



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2018

Rigsrevisionens notat om

**Rigsrevisionens revisioner
af tilskudsadministrationen
på socialområdet i perioden
2002-2017**

Rigsrevisionens revisioner af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017

12. november 2018

RN 304/18



Opsamling

På baggrund af en sag om formodet svindel med tilskudsmidler på socialområdet har Rigsrevisionen gennemgået den revision, som er foretaget i perioden 2002-2017. Årsrevisionen rapporteres i en årlig beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet. Rigsrevisionen rapporterer også øvrige bemærkninger fra revisionerne direkte til ledelsen i den reviderede virksomhed. Rigsrevisionen rapporterer desuden de større undersøgelser i særskilte beretninger.

Gennemgangen af revisioner på socialområdet i perioden 2002-2017 viser, at Rigsrevisionen i flere tilfælde har haft bemærkninger til administrationen af tilskudsmidlerne. Det er bl.a. bemærkninger til skriftlige forretningsgange, opfølgningen på tilskudsmodtageres regnskaber og rapporter, kontrollen af udbetalinger, bogføringen af tilsagn og tilgodehavender samt administrationen af brugerrettigheder til det tilskudsadministrative system. Flere af bemærkningerne går igen over årene. Bemærkningerne er rapporteret i beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, i rapporter til ledelsen og i særskilte beretninger til Statsrevisorerne.

Når sagen om formodet svindel er blevet fuldt belyst, og der foreligger en redegørelse fra Børne- og Socialministeriet, vil Rigsrevisionen vurdere, om der er særlige forhold, som Rigsrevisionen fremadrettet skal være mere opmærksom på i revisionen af tilskudsmidler. Rigsrevisionen vil orientere Statsrevisorerne herom på et statsrevisor-møde primo 2019. Rigsrevisionen skal gøre opmærksom på, at der af hensyn til den politimæssige efterforskning kan være oplysninger, som ikke kan gengives.

I. Indledning

1. Rigsrevisor blev den 26. september 2018 i fortrolighed orienteret af departementschefen i Børne- og Socialministeriet om en sag om mistanke om groft underslæb i Socialstyrelsen. Sagen omhandler formodet svindel med tilskudsmidler på socialområdet i perioden 2002-2018. Det drejer sig – ifølge oplysninger fra Børne- og Socialministeriet – foreløbig om ca. 111 mio. kr. Det vurderes, at det mistænkte underslæb primært kan henføres til satspuljen.

2. Børne- og socialministeren har sideløbende med den politimæssige efterforskning i sagen om mistanke om groft underslæb igangsat 2 eksterne undersøgelser. Undersøgelserne skal afdække, hvordan det har været muligt for en medarbejder at tilegne sig midlerne i forbindelse med sit arbejde, og om der kan placeres et ansvar.

Den ene af de eksterne undersøgelser er en revisionsundersøgelse, som gennemføres af PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Undersøgelsen skal klarlægge, hvad der er sket, og hvordan et underslæb kunne ske. Den anden undersøgelse er en advokatundersøgelse, som gennemføres af Kammeradvokaten. Formålet er at få en vurdering af, om der er grundlag for at placere et ansvar.

3. Statsrevisorerne har anmodet rigsrevisor om en skriftlig redegørelse om den revision, som Rigsrevisionen har gennemført af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017. Formålet er at give Statsrevisorerne et faktisk overblik over den årsrevision og it-revision, der er udført, og de beretninger, der er afgivet i perioden. Statsrevisorerne blev mundtligt orienteret på statsrevisormødet den 10. oktober 2018 om de udførte revisioner i årsrevisionen i perioden 2013-2017 og beretninger afgivet siden 2002.

II. Baggrund

Rigsrevisionen reviderer, jf. rigsrevisorlovens § 2, statens regnskaber, regnskaber for institutioner, foreninger, fonde mv., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lovgivningen, og regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov.

Rigsrevisionen kan, jf. rigsrevisorlovens § 4, kræve de regionale regnskaber og regnskaber for virksomheder mv., der modtager tilskud fra staten, til gennemgang.

Rigsrevisionen påser, jf. rigsrevisorlovens § 6, at regnskabet er undergivet betryggede revision, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn.

4. Administrationen af tilskud på socialområdet har i perioden 2002-2018 skiftet mellem organisatorisk at høre til i departementet eller i en styrelse. Tabel 1 viser den organisatoriske placering af tilskudsadministrationen siden 2002.

Tabel 1
Organisatorisk placering af tilskudsadministrationen siden 2002

Periode	Organisatorisk placering
1. februar 2002 - 31. december 2007	Departementet
1. januar 2008 - 31. marts 2010	Den Sociale Sikringsstyrelse (Sikringsstyrelsen)
1. april 2010 - 16. august 2015	Departementet
17. august 2015 -	Socialstyrelsen (Servicestyrelsen skiftede den 15. december 2011 navn til Socialstyrelsen)

Kilde: Børne- og Socialministeriet.

I 2012 oprettede det daværende Social-, Børne- og Integrationsministerium en enhed i departementet – Puljestyring – som skulle varetage den økonomiske styring af puljer og tilskud samt opsamle og videndele resultater og effekter. Enheden blev i 2015 overført til Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har haft det samlede ansvar for administrationen af tilskud siden august 2015 og siden 1. januar 2016 også for det tilskudsadministrative system. I gennemgangen af revisionerne henviser vi til ministeriet, uanset hvor tilskudsadministrationen organisatorisk har hørt til, medmindre det af forståelsesmæssige hensyn er nødvendigt at nævne fx den konkrete styrelse.

5. På socialområdet er en stor del af tilskuddene til institutioner, virksomheder og specifikke projekter finansieret af satspuljemidler. Formålet med satspuljen er at forbedre vilkårene for de borgere, der modtager overførselsindkomster, og for de svage grupper i samfundet. Børne- og Socialministeriet har oplyst, at Socialstyrelsen i 2017 udbetalte i alt ca. ¾ mia. kr. i satspuljemidler på Børne- og Socialministeriets område. Udbetalingen er ikke nødvendigvis knyttet til bevillingen på finansloven for 2017, men kan også relatere sig til tilsagn om tilskud, der er givet i tidligere år.

