

**Beretning til statsrevisorerne
om
administration af folkepension**

**November 2005
RB A605/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning	12
A. Formål	13
B. Afgrænsning og metode	14
a. Undersøgelse af kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg	14
b. Undersøgelse af Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg	16
III. Er kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?.....	16
A. Antal sager med fejl og sandsynlige fejludbetalinger samt mangel på dokumentation	17
a. Antal sager med fejl og fejltyper samt mangel på dokumentation	17
b. Sandsynlige fejludbetalinger	21
IV. Er Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?.....	23
A. Socialministeriets opfølgning på konstaterede problemer	23
a. Decisionsprocessen	23
b. Decisionssager for 2002 og 2003	25
B. Socialministeriets refusionsprocedurer	27
C. Socialministeriets budgettering	31
a. Budgetteringsmetode	31
b. Budgettering af folkepension og øvrige tillæg til pensionister for perioden 1997-2004.....	31
Bilag:	
1. Stikprøvens størrelse.....	35

Beretning om administration af folkepension

I. Resumé

1. Beretningen handler om kommunernes og Socialministeriets administration af folkepension og tillæg til pensionister i 2004. I 2004 var der 768.284 folkepensionister, som var bosiddende i Danmark. De statslige udgifter til folkepension var 65,1 mia. kr. Rigsrevisionen har således valgt at gennemgå området, da det både vedrører et stort antal borgere og en stor årlig udgift for staten. Rigsrevisionen har undersøgt grundlaget for kommunernes udbetaling af folkepension og tillæg for derigennem at kunne estimere det totale antal fejl og fejludbetalinger i kommunerne. Rigsrevisionen har samtidig undersøgt kvaliteten af Socialministeriets tilsyn med kommunernes udbetaling.

Undersøgelsens tilrettelæggelse er blevet drøftet og samordnet med de kommunale revisorer i Kontaktudvalget for Offentlig Revision. Selve undersøgelsen af grundlaget for kommunernes udbetalinger er gennemført af de kommunale revisorer som Socialministeriets temarevision 2004. Revisionen af sagerne er foretaget efter et spørgeskema, som Socialministeriet og Rigsrevisionen har udarbejdet. Spørgeskemaet er udformet på en sådan måde, at spørgsmålene sikrer, at revisor ved besvarelsen af spørgsmålene afklarer, om der i de enkelte folkepensionistsager ligger den dokumentation, som ifølge loven om sociale pensioner er grundlag for, at kommunerne kan udbetale folkepension og tillæg. Stikprøven har omfattet 1.075 personsager i 231 kommuner. Undersøgelsen vedrører derfor 85 % af landets kommuner og omfatter både store og små kommuner.

Rigsrevisionen er ikke ved gennemgangen af besvarelsenerne fra de kommunale revisorer stødt på forhold, som har nødvendiggjort, at Rigsrevisionen efterfølgende har skullet foretage nærmere undersøgelser i kommunerne.

2. Folkepension består af et grundbeløb og et pensionstillæg, hvor udgifter dækkes af staten med 100 %. Endvidere kan folkepensionister søge om henholdsvis personlige tillæg og varmetillæg, hvor staten dækker udgifterne til personlige tillæg med 50 % og til varmetillæg med 75 %. Kommu-

nerne dækker de resterende 50 % af udgifterne til personlige tillæg og tilsvarende 25 % af udgifterne til varmetillæg. I det følgende dækker udtrykket folkepension over grundbeløb og pensionstillæg, mens øvrige tillæg dækker over personlige tillæg og varmetillæg.

Modtagelse af folkepension og øvrige tillæg af betinget af en række forhold, som fremgår af Socialministeriets bekendtgørelse af lov om social pension. Det drejer sig fx om folkepensionistens alder, hvor lang tid folkepensionisten har haft fast bopæl i Danmark, folkepensionistens indtægts- og formueforhold, om folkepensionisten er enlig eller gift/samlevende mv. Modtagelse af folkepension og øvrige tillæg afhænger således af en individuel afgørelse af, om folkepensionisten opfylder betingelser for helt eller delvist at modtage folkepension og øvrige tillæg.

3. Kommunerne varetager den praktiske administration og borgerkontakt i forbindelse med beregning og udbetaling af folkepension og øvrige tillæg til pensionister bosiddende i Danmark. Det er således den kommune, hvor folkepensionisten bor, som skal foretage en afgørelse af, om folkepensionisten har krav på hel eller delvis modtagelse af folkepension og øvrige tillæg. Udbetaling af folkepension og øvrige tillæg til folkepensionister foretages ligeledes af den kommune, hvor folkepensionisten bor. Kommunerne får refunderet de statslige udgifter gennem forskud fra Socialministeriet. Kommunerne aflægger efterfølgende regnskab for de faktiske udgifter til Socialministeriet.

Socialministeriets tilsyn og kontrol med kommunernes administration af området er baseret på rapportering fra de kommunale revisorer, der reviderer kommunernes refusionsberettigede udgifter i henhold til ministeriets bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision.

4. Formålet med undersøgelsen er besvaret ved følgende spørgsmål:

- Er kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?
- Er Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

5. Undersøgelsen af kommunernes administration er foretaget som en repræsentativ stikprøve, hvilket betyder, at stikprøvens resultater må antages at være gældende for alle folkepensionssager for pensionister bosiddende i Danmark. Rigsrevisionen har drøftet metodevalget med Socialministeriet, som har erklæret sig enig i metodevalget.

Undersøgelsen af Socialministeriets administration er foretaget gennem interview om forretningsgange, sagsgenmængde af kommunale revisionsrapporter og ministeriets sager vedrørende revisionsrapporterne for 2002 og 2003 samt forevisning af ministeriets sagsbehandlingssystemer.

Er kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

6. Kommunernes sager om folkepension og øvrige tillæg skal indeholde en dokumentation, som gør det muligt at beregne den korrekte folkepension og øvrige tillæg. Det er oplysninger om folkepensionistens alder, hvor lang tid folkepensionisten har haft fast bopæl i Danmark, folkepensionistens indtægts- og formueforhold, om folkepensionisten er enlig eller gift/samlevende mv. Endvidere skal oplysninger om fx udbetalingsformen for folkepensionen (bankkonto eller andet) fremgå af sagen, ligesom det skal fremgå, hvis der er truffet beslutning om tilbagebetalingspligt for visse tillæg. Der er ikke regler for, at dokumentationen skal ligge samlet i én sag for den enkelte folkepensionist, idet kommunerne kan vælge at indhente dokumentation fra andre edb-systemer om fx folkepensionistens indtægtsforhold.

Undersøgelsen af de udvalgte sager i kommunerne har derfor taget udgangspunkt i, at den kommunale revisor ved revisionen har kontrolleret, om der har været den lovpligtige dokumentation for den udbetalte folkepension og øvrige tillæg. Derudover er det blevet undersøgt, om dokumentationen er blevet anvendt korrekt ved beregningen af folkepension og øvrige tillæg.

Rigsrevisionen har til brug for sin vurdering undersøgt, hvor mange sager der indeholder formelle fejl og udbetalingsfejl, samt hvilke beløb der er fejludbetalt. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt sagerne for mangel på dokumentation.

Rigsrevisionen har endvidere opdelt ydelserne til pensionisterne på henholdsvis folkepension og øvrige tillæg.

7. Stikprøven viste, at der var formelle fejl vedrørende folkepension i 0,6 % af sagerne, og at der var formelle fejl vedrørende øvrige tillæg i 0,7 % af sagerne.

Stikprøven viste desuden, at der var udbetalingsfejl vedrørende folkepension i 1,8 % af sagerne, og at der var udbetalingsfejl vedrørende øvrige tillæg i 1,6 % af sagerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at andelen af sager i kommunernes folkepensionssager med formelle fejl eller udbetalingsfejl har et beskedent niveau, både hvad angår folkepension og øvrige tillæg.

Stikprøven viste endelig, at der manglede dokumentation vedrørende folkepension i 3,3 % af sagerne, og at der manglede dokumentation vedrørende øvrige tillæg i 3,1 % af sagerne.

