

Kammeradvokaten
Advokatfirmaet Poul Schmith

22. februar 2019

ANSVARSVURDERING VEDRØRENDE SAGEN OM SVINDEL MED TILSKUDSMIDLER



Indhold

1.	SAMMENFATNING.....	3
2.	OPDRAG	4
2.1	Baggrund for undersøgelsen.....	4
2.2	Undersøgelsens nærmere indhold.....	5
2.3	Undersøgelsens gennemførelse	9
2.3.1	PwC's eksterne revisionsundersøgelse af tilskudsadministrationen	10
2.3.2	Skriftligt materiale	14
2.4	Rapportens struktur	16
3.	RETSGRUNDLAG.....	17
3.1	Regler og rammer for udbetalinger.....	18
3.1.1	Statsregnskabsloven.....	18
3.1.2	Regnskabsbekendtgørelsen	18
3.1.3	Kravet om systemkontrol.....	22
3.2	Regler og rammer for tilsyn.....	23
3.2.1	Det departementale tilsyn – tilsyn med underordnede myndigheder	23
3.2.2	Rigsrevisionen – det eksterne tilsyn.....	25
3.3	Regler og rammer for tjenesteforseelser	30
3.3.1	Objektiv tilsidesættelse af normer (pligter).....	30
3.3.2	Kravet om forsæt eller uagtsomhed samt kravet om grovhed	33
3.3.3	Information opad i organisationen	38
3.3.4	Betydningen af travlhed og arbejdspress.....	39
3.3.5	Organisatoriske systemfejl.....	40
3.3.6	Sammenfatning	42
4.	ANSVARSVURDERING FOR DE RESPEKTIVE PERIODER.....	42
4.1	Ansvarsvurdering for PAS-perioden (2000 - 2007).....	43
4.1.1	Ansvarsvurdering – Den Sociale Sikringsstyrelse (2000-2002)	44
4.1.2	Ansvarsvurdering – Socialministeriet (2002-2007)	54
4.2	Ansvarsvurdering for TAS-perioden (2008 - 2018)	63
4.2.1	Ansvarsvurdering – Sikringsstyrelsen (1. januar 2008 - 6. april 2009)....	63
4.2.2	Ansvarsvurdering – Velfærdsministeriet/Indenrigs- og Socialministeriet/Socialministeriet (7. april 2009 – 16. august 2015)	99
4.2.3	Ansvarsvurdering – Socialstyrelsen (17. august 2015 -).....	138

1. SAMMENFATNING

På baggrund af de undersøgelser, vi har foretaget, og det revisionsarbejde, PwC har udført, kan det konstateres, at BN ved udnyttelse af dyb indsigt i tilskudsforvaltningens processer og hendes centrale placering i tilskudsadministrationen har været i stand til at skjule meget omfattende besvigelser i en meget lang periode. Det er bl.a. sket derved, at hun via sin indsigt i systemet har varieret besvigelsermetoderne i takt med, at kontrolmiljøet ændrede sig.

Vi har lavet en omfattende undersøgelse, der har været kompliceret af, at der har været meget begrænset data fra navnlig før 2015. Nedennævnte er alene korte overordnede konklusioner, der er uddybet væsentligt nedenfor i rapporten.

Vi har valgt at opdele forløbet i tre dele, hvor første del er fra 2000-2007, hvor et tilskudssystem benævnt PAS blev anvendt. Anden del er fra 2008-2015, hvor et tilskudssystem benævnt TAS blev indført. Tredje periode er fra 2015-2018, hvor TAS fortsat var i brug, og hvor tilskudsadministrationen blev lagt i Socialstyrelsen.

I perioden fra 2000-2007 er der ikke tilstrækkelige faktuelle oplysninger om hverken besvigelsermetoder eller kontrolmiljø til at gennemføre en vurdering af ansvar.

I perioden fra 2008-2015 er der flere oplysninger. Det faktuelle grundlag er imidlertid heller ikke i den periode tilstrækkeligt sikkert til, at der kan placeres et tjenstligt ansvar på funktionsniveau eller for manglende tilsyn.

I perioden fra 2015-2018, hvor tilskudsadministrationen var placeret i Socialstyrelsen, er der tilstrækkelige oplysninger til at gennemføre en ansvarsvurdering. Det er her vores vurdering, at der ikke er begået tjensteforseelser i de funktioner, der har håndteret tilskudsadministrationen.

Sammenfattende kan det på baggrund af det modtagne materiale konstateres, at der i perioden fra august 2015 til 2018 har været arbejdet målrettet på at *"nytænke og effektivisere puljestyringen."* Der blev i perioden iværksat betydelige initiativer i den forbindelse. Disse initiativer var imidlertid ikke fokuseret på interne besvigelser, men bl.a. på de kundevendte processer, egne processer og administrationen i øvrigt. De 13 kontrolsvagheder, der påpeges af PwC, formodes af PwC ikke at være opstået i denne periode.

