



Beretning til Statsrevisorerne om
statens overførsler til kommuner
og regioner i 2010

November
2011

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Ministeriernes regnskabsaflægning	7
	A. Indledning	7
	B. Ministeriernes regnskabsaflægning på områder med statsrefusion.....	7
	C. Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflægning for statstilskud til kommunerne og regionerne	9
III.	Ministeriernes tilsyn med statsrefusionen	10
	A. Ministeriernes vurdering af revisionsberetningerne	10
	B. Ministeriernes svarskrivelser til kommunerne	12
	C. Ministeriernes overholdelse af fristen for afsendelse af svarskrivelser til kommunerne	14
IV.	Kommunernes administration af beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører.....	15
	A. Kontraktgrundlaget for indgåelse af aftaler med andre aktører om beskæftigelsesindsatsen	17
	B. Kommunernes tilsyn med andre aktørers beskæftigelsesindsats og behandling af personoplysninger	19
	C. Systemunderstøttelse af kommunernes brug af andre aktører.....	22
V.	Gennemgang af regionernes regnskaber	24
	A. Revision af regionernes regnskaber for 2009	24

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører 4 ministerområder fra statsregnskabet for 2010: § 15. Socialministeriet, § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

På flere af ministerområderne er der foretaget nybesættelse af ministerposten i regnskabsåret 2010, og ved regeringsskiftet i 2011 har der været en ressortomlægning, der betyder, at det i dag er en anden minister, der har ansvaret for områderne. Hertil kommer, at revisionsager omtalt i denne beretning i flere tilfælde udspringer af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet. På den baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at oplyse alle ministrene.

I. Introduktion og konklusion

1. Staten overførte 334,5 mia. kr. i 2010 til kommuner og regioner, hvilket er knap halvdelen af statens nettoudgifter. Overførslerne bestod af refusion af en række af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser og blev administreret af Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet). Overførslerne bestod endvidere af statstilskud til kommuner og regioner, som blev administreret af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ministeriernes udgifter fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Statens overførsler til kommuner og regioner i 2010 fordelt på ministerområde (Mia. kr.)

	Kommuner	Regioner
Statsrefusion:		
Beskæftigelsesministeriet	168,8	
Socialministeriet	3,9	
Integrationsministeriet	1,4	
Statstilskud:		
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	80,9	79,5
I alt	255,0	79,5

Af tabel 1 kan det udledes, at statsrefusionen til kommunerne var på 174,1 mia. kr. i 2010 og dermed udgjorde den største andel af de samlede overførsler.

2. Revisionen på områder, hvor staten overfører midler til kommuner og regioner, udgør en del af grundlaget for afgivelsen af Rigsrevisionens erklæringer på de respektive ministerområder. Erklæringerne fremgår af beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, som er afgivet i november 2011. I erklæringen vurderer Rigsrevisionen, om virksomhedens regnskab er rigtigt, hvilket vil sige, at der ikke er væsentlige fejl eller mangler i regnskabet. Rigsrevisionen vurderer endvidere, om forretningsgange og interne kontroller understøtter korrekte dispositioner, hvilket vil sige, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Revisionen omtalt i denne beretning er planlagt og udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsetik. Beretningen behandler følgende spørgsmål:

- Er Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Integrationsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende refusion og tilskud til kommuner og regioner rigtig?
- Er der i ministerierne etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at der foretages korrekte dispositioner?
- Er der i Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2009 som led i tilsynet med refusionsordningerne?
- Har kommunerne en tilfredsstillende styring af anvendelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen?
- Er revisionen i regionerne tilfredsstillende, og er der en tilfredsstillende opfølgning på den udførte revision?

Revisionens omfang

3. Rigsrevisionen har undersøgt ministeriernes administration og regnskabsaflæggelse vedrørende statsrefusion og tilskud til kommuner og regioner.

Rigsrevisionen har i den forbindelse undersøgt 6 udvalgte kommuners inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Det drejer sig om Gentofte, Vordingborg, Hjørring, Viborg, Aabenraa og Københavns Kommuner.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere omfattet en gennemgang af ministeriernes sagsbehandling af 19 kommuners revisionsberetninger for regnskabsåret 2009. Revisionsberetningen indeholder kommunens revisors samlede vurdering af kommunens administration af de områder, hvor kommunen modtager statsrefusion. Som en del af gennemgangen har Rigsrevisionen gennemgået ministeriernes svarskrivelser til kommunerne for regnskabsåret 2009.

Endelig har Rigsrevisionen gennemgået revisionsberetninger om regionernes regnskaber for 2009, der – på tidspunktet for Rigsrevisionens gennemgang – var det senest reviderede regnskabsår.

Resultaterne af revisionen har på nogle områder allerede medført ændringer i administrationen. Det drejer sig særligt om Arbejdsmarkedsstyrelsens justering af kontraktmaterialet og vejledninger til kommunernes styring af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Endvidere har revisionen medført en forbedring af ministeriernes svarskrivelser til kommunerne, som ministerierne anvender i tilsynet på statsrefusionsområdet. Disse effekter af den udførte revision omtales ligeledes i beretningen.

Disposition

4. Beretningen er opdelt i 4 dele:

- Kap. II handler om Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Integrationsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende statsrefusion og tilskud til kommunerne.
- Kap. III handler om Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets sagsbehandling af kommunale revisionsberetninger som led i tilsynet med kommunerne på områder med statsrefusion.
- Kap. IV handler om kommunernes administration af beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører.
- Kap. V handler om regionernes regnskaber.

5. Beretningen har i udkast været forelagt Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, de 5 regioner og de 6 kommuner, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med revisionen, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

I 2010 udbetalte Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet 334,5 mia. kr. til kommuner og regioner.

Rigsrevisionen finder, at ministeriernes regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion og statstilskud for 2010 samlet set er rigtig, og at ministeriernes forretningsgange og interne kontroller understøtter, at der kunne foretages korrekte dispositioner.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Ministeriernes regnskabsaflæggelse

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Integrationsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion og statstilskud for 2010 samlet set er rigtig.

Ministeriernes regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion

- Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Socialministeriet ikke havde det præcise billede af eventuelle udeståender med Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet eller kommunerne, da en mellemregningskonto for afregning af statsrefusion ikke forelå afstemt.

Ministeriernes tilsyn med statsrefusionen

Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet havde generelt en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2009 som led i ministeriernes tilsyn med kommunernes administration af områder med statsrefusion.

Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne styrker deres tilsyn ved i svarskrivelserne til kommunerne at tydeliggøre, om kommunalbestyrelsens opfølgning vurderes at være tilfredsstillende, og hvilke verserende sager om statsrefusion ministerierne vurderer som afsluttet. Tilsynet kan endvidere styrkes ved, at der i revisionsberetningerne tydeligere oplyses om, hvorvidt konstaterede fejl vurderes at have refusionsmæssig betydning.

Ministeriernes vurdering af revisionsberetningerne

- Ministerierne havde generelt en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger og medvirkede dermed til at sikre korrekt statsrefusion.
- Der var forskel i afrapporteringen af den udførte revision. For nogle kommuner blev der afrapporteret på et overordnet niveau, der medførte, at visse sagsområder fra Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet blev afrapporteret samlet. Konsekvensen var, at de 2 ministerier ikke altid kunne udlede af afrapporteringen, hvad revisionen viste om de enkelte sagsområder.
- Ministerierne har øget det tværministerielle samarbejde med henblik på at opnå en mere ensartet rapportering af revisionen. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at ministerierne har taget initiativ til at udvikle rammerne for afrapporteringen af den udførte revision.

Ministeriernes svarskrivelser til kommunerne

- Ministeriernes svarskrivelser har generelt et relevant indhold, men ministerierne kan med fordel forholde sig til, om initiativerne er tilstrækkelige, og tydeliggøre, hvilke sager fra tidligere år der betragtes som afsluttet.
- Socialministeriet vil oprette en hjemmeside målrettet kommunerne og kommunernes revisorer med oplysninger om ministeriets afgørelser om lovforklningsspørgsmål. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt og har anbefalet Beskæftigelsesministeriet at overveje tiltag med samme formål.

Ministeriernes overholdelse af fristen for afsendelse af svarskrivelser til kommunerne

- Tæt ved alle svarskrivelser vedrørende regnskabsåret 2009 blev sendt rettidigt. Rigsrevisionen finder det meget tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har overholdt svarfristen vedrørende 2009, hvor den for 2008 kun var overholdt over for 22 % af kommunerne. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Socialministeriet vil sende svarskrivelserne til kommunerne tidligere end den 1. april, og har anbefalet Beskæftigelsesministeriet ligeledes at fremskynde afsendelsen af svarskrivelserne til kommunerne.

Kommunernes administration af beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører

En væsentlig del af kommunernes refusionsberettigede udgifter vedrører beskæftigelsesindsatsen over for de ledige. Kommunerne varetager den konkrete beskæftigelsesindsats over for de ledige, men kan via Arbejdsmarkedsstyrelsens standardkontrakter udlægge indsatsen til andre aktører. Kommunerne skal føre tilsyn med den del af indsatsen, der er udlagt til andre aktører, for bl.a. at sikre, at de ledige modtager den aftalte beskæftigelsesindsats, og at kommunerne har hjemtaget korrekt statsrefusion.

Kommunernes faglige tilsyn med beskæftigelsesindsatsen hos andre aktører er tilfredsstillende, idet tilsynet er baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens tilsynsvejledning og dokumenteres i tilsynsrapporter. Tilsynet kan dog gøres mere effektivt, hvis det var muligt at sammenligne effekter af beskæftigelsesindsatsen, når indsatsen udføres af henholdsvis kommunen og anden aktør.