Rigsrevisionen finder, at kommunerne bør sikre, at dokumentationen i folkepensionssagerne forbedres, så antallet af tilfælde af mangel på dokumentationen i sager om både folkepension og øvrige tillæg bliver reduceret. Rigsrevisionen lægger her vægt på, at fyldestgørende dokumentation er med til at sikre korrekt udbetaling af folkepension og øvrige tillæg. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet bør opfordre kommunerne til at styrke sagskvaliteten.

8. For udbetalingsfejlene har de kommunale sagsbehandlere på foranledning af de kommunale revisorer efterfølgende beregnet fejlbeløbet som det beløb, der skulle være udbetalt, hvis sagen ikke havde indeholdt fejl, fratrukket det beløb, som er blevet udbetalt. Rigsrevisionen vurderer på baggrund af den statistiske analyse, at udbetalingsfejl for folkepension i 2004 kan estimeres til 141,4 mio. kr. Udbetalingsfejl for øvrige tillæg i 2004 kan tilsvarende estimeres til 5,4 mio. kr. Udbetalingsfejl vedrørte især forkert civilstatus og varmetillæg.

De kommunale revisorer har anført ved konstaterede fejludbetalinger, at det er sikret, at alle fejlene efterfølgende rettes, så der herefter udbetales de korrekte beløb.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at fejludbetalinger i 2004 af folkepension og øvrige tillæg har haft et beskedent omfang i forhold til antal sager i kommunerne.

Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at de kommunale revisorer, både i forbindelse med denne tema-revision og i øvrigt i forbindelse med den almindelige lov-

pligtige revision i kommunerne, sikrer, at konstaterede udbetalingsfejl bliver rettet.

9. Det er Rigsrevisionens sammenfattende vurdering, at kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er tilfredsstillende, dog bør dokumentationen i kommunernes sager om folkepension forbedres.

Er Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

10. Socialministeriet har tilrettelagt kontrollen med kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg, så ministeriets kontrol og indseende med området fortrinsvis sker som en gennemgang af kommunernes revisionsberetninger.

Formålet med Socialministeriets gennemgang af revisionsrapporter er at tage stilling til revisionsbemærkninger vedrørende ministeriets refusionsområde og meddele kommunalbestyrelsen og revisionen ministeriets afgørelse af spørgsmål af betydning for statsrefusion og tilskud. Herudover vejleder ministeriet kommuner om forhold, som gennemgangen har givet anledning til.

11. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Socialministeriets forretningsgange sikrer, at ministeriet følger op på problemer konstateret af de kommunale revisorer. Socialministeriets vejledning for sagsbehandling og gennemgang af revisionsberetninger har opfølgning på tidligere års beretninger som et centralt punkt.

12. Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at samtlige sager indeholdt et brev fra ministeriet til de enkelte kommuner om resultatet af ministeriets gennemgang af revisionsberetningen. Brevene indeholdt dels en anerkendelse af at have modtaget revisionsberetningen, dels eventuelle kommentarer til kommunen om at efterkomme revisionsbemærkninger til kommunens forretningsgange, ledelsestilsyn eller foretage berigtigelser i den modtagne refusion.

Rigsrevisionen konstaterede samtidig, at både de kommunale revisorer og Socialministeriet generelt fulgte op på tidligere års revisionsbemærkninger. Revisionsberetningerne indeholder således typisk et særligt afsnit om eventuel opfølgning på tidligere års revisionsbemærkninger, ligesom

ministeriets breve indeholder bemærkninger om opfølgning på tidligere års revisionsbemærkninger.

13. Undersøgelsen har vist, at Socialministeriet følger op på de problemer, som ministeriet bliver bekendt med gennem revisionsberetningerne.

Rigsrevisionens vurdering bygger på, at Socialministeriets forretningsgange sikrer, at ministeriet følger op på problemer konstateret af de kommunale revisorer, samt at gennemgangen af ministeriets sager bekræfter, at ministeriets forretningsgange følges.

14. Socialministeriets sagsbehandling af kommunernes refusionsansøgninger foretages af refusionsenheden. Refusionsenheden forestår sagsbehandlingen med kommunernes anmeldelse af refusioner vedrørende Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders område.

15. Rigsrevisionens undersøgelser af procedurer og sagsbehandling samt de administrative systemer, der anvendes i forbindelse med godkendelse og overførsel af refusioner af folkepension og øvrige tillæg til pensionister, har vist, at de samlet set fungerer tilfredsstillende.

16. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets procedurer vedrørende godkendelse og overførsel af refusioner for folkepension og øvrige tillæg til pensionister er velfungerende.

17. Socialministeriets princip for budgetteringen af folkepension og øvrige tillæg er marginalbudgettering. Der tages udgangspunkt i forrige års budgettering, og derefter reguleres der for prisudvikling, lovændringer, ændringer i befolkningssammensætningen, ifølge Danmarks Statistik, samt for oplysninger om kommunernes refusioner i de 2 første kvartaler af finanslovåret.

18. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Socialministeriet ved budgettering af folkepension og øvrige tillæg til pensionister anvender en budgetmetode, der inddrager de relevante oplysninger om demografisk udvikling, udvikling i udgifter som følge af lovændringer mv.

19. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet budgetterer udgifterne til folkepension præcist på bevillingslovene, hvorimod budgetteringen af øvrige tillæg er mere usikker. Denne usikkerhed skyldes forhold, som ministeriet ikke har indflydelse på.

Rigsrevisionens vurdering bygger på, at afvigelserne på bevillingerne til folkepension har været små. Socialministeriet anvender endvidere en budgetmetode, der inddrager de relevante oplysninger om demografisk udvikling, udvikling i udgifter som følge af lovændringer mv. Udgifterne til øvrige tillæg til pensionister er afhængige af en række forhold såsom kommunernes praksis, udvikling i oliepriser m.m., hvorfor ministeriets budgettering af disse udgifter indeholder et stort element af skøn, der betyder en øget budgetusikkerhed.

20. Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er tilfredsstillende.

Undersøgelsens resultater:

Er kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

Rigsrevisionen vurderer samlet, at kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er tilfredsstillende, dog bør dokumentationen i kommunernes sager om folkepension forbedres.

Vurderingen er baseret på følgende resultater:

- Antallet af udbetalingsfejl og formelle fejl i kommunernes folkepensionssager og derigennem fejludbetalinger har et beskedent omfang.
- Antallet af mangler i dokumentationen i kommunernes folkepensionssager bør nedbringes for at sikre, at udbetalingen af folkepension og øvrige tillæg kan ske korrekt.
- Socialministeriet bør derfor opfordre kommunerne til at styrke sagskvaliteten.

Er Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

Rigsrevisionen vurderer samlet, at Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er tilfredsstillende.

Vurderingen er baseret på følgende resultater:

- Socialministeriets forretningsgange sikrer, at ministeriet følger op på problemer konstateret af kommunale revisorer.
- Rigsrevisionen finder overordnet, at Socialministeriets re-fusionsprocedurer er velfungerende.
- Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet ved budgette-ning af folkepension og øvrige tillæg anvender en budget-metode, der inddrager relevante oplysninger.
- Socialministeriets budgettering af folkepension for perio-den 1997-2004 har været meget præcis.
- Socialministeriets budgettering af øvrige tillæg for perio-den 1997-2004 har været mere usikker end for folkepen-sion. Budgetusikkerheden skyldes forhold, som ministe-riet ikke har indflydelse på.

II. Indledning

21. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til finanslovens § 15. Socialministeriet. Beretningen vedrører kommunernes og Socialministeriets administration af folkepension og øv-rige tillæg til pensionister.

Beretningen har i udkast været forelagt Socialministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

22. Det beregnede antal folkepensionister i Danmark, som modtog folkepension i hele 2004, udgjorde ca. 711.700. Ifølge statsregnskabet for 2004 blev der over konto 15.81.01.10. Folkepension afholdt udgifter på 64.219 mio. kr. til pensionister bosat i Danmark. Derudover blev der via konto 15.85.01.10. Personlige tillæg og 15.85.11.10. Varmetillæg afholdt udgifter på 844 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse af folkepension og øvrige tillæg omfatter således samlede udgifter for staten på 65.062 mio. kr.

