

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

# **Individuel boligstøtte**

---

**September 2000  
RB B301/00**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	<b>Side</b>
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	16
A. Indledning .....	16
B. Formål .....	17
C. Afgrænsning.....	18
D. Metode .....	19
III. Administration af individuel boligstøtte.....	20
A. Lovgrundlag .....	22
B. Beløbsmæssige fejl og fejlrisici i kommunernes sagsbehandling af boligstøttesager .....	23
C. Finansstyrelsens administration af acontoudbetalinger til kommunerne .....	37
D. Tilsynsrådenes tilsyn med kommunernes administration .....	46
E. By- og Boligministeriets administration, kontrol og tilsyn .....	54
 Bilag:	
1. Stikprøveundersøgelsen vedrørende individuel boligstøtte.....	57



---

# Beretning om individuel boligstøtte

## I. Resumé

### Indledning

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen omfatter forhold inden for By- og Boligministeriets område og vedrører aktiviteter under de lovbundne bevillinger på finanslovens §§ 14.25.01.10. Boligsikring, Finansstyrelsen, LB 112, 1999 og 14.21.01.10. Boligyldelse til pensionister, Finansstyrelsen, LB 112, 1999.

2. Statens samlede udgifter vedrørende individuel boligstøtte i form af boligsikring og boligydelse udgjorde i 1999 i alt ca. 6,0 mia. kr., og de samlede offentlige udgifter til boligsikring og boligydelse som tilskud udgjorde 8,7 mia. kr., idet statsrefusionen til kommunerne vedrørende boligsikring og boligydelse udgør henholdsvis 50 % og 75 % af de udbetalte beløb.

Det gennemsnitlige antal modtagere af boligsikring eller boligydelse har siden 1995 udgjort ca. 500.000 husstande årligt.

Individuel boligstøtte er således et økonomisk væsentligt område, der berører et meget stort antal husstande og personer.

### Formål

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere By- og Boligministeriets tilrettelæggelse af og kontrol med administrationen af ordningerne vedrørende individuel boligstøtte, herunder den del af opgavevaretagelsen, der er udlagt til kommunerne, Finansstyrelsen og tilsynsrådene.

Undersøgelsens formål er opdelt i følgende delformål:

- at redegøre for anvendelsen af Kommunedatas Boligstøttesystem,
- at vurdere dels om modtagerne af individuel boligstøtte tildeles de korrekte beløb i støtte, dels kvaliteten af sagsbehandlingen i kommunerne,

- at vurdere om By- og Boligministeriet og Finansstyrelsen har fastlagt kontrolprocedurer, der afdækker tilfælde, hvor kommunerne via forskudssystemet overbudgetterer,
- at vurdere om tilsynsrådernes tilsyn er tilrettelagt således, at tilsynsrådene behandler rapporteringen fra de kommunale revisorer efter ensartede regler og i øvrigt har tilrettelagt tilsynet således, at det sikres, at kommunerne administrerer boligstøtteleven korrekt, og
- at vurdere By- og Boligministeriets administration, herunder om By- og Boligministeriets tilrettelæggelse af og kontrol med den del af opgavevaretagelsen, der er udlagt til kommunerne, Finansstyrelsen og tilsynsrådene, sikrer, at tildeling og udbetaling af ydelser sker i overensstemmelse med boligstøtteleven.

### Afgrænsning

4. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte de løvbundne tilskud boligsikring og boligydelse til pensionister, bortset fra andelshavere, ejere og modtagere af byfornyelsesboligsikring. Boligsikring og boligydelse udgør samlet ca. 97 % af udgifterne til individuel boligstøtte.

Undersøgelsen er organisatorisk afgrænset til at omfatte By- og Boligministeriets departement, Finansstyrelsen, tilsynsrådene og kommunerne.

Undersøgelsen vedrørende Finansstyrelsen er afgrænset til perioden 1994-1998.

Undersøgelsen omfatter en gennemgang af 2 repræsentative stikprøver af kommunernes sager vedrørende henholdsvis boligsikring og boligydelse. Undersøgelsen af kommunernes sager er afgrænset til at omfatte boligstøtte udbetalt i 1998, der er det seneste år, hvor den kommunale revision er afsluttet, og hvor kommunerne har haft mulighed for at foretage efterregulering af sagerne.

Den del af undersøgelsen, der er baseret på interview, vedrører perioden fra 1998 og frem.

Administrationen af individuel boligstøtte understøttes af edb-systemer. Det centrale system er Kommunedatas Boligstøttesystem. Systemet anvender oplysninger fra en række andre systemer fx BBR-registret, Folkeregistret og skatteforvaltningernes edb-systemer vedrørende indkomst-

oplysninger. Undersøgelsen omfatter ikke gennemgang og revision af Boligstøttesystemet eller andre edb-systemer.

Undersøgelsen omfatter ikke kontrol af sving med oplysninger anvendt ved beregning og udbetaling af individuel boligstøtte.

### **Metode**

5. Rigsrevisionen har baseret undersøgelsen på sagsgennemgang, interview samt på oplysninger og skriftligt materiale indhentet ved brevveksling og møder med By- og Boligministeriet, de udvalgte tilsynsråd, kommunerne og Finansstyrelsen.

Der indgår i undersøgelsen en sagsgennemgang af kommunale boligstøttesager udvalgt ved repræsentative stikprøver. Denne gennemgang er udført af kommunernes sædvanlige revisorer ved besvarelse af et spørgeskema. Revisorerne har fra Rigsrevisionen modtaget besked om, hvilke sager de skulle gennemgå, og revisorerne har udfra sagens akter og Rigsrevisionens instrukser udfyldt spørgeskemaerne. Stikprøveundersøgelserne er medfinansieret af By- og Boligministeriet.

Ud over de oplysninger, der er indhentet ved Rigsrevisionens korrespondance med institutionerne og interview med By- og Boligministeriet, er der gennemført interview med 3 tilfældigt udvalgte tilsynsråd og 3 tilfældigt udvalgte kommuner.

### **Administration af individuel boligstøtte**

6. Rigsrevisionen har undersøgt By- og Boligministeriets tilrettelæggelse af administrationen, tilsynet og kontrollen med området med henblik på at vurdere, om ministeriet har sikret sig tilstrækkeligt indseende med området til at kunne iværksætte tiltag, så fejl i sagsbehandlingen eller fejludbetalinger på området i videst muligt omfang undgås.

7. By- og Boligministeriet har det overordnede ansvar for administrationen af boligstøtteloven. Den daglige administration varetages af kommunerne, der tildeler, beregner og udbetaler støtten. Formelt baseres ministeriets tilsyn med kommunernes administration af lovgivningen på reglerne om tilsynsrådenes indberetning af sager om bemærkninger i beretningerne fra de kommunale revisorer og reg-

lerne om ministeriets eget direkte tilsyn med Københavns og Frederiksberg Kommune.

Finansstyrelsen varetager opgaverne vedrørende den finansielle forvaltning på området for By- og Boligministeriet, dvs. ind- og udbetalinger til kommunerne samt gennemgang af revisionserklæringer fra de kommunale revisorer vedrørende den endelige refusion.

8. Kommunerne varetager den daglige administration af den individuelle boligstøtte. Tildeling og udbetaling af støtte sker efter ansøgning, dvs., at der skal foreligge en ansøgning fra ansøger med de fornødne oplysninger samt dokumentation herfor. Kommunens sagsbehandling skal sikre, at alle de nødvendige oplysninger til brug for tildeling, beregning og udbetaling af boligstøtten er til stede. Sagsbehandleren anvender efter modtagelsen af samtlige nødvendige oplysninger Kommunedatas Boligstøttesystem til den videre sagsbehandling.

Boligstøttesystemet kan ud fra de indtastede og automatisk indhentede oplysninger fx forestå beregning af boligstøtte, udskrivning af breve og udbetaling til modtageren. Anvendelse af Kommunedatas system er ikke foreskrevet i loven. Det er således den enkelte kommune, der træffer beslutning om og indgår aftale med Kommunedata om benyttelse af systemet. Boligstøttesystemet anvendes i alle kommuner. By- og Boligministeriet har intet ansvar for Boligstøttesystemets funktion eller for beregningsresultater etc. Ministeriet deltager ikke i systemudvikling ud over at bistå Kommunedata med lovfortolkning mv. i forbindelse med udarbejdelse af kravspecifikationer til systemet. Der afgives ikke revisorerklæring vedrørende Boligstøttesystemet.

Rigsrevisionen har, på baggrund af at By- og Boligministeriet kender omfanget af kommunernes anvendelse af Boligstøttesystemet, anbefalet, at ministeriet sikrer, at kommunerne til brug for administrationen af individuel boligstøtte kun bruger systemer, hvor der foreligger en revisorerklæring på, at systemerne fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig, nøjagtig og rettidig behandling af godkendte transaktioner.

By- og Boligministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens anbefaling kan følges ved, at der i regnskabs- og revisions-

bekendtgørelsen indsættes en bestemmelse om, at hvis kommunen ved registrering af boligstøttesagen og beregning af boligstøtten anvender et edb-system, skal kommunen sikre, at der foreligger en uafhængig revisorerklæring om, at det pågældende system fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig og nøjagtig behandling af de godkendte transaktioner.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at By- og Boligministeriet vil sikre, at der kræves revisorerklæring vedrørende systemerne. Rigsrevisionen finder, at en bestemmelse herom snarest bør indarbejdes i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

9. Rigsrevisionen har i samarbejde med By- og Boligministeriet i forbindelse med denne undersøgelse defineret 2 særlige fejltypen: beløbsfejl og dokumentationsfejl.

For begge fejltypen opgøres størrelsen som en beregning af deres udbetalingsmæssige omfang. Beløbsfejl omfatter fejl, der har direkte betydning for størrelsen af udbetalingen af boligstøtte, typisk fejlagtige udbetalinger som følge af fejlindtastninger af oplysninger til Boligstøttesystemet. Dokumentationsfejlene opgøres som det teoretisk potentielle omfang, idet den del af støtten, der ikke er dokumenteret, teoretisk lige så godt kan være korrekt som ukorrekt. En dokumentationsfejl forekommer således, hvor der mangler dokumentation, og der derfor er risiko for udbetalingsfejl, men hvor det ikke direkte kan konstateres, at de indberettede oplysninger til Boligstøttesystemet er forkerte, idet der ikke findes oplysninger i sagen eller boligstøtteadministrationen, som indberetningen til systemet kan kontrolleres imod.

Undersøgelsen af omfanget af dokumentationsfejl knytter sig således til kvaliteten af kommunernes sagsbehandling i boligstøttesagerne. Dokumentationsfejlene er i denne undersøgelse kvantificeret ved beregning af et fejlbeløb for den enkelte type manglende dokumentation. De beregnede fejlbeløb vedrørende dokumentationsfejl er udelukkende udtryk for en beregnet risiko.

Dokumentationsfejlene afrapporteres ikke særskilt, men indgår i en beregning af en gennemsnitlig fejlrisiko i boligstøttesagerne. Fejlrisikoen i de enkelte boligstøttesager er beregnet ved, at beløbsfejl og dokumentationsfejl i de



enkelte boligstøttesager er lagt sammen for at finde den totale fejlrisiko i den enkelte sag. Såfremt den totale fejlrisiko er beregnet til mere end det udbetalte beløb, hvilket kan ske i sager, hvor der både er store beløbsfejl og dokumentationsfejl, herunder sager med flere dokumentationsfejl, er fejlrisikoen nedsat til det udbetalte beløb.

10. Rigsrevisionen har på grundlag af 2 repræsentative stikprøver på hver 99 sager vedrørende henholdsvis boligsikring og boligydelse gennemført en undersøgelse vedrørende individuel boligstøtte udbetalt i 1998. Sagerne vedrørte i alt 94 kommuner, og undersøgelsen blev gennemført med henblik på at vurdere, om modtagerne af individuel boligstøtte modtager de korrekte beløb i støtte, samt om der i kommunernes sager ligger dokumentation for beregning af støttebeløb. Stikprøverne er udtaget som pengeenhedsstikprøver, og stikprøvernes størrelse er opgjort således, at der med sikkerhed på 95 % kan dokumenteres en fejlandel på mindst 3 % af de samlede støttebeløb. En sag vedrørende boligydelse er udeladt af behandlingen af stikprøven, da sagen omhandlede en andelshaver.

Undersøgelsen har vist i alt 90 fejl fordelt på 52 ud af de 197 undersøgte sager, idet 20 sager vedrørende boligsikring og 32 sager vedrørende boligydelse indeholdt fejl.

Ved undersøgelsen blev der fundet 24 beløbsfejl i 20 ud af de 197 undersøgte sager. Undersøgelsen har desuden vist, at de gennemsnitlige fejlprocenter i 1998 udgjorde 0,52 % for boligsikring og 1,93 % for boligydelse svarende til fejlbeløb på henholdsvis ca. 9,8 mio. kr. og ca. 118,8 mio. kr. beregnet på grundlag af de samlede statslige og kommunale udgifter i 1998 vedrørende de undersøgte sager.

By- og Boligministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet forventede, at der maksimalt ville kunne konstateres fejlbeløb svarende til 3 % af det samlede udbetalte beløb, dvs. henholdsvis 58 mio. kr. og 194 mio. kr. Undersøgelsen viser, at ministeriets antagelse var korrekt.

11. Undersøgelsen har vist, at den gennemsnitlige fejlrisiko i boligstøttesagerne udgør 3,26 % for boligsikring og 18 % for boligydelse.

Undersøgelsen har ikke omfattet en analyse af forskellene på resultaterne af de 2 stikprøver.

Rigsrevisionen har, med henvisning til at boligstøtteloven indeholder få skøn og administreres i et edb-system og med henvisning til de fundne fejlrisici og ikke mindst antallet af fejl, anbefalet, at By- og Boligministeriet bør opfordre kommunerne til at forbedre kvaliteten af sagsbehandlingen vedrørende individuel boligstøtte, så både fejl vedrørende beløbsberegning og udbetaling samt fejl vedrørende dokumentationsgrundlaget undgås.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at dokumentationsfejlene er udtryk for sagsbehandlingskvaliteten i kommunerne, og at kvaliteten i sagsbehandlingen skal forbedres. Ministeriet vil inddrage Kommunernes Landsforening og de kommunale revisorer i en drøftelse af spørgsmålet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at By- og Boligministeriet vil tage initiativ til forbedring af kvaliteten i kommunernes sagsbehandling.