6. Rigsrevisionen reviderer statsregnskabet og erklærer sig om ministeriernes regnskaber i den årlige beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet. Resultaterne af revisionen og bemærkningerne i øvrigt rapporteres skriftligt og mundtligt til ledelsen i den reviderede virksomhed. Statsrevisorerne har i beretningen om bevillingskontrollen (beretning nr. 22/89) udtalt, at sikkerhedsmæssige, revisionsfaglige henstillinger fra Rigsrevisionen ubetinget og straks bør efterkommes.

Rigsrevisionen foretager også større undersøgelser, der rapporteres særskilt i beretninger til Statsrevisorerne. Her udvælger vi konkrete områder til revision og konkluderer udelukkende på dette område.

7. Revisionen udføres sædvanligvis som en systemrevision, hvor vi efterprøver, om virksomhedens interne kontrolforanstaltninger fungerer som forudsat, suppleret med substansrevision. I substansrevisionen indgår bl.a. stikprøver sammen med andre typer revisionshandlinger, så vi kan foretage en konklusion om revisionsemnet på det område, som vi undersøger. Det kan fx være, at ministeriets regnskab ikke indeholder væsentlige fejl, at der ikke er væsentlige regelbrud på det undersøgte område, eller at der på det undersøgte område er processer og systemer, der understøtter en effektiv forvaltning.

Afgrænsning

8. Vi redegør for de revisioner, som Rigsrevisionen har udført i perioden 2002-2017. Vi har gennemgået revisioner foretaget i årsrevisionen inkl. it-revisionen og afgivne beretninger. Rigsrevisionen har i 2018 påbegyndt en finansiel revision af tilskud i Socialstyrelsen. Revisionen er – på grund af den verserende sag om formodet svindel med tilskudsmidlerne – sat i bero.

I gennemgangen af de udførte revisioner har vi haft fokus på vores bemærkninger til tilskudsadministrationen på socialområdet, uanset hvor ansvaret for administrationen af tilskud har været placeret det pågældende år. Vi har redegjort for revisioner, som er rapporteret i beretningerne om revisionen af statsregnskabet, og for revisioner, der er rapporteret direkte til virksomhedernes ledelse. Revisioner, hvor vi ingen bemærkninger har haft, er som udgangspunkt ikke beskrevet.

III. Revisioner med bemærkninger siden 2002

9. Rigsrevisionen har i perioden 2002-2017 gennemført en række revisioner på socialområdet og området for tilskudsadministration. Vi har kategoriseret den udførte revision inden for en række emner. Tabel 2 viser en oversigt på tværs af årsrevisionen, it-revisionen og de større undersøgelser. Tabellen viser også, hvilke år vi har haft bemærkninger inden for et revisionsemne, og om bemærkningerne fremgår af årets beretning om revisionen af statsregnskabet.

Tabel 2
Rigsrevisionens bemærkninger siden 2002 relateret til tilskudsadministrationen

Revisionsemne	Regnskabsår for bemærkninger																
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Årsrevision	RS ¹⁾		RS ¹⁾														
Skriftlige forretningsgange							X			X		X ²⁾	X	X		X	
Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter							X			X ²⁾		X ²⁾	X ²⁾	X	X		
Kontrol af udbetalinger							X			X		X					
Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemninger							X			X ²⁾		X ²⁾	X ²⁾				
It-revision																	
Risikovurderinger		X	X ²⁾			X	X				X		X				
Brugernes adgangsrettigheder		X	X ²⁾			X ²⁾	X ²⁾				X		X	X ²⁾	X		
Større undersøgelser (årstal for afgivelse)																	
Designfasen															X		
Administrationsfasen	X				X							X		X			
Opfølgingsfasen							X					X		X		X	

¹⁾ I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2002 falder bemærkningerne ikke direkte inden for ét af de viste revisionsemner. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2004 er socialområdet ikke omtalt individuelt.

²⁾ Bemærkningerne indgår også i beretningen om revisionen af statsregnskabet.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 2 viser, hvornår der har været bemærkninger inden for udvalgte revisionsemner, dvs. bemærkninger, hvor ledelsen i virksomheden skulle tage stilling til, hvilke handlinger ledelsen ville igangsætte for at imødekomme bemærkningerne. Emnerne i oversigten er ikke udtømmende, idet Rigsrevisionen også kan have haft bemærkninger til andre revisionsemner inden for tilskudsadministrationen. Tabellen viser derfor ikke alle Rigsrevisionens revisioner med bemærkninger, der er gennemført i perioden 2002-2017, om tilskudsadministrationen på socialområdet.

Årsrevision

10. Tilskudsadministrationen på socialområdet er revideret i hovedparten af årene i perioden 2002-2017. Tilskudsadministration er et bredt revisionsområde, og vi har haft forskelligt fokus i perioden.

Vi omtaler ministeriets tilskudsadministration på det sociale område i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2002, 2004, 2011, 2013 og 2014. I 2004 var der tale om en tværgående revision, hvor ministerierne ikke blev omtalt individuelt.

11. I 2002, 2003 og 2004 havde vi relativt få konkrete bemærkninger til tilskudsadministrationen i den løbende og afsluttende revision. I 2002 anbefalede Rigsrevisionen bl.a. at tilrette dokumentationsskemaet, som blev anvendt til regnskabsgennemgang, efter bevillingens størrelse. I 2003 fandt vi forskelle i kvaliteten i sagsbehandlingen inden for de forskellige puljer, bl.a. manglede enkelte sager kvitteringsbrev for modtagelse af ansøgningen, og enkelte sager manglede oplysninger om, hvem der havde foretaget gennemgang af regnskabsmaterialet. I 2004 forelå der i enkelte sager ikke en nærmere begrundelse for, hvorfor det bevilgede beløb afveg fra det ansøgte.

