af best practice-erfaringer" rejses der tvivl om denne beregning, idet det påpeges, at forudsætningerne for beregningerne er "noget overvurderede", idet bl.a. erfaringen fra Teknologisk Informations Center og de regionale konsulenter viser, at andelen af ikke-fakturerbare timer kun ligger på 10-15 %.

Såfremt der i stedet for E&S' forudsætning, om en fordeling på 70/30 vedrørende fakturerbare/ikke-fakturerbare timer anvendes en forudsætning om en fordeling på 85/15, udgør beskæftigelseeffekten i 1999 kun 4.129 fuldtidsstillinger. Som nævnt udgør effekten efter E&S' model 5.015 fuldtidsstillinger.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

De forskellige vurderinger af fordelingen mellem fakturerbare og ikke-fakturerbare timer rejser efter Rigsrevisionens opfattelse tvivl om, hvorvidt de talstørrelser, E&S har oplyst vedrørende beskæftigelseeffekten, er dækkende og korrekte.

Henset til, at Hjemmeserviceordningen har eksisteret siden 1993 og fra 1997 som en permanent ordning med en statslig årlig udgift på 612 mio. kr. i 1999, finder Rigsrevisionen, at der på nuværende tidspunkt burde være foretaget en samfundsøkonomisk effektanalyse. Ministeriet har i oktober 2000 oplyst, at Erhvervsfremme Styrelsen i løbet af efteråret,

som et supplement til formålsanalyserne, iværksætter en samfundsøkonomisk analyse af Hjemmeserviceordningen.

Rigsrevisionen finder, at der i forbindelse hermed med fordel kan ske en samlet statusgennemgang og vurdering af det store antal rapporter, der gennem årene er udarbejdet om Hjemmeserviceordningen, herunder overvejelse af, hvilke fremtidige tiltag der er behov for, og i hvilket regi dette skal ske.

### **VIII. Forløbet vedrørende budgetteringen af finanslovbevillingen for 1999**

107. I forbindelse med forberedelsen af finanslov 1999 blev der i foråret 1998 ifølge E&S rejst tvivl om, hvorvidt en foreslået finanslovbevilling var tilstrækkelig til at dække en mulig fortsat vækst i hjemmeserviceerhvervet. På baggrund heraf udarbejdede E&S "Notat om Finanslovbevilling 1999 til hjemmeservice" i juni 1998. I notatet vurderes bevillingsbehovet i forhold til følgende 3 fremskrivninger af udviklingen i hjemmeserviceerhvervet:

1. *Forbruget i 1999 ville svare til det forventede forbrug i 1998.* Dette ville forudsætte en stagnation i hjemmeserviceerhvervets udvikling. I så fald ville den foreslåede bevilling for 1999 med overførsler fra de foregående år i alt 450,3 mio. kr. kunne slå til. Prognosen for udgifter udgjorde 440,9 mio. kr.
2. *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens "bedste bud" på udviklingen uden en planlagt markedsføringskampagne.* Vurderingen var en omsætningsfremgang på ca. 25 %. I så fald ville der mangle ca. 100 mio. kr. i forhold til den foreslåede bevilling. Prognosen for udgifter udgjorde 550,9 mio. kr.
3. *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens "bedste bud" på udviklingen med en planlagt markedsføringskampagne.* Vurderingen var en omsætningsfremgang på op til ca. 35 %. I så fald ville der mangle ca. 135 mio. kr. i forhold til den foreslåede bevilling. Prognosen for udgifter udgjorde 585,1 mio. kr.