12. Rigsrevisionen har undersøgt Finansstyrelsens administration af udbetalinger og opkrævninger af beløb til og fra kommunerne med henblik på at vurdere, om Finansstyrelsen sikrer, at udbetalinger og opkrævninger foregår korrekt. Endvidere er det undersøgt, om Finansstyrelsen har indarbejdet kontrolprocedurer, der afdækker tilfælde, hvor kommunerne via forskudssystemet overbudgetterer.

På foranledning af Finansstyrelsen sender kommunerne i december/primus januar ønsker for acontoudbetalinger for januar kvartal for det kommende år. På baggrund af de modtagne acontoønsker opretter Finansstyrelsen acontoudbetalingsbeløb for hele det kommende år i Finansstyrelsens edb-system. Kommunerne kan løbende i hele året sende ønsker om ændringer i acontobeløbene.

Hvis Finansstyrelsen bliver opmærksom på, at en kommune hjemtager acontobeløb, der afviger meget fra, hvad kommunen normalt udbetaler i individuel boligstøtte, kontaktes kommunen herom.

Rigsrevisionens undersøgelse har bl.a. vist, at i perioden 1994-1998 har 67 af kommunerne i alle årene overbudgetteret acontobeløbene, at der har været afvigelser mellem budget og regnskab på op til ca. 55 % og beløbsmæssige afvigelser på op til 55 mio. kr. som følge af kom-

munernes overbudgettering, at gennemsnitligt 70 % af kommunerne har overbudgetteret på totalbeløbet til individuel boligstøtte, og at den gennemsnitlige totale beløbsafvigelse pr. kommune har ligget mellem ca. 492.000 kr. og ca. 852.000 kr., mens den gennemsnitlige procentvise afvigelse har ligget mellem ca. 4,5 % og 5,4 %.

Rigsrevisionen har peget på, at By- og Boligministeriet i samarbejde med Finansstyrelsen bør etablere forretningsgange, der sikrer, at overbudgetteringen begrænses i fremtiden.

Forretningsgangene bør bl.a. som minimum sikre, at når en kommune ønsker at indhente et forskudsbeløb, der væsentligt overstiger det beløb, der er udbetalt i foregående kvartal, skal forskudsansmodningen følges af en nærmere forklaring på, hvorfor der forventes større udgifter i det kommende kvartal.

Idet Rigsrevisionen er bekendt med, at der foregår forhandlinger om en administrationsaftale på området mellem By- og Boligministeriet og Finansstyrelsen, har Rigsrevisionen desuden indstillet til By- og Boligministeriet, at administrationsaftalen på området bør tage højde for de foran nævnte resultater af Rigsrevisionens undersøgelse.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet følger og fremover forsat vil følge udviklingen i den kommunale hjemtagning af acontobeløb. By- og Boligministeriet kan således med tilfredshed konstatere, at der på nuværende tidspunkt er en positiv udvikling i hjemtagning af acontobeløb og ekspedition af efterreguleringssager.

By- og Boligministeriet har endvidere taget skridt til at sikre, at Finansstyrelsen fremover løbende sender yderligere rapporter angående den kommunale hjemtagning af acontobeløb såvel som opgørelse over tab på afskrivninger.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at By- og Boligministeriet i fremtiden vil overvåge udviklingen i den kommunale hjemtagning af acontobeløb. Rigsrevisionen finder, at By- og Boligministeriet via administrationsaftalen med Finansstyrelsen bør sikre, at Finansstyrelsen etablerer et system, der sikrer, at overbudgettering undgås.

13. Rigsrevisionen har undersøgt tilsynsrådenes administration af tilsynet vedrørende individuel boligstøtte med henblik på at vurdere, om tilsynet er tilrettelagt således, at

tilsynsrådene behandler rapporteringen fra de kommunale revisorer efter ensartede regler og i øvrigt har tilrettelagt tilsynet, så det sikres, at kommunerne administrerer boligstøtteleven korrekt.

Rigsrevisionen kan konstatere, at By- og Boligministeriet ikke har vejledt tilsynsrådene om faste forretningsgange for vurdering af revisorbemærkninger og kommunalbestyrelsens besvarelse af bemærkningerne.

Rigsrevisionen har i den forbindelse anbefalet, at By- og Boligministeriet bør overveje, om den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelses krav om nærmere redegørelser fra revisor og kommunalbestyrelsen om fejl bør følges op med nærmere retningslinjer for tilsynsrådernes vurdering af redegørelserne, så der sikres en ensartet vurdering og behandling af redegørelserne.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at de udbyggede krav i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen til revisors beretning giver tilsynsrådene et velegnet redskab til at sikre opretning af skete fejl og forebyggelse af fremtidige fejl. Ministeriet finder, at kravene til beretningen i sig selv indebærer retningslinjer for, hvilke forhold tilsynsrådene skal lægge vægt på ved vurdering af den kommunale forvaltning på boligstøtteområdet.

Behandlingen af de nye beretninger for de enkelte kommuner skal derfor fortsat ske ud fra tilsynsrådets konkrete vurdering af revisors bemærkninger og kommunens besvarelse af disse.

By- og Boligministeriet finder derfor ikke, at det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at fastsætte mere detaljerede retningslinjer herfor.

Rigsrevisionen finder, at den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelse gældende fra og med 2000 vil sikre, at kommunalbestyrelsen fremover skal oplyse, hvorledes problemer vil blive rettet op.

Rigsrevisionen har anbefalet, at tilsynsrådene indfører et system, der sikrer, at de enkelte tilsynsråd altid har et centralt og fuldt overblik over modtagne boligstøtteregnskaber og revisionsberetninger, såvel del- og årsberetninger som kommunalbestyrelsernes tilhørende besvarelser.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Indenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil anmode statsamtterne om at indføre systemer, der sikrer fuldt overblik over modtagne revisionsberetninger mv.

Rigsrevisionen har anbefalet, at By- og Boligministeriet løbende bør indsamle oplysninger fra tilsynsrådene om revisionsbemærkninger og kommunalbestyrelsernes opfølgning på bemærkningerne, så ministeriet sikrer sig et mere dækkende indblik i områdets problemer.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelse er velegnet til at give ministeriet et øget samlet indblik i administrationen af boligstøttereglerne på landsplan.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet har oplyst, at der med mellemrum vil blive indhentet statistiske oplysninger fra tilsynsrådene vedrørende de indberettede fejltypen, således at ministeriet på grundlag heraf kan vurdere behovet for overordnede generelle initiativer til yderligere sikring af kvaliteten af administrationen på området.

14. By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder det bemærkelsesværdigt, at der øjensynligt er forskel på det antal dokumentationsfejl, som de kommunale revisorer har fundet i forbindelse med stikprøveundersøgelsen og på de samme kommunale revisorers indberetninger til tilsynsrådene. Indberetningerne har hidtil ikke givet anledning til at tro, at der er fejl af betydning i behandling af boligstøttesagerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om 2 forskellige typer undersøgelser. Stikprøveundersøgelsen er således gennemført ved, at revisorerne har gennemgået boligstøttesagerne efter Rigsrevisionens metode og ikke efter de kommunale revisorers egne retningslinjer for revision af boligstøttesager. Derudover er de sager, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, udtrukket i en stikprøve, der har omfattet hele landet. De kommunale revisorer udtrækker sagerne i de enkelte kommuner. Der er således forskel både på udtræksmetode og omfanget af sager i de 2 typer undersøgelser.

15. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at By- og Boligministeriet bør sikre sig et mere indgående kendskab til kvaliteten af kommunernes sagsbehandling på dette forvaltningsområde, hvor staten refunderer kommunerne de afholdte udgifter med 50 % for boligsikring og 75 % for boligydelse.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at By- og Boligministeriet vil følge Rigsrevisionens anbefaling om at kræve revisorerklæring vedrørende edb-systemerne og indsætte en bestemmelse herom i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen,
- at der var i alt 90 fejl fordelt på 52 ud af de 197 sager, der indgik i undersøgelsen, idet 20 sager vedrørende boligsikring og 32 sager vedrørende boligydelse indeholdt fejl,
- at der var 24 beløbsfejl i 20 ud af de 197 undersøgte sager, og at de beregnede gennemsnitlige fejlprocenter i 1998 udgjorde 0,52 % for boligsikring og 1,93 % for boligydelse svarende til et beregnet fejlbeløb på henholdsvis ca. 9,8 mio. kr. og ca. 118,8 mio. kr. beregnet ud fra det totale udbetalte beløb i 1998,
- at den gennemsnitlige fejlrisiko, beregnet efter at beløbsfejl og dokumentationsfejl i de enkelte boligstøttesager er lagt sammen for at finde fejlrisikoen i den enkelte sag, i 1998 i boligstøttesagerne udgjorde 3,26 % for boligsikring og 18 % for boligydelse,
- at ministeriet er enig i, at kvaliteten i sagsbehandlingen skal forbedres,
- at By- og Boligministeriet i fremtiden vil overvåge udviklingen i den kommunale hjemtagning af acontobeløb som følge af, at undersøgelsen bl.a. viste, at i perioden 1994-1998 krævede 67 af kommunerne i alle årene for høje acontobeløb hos staten,
- at By- og Boligministeriet via administrationsaftalen med Finansstyrelsen bør sikre, at Finansstyrelsen etablerer et system, der sikrer, at overbudgettering undgås,
- at By- og Boligministeriet ikke i undersøgelsesperioden har vejledt tilsynsrådene om faste forretningsgange for vurdering af revisorbemærkninger og kommunalbestyrelsens besvarelse af bemærkningerne,
- at der er behov for, at tilsynsrådene indfører et system, der sikrer, at de enkelte tilsynsråd altid har et centralt og fuldt overblik over modtagne boligstøtteregnskaber og revisionsberetninger, såvel del- og årsberetninger som kommunalbestyrelsernes tilhørende besvarelser,
- at Indenrigsministeriet vil anmode tilsynsrådene om at indføre systemer, der sikrer fuldt overblik over de modtagne revisionsberetninger, og
- at By- og Boligministeriet bør sikre sig et mere indgående kendskab til kvaliteten af kommunernes sagsbehandling på dette forvaltningsområde, hvor staten refun-

derer kommunerne de afholdte udgifter med henholdsvis 50 % for boligsikring og 75 % for boligydelse.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

16. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen omfatter forhold inden for By- og Boligministeriets område og vedrører aktiviteter under de lovbundne bevillinger på finanslovens §§ 14.25.01.10. Boligsikring, Finansstyrelsen, LB 112, 1999 og 14.21.01.10. Boligydelse til pensionister, Finansstyrelsen, LB 112, 1999.

17. Statens samlede udgifter vedrørende individuel boligstøtte i form af boligsikring og boligydelse udgjorde i 1999 i alt ca. 6,0 mia. kr., og de samlede offentlige udgifter til boligsikring og boligydelse som tilskud udgjorde 8,7 mia. kr., idet statsrefusionen til kommunerne vedrørende boligsikring og boligydelse udgør henholdsvis 50 % og 75 % af de udbetalte beløb.

Det gennemsnitlige antal modtagere af boligsikring eller boligydelse har siden 1995 udgjort ca. 500.000 husstande årligt.

Individuel boligstøtte er således et økonomisk væsentligt område, der berører et meget stort antal husstande og personer.

18. Lovgivningen om individuel boligstøtte hører under By- og Boligministeriet. Administrationen af den individuelle boligstøtte varetages af kommunerne. Klageinstans i forhold til kommunernes afgørelser er de sociale nævn. Tilsynet med kommunernes administration af lovgivningen varetages af tilsynsrådene på grundlag af de årlige revisionsberetninger fra de kommunale revisorer. For Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune varetager ministeriet selv tilsynet via de årlige revisionsberetninger.

By- og Boligministeriet foretager ikke selv direkte kontrol eller tilsyn med kommunernes administration af området.

De materielle regler vedrørende tildeling og udbetaling af individuel boligstøtte er fastsat i boligstøtteleven. Lo-

ven er meget detaljeret og i udstrakt grad baseret på objektive kriterier med hensyn til tildeling af boligstøtte og giver kun få skønsmuligheder. Den er således meget velegnet til administration i et edb-system. Et sådant system, Boligstøttesystemet, er etableret af Kommunedata, og dette system anvendes af alle landets kommuner.

Opgaverne vedrørende udbetaling og endelig afregning af kommunernes refusion på området varetages af Finansstyrelsen under Finansministeriet.

Området er i 1995 behandlet i en betænkning fra Finansministeriet om individuel boligstøtte. Rigsrevisionen har undersøgt By- og Boligministeriets opfølgning på betænkningen og har konstateret, at By- og Boligministeriet har fulgt op på betænkningen ved at foretage de nødvendige analyser for at afklare, hvilke ændringer der er påkrævet for at løse de problemer, der er beskrevet i betænkningen, og at ministeriet har taget initiativ til at løse problemerne, der herefter er løst i det omfang, der har været politisk flertal herfor.

## **B. Formål**

19. Formålet med undersøgelsen er at vurdere By- og Boligministeriets tilrettelæggelse af og kontrol med administrationen af ordningerne vedrørende individuel boligstøtte herunder den del af opgavevaretagelsen, der er udlagt til kommunerne, Finansstyrelsen og tilsynsrådene.

Undersøgelsens formål er opdelt i følgende delformål:

- at redegøre for anvendelsen af Kommunedatas Boligstøttesystem,
- at vurdere dels om modtagerne af individuel boligstøtte tildeles de korrekte beløb i støtte, dels kvaliteten af sagsbehandlingen i kommunerne,
- at vurdere om By- og Boligministeriet og Finansstyrelsen har fastlagt kontrolprocedurer, der afdækker tilfælde, hvor kommunerne via forskudssystemet overbudgetter,
- at vurdere om tilsynsrådernes tilsyn er tilrettelagt således, at tilsynsrådene behandler rapporteringen fra de kommunale revisorer efter ensartede regler og i øvrigt



har tilrettelagt tilsynet således, at det sikres, at kommunerne administrerer boligstøtteleven korrekt, og

- at vurdere By- og Boligministeriets administration, herunder om By- og Boligministeriets tilrettelæggelse af og kontrol med den del af opgavevaretagelsen, der er udlagt til kommunerne, Finansstyrelsen og tilsynsrådene, sikrer, at tildeling og udbetaling af ydelser sker i overensstemmelse med boligstøtteleven.

### C. Afgrænsning

20. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte de lovbundne tilskud boligsikring (FL § 14.25.01.10) og boligydelse til pensionister (FL § 14.21.01.10), bortset fra andelshavere, ejere og modtagere af byfornyelsesboligsikring. Boligsikring og boligydelse udgør samlet ca. 97 % af udgifterne til individuel boligstøtte.