23. Administrationen af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er delt mellem 2 offentlige myndigheder: kom-munerne og Socialministeriet. Socialministeriet fører tilsyn

med kommunernes administration af folkepension. Socialministeriet refunderer kommunernes udgifter til folkepension med 100 %, mens udgifterne til varmetillæg refunderes med 75 %, og udgifterne til særlig vanskeligt stillede pensionister og til helbredstillæg refunderes med 50 %.

Kommunerne varetager den praktiske administration og borgerkontakt i forbindelse med beregning og udbetaling af folkepension og øvrige tillæg.

Socialministeriets tilsyn og kontrol med kommunernes administration af området sker via de kommunale revisorer, der reviderer kommunernes refusionsberettigede udgifter i henhold til ministeriets bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision. Revisionsrapporterne indsendes hvert år af kommunalbestyrelserne til Socialministeriet. Socialministeriets sagsbehandling af revisionsberetningerne kaldes for decisionsprocessen.

24. Socialministeriet kan udmelde temarevisioner til de kommunale revisorer, der gennemfører temarevisionen efter ministeriets anvisninger.

Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes administration af folkepension er gennemført som en del af Socialministeriets temarevision for 2004. Undersøgelsens tilrettelæggelse er endvidere blevet drøftet og samordnet med de kommunale revisorer i Kontaktudvalget for Offentlig Revision. Den praktiske del af undersøgelsen er således foregået ved et samarbejde mellem Rigsrevisionen og de kommunale revisorer, hvor de kommunale revisorer har gennemgået folkepensionsområdet efter Socialministeriets og Rigsrevisionens anvisninger.

A. Formål

25. Det har været Rigsrevisionens formål at vurdere, om henholdsvis kommunernes og Socialministeriets administration af sager om folkepension og øvrige tillæg er tilfredsstillende.

Formålet med undersøgelsen er besvaret ved følgende spørgsmål:

- Er kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?
- Er Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

26. Vurderingen af kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg er foretaget gennem en undersøgelse af, hvor mange sager der indeholder fejl, hvilket beløb der er fejludbetalt samt mangler på dokumentation i sagerne.

Vurderingen af Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg er foretaget gennem en undersøgelse af Socialministeriets opfølgning på konstaterede problemer og af ministeriets refusionsprocedurer samt ministeriets budgettering.

B. Afgrænsning og metode

a. Undersøgelse af kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg

27. Undersøgelsen er gennemført i samarbejde med de kommunale revisorer som Socialministeriets temarevision 2004.

28. Undersøgelsen har omfattet sager i kommunerne for personer, der har fået udbetalt folkepension og øvrige tillæg i 2004. Folkepension omfatter folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg, mens øvrige tillæg omfatter personlige tillæg og varmetillæg. Tillæg i form af medicinkort samt de tillæg, hvor kommunerne bogfører udgifterne som ikke personhenførbare udgifter, indgår ikke i undersøgelsen. Rigsrevisionen har fra KMD's (det tidligere Kommunedata) data over pensionsudbetalinger udtrukket de sager, der er blevet undersøgt af de kommunale revisorer.

Sagerne er udtrukket som en statistisk repræsentativ stikprøve, hvilket betyder, at stikprøvens resultater må antages at være gældende for alle folkepensionssager for pensionister bosiddende i Danmark. Rigsrevisionen har drøftet metodevalget med Socialministeriet, som har erklæret sig enig i metodevalget. Af bilag 1 til beretningen fremgår en beskrivelse af den statistiske model, der er anvendt til udvælgelse og analyse af stikprøven. Ud af i alt 768.284 personer, der var registreret i KMD's Pensionsudbetalingsystem som modtagere af folkepension og øvrige tillæg i enten hele 2004 eller dele af 2004, blev der udtrukket 1.075 personsager til gennemgang. I alle de udtrukne sager har pensionisten modtaget folkepension. I 445 af sagerne har pensionisten desuden modtaget øvrige tillæg. Undersøgelsen har omfattet sager i 231 kommuner.

Stikprøven omfatter kun pensionister, der er bosat i Danmark, idet pensionister bosat i udlandet bliver sagsbehandlet i Den Sociale Sikringsstyrelse.

29. Undersøgelsen er gennemført ved, at de kommunale revisorer har besvaret et elektronisk spørgeskema i defgo.net.

Spørgeskemaet er udarbejdet i samarbejde med Socialministeriet. Spørgeskemaet er udformet på en sådan måde, at spørgsmålene sikrer, at revisor ved besvarelsen af spørgsmålene afklarer, om der i de enkelte folkepensionistsager ligger den dokumentation, som ifølge loven om sociale pensioner er grundlag for, at kommunerne kan udbetale folkepension og øvrige tillæg.

30. Før Rigsrevisionen gennemførte sin statistiske analyse af besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen, blev en række besvarelser fjernet fra datamaterialet.

Dette drejede sig om sager, hvor folkepensionisten var afgået ved døden i løbet af 2004 eller 2005, og hvor sagen ikke længere var tilgængelig i Pensionsudbetalingssystemet. Revisor havde i denne situation ikke mulighed for umiddelbart at udfylde spørgeskemaet.

Efter at 63 sager vedrørende pensionister i udlandet og sager vedrørende afdøde pensionister var fjernet fra stikprøven, indgik der således i alt 1.012 sager af de 1.075 udtrukne sager i behandlingen af stikprøvens resultater.

Derudover blev der ved Rigsrevisionens gennemgang af datamaterialet rettet eventuelle fejlindtastninger, hvor det af den øvrige besvarelse af spørgeskemaet fremgik, hvad det korrekte svar var. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af besvarelserne fra de kommunale revisorer i øvrigt ikke stødt på forhold, som har nødvendiggjort, at Rigsrevisionen efterfølgende har skullet foretage nærmere undersøgelser i kommunerne.

31. De kommunale revisorer havde ved hvert spørgsmål mulighed for at knytte kommentarer til besvarelserne af spørgsmålene. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af spørgeskemaerne i nogle tilfælde ændret besvarelser fra ”fejl” til ”ingen fejl”, hvis fejlene har vedrørt forhold, som Rigsrevisionen har vurderet ikke skal anses som fejl. Det har i alle tilfælde vedrørt mangel på dokumentation.

Ved kvalitetssikringen har det overordnede princip i øvrigt været, at der kun er medregnet fejl i den statistiske analyse i de tilfælde, hvor revisor positivt har tilkendegivet, at der var fejl i sagerne. Dvs. at eventuelt manglende besvarelser af enkeltpørgsmål fra revisors side ikke regnes som fejl.

b. Undersøgelse af Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg

32. Rigsrevisionens undersøgelse af Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg har omfattet: interview med de berørte medarbejdere, en gennemgang af alle kommunale revisionsrapporter og alle ministeriets sager vedrørende revisionsrapporterne for 2002 og 2003, gennemgang af ministeriets interne retningslinjer og sagsbehandlingssystem for decisionsprocessen, gennemgang af ministeriets retningslinjer for refusionsprocessen og refusionssystemet, gennemgang af ministeriets notater vedrørende budgettering, gennemgang af ministeriets regnearkssystem vedrørende budgettering samt oplysninger fra bevillingslove og statsregnskab i perioden 1997-2004.

III. Er kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

33. Rigsrevisionen har undersøgt spørgsmålet ved en spørgeskemaundersøgelse, der er besvaret af kommunernes revisorer på grundlag af en gennemgang af en statistisk repræsentativ stikprøve udtrukket blandt alle kommunale folkepensionssager i 2004.

Rigsrevisionen har valgt at basere sin vurdering på en undersøgelse af antal fejl i sagerne, størrelsen af fejludbetalinger, typer af fejl i sagerne samt mangel på dokumentation i sagerne.