Skriftlige forretningsgange

12. Skriftlige forretningsgange øger sikkerheden for en ensartet og økonomisk hensigtsmæssig forvaltning af midlerne og forebygger tilsigtede og utilsigtede fejl. Ved en revision undersøger vi derfor, om virksomheden har skriftlige forretningsgange, og om disse indeholder dækkende beskrivelser. Vi undersøger fx, om regnskabsinstruksen indeholder en hensigtsmæssig beskrivelse af forretningsgange ved udbetaling af tilskud, herunder oplysninger om beslutningskompetence og ansvars- og opgavefordeling. Vi tester desuden udvalgte forretningsgange og interne kontroller, bl.a. ved hjælp af stikprøver.

Rigsrevisionen har i 2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2017 haft bemærkninger til ministeriets skriftlige forretningsgange på tilskudsområdet. Udvalgte bemærkninger er omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013.

13. I 2008 anbefalede Rigsrevisionen ministeriet at uddybe beskrivelsen af administrationen af tilskudsordningerne og samle beskrivelserne i én sagsbehandlerinstruks. Instruksen burde indeholde ansvars- og opgavefordeling om bl.a. behandling af ansøgninger, udsendelse af tilskudsbreve, indberetning i det tilskudsadministrative system og frigivelse af betalinger. Rigsrevisionen anbefalede også, at instruksen indeholdt opgaver og ansvar ved bl.a. udførte kontroller, gennemgang af regnskaber og rapporter samt ved handlinger i forbindelse med tilbagebetalingskrav. Endelig bemærkede vi, at regnskabsinstruksen snarest burde ajourføres med oplysninger om tilskudsforvaltningen. Ved opfølgningen i 2011 konstaterede Rigsrevisionen, at regnskabsinstruksen ikke var blevet opdateret. Rigsrevisionen gentog derfor anbefalingerne fra 2008 og anbefalede desuden, at ministeriets vejledninger og/eller regnskabsinstruks kom til at indeholde oplysninger om ansvars- og opgavefordeling, afstemning mellem det daværende tilskudsadministrative system og Navision (statsligt decentralt økonomistyringssystem), og hvem der foretager gennemgang af udbetalingslisterne.

Faglige rapporter

Faglige rapporter er tilskudsmodtagers afrapportering af mål og resultater. Tilskudsyder stiller kravene til indholdet af rapporterne, fx detaljeringniveauet.

14. I 2013, 2014 og 2015 bemærkede vi, at ministeriet manglede eller havde mangelfulde interne retningslinjer for krav til og behandling af de faglige rapporter fra tilskudsmodtagerne. I 2017 bemærkede vi, at Socialstyrelsen ikke havde udarbejdet beskrivelser af forretningsgange og interne kontroller på en række områder, herunder for tilskudsadministrationen. Styrelsen havde ikke ajourført regnskabsinstruksen siden 2015. Revisionen medførte også en bemærkning om, at styrelsen var afhængig af, at kun én medarbejder kendte til proceduren om udarbejdelse af afstemninger mellem det tilskudsadministrative system og Navision.

Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter

15. Ministeriet skal som tilskudsyder føre tilsyn med, at tilskudsmidlerne er anvendt efter hensigten og som forudsat i tilsagnet. Manglende opfølgning betyder bl.a., at det ikke kan dokumenteres, om alle midlerne er brugt, eller om de er blevet anvendt efter hensigten. Tilskudsmodtager skal derfor – inden for en fastsat tidsfrist – indsende et (revideret) regnskab og en faglig rapport om bl.a. målopfyldelsen, og ministeriet skal foretage en rettidig gennemgang af materialet. Revisionen medførte på dette område bemærkninger til ministeriet i 2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016. Udvalgte bemærkninger er omtalt i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, 2013 og senest for 2014, hvor sagen blev lukket.

16. I 2008, 2011 og 2013 havde ministeriet på grund af manglende systemunderstøttelse ikke et overblik over, hvilke eller hvor mange tilskudsmodtagere der ikke rettidigt havde indsendt regnskaber og rapporter. Ministeriet rykkede heller ikke rutinemæssigt tilskudsmodtagerne herfor. Ifølge de tilgængelige oversigter fra 2011 havde ministeriet i 2.600 sager ikke modtaget regnskab eller rapport fra tilskudsmodtager. I 2013 var tallet 1.400. Oversigternes ældste sager var fra 2004.

17. Ministeriet oplyste i 2008, at gennemgangen af regnskaberne var blevet nedprioriteret, bl.a. på grund af ibrugtagning af et nyt tilskudsadministrativt system og flytning af Tilskudskontoret fra departementet til den daværende Sikringsstyrelse. Ministeriet oplyste også, at ministeriet fremadrettet løbende ville udskrive og gennemgå lister fra systemet over ikke modtagne og/eller gennemgåede regnskaber. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid i 2011, at regnskaberne og rapporterne i flere sager først var gennemgået flere måneder efter modtagelsen.

18. Ved revisionen i 2011 konstaterede Rigsrevisionen, at ministeriet over for tilskudsmodtager stillede som betingelse, at tilskuddet helt eller delvist skulle tilbagebetales, hvis fristen for at indsende regnskabet ikke var overholdt. Der måtte desuden ikke udbetales tilskud eller rateudbetalinger, hvis fristen for at indsende regnskab eller statusrapporter for tidligere udbetalinger ikke var overholdt. Vi bemærkede, at det var vanskeligt for ministeriet at håndhæve disse betingelser, når regnskaberne ikke blev gennemgået rettidigt. Rigsrevisionen anbefalede ministeriet at overveje, om udbetalingen i stedet skulle være knyttet til godkendelsen af regnskaber og rapporter.

19. Rigsrevisionen konstaterede under den løbende revision i 2014, at sagspuklen, der var omtalt i 2011 og 2013, endnu ikke var nedbragt, og anbefalede derfor ministeriet løbende at overveje, om der var afsat tilstrækkelige resurser til at løfte opgaven. Ved den afsluttende revision i 2014 konstaterede Rigsrevisionen, at departementet nu havde gennemgået de ubehandlede rapporter, og sagen blev lukket.