Rigsrevisionen finder ikke, at kommunerne i tilstrækkeligt omfang har fokus på andre aktørers behandling af personoplysninger om henviste ledige. Der udarbejdes revisionserklæringer til kommunerne om andre aktørers overholdelse af persondataloven, men kommunerne gennemgår dem ikke. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne styrker deres tilsyn ved at inddrage revisionserklæringerne.

Kommunerne fik i 2009 overdraget ansvaret for den samlede beskæftigelsesindsats og fik samtidig ansvaret for at etablere et it-system, der kunne erstatte den hidtil anvendte statslige arbejdsmarkedsportal til at understøtte administrationen af beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne har endnu ikke fået etableret dette it-system og anvender derfor fortsat Arbejdsmarkedsportalen. Portalen er imidlertid ikke videreudviklet siden 2009. Det har bl.a. medført dobbeltarbejde i kommunerne, da andre aktørers udarbejdede jobplaner helt eller delvist genindtastes af kommunerne i it-systemet. Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at et kommunalt it-system afløser Arbejdsmarkedsportalen ved udgangen af 2011. Rigsrevisionen forventer, at dette sikrer en fremadrettet systemunderstøttelse af beskæftigelsesindsatsen.

Kontraktgrundlaget for indgåelse af aftaler med andre aktører om beskæftigelsesindsatsen

- Arbejdsmarkedsstyrelsens skabelon for databehandlings- og tilslutningsaftalen, der er en del af kontraktgrundlaget mellem kommunen og andre aktører, var uden udløbsdato. Hermed var der risiko for, at justeringer af databehandlings- og tilslutningsaftalen ikke kom til at gælde for andre aktører, der i forvejen havde en databehandlings- og tilslutningsaftale med kommunen.
- På anbefaling fra Rigsrevisionen har Arbejdsmarkedsstyrelsen justeret skabelonen for databehandlings- og tilslutningsaftalen, så den nu knytter sig til én bestemt rammeaftale og dermed til en afgrænset og defineret indsats og tidsperiode.
- I nogle tilfælde har Arbejdsmarkedsstyrelsen indgået rammeaftaler med et konsortium bestående af flere andre aktører. Det gav nogle praktiske udfordringer i kommunerne, der betød, at kontraktmaterialet ikke blev overholdt.

Kommunernes tilsyn med andre aktørers beskæftigelsesindsats og behandling af personoplysninger

- Kommunerne havde generelt et tilfredsstillende fagligt tilsyn med beskæftigelsesindsatsen hos andre aktører, idet tilsynet baserede sig på Arbejdsmarkedsstyrelsens tilsynsvejledning og blev dokumenteret i tilsynsrapporter.
- Kun én af de 6 besøgte kommuner i Rigsrevisionens undersøgelse havde anmeldt andre aktører til Datatilsynet. Rigsrevisionen anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen gør kommunerne opmærksom på deres forpligtelse til at anmelde andre aktører til Datatilsynet.
- Kommunernes tilsyn med andre aktørers behandling af personoplysninger om henviste ledige var mangelfulde. Kommunerne gennemgik ikke andre aktørers revisionserklæringer om overholdelse af persondataloven og var derfor ikke opmærksomme på, at mange af revisionserklæringerne ikke levede op til kravene i databehandlings- og tilslutningsaftalerne.

- Revisionserklæringerne om andre aktørers overholdelse af persondataloven var uensartede. Det var forskelligt, hvad erklæringen omfattede, og med hvilken sikkerhed revisor udtalte sig, ligesom det ikke altid fremgik, hvilken periode erklæringen dækkede.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen har været opmærksom på revisionserklæringernes uensartethed, men satte i 2008 et igangværende arbejde til løsning heraf midlertidigt i bero, bl.a. ud fra den opfattelse, at det var problematisk at pålægge andre aktører meromkostninger.
- Rigsrevisionen vurderer, at kommunerne kan forenkle deres tilsynsopgave ved at anvende en standardrevisionserklæring, da en sådan kan lette kommunernes vurdering af, om andre aktører overholder kravene i databehandlings- og tilslutningsaftalerne.

Systemunderstøttelse af kommunernes brug af andre aktører

- Kommunerne er generelt tilfredse med sagsbehandlingssystemet Arbejdsmarkedsportalen og statistikportalen Jobindsats.dk og anvender begge systemer som led i tilsynet med beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører.
- Med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen i 2009 blev det besluttet, at Arbejdsmarkedsportalen skulle udfases. Kommunerne har endnu ikke idriftsat en it-løsning, der kan afløse Arbejdsmarkedsportalen, og dermed sikret og udbygget den fortsatte systemunderstøttelse af beskæftigelsesindsatsen.
- Andre aktører har ikke som planlagt fået adgang til Arbejdsmarkedsportalens jobplanmodul. Det medfører dobbeltarbejde, idet kommunerne bruger tid på helt eller delvist at genindtaste andre aktørers jobplaner i jobplanmodulet.
- Jobindsats.dk understøtter ikke kommunernes mulighed for at sammenligne effekter af beskæftigelsesindsatsen hos jobcentre med effekter hos andre aktører.

Gennemgang af regionernes regnskaber

Regionernes regnskaber for 2009 var undergivet en tilfredsstillende revision, og fokus på forvaltningsrevision var øget. Én region havde ikke i tilstrækkelig grad afsluttet opfølgningen af alle revisionsbemærkninger fra regnskabsåret 2008, hvorfor revisionsbemærkningerne blev videreført til 2009.

Revision af regionernes regnskaber for 2009

- I 3 regioners regnskaber afgav revisorerne en påtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger, hvilket er en forbedring i forhold til revisionen af regnskaberne for 2008. Rigsrevisionen finder udviklingen positiv.
- Alle revisorerne har gennemført en løbende forvaltningsrevision på udvalgte områder og en udvidet forvaltningsrevision, når regionsrådene har anmodet om det. Revisorerne fandt, at der ved forvaltningen på de undersøgte områder var taget skyldige økonomiske hensyn. Rigsrevisionen vurderer, at regionsrådene og revisorerne har øget fokus på forvaltningsrevisionen i 2009 i forhold til tidligere år. Rigsrevisionen finder udviklingen positiv.

II. Ministeriernes regnskabsaflæggelse

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Integrationsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion og statstilskud for 2010 samlet set er rigtig.

A. Indledning

6. I 2010 udbetalte Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet 334,5 mia. kr. i form af bloktilskud og statsrefusion til kommunerne og tilskud til regionerne.

B. Ministeriernes regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion

7. Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet yder refusion af kommunernes udgifter på en lang række borgerrettede ydelser, fx kontanthjælp, integrationsydelse, sygedagpenge og folkepension. Ministeriernes udgifter hertil var på 174,1 mia. kr. i 2010.

Udbetaling af statsrefusion til kommunerne er organiseret i et tværministerielt samarbejde mellem de 3 ministerier. Socialministeriet forestår udbetalingen af den samlede statsrefusion til kommunerne og dermed også på vegne af de 2 øvrige ministerier. Samarbejdet er understøttet af driftsaftaler mellem ministerierne, der nærmere beskriver opgaverne og fastsætter ansvarsfordelingen i forhold til udbetaling og regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion. Samarbejdet er nærmere beskrevet i Statsrevisorernes beretning nr. 16/2009 om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009.

Revisionen af ministeriernes regnskabsaflæggelse har vist følgende:

- Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Socialministeriet ikke havde det præcise billede af eventuelle udeståender med Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet eller kommunerne, da en mellemregningskonto for afregning af statsrefusion ikke forelå afstemt.

8. Rigsrevisionen har som led i revisionen af ministeriernes regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion vurderet, om regnskabet på området var rigtigt, og om ministeriernes forretningsgange og interne kontroller understøtter, at der kunne foretages korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen undersøgte bl.a., om Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets overførsler til Socialministeriet svarede til, hvad det enkelte ministerium havde udgiftsført i statsregnskabet.

Desuden undersøgte Rigsrevisionen, om Socialministeriet løbende havde sikret, at udbetalt statsrefusion til kommunerne var i overensstemmelse med de beløb, som ministeriet modtog fra Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet.

9. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion for 2010 samlet set er rigtig.

Revisionen afdækkede dog enkelte fejl, hvoraf de væsentligste er omtalt nedenfor.

Manglende afstemning og udligning af en mellemregningskonto

10. Socialministeriet anvender en mellemregningskonto til at samle overførslerne til og fra Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet. Mellemregningskontoen anvendes desuden til at samle overførslerne af statsrefusion til kommunerne. Endelig anvendes mellemregningskontoen til at samle afregninger med kommunerne vedrørende restafregninger for tidligere regnskabsår.

Rigsrevisionen konstaterede, at mellemregningskontoen ikke forelå fuldt afstemt ved udgangen af 2010. Socialministeriet oplyste, at der var uafklarede poster for samlet ca. 300 mio. kr. Det resulterede i, at ministeriet ikke havde et præcist billede af eventuelle udeståender med de 2 øvrige ministerier eller kommunerne.

Rigsrevisionen finder det derfor ikke tilfredsstillende, at der ikke er foretaget en løbende afstemning af mellemregningskontoen. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet bør sikre, at mellemregningskontoen løbende afstemmes, så ministeriet har et præcist overblik over eventuelle udeståender med ministerierne og kommunerne. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at fejlen ikke har betydning for den samlede regnskabsaflæggelse på områder med statsrefusion. Socialministeriet har efterfølgende oplyst, at der er udfærdiget en ny proces og arbejdsgang for afstemning og udligning af kontoen. Ministeriet har endvidere oplyst, at kontoen er afstemt ved udgangen af september 2011, og at der løbende foretages udligninger. Rigsrevisionen finder denne udvikling positiv.