Ud over disse tilskud omfatter loven om individuel boligstøtte også bestemmelser om andre støttetyper fx boligydelselån til ejere og andelshavere, lån til betaling af beboerindskud, tab på garantier for flygtninges fraflytningsudgifter, støtte til visse personer i kollektive bofællesskaber, sanerings-, byfornyelses- og forbedringsboligsikring samt huslejetilskud, lån til betaling af forudbetaling af leje, indskud, depositum e.l. og lån til betaling af indskud mv. til flygtninge.

Undersøgelsen er organisatorisk afgrænset til at omfatte By- og Boligministeriets departement, Finansstyrelsen, tilsynsrådene og kommunerne.

Undersøgelsen vedrørende Finansstyrelsen er afgrænset til perioden 1994-1998.

Undersøgelsen omfatter en gennemgang af 2 repræsentative stikprøver af kommunernes sager vedrørende henholdsvis boligsikring og boligydelse. Undersøgelsen af kommunernes sager er afgrænset til at omfatte boligstøtte udbetalt i 1998, der er det seneste år, hvor den kommunale revision er afsluttet, og hvor kommunerne har haft mulighed for at foretage efterregulering af sagerne. Undersøgelsen omfatter ikke en analyse af forskelle på resultaterne af de 2 stikprøveundersøgelser.

Den del af undersøgelsen, der er baseret på interview, vedrører perioden fra 1998 og frem.

Administrationen af individuel boligstøtte understøttes af edb-systemer. Det centrale system er Kommunedatas Boligstøttesystem. Systemet anvender oplysninger fra en række andre systemer fx BBR-registret, Folkeregistret og skatteforvaltningernes edb-systemer vedrørende indkomst-oplysninger. Undersøgelsen omfatter ikke gennemgang og revision af Boligstøttesystemet eller andre edb-systemer.

Undersøgelsen omfatter ikke kontrol af svig med oplysninger anvendt ved beregning og udbetaling af individuel boligstøtte.

#### **D. Metode**

21. Rigsrevisionen har baseret undersøgelsen på sagsgennemgang, interview samt på oplysninger og skriftligt materiale indhentet ved brevveksling og møder med By- og Boligministeriet, de udvalgte tilsynsråd, kommunerne og Finansstyrelsen.

22. Der indgår i undersøgelsen en sagsgennemgang af kommunale boligstøttesager udvalgt ved repræsentative stikprøver. Denne gennemgang er udført af kommunernes sædvanlige revisorer ved besvarelse af et spørgeskema. Revisorerne har fra Rigsrevisionen modtaget besked om, hvilke sager de skulle gennemgå, og revisorerne har ud fra sagens akter og Rigsrevisionens instrukser udfyldt spørgeskemaerne. For at sikre en ensartet gennemgang af de udvalgte sager er det anvendte spørgeskema designet med lukkede spørgsmål baseret på afkrydsning af faste værdier efter en standardiseret svarvejledning. Spørgeskemaet er udarbejdet i samarbejde med By- og Boligministeriet, Kommunernes Revisionsafdeling, PriceWaterhouseCoopers, Københavns Kommunes Revisionsdirektorat samt Revisionsaktieselskabet af 1.12.1962. Stikprøveundersøgelserne er medfinansieret af By- og Boligministeriet.

Stikprøverne af boligstøttesagerne er udvalgt som repræsentative pengeenhedsstikprøver på basis af oplysninger fra Kommunedatas Boligstøttesystem. Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve vedrørende sager om boligsikring og en stikprøve vedrørende sager om boligydelse. Opdelingen er foretaget som følge af, at sagsbehandlingen og kommunernes indblik i støttemodtagers forhold i de 2 sagstyper ofte vil være forskellig.

Med pengeenhedsmetoden tages ved udvælgelsen udgangspunkt i det ydede støttebeløb frem for i de enkelte sagsnumre. Rigsrevisionen har udtaget 99 sager vedrørende boligsikring og 99 sager vedrørende boligydelse. Stikprøvernes størrelse er opgjort således, at der med sikkerhed på 95 % kan dokumenteres en fejlandel på mindst 3 % af de samlede støttebeløb. I bilag 1 er der nærmere redegjort for stikprøveundersøgelsens metode.

23. Ud over de oplysninger, der er indhentet ved Rigsrevisionens korrespondance med institutionerne og interview med By- og Boligministeriet, er der gennemført interview med 3 tilfældigt udvalgte tilsynsråd og 3 tilfældigt udvalgte kommuner. I forbindelse hermed har Rigsrevisionen gennemgået et antal sager, ligesom der er indsamlet supplerende skriftligt materiale til kontrol af oplysningerne.

24. Beretningen har i udkast været forelagt By- og Boligministeriet, Finansministeriet og Indenrigsministeriet. Bemærkningerne fra ministerierne er i videst muligt omfang indarbejdet.

### **III. Administration af individuel boligstøtte**

25. Rigsrevisionen har undersøgt By- og Boligministeriets tilrettelæggelse af administrationen, tilsynet og kontrollen med området med henblik på at vurdere, om ministeriet har sikret sig tilstrækkeligt indseende med området til at kunne iværksætte tiltag således, at fejl i sagsbehandlingen eller fejludbetalinger på området i videst muligt omfang undgås.

By- og Boligministeriet har det overordnede ansvar for administrationen af boligstøtteloven. Den daglige administration varetages af kommunerne, der tildeler, beregner og udbetaler støtten. Formelt baseres ministeriets tilsyn med kommunernes administration af lovgivningen på reglerne om tilsynsrådenes indberetning af sager om bemærkninger i beretningerne fra de kommunale revisorer og reglerne om ministeriets eget direkte tilsyn med Københavns og Frederiksberg Kommune.

Finansstyrelsen varetager opgaverne vedrørende den finansielle forvaltning på området for By- og Boligministe-

riet, dvs. ind- og udbetalinger til kommunerne samt gennemgang af revisionserklæringer fra de kommunale revisorer vedrørende den endelige refusion.

## A. Lovgrundlag

26. De gældende regler om individuel boligstøtte er fastsat i boligstøtteloven, senest ved lovbekendtgørelse nr. 855 af 25. november 1999 om individuel boligstøtte. Rigsrevisionens undersøgelse er gennemført på basis af gældende lov i 1998, jf. lovbekendtgørelse nr. 167 af 12. marts 1998.

Den første lov på området trådte i kraft i 1967, hvor boligsikringsstøtteordningen blev indført. I 1979 blev der indført en særlig boligydelsesstøtteordning for pensionister. Støtteordningerne, der siden er ændret adskillige gange, er reguleret detaljeret i selve loven. By- og boligministeren har med hjemmel i bemyndigelser i loven udstedt en række bekendtgørelser vedrørende ordningerne. Ministeriet har tillige udarbejdet en omfattende vejledning om ordningerne, der løbende ajourføres, senest Bygge- og Boligstyrelsens "Boligstøttevejledning" nr. 110 af 26. juni 1996 med senere ændringer. Boligstøttevejledning nr. 110 er senest gennemgribende revideret i oktober 1999 i forbindelse med boligstøttereformen, der trådte i kraft pr. 1. januar 2000.

27. Individuel boligstøtte tildeles af kommunerne efter ansøgning. Boligsikring i form af tilskud kan ydes til lejere, der ikke er pensionister, mens boligydelse i form af tilskud eller lån kan ydes til pensionister i leje-, ejer- eller andelsboliger.

Tildeling og beregning af boligstøtte sker hovedsaglig på grundlag af husstandens størrelse og sammensætning, størrelsen og karakteren af boligen samt af størrelsen af boligudgiften og husstandens indkomst.

28. Loven indeholder bestemmelser om tildeling, beregning, udbetaling af støtte samt omberegninger og efterreguleringer heri fx som følge af indkomst- eller lejeændringer.

Loven fastsætter endvidere klagebestemmelser. Klageinstans for sager om tildeling af individuel boligstøtte er de sociale nævn, der administrativt er placeret i statsamtene.

I loven er fastsat satserne for statens refusion af kommunernes udgifter til boligstøtte. Boligsikring refunderes med 50 %, og boligydelse refunderes med 75 %.

29. Reglerne om regnskab og revision af ordningerne er fastsat i bekendtgørelse nr. 213 af 22. marts 1994 om regnskabsaflæggelse og revision af kommunernes boligstøtte-regnskab, der er gældende indtil 1. januar 2000, hvor en ny bekendtgørelse træder i kraft med virkning for regnskabsåret 2000 (Bekendtgørelse nr. 816 af 3. november 1999 om regnskabsaflæggelse, anvisning af statsrefusion og revision af kommunernes boligstøtteregnskab).

Den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelse fastsætter – med henblik på at skabe bedre grundlag for tilsynet med området – udvidede krav til revisors rapportering om den udførte revision, herunder antal gennemgåede sager, antal fundne fejl mv.

Efter boligstøttelovens § 75, stk. 4, og regnskabs- og revisionsbekendtgørelsens § 10 skal kommunerne indsende revisors beretning vedrørende boligstøtteregnskabet samt kommunens besvarelse af eventuelle revisorbemærkninger til tilsynsmyndigheden, dvs. tilsynsrådene og By- og Boligministeriet for så vidt angår Københavns og Frederiksberg Kommune.

I tilfælde, hvor revisor har fremført bemærkninger, og hvor tilsynsrådet skønner, at kommunen ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at rette op på forholdet, skal tilsynsrådet indberette sagen med sine bemærkninger til By- og Boligministeriet.

## **B. Beløbsmæssige fejl og fejlrisici i kommunernes sagsbehandling af boligstøttesager**

30. Rigsrevisionen har undersøgt kommunernes administration af individuel boligstøtte med henblik på at vurdere, om modtagerne af individuel boligstøtte tildeles de korrekte beløb i støtte og med henblik på at vurdere kvaliteten af sagsbehandlingen i kommunerne.

### **a. Kommunernes opgaver**

31. Kommunerne varetager den daglige administration af den individuelle boligstøtte. Tildeling og udbetaling af støtte sker efter ansøgning, dvs., at der skal foreligge en ansøgning fra ansøger med de fornødne oplysninger samt dokumentation herfor. Kommunens sagsbehandling skal sikre, at alle de nødvendige oplysninger til brug for tildeling, beregning og udbetaling af boligstøtte er til stede.

Kommunen kan kræve, at der anvendes et særligt ansøgningsskema. Kommunernes Landsforening har til støtte for sagsbehandlingen udarbejdet en formular til ansøgningsskema, men det er ikke obligatorisk for kommunerne at anvende dette skema.

Kommunen organiserer frit arbejdet vedrørende individuel boligstøtte afhængig af kommunens øvrige organisation fx i specialiserede enheder, i tværgående enheder eller opdelt fx med boligydelse i ældreafdelingen og boligsikring i anden afdeling.

Ved behandlingen af en ansøgning om boligstøtte skal kommunen påse, at der foreligger den fornødne dokumentation for, at lovgivningens betingelser vedrørende lejemaal, økonomiske forhold mv. er opfyldt. Under sagsbehandlingen indhentes supplerende data fra diverse edb-baserede registre, fx Bygge- og Boligregistret (BBR), Skatteforvaltningen, CPR mv. Disse sammenholdes med data i ansøgningen. Sagsbehandleren anvender efter modtagelsen af samtlige nødvendige oplysninger Kommunedatas Boligstøttesystem til den videre sagsbehandling.

Boligstøttesystemet kan ud fra de indtastede og automatisk indhentede oplysninger fx forestå beregning af boligstøtte, udskrivning af breve og udbetaling til modtageren.

Hvis der sker ændringer i støttemodtagers forhold af betydning for boligstøtte, fx ændring i huslejen, skal disse oplysninger kontrolleres og indtastes i systemet.

32. Kommunerne skal endvidere både løbende og efter endt skatteår efterkontrollere de oplysninger, der danner grundlag for udbetalingerne. Den vigtigste procedure i denne sammenhæng består i efterregulering, der skal iværksættes, når kommunerne i efteråret efter udbetalingsåret fra Kommunedata modtager en liste over de støttemodtagere, hvis faktiske indkomst i støtteåret har afvejet mere end de grænser, der er fastsat i boligstøttelovens § 47. Disse sager gennemgås med henblik på at rejse krav om tilbagebetaling af for meget anvist støtte.

33. De kommunale revisorer skal hvert år udtage et antal sager til nærmere gennemgang for at opfylde kravene i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen. Typisk udtages fx via udbetalingslister mellem 10 og 30 sager pr. kommu-

ne afhængigt af antal sager og socialcentre mv. i de enkelte kommuner.

Revisor sender i løbet af året sine besøgsrapporter til kommunen. Efter afslutningen af den årlige revision afgives den afsluttende revisionsberetning til kommunen, som sender den til tilsynsrådet med sin besvarelse af eventuelle bemærkninger fra revisor.

## **b. Kommunedatas Boligstøttesystem**

34. Boligstøttesystemet er etableret af og drives centralt af Kommunedata, der som privat aktieselskab ejer systemet og udbyder brugerlicenser til kommunerne. Systemet anvendes i alle kommuner og støtter funktioner som sagsbehandling, beregning, udbetaling, efterregulering osv. vedrørende individuel boligstøtte. Anvendelse af Kommunedatas system er ikke foreskrevet i loven. Det er således den enkelte kommune, der træffer beslutning om og indgår aftale med Kommunedata om benyttelse af systemet.

Ministeriet har ikke hjemmel til at fastsætte retningslinjer for udformning og drift af sådanne systemer. Ministeriet bistår imidlertid Kommunedata med fortolkning af boligstøtteleven og de tilhørende bekendtgørelser til brug for udformning og ændring af systemet.

I det følgende er der redegjort for Rigsrevisionens undersøgelse af Boligstøttesystemet.

## **Den kommunale sagsbehandling**

35. Sagsbehandleren opretter for hver støtteansøger en sag i Boligstøttesystemet. Sagen er identificeret ved støtteansøgerens CPR-nr.

På grundlag af sagsbehandlerens indberetninger suppleret med oplysninger, som Boligstøttesystemet automatisk henter fra andre kommunale edb-systemer fx Bygge- og Boligregistret (BBR), Folkeregistret og fra Skatteforvaltningens edb-system vedrørende indkomstoplysninger, foretager Boligstøttesystemet derefter automatisk en beregning af, om ansøger er berettiget til at modtage støtte.

Støttemodtagers sag gemmes i systemet som en ”løbende” sag, så der ikke skal foretages genindtastning af alle oplysninger, hvis der sker ændringer i løbet af et støtteår. Det er tilstrækkeligt at indberette de nye oplysninger ”oveni” de gamle. Boligstøttesystemet er indrettet med hi-



storik, så sagsbehandler altid kan gå tilbage og se de ”gamle” oplysninger, der er anvendt til beregning af boligstøtte.