20. Ved revisionen i 2014 og 2015 bemærkede vi desuden, at journalsystemet, som fortsat lå i papirform, ikke i alle tilfælde var fuldt opdateret og manglede sagsakter. Sagsakterne fandtes dog elektronisk på Puljeportalen. De manglende sagsakter i papirform gjorde det svært at konstatere, om der fx var sket systematisk opfølgning. Brugen af sagsakter i papirform ophørte fra oktober 2015.

21. Rigsrevisionen bemærkede i 2016, at ministeriet ikke i alle tilfælde fulgte de interne retningslinjer ved gennemgangen af regnskaber og revisionsprotokoller. I flere tilfælde havde ministeriet heller ikke dokumenteret, at ministeriet havde indhentet og gennemgået revisionsprotokoller fra tilskudsmodtagerne.

Kontrol af udbetalinger

22. Kontrol af udbetalinger, herunder om der er etableret funktionsadskillelse, mindsker risikoen for fejludbetalinger og svig. Revisionen af ministeriets kontrol af udbetalinger sker derfor bl.a. gennem en test af forretningsgange for interne kontroller. Testen omfatter bl.a., om der er sikret funktionsadskillelse, så henholdsvis registrering af tilsagn, godkendelse af tilsagn og godkendelse af udbetaling af tilskuddet foretages af forskellige medarbejdere. Rigsrevisionen havde bemærkninger til ministeriets kontrol af udbetalinger i 2008, 2011 og 2013.

23. Ved revisionen i 2008 konstaterede Rigsrevisionen, at der kunne ske manuel udbetaling uden om det tilskudsadministrative system ved, at 2 sagsbehandlere kunne sende en begæring om udbetaling direkte til regnskabssektionen. Ifølge ministeriets regnskabsinstruks skulle begæringen være underskrevet af såvel sagsbehandleren som kontorchefen. Rigsrevisionen anbefalede ministeriet at overholde denne bestemmelse eller at ændre instruksen.

I 2008 skulle bankkontonumre – ifølge ministeriets interne retningslinjer – kontrolleres ved førstegangsudbetalinger, og hvis et kontonummer var ændret siden sidste udbetaling. Bankkontonummeret for øvrige løbende betalinger blev ikke kontrolleret. Ministeriet kunne dog hverken i 2008 eller 2011 dokumentere, hvilke kontonumre der var kontrolleret, eller hvem der havde foretaget kontrollen. Det tilskudsadministrative system kunne frem til juli 2008 udskrive en rapport over sager, hvor bankkontonummeret var blevet ændret, men ministeriet havde ikke anvendt denne mulighed. Efter indførelsen af et nyt tilskudsadministrativt system i juli 2008 blev kontrollen af kontonumre foretaget ved at sammenholde kontonumre på udbetalingsblanketter med kontonumre på skærbilledet. Ministeriet kontrollerede sjældent og ikke systematisk de øvrige løbende betalinger.

Rigsrevisionen konstaterede desuden i 2008, at der ikke var kontrol af de beløb til udbetaling, som sagsbehandleren havde indtastet i det tilskudsadministrative system og sendt til godkendelse i regnskabsafdelingen. Rigsrevisionen anbefalede derfor ministeriet at overveje, om en anden medarbejder skulle sammenholde de indtastede beløb i det tilskudsadministrative system med oversigter over godkendte projekter for at sikre, at beløbene ikke blev ændret.

Puljeportalen

Puljeportalen er styrelsens samlede overblik over puljer og retningslinjer, vigtige tidsfrister, skabeloner, rapporter m.m. for de enkelte puljer.

Funktionsadskillelse

Udbetalingsforretninger skal tilrettelægges, så der etableres en personmæssig adskillelse (funktionsadskillelse) mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen, jf. § 28 i bekendtgørelsen om statens regnskabsvæsen.

Statens Administration

Statens Administration er statens administrative servicecenter for løn og regnskab.

Retserhvervelsesprincippet

Retserhvervelsesprincippet er den almindelige hovedregel om, at en indtægt eller en udgift skal registreres, når et retligt krav på et veldefineret beløb kan gøres gældende.

Budgetvejledningen

Budgetvejledningen indeholder de generelle regler for statsadministrationens disponering over de bevillinger, der er givet på de årlige bevillingslove mv. Vejledningen udgives af Finansministeriet.

24. Ved opfølgningen i 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at ministeriet nu foretog en kontrol af oplysningerne på udbetalingsoversigten. Det fremgik dog ikke af ministeriets procedurer, hvordan poster til kontrol blev udvalgt. Rigsrevisionen fandt derfor, at ministeriet skulle tydeliggøre, hvilke betalingsoplysninger der skulle kontrolleres, inden udbetalingerne blev sendt til ØSC (nu Statens Administration).

Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemning

25. Tilsagn om tilskud skal bogføres, når tilsagnet gives, jf. retserhvervelsesprincippet. Hvis tilsagn først bliver bogført på udbetalingstidspunktet, er det ikke muligt at få overblik over, hvor meget ministeriet har forpligtet sig til at betale i tilskud. Nettohensættelsen skal på et hvilket som helst tidspunkt svare til de udestående forpligtelser. Hvis der opstår et tilbagebetalingskrav, skal beløbet optages som et tilgodehavende i regnskabet. Hvis beløbet først bliver bogført, når tilbagebetalingen har fundet sted, er det ikke muligt for ministeriet at få overblik over, hvor mange penge ministeriet har til gode, eller om alle pengene er modtaget. Rigsrevisionen afgav bemærkninger til ministeriet i 2008, 2011, 2013 og 2014 for ikke at bogføre tilsagn og tilgodehavender korrekt. Udvalgte bemærkninger fremgår af beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, 2013 og senest for 2014, hvor sagen blev lukket.