108. Ministeriet besluttede ikke at iværksætte den planlagte markedsføringskampagne, som indgik i fremskriv-



ning nr. 3. Erhvervsministeriet valgte imidlertid at tilside-sætte styrelsens bedste bud i fremskrivning nr. 2 og fastholde den oprindeligt foreslåede bevilling i fremskrivning nr. 1, der forudsatte stagnation i udviklingen. Ministeriet har bl.a. oplyst over for Rigsrevisionen, at ”usikkerhed om forventningerne til væksten i erhvervet, faldet i forbruget fra 1996 til 1997 og tidligere års høje skøn var medvirkende årsager til, at Erhvervsministeriet budgetterede forsigtigt ved budgetlægningen medio 1998 og derfor valgte at anvende den første fremskrivning”.

109. Det fremgår imidlertid af E&S’ notat fra juni 1998, at der i første halvår 1998 var en vækst i tilskudsudbetalingerne på 55 % i forhold til den tilsvarende periode året før, og at E&S med et forsigtigt skøn forventede en vækst på 25 % i sidste halvdel af 1998.

I marts 1998 udarbejdede Socialforskningsinstituttet for Erhvervsfremme Styrelsen en rapport om ”Brug og vurdering af hjemmeservice-ordningen”. Undersøgelsen omtalte bl.a., at der på daværende tidspunkt var ”et stort potentielt marked for hjemmeservice”.

I en pressemeddelelse i august 1998 tilkendegav ministeren, at omsætningen var i stadig vækst og henviste til ovennævnte rapport og dennes bemærkninger om, at 89 % af brugerne af hjemmeservice var tilfredse med ydelserne. Ministeren tilkendegav endvidere, at ordningen var ”inde i en rivende udvikling”.

I E&S’ nyhedsbrev fra september 1998 anførtes, at ”hjemmeservice har fortsat vind i sejlene”, og ”at stadig flere husstande køber hjemmeservice”.

110. I **tabel 6** er anført en oversigt over bevillingerne for perioden 1994-2000.

**Tabel 6. Oversigt over bevillingen til Hjemmeservice 1994-2000**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Mio. kr. -----						
FL-bevilling .....	998	598	414	557	402	292	407
Videreført fra sidste års uforbrugte midler .....	0	0	0	0	204	153	14
<b>Totalt disponibel.....</b>	<b>998</b>	<b>598</b>	<b>414</b>	<b>557</b>	<b>606</b>	<b>445</b>	<b>421</b>
Forbrug .....	115	270	397	326	453	612	
Forskel.....	883	328	17	231	153	÷167	
Kilde: Erhvervsministeriet.							

Som det fremgår af tabel 6, udgjorde udgiften i 1999 i alt 612 mio. kr., hvilket var en overskridelse af det budgettede med 167 mio. kr. Merforbruget blev finansieret med Finansudvalgets vedtagelse af Akt 74 1/12 1999.

111. For så vidt angår 2000 blev bevillingen fastsat til 407 mio. kr., hvor der blev taget hensyn til lovændringens konsekvenser vedrørende bortfald og ændring af tilskud. Rigsrevisionen har noteret sig, at det af E&S' virksomhedsregnskab for 1999, der er afgivet i maj 2000, fremgår, at det må "forventes, at bevillingen i 2000 ikke kan dække den samlede forventede udbetaling af tilskud til hjemmeserviceerhvervet". Ministeriet har ved Akt 20 11/10 2000 fået en merbevilling på 83 mio. kr. til dækning af et skønnet merforbrug for 2000.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at der altid vil være en vis usikkerhed med at skønne forbruget af hjemmeserviceydelse, men skal i den forbindelse pege på, at E&S som central administrator for Hjemmeserviceordningen har datagrundlaget til at foretage aktuelle analyser og vurderinger af udviklingen. Rigsrevisionen finder, i lyset af de oplysninger, der var til stede forinden vedtagelsen af finansloven, at forudsætningen om en fuldstændig stagnation i væksten i 1999 næppe var realistisk, og at forslaget til bevilling derfor burde have været justeret i forbindelse med behandlingen af finanslovsforslaget i Folketinget.

Rigsrevisionen, den 7. november 2000

Henrik Otbo

/Morten Henriksen