### **Boligstøttesystemets funktion**

36. Boligstøttesystemet drives af Kommunedata med kommunerne koblet op via sagsbehandlerens pc'ere. Hvis ansøgeren er støtteberettiget, varetager systemet derefter automatisk en række funktioner vedrørende sagsbehandling.

Systemet foretager automatisk månedlige udbetalinger til støttemodtager og alle regnskabsmæssige konteringer for de enkelte støttemodtagere og kommunerne. Systemet kan generere breve til støttemodtagerne om tildeling af støtte, ændringer i støtten mv.

Én gang om året foretager systemet en efterregulering af boligstøtten hos den enkelte modtager. Efterreguleringen foregår ved, at systemet automatisk trækker oplysninger om indkomst i støtteåret samt andre nødvendige oplysninger fra andre systemer og beregner, om det udbetalte støttebeløb er korrekt, eller om støttemodtager skal tilbagebetale dele af den udbetalte støtte. Systemet genererer et brev herom til støttemodtager. Dette sendes af kommunen til støttemodtager sammen med en eventuel opkrævning af for meget udbetalt boligstøtte.

### **By- og Boligministeriets samarbejde med Kommunedata**

37. Ministeriet har intet ansvar for Boligstøttesystemets funktion eller for beregningsresultater etc. Ministeriet deltager ikke i systemudvikling ud over at bistå Kommunedata med lovfortolkning mv. i forbindelse med udarbejdelse af kravspecifikationer til systemet.

38. By- og Boligministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at Boligstøttesystemet anses for så vigtigt for administrationen af loven, bl.a. fordi lovgivningen vedrørende individuel boligstøtte er kompliceret, og fordi systemet er så vidt udbredt, at datoer for lovændringers ikrafttræden afpasses til, hvornår lovændringerne kan være indarbejdet i systemet.

39. Både By- og Boligministeriet og Kommunedata har vedrørende revision og kontrol af Boligstøttesystemet oplyst, at der ikke afgives revisorerklæring over for ministeriet vedrørende systemet, men ifølge Kommunedata overvåges systemet løbende af en brugergruppe i Kommunedata, der kontrollerer systemet ved at gennemføre kontrolberegninger i systemet.

40. Rigsrevisionen har, på baggrund af at By- og Boligministeriet kender omfanget af kommunernes anvendelse af Boligstøttesystemet, anbefalet, at ministeriet sikrer, at kommunerne til brug for administrationen af individuel boligstøtte kun bruger systemer, hvor der foreligger en revisorerklæring på, at systemerne fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig, nøjagtig og rettidig behandling af godkendte transaktioner.

By- og Boligministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens indstilling kan følges ved, at der i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen indsættes en bestemmelse om, at hvis kommunen ved registrering af boligstøttesagen og beregning af boligstøtten anvender et edb-system, skal kommunen sikre, at der foreligger en uafhængig revisorerklæring om, at det pågældende system fungerer i et edb-miljø med en tilfredsstillende system- og datasikkerhed, og at de interne kontroller i systemerne sikrer en fuldstændig og nøjagtig behandling af de godkendte transaktioner.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Boligstøttesystemet anvendes af alle kommuner, samt at der ikke afgives revisorerklæring vedrørende systemet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at By- og Boligministeriet vil følge Rigsrevisionens anbefaling og kræve revisorerklæring vedrørende systemerne. Rigsrevisionen finder, at en bestemmelse herom snarest bør indarbejdes i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

#### c. Rigsrevisionens stikprøveundersøgelse

41. Rigsrevisionen har på grundlag af 2 repræsentative stikprøver på hver 99 sager gennemført en undersøgelse vedrørende individuel boligstøtte. Sagerne vedrørte i alt 94 kommuner, og undersøgelsen blev gennemført med hen-

blik på at vurdere, om modtagerne af individuel boligstøtte modtager de korrekte beløb i støtte, samt om der i kommunernes sager ligger dokumentation for beregning af støttebeløb.

Undersøgelsen er på Rigsrevisionens vegne gennemført af de 94 kommuners egne revisorer efter et spørgeskema udformet af Rigsrevisionen i samarbejde med By- og Boligministeriet og et panel af kommunale revisionsfirmaer, der tilsammen reviderer ca.  $\frac{3}{4}$  af alle kommuner.

### Stikprøveudtagelse

42. Stikprøverne er udtaget som en pengeenhedsstikprøve på en population af modtagere af henholdsvis boligsikring og boligydelse i 1998. Populationen er delt efter en antagelse om, at der kan være forskel i de kommunale myndigheders administration af de 2 støttetyper.

Der er udtaget 99 sager vedrørende boligsikring og 99 sager vedrørende boligydelse. En sag vedrørende boligydelse er dog udeladt af behandlingen, da sagen omhandlede en andelshaver. Bilag 1 indeholder en beskrivelse af stikprøveudtagelsen.

### Fejldefinitioner

43. Traditionelt vil det revisionsmæssigt være en fejl, hvis der ikke i selve sagen findes dokumentation for udbetalingsgrundlaget, eller hvis dokumentationen ikke er i overensstemmelse med, hvad der er indberettet i Boligstøttesystemet.

Rigsrevisionen har i samarbejde med By- og Boligministeriet i forbindelse med denne undersøgelse defineret 2 særlige fejltyper: beløbsfejl og dokumentationsfejl.

For begge fejltyper opgøres størrelsen som en beregning af deres udbetalingsmæssige omfang. For dokumentationsfejlene som det teoretisk potentielle omfang, idet den del af støtten, der ikke er dokumenteret, teoretisk lige så godt kan være korrekt som ukorrekt.

44. Beløbsfejl omfatter fejl, der har direkte betydning for størrelsen af udbetalingen af boligstøtte, typisk fejlagtige udbetalinger som følge af fejlindtastninger af oplysninger til Boligstøttesystemet. Undersøgelsen af omfanget af be-

---

løbsfejl knytter sig således til det samlede udbetalte boligstøttebeløb i 1998.

Beløbsfejlene beregnes som forskellen mellem det beløb, der skulle være udbetalt, såfremt der var indberettet korrekte oplysninger til Boligstøttesystemet, og det beløb, som faktisk er udbetalt. I tilfælde af flere fejl i samme sag foretages en ny beregning af den korrekte boligstøtte med alle oplysninger indført korrekt i Boligstøttesystemet, og beløbsfejlen beregnes som forskellen mellem det korrekt beregnede beløb og det faktisk udbetalte.

45. En dokumentationsfejl forekommer, når der ikke i sagerne findes dokumentation for oplysninger indberettet til Boligstøttesystemet. En dokumentationsfejl forekommer således, hvor der mangler dokumentation, og der derfor er risiko for udbetalingsfejl, men hvor det ikke direkte kan konstateres, at oplysningerne indberettet til Boligstøttesystemet er forkerte, idet der ikke findes oplysninger i sagen eller boligstøtteadministrationen, som indberetningen til systemet kan kontrolleres imod.

Undersøgelsen af omfanget af dokumentationsfejl knytter sig således til kvaliteten af kommunernes sagsbehandling i boligstøttesagerne. Dokumentationsfejlene er i denne undersøgelse kvantificeret ved beregning af et fejlbeløb for den enkelte type manglende dokumentation. De beregnede fejlbeløb vedrørende dokumentationsfejl er udelukkende udtryk for en beregnet risiko og må, i modsætning til beregningen af fejlbeløb, ikke tages som udtryk for, at der er udbetalt forkerte beløb svarende til det beregnede beløb. Idet der mangler dokumentation i sagerne, kan det ikke med sikkerhed siges, om der er udbetalt forkerte beløb. Der kan kun beregnes en risiko.

Et dokumentationsfejlbeløb beregnes som forskellen mellem det faktisk udbetalte boligstøttebeløb og et fiktivt boligstøttebeløb, der beregnes i Boligstøttesystemet. Det fiktive boligstøttebeløb findes ved at ændre i den oplysning i Boligstøttesystemet, der manglede dokumentation for i sagen, og derefter foretage en ny beregning. Hvordan oplysningen ændres, afhænger af den enkelte oplysningstype. Fx vil der de steder i systemet, hvor der skal indberettes en oplysning i form af en ja- eller nej-afkrydsning, skulle ændres fra den udokumenteret indberettede værdi, der allerede står i systemet (fx ja) til den modsatte værdi (nej).

Såfremt der er konstateret flere dokumentationsfejl i en sag, beregnes fejlbeløbet for hver enkelt fejl, og det samlede risikobeløb findes ved at summere det numeriske fejlbeløb for hver enkelt fejl. Denne beregningsmetode er valgt som følge af, at det ikke er muligt at foretage usikkerhedsberegning i Boligstøttesystemet for mere end én udokumenteret oplysning ad gangen, idet de forskellige elementer i beregningerne kan påvirke hinanden.

I et eksempel, hvor der findes 2 fejl på henholdsvis 1.000 kr. og ÷1.000 kr., vil den samlede fejl således være 2.000 kr., uanset at den udbetalingsmæssige fejl måske ville være 0 kr. afhængig af, hvordan de 2 værdier måtte påvirke hinanden i en faktisk beregning. Det er således den teoretisk maksimale fejl, der beregnes.

Man vil kunne støde på fejl, der indebærer, at der slet ikke skulle have været ydet støtte (fx manglende køkken i lejemålet). Derfor sættes en maksimumsgrænse for fejl svarende til det faktisk udbetalte, således at der ikke kan gives aggregerede fejlprocenter over 100. Modtog borgen i 1998 således 22.000 kr. i boligstøtte, kan den samlede dokumentationsfejl ikke udgøre over 22.000 kr.

46. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen foretaget en særlig afgrænsning af, hvad der kan regnes for gyldig dokumentation. Afgrænsningen er foretaget på grundlag af Rigsrevisionens observationer samt By- og Boligministeriets og kommunernes oplysninger om forretningsgange ved sagsbehandlingen i boligstøtteadministrationerne.

En oplysning anses således kun for dokumenteret i boligstøttesagen, hvis der i sagen ligger:

- originaldokumenter eller kopier af originaldokumenter,
- skærmpoint fra andre edb-systemer e.l. i sagsmappen,
- notat på fx journalark eller sagsreferat om, at oplysningen er dokumenteret ved forevisning af originaldokument,
- notat på fx journalark eller sagsreferat om, at oplysningen er afgivet mundtligt over for, eller på anden måde er indhentet og godkendt af sagsbehandleren.

Hvis oplysningerne ligger uden for sagsmappen, men i selve boligstøtteadministrationen – uanset organisering og eventuel opdeling af denne, er oplysningerne anset for dokumenteret. Oplysningerne kan fx ligge i en database, som administrationen har opbygget, eller som den har adgang til via computer fra administrationen.

En oplysning i sagen anses ikke for dokumenteret, hvis oplysningen kun kan indhentes andet sted i den kommunale administration, fx i Teknisk Forvaltning, eller oplysningen kun er givet mundtligt til sagsbehandleren fra ansøger selv, og oplysningen ikke er noteret i sagen.

### Typen af fundne fejl

47. Rigsrevisionens undersøgelse har vist i alt 90 fejl fordelt på 52 ud af de 197 undersøgte sager, idet 20 sager vedrørende boligsikring og 32 sager vedrørende boligydelse indeholdt fejl. Det fremgår af **tabel 1**, hvilke typer af fejl der har været.

**Tabel 1. Oversigt over fundne fejl i stikprøverne**

	Dokumentationsfejl		Beløbsfejl		Fejl i alt	
	Bolig-sikring	Bolig-ydelse	Bolig-sikring	Bolig-ydelse	Bolig-sikring	Bolig-ydelse
	----- Antal -----					
<b>Der er i sagerne fundet fejl vedrørende følgende forhold:</b>						
Ansøgerens forhold til boligen .....		1				1
Ansøgningsdato for modtager, der indgav støtteansøgning i 1998 .....				1		1
Huslejens størrelse.....		7				7
Lejers betaling af opvarmning ud over huslejen .....	1	6	3	4	4	10
Lejers betaling af vandforbrug ud over huslejen.....	7	8	1	1	8	9
Lejers betaling af vandafledningsafgift ud over huslejen .....	7	7	1	1	8	8
Lejers pligt til udvendig vedligeholdelse .....		2		1		3
Lejers pligt til indvendig vedligeholdelse .....		4	3	6	3	10
Vurdering af husstandens personlige og økonomiske forhold i tilfælde, hvor huslejen overskrider 50 % af husstandsindkomsten.....	2	4			2	4
Kontrol af, om nogen i husstanden er stærkt bevægelseshæmmede .....		1				1
Støttemodtagers kontooplysninger .....		9				9
Underskrift af boligstøtteansøgning .....				2		2
<b>I alt .....</b>	<b>17</b>	<b>49</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>65</b>
Kilde: Rigsrevisionens undersøgelse.						

Det fremgår af tabel 1, at der hyppigst manglede dokumentation vedrørende lejers betaling af opvarmning ud over huslejen og pligt til indvendig vedligeholdelse.

Derudover forekom der fejl vedrørende:

- ansøgerens forhold til boligen,
- ansøgningsdato for modtager der indgav støtteansøgning i 1998,
- huslejens størrelse,
- lejers betaling af vandforbrug,
- lejers betaling af vandafledningsafgift,
- lejers pligt til udvendig vedligeholdelse,
- vurdering af husstandens personlige og økonomiske forhold i tilfælde, hvor huslejen overskrider 50 % af husstandsindkomsten,
- kontrol af, at nogen i husstanden er stærkt bevægelseshandicappede,
- støttemodtagers kontooplysninger samt
- underskrift af boligstøtteansøgning.

### Undersøgelse vedrørende beløbsfejl

48. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse vedrørende beløbsfejl fremgår af **tabel 2**.

**Tabel 2. Resultater af stikprøveundersøgelse vedrørende beløbsfejl**

	Boligsikring	Boligydelse
Antal sager med fejl .....	7	13
Gennemsnitligt fejlbeløb.....	720 kr.	4.714 kr.
Antal sager med 100 % fejl .....	0	2
Beregnet fejlprocent (middelværdi) .....	0,52 %	1,93 %
Beregnet fejlbeløb.....	ca. 9,8 mio. kr.	ca. 118,8 mio. kr.
Note: Beregnet fejlbeløb er beregnet som beregnet fejlprocent multipliceret med udgifterne i 1998 til henholdsvis boligsikring og boligydelse.		

Det fremgår af tabel 2, at der blev fundet fejl i 7 sager vedrørende boligsikring og i 13 sager vedrørende boligydelse. Det fremgår, at det gennemsnitlige fejlbeløb i de fundne sager var henholdsvis 720 kr. og 4.714 kr., samt at der var 0 sager vedrørende boligsikring med 100 % fejl og 2 sager vedrørende boligydelse med 100 % fejl. 100 % fejl bety-

der, at der ikke burde have været udbetalt boligsikring eller boligydelse til støttemodtageren.