Tilsagn

26. Rigsrevisionen afgav i 2011 en bemærkning om, at ministeriet i modstrid med budgetvejledningen ikke foretog en korrekt registrering af afgivne tilsagn, der strakte sig over flere år. Rigsrevisionen konstaterede, at ministeriet anvendte en version af det tilskudsadministrative system, som ikke muliggjorde bogføring af tilsagn i Navision. Ministeriet oplyste efter revisionens gennemførelse, at ministeriet var i gang med en omstilling af det tilskudsadministrative system, som ville tage højde for problemstillingen.

I 2013 bemærkede vi, at ministeriet fortsat ikke bogførte tilsagn korrekt, bortset fra på et mindre område, som var blevet overført fra et andet ministerium. Ministeriets praksis var at bogføre på udbetalingstidspunktet.

Tilgodehavender

27. Vi bemærkede i 2008, 2011, 2013 og 2014, at ministeriet i modstrid med budgetvejledningen ikke havde bogført tilbagebetalingskrav af tilskud som et tilgodehavende i regnskabet. Ministeriet bogførte først i det øjeblik, hvor indbetalingen fandt sted. Rigsrevisionen anbefalede ministeriet flere gange at registrere tilbagebetalingskrav som tilgodehavender for at sikre, at alle indtægter indgik i regnskabet og i det korrekte regnskabsår.

28. Ved implementeringen af en ny version af det tilskudsadministrative system i 2014 blev ministeriet i stand til at bogføre tilsagn efter budgetvejledningens regler. Det var dog stadig ikke systemteknisk muligt at optage tilgodehavender i regnskabet i de tilfælde, hvor departementet anmodede en tilskudsmodtager om tilbagebetaling. Rigsrevisionen konstaterede under den afsluttende revision af regnskabsåret 2014, at ministeriet nu bogførte tilsagn og tilgodehavender efter budgetvejledningens regler, og sagen blev lukket.

Afstemninger

29. Rigsrevisionen konstaterede i 2008, at sagsbehandlerne ifølge regnskabsinstruksen hver måned skulle afstemme de akkumulerede udbetalinger ifølge Navision med de tilsvarende registreringer i det tilskudsadministrative system. Dette var dog ikke sket på grund af bl.a. flytningen af det tidligere Tilskudskontor fra departementet til den daværende Sikringsstyrelse og ibrugtagningen af et nyt tilskudsadministrativt system. Vi gennemgik de senest udarbejdede afstemninger, som var foretaget tilfredsstillende, men anbefalede ministeriet at dokumentere, hvem der udarbejdede afstemningerne. Ved revisionen i 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at ministeriet kun på en mindre del af ministeriets tilskudsordninger, der var blevet overført fra et andet ministerium, foretog en kvartalsvis afstemning. Ministeriet ville indføre en ny regnskabspraksis fra 2014, og Rigsrevisionen fandt, at ministeriet her burde etablere månedlig systemafstemning på alle ordninger.

It-revisioner

30. Formålet med it-revision er at vurdere, om ministerier og de underliggende institutioner har tilrettelagt en hensigtsmæssig, pålidelig og it-sikkerhedsmæssig forsvarlig styring, så institutionerne sikrer, at informationer er fortrolige, pålidelige (integritet) og tilgængelige. Formålet er endvidere at vurdere, om institutionerne administrerer it-systemerne i overensstemmelse med det regelgrundlag, som institutionerne er underlagt. It-sikkerhed er dermed med til at understøtte en betryggende forvaltning og en korrekt regnskabsaflæggelse.

31. På socialområdet har tilskudsadministrationen været it-understøttet i mere eller mindre grad siden 2002. Frem til 2008 skete udbetaling af tilskud gennem det puljeadministrative system (PAS), som blev afløst af det tilskudsadministrative system (TAS), der anvendes af flere virksomheder i staten. I perioden 2002-2017 har Rigsrevisionen gennemført 33 it-revisioner på socialområdet. 14 af disse revisioner er relevante for denne sag.

Risikovurderinger

32. Risikovurderinger er et helt nødvendigt værktøj, når virksomhederne fx skal afdekke svagheder i kritiske it-systemer, herunder regnskabs- og udbetalings-systemer. Risikovurderingen udgør derfor et godt grundlag for ledelsen, når den skal beslutte, hvilke sikringsforanstaltninger der skal implementeres, fx funktionsadskillelse og begrænsning af adgangsrettigheder.

33. Rigsrevisionen har gennemført 13 revisioner på socialområdet, som bl.a. handler om risikovurderinger. Rigsrevisionen konstaterede i 9 revisioner, at institutionerne enten manglede eller havde utilstrækkelige og ikke-opdaterede risikovurderinger. Vi havde bemærkninger til ministeriets manglende risikovurdering i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2004.

34. Departementet havde i 2003 og 2004 ikke udarbejdet risikovurderinger. I 2006 viste revisionen, at departementet havde vurderet risici. Ved revisionen i 2012 manglede departementet igen en risikovurdering. I 2013 og senest i 2016 konstaterede Rigsrevisionen, at departementet havde udarbejdet risikovurderinger.

Revision af generelle it-kontroller

Ved revision af generelle it-kontroller ser vi på virksomhedens it-sikkerhed generelt eller på et konkret område. Vi ser på, om virksomheden har foranstaltninger i og omkring it-miljøet, der understøtter, at virksomheden kan udføre sine myndighedsopgaver. Som hovedregel revideres de generelle it-kontroller før revisionen af brugersystemer, fordi brugersystemets kontroller baseres på effektive generelle it-kontroller.

Revision af brugersystemer

Ved revision af brugersystemer reviderer vi kontroller i et specifikt system, fx brugernes adgangsrettigheder til systemet.

En anden revision i maj 2014 vedrørte Stofmisbrugerdata-basen og Project Flow. Resultatet indgik i beretningen om statens behandling af fortrolige oplysninger om personer og virksomheder (beretning nr. 1/2014), som Rigsrevisionen fulgte op på i december 2016.