A. Antal sager med fejl og sandsynlige fejludbetalinger samt mangel på dokumentation

a. Antal sager med fejl og fejltyper samt mangel på dokumentation

34. Folkepensionssagerne er undersøgt for formelle fejl og udbetalingsfejl. Sagerne er endvidere undersøgt for mangel på dokumentation. Fejl defineres således:

- Fejlen er formel, når den med sikkerhed ikke har givet anledning til udbetalingsfejl i 2004.
- Fejlen er en udbetalingsfejl, når det kan konstateres, at den har givet anledning til udbetalingsfejl i 2004. Rigsrevisionen har i disse tilfælde beregnet den statistiske beløbskonsekvens af fejlen.

35. Resultatet af undersøgelsen af de kommunale sager vedrørende ydelser til folkepensionister fremgår af **tabel 1**.

Tabel 1. Resultatet af undersøgelsen af de kommunale sager

Ydelse	Fejltype				Mangel på dokumentation	
	Formel		Udbetaling		Antal sager	%
	Antal sager med fejl	Fejlprocent	Antal sager med fejl	Fejlprocent		
Folkepension ¹⁾	6	0,6	18	1,8	33	3,3
Øvrige tillæg ²⁾	3	0,7	7	1,6	14	3,1

¹⁾ Beregning baseret på 1.012 sager.
²⁾ Beregning baseret på 445 sager.
 Note: Der kan i samme sag optræde flere former for fejl.

36. Det fremgår af tabel 1 vedrørende folkepension, at der er 6 sager med formelle fejl, svarende til en fejlprocent på 0,6 % af alle sagerne. Endvidere er der 18 sager med udbetalingsfejl, svarende til en fejlprocent på 1,8 % af alle sagerne. Endelig er der 33 sager med tilfælde af mangel på dokumentation, svarende til 3,3 % af alle sagerne.

Det fremgår desuden af tabel 1 vedrørende øvrige tillæg, at der er 3 sager med formelle fejl, svarende til 0,7 % af alle sagerne. Endvidere er der 7 sager med udbetalingsfejl, svarende til 1,6 % af alle sagerne. Endelig er der 14 sager med tilfælde af mangel på dokumentation, svarende til 3,1 % af alle sagerne.

Den statistiske analyse af resultaterne fra undersøgelsen viser, at antallet af sager med mangler i dokumentationen

svarer til, at ca. 25.000 sager på landsplan har mangler i dokumentationen vedrørende folkepension. Analysen viser endvidere, at antallet af sager med mangler i dokumentationen med 95 % sikkerhed ligger mellem 17.000 og 35.000 sager vedrørende folkepension. Den statistiske analyse viser desuden, at antallet af sager med mangler i dokumentationen i stikprøven svarer til, at ca. 11.000 sager på landsplan har mangler i dokumentationen vedrørende øvrige tillæg. Analysen viser endelig, at antallet af sager med mangler i dokumentationen med 95 % sikkerhed ligger mellem 6.000 og 18.000 sager vedrørende øvrige tillæg.

37. Rigsrevisionen har i **tabel 2** opdelt fejlene og manglerne på dokumentation i sagerne fra spørgeskemaundersøgelsen. Da der kan optræde mere end én fejl eller mangel pr. sag, kan fejlantallet i tabellen ikke summeres for at finde det samlede antal sager med fejl eller mangler.

Tabel 2. Konstaterede typer af fejl og mangler

	Fejltype		Mangler i dokumentationen
	Formel	Udbetaling	
	----- Antal fejl -----		
Folkepension og supplerende ydelse:			
Der mangler ansøgning om folkepension			12
Der mangler dokumentation for, at udbetalingen sker til pensionistens bankkonto eller på anden måde	1	1	19
Der mangler dokumentation for, at pensionisten opfylder kravene til indfødsret			8
Der mangler dokumentation for, at pensionisten opfylder bopælskravet			14
Der mangler dokumentation for, at pensionisten har haft fast bopæl i Danmark i mindst 3 år mellem det fyldte 15. og 65. år			14
Der mangler dokumentation for ret til fuld pension eller brøkpension			17
Der er fejl i beregning af folkepension, der hidrører fra fejl vedrørende bopælstid og §§ 7-10 i lov om social pension		2	15
Der er fejl i beregning af folkepension som følge af manglende dokumentation for indtægter			1
Der er anvendt forkert civilstatus for pensionisten ved beregning af folkepension		11	2
Der mangler dokumentation for personlige indkomster ved beregning af pensionstillægget, eller indkomstoplysningerne er anvendt forkert ved beregningen	2		1
Der mangler dokumentation for kapitalindkomster ved beregning af pensionstillægget, eller indkomstoplysningerne er anvendt forkert ved beregningen		2	1
Der mangler dokumentation for aktieindkomster ved beregning af pensionstillægget, eller indkomstoplysningerne er anvendt forkert ved beregningen	1		1
Der mangler dokumentation for udenlandske indkomster eller pensioner ved beregning af pensionstillægget, eller oplysningerne er anvendt forkert ved beregningen		1	1
Dokumentationen for indkomstoplysningerne er anvendt forkert ved beregning af supplerende ydelse	2	1	
Formueoplysningerne er anvendt forkert ved beregning af supplerende ydelse		1	
I alt	6	19	106
Øvrige tillæg:			
Der mangler dokumentation for, at kommunen har udført et konkret skøn om, at pensionisten har ret til personlige tillæg			1
Der mangler dokumentation for beregning af varmetillæg, eller varmetillægget er beregnet forkert		7	9
Der mangler dokumentation for likvid formue ved beregning af helbredstillæg som enkeltydelse, eller formueoplysningerne er anvendt forkert i beregningen	2		
Der mangler dokumentation for, at kommunen har vurderet, at helbredstillæg udbetalt som enkeltydelse har været nødvendigt			4
Oplysningerne om likvid formue er ved beregning af helbredstillæg som løbende ydelse anvendt forkert	2		
Der mangler dokumentation for, at pensionisten er blevet gjort opmærksom på, at tillæg med tilbagebetalingspligt skal tilbagebetales			1
I alt	4	7	15
I alt for alle ydelser	10	26	121

38. Det fremgår af tabel 2, at der i de undersøgte sager er konstateret 6 formelle fejl, 19 udbetalingsfejl og 106 tilfælde af mangler i dokumentationen i det materiale, som ligger til grund for beregningerne af folkepension og den supplerende pensionsydelse (ældrechecken).

Det fremgår desuden af tabel 2, at der i de undersøgte sager er konstateret 4 formelle fejl, 7 udbetalingsfejl og 15 tilfælde af mangler i dokumentationen vedrørende det materiale, som ligger til grund for beregningerne af øvrige tillæg.

I alt er der i stikprøveundersøgelsen fundet 10 formelle fejl, 26 udbetalingsfejl og 121 tilfælde af mangler i dokumentationen.

39. Det fremgår desuden af tabel 2, at der ikke er et bestemt mønster for de formelle fejl vedrørende folkepension, mens udbetalingsfejl især vedrører civilstatus, og tilfælde af mangler i dokumentationen især knytter sig til de almindelige betingelser for at få folkepension, dvs. ansøgning, indfødsret, bopæl, optjening af ret til folkepension samt opgørelse af bopælstid.

Det fremgår endelig af tabel 2 for øvrige tillæg, at udbetalingsfejl og tilfælde af mangler i dokumentationen især knytter sig til varmetillæg, mens der ikke er noget mønster for de formelle fejl.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at andelen af sager i kommunernes folkepensionssager med formelle fejl eller udbetalingsfejl har et beskedent niveau, både hvad angår folkepension og øvrige tillæg.

Rigsrevisionen finder, at kommunerne bør sikre, at dokumentationen i folkepensionssagerne forbedres, så antallet af tilfælde af mangel på dokumentationen i sager om både folkepension og øvrige tillæg bliver reduceret. Rigsrevisionen lægger her vægt på, at fyldestgørende dokumentation er med til at sikre korrekt udbetaling af folkepension og øvrige tillæg. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet bør opfordre kommunerne til at styrke sagskvaliteten.

b. Sandsynlige fejludbetalinger

40. Rigsrevisionen har på baggrund af en statistisk behandling af resultaterne af stikprøveundersøgelsen estimeret de beløb, der er fejludbetalt som følge af fejl i folkepensions-sager.