Det fremgår desuden, at den beregnede fejlprocent i de undersøgte sager vedrørende boligsikring er ca. 0,52 % og vedrørende boligydelse ca. 1,93 %.

De samlede statslige og kommunale udgifter i 1998 vedrørende de undersøgte sager kan opgøres til henholdsvis 1.889,9 mio. kr. vedrørende boligsikring og 6.157,75 mio. kr. vedrørende boligydelse.

Ved anvendelse af de gennemsnitlige fejlprocenter i de undersøgte sager på 0,52 % for boligsikring og 1,93 % for boligydelse vil de tilsvarende fejlbeløb kunne beregnes til henholdsvis ca. 9,8 mio. kr. og ca. 118,8 mio. kr. Undersøgelsen har ikke omfattet en gennemgang af årsagerne til forskellen i resultaterne for de 2 sagstyper.

By- og Boligministeriet har om de 2 sager vedrørende boligydelse med 100 % fejl oplyst, at da fejlen i begge sager består i, at der ikke er underskrevet ansøgning om boligstøtte, bør fejlene ikke klassificeres som beløbsfejl men som dokumentationsfejl, idet boligstøtteleven ikke indeholder et krav om skriftlig, underskrevet boligstøtteansøgning.

Rigsrevisionen deler ikke denne opfattelse. I situationer hvor der ikke er anvendt ansøgningseskema eller et ikke-underskrevet ansøgningseskema, foreligger der i revisions-teknisk henseende slet ingen ansøgning og dermed heller ikke et udbetalingsgrundlag, medmindre ansøgningen på anden måde er klart dokumenteret. Hertil kommer, at By- og Boligministeriet selv anser det for nødvendigt, at der foreligger en underskrevet ansøgning, idet det fremgår af ministeriets hidtidige boligstøttevejledning nr. 110 af 26. juni 1996, at da et eventuelt tilbagebetalingskrav vedrørende for meget udbetalt boligstøtte alene kan rettes mod boligstøtteansøgeren/ansøgerne, henstilles det til kommunerne at samtlige myndige husstandsmedlemmer (samlever mfl.) underskriver boligstøtteansøgningen som ansøgere. Hertil kommer, at ministeriet i den nye boligstøttelov har gjort det til en betingelse for udbetaling af boligstøtte, at der afgives erklæring om hæftelse for tilbagebetalingskrav. Rigsrevisionen finder det derfor mest rigtigt fortsat at medtage sådanne fejl som beløbsfejl i undersøgelsen.

49. Rigsrevisionen har undersøgt, hvor sikre de beregnede fejlbeløb er. Beregningen er foretaget således, at det er be-



regnet mellem hvilke beløb, det med 95 % sikkerhed kan siges, at fejlbeløbene vil ligge. Resultatet af beregningen fremgår af **tabel 3**.

**Tabel 3. Sikkerhed af resultater af stikprøveundersøgelse vedrørende beløbsfejl**

	Boligsikring	Boligydelse
	----- Mio. kr., ca. -----	
Beregnet højeste fejlbeløb .....	30,8	297,8
Beregnet fejlbeløb .....	9,8	118,8
Beregnet laveste fejlbeløb.....	÷11,3	÷60,2
Kilde: Rigsrevisionens undersøgelse.		

Det fremgår af tabel 3, at sikkerheden vedrørende det beregnede gennemsnitlige fejlbeløb vedrørende boligsikring på 9,8 mio. kr. er sådan, at det med 95 % sikkerhed kan siges, at beløbet mindst er ÷11,3 mio. kr. og højst er 30,8 mio. kr. Mindestebeløbet på ÷11,3 mio. kr. fremkommer som følge af den statistiske beregningsmetode, men er blot et teoretisk udtryk for et fejlbeløb på 0 kr.

Tilsvarende fremgår det af tabel 3, at sikkerheden vedrørende det beregnede gennemsnitlige fejlbeløb vedrørende boligydelse på 118,8 mio. kr. er sådan, at det med 95 % sikkerhed kan siges, at beløbet mindst er ÷60,2 mio. kr., svarende til et reelt fejlbeløb på 0 kr., og højst er 297,8 mio. kr.

Der er således tale om nogen usikkerhed på det beregnede gennemsnitlige fejlbeløb.

50. By- og Boligministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet forventede, at der maksimalt ville kunne konstateres beløbsfejl svarende til 3 % af det samlede udbetalte beløb, dvs. henholdsvis 58 mio. kr. og 194 mio. kr. Undersøgelsen viser, at ministeriets antagelse var korrekt.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er fundet 24 beløbsfejl i 20 ud af de 197 undersøgte sager. Undersøgelsen har desuden vist, at de gennemsnitlige fejlprocenter i 1998 udgjorde 0,52 % for boligsikring og 1,93 % for boligydelse svarende til fejlbeløb på henholdsvis ca. 9,8 mio. kr. og ca. 118,8 mio. kr. beregnet på grundlag af de samlede

statslige og kommunale udgifter i 1998 vedrørende de undersøgte sager.

### Undersøgelse vedrørende fejlrisiko

51. Rigsrevisionen har undersøgt fejlrisikoen i boligstøttesagerne. Fejlrisikoen er beregnet ved, at beløbsfejl og dokumentationsfejl i de enkelte boligstøttesager er lagt sammen for at finde den totale fejlrisiko i den enkelte sag. Såfremt den totale fejlrisiko er beregnet til mere end det udbetalte beløb, hvilket kan ske i sager, hvor der er både store beløbsfejl og dokumentationsfejl, herunder sager med flere dokumentationsfejl, er fejlrisikoen nedsat til det udbetalte beløb. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse vedrørende fejlrisikoen fremgår af **tabel 4**.

**Tabel 4. Resultater af stikprøveundersøgelse vedrørende fejlrisiko**

	Boligsikring	Boligydelse
Antal sager med fejl .....	17	35
Antal sager med 100 % fejl .....	2	16
Beregnet fejlprocent (middelværdi) .....	3,27 %	18 %

Det fremgår af tabel 4, at der blev fundet fejl i 17 sager vedrørende boligsikring og i 35 sager vedrørende boligydelse. Det fremgår, at der var 2 sager vedrørende boligsikring med 100 % fejl og 16 sager vedrørende boligydelse med 100 % fejl. 100 % fejl betyder, at der ikke på det foreliggende grundlag burde have været udbetalt boligsikring eller boligydelse til støttemodtageren.

Det fremgår desuden, at den beregnede fejlrisiko udtrykt ved fejlprocent i de undersøgte sager vedrørende boligsikring er ca. 3,27 % og vedrørende boligydelse ca. 18 %. Undersøgelsen har ikke omfattet en gennemgang af årsagerne til forskellen i resultaterne for de 2 sagstyper. De fundne fejlrisici er ikke et udtryk for reelle fejludbetalinger eller fejlregninger men udelukkende et udtryk for den risiko, som undersøgelsen har påvist som følge af, at dokumentationen for beregninger og udbetalinger ikke var til stede i boligstøtteadministrationen på undersøgelsestidspunktet.

52. Rigsrevisionen har undersøgt, hvor sikre de beregnede fejlrisici er. Beregningen er foretaget således, at det er be-

regnet mellem hvilke fejlprocenter, det med 95 % sikkerhed kan siges, at fejlrisiciene vil ligge. Resultatet af beregningen fremgår af **tabel 5**.

**Tabel 5. Sikkerhed af resultater af stikprøveundersøgelse vedrørende fejlrisiko**

	Boligsikring	Boligyldelse
	----- %, ca. -----	
Beregnet højeste fejlrisiko.....	6,30	25,3
Beregnet fejlrisiko.....	3,27	18,0
Beregnet laveste fejlrisiko .....	0,23	10,7
Kilde: Rigsrevisionens undersøgelse.		

Det fremgår af tabel 5, at sikkerheden vedrørende den beregnede gennemsnitlige fejlrisiko vedrørende boligsikring på 3,27 % er sådan, at det med 95 % sikkerhed kan siges, at fejlrisikoen mindst er 0,23 % og højst er 6,3 %.

Tilsvarende fremgår det af tabel 5, at sikkerheden vedrørende den beregnede gennemsnitlige fejlrisiko vedrørende boligydelse på 18 % er sådan, at det med 95 % sikkerhed kan siges, at fejlrisikoen mindst er 10,7 % og højst er 25,3 %.

Der er således tale om nogen usikkerhed på den beregnede fejlrisiko.

53. Rigsrevisionen har, med henvisning til at boligstøtteleven indeholder få skøn og administreres i et edb-system og med henvisning til de fundne fejlrisici og ikke mindst antallet af fejl, anbefalet, at By- og Boligministeriet opfordrer kommunerne til at forbedre kvaliteten af sagsbehandlingen vedrørende individuel boligstøtte således, at både fejl vedrørende beløbsberegning og udbetaling samt fejl vedrørende dokumentationsgrundlaget undgås.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at dokumentationsfejlene er udtryk for sagsbehandlingskvaliteten i kommunerne, og at kvaliteten i sagsbehandlingen skal forbedres. Ministeriet vil inddrage Kommunernes Landsforening og de kommunale revisorer i en drøftelse af spørgsmålet.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er fundet i alt 90 beløbs- og dokumentationsfejl i 52 ud af de 197 undersøgte sager. Undersøgelsen har desuden vist, at disse fejl

medfører en fejlrisiko i boligstøttesagerne på 3,27 % for boligsikring og 18 % for boligydelse.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at By- og Boligministeriet vil tage initiativ til forbedring af kvaliteten i kommunernes sagsbehandling.

### **C. Finansstyrelsens administration af acountoudbetalinger til kommunerne**

54. Rigsrevisionen har undersøgt Finansstyrelsens administration af udbetalinger og opkrævninger af beløb til og fra kommunerne med henblik på at vurdere, om Finansstyrelsen sikrer, at udbetalinger og opkrævninger foregår korrekt. Endvidere er det undersøgt, om Finansstyrelsen har tilstrækkelige kontrolprocedurer, der afdækker tilfælde, hvor kommunerne via forskudssystemet overbudgetter.

#### **a. Finansstyrelsens forretningsgange**

55. Alle opgaver vedrørende den finansielle forvaltning af området varetages af Finansstyrelsen, dvs. alle opgaver vedrørende ind- og udbetalinger til kommunerne og gennemgang af erklæringer fra de kommunale revisorer vedrørende den endelige refusion. Opgavevaretagelsen er ikke reguleret i en egentlig administrationsaftale mellem By- og Boligministeriet og Finansstyrelsen.

Revisionen af Finansstyrelsen varetages af Rigsrevisionen i samarbejde med Finansstyrelsens interne revision i medfør af en aftale efter rigsrevisorlovens § 9.

56. På foranledning af Finansstyrelsen sender kommunerne i december/primus januar ønsker for acountoudbetalinger for januar kvartal for det kommende år. På baggrund af de modtagne acountoønsker opretter Finansstyrelsen acountoudbetalingsbeløb for hele det kommende år i Finansstyrelsens edb-system (BOST). Kommunerne kan løbende i hele året sende ønsker om ændringer i acountobeløbene.

Den næstsidste bankdag i månederne januar, april, juli og oktober udbetaler Finansstyrelsen acountobeløbene til kommunerne. For hver udbetalingskørsel foretager Finansstyrelsen kontrol af, om kommunernes kontonumre, acountobeløb etc. er korrekte.

Hvis Finansstyrelsen bliver opmærksom på, at en kommune hjemtager acountobeløb, der afviger meget fra, hvad

kommunen normalt udbetaler i individuel boligstøtte, kontaktes kommunen herom.

By- og Boligministeriet og Finansstyrelsen har ikke før 1999 udarbejdet en samlet statistik over området. Ministeriet har i øvrigt ikke udstedt nærmere regler for forretningsgangene vedrørende kommunernes hjemtagelse af acontobeløb.

57. Kommunerne skal senest den 15. august i året efter acoutoudbetalingsåret sende det endelige regnskab for boligsikring og boligydelse til Finansstyrelsen med henblik på endelig afregning. Regnskabet skal indeholde revisionspåtegning.

Finansstyrelsen registrerer regnskabstallene i BOST-systemet. På baggrund af registrerede regnskabstal beregner Finansstyrelsen, hvor store beløb kommunen skal have udbetalt eller skal indbetale. Finansstyrelsen henholdsvis afregner/opkræver derefter beløbet hos kommunerne.

#### **b. Finansstyrelsens beregninger vedrørende kommunernes budget- og regnskabstal**

58. Finansstyrelsen har på anmodning af Rigsrevisionen i et notat udarbejdet og kommenteret en oversigt over kommunernes budgetterede behov for statslig refusion til boligsikring og boligydelse sammenholdt med det senere revisorattesterede faktiske forbrug i perioden 1994-1997. Oversigten fremgår af følgende **tabel 6**.

**Tabel 6. Statslig refusion af boligsikring og boligydelse 1994-1997 opgjort i totaler pr. år**

	1994	1995	1996	1997	Sum
	----- Kr. -----				
Boligsikring (budget) .....	831.906.656	828.670.848	992.819.144	993.496.180	3.646.892.828
Boligsikring (regnskab)...	773.895.237	773.889.481	940.652.799	955.914.754	3.444.352.271
Tilbagebetaling i %.....	7,5	7,1	5,5	3,9	5,9
Boligydelse (budget) .....	4.275.005.300	4.427.973.564	4.583.947.512	4.667.369.764	17.954.296.140
Boligydelse (regnskab)...	4.226.612.807	4.383.210.220	4.460.937.336	4.626.985.243	17.697.745.606
Tilbagebetaling i %.....	1,1	1,0	2,8	0,9	1,4
Sum (budget).....	5.106.911.956	5.256.644.412	5.576.766.656	5.660.865.944	21.601.188.968
Sum (regnskab) .....	5.000.508.044	5.157.099.701	5.401.590.135	5.582.899.997	21.142.097.877
Tilbagebetaling i %.....	2,1	1,9	3,2	1,4	2,2
Kilde: Finansstyrelsens notat af 11. maj 1999 vedrørende statistik over statslig refusion af kommunernes udgifter til boligsikring og boligydelse.					