Fejlagtig udbetaling

11. Pensionsstyrelsen varetager på Beskæftigelsesministeriets område administrationen af flere områder med statsrefusion. Revisionen viste, at styrelsen i ét tilfælde fejlagtigt havde godkendt en udbetaling på 77 mio. kr. til en kommune på baggrund af fejl i kommunens refusionsanmodning. Den pågældende kommune skulle rettelig have modtaget 77.000 kr.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Pensionsstyrelsen via egne kontroller ikke i tide opdagede fejlen, hvor kommunens refusionsanmodning afveg markant i forhold til kommunens tidligere anmodninger.

Rigsrevisionen har noteret sig, at Pensionsstyrelsen vil ændre de interne kontroller på området for at undgå, at lignende fejl fremover kan opstå. Styrelsen har endvidere oplyst, at kommunernes kommende elektroniske refusionsanmodninger forventes at forhindre lignende fejl i at opstå, idet indberetningssystemet har indbygget en række kontroller af ind- og udbetalinger.

Fejlen er efterfølgende rettet, idet kommunen har foretaget en tilbagebetaling i forbindelse med restafregningen i det efterfølgende år. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

C. Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse for statstilskud til kommunerne og regionerne

12. Statstilskuddet i form af bloktilskud til kommunerne og tilskud til regionerne blev administreret af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og udgjorde samlet 160,4 mia. kr. i 2010.

Formålet med revisionen var at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabsaflæggelse vedrørende statstilskud er rigtig, og om der i ministeriet er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

13. Den faktiske udbetaling af statstilskud til kommunerne og regionerne sker via SKATs SAP-system på baggrund af en anmodning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. SKAT bogfører udbetalingerne på en særskilt bogføringskreds under Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

14. Rigsrevisionen har stikprøvevist efterprøvet, om udbetalte statstilskud er bogført korrekt, og om de er i overensstemmelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets udbetalingsanmodning.

15. Bloktilskud til kommunerne skal bidrage til at udjævne de forskelle i kommunernes økonomiske muligheder, som skyldes forskelle i skattegrundlag, alderssammensætning og social struktur. Herudover er der en række særlige tilskudsordninger af mindre omfang.

16. Revisionen har omfattet statens udgifter til bloktilskud og særtilskud til kommuner. Statens udgifter hertil udgjorde 80,9 mia. kr. i 2010. Tilskuddene er opført på finanslovens § 16.91.11. Kommunerne, § 16.91.12. Særtilskud til kommuner og § 16.91.13. Beskæftigelsestilskud til kommuner.

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

Statens udgifter til regionale tilskud udgjorde 79,5 mia. kr. i 2010, hvoraf tilskuddet til regionale udviklingsopgaver udgjorde 2,1 mia. kr. Tilskuddene er opført på finanslovens § 16.91.03. Statstilskud til regioner.

18. Rigsrevisionen vurderer, at udbetalingerne af bloktilskud til kommunerne og tilskud til regionerne var tilfredsstillende, idet udbetalingerne var i overensstemmelse med de meddelte beløb og korrekt bogført i statsregnskabet.

III. Ministeriernes tilsyn med statsrefusionen

Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet havde generelt en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2009 som led i ministeriernes tilsyn med kommunernes administration af områder med statsrefusion.

Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne styrker deres tilsyn ved i svarskrivelserne til kommunerne at tydeliggøre, om kommunalbestyrelsens opfølgning vurderes at være tilfredsstillende, og hvilke verserende sager om statsrefusion ministerierne vurderer som afsluttet. Tilsynet kan endvidere styrkes ved, at der i revisionsberetningerne tydeligere oplyses om, hvorvidt konstaterede fejl vurderes at have refusionsmæssig betydning.

A. Ministeriernes vurdering af revisionsberetningerne

19. Rigsrevisionens undersøgelse af, om der i ministerierne var en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2009 som led i tilsynet med refusionsordningerne, har vist følgende:

- Ministerierne havde generelt en tilfredsstillende sagsbehandling af de kommunale revisionsberetninger og medvirkede dermed til at sikre korrekt statsrefusion.
- Der var forskel i afrapporteringen af den udførte revision. For nogle kommuner blev der afrapporteret på et overordnet niveau, der medførte, at visse sagsområder fra Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet blev afrapporteret samlet. Konsekvensen var, at de 2 ministerier ikke altid kunne udlede af afrapporteringen, hvad revisionen viste om de enkelte sagsområder.
- Ministerierne har øget det tværministerielle samarbejde med henblik på at opnå en mere ensartet rapportering af revisionen. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at ministerierne har taget initiativ til at udvikle rammerne for afrapporteringen af den udførte revision.

Indledning

20. Ministeriernes tilsyn med statsrefusionen til kommunerne baseres på en gennemgang af revisionsberetningerne fra kommunernes revisorer.

Revisionen bliver udført efter bestemmelserne i Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Integrationsministeriets ressortområder. Kommunens revisor af-rapporterer resultaterne af revisionen i særlige afsnit i revisionsberetningen.

Hver kommune indsender en revisionsberetning og en redegørelse om opfølgning på eventuelle revisionsbemærkninger til Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet.

21. De 3 ministerier gennemgår revisionsberetningerne med henblik på at vurdere, om kommunerne har en betryggende sagsbehandling på områder med statsrefusion, og om kommunerne har hjemtaget den korrekte statsrefusion for det pågældende år. Ministerierne tager ved gennemgangen stilling til revisors konklusioner (revisionsbemærkningerne) og træffer afgørelse om spørgsmål af betydning for statsrefusion og tilskud.

Fravalg af konti eller områder i forbindelse med revisors personsagsgennemgang

22. Som et led i revisionen af kommunen skal revisor udtage et antal personsager til gennemgang for bl.a. at efterprøve, om betingelserne for at opnå statsrefusion er opfyldt. Revisor skal som udgangspunkt gennemgå alle konti, hvor der er personsager. Hvis revisor på anden måde har tilvejebragt en begrundet overbevisning om, at sagsbehandlingen er betryggende, kan personsagsgennemgangen fravælges på disse områder eller konti, men revisor skal redegøre for og begrunde fravalg. Endelig skal revisor udarbejde en turnusplan for de konti, der ikke bliver revideret hvert år.

Resultatet af personsagsgennemgangen er væsentligt for ministeriernes tilsyn med statsrefusionen. Det bør derfor fremgå tydeligt af revisionsberetningen, hvilke konkrete områder revisor har undersøgt.

23. Gennemgangen viste, at kommunernes revisorer ikke definerede sagsområderne ud fra samme niveau i den kommunale kontoplan. Det har efter Rigsrevisionens opfattelse medført, at revisorerne har afrapporteret revisionen på forskelligt detaljeringsniveau. For nogle kommuner blev der afrapporteret på et overordnet niveau, der medførte, at visse sagsområder fra Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet blev afrapporteret samlet. Konsekvensen var, at de 2 ministerier ikke altid kunne udlede af afrapporteringen, hvad revisionen viste om de enkelte sagsområder.

Beskrivelse af fejl i personsager

24. Revisor skal i revisionsberetningen redegøre for alle væsentlige fejl og mangler i de gennemgåede sager. Det skal fremgå, om de konstaterede fejl og mangler har refusionsmæssig betydning, og om de er systematiske. Systematiske fejl betyder, at der er fejl på hele sagsområdet. Revisor skal endvidere oplyse, om fejl og mangler er rettet.

Revisors redegørelse om fejl i personsagerne er grundlag for ministeriernes vurdering af, om en kommune har hjemtaget korrekt refusion, eller om der skal ske yderligere refusionsmæssig berigtigelse. Det er derfor væsentligt, at redegørelserne er entydige og klart oplyser, om eventuelle fejl er systematiske, og om de har refusionsmæssig betydning.

25. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det ikke altid fremgik tydeligt af revisionsberetningerne, hvornår der var tale om systematiske fejl i personsagerne, og om revisor vurderede, at fejlene havde refusionsmæssig betydning. Det var tilfældet på alle 3 ministerområder og hos alle de 4 revisionsfirmaer, der reviderede kommunale regnskaber for 2009.

En **berigtigelse** er en efterregulering af den refusion, kommunerne har hjemtaget.

Efterreguleringen kan skyldes, at kommunens revisor konstaterer fejl i kommunens sagsbehandling eller administration, der betyder, at kommunen oprindeligt hjemtog for lidt eller for meget refusion fra staten.

26. En anden del af grundlaget for ministeriernes vurdering af, om en kommune har hjemtaget korrekt refusion, er omfanget af væsentlige fejl i personsagerne. Rigsrevisionen konstaterer, at revisorerne ikke har en fælles definition af, hvornår der er tale om væsentlige fejl. Det vanskeliggør ministeriernes mulighed for en ensartet vurdering af kommunernes refusionsberettigede udgifter. Rigsrevisionen finder, at ministerierne med fordel kan fortsætte den igangværende dialog med revisorerne om en fælles afklaring af begrebet "væsentlige fejl".

27. Rigsrevisionen er opmærksom på, at ministerierne sammen med kommunernes revisorer har udarbejdet en oversigt over konstaterede fejl og mangler som supplement til revisorerne af rapportering. Oversigten skal medvirke til en mere ensartet af rapportering af den udførte revision og dermed styrke ministeriernes grundlag for vurderingen af kommunernes administration af områder med statsrefusion. Det er frivilligt for revisorerne at anvende oversigten. Revisorerne har første gang haft mulighed for at anvende oversigten fra efteråret 2010 i forbindelse med revisionen af regnskaberne for 2010. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at ministerierne har taget initiativ til at udvikle rammerne for af rapporteringen af den udførte revision.