Beregning af fejlbeløb for de fejltyper, sagerne er undersøgt for

41. Når de kommunale revisorer har konstateret en materiel fejl, har de samtidig skullet beregne det fejlbeløb, som fejlen kunne give anledning til. Fejlbeløbet er beregnet som forskellen mellem det beløb, der skulle være udbetalt, hvis sagen ikke havde indeholdt fejl, og det beløb, som er blevet udbetalt.

Selve beregningerne er foretaget af de kommunale sagsbehandlere, idet de kommunale revisorer ikke har adgang til Pensionsudbetalingssystemet i kommunerne. Revisorerne har efterfølgende tilføjet fejlbeløbene i besvarelsene. De kommunale revisorer har endvidere typisk anført, at hvis der er konstateret en fejludbetaling, er det sikret, at alle fejlene efterfølgende rettes, så der herefter udbetales de korrekte beløb.

Resultater fra stikprøveundersøgelse

42. Resultaterne af Rigsrevisionens analyse af fejlbeløb fremgår af **tabel 3**. Tabel 3 viser følgende for udbetalingsfejl:

- Det gennemsnitlige fejlbeløb pr. sag i stikprøven.
- Hvilken procentdel af de udbetalte ydelser fejlbeløbet svarer til.
- Størrelsen af den statistiske usikkerhed på procentdelen. Den statistiske usikkerhed er i tabellen vist i procentpoint for at lette sammenligningen med beløbsfejlprocenten.

Tabel 3. Hvilket beløb kan der gennemsnitligt være fejludbetalt

Ydelse	Gennemsnitlige udbetalingsfejl		
	Kr.	%	Usikkerhed ± procentpoint
Folkepension	184	0,2	0,2
Øvrige tillæg	16	0,9	0,4

43. Det fremgår af tabel 3 om de gennemsnitlige udbetalingsfejl vedrørende folkepension, at den gennemsnitlige fejl er 184 kr., svarende til en fejlprocent på 0,2 %. Den statistiske usikkerhed på fejlprocenten er 0,2 procentpoint. Usikkerheden skal tolkes således, at den gennemsnitlige fejl kan variere mellem 0 kr. og 368 kr.

44. Det fremgår endelig af tabel 3 om de gennemsnitlige udbetalingsfejl vedrørende øvrige tillæg, at den gennemsnitlige fejl er 16 kr., svarende til en fejlprocent på 0,9 %. Den statistiske usikkerhed på fejlprocenten er 0,4 procentpoint. Usikkerheden skal tolkes således, at den gennemsnitlige fejl kan variere mellem 9 kr. og 23 kr.

45. Udbetalingsfejlene for folkepension for samtlige folkepensionssager i 2004 kan på baggrund af resultaterne fra den statistiske analyse estimeres til 141,4 mio. kr. Usikkerheden på estimatet betyder, at udbetalingsfejlbeløbet kan variere mellem 0 kr. og 282,7 mio. kr., svarende til maksimalt 0,4 % af de afholdte udgifter.

46. Udbetalingsfejlbeløbet for øvrige tillæg for samtlige folkepensionssager i 2004 kan tilsvarende på baggrund af resultaterne fra den statistiske analyse estimeres til 5,4 mio. kr. Usikkerheden på estimatet betyder, at udbetalingsfejlbeløbet kan variere mellem 3,0 mio. kr. og 7,9 mio. kr., svarende til maksimalt 0,9 % af de afholdte udgifter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Vedrørende fejludbetalinger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at fejludbetalinger i 2004 af folkepension og øvrige tillæg har haft et beskedent omfang i forhold til antal sager i kommunerne.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af den statistiske analyse, at udbetalingsfejl for folkepension i 2004 kan estimeres til 141,4 mio. kr. Udbetalingsfejl for øvrige tillæg i 2004 kan tilsvarende estimeres til 5,4 mio. kr.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at de kommunale revisorer vil sikre, at de fejl, der er konstateret i denne undersøgelse, er eller vil blive rettet.

Sammenfattende vedrørende antal fejl, fejludbetalinger og mangel på dokumentation

Sammenfattende vurderer Rigsrevisionen, at kommunernes administration af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er tilfredsstillende, da antallet af udbetalingsfejl i kommunernes folkepensionssager og de deraf følgende fejludbetalinger har et beskedent omfang.

Rigsrevisionen finder dog samtidig, at dokumentationen i kommunernes sager om folkepension bør forbedres. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet bør opfordre kommunerne til at styrke sagskvaliteten.

Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at de kommunale revisorer, både i forbindelse med denne temarevision og i øvrigt i forbindelse med den almindelige lovlige revision i kommunerne, sikrer, at konstaterede udbetalingsfejl bliver rettet.

IV. Er Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg tilfredsstillende?

A. Socialministeriets opfølgning på konstaterede problemer

a. Decisionsprocessen

47. Revisionen af kommunernes årlige regnskab udføres af den revisor, som kommunalbestyrelsen har valgt til opgaven, og som tilsynsmyndigheden har godkendt. Revisionen udføres i henhold til Socialministeriets bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision.

Revisionen redegør for den udførte revision i en revisionsberetning, som sendes til kommunen. Kommunerne skal sende de godkendte revisionsberetninger for regnskabsåret med kommunens eventuelle bemærkninger til tilsynsmyndighederne og de ministerier, som har refunderet kommunale udgifter.

48. Socialministeriet har tilrettelagt kontrollen med kommunernes administration af folkepensionen og øvrige tillæg, så ministeriets kontrol og indseende med området fortrinsvis sker som en gennemgang af kommunernes revisionsberetninger.

Formålet med Socialministeriets gennemgang af revisionsrapporter er at tage stilling til revisionsbemærkninger

vedrørende ministeriets refusionsområde og meddele kommunalbestyrelsen og revisionen ministeriets afgørelse af spørgsmål af betydning for statsrefusion og tilskud. Herudover vejleder ministeriet kommuner om forhold, som gennemgangen har givet anledning til. Ministeriets skrivelse til kommuner kaldes for en decisionsskrivelse.

49. Socialministeriet havde på undersøgelsestidspunktet udarbejdet et udkast til intern vejledning for sagsbehandlingen af revisionsberetninger. Vejledningen beskriver grundlaget for revision på det sociale område, kravene til revisionen og revisionsberetningerne, tidsfrister og Socialministeriets forretningsgange for modtagelse af revisionsrapporter, sagsbehandling, decisionsskrivelser og efterfølgende evaluering af forløbet for årets gennemgang af revisionsberetninger.

Vejledningen er i november 2005 blevet ajourført.

50. Socialministeriet har til registrering af gennemgangen af revisionsberetningerne udarbejdet en Access-database, hvori sagsbehandlingens enkelte step skal registreres.

Registreringerne er bygget op om 5 emnefelt, der vedrører både formelle forhold såsom kommunenavn, modtagelsesdato mv. og sagsbehandling såsom revisionsbemærkninger, fejl i gennemgåede sager, opfølgning på bemærkninger fra henholdsvis revisor og ministeriet i tidligere år mv.

Kvalitetskontrollen af sagsgennemgangen sker ved, at medarbejderne bytter sager, og at lederen af decisionsenheden læser flertallet af revisionsberetningerne.

51. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Socialministeriets forretningsgange sikrer, at ministeriet følger op på problemer konstateret af de kommunale revisorer. Socialministeriets vejledning for sagsbehandling og gennemgang af revisionsberetninger har opfølgning på tidligere års beretninger som et centralt punkt. Ministeriets Access-database til registrering af revisionsberetninger indeholder et særskilt emnefelt om opfølgning på tidligere års bemærkninger, og systemet understøtter derved sagsgennemgangen, da der skal udfyldes særskilte felter med oplysning om opfølgning.

b. Decisionssager for 2002 og 2003

52. Rigsrevisionen har videre gennemgået Socialministeriets decisionssager vedrørende refusioner af kommunale udgifter til folkepension og øvrige tillæg til pensionister for samtlige kommuner for 2002 og 2003. Formålet med gennemgangen var at undersøge Socialministeriets opfølgning på bemærkningerne i revisionsberetningerne om folkepension og øvrige tillæg til pensionister.