Ved revisionsbesøgene i 2007 og 2008 manglende den daværende Servicestyrelse også risikovurderinger. På baggrund af revisionen i juli 2014 anbefalede Rigsrevisionen, at Socialstyrelsen skulle udarbejde en samlet risikovurdering, herunder at systemejerne begrundede vurderingen af risici for de enkelte systemer og forretningsområder. Rigsrevisionen anbefalede også, at risikovurderingen dannede grundlag for ledelsens beslutning om at acceptere risici eller implementere yderligere sikringstiltag for at reducere eventuelle restrisici. I december 2016 vurderede Rigsrevisionen, at Socialstyrelsen havde udarbejdet en risikovurdering af de undersøgte systemer.

Brugernes adgangsrettigheder

35. Risikoen ved, at medarbejdere har flere rettigheder end nødvendigt, er, at de i nogle tilfælde vil kunne tilsidesætte en eventuel systemunderstøttet funktionsadskillelse. I yderste tilfælde kan én og samme person alene gennemføre både godkendelse, bogføring og udbetaling. I tilfælde, hvor funktionsadskillelsen kan omgås, skal der etableres kompenserende sikringsforanstaltninger, fx logning, beskyttelse af loggen og løbende logovervågning. Et højt antal administratorer/superbrugere øger også risikoen for misbrug, da de i kraft af deres rettigheder kan omgå kontroller, der skal sikre en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betaling samt funktionsadskillelse ved vedligeholdelse af stamdata.

36. Rigsrevisionen har gennemført 13 revisioner på socialområdet i perioden 2002-2017, som bl.a. handler om, hvordan institutionerne styrer og følger op på brugernes adgangsrettigheder. Vi har haft bemærkninger i 11 af de 13 revisioner. Vi havde bemærkninger om brugernes adgangsrettigheder i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2004, 2007, 2008 og 2015.

Medarbejdere med privilegerede rettigheder

37. Privilegerede rettigheder giver mulighed for at omgå de fleste sikringsforanstaltninger i it-miljøet. I it-revisionerne i henholdsvis 2003, 2004, 2007, 2008, 2012 og 2016 bemærkede vi bl.a., at der var mange brugere, der havde privilegerede rettigheder, fx administratoradgang. Vi havde bemærkninger om administratorrettigheder i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2004, 2007 og 2015.

38. Ved revisionen i 2008 af det tilskudsadministrative system konstaterede Rigsrevisionen, at flere medarbejdere havde administratoradgang eller superbrugerrettigheder, og anbefalede derfor, at antallet af personer med disse rettigheder løbende blev vurderet på basis af deres arbejdsbetingede behov. Ministeriet oplyste i 2009, at antallet af medarbejdere og eksterne konsulenter med administratoradgang samt medarbejdere med superbrugerrettigheder var reduceret.

Rigsrevisionen konstaterede også i 2008, at 2 medarbejdere i den daværende Sikringsstyrelse og 2 eksterne konsulenter med administratoradgang brugte en ikke-personhenførbart konto. Ikke-personhenførbare konti (upersonlige konti) i kombination med administratorrettigheder giver risiko for, at det kan være vanskeligt at spore et eventuelt misbrug til en konkret person. Ministeriet oplyste i høringssvaret i 2009, at der ikke længere eksisterede ikke-personhenførbare konti i det tilskudsadministrative system. Ministeriet oplyste også, at administratoradgang for eksterne konsulenter som udgangspunkt var deaktiveret.

Rigsrevisionen havde i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2015 bemærkninger fra revisionen foretaget i 2016.

I 2008 gennemførte Rigsrevisionen en it-revision af tilskudsadministrationssystemet i den daværende Sikringsstyrelse. Det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at sikkerheden på de reviderede områder ikke var helt tilfredsstillende.

39. I den løbende revision i 2008 konstaterede Rigsrevisionen også, at oprettelse af rolle (rettigheder) foregik i den daværende Sikringsstyrelses Tilskudskontor, hvor flere medarbejdere kunne tildele rettigheder, og at der ikke var dokumentation for tildelingen. Vi bemærkede, at det burde fremgå, hvilke adgangsrettigheder de enkelte medarbejdere havde i det tilskudsadministrative system. Rigsrevisionen anbefalede, at oprettelse af roller blev foretaget af Koncern IT eller eventuelt blev begrænset til én person i Tilskudskontoret, som ikke foretog økonomiske registreringer i det tilskudsadministrative system.

Log af brugernes aktiviteter

40. Muligheden for at ændre eller slette en log af brugernes aktiviteter kan hindre eller besværliggøre, at fx fejl eller besvigelser kan spores til en bestemt person. Vi havde bemærkninger til logning i 2003, 2004, 2008, 2012, 2014 og 2015. Vi havde bemærkninger til logning af brugernes aktiviteter i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2008 og 2015.

I 2004 anbefalede Rigsrevisionen, at ministeriet vurderede behovet for at logge adgang til og brug af økonomi- og regnskabssystemet Navision, og om de kunne anvende de nye muligheder for at systemunderstøtte funktionsadskillelse på en tilstrækkelig hensigtsmæssig måde. Det daværende Socialministerium oplyste i høringssvaret, at ministeriet havde besluttet at logge oprettelse, ændring og sletning af visse stamdata for henholdsvis debitorer og kreditorer. Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet ville vurdere, om det var nødvendigt med yderligere funktionsadskillelse end den allerede eksisterende.

41. På baggrund af revisionen af det tilskudsadministrative system konstaterede Rigsrevisionen i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2008, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig gennemgang af loggede hændelser i systemet, og at gennemgangen ikke var dokumenteret. Det kunne betyde, at der var risiko for, at mangler ved data eller mangel på funktionsadskillelse ikke blev opdaget i tide. I ministeredegørelsen i 2010 fremgår det bl.a., at der nu blev foretaget en gennemgang og sikker dokumentation af logning af hændelser, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008.