B. Ministeriernes svarskrivelser til kommunerne

28. Ministerierne skal i en svarskrivelse til kommunalbestyrelsen og kommunens revisor give en vurdering af, om statsrefusionen har været korrekt, og besvare eventuelle spørgsmål af betydning for refusionen. Rigsrevisionens undersøgelse af svarskrivelserne har vist følgende:

- Ministeriernes svarskrivelser har generelt et relevant indhold, men ministerierne kan med fordel forholde sig til, om initiativerne er tilstrækkelige, og tydeliggøre, hvilke sager fra tidligere år der betragtes som afsluttet.
- Socialministeriet vil oprette en hjemmeside målrettet kommunerne og kommunernes revisorer med oplysninger om ministeriets afgørelser om lovfortolkningsspørgsmål. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt og har anbefalet Beskæftigelsesministeriet at overveje tiltag med samme formål.

Ministeriernes behandling af kommunalbestyrelsernes redegørelser

29. Hvis revisor har afgivet én eller flere revisionsbemærkninger, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en redegørelse om, hvordan de påpegede problemer imødegås. Redegørelsen sendes til ministerierne sammen med revisionsberetningen.

30. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministerierne behandlede kommunalbestyrelsernes redegørelser, men at det generelt ikke fremgik af svarskrivelserne, om ministerierne fandt kommunernes initiativer tilstrækkelige.

31. Ministerierne har efterfølgende oplyst, at de fremover i svarskrivelserne i højere grad vil vurdere, om kommunernes initiativer er tilstrækkelige. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Ministeriernes besvarelse af spørgsmål fra revisor

32. Revisorerne og kommunerne retter jævnligt spørgsmål til ministerierne vedrørende lovfortolkning. Fx modtog Socialministeriet 21 lovfortolkningsspørgsmål vedrørende regnskabsåret 2009.

33. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet i 2011 vil oprette en hjemmeside målrettet kommunerne og kommunernes revisorer. Hjemmesiden vil bl.a. indeholde oplysninger om ministeriets afgørelser vedrørende lovfortolkningsspørgsmål. Det skal sikre, at alle kommuner og revisorer får samme adgang til relevant viden.

Rigsrevisionen finder tiltaget hensigtsmæssigt og har anbefalet Beskæftigelsesministeriet at overveje tiltag med samme formål. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet har taget Rigsrevisionens anbefaling til efterretning. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Beskæftigelsesministeriet vil tage initiativ til at sikre, at alle kommuner og revisorer får samme adgang til relevant viden. Beskæftigelsesministeriet har desuden oplyst, at flere oplysninger om statsrefusion og kontering er gjort tilgængelige på en hjemmeside. Det er Rigsrevisionens umiddelbare vurdering, at oplysningerne på hjemmesiden bl.a. bidrager til at skabe overblik over seneste ændringer på områder, hvor kommunerne kan hjemtage statsrefusion.

Ministeriernes opfølgning på tidligere års svarskrivelser

34. Rigsrevisionen gennemgik ministeriernes svarskrivelser vedrørende regnskabsåret 2009 for at vurdere, om ministerierne havde fulgt op på eventuelle udeståender fra tidligere år.

Det blev konstateret, at det ikke altid fremgik tydeligt af ministeriernes svarskrivelser, hvilke sager fra tidligere år det enkelte ministerium betragtede som afsluttet, og hvilke sager der fortsat udestod.

Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det fremover vil fremgå af svarskrivelserne, hvilke sager der fortsat udestår. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt.

35. Blandt de sager, der fortsat verserer i Beskæftigelsesministeriet, er sagen om refusionen til Københavns Kommune vedrørende aktivering af de ledige. Sagen er omtalt i Statsrevisorernes beretning nr. 16/2009 om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009, pkt. 6 og pkt. 45.

Beskæftigelsesministeriet havde oprindeligt krævet ca. 390 mio. kr. tilbagebetalt, idet ministeriet bl.a. ikke fandt, at Københavns Kommunes aktiviteter for de ledige opfyldte kravet om 25 timers ugentlig aktivering. Ministeriet har efterfølgende delvist frafaldet kravet, bl.a. på baggrund af supplerende oplysninger fra kommunens revisor. Tilbagebetalingskravet udgør nu ca. 60 mio. kr. Sagen er endnu ikke afsluttet, og kommunen overvejer eventuelle retslige skridt.

Krav om redegørelse inden 1 måned

36. Ministerierne har mulighed for at kræve en redegørelse fra kommunerne vedrørende forhold, som efter ministeriernes vurdering kræver skærpet opfølgning.

Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet havde ikke benyttet sig af denne mulighed i de 19 undersøgte kommuner. Socialministeriet havde benyttet sig af muligheden i 5 af de 19 kommuner i Rigsrevisionens stikprøve. Kommunerne fik en frist på 1 måned til at sende redegørelsen til ministeriet. Det blev i den forbindelse konstateret, at Socialministeriet hidtil har haft den praksis først at behandle redegørelserne i forbindelse med gennemgangen af revisionsberetningerne for det efterfølgende regnskabsår, dvs. ca. 11 måneder efter modtagelsen af redegørelserne.

Rigsrevisionen fandt det uhensigtsmæssigt at afkræve kommunerne en redegørelse med en frist på kun 1 måned, når Socialministeriet først behandlede og svarede den enkelte kommune i svarskrivelsen flere måneder senere.

Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriet efterfølgende fra juli 2011 har indført en ny procedure for behandlingen af redegørelserne, så de behandles løbende, og ministeriets svar sendes til kommunerne og kommunernes revisorer senest den 1. august samme år, de modtages.

Rigsrevisionen finder denne ændring af ministeriets forretningsgang hensigtsmæssig, idet en hurtigere sagsbehandling giver kommunerne bedre mulighed for på et tidligere tidspunkt at iværksætte de nødvendige foranstaltninger.

C. Ministeriernes overholdelse af fristen for afsendelse af svarskrivelser til kommunerne

37. Hver kommune skal inden den 1. oktober indsende den godkendte revisionsberetning til ministerierne (Københavns Kommune dog inden den 1. januar). Ministerierne skal svare kommunerne inden den 1. april det efterfølgende år. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Tæt ved alle svarskrivelser vedrørende regnskabsåret 2009 blev sendt rettidigt. Rigsrevisionen finder det meget tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har overholdt svarfristen vedrørende 2009, hvor den for 2008 kun var overholdt over for 22 % af kommunerne. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Socialministeriet vil sende svarskrivelserne til kommunerne tidligere end den 1. april, og har anbefalet Beskæftigelsesministeriet ligeledes at fremskynde afsendelsen af svarskrivelserne til kommunerne.

38. Rigsrevisionen konstaterede ved forrige revision, at Beskæftigelsesministeriet kun havde overholdt tidsfristen for behandling af de kommunale revisionsberetninger for regnskabsåret 2008 i 22 % af sagerne, jf. notat til Statsrevisorerne af 25. februar 2011 om beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009.

Beskæftigelsesministeriet har forbedret svarfristen for behandlingen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2009 og sendte 97 af svarskrivelserne rettidigt. Kun én svarskrivelse blev sendt mere end 1 måned efter fristens udløb på grund af en verserende sag mellem kommunen og ministeriet.

39. Socialministeriet sendte alle svarskrivelser til kommunerne vedrørende regnskabsåret 2009 rettidigt. Integrationsministeriet havde sendt 96 af svarskrivelserne rettidigt, mens 2 svarskrivelser blev sendt inden for 1 måned efter fristens udløb.

40. Socialministeriet har i øvrigt oplyst, at ministeriet arbejder på at sende svarskrivelserne til kommunerne på et tidligere tidspunkt end den nuværende frist (1. april). Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt og har anbefalet Beskæftigelsesministeriet ligeledes at fremskynde afsendelsen af svarskrivelserne til kommunerne. Beskæftigelsesministeriet har hertil oplyst, at ministeriet vil bestræbe sig på at overholde den nuværende frist. Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriet med fordel kan arbejde for at fremskynde afsendelsen af svarskrivelserne til kommunerne.

IV. Kommunernes administration af beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører

En væsentlig del af kommunernes refusionsberettigede udgifter vedrører beskæftigelsesindsatsen over for de ledige. Kommunerne varetager den konkrete beskæftigelsesindsats over for de ledige, men kan via Arbejdsmarkedsstyrelsens standardkontrakter udlægge indsatsen til andre aktører. Kommunerne skal føre tilsyn med den del af indsatsen, der er udlagt til andre aktører, for bl.a. at sikre, at de ledige modtager den aftalte beskæftigelsesindsats, og at kommunerne har hjemtaget korrekt statsrefusion.

Kommunernes faglige tilsyn med beskæftigelsesindsatsen hos andre aktører er tilfredsstillende, idet tilsynet er baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens tilsynsvejledning og dokumenteres i tilsynsrapporter. Tilsynet kan dog gøres mere effektivt, hvis det var muligt at sammenligne effekter af beskæftigelsesindsatsen, når indsatsen udføres af henholdsvis kommunen og anden aktør.

Rigsrevisionen finder ikke, at kommunerne i tilstrækkeligt omfang har fokus på andre aktørers behandling af personoplysninger om henviste ledige. Der udarbejdes revisionserklæringer til kommunerne om andre aktørers overholdelse af persondataloven, men kommunerne gennemgår dem ikke. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne styrker deres tilsyn ved at inddrage revisionserklæringerne.