Baggrunden for, at der ikke var fokus på interne besvigelser, må antages at være, at der ikke i perioden var nogen mistanke overhovedet om, at der forelå sådanne besvigelser, ligesom der heller ikke i øvrigt var forhold, der gav anledning til at rette særligt fokus på at undgå kriminelle interne besvigelser.

Hertil kommer, at der i perioden fra 2015-2018 kan konstateres en meget betydelig nedgang i de beløb, BN overførte til egne konti. Det er en nærliggende antagelse, at det ændrede

kontrolmiljø har haft en betydning for, at svindlen i perioden ligger på et meget lavere niveau end tidligere. Mere end 97 % af svindlen er således foregået forud for denne periode og udgør for 2017-2018 under 0,5 % af den samlede besvigelse.

Selvom der ikke i perioden fra 2015-2018 har været etableret kontrolfunktioner eller funktionsadskillelser, der kunne forhindre besvigelserne, er det ikke efter vores mening muligt at placere et tjenstligt ansvar herfor hos de funktioner, der i denne periode beskæftigede sig med tilskudsadministrationen eller det departementale tilsyn. Der var således i vidt omfang tale om nedarvede kontrolsvagheder, der ikke uden videre lod sig afdække, og der var en række andre udfordringer med tilskudsadministrationen, som Socialstyrelsen arbejdede med i betydelig grad.

Kammeradvokaten/
Advokatfirmaet Poul Schmith



v/Niels Banke
– Partner, Advokat (H)

Kammeradvokaten/
Advokatfirmaet Poul Schmith



v/Lene Damkjær Christensen
– Partner, Advokat (H)

2. OPDRAG

2.1 Baggrund for undersøgelsen

Den 24. september 2018 blev det bekræftet, at en medarbejder (herefter "BN"), som har været ansat siden 1977 og som i størstedelen af perioden har været beskæftiget med tilskudsadministration, havde tilegnet sig statslige midler i millionklassen. Det er efterfølgende konstateret, at misbruget har stået på i en lang årrække. Det bemærkes, at BN ikke er dømt, hvorfor det allerede her bemærkes, at samtlige henvisninger til BN's forhold angår formodede besvigelser.

Den 25. september 2018 indgav Socialstyrelsen politianmeldelse til Fyns Politi. SØIK har siden overtaget sagen, som fortsat verserer.

BN blev bortvist den 26. september 2018, og den 1. oktober 2018 indgav Socialstyrelsen på foranledning af departementet konkursbegæring til Sø- og Handelsretten. Konkursdekret blev afsagt den 4. oktober 2018.

Børne- og Socialministeriets departement har på denne baggrund anmodet os om at foretage en undersøgelse og udarbejde en skriftlig vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at placere et tjenstligt ansvar for det konstaterede misbrug.

Baggrunden for ønsket om en selvstændig undersøgelse af et eventuelt ansvar for det passerede er, at misbruget har fundet sted over en lang årrække, og at ansvaret for tilskudsforvaltningen har været placeret flere steder i både departementet og i forskellige styrelser.

Inden igangsættelsen af vores undersøgelse gennemførte konsulentfirmaet Implement på vegne af Socialstyrelsen og Børne- og Socialministeriet en indledende intern undersøgelse med det formål at kortlægge og dokumentere underslæbet. Herudover udarbejdede Implement et notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, der efter aftale med ministeriet også inddrages i vores undersøgelse, idet notatet dog fortsat skal betragtes som et internt dokument.

Sideløbende med vores ansvarsundersøgelse igangsatte Socialstyrelsen i oktober 2018 en intern undersøgelse af hændelsesforløbet, hvor revisionselskabet PwC har bistået med dokumentation for og afstemning af besvigelserbeløbet. Herudover har Socialstyrelsen indgået en aftale med revisionselskabet PwC om gennemførelsen af en selvstændig eksternt revisionsundersøgelse. Resultatet af denne eksterne revisionsundersøgelse har vi modtaget den 8. februar 2019 i endeligt udkast, hvorefter deres endelige rapport forelå den 18. februar 2019.

2.2 Undersøgelsens nærmere indhold

Rammerne for undersøgelsen og vurderingen er nærmere afgrænset i det mellem Kammeradvokaten og Børne- og Socialministeriet aftalte kommissorium underskrevet den 11. oktober 2018, som undervejs i processen er blevet justeret efter aftale mellem parterne.