Det fremgår af tabel 6, at kommunerne sammenlagt for de 2 ordninger i løbet af den 4-årige periode har budgetteret med udgifter på 21,6 mia. kr. i forhold til regnskabstallet på 21,1 mia. kr. Kommunerne har således samlet tilbagebetalt over 400 mio. kr. svarende til 2,2 % af de udbetalte acotobeløb. Det fremgår endvidere, at tilbagebetalingen er større for boligsikring (5,9 %) end for boligydelse (1,4 %), hvilket ifølge Finansstyrelsen kunne tyde på, at kommunerne har vanskeligere ved at bedømme behovet for boligsikring end boligydelse. En anden årsagsforklaring kan ifølge Finansstyrelsen være, at det generelt er vanskeligere at budgettere korrekt, jo mindre "omsætningen" er. Denne teori bekræftes ifølge Finansstyrelsen af det forhold, at det primært er de mindre kommuner, der har de relativt største forskelle mellem budget- og regnskabstal.

59. Ifølge Finansstyrelsen er kommunerne i løbet af den 4-årige periode blevet langt bedre til at budgettere korrekt. Bortset fra boligydelsen i 1996 er der således en klar tendens til, at kommunerne i deres budgetlægning rammer mere præcist hen gennem perioden.

De underliggende budget- og regnskabstal for de enkelte kommuner viser dog ifølge Finansstyrelsen en væsentlig nettoafvigelse fra den mest overbudgetterende til den mest underbudgetterende kommune. Begge kommuner har en relativ mindre omsætning, og tallene for de enkelte år varierer meget både med hensyn til regnskabstal fra år til år men også i difference mellem budgettal og regnskabstal.

De underliggende budget og regnskabstal viser desuden, at nogle kommuner generelt har vanskeligere ved at budgettere korrekt end andre kommuner. Men der synes ifølge Finansstyrelsen ikke at være grundlag for at hævde, at visse kommuner bevidst søger at overbudgettere for derved at sikre sig en gratis kredit hos statskassen.

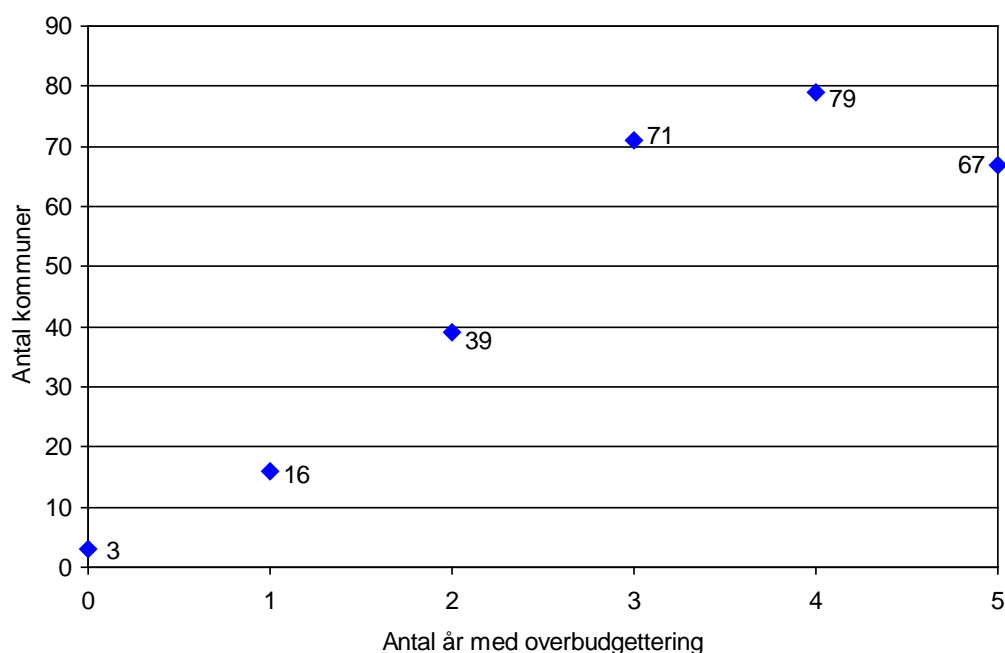
Finansstyrelsen konkluderer sammenfattende, at kommunerne generelt har budgetteret meget tæt på de faktiske regnskabstal. At afvigelsen på sammenlagt 2,2 % for den undersøgte periode er i statens disfavør, er ifølge Finansstyrelsen ikke overraskende, idet kommunerne formentlig vil anvende en for dem forsigtig budgettering.

### c. Rigsrevisionens undersøgelse

60. Rigsrevisionen har undersøgt afvigelserne mellem budget og regnskabstal i perioden 1994-1998.

61. En optælling af, i hvor mange år de enkelte kommuner har overbudgetteret ud af de 5 år i perioden, fremgår af **figur 1**.

**Figur 1. Fordeling af kommunernes overbudgettering i perioden 1994-1998**



Kilde: Finansstyrelsens regnskabsmateriale.

Det fremgår af figur 1, at 3 kommuner ikke overbudgetterede i nogen af årene, dvs. underbudgetterede i alle årene og dermed havde refusion til gode, at 16 kommuner overbudgetterede i et af årene, at 39 overbudgetterede i 2 af årene, at 71 kommuner overbudgetterede i 3 af årene, at 79 overbudgetterede i 4 af årene samt, at 67 kommuner overbudgetterede i alle årene.

Ministeriet har hertil oplyst, at af de 67 kommuner, der samlet set har overbudgetteret hvert år, har omkring halvdelen dog underbudgetteret i et eller 2 af årene på enten konto for boligsikring eller konto for boligydelse som tilskud. Det er således kun kommunernes samlede acontobegøring for boligstøtte, der i alle årene overstiger kommunernes nettoudgifter. Dette forhold understreger ifølge mi-

nisteriet den usikkerhed, der omgiver budgetteringen af udgifter til boligstøtte.

Ministeriet har desuden oplyst, at kommunernes direkte fordel i form af ekstra likviditet ved en eventuel overbudgettering formindskes som følge af reglerne om regulering over for støttemodtager af boligstøtte, og at en likviditetsfordel derfor vil være lille.

62. Rigsrevisionen har for hvert finansår i perioden 1994-1998 opgjort antallet af kommuner, der henholdsvis havde underbudgetteret og overbudgetteret. Opgørelsen er foretaget for henholdsvis boligsikring, boligydelse samt for året totalt. Opgørelsen fremgår af **tabel 7**.

**Tabel 7. Kommunernes budgetafvigelser**

	Boligsikring		Boligydelse		Total	
	Under-budgetteret	Over-budgetteret	Under-budgetteret	Over-budgetteret	Under-budgetteret	Over-budgetteret
	----- Antal kommuner -----					
1994 .....	52	223	111	164	76	199
1995 .....	47	228	120	155	88	187
1996 .....	90	185	72	203	69	206
1997 .....	102	173	101	174	91	184
1998 .....	69	206	113	162	93	182
Gennemsnit for perioden 1994-1998 .....	72,0	203,0	103,4	171,6	83,4	191,6
Gennemsnitlig % .....	26	74	38	62	30	70
Kilde: Finansstyrelsens regnskabsmateriale.						

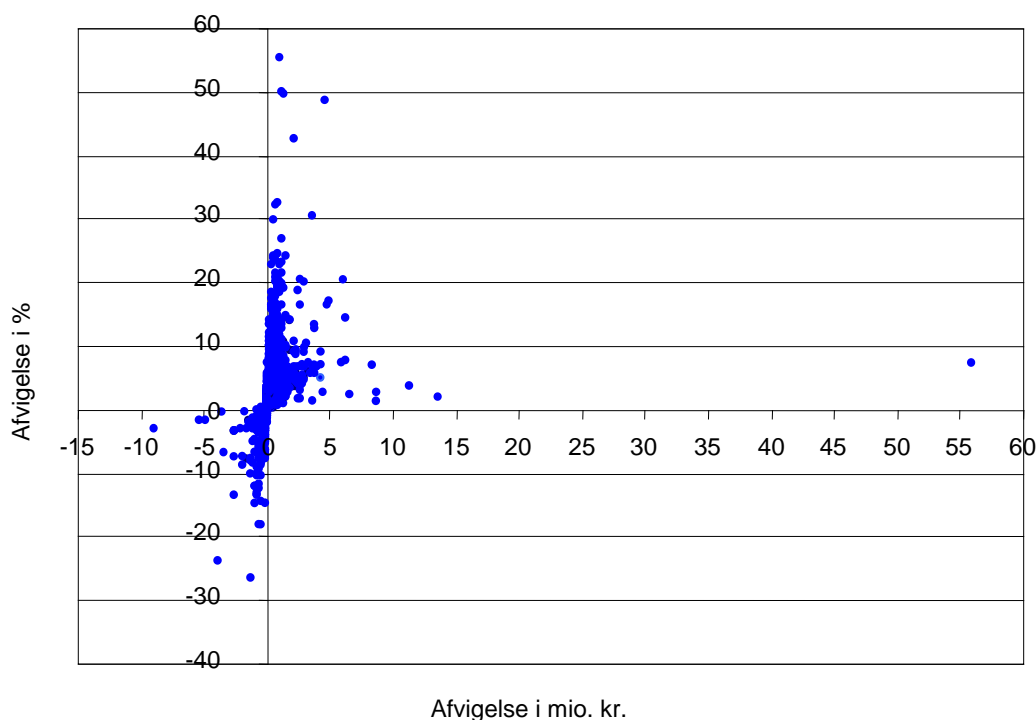
Det fremgår af tabel 7, at i perioden 1994-1998 overbudgetterede gennemsnitligt 74 % af kommunerne boligsikringen, 62 % boligydelsen samt 70 % totalbeløbet.

63. Rigsrevisionen har for hver kommune i hvert finansår i perioden 1994-1998 beregnet, hvor stor en procentdel kommunernes regnskabstal afviger fra det oprindeligt budgetterede.

**Figur 2** viser med en markering pr. kommune pr. år, dvs. i alt 275 multipliceret med 5 markeringer, sammenhængen mellem henholdsvis den beløbsmæssige over-/underbudgettering og den procentdel som over-/underbudgetteringen udgør af det endelige regnskabstal.



Figur 2. Beløbs- og procentvise budgetafvigelser



Kilde: Finansstyrelsens regnskabsmateriale

Det fremgår af figur 2, at der forekommer både store procentvise afvigelser og store beløbsmæssige forskelle mellem henholdsvis budgetteret refusion og regnskabsmæssig refusion, idet der er henholdsvis op til 55 % afvigelse og op til 55 mio. kr. i afvigelse mellem budgetteret og regnskabsmæssig refusion.

Det fremgår dog, at flertallet af observationerne ligger i intervallet fra ca. ÷2 mio. kr. til ca. +4 mio. kr. og i intervallet fra ca. ÷10 % til ca. +15 %.

By- og Boligministeriet har gjort opmærksom på, at 1996 er et specielt år. Dels blev der indført lovændringer i 1996, og dels blev nogle kommuner af deres revisorer gjort opmærksom på, at reguleringen skulle ekspederes hurtigere. Det betyder, at der i 1996 ekstraordinært blev foretaget reguleringer vedrørende både 1994 og 1995. Dermed blev en del af kommuners boligstøtteregegnis forbedret 2 gange og nettoudgifterne følgelig ekstraordinært formindsket. Samlet blev effekten, at nogle kommuner i 1996 tilsyneladende overbudgetterede væsentligt. Særligt én kommune kom ud af 1996 med en væsentlig

overbudgettering på 55 mio. kr. Observationerne vedrørende 1996 bør derfor betragtes som atypiske, og som sådan bør der tages et forbehold i undersøgelsen for disse observationer.

64. Rigsrevisionen har ved sin undersøgelse som mål for beløbsmæssig og procentvis budgetafvigelse anvendt den numeriske afvigelse mellem den enkelte kommunes budgetterede og faktiske forbrug til henholdsvis boligsikring, boligydelse og i alt.

Den numeriske afvigelse er valgt, fordi såvel over- som underbudgettering er udtryk for kommunernes budgetteringsevne. Den samlede nettoafvigelse er mindre velegnet som mål for kommunernes budgetteringsevne, idet overbudgettering i en kommune vil blive modregnet i underbudgettering i en anden kommune, hvorefter den samlede nettoafvigelse vil være mindre end den reelle samlede afvigelse mellem kommunernes budgetter og faktiske forbrug.

65. Rigsrevisionen har på grundlag af samtlige kommuners data beregnet den gennemsnitlige budgetafvigelse vedrørende henholdsvis boligsikring, boligydelse og udgifter i alt for hvert af årene i perioden 1994-1998. Beregningens resultat fremgår af [tabel 8](#).

**Tabel 8. Gennemsnitlig budgetafvigelse i perioden 1994-1998**

	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Kr. -----				
Boligsikring .....	266.095	240.415	369.194	231.015	244.175
Boligydelse .....	486.368	462.147	716.231	427.668	445.691
Totalbeløbet.....	567.246	600.470	852.502	492.292	535.315
Kilde: Rigsrevisionens beregninger på grundlag af Finansstyrelsens regnskabsmateriale.					

Det fremgår af tabel 8, at de gennemsnitlige budgetafvigelser i perioden vedrørende boligsikring lå mellem ca. 230.000 kr. og ca. 370.000 kr., at de gennemsnitlige budgetafvigelser vedrørende boligydelse lå mellem ca. 427.000 kr. og ca. 716.000 kr., samt at de gennemsnitlige budgetafvigelser vedrørende totalbeløbet til individuel boligstøtte lå mellem ca. 492.000 kr. og ca. 852.000 kr.

66. Rigsrevisionen har på grundlag af samtlige kommuners data beregnet den gennemsnitlige procentvise budgetafvigelse vedrørende henholdsvis boligsikring, boligydelse og udgifter i alt for hvert af årene i perioden 1994-1998. Beregningens resultat fremgår af **tabel 9**.

**Tabel 9. Gennemsnitlig procentvis budgetafvigelse i perioden 1994-1998**

	1994	1995	1996	1997	1998
	----- % -----				
Boligsikring.....	15,1	15,7	11,8	11,8	12,3
Boligydelse.....	4,4	5,0	5,4	4,5	4,4
Totalbeløbet.....	4,7	5,3	5,3	4,5	4,6
Kilde: Rigsrevisionens beregninger.					

Det fremgår af tabel 9, at de gennemsnitlige procentvise budgetafvigelser vedrørende boligsikring lå mellem 11,8 % og 15,7 %, at de gennemsnitlige procentvise budgetafvigelser vedrørende boligydelse lå mellem 4,4 % og 5,4 %, samt at de gennemsnitlige procentvise budgetafvigelser vedrørende totalbeløbet til individuel boligstøtte lå mellem 4,5 % og 5,3 %.