53. Gennemgangen af revisionsberetningerne viste, at de kommunale revisorer rapportering vedrørende antal gennemgåede folkepensionssager og dermed antal fundne fejl samt de beløbsmæssige konsekvenser heraf i langt de fleste revisionsberetninger ikke kan adskilles fra rapporteringen vedrørende gennemgangen af førtidspensionssager. Revisorernes gennemgang af personsager om folkepension og førtidspension er almindeligvis afrapporteret samlet under overskriften ”Sociale pensioner”, hvilket refererer til lovgrundlaget for disse ydelser. Så vidt oplysningerne i revisionsberetningerne har muliggjort det, er der i det efterfølgende alene medtaget registreringer om folkepension og øvrige tillæg.

54. Resultatet af Rigsrevisionens gennemgang af revisionsberetningerne for 2002 og 2003 for antal gennemgåede personsager og afrapporterede fejl er vist i **tabel 4**.

Tabel 4. Gennemgåede personsager og afrapporterede fejl

	2002	2003
Antal personsager.....	1.698	1.877
Antal fejl.....	70	89
Fejlprocent.....	4,1	4,7
Beløb i kr.	38.891	0

Det fremgår af tabel 4, at de kommunale revisorer gennemgik 1.698 personsager for regnskabsåret 2002 og 1.877 personsager for regnskabsåret 2003 vedrørende sociale pensioner. Ifølge revisionsberetningerne foretager revisorerne udvælgelsen af personsager ud fra en risikobetragtning, hvor især nyoprettede sager bliver udvalgt.

55. Det fremgår desuden af tabel 4, at antallet af fundne fejl er 70 i 2002-regnskabet og 89 i 2003-regnskabet. Fejlprocenterne for sociale pensioner for de gennemgåede personsager udgør derfor 4,1 % for 2002 og 4,7 % for 2003.

Fejlene bestod fortrinsvis af mangler i dokumentationen, fx mangler i den krævede dokumentation vedrørende bankkontonummer, bopælsoplysninger mv. Det fremgår i de fleste tilfælde af revisionsberetningerne, at dokumentationen efterfølgende er indhentet.

Antallet af udbetalingsfejl, dvs. fejl med refusionsmæssig betydning, har haft et beskedent omfang, og det er i revisionsberetningerne i de fleste tilfælde oplyst, at fejlene allerede er rettet eller vil blive rettet i forbindelse med kommunernes berigtigelser af for meget/for lidt modtaget refusion. Rigsrevisionens gennemgang af revisionsberetningerne for 2002 viste, at der kun var oplyst fejlbeløb for 4 sager, der tilsammen beløb sig til 38.891 kr. Revisionsberetningerne for 2003 indeholdt ikke oplysninger om beløbsstørrelser for fejludbetalinger.

56. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at samtlige decisionssager indeholdt en decisionsskrivelse fra Socialministeriet, dvs. et brev fra ministeriet til de enkelte kommuner om resultatet af ministeriets gennemgang af revisionsberetningen. Decisionsskrivelsen indeholdt dels en anerkendelse af at have modtaget revisionsberetningen, dels eventuelle kommentarer til kommunen om at efterkomme revisionsbemærkninger til kommunens forretningsgange, ledelsestilsyn eller foretage berigtigelser i den modtagne refusion.

Rigsrevisionen konstaterede samtidig, at både de kommunale revisorer og Socialministeriet generelt fulgte op på tidligere års revisionsbemærkninger. Revisionsberetningerne indeholder således typisk et særligt afsnit om eventuel opfølgning på tidligere års revisionsbemærkninger, ligesom ministeriets decisionsskrivelser indeholder bemærkninger om opfølgning på tidligere års revisionsbemærkninger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet følger op på de problemer, som ministeriet bliver bekendt med gennem revisionsberetningerne.

Rigsrevisionens vurdering bygger på, at Socialministeriets forretningsgange sikrer, at ministeriet følger op på problemer konstateret af de kommunale revisorer, samt at gennemgangen af ministeriets decisionssager bekræfter, at ministeriets forretningsgange følges.

B. Socialministeriets refusionsprocedurer

57. Rigsrevisionen har undersøgt, om Socialministeriets procedurer vedrørende henholdsvis godkendelse og overførsel af refusioner af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er velfungerende.

58. Kommunerne indsender deres kvartalsvise forskudsanmeldelser om refusion elektronisk til Socialministeriet via en internetadresse. Kommunerne skal tillige udskrive en papirkvittering fra det elektroniske indberetningssystem med totalsaldi, som kommunen skal indsende til Socialministeriet i underskrevet stand.

59. Indberetningssystemet for refusionsanmeldelserne er opbygget som et skema, hvor indberetningerne knytter sig til den kommunale kontoplan. Refusionerne summeres op på 6 hovedområder, hvor folkepension indgår under hovedområdet for pensioner tillige med diverse tillæg til pensionister samt førtidspension.

I forbindelse med anmeldelse af forskudsrefusion skal kommunerne samtidig indberette den løbende restrefusion, dvs. forskellen mellem det foregående kvartals refusionsanmeldelse og de faktiske udgifter. De løbende restafregninger blev indført i 1998 for at undgå meget store endelige afregninger. Efter indførelsen af de løbende restafregninger faldt de endelige afregninger til en tiendedel. De løbende restafregninger modregnes i forskudsanvisningerne.

60. Socialministeriets sagsbehandling af refusionsanmodninger foretages af en refusionsenhed på 1½ årsværk. Refusionsenheden forestår sagsbehandlingen med kommunernes anmeldelse af refusioner vedrørende Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Ind-

vandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes område.

61. Oplysningerne fra Indberetningssystemet indlægges i Socialministeriets interne SAS-baserede Refusionssystem af refusionsenheden. Refusionsenheden fører endvidere kontrol med, at forskudsanmeldelserne og de løbende restafregninger er modtaget, og rykker de kommuner, som ikke har foretaget rettidig indberetning.

62. Refusionsenheden udarbejder på sumniveau en samlet kvartalsoversigt over de anmeldte refusioner og løbende restafregninger. Oversigten udarbejdes på grundlag af indberetningerne i SAS-systemet og bliver sammenholdt med de indsendte papirkvitteringer på sumniveau. Refusionsenheden foretager i denne forbindelse en afstemning af kontiene.

Refusionsenheden trækker herudover rapporter fra SAS-systemet til brug for ministeriets kontrol af stigninger på kommuneniveau af refusionsanmodningerne i forhold til året før. Ministeriet har ikke fastsat retningslinjer for, hvornår der skal tages kontakt til kommuner med store stigningstakter, men ifølge praksis sker det som udgangspunkt ved stigninger på over 2 %, der ikke umiddelbart kan forklares. Refusionsenheden har imidlertid kun et begrænset tidsrum til at gennemgå forskudsanmeldelserne i, inden anvisningen af refusioner skal ske. Refusionsenheden foretager derfor en prioritering, hvor det er det samlede likviditetsudsving, som er afgørende for, hvilke kommuner der bliver kontaktet. Gennemgangen af stigningstakter bliver endvidere suppleret af ministeriets budgetopfølgning, hvor der foretages et sammenhold af konteringslister fra KMD's Pensionsudbetalingssystem med refusionsanmeldelserne. Hvis der i den forbindelse konstateres særlige udsving, sker der en opfølgning over for kommunerne.

Socialministeriet fører en dokumentationsliste over de kommuner, som ministeriet har kontaktet. På dokumentationslisten oplyses bl.a. ændringer i forskudsanmeldelse/løbende restafregning og begrundelsen for ændringen. Hvis der sker en ændring i forskudsanmeldelsen for en kommune, skal kommunen indsende en ny anmodning med det korrigerede beløb.

63. I praksis er det lederen af refusionsenheden, som forestår betydelige dele af arbejdet med SAS-systemet, fx kontrol af stigningstakter, kontakt til kommuner, udarbejdelse af kvartalsoversigter, anvisningsgrundlaget (præfrigivelseslister) mv.