Rigsrevisionen konkluderede i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2015, at det daværende Social- og Indenrigsministerium kun brugte logningen aktivt til at overvåge få systemer, at ministeriet ikke havde sikret, at alle logdata kun blev opsamlet og opbevaret ét centralt sted, og at et uforholdsmæssigt stort antal administratorer havde adgang til logdataene.

Bemærkningerne i revisionsrapporterne vedrørte i 2003 økonomi- og regnskabssystemet Navision Stat, journalsystemet ScanJour og systemet for sociale pensioner. I 2008 vedrørte bemærkningen det tilskudsadministrative system.

I 2014 afgav Rigsrevisionen beretningen om statens behandling af fortrolige oplysninger om personer og virksomheder. Her så vi bl.a. på, om Socialstyrelsen hvert halve år gennemgik brugernes rettigheder.

Opfølgning på medarbejdernes rettigheder

42. Opfølgning på medarbejdernes rettigheder skal sikre, at brugerne, der har adgang til et system, også er godkendt og har et arbejdsbetinget behov for at bruge systemet. På ministerområdet havde vi bemærkninger til dette i 2003, 2004, 2007, 2008, 2012 og 2014. Vi havde bemærkninger til opfølgning på brugernes rettigheder i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2004, 2007 og 2008.

I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2008 fandt Rigsrevisionen det uheldigt, at ministeriet ikke havde fulgt tilstrækkeligt op på, om de tildelte administratorrettigheder mv. var nødvendige for løsningen af opgaverne. I ministerredøgørelsen i 2010 fremgår det bl.a., at administratorrettighederne var dokumenterede og tilpasset de gældende sikkerhedsniveauer.

Revisionen i 2013 viste, at departementet nu havde etableret en kontrol, mens revisionen i Socialstyrelsen i 2014 viste, at styrelsen ikke kontrollerede, om brugerne havde et arbejdsbetinget behov for de tildelte rettigheder. Rigsrevisionen konstaterede ved den seneste it-revision i 2016, at Socialstyrelsen havde indført en halvårlig kontrol af medarbejdernes rettigheder.

Større undersøgelse

43. Formålet med en større undersøgelse er at foretage en revisionsundersøgelse af et område og afrapportere resultaterne i en beretning. Rigsrevisionen lukker beretningssagen, når de udestående punkter vurderes at være tilfredsstillende. En beretningssag kan således være åben i flere år.

44. Rigsrevisionen har i perioden 2002-2017 udarbejdet 7 beretninger, som berører tilskudsadministrationen på socialområdet. Tabel 3 viser, om undersøgelsen omhandlede flere ministerområder, hvornår beretningen blev afgivet til Statsrevisorerne, om det var en anmodning fra Statsrevisorerne samt status på beretningssagen.

Tabel 3**Beretninger afgivet til Statsrevisorerne i perioden 2002-2017**

Titel	Ministerområde	Behandlet på statsrevisormøde	Anmodning fra Statsrevisorerne	Status på beretnings-sagen
Viden fra puljer på social-området (beretning nr. 6/2017)	Børne- og Socialministeriet	15. november 2017	Nej	Åben
Ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds (beretning nr. 21/2014)	Tværgående	19. august 2015	Ja	Lukket den 7. september 2017
Beretning om satspuljen (beretning nr. 17/2014)	Tværgående	24. juni 2015	Nej	Lukket den 3. februar 2017
Forvaltning af statslige tilskud (beretning nr. 6/2012)	Tværgående	27. februar 2013	Nej	Lukket den 3. juni 2013
Viden om effekter af sociale indsatser (beretning nr. 15/2007)	Velfærdsministeriet	16. juni 2008	Nej	Lukket den 24. maj 2013
Pulje til socialt udsatte grupper (beretning nr. 7/2005)	Socialministeriet	18. januar 2006	Nej	Lukket den 16. juni 2008
Satsreguleringspuljen (beretning nr. 3/2002)	Tværgående	13. november 2002	Nej	Lukket den 13. april 2004

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 3 viser, at Rigsrevisionen selv har taget initiativ til 6 af undersøgelserne, mens beretningen om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds er udarbejdet på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. 3 af beretningerne omhandler udelukkende tilskud på socialområdet.

45. En effektiv tilskudsadministration består af 3 faser med tilhørende underfaser. Faserne er beskrevet i Finansministeriets *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*. Tabel 4 viser bemærkningerne i Rigsrevisionens 7 beretninger afgivet i perioden 2002-2017 kategoriseret efter de 3 faser i vejledningen.

Tabel 4

Bemærkninger til tilskudsadministrationen på socialområdet i Rigsrevisionens beretninger i perioden 2002-2017