Kommunerne fik i 2009 overdraget ansvaret for den samlede beskæftigelsesindsats og fik samtidig ansvaret for at etablere et it-system, der kunne erstatte den hidtil anvendte statslige arbejdsmarkedsportal til at understøtte administrationen af beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne har endnu ikke fået etableret dette it-system og anvender derfor fortsat Arbejdsmarkedsportalen. Portalen er imidlertid ikke videreudviklet siden 2009. Det har bl.a. medført dobbeltarbejde i kommunerne, da andre aktørers udarbejdede jobplaner helt eller delvist genindtastes af kommunerne i it-systemet. Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at et kommunalt it-system afløser Arbejdsmarkedsportalen ved udgangen af 2011. Rigsrevisionen forventer, at dette sikrer en fremadrettet systemunderstøttelse af beskæftigelsesindsatsen.

Muligheden for at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen blev etableret i 2003 med "Flere i arbejde"-reformen med henblik på at skabe specielle tilbud til særlige grupper af ledige.

Andre aktører har siden 2008 haft kompetence til at træffe afgørelse i henhold til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Kommunen kan dog ikke overlade det til andre aktører at træffe afgørelse om retten til ydelser.

Inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen

41. Kommunerne varetager den konkrete beskæftigelsesindsats over for de ledige via jobcentre (benævnes herefter kommune). Kommunerne hjemtager statsrefusion for udgifterne til beskæftigelsesindsatsen, herunder den indsats, der er udlagt til andre aktører. For at kunne hjemtage en korrekt refusion skal kommunen sikre sig, at andre aktører efterlever krav til sagsbehandlingen.

Kommunerne og andre aktører indgår aftaler, der styrer den del af beskæftigelsesindsatsen, som er udlagt til andre aktører. Kommunerne skal føre tilsyn med, at andre aktører lever op til aftalerne, så henviste ledige modtager den beskæftigelsesindsats, de har krav på, og at personoplysninger om de ledige behandles korrekt.

42. Arbejdsmarkedsstyrelsen er ansvarlig for administrationen af beskæftigelsesområdet, herunder udarbejdelsen af det kontraktgrundlag, der regulerer kommunernes anvendelse af andre aktører. Kommunerne kan herudover på baggrund af lokalt indgåede aftaler anvende andre aktører. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter ikke sådanne lokale aftaler.

43. Arbejdsmarkedsstyrelsen definerer andre aktører som en bred betegnelse for andre end kommunens eget jobcenter, der udfører opgaver vedrørende beskæftigelsesindsatsen, fx en privat virksomhed, en organisation, et vikarbureau, et konsulentfirma eller en a-kasse. Det afgørende er, at aktøren er en selvstændig enhed placeret uden for jobcentret.

Andre aktører kan varetage de samme opgaver som kommunernes jobcentre, herunder de lovpligtige opgaver i relation til henviste ledige, bl.a. kontaktsamtaler, udarbejdelse af jobplaner og beslutninger om at igangsætte beskæftigelsesfremmende aktiviteter, fx kurser, virksomhedspraktik eller job med løntilskud. Kommunen kan dog ikke overlade det til andre aktører at træffe afgørelse om retten til ydelser. Henviste ledige er forpligtet til at møde til samtale og deltage i aktiviteter og tilbud, som den pågældende aktør indkalder til eller iværksætter.

44. Rigsrevisionens undersøgelse omfattede 3 typer rammeaftaler med hver deres målgruppe. Rammeaftalen *LVU-udbuddet* er rettet mod ledige med en lang videregående uddannelse, *serviceudbuddet* er rettet mod arbejdsmarkedsparate ledige, og *HIG-udbuddet* er en del af en forsøgsordning og rettet mod ledige, som kommunerne vil tilbyde en tidlig indsats.

Det er et lovkrav, at kommunerne anvender LVU-udbuddet, mens det er frivilligt, om den enkelte kommune vil anvende serviceudbuddet og HIG-udbuddet eller selv varetage indsatsen på disse områder.

Kommunernes brug af andre aktører

45. I de senere år har kommunerne i stigende omfang anvendt andre aktører under de landsdækkende udbud i indsatsen for at få de ledige i beskæftigelse, jf. tabel 2.

Tabel 2. Udvikling i andel og antal ledige henvist til andre aktører

	2007	2008	2009	2010
Andel af ledige henvist til andre aktører	5,2 %	6,7 %	11,5 %	15,6 %
Antal ledige på LVU-udbuddet	9.361	11.777	13.469	23.847
Antal ledige på serviceudbuddet	10.877	11.255	14.800	42.446
Antal ledige på HIG-udbuddet	-	980	27.325	20.060
I alt	20.238	24.012	55.594	86.353

Kilde: Jobindsats.dk.

Tabel 2 viser, at antallet af ledige henvist til andre aktører via de 3 typer udbud steg fra 20.238 i 2007 til 86.353 i 2010. Det fremgår også af tabellen, at andre aktører i perioden varetog en stadig større del af beskæftigelsesindsatsen. I 2007 blev 5,2 % af det samlede antal ledige henvist til andre aktører via de 3 typer udbud, mens andelen i 2010 var steget til 15,6 %.

Oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet tyder på, at kommunerne i 2011 vil henvise færre ledige til en beskæftigelsesindsats hos andre aktører i forhold til 2010. Ministeriet skønner, at en årsag hertil kan være ændrede refusionsregler, som trådte i kraft den 1. januar 2011. Reglerne betyder, at kommunerne kan hjemtage høj refusion, når en ydelsesmodtager får et aktivt tilbud på en virksomhed eller er i ordinær uddannelse, mens der gives lav refusion ved øvrig vejledning og opkvalificering, ved deltagelse i 6 ugers selvvalgt uddannelse og ved passive perioder. Baggrunden for faldet i brugen af serviceudbuddet kan derfor muligvis være, at kommunerne som følge af de nye refusionsregler selv ønsker at have fuld kontrol over, hvilke typer af aktive tilbud de ledige får.

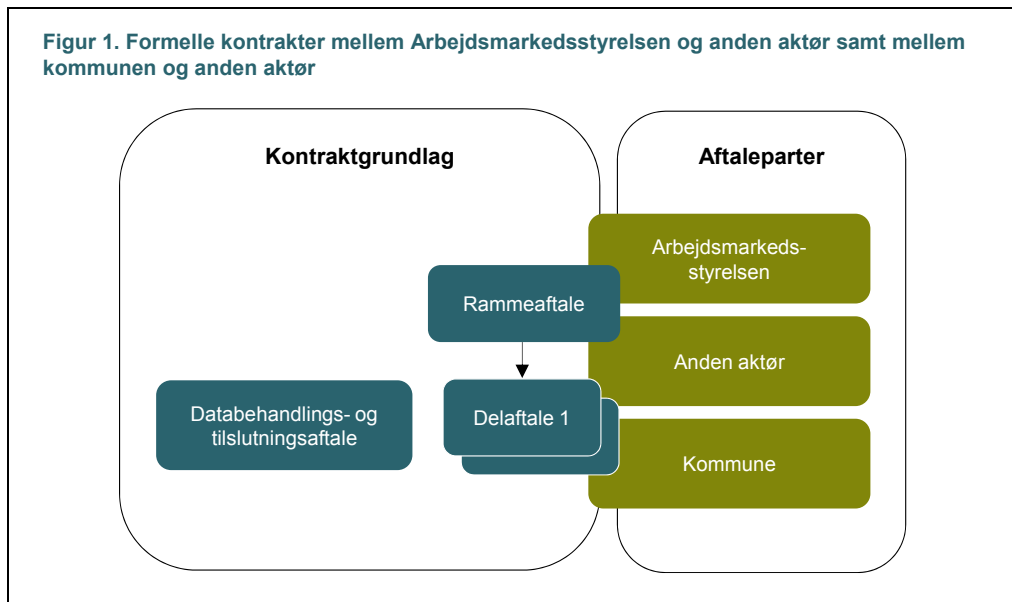
A. Kontraktgrundlaget for indgåelse af aftaler med andre aktører om beskæftigelsesindsatsen

46. Rigsrevisionens undersøgelse af kontraktgrundlaget for indgåelse af aftaler med andre aktører om beskæftigelsesindsatsen har vist følgende:

- Arbejdsmarkedsstyrelsens skabelon for databehandlings- og tilslutningsaftalen, der er en del af kontraktgrundlaget mellem kommunen og andre aktører, var uden udløbsdato. Hermed var der risiko for, at justeringer af databehandlings- og tilslutningsaftalen ikke kom til at gælde for andre aktører, der i forvejen havde en databehandlings- og tilslutningsaftale med kommunen.
- På anbefaling fra Rigsrevisionen har Arbejdsmarkedsstyrelsen justeret skabelonen for databehandlings- og tilslutningsaftalen, så den nu knytter sig til én bestemt rammeaftale og dermed til en afgrænset og defineret indsats og tidsperiode.
- I nogle tilfælde har Arbejdsmarkedsstyrelsen indgået rammeaftaler med et konsortium bestående af flere andre aktører. Det gav nogle praktiske udfordringer i kommunerne, der betød, at kontraktmaterialet ikke blev overholdt.

Kontraktgrundlaget for inddragelse af andre aktører

47. Arbejdsmarkedsstyrelsen indgår en række *rammeaftaler* med andre aktører om en beskæftigelsesindsats over for bestemte målgrupper af ledige. På grundlag af rammeaftalerne indgår kommunerne *delaftaler* med andre aktører om varetagelse af den konkrete beskæftigelsesindsats for henviste ledige, jf. figur 1.