Socialministeriet har i november 2005 oplyst, at ministeriet har taget skridt til at sikre, at der iværksættes en uddannelsesplan i refusionsenheden, der bevirker, at opgaverne på sigt kan varetages af flere.

64. Ministeriets regnskabsinstruks var på visse områder som fx persongodkendelser vedrørende præfrigivelse på undersøgelsestidspunktet ikke ajourført. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet løbende bør ajourføre regnskabsinstruksen, da regnskabsinstruksen i modsat fald mister sin værdi som et arbejdsredskab. Ministeriet har i november 2005 oplyst, at regnskabsinstruksen er blevet ajourført.

Rigsrevisionen finder endelig, at ministeriet bør fastsætte retningslinjer for, hvornår ministeriet bør kontakte kommuner med stigningstakter, der ikke umiddelbart kan forklares. Retningslinjerne kan fx være, at kommuner med stigningstakter over en vis procentsats og/eller en procentsats for den likviditetsmæssige påvirkning altid skal kontaktes, mens kommuner med mindre stigningstakter og/eller mindre likviditetsmæssig påvirkning kun skal kontaktes, hvis der er tid til det.

65. Kvartalsoversigten skal godkendes af en kontorchef. Godkendelsen af de anmeldte refusioner dokumenteres ved kontorchefens underskrift på kvartalsoversigten og er en betingelse for udfærdigelsen af præfrigivelseslister, dvs. anvisningsbilag.

Ministeriet har ikke fundet noget mønster i fejl i forskudsanmeldelserne fra kommunerne, sådan at der fx er nogle kommuner, der hyppigere end andre laver beløbsfejl eller hjemtager for meget refusion.

66. Socialministeriet kan, uanset kommunens indsigelser, nedsætte refusionsbeløbet, hvis ministeriet finder, at kommunen har anmodet om en for stor refusion. I praksis bliver ministeriet og kommunerne dog altid enige om refusionsbeløbets størrelse.

67. Refusionsenheden sender anvisningsbilagene (præfrigivelseslisterne) med refusionerne til kommunerne til ministeriets regnskabsafdeling.

Ved udarbejdelsen af anvisningsbilagene bliver der oprettet et password i SAS-systemet for hvert enkelt anvisningsbilag. Disse passwords bliver videregivet til de medarbejdere i regnskabsafdelingen, som er godkendte til at frigive refusioner til kommunerne. Det er således en forudsætning for regnskabsafdelingens anvisning af refusionerne, at regnskabsafdelingen kender passwords for at kunne komme ind i systemet og frigive refusionerne.

68. Socialministeriets udbetaling af refusioner til kommunerne sker som elektroniske udbetalingsordrer til Jyske Bank. Jyske Bank foretager overførslerne ved automatisk træk på ministeriets konto. Jyske Bank sender en kvittering til ministeriet, når overførslerne er gennemført. Denne kvittering bliver kontrolleret af den person i regnskabsafdelingen, som har foretaget frigivelsen.

69. Kommunerne skal endvidere indsende oplysning til ministeriet om den foreløbige restafregning, der vedrører hele årets refusioner. Den foreløbige restafregning indsendes i papirform med underskrift.

Kommunerne skal endelig indsende oplysning om den endelige restafregning for årets refusioner. Den endelige restafregning indsendes ligeledes i papirform og skal være påtegnet af den enkelte kommunes revisor.

70. Ministeriets kontrol af de foreløbige restafregninger omfatter en beløbsmæssig kontrol af restafregningens udvisende. Herudover danner de foreløbige restafregninger grundlag for ministeriets udarbejdelse af budgetopfølgning og finanslovsforslag.

Ministeriet har ikke nogen særskilt kontrol på den endelige restafregning, ud over at der ses på, om der er revisorpåtegning eller meget store fejl. I det omfang revisionspåtegningen indeholder anmærkninger om fx manglende kommunale afstemninger, sender ministeriet ”restafregningen” retur til kommunen med henblik på, at kommunen skal fremskaffe en anmærkningsfri påtegning.

Ministeriet har udarbejdet 2 analyser siden 1997 om restrefusioner med henblik på at vurdere, om der er kommuner,

der udnytter refusioner som billig kassekredit. Der er ikke i de 2 analyser fundet tegn på systematisk misbrug.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets procedurer vedrørende godkendelse og overførsel af refusioner for folkepension og øvrige tillæg til pensionister er velfungerende.

C. Socialministeriets budgettering

a. Budgetteringsmetode

71. Socialministeriet har udarbejdet en intern vejledning om ”Introduktion til budgetteringsarbejdet”. Vejledningen indeholder en lang række forskrifter til brug for budgetlægningen og budgetopfølgningen.

Princippet for budgetteringen af folkepension og øvrige tillæg er marginalbudgettering. Der tages udgangspunkt i forrige års budgettering, og derefter reguleres der for prisudvikling, lovændringer, ændringer i befolknings sammensætningen, ifølge Danmarks Statistik, samt for oplysninger om kommunernes refusioner i de 2 første kvartaler af finanslovåret.

Budgetterne bliver herefter opdateret for ændringer frem til den endelige finanslov.

72. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Socialministeriet ved budgettering af folkepension og øvrige tillæg til pensionister anvender en budgetmetode, der inddrager de relevante oplysninger om demografisk udvikling, udvikling i udgifter som følge af lovændringer mv. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at budgetteringen er dokumenteret i Socialministeriets interne budgetnotater, samt at budgetteringsresultatet kan genfindes på forslag til finansloven.

b. Budgettering af folkepension og øvrige tillæg til pensionister for perioden 1997-2004

73. Rigsrevisionen har i **tabel 5** vist størrelsen af afvigelser mellem bevillingslovene og statsregnskaberne for perioden 1997-2004 for folkepension til pensionister i Danmark.

Tabel 5. Afvigelser mellem bevillingslove og statsregnskaber for folkepension til pensionister i Danmark. Konto 15.81.01.10

	Bevillingslove	Statsregnskab	Afvigelse	Afvigelse
	----- Mio. kr. -----		Mio. kr.	%
1997.....	52.432,7	52.651,8	÷219,1	÷0,42
1998.....	53.350,7	53.220,7	130,0	0,24
1999.....	54.691,4	54.499,4	192,0	0,35
2000.....	55.842,7	56.008,1	÷165,4	÷0,30
2001.....	58.211,2	58.197,2	14,0	0,02
2002.....	59.216,4	59.260,9	÷44,5	÷0,08
2003.....	61.427,3	61.396,6	30,7	0,05
2004.....	64.768,4	64.218,8	549,6	0,85

74. Det fremgår af tabel 5, at afvigelserne har svinget mellem en underbudgettering på 219,1 mio. kr. og en overbudgettering på 549,6 mio. kr. i perioden. Afvigelserne svarer procentuelt til henholdsvis ÷0,42 % og 0,85 %.

Socialministeriet har oplyst, at budgetteringen for årene omkring pensionsalderens nedsættelse fra 67 til 65 år i 2004 vil betyde en større usikkerhed i budgetteringen, bl.a. fordi antallet af pensionister med indtægter, der er så høje, at de vil påvirke pensionsstørrelsen, vil stige.

75. Rigsrevisionen har tilsvarende i **tabel 6** vist størrelsen af afvigelser mellem bevillingslovene og statsregnskaberne for perioden 1997-2004 for personlige tillæg til pensionister i Danmark.

Tabel 6. Afvigelser mellem bevillingslove og statsregnskaber for personlige tillæg til pensionister i Danmark. Konto 15.85.01.10

	Bevillingslove	Statsregnskab	Afvigelse	Afvigelse
	----- Mio. kr. -----		Mio. kr.	%
1997.....	778,0	746,2	31,8	4,09
1998.....	533,0	497,5	35,5	6,66
1999.....	513,7	472,6	41,1	8,00
2000.....	501,4	437,3	64,1	12,78
2001.....	625,9	393,7	232,2	37,10
2002.....	531,3	404,9	126,4	23,79
2003.....	478,0	465,5	12,5	2,62
2004.....	445,3	481,9	÷36,6	÷8,22

76. Det fremgår af tabel 6, at afvigelserne har svinget mellem en underbudgettering på 36,6 mio. kr. og en overbudgettering på 232,2 mio. kr. i perioden. Afvigelserne svarer

procentuelt til henholdsvis ÷8,22 % og 37,10 %. Udgifterne har kun været underbudgetteret i 2004.