Præ-design (formål, lov og hjemmel)	Ansøgningsfase (kommunikation, modtagelse og vurdering af ansøgninger)	Evaluering af ordningen
<p>Beretning nr. 21/2014: Den manglende systematik og brug af fælles begreber på tilskudsområdet har gjort det vanskeligt at opgøre omfanget af afgrænsede ansøgningspuljer. Den generelt manglende gennemsigtighed på området gør det vanskeligt for Folketinget og offentligheden at få indsigt i forvaltningen af de statslige ansøgningspuljer.</p>	<p>Beretning nr. 21/2014: Det er tvivlsomt, om ministerierne efterlever principperne for god tilskudsforvaltning. Grundlaget for afgrænsningen for ansøgningspuljer er i mange tilfælde ikke dokumenteret. Det er ikke helt tilfredsstillende, at godt 1/5 af ansøgningspuljerne ikke bliver annonceret af tilskudsyderne. Derved er der risiko for, at ikke alle potentielle ansøgere bliver bekendt med muligheden for at søge om midler fra en pulje.</p> <p>Beretning nr. 7/2005: Socialministeriet har ikke i sin sagsbehandling af ansøgninger systematisk koblet ansøgningerne med målsætninger for puljen. Socialministeriet oplyste, at ministeriet vil vurdere, om it-systemet (PAS) kan tilpasses, så det fremover kan fungere som en kontrol i forhold til den konkrete puljes udmeldte målsætninger.</p>	<p>Beretning nr. 6/2017: Børne- og Socialministeriet har i for ringe grad opnået viden om effekt af sine puljer. Den manglende viden om effekt skyldes bl.a., at ingen af evalueringerne af de effektpuljer, Rigsrevisionen har gennemgået, har levet op til ministeriets egen intention om at gennemføre effektmålinger.</p> <p>Beretning nr. 17/2014: Ministerierne har ikke foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, herunder om ordningerne samlet set lever op til formålet med satspuljen, dvs. bidrager til forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper på socialområdet.</p> <p>Beretning nr. 15/2007: Socialministeriet stiller krav om sammenhæng mellem indsats og effekt til satspuljeprojekter, men ministeriet har yderst begrænset viden om effekterne.</p>
	<p>Efterfølgende administrativ sagsbehandling (fx tilsyn og evaluering af modtager, regnskabsmæssig håndtering)</p>	<p>Afrapportering</p>
	<p>Beretning nr. 6/2012: Ministerierne har generelt ikke på tilfredsstillende vis sikret, at rapporteringen om den udførte forvaltningsrevision efterlever de opstillede krav og dermed giver sikkerhed for, at modtagerne har taget skyldige økonomiske hensyn.</p> <p>Beretning nr. 3/2002: Socialministeriets budgetteringsgrundlag bør forbedres, så ophobning af midler fra satsreguleringspuljen undgås. På Socialministeriets område udgjorde videreførselsbeløbet for en række puljer 766 mio. kr. primo 2001.</p>	<p>Beretning nr. 6/2012: Socialministeriet har ikke i samme grad som Beskæftigelsesministeriet sikret, at modtagerne i alle sager har opstillet målbar målsætning og har rapporteret om målopfølgelsen.</p>

Kilde: Rigsrevisionen.

46. Rigsrevisionens 7 beretninger omhandler helt eller delvist satspuljemidler. 2 af beretningerne omhandler specifikt den overordnede forvaltning af satspuljen. Vi bemærkede både i 2002 og 2014, at der var et manglende overblik over satspuljens anvendelse.

I 2002 bemærkede vi desuden, at der var uoverensstemmelser mellem Finansministeriets oversigter over satspuljen og de oplysninger, der fremgår af bevillingslovene, at udviklingen i puljen ikke umiddelbart kan følges, og at Finansministeriets redskaber til forvaltning af puljen ikke var velegnede. Rigsrevisionen lukkede sagen i 2004 på baggrund af, at Socialministeriet havde oplyst:

- at ministeriet havde afsluttet et projektarbejde, der resulterede i en række konkrete forslag til at nedbringe videreførselsbeløbene
- at ministeriets tilsyn med projekterne sikres via regnskabs- og rapporteringskrav, og at alle tilskudsmodtagere skal aflægge et regnskab
- at uens afrapportering fra projekterne afløses af et standardiseret statusskema
- at ministeriet for hvert projekt konkret vurderer, om der er behov for ekstern evaluering.

Ved lukning af sagen bemærkede rigsrevisor, at det forventes, at ministeriet reagerer, hvis gennemgang af statusskemaer og regnskaber indikerer, at der er problemer med et konkret projekt.

I 2014 bemærkede vi, at Finansministeriets projektoversigt ikke gav viden om det årlige aktuelle forbrug på satspuljen, og at oversigten var behæftet med en række fejl. I den anledning udtalte Statsrevisorerne i deres bemærkninger til beretningen, at satspuljeordningen var unødigt kompleks og bureaukratisk. Et enkelt opfølgingspunkt omhandlede tilskudsyder, herunder Social- og Indenrigsministeriet, hvor Rigsrevisionen ville følge ministeriernes initiativer for at evaluere, om satspuljen samlet set indfrier formålet om at forbedre vilkårene for overførelsesindkomstmodtagere og svage grupper. Punktet – og sagen – blev lukket i 2017, bl.a. på baggrund af, at det i satspuljeforhandlingerne for 2017 var besluttet at afsætte 1,5 mio. kr. til udvikling af et metodeværktøj til tværgående evalueringer af satspuljen. På socialområdet oplyste ministeriet desuden, at der var udarbejdet en vidensopsamling for udvalgte satspuljeprojekter. Formålet hermed var at sikre, at resultatet af evalueringer af konkrete projekter kunne anvendes konstruktivt i det videre satspuljearbejde.

47. De øvrige 5 beretninger har primært haft fokus på andre dele af forvaltningen af tilskud, jf. tabel 4. Flere af beretningerne har haft fokus på Børne- og Socialministeriets indsats i forhold til faglig styring og for at skabe viden om effekt på baggrund af satspuljemidlerne.

48. Beretningen om viden fra puljer på socialområdet fra 2017 er ikke afsluttet. De åbne punkter omhandler Børne- og Socialministeriets arbejde med at opsamle viden og sikre et grundlag for at kunne dokumentere effekt. Rigsrevisionen følger fortsat de åbne punkter.

Metodeværktøjet

Metodeværktøjet er udarbejdet af VIVE og understøtter en tværgående vurdering af, om satspuljen lever op til sit formål. Værktøjet giver mulighed for at få indblik i satspuljens samlede anvendelse fra 2019 og frem.

IV. Afslutning

49. Gennemgangen af revisioner i perioden 2002-2017 på socialområdet viser, at Rigsrevisionen i flere tilfælde har haft bemærkninger til administrationen af tilskudsmidlerne, og at flere af bemærkningerne går igen over årene. Bemærkningerne er rapporteret i beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, i rapporter til ledelsen og i særskilte beretninger til Statsrevisorerne.

Når sagen om formodet svindel er blevet fuldt belyst, og der foreligger en redegørelse fra Børne- og Socialministeriet, vil Rigsrevisionen vurdere, om der er særlige forhold, som Rigsrevisionen fremadrettet skal være mere opmærksom på i revisionen af tilskudsmidler. Rigsrevisionen vil orientere Statsrevisorerne herom på et statsrevisor-møde primo 2019.

Lone Strøm