For hver ny anden aktør, som kommunen indgår en delaftale med, skal kommunen indgå en *databehandlings- og tilslutningsaftale*, der beskriver kravene til anden aktørs behandling af data. Databehandlingsaftalen er et lovkrav, når en dataansvarlig (kommunen) overlader det til en databehandler (anden aktør) at udføre den praktiske behandling af personoplysninger på den dataansvarliges vegne.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet faste skabeloner for både delaftaler og databehandlings- og tilslutningsaftaler, som kommunen skal anvende ved indgåelse af aftaler med anden aktør, så længe aktøren anvender sagsbehandlingssystemet Arbejdsmarkedsportalen.

En delaftale knytter sig til én bestemt rammeaftale og skal indgås mellem kommunen og anden aktør, inden kommunen kan henvise ledige til den pågældende aktør. De 6 kommuner, som Rigsrevisionen besøgte, benyttede sammenlagt 16 andre aktører i 2010 via 115 delaftaler.

Databehandlings- og tilslutningsaftaler uden udløbsdato

48. På undersøgelsestidspunktet skulle kommunerne kun indgå én databehandlings- og tilslutningsaftale pr. anden aktør, de havde delaftaler med. Alle efterfølgende delaftaler med samme aktør var omfattet af den oprindelige databehandlings- og tilslutningsaftale, så længe databehandlingen fandt sted i sagsbehandlingssystemet Arbejdsmarkedsportalen.

Rigsrevisionen finder det ikke hensigtsmæssigt, at aftalerne var uden udløbsdato, da det gav risiko for, at justeringer af databehandlings- og tilslutningsaftalerne ikke kom til at gælde for andre aktører, der i forvejen havde en databehandlings- og tilslutningsaftale med kommunen. Rigsrevisionen anbefalede derfor Arbejdsmarkedsstyrelsen at overveje problemstillingen. Arbejdsmarkedsstyrelsen har efterfølgende justeret skabelonen for databehandlings- og tilslutningsaftalen, så den nu knytter sig til én bestemt rammeaftale og dermed til en afgrænset og defineret indsats og tidsperiode.

Rigsrevisionen finder Arbejdsmarkedsstyrelsens justering af standardaftalerne hensigtsmæssig.

Standardaftalerne tager ikke højde for, når andre aktører danner konsortier

49. I nogle tilfælde har Arbejdsmarkedsstyrelsen indgået rammeaftaler med et konsortium bestående af flere andre aktører. Ifølge kontraktmaterialet skal kommunerne indgå delaftaler og databehandlings- og tilslutningsaftaler med konsortiet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at modellen ikke altid fungerede i praksis. I nogle tilfælde indgik kommunerne delaftaler og databehandlings- og tilslutningsaftaler med konsortiet, som de burde, men i den daglige styring var det anden aktør og ikke konsortiet, der fx indsendte den påkrævede revisionserklæring, hvilket medførte, at et helt led i styringskæden blev ignoreret. I andre tilfælde indgik kommunerne delaftaler direkte med anden aktør og ikke konsortiet. Den manglende overensstemmelse mellem, hvem der underskrev rammeaftalen og delaftalen, kan medføre uklarhed om, hvorvidt konsortiet eller anden aktør aftalemæssigt har ansvaret, hvis anden aktør ikke overholder delaftalen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at ved eventuelt kommende udbudsrunder vil udformningen af kontraktmaterialet og håndteringen af samarbejdet med konsortier blive overvejet nøje. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt.

B. Kommunernes tilsyn med andre aktørers beskæftigelsesindsats og behandling af personoplysninger

50. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes tilsyn med andre aktørers beskæftigelsesindsats og behandling af personfølsomme oplysninger har vist følgende:

- Kommunerne havde generelt et tilfredsstillende fagligt tilsyn med beskæftigelsesindsatsen hos andre aktører, idet tilsynet baserede sig på Arbejdsmarkedsstyrelsens tilsynsvejledning og blev dokumenteret i tilsynsrapporter.
- Kun én af de 6 besøgte kommuner i Rigsrevisionens undersøgelse havde anmeldt andre aktører til Datatilsynet. Rigsrevisionen anbefaler, at Arbejdsmarkedsstyrelsen gør kommunerne opmærksom på deres forpligtelse til at anmelde andre aktører til Datatilsynet.
- Kommunernes tilsyn med andre aktørers behandling af personoplysninger om henviste ledige var mangelfulde. Kommunerne gennemgik ikke andre aktørers revisionserklæringer om overholdelse af persondataloven og var derfor ikke opmærksomme på, at mange af revisionserklæringerne ikke levede op til kravene i databehandlings- og tilslutningsaftalerne.
- Revisionserklæringerne om andre aktørers overholdelse af persondataloven var uensartede. Det var forskelligt, hvad erklæringen omfattede, og med hvilken sikkerhed revisor udtalte sig, ligesom det ikke altid fremgik, hvilken periode erklæringen dækkede.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen har været opmærksom på revisionserklæringernes uensartethed, men satte i 2008 et igangværende arbejde til løsning heraf midlertidigt i bero, bl.a. ud fra den opfattelse, at det var problematisk at pålægge andre aktører meromkostninger.
- Rigsrevisionen vurderer, at kommunerne kan forenkle deres tilsynsopgave ved at anvende en standardrevisionserklæring, da en sådan kan lette kommunernes vurdering af, om andre aktører overholder kravene i databehandlings- og tilslutningsaftalerne.

Kommunernes tilsyn med andre aktørers beskæftigelsesindsats

51. Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet en tilsynsvejledning, som handler om planlægning af tilsyn, tilsyn med indsats, effekt, fysiske rammer, sagsbehandling og klager samt deltagertilfredshedsundersøgelser. Den enkelte kommune skal dog selv fastsætte rammerne for tilsynet med andre aktører, herunder hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres.

52. Alle kommunerne i Rigsrevisionens undersøgelse tog udgangspunkt i Arbejdsmarkedsstyrelsens tilsynsvejledning, og tilsynet blev udført af erfarne medarbejdere. Hovedparten af kommunerne gennemførte deres tilsyn efter en overordnet årlig plan, og tilsynet omfattede alle de delaftaler, der blev anvendt.

I 5 af de 6 kommuner blev resultaterne af de udførte tilsyn dokumenteret i en tilsynsrapport. Rigsrevisionens gennemgang af tilsynsrapporterne viste, at kommunerne havde planlagt og udført et tilfredsstillende tilsyn, og at de fulgte op på tilsynets resultater.

Rigsrevisionen bemærkede over for den sidste kommune, at tilsynet kunne forbedres ved at udarbejde en plan for tilsyn og dokumentere de gennemførte tilsyn for at sikre, at tilsynet var systematisk, og at der blev fulgt op på utilfredsstillende resultater.

Kommunernes tilsyn med andre aktørers behandling af personoplysninger

53. Et væsentligt element i kommunens tilsyn med andre aktører er at sikre sig, at aktørerne behandler personoplysninger om de henviste ledige forsvarligt og efter gældende regler.

Kommunen er dataansvarlig for alle oplysninger, den har om de ledige. Når kommunen overlader databehandlingen af oplysninger til en anden databehandler, fx en anden aktør, skal denne opfylde de samme krav, som gælder for offentlige myndigheder, hvad angår behandling af personoplysninger. Kommunen skal derfor sikre sig, at andre aktører overholder krav til sikkerhed, fortrolighed m.m.

Kommunen skal anmelde disse databehandlere til Datatilsynet, inden de får adgang til oplysningerne.

54. Rigsrevisionens gennemgang i kommunerne har vist, at kun én ud af de 6 kommuner havde anmeldt andre aktører som databehandlere til Datatilsynet. Årsagen var, at kommunerne ikke var opmærksomme på denne forpligtelse.

55. Datatilsynet gjorde i 2006 Arbejdsmarkedsstyrelsen opmærksom på, at en række andre aktører havde anmeldt sig som databehandlere, selv om anmeldelsen skal foretages af den dataansvarlige (kommunen). Arbejdsmarkedsstyrelsen ville på baggrund heraf afklare problematikken omkring dataansvarlig/databehandler på området og informere andre aktører om ikke selv at anmelde sig som databehandler.

Rigsrevisionen konstaterede, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke havde foretaget sig yderligere for at vejlede kommunerne om anmeldelsesforpligtelsen over for Datatilsynet. Rigsrevisionen anbefalede derfor Arbejdsmarkedsstyrelsen at gøre kommunerne opmærksom på deres forpligtelse til at anmelde andre aktører til Datatilsynet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har hertil bemærket, at styrelsen sammen med Datatilsynet er ved at afklare, hvordan kommunerne skal anmelde den enkelte aktør som databehandler. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Arbejdsmarkedsstyrelsen fortsat ikke har fået afklaret dette forhold.

56. Rigsrevisionen konstaterede desuden en yderligere problemstilling i forhold til kommunernes tilsyn. Andre aktører kan overlade persondata til et eksternt edb-servicebureau, som opbevarer oplysninger på den enkelte aktørs vegne, og benytte underleverandører til at varetage opgaver i forbindelse med aktørens beskæftigelsesindsats. I begge tilfælde skal der indgås en skriftlig aftale (databehandlingsaftale) mellem den inddragne part og anden aktør.

57. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kommunerne ikke var opmærksomme på, om andre aktører inddrog andre parter i indsatsen. Dermed sikrede kommunerne sig ikke, at der var indgået de nødvendige aftaler om behandling af persondata om henviste ledige.