67. By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder det vigtigt at skelne mellem på den ene side den enkelte kommunes budgettering og på den anden side kommunernes gennemsnitlige budgettering. Ministeriet finder således, at når Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 70 % af kommunerne gennemsnitligt overbudgetterer, skal det ses i en tæt sammenhæng med en undersøgelse af, hvor meget disse kommuner overbudgetterer med.

Ministeriet har undersøgt kommunernes budgettering i perioden 1994-1997. Undersøgelsen har vist, at fejlbudgettering på over 1 mio. kr. forekommer i gennemsnitligt 40 kommuner om året svarende til 15 % af kommunerne. Gennemsnitligt 185 kommuner, svarende til 67 %, budgetterer mere end 2 % forkert i forhold til regnskabstallene. Antallet af kommuner, der både har en beløbsmæssig fejlbudgettering på over 1 mio. kr. og over 2 % i forhold til regnskabstallene, er 37 svarende til 11 %.

Ministeriet finder i lyset af den usikkerhed, der er forbundet med budgetteringen, at de foranstående tal er pæne.

#### d. Diskussion af resultater

68. Finansstyrelsens beregning af afvigelser viser en samlet total procentvis afvigelse på ca. 2,2 % fra regnskabstallene. Såfremt der tages udgangspunkt i det totalt udbetalte beløb i perioden 1994-1997, svarer de 2,2 % til en gennemsnitlig beløbsmæssig afvigelse på ca. 417.000 kr.

Forskellen mellem resultaterne i henholdsvis Finansstyrelsens og Rigsrevisionens beregninger skyldes, at Finansstyrelsens beregninger er baseret på nettoafvigelsen mellem budgetteret og realiseret refusion.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, jf. tabel 8, at den gennemsnitlige totale bruttoafvigelse pr. kommune ligger mellem ca. 492.000 kr. og ca. 852.000 kr. Den gennemsnitlige procentvise bruttoafvigelse ligger mellem ca. 4,5 % og ca. 5,4 %.

By- og Boligministeriets supplerende undersøgelse af kommunernes budgettering i perioden 1994-1997 har vist, at fejlbudgetteringen over 1 mio. kr. forekommer i gennemsnitligt 40 kommuner om året svarende til 15 % af kommunerne. Gennemsnitligt 185 kommuner, svarende til 67 %, budgetterer mere end 2 % forkert i forhold til regnskabstallene. Antallet af kommuner, der både har en beløbsmæssig fejlbudgettering på over 1 mio. kr. og over 2 % i forhold til regnskabstallene, er 37 svarende til 11 %.

Rigsrevisionen finder derfor, at samtlige undersøgelser viser, at både de gennemsnitlige beløbsmæssige budgetafvigelser og de gennemsnitlige procentvise afvigelser ligger over de værdier, der er beregnet af Finansstyrelsen, samt at antallet af kommuner, der overbudgetterer, er højt.

69. Rigsrevisionen har peget på, at By- og Boligministeriet i samarbejde med Finansstyrelsen bør etablere forretningsgange, der sikrer, at overbudgetteringen begrænses i fremtiden.

Forretningsgangene bør bl.a. som minimum sikre, at når en kommune ønsker at indhente et forskudsbeløb, der væsentligt overstiger det beløb, der er udbetalt i foregående kvartal, skal forskudsansøgningen følges af en nærmere forklaring på, hvorfor der forventes større udgifter i det kommende kvartal.

Idet Rigsrevisionen er bekendt med, at der foregår forhandlinger om en administrationsaftale på området mellem By- og Boligministeriet og Finansstyrelsen, har Rigsrevi-

sionen desuden indstillet til By- og Boligministeriet, at administrationsaftalen på området bør tage højde for de foran nævnte resultater af Rigsrevisionens undersøgelse.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet følger og fremover fortsat vil følge udviklingen i den kommunale hjemtagning af acontobeløb. By- og Boligministeriet kan således med tilfredshed konstatere, at der på nuværende tidspunkt er en positiv udvikling i hjemtagning af acontobeløb og ekspedition af efterreguleringssager.

By- og Boligministeriet har endvidere taget skridt til at sikre, at Finansstyrelsen fremover løbende sender yderligere rapporter angående den kommunale hjemtagning af acontobeløb såvel som opgørelse over tab på afskrivninger.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at i perioden 1994-1998 har 67 af kommunerne i alle årene overbudgetteret, at der har været afvigelser mellem budget og regnskab på op til ca. 55 % og beløbsmæssige afvigelser på op til 55 mio. kr. som følge af kommunernes overbudgettering, at gennemsnitligt 70 % af kommunerne har overbudgetteret på totalbeløbet til individuel boligstøtte, og at den gennemsnitlige totale beløbsafvigelse pr. kommune har ligget mellem ca. 492.000 kr. og ca. 852.000 kr., mens den gennemsnitlige procentvise afvigelse har ligget mellem ca. 4,5 % og 5,4 %.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at By- og Boligministeriet i fremtiden vil overvåge udviklingen i den kommunale hjemtagning af acontobeløb. Rigsrevisionen finder, at By- og Boligministeriet via administrationsaftalen med Finansstyrelsen bør sikre, at Finansstyrelsen etablerer et system, der sikrer, at overbudgettering undgås.

#### **D. Tilsynsrådernes tilsyn med kommunernes administration**

70. Rigsrevisionen har undersøgt tilsynsrådernes administration af tilsynet vedrørende individuel boligstøtte med henblik på at vurdere, om tilsynet er tilrettelagt således, at tilsynsrådene behandler rapporteringen fra de kommunale revisorer efter ensartede regler og i øvrigt har tilrettelagt tilsynet, så det sikres, at kommunerne administrerer boligstøtteloven korrekt.

71. Det følger af § 10 i bekendtgørelse nr. 213 af 22. marts 1994 om regnskabsaflæggelse og revision af kom-

munernes boligstøtteregnskab, der er udstedt i medfør af § 75, stk. 4, og § 79, stk. 1, i lov om individuel boligstøtte, at kommunalbestyrelsen oversender revisionens beretning sammen med besvarelsen af eventuelle revisionsbemærkninger til vedkommende kommunale tilsynsmyndighed senest samtidig med oversendelsen af beretningen om revisionen af kommunens øvrige regnskaber. For Københavns og Frederiksberg Kommune sker indsendelsen til By- og Boligministeriet.

Hvis revisor har fremført bemærkninger, og tilsynsmyndigheden skønner, at kommunalbestyrelsen ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at berigtige forholdet, indberettes sagen ledsaget af tilsynsmyndighedens bemærkninger til By- og Boligministeriet.

Ovennævnte bestemmelse er 1. januar 2000 og med virkning fra og med regnskaberne for 2000 erstattet af § 24 i bekendtgørelse nr. 816 af 3. november 1999 om regnskabsaflæggelse, anvisning af statsrefusion og revision af kommunernes boligstøtteregnskab, der er udstedt i medfør af § 75, stk. 4, i lov om individuel boligstøtte. Den nye bestemmelse indebærer dog kun den ændring, at Københavns og Frederiksberg Kommune skal indsende regnskab og revisionsberetning til ”den kommunale tilsynsmyndighed” – dvs. Indenrigsministeriet – i stedet for som hidtil direkte til By- og Boligministeriet.

Det almindelige tilsyn med kommunerne – bortset fra Københavns og Frederiksberg Kommune – varetages af de for hvert amt nedsatte tilsynsråd. Hvert tilsynsråd består af statsamtmanden, der er tilsynsrådets formand og 4 andre medlemmer valgt af amtsrådet blandt dets medlemmer. Tilsynsrådernes sekretariatsfunktioner varetages af statsamtterne, jf. §§ 47 og 48 i lov om kommunernes styrelse. Det almindelige tilsyn med Københavns og Frederiksberg Kommune varetages af indenrigsministeren, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

72. Rigsrevisionens undersøgelse af tilsynsrådernes opgavevaretagelse har omfattet en gennemgang på stedet i 3 tilsynsråds sekretariater af forretningsgange vedrørende tilsynet med kommunernes administration af individuel boligstøtte. Endvidere har Rigsrevisionen foretaget indsamling af data i alle tilsynsrådene og By- og Boligministeriet

samt en gennemgang af udvalgte sager i tilsynsrådernes sekretariater.

#### **a. Tilsynsrådernes organisering af tilsynsopgaven**

73. Rigsrevisionen har anmodet 3 af tilsynsrådernes sekretariater om en beskrivelse af organisationen af tilsynsarbejdet. Beskrivelserne viste, at arbejdet i tilsynsrådernes sekretariater med få undtagelser var organiseret ens. Sekretariaternes beskrivelser er sammenfattet i det følgende.

74. De kommunale revisorers årsberetninger og kommunalbestyrelsernes besvarelse af eventuelle revisorbemærkninger i årsberetningerne fremsendes til tilsynsrådene. Årsberetninger og svar gennemgås efter modtagelsen af sekretariaterne, der opretter de nødvendige sager hertil. Behandlingen af årsberetningerne og svarene foretages i sekretariaterne som almindelige ekspeditionssager, der henlægges umiddelbart, hvis revisionen ikke har givet revisor anledning til bemærkninger eller alene til bemærkninger, som kommunalbestyrelsen har besvaret fyldestgørende og tilfredsstillende. Hvis der er væsentlige bemærkninger fra revisor til området, sagsbehandles disse af juridiske medarbejdere.

Hvis revisor i en årsberetning har afgivet bemærkninger, som kan give anledning til tvivl, eller hvis der er tvivl om, hvorvidt kommunens besvarelse af bemærkningerne er tilfredsstillende, kontakter sekretariaterne revisor, typisk telefonisk, med henblik på at indhente yderligere oplysninger i sagen. Denne kontakt til revisor finder normalt først sted 3 måneder efter modtagelsen af årsberetningen og svaret, idet der efter fremsendelsen til tilsynsrådene kan have været drøftelser vedrørende bemærkningerne mellem revisor og kommunalbestyrelserne, hvis resultater så indgår i sekretariaternes behandling af sagen. Hvis revisor herefter er tilfreds med besvarelsen af årsberetningen, og der i øvrigt ikke fremgår andet, som tyder på tilsidesættelse af lovgivningen, noteres dette i sagen, der derefter henlægges af sekretariaterne.

Såfremt revisor fx ikke er tilfreds med besvarelsen, eller kommunalbestyrelsen ikke tager revisionens bemærkninger til efterretning, eller der er tvivl om rigtigheden af revisionens fortolkning, fortsætter sekretariatet sagsbehandlingen fx ved henvendelse til kommunalbestyrelsen.

Hvis sekretariatet derefter ikke modtager en tilfredsstillende besvarelse på bemærkningerne, hvis der fortsat er tvivl om revisionens fortolkning, eller hvis der er tale om meget alvorlige og omfattende fejl, behandles sagen med henblik på afgørelse i tilsynsrådet.

75. By- og Boligministeriet har ikke vejledt tilsynsrådene om faste forretningsgange for vurdering af revisorbemærkninger og kommunalbestyrelsernes besvarelse af bemærkningerne. Vurderingerne i sagerne foretages dog af juridiske medarbejdere. Sekretariaterne har oplyst, at svarene på revisors bemærkninger normalt anses for tilfredsstillende, hvis revisor ikke har bemærkninger til kommunalbestyrelsens besvarelse.

Der er ikke hidtil fra By- og Boligministeriet eller tilsynsrådet stillet krav om, at kommunalbestyrelsen skal anføre, hvorledes kommunen vil rette op på eventuelle problemer nævnt i revisionsberetningerne. Sekretariaterne har oplyst, at kun i tilfælde med direkte svindel eller spild af midler ville sekretariaterne udbede sig nærmere forklaring.

By- og Boligministeriet har i denne forbindelse peget på, at det i den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelse gældende fra og med 2000, i § 23, stk. 4, nr. 6-8, er fastsat, at der i revisionsberetningen bl.a. skal redegøres nærmere for:

- årsagen til eventuelle fejl og en angivelse af, hvordan sådanne fejl vil kunne undgås for fremtiden,
- berigtigelse af fundne fejl, herunder hvilke initiativer kommunen vil iværksætte for at hindre gentagelse af disse fejl, og
- de foranstaltninger, som kommunen har iværksat for at undgå fejl påpeget i tidligere revisionsberetninger.

76. Praksis vedrørende orientering af tilsynsrådet om sekretariaternes gennemgang af årsberetningerne og kommunalbestyrelsernes besvarelser er i de undersøgte tilsynsråd forskellig med hensyn til omfang og frekvens.

Generelt er informationen begrænset til en årlig orientering om afslutning af gennemgangen af årsberetningerne og svar. I et tilsynsråd får medlemmerne på de ordinære



rådsmøder løbende information om de modtagne årsregnskaber med revisionsberetninger.

Sekretariatene har oplyst, at forretningsgangene vedrørende orientering af tilsynsrådets medlemmer er tilrettelagt ud fra, at der sjældent forekommer problemer på området, og at der sjældent behandles sager om individuel boligstøtte i tilsynsrådene.

77. Hvis tilsynsrådene i forelagte sager skønner, at kommunalbestyrelserne ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at berigtige forhold, og der ikke er udsigt til, at disse vil blive truffet, skal sagen, ledsaget af tilsynsmyndighedens bemærkninger, indberettes til By- og Boligministeriet.

By- og Boligministeriet har oplyst, at der ikke i perioden fra 1991, hvor ministeriet skiftede journalperiode, er indberettet sager til ministeriet fra tilsynsrådene. By- og Boligministeriet har desuden oplyst, at ministeriets eget tilsyn med Københavns og Frederiksberg Kommune i samme periode ikke har givet anledning til væsentlige bemærkninger.

78. Rigsrevisionen kan konstatere, at By- og Boligministeriet ikke har vejledt tilsynsrådene om faste forretningsgange for vurdering af revisorbemærkninger og kommunalbestyrelsens besvarelse af bemærkningerne.

Rigsrevisionen har i den forbindelse anbefalet, at By- og Boligministeriet overvejer, om den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelses krav om nærmere redegørelser fra revisor og kommunalbestyrelsen om fejl bør følges op med nærmere retningslinjer for tilsynsrådernes vurdering af redegørelserne, så der sikres en ensartet vurdering og behandling af redegørelserne.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at de udbyggede krav i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen til revisors beretning giver tilsynsrådene et velegnet redskab til at sikre opretning af skete fejl og forebyggelse af fremtidige fejl. Ministeriet finder, at kravene til beretningen i sig selv indebærer retningslinjer for, hvilke forhold tilsynsrådene skal lægge vægt på ved vurdering af den kommunale forvaltning på boligstøtteområdet.

Behandlingen af de nye beretninger for de enkelte kommuner skal derfor fortsat ske ud fra tilsynsrådets konkrete

vurdering af revisors bemærkninger og kommunens besvarelse af disse.