Socialministeriet har forklaret, at budgettering af personlige tillæg til pensionister i Danmark er vanskelig, idet der ikke foreligger data, som kan give et mere sikkert budgetgrundlag.

Ministeriet har desuden oplyst, at budgetteringen af personlige tillæg i perioden har været påvirket af indførelse af objektive regler om støtte til briller, tandbehandlinger mv. i 2000. Reglerne blev indført som følge af et politisk ønske om at sikre borgernes krav i forhold til kommunernes vurdering af behov for tillæg. Ministeriet har budgetteret konservativt, fordi der i perioden skete et fald i udgifterne, som ministeriet ikke forventede ville fortsætte.

77. Rigsrevisionen har endelig i **tabel 7** vist størrelsen af afvigelser mellem bevillingslovene og statsregnskaberne for perioden 1997-2004 for varmetillæg til pensionister i Danmark.

Tabel 7. Afvigelser mellem bevillingslove og statsregnskaber for varmetillæg til pensionister i Danmark. Konto 15.85.11.10

	Bevillingslove	Statsregnskab	Afvigelse	Afvigelse
	----- Mio. kr. -----		Mio. kr.	%
1997	512,4	506,4	6,0	1,17
1998	483,5	482,1	1,4	0,29
1999	535,6	414,2	121,4	22,67
2000	503,7	392,7	111,0	22,04
2001	521,2	424,7	96,5	18,51
2002	495,5	395,5	100,0	20,18
2003	474,1	381,0	93,1	19,64
2004	434,8	362,3	72,5	16,67

78. Det fremgår af tabel 7, at afvigelserne har svinget mellem en overbudgettering på 1,4 mio. kr. og en overbudgettering på 121,4 mio. kr. i perioden. Afvigelserne svarer procentuelt til henholdsvis 0,29 % og 22,67 %. Udgifterne har i hele perioden været overbudgetteret.

Socialministeriet har forklaret, at budgettering af varmetillæg til pensionister i Danmark er vanskelig, idet der ikke foreligger data, som kan give et mere sikkert budgetgrundlag. Udviklingen i oliepriser og dollarkursen er fx 2 forhold, som har stor indflydelse på varmeudgifterne, hvor der kun

kan skønnes over udviklingen, ligesom vejrliget i øvrigt har stor betydning for varmeudgifternes størrelse.

79. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet budgetterer udgifterne til folkepension præcist på bevillingslovene.

Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at Socialministeriets budgettering af udgifter til øvrige tillæg er mere usikker end budgetteringen af folkepension. Rigsrevisionen finder her, at budgetusikkerheden er en følge af, at der ikke foreligger data, som kan give et mere sikkert budgetgrundlag. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet i perioden 1997-2004, bortset fra 2004 for personlige tillæg, ikke har underbudgetteret udgifterne, da der er tale om lovbundne udgifter, dvs. udgifter, som borgerne har lovkrav på, og som ministeriet derfor ikke kan styre direkte på finansloven.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet budgetterer udgifterne til folkepension præcist på bevillingslovene, hvorimod budgetteringen af øvrige tillæg er mere usikker. Denne usikkerhed skyldes forhold, som ministeriet ikke har indflydelse på.

Rigsrevisionens vurdering bygger på, at afvigelserne på bevillingerne til folkepension har været små. Socialministeriet anvender endvidere en budgetmetode, der inddrager de relevante oplysninger om demografisk udvikling, udvikling i udgifter som følge af lovændringer mv. Udgifterne til øvrige tillæg til pensionister er afhængige af en række forhold såsom kommunernes praksis, udvikling i oliepriser m.m., hvorfor ministeriets budgettering af disse udgifter indeholder et stort element af skøn, der betyder en øget budgetusikkerhed.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at Socialministeriets administration af folkepension og øvrige tillæg til pensionister er tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 30. november 2005

Henrik Otbo

/Jens Gustav Eriksen

Bilag 1**Stikprøvens størrelse**

Stikprøven er på 1.075 folkepensionister, og den er udtrukket simpelt og tilfældigt blandt de 768.284 folkepensionister, der havde bopæl i Danmark i 2004. I alt har revisorerne udfyldt Socialministeriets og Rigsrevisionens spørgeskema for 1.012 folkepensionister. De resterende 63 folkepensionister er enten døde i løbet af 2005 eller bosat i udlandet. Det har i denne undersøgelse ikke været muligt at revidere disse sager.

I en stikprøverevision i den finansielle revision tager revisor normalt udgangspunkt i risikoen for, at der er væsentlige fejl i et regnskab, uden at revisor opdager dem under sin revision. Hvis risikoen er for stor, vil det være nødvendigt at gennemføre supplerende revisionshandling, før regnskabet kan godkendes. Under passende forudsætninger vil en sådan revision kunne gennemføres med stikprøvestørrelser på helt ned til 30 posteringer. Omvendt giver en sådan stikprøve kun mulighed for at konkludere, om et regnskab indeholder væsentlige fejl eller ej.

En forvaltningsrevision vil normalt have et bredere sigte end at finde ud af, om et regnskab indeholder væsentlige fejl eller ej. Her vil selve andelen af fejl og omfanget af fejl i alle folkepensionssager have en selvstændig interesse, ligesom det kan være interessant at analysere, hvilke fejltypen der hyppigst optræder. Det er ikke muligt at give et præcist bud på, hvor stor en stikprøve skal være, idet stikprøvens størrelse afhænger af en række forhold, som er ukendte, inden stikprøven udtrækkes. Størrelsen af en stikprøve bestemmes fx af

- den forventede fejlandel – dvs. det forventede antal fejl i folkepensionen
- sikkerhedsgrænserne – dvs. inden for hvilke grænser forventes fejlandelen at ligge
- risikoen – dvs. sandsynligheden for, at fejlandelen ligger uden for sikkerhedsgrænserne.

En forventet fejlandel på 2-3 %, sikkerhedsgrænser på ± 1 procentpoint og en risiko på 5 % vil give en stikprøvestørrelse på ca. 1.100 folkepensionister. Det er ikke væsentligt, at der præcist udtages 1.100 pensionister i stikprøven. Det er dog væsentligt, at sikkerhedsgrænserne for den estimerede fejlandel ikke er særlig brede, og det er kun en stor stikprøve, der kan løse denne opgave.

Stikprøven er analyseret ved at beregne det gennemsnitlige antal mangler i dokumentationen og de gennemsnitlige fejlbeløb suppleret med 95 %'s sikkerhedsgrænser herfor. Sikkerhedsgrænserne for det gennemsnitlige antal mangler på dokumentation er beregnet ud fra en binomialfordeling, mens sikkerhedsgrænserne for de gennemsnitlige fejlbeløb er beregnet under forudsætning af, at fejlbeløbene er normalfordelte. Sikkerhedsgrænserne er beregnet som følger:

Sikkerhedsgrænserne for fejlandelen for mangler i dokumentationen er beregnet i en binomialfordeling som:

$$0,025 = P(X \geq x | \theta_0) = \sum_{z=x}^n \binom{n}{z} \theta_0^z (1 - \theta_0)^{n-z}, \quad (\text{øvre grænse})$$
$$0,025 = P(X \leq x | \theta_0) = \sum_{z=0}^x \binom{n}{z} \theta_0^z (1 - \theta_0)^{n-z}, \quad (\text{nedre grænse})$$

Hvor n er stikprøvens størrelse, x er antallet af mangler i dokumentationen i stikprøven og θ_0 er sandsynlighedsparametren i en binomialfordeling.

Sikkerhedsgrænserne for de gennemsnitlige fejlbeløb er beregnet ud fra en normalfordeling som:

$$\text{gennemsnitligt fejlbeløb} \pm 1,96 \times \text{std.afv.}(\text{gennemsnitligt fejlbeløb})$$