Revisionserklæringer om andre aktørers overholdelse af persondataloven

58. Til brug for tilsynet skal andre aktører årligt indsende en revisionserklæring til kommunen om, at persondataloven er overholdt, herunder sikkerhedsbekendtgørelsen, i forbindelse med andre aktørers varetagelse af opgaver for kommunen.

59. Ved revisionen blev det konstateret, at andre aktører ikke altid af egen drift indsendte revisionserklæringerne, og at kommunerne ikke i alle tilfælde havde indhentet erklæringerne fra andre aktører i 2010.

60. Rigsrevisionens gennemgang af de revisionserklæringer, som andre aktører havde indsendt til kommunerne, viste, at erklæringerne ikke altid indeholdt en konklusion om andre aktørers overholdelse af persondataloven.

Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at kommunerne ikke forholdt sig til indholdet af revisionserklæringerne og dermed ikke var opmærksomme på, at mange af revisionserklæringerne ikke levede op til kravene i databehandlings- og tilslutningsaftalerne vedrørende oplysninger om andre aktørers overholdelse af persondataloven.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at revisionserklæringerne dermed ikke indgik på en tilfredsstillende måde i kommunernes tilsyn.

61. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at det var uens, hvad erklæringerne omfattede, og med hvilken sikkerhed revisor udtalte sig, ligesom det ikke altid fremgik, hvilken periode erklæringerne dækkede.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har gennem længere tid været opmærksom på uensartetheden i revisionserklæringerne. Til brug for andre aktørers revisorer udarbejdede styrelsen i 2008 sammen med et privat revisionsfirma et udkast til en beskrivelse af kontrolmål og revisions handlinger, som skulle lægges til grund for revisionserklæringen. Formålet var en højere grad af standardisering af revisionen af andre aktørers efterlevelse af databehandlings- og tilslutningsaftalen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har sat arbejdet midlertidigt i bero, bl.a. ud fra den opfattelse, at det er problematisk at pålægge andre aktører meromkostninger i forhold til den nuværende ordning.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har kendt til problematikken siden 2008, men bl.a. vægtede økonomiske forhold hos andre aktører over sikkerhed i forhold til behandling af personfølsomme oplysninger.

62. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i de nyeste databehandlings- og tilslutningsaftaler imidlertid tilføjet et bilag med vejledende kontrolmål til revisor til udarbejdelse af revisionserklæringen. Rigsrevisionen vurderer, at kontraktgrundlaget nu i højere grad understøtter kommunernes tilsyn med andre aktørers overholdelse af persondataloven.

63. Rigsrevisionen vurderer, at kommunerne kan forenkle deres tilsynsopgave ved at anvende en standardrevisionserklæring. Erklæringen kan lette kommunernes vurdering af, om andre aktører overholder kravene i databehandlings- og tilslutningsaftalerne.

C. Systemunderstøttelse af kommunernes brug af andre aktører

64. Rigsrevisionens undersøgelse af systemunderstøttelsen af kommunernes tilsyn med beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører har vist følgende:

- Kommunerne er generelt tilfredse med sagsbehandlingssystemet Arbejdsmarkedsportalen og statistikportalen Jobindsats.dk og anvender begge systemer som led i tilsynet med beskæftigelsesindsatsen udlagt til andre aktører.
- Med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen i 2009 blev det besluttet, at Arbejdsmarkedsportalen skulle udfases. Kommunerne har endnu ikke idriftsat en it-løsning, der kan afløse Arbejdsmarkedsportalen, og dermed sikret og udbygget den fortsatte systemunderstøttelse af beskæftigelsesindsatsen.
- Andre aktører har ikke som planlagt fået adgang til Arbejdsmarkedsportalens jobplanmodul. Det medfører dobbeltarbejde, idet kommunerne bruger tid på helt eller delvist at genindtaste andre aktørers jobplaner i jobplanmodulet.
- Jobindsats.dk understøtter ikke kommunernes mulighed for at sammenligne effekter af beskæftigelsesindsatsen hos jobcentrene med effekter hos andre aktører.

Kommunernes anvendelse af Arbejdsmarkedsportalen

65. Arbejdsmarkedsportalen stilles til rådighed af Arbejdsmarkedsstyrelsen og understøtter sagsbehandling og styring af beskæftigelsesindsatsen. Portalen er et fælles redskab, der anvendes på tværs af stat, kommuner, a-kasser og andre aktører.

Kommunerne kan via Arbejdsmarkedsportalen trinvist følge status på sagsbehandlingen hos andre aktører, bl.a. aktiveringsgraden hos henviste ledige, og om andre aktører leverer en rettidig indsats.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle undersøgte kommuner anvendte Arbejdsmarkedsportalen som grundlag for tilsynet med andre aktører. Enkelte kommuner supplerede med udtræk fra egne systemer, men kommunerne udtrykte generelt tilfredshed med portalens opbygning.

Undersøgelsen har dog samtidig vist en række uhensigtsmæssigheder i relation til Arbejdsmarkedsportalen.

Systemunderstøttelsen af beskæftigelsesindsatsen

66. Kommunerne fik i 2009 overdraget det samlede ansvar for beskæftigelsesindsatsen med indførelsen af det enstrengede beskæftigelsessystem. I den forbindelse blev det besluttet, at kommunerne fremover skulle have ansvaret for systemunderstøttelsen af beskæftigelsesindsatsen, og at Arbejdsmarkedsportalen derfor skulle udfases.

67. Kommunerne har endnu ikke fået etableret et it-system, der kan erstatte Arbejdsmarkedsportalen. Det er derfor besluttet, at kommunerne fortsat kan anvende portalen, indtil de kommunale it-leverandører kan stille de nødvendige it-faciliteter til rådighed.

Arbejdsmarkedsstyrelsen sikrer en fortsat drift af Arbejdsmarkedsportalen, men videreudviklingen af portalen blev sat i bero i 2009, hvor kommunerne overtog ansvaret for beskæftigelsesindsatsen.

Den manglende erstatning for Arbejdsmarkedsportalen og den manglende videreudvikling af portalen har bl.a. medført, at andre aktørers planlagte adgang til jobplanmodulet aldrig er blevet etableret.

Arbejdsmarkedsportalen er et sagsbehandlerværktøj, der rummer data på personniveau, og hvor hovedparten af den løbende kommunikation og afregning mellem jobcentret og andre aktører foregår.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har hertil oplyst, at der primo 4. kvartal 2011 er påbegyndt en pilotdrift af en kommunal it-understøttelse af andre aktører, og at løsningen forventes udrullet til alle kommuner og andre aktører ultimo 2011.

Rigsrevisionen konstaterer, at kommunerne endnu ikke har idriftsat et nyt it-system, der kan understøtte indsatsen. Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at et kommunalt it-system ved årets udgang afløser Arbejdsmarkedsportalen. Rigsrevisionen forventer, at dette sikrer en fremadrettet systemunderstøttelse af beskæftigelsesindsatsen.

68. Andre aktører skal ved enhver aktivitet udarbejde en jobplan for den henviste ledige. Hver enkelt jobplan sendes til kommunen, som manuelt indtaster jobplanen helt eller delvist i Arbejdsmarkedsportalens jobplanmodul, idet alene kommunen har adgang til dette modul.

Rigsrevisionen konstaterer, at andre aktører ikke som planlagt har fået adgang til Arbejdsmarkedsportalens jobplanmodul. Det medfører dobbeltarbejde i kommunerne, idet kommunerne bruger tid på manuelt at genindtaste andre aktørers oplysninger i jobplanmodulet. Rigsrevisionen anbefaler, at den kommende kommunale it-løsning tager højde for denne problemstilling.

Kommunernes anvendelse af Jobindsats.dk

69. Jobindsats.dk er Arbejdsmarkedsstyrelsens offentligt tilgængelige statistikportal. Portalen indeholder data om beskæftigelsesindsatsen og resultaterne heraf med fokus på benchmarking. Portalen giver bl.a. kommunerne mulighed for løbende at se antal ledige henvist til andre aktører og andre aktørers overholdelse af rettidighed i forhold til kontakt og afgivelse af tilbud til henviste ledige.

70. De undersøgte kommuner oplyste, at de alle anvendte Jobindsats.dk, både i deres tilsyn med effekter og resultater af andre aktørers indsats og til at sammenligne indsatsen i kommunens jobcenter med øvrige kommuners jobcentre.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Jobindsats.dk understøtter kommunerne, både i deres tilsyn med effekter og resultater af andre aktørers indsats og til benchmarking med andre kommuner.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at Jobindsats.dk giver et overblik over indsats og effekter af beskæftigelsesindsatsen.

71. Gennemgangen viste dog også, at Jobindsats.dk ikke på alle områder understøtter kommunernes tilsyn med og anvendelse af andre aktører. Det skyldes, at der ikke umiddelbart kan hentes data, der muliggør en sammenligning af effekter af beskæftigelsesindsatsen, når kommunen henholdsvis anden aktør er indsatsansvarlig.

Rigsrevisionen anbefalede Arbejdsmarkedsstyrelsen at vurdere mulighederne for at styrke grundlaget for en sammenligning af effekter af beskæftigelsesindsatsen, når kommunen henholdsvis anden aktør er indsatsansvarlig, for bl.a. at gøre tilsynet med andre aktører og med beskæftigelsesindsatsen mere effektivt.

Beskæftigelsesministeriet er enig med Rigsrevisionen i målet om, at en sammenligning af effekten af beskæftigelsesindsatsen, når kommunen henholdsvis anden aktør varetager indsatsen, er hensigtsmæssig. Der er derfor gennemført og igangsat mere målrettede analyser. Ministeriet har bl.a. i august 2011 igangsat et kontrolleret forsøg med indsatsen for ledige akademikere, der har til formål at sammenligne effekterne af indsatsen hos henholdsvis kommunen og anden aktør. Rigsrevisionen finder, at dette initiativ kan bidrage til at styrke viden om effekter af beskæftigelsesindsatsen, når kommunen henholdsvis anden aktør varetager indsatsen.