By- og Boligministeriet finder derfor ikke, at det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at fastsætte mere detaljerede retningslinjer herfor.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at By- og Boligministeriet ikke har vejledt tilsynsrådene om faste forretningsgange for vurdering af revisorbemærkninger og kommunalbestyrelsens besvarelse af bemærkningerne.

Rigsrevisionen finder, at den nye regnskabs- og revisionsbekendtgørelse gældende fra og med 2000 vil sikre, at kommunalbestyrelsen fremover skal oplyse, hvorledes problemer vil blive rettet op.

### **b. Rigsrevisionens efterprøvning af forretningsgange og sagsbehandling**

#### **Forretningsgange**

79. De kommunale revisorer afgiver i årets løb en række delberetninger, hvis der er anledning hertil, og skal afgive en afsluttende årsberetning. Såvel årsberetning som delberetninger skal fremsendes til tilsynsrådet.

Der forelå ikke i de besøgte statsamter systemer til sikring af, at alle eventuelle delberetninger modtages, og det kunne ikke umiddelbart konstateres, hvor mange delberetninger, der var modtaget i 1997. Ved Rigsrevisionens besøg blev det ved enkelte test i alle 3 tilsynsråd konstateret, at delberetningerne ikke modtages i en ubrudt nummerrækkefølge.

Hvad angår årsberetninger var der i et enkelt af de besøgte statsamter opbygget et manuelt system til kontrol af modtagelsen og behandlingen. I de 2 andre statsamter kunne det ikke på stedet umiddelbart konstateres, at årsberetninger fra alle områdets kommuner var modtaget.

Rigsrevisionen har efterfølgende fra det ene statsamt fået oplyst, at en gennemgang har vist, at alle årsberetninger var modtaget, samt at der vil blive indført procedurer, der sikrer, at statsamtet til enhver tid har kontrol over, hvilke kommuner der har indsendt revisionsberetning og kommentarer hertil.

80. Rigsrevisionen har indstillet, at tilsynsrådene bør indføre et system, der sikrer, at de enkelte tilsynsråd altid har et centralt og fuldt overblik over modtagne boligstøttereign-skaber og revisionsberetninger, såvel del- og årsberetninger som kommunalbestyrelsernes tilhørende besvarelser.

Indenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil anmode statsamterne om at indføre systemer, der sikrer fuldt overblik over modtagne revisionsberetninger mv.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er behov for, at tilsynsrådene indfører et system, der sikrer, at de enkelte tilsynsråd altid har et centralt og fuldt overblik over modtagne boligstøttereign-skaber og revisionsberetninger, såvel del- og årsberetninger som kommunalbestyrelsernes tilhørende besvarelser.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Indenrigsministeriet vil anmode statsamterne om at indføre systemer, der sikrer tilsynsrådene fuldt overblik over de modtagne revisionsberetninger.

#### **Sagsgennemgang**

81. Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte eksempler på sager på området viste, at sagerne var behandlet i overensstemmelse med forretningsgangene beskrevet foran, samt at sagerne var afsluttet enten efter sekretariatets behandling eller efter behandling i tilsynsrådet, og at kommunerne havde fulgt eventuelle henstillinger fra tilsynsrådet, således at det ikke havde været nødvendigt at foretage indberetning til By- og Boligministeriet.

#### **Undersøgelse af omfanget af sager behandlet i tilsynsråd**

82. Rigsrevisionen har undersøgt fordelingen på forskellige stadier af sagsbehandlingen af sagerne om årsberetninger for støtteåret 1998 i alle tilsynsrådene og By- og Boligministeriet. Resultatet af undersøgelsen fremgår af **tabel 10**.

**Tabel 10. Niveauer for sagsbehandlingen af årsberetninger for støtteåret 1998**

Regnskabsåret 1998	Antal årsberetninger/sager
Antal modtagne årsberetninger.....	275
Antal med bemærkninger.....	15
Antal behandlet af sekretariatet .....	11
Antal behandlet af Tilsynsrådet.....	0
Antal sager indberettet til By- og Boligministeriet.....	0
Kilde: Rigsrevisionens undersøgelse.	

Det fremgår af tabel 10, at tilsynsrådene har modtaget alle årsberetninger fra kommunerne. By- og Boligministeriet har ligeledes modtaget årsberetningerne fra Københavns og Frederiksberg Kommune.

Det fremgår desuden af tabellen, at 11 af årsberetningerne, svarende til 4 %, har indeholdt bemærkninger, der har nødvendiggjort en nærmere behandling i tilsynsrådernes sekretariater. Efter behandlingen i sekretariaterne har ingen af årsberetningerne haft udestående problemer vedrørende området individuel boligstøtte, som har krævet behandling i tilsynsrådet.

Der er ikke pligt til og ej heller praksis for, at tilsynsrådene informerer By- og Boligministeriet om resultatet af tilsynet, hvor der ikke er særligt problematiske sager, der skal indberettes. By- og Boligministeriet har oplyst, at man ikke i perioden 1991-1998 har modtaget indberetninger fra tilsynsrådene vedrørende administrationen af boligstøtten.

83. Rigsrevisionen har indstillet, at By- og Boligministeriet løbende bør indsamle oplysninger fra tilsynsrådene om revisionsbemærkninger og kommunalbestyrelsernes opfølgning på bemærkningerne, så ministeriet sikrer sig et mere dækkende indblik i områdets problemer.

By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at den nye regnskabsbekendtgørelse er velegnet til at give ministeriet et øget samlet indblik i administrationen af boligstøttereglerne på landsplan. Ministeriet er således indstillet på med mellemrum at indhente statistiske oplysninger fra tilsynsrådene vedrørende de indberettede fejltyper, således at ministeriet på grundlag heraf kan vurdere behovet for overordnede generelle initiativer til yderligere sikring af administrationen af området.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at By- og Boligministeriet løbende bør indsamle oplysninger fra tilsynsrådene om revisionsbemærkninger og kommunalbestyrelsernes opfølgning på bemærkningerne, så ministeriet sikrer sig et mere dækkende indblik i områdets problemer.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet vil indsamle statistiske oplysninger fra tilsynsrådene vedrørende de indberettede fejltypen, således at ministeriet på grundlag heraf kan vurdere behovet for overordnede generelle initiativer til yderligere sikring af kvaliteten af administrationen på området.

## E. By- og Boligministeriets administration, kontrol og tilsyn

84. By- og Boligministeriets administration af boligstøtteområdet består af juridiske, tilsynsmæssige og økonomiske opgaver, der varetages af ministeriets departement.

For så vidt angår de tilsynsmæssige opgaver modtager ministeriet revisionsberetninger fra Københavns og Frederiksberg Kommunes revisorer samt sager fra tilsynsrådene, når disse finder grundlag herfor. Ministeriet har som nævnt ikke vedrørende perioden 1991-1998 modtaget indberetninger fra tilsynsrådene om problemer vedrørende administrationen af boligstøtten eller fundet anledning til at påtale problemer nævnt i revisionsberetningerne fra Københavns og Frederiksberg Kommune. Tilsynet er tilrettelagt således, at ministeriet kun reagerer, hvis indberetninger fra tilsynsrådene viser problemer på området.

Ministeriet har oplyst, at tilsynet med området tillige foregår gennem et løbende ulovbestemt legalitetstilsyn, hvor ministeriet på grundlag af informationer udefra, fx fra domstolsafgørelser og afgørelser fra de sociale nævn, ombudsmandsudtalelser, forespørgsler og henvendelser fra tilsynsråd og sociale nævn, kommuner, Kommunernes Landsforening, Kommunedata, Folketinget og folketingsmedlemmer, andre ministerier, organisationer og borgere bl.a. om lovens fortolkning og afgørelser på boligstøtteområdet, tager stilling til, om der bør tages initiativer på området. Ud over besvarelse af rejste spørgsmål kan der blive tale om ændring af eksisterende eller udarbejdelse af

nye generelle vejledninger, undersøgelse af konkrete sager eller praksis på bestemte områder.

De økonomiske og statistiske opgaver omfatter finanslovarbejde og afgivelse af totalrammeredegørelserne. Endvidere udarbejdes og offentliggøres løbende økonomiske og statistiske undersøgelser vedrørende individuel boligstøtte. Disse opgaver tager ofte udgangspunkt i de foran nævnte forespørgsler og henvendelser fra kommuner, Folketinget, borgere mfl. Besvarelsen af opgaverne er baseret på data fra Danmarks Statistik, Økonomiministeriets lovmodel, Kommunedatas edb-systemer særligt Boligstøtterejestret, huslejeundersøgelser og data fra BBR-registret m.m.

På basis af oplysninger indhentet fra Kommunedatas edb-systemer og fra Boligselskabernes Landsforening, regnskaber fra huslejenævnssager og anden statistik om nybyggeri, konjunktur mv., udføres lovmodelarbejde, budgetarbejde og totalrammeredegørelser.

85. By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet finder det bemærkelsesværdigt, at der øjensynligt er forskel på det antal dokumentationsfejl, som de kommunale revisorer har fundet i forbindelse med stikprøveundersøgelsen og på de samme kommunale revisorerers indberetninger til tilsynsrådene. Indberetningerne har hidtil ikke givet anledning til at tro, at der er fejl af betydning i behandling af boligstøttesagerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om 2 forskellige typer undersøgelser. Stikprøveundersøgelsen er således gennemført ved, at revisorerne har gennemgået boligstøttesagerne efter Rigsrevisionens metode, og ikke efter de kommunale revisorerers egne retningslinjer for revision af boligstøttesager. Derudover er de sager, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, udtrykket i en stikprøve, der har omfattet hele landet. De kommunale revisorer udtrækker sagerne i de enkelte kommuner. Der er således forskel både på udtræksmetode og omfanget af sager i de 2 typer undersøgelser.

**Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at By- og Boligministeriet bør sikre sig et mere indgående kendskab til kvaliteten af kommunernes sagsbehandling på dette forvaltningsområde, hvor staten refunderer kommunerne de afholdte udgifter med henholdsvis 50 % for boligsikring og 75 % for boligydelse.

Rigsrevisionen, den 27. september 2000

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen

## Bilag 1

### Stikprøveundersøgelsen vedrørende individuel boligstøtte

#### I. Anvendte metoder

1. Rigsrevisionen har ved udtagelsen af stikprøverne over kommunale boligstøttesager vedrørende boligsikring og boligydelse anvendt revisionsstikprøveværktøjet IDEA. IDEA er et edb-værktøj udviklet til bl.a. at udtage stikprøver og foretage statistiske beregninger på bl.a. stikprøver.

Rigsrevisionen har ved analysen af stikprøveresultaterne, der foreligger som beregnede fejlbeløb i de enkelte sager, beregnet den statistiske middelværdi for de absolutte (numeriske) beløbsafvigelse i hver af de 2 stikprøver. Derudover har Rigsrevisionen beregnet 95 % øvre og 95 % nedre konfidensgrænser for middelværdien. IDEA er ikke anvendt til analysen af stikprøverne.

#### A. Pengeenhedsstikprøver

2. Stikprøverne er udtaget ved hjælp af pengeenhedsmetoden, der er udviklet til brug for den finansielle revision. Forskellen på pengeenhedsstikprøver og andre traditionelle stikprøvemetoder er, at der ved stikprøveudvælgelsen anvendes pengeenheder, dvs. kr. som enhed, frem for fx sagsidentiteter, fakturaer etc. Det betyder, at de beløbsmæssigt store regnskabsposter har stor sandsynlighed for at blive udvalgt, hvorved stikprøven vil komme til at dække en større del af populationen end i de normale stikprøvemetoder.

Ved anvendelse af pengeenhedsstikprøver er der mulighed for at udtale sig både om fejldele og fejlbeløb i det undersøgte regnskabsmateriale samt om usikkerheden herpå.

3. Efterbehandling af resultaterne, af den revision der er foretaget på grundlag af de udvalgte sager, består i, at antal af fejl og fejlbeløbene i den udtrukne stikprøve opgøres. Fejlandelen viser, hvor stor en del af det samlede akkumulerede regnskabsbeløb, der er fejlbehæftet.



## B. Udtagelse af stikprøven

4. Stikprøverne blev udtaget på en samlet database over boligstøtteudbetalinger i 1998, som blev indhentet fra Kommunedata.

Ved at udtage stikprøverne som pengeenhedsstikprøver kunne den samlede population af modtagere af boligsikring og boligydelse i 1998 således begrænses til et udtræk på henholdsvis 99 sager vedrørende boligsikring og 99 sager vedrørende boligydelse.

Stikprøverne blev udtaget med fast intervallængde, og alle posteringer er behandlet som absolutte. Store poster er ikke tilladt udtaget flere gange.

En boligstøttesag er defineret som et CPR-nr., der modtager støtte i en kommune. Hvis en ansøger fx flyttede bolig inden for en kommune, men modtog boligstøtte både før og efter flytningen, vil denne optræde som 2 poster i Kommunedatas edb-system. Forinden udtræk har Rigsrevisionen derfor samlet gentagne CPR-nr. inden for hver kommune til summerede enkeltposter.

Individer der flyttede kommune i 1998 og derfor optræder med samme CPR-nr i flere kommuner bliver ikke samlet, men behandles som flere separate boligstøttesager.

Stikprøverne er udtaget således, at der med 95 % sikkerhed kan dokumenteres en fejlandel på mindst 3 %. Det forudsættes, at det samlede fejlbeløb ikke overstiger 60 % af de faktiske udbetalinger.

5. Valget af stikprøvestørrelser på henholdsvis 99 sager vedrørende boligsikring og 99 sager vedrørende boligydelse, er baseret på følgende forudsætninger:

- Populationens absolutte værdier er 1.921.702.674 kr. for boligsikring og 6.464.012.747 kr. for boligydelse.
- Den forventede fejlandel i populationen antages at være 3 %. Med denne fejlandel bliver det væsentlige fejlbeløb sat til 57.651.080 kr. for boligsikring og 193.920.382 kr. for boligydelse.
- Sikkerheden i stikprøven sættes til 95 %.
- Det antages, at fejlbeløbet i alt ikke er mere end 60 % forkert.

- Stikprøverne er udtaget med fast intervallængde. Alle posteringer behandles som absolutte, og det tillades ikke, at store poster kan udtages flere gange.

### **C. Analyse af stikprøven**

6. Ved analysen af stikprøverne er der for de udtrukne sager for henholdsvis boligsikring og boligydelse beregnet den statistiske middelværdi for de absolutte (numeriske) beløbsafvigelser. Derudover har Rigsrevisionen beregnet de 95 % øvre og 95 % nedre konfidensgrænser for middelværdierne.