Jobindsats.dk er en statistikportal, hvor det er muligt at trække data om personer, udgifter til forsørgelse og indsats for at skaffe personer i beskæftigelse på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

V. Gennemgang af regionernes regnskaber

Regionernes regnskaber for 2009 var undergivet en tilfredsstillende revision, og fokus på forvaltningsrevision var øget. Én region havde ikke i tilstrækkelig grad afsluttet opfølgningen af alle revisionsbemærkninger fra regnskabsåret 2008, hvorfor revisionsbemærkningerne blev videreført til 2009.

72. Driften af regionerne finansieres af tilskud fra staten og kommunerne. Staten yder et generelt og et aktivitetsbestemt tilskud til drift af sundhedsområdet samt et generelt tilskud til regional udvikling.

Kommunerne medfinansierer sundhedsområdet via et kommunalt grundbidrag og et aktivitetsbestemt bidrag samt betaler et udviklingsbidrag til regionernes finansiering af regional udvikling. Endelig finansieres regionernes drift på social- og specialundervisningsområdet via kommunale takstbetalinger.

73. Det statslige tilskud til regionerne er opført på finansloven under Indenrigs- og Sundhedsministeriet som en udgiftsbevilling, hvor udbetalingen af tilskuddet til regionerne svarer til den fastsatte bevilling. Statstilskuddet fastlægges ved den årlige økonomiaftale mellem regeringen og regionerne og indgår i regionernes regnskaber som en indtægt. Eventuelle fejl i en regions regnskab medfører ikke fejl i statsregnskabet.

74. Rigsrevisionens gennemgang har omfattet regionernes årsrapporter for 2009.

A. Revision af regionernes regnskaber for 2009

Rigsrevisionens undersøgelse af regionernes revisionsberetninger for regnskabsåret 2009 har vist følgende:

- I 3 regioners regnskaber afgav revisorerne en påtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger, hvilket er en forbedring i forhold til revisionen af regnskaberne for 2008. Rigsrevisionen finder udviklingen positiv.
- Alle revisorerne har gennemført en løbende forvaltningsrevision på udvalgte områder og en udvidet forvaltningsrevision, når regionsrådene har anmodet om det. Revisorerne fandt, at der ved forvaltningen på de undersøgte områder var taget skyldige økonomiske hensyn. Rigsrevisionen vurderer, at regionsrådene og revisorerne har øget fokus på forvaltningsrevisionen i 2009 i forhold til tidligere år. Rigsrevisionen finder udviklingen positiv.

Revisionens omfang

75. Rigsrevisionen gennemgik regionernes revisionsberetninger for regnskabsåret 2009 med det formål at afdække de eksterne revisorers vurdering af regionernes regnskaber. Gennemgangen byggede på revisors påtegninger, revisionsberetningerne og regionernes materiale om regionernes egen behandling af revisionsberetningerne, herunder stillingtagen til revisionsbemærkningerne og regionsrådenes beslutning herom.

76. Regionernes revisorer skal foruden finansiell revision udføre forvaltningsrevision, dvs. vurdere, om regionen har taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. Rigsrevisionen har for 2009 vurderet, om revisionen i tilfredsstillende grad er baseret på forvaltningsrevision.

77. Det fremgik af revisionsberetningerne, at der i alle regioner var udført en løbende forvaltningsrevision på udvalgte områder, fx analyse af udnyttelsesgraden af regionernes institutionstilbud. I nogle tilfælde havde revisorerne – efter anmodning fra regionsrådene – tillige gennemført en udvidet forvaltningsrevision, dvs. målrettede undersøgelser af udvalgte områder og forhold af væsentlig økonomisk betydning, fx særskilte analyser af økonomistyring, indkøbsaftaler, sygefravær og interne styringsmodeller.

Det fremgik af revisorerne erklæringer om den udførte forvaltningsrevision, at revisionen ikke gav anledning til bemærkninger på de undersøgte områder.

Rigsrevisionen vurderer, at revisionen af regionernes regnskaber er udført efter god offentlig revisionsskik, herunder at der er lagt større vægt på forvaltningsrevision end i tidligere år. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Revisors påtegning

78. Rigsrevisionens gennemgang af revisorerne påtegning på regnskaberne og revisionsberetningerne har givet anledning til at fremhæve følgende:

Forbehold for regnskabets rigtighed

79. 4 regioners regnskaber for 2009 blev påtegnet uden forbehold. Til sammenligning blev 3 regioners regnskaber for 2008 påtegnet uden forbehold.

Forbeholdet for én regions regnskab for 2009 skyldtes, at hensatte forpligtelser til arbejdsskader var sat 125,8 mio. kr. for højt. Den samlede betydning heraf var, at egenkapitalen skulle korrigeres med et tilsvarende beløb til at udgøre 1.028,8 mio. kr. Revisor vurderede, at korrektionen ikke havde resultat-, bevillings- eller likviditetsmæssig betydning. Rigsrevisionen tilslutter sig revisors vurdering.

Supplerende oplysninger

80. I 2 regioner forsynede revisor påtegningen med en supplerende oplysning. For begge regioners vedkommende vedrørte den supplerende oplysning en gentagelse af det samme forhold fra tidligere år vedrørende de tidligere amters overdragelse af skatterestancer til staten. De 2 regioner havde i alt indregnet 73,7 mio. kr. som tilgodehavender hos staten.

I Statsrevisorernes beretning nr. 16/2009 om statens overførsler til kommuner og regioner i 2009 er oplyst, at der siden strukturreformen har verseret en sag mellem regionerne og staten om, hvorvidt skatterestancerne fra de tidligere amter skal indgå i delingen med staten. Finansministeriet foretog i efteråret 2007 en efterreguleringsproces, hvor ministeriet endeligt opgjorde de samlede aktiver og passiver i amterne mfl. I den forbindelse opstod der en teknisk uenighed med regionerne om værdiansættelsen af de amtskommunale skatterestancer og -bøder.

Rigsrevisionen konstaterer, at Finansudvalget har taget Finansministeriets orienterende aktstykke nr. 71 af 4. januar 2011 om endelig afslutning på delingen af nettoformuen i amterne mfl. til efterretning.

Aktstykket handler bl.a. om spørgsmålet om skatterestancer og -bøder i forbindelse med delingen af de tidligere amters aktiver og passiver. Det fremgår af aktstykket, at Finansministeriet foretager en afskrivning af det tilbageværende mellemværende.

Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at Finansudvalget har taget Finansministeriets aktstykke nr. 154 af 23. juni 2011 til efterretning. Af dette aktstykke fremgår det, at staten – med henblik på at ligestille regionerne i sagen om værdiansættelsen af skatterestancer mv. i forbindelse med delingen af nettoformuen i amterne mfl. – udbetaler den restafregning, der som følge af værdiansættelsen af skatterestancer mv. blev modregnet i udbetalingen af kontant kompensation. Som følge heraf har staten udbetalt 218,5 mio. kr. til regionerne.

Rigsrevisionen betragter denne sag som afsluttet, efter Finansudvalget har taget Finansministeriets aktstykker til efterretning.

Regionsrådenes opfølgning på revisionsbemærkninger

81. Regionsrådene skal tage stilling til afgivne revisionsbemærkninger, herunder udarbejde en redegørelse for, hvordan de konstaterede revisionsbemærkninger imødegås.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at de enkelte regionsråd havde behandlet og taget stilling til de forbehold, supplerende oplysninger og revisionsbemærkninger, der fremgik af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2009.

Én region havde ikke i tilstrækkelig grad afsluttet opfølgningen af alle revisionsbemærkninger fra regnskabsåret 2008, hvorfor revisionsbemærkningerne blev videreført til 2009. Rigsrevisionen finder, at regionen så vidt muligt bør afslutte opfølgningen af revisionsbemærkningerne, så revisor ikke finder det nødvendigt at videreføre bemærkningerne i en efterfølgende revisionsberetning.

Regionernes afrapportering om overholdelse af økonomiaftalen

82. 4 regioner oplyste i årsrapporten, at de ikke havde efterlevet den økonomiske rammeaftale med regeringen vedrørende 2009. Ifølge regionernes regnskabsmæssige forklaringer var hovedårsagerne dels en øget aktivitet på baggrund af en øget arbejdsbyrde oparbejdet ved sygehusstrejken i 2008, dels større stigninger end forudsat ved budgetteringen i udenregionale og private behandlingstilbud – behandlingstilbud, som regionerne ikke umiddelbart kan mængde- og prisstyre. Aktiviteten i regionerne har således været højere end forudsat ved økonomiaftalens indgåelse.

Det fremgik videre af regnskaberne, at der i 2009 var et fald i likviditeten hos de pågældende regioner som en umiddelbar følge af den manglende efterlevelse af økonomiaftalen. Rigsrevisionen konstaterede dog, at ingen af regionerne overtrådte kassekreditreglen, dvs. at regionerne ikke havde haft en negativ gennemsnitslikviditet inden for 1 år.

Årsagerne til regionernes manglende efterlevelse af den økonomiske rammeaftale med regeringen vedrørende 2009 er analyseret nærmere i Statsrevisorernes beretning nr. 2/2010 om sygehusenes økonomi i 2009.

Rigsrevisionen, den 9. november 2011

Henrik Otbo

/Lars Tang