Ifølge kommissoriet omfatter undersøgelsen følgende forhold indsat med kursiv og supplerende bemærkninger:

- *En afdækning og gennemgang af organiseringen af tilskudsadministrationen i den relevante periode, herunder både en beskrivelse af de ansvarlige enheder og de respektive personer, som har haft ansvaret for området og i tilknytning hertil efter omstændighederne en beskrivelse af årsagerne til organisationsændringerne. I det omfang undersøgelsen kræver behandling af personoplysninger, vil der ske underretning til de respektive personer i overensstemmelse med de persondataretlige regler. I dette afsnit foretages også en særskilt afdækning af departementets rolle som tilsynsmyndighed – både i forhold til de formelle rammer og den faktiske udførelse – i de perioder, hvor tilskudsadministrationen har været placeret i en styrelse, herunder i Socialstyrelsen.*

Indledningsvis bemærkes, at undersøgelsen strækker sig over en lang årrække, og da der i perioden har været gennemført et stort antal ressortomlægninger og omorganiseringer med direkte indvirkning på tilskudsadministrationen, har det vist sig mere vanskeligt end

forventet at fremskaffe den fornødne dokumentation for organiseringen af tilskudsadministrationen i den relevante periode.

Vores undersøgelse er efter kommissoriets underskrivelse i henhold til aftale med Børne- og Socialministeriet blevet tidsmæssigt afgrænset til at angå perioden 2000-2018, da de data, som ligger til grund for PwC's revisionsundersøgelse forud herfor er for usikre til at kunne danne grundlag for en ansvarsvurdering.

I forlængelse heraf bemærkes, at omfanget af dokumentation for perioden forud for flytningen af tilskudsadministrationen til Socialstyrelsen den 17. august 2015 ligeledes har været begrænset, jf. nærmere nedenfor om indholdet af PwC's rapport, afsnit 2.3.1.

Kammeradvokaten og Børne- og Socialministeriet har derfor også som konsekvens heraf efter kommissoriets underskrivelse aftalt, at ansvarsvurderingen foretages på funktionsniveau i stedet for på personniveau, da der ikke vurderes at være tilstrækkelig dokumentation til at pege på et personligt ansvar.

Vi foretager således en vurdering af, om der inden for en given funktion kan antages at være et tjenstligt ansvar blandt de ansatte, uden at vurderingen rettes direkte mod konkrete navngivne personer. Dertil kommer en vurdering af, om der kan placeres et myndighedsansvar for en eventuel tilsidesættelse af den departementale tilsynsforpligtelse i de relevante perioder.

Som det også fremgår af kommissoriet, er det aftalt med Børne- og Socialministeriet, at der vil ske underretning i det omfang, undersøgelsen kræver behandling af personoplysninger. Det er efterfølgende aftalt, at ministeriet selv forestår vurdering af behovet herfor samt underretning af de pågældende personer.

Vores undersøgelse omfatter derudover:

- *En beskrivelse af gældende retningslinjer, procedurer mv. for tilskudsadministrationen i den relevante periode, hvilket til dels vil basere sig på den af revisionselskabet PwC foretagne afdækning. I dette afsnit foretages en tilsvarende beskrivelse af gældende regler og retningslinjer vedrørende departementets tilsynsforpligtelse.*

Det bemærkes i den sammenhæng, at der med "den relevante periode" menes perioden 2000-2018, jf. ovenfor under første bullet.

Derudover omfatter undersøgelsen en beskrivelse af:

- *TAS-systemets opsætning og de konstaterede problemer med systemet samt tildeling af rettigheder også i forhold til Navision. Dette baseres på revisionselskabet PwC's*

afdækning af samme. I tilknytning hertil en vurdering af et eventuelt ansvar for tildeling af rettigheder mv. til medarbejderen.

Denne del af rapporten vedrørende it-systemernes opsætning, kontrolmiljø og tildeling af rettigheder baserer sig på PwC's afdækning af samme, jf. nærmere nedenfor om vores ansvarsundersøgelses afgrænsning over for PwC's undersøgelse af det interne kontrolmiljø og BN's besvigelsesmetoder.

Som en konsekvens af udskiftningen af det puljeadministrative system (PAS) til det tilskudsadministrative system (TAS) i 2008 har PwC ikke haft mulighed for at efterprøve understøttelsen af de interne kontroller og identificere svagheder i perioden forud herfor eller betydningen af overgangen fra PAS til TAS i sommeren 2008, herunder selve processen og hvem der har været involveret i denne.

Dette indebærer også, at det ikke for perioden forud for sommeren 2008 har været muligt at fastlægge BN's formodede besvigelsesmetoder i forbindelse med tilegnelsen af tilskudsmidlerne. PwC's kortlægning har derfor haft fokus på perioden 2008-2018, hvor det har været muligt for PwC at fremskaffe relevant data til dokumentation for det konstaterede misbrug og kontrolmiljø, dog således at der før 2015 har været tale om et stærkt begrænset datagrundlag. Som det vil fremgå af vores ansvarsvurderinger, har det også væsentlig betydning, at der slet ikke er tilvejebragt faktiske oplysninger om arbejdet med og selve implementeringen af TAS.

Derudover omfatter vores undersøgelse:

- *En samlet faktisk gennemgang af sagsforløbet i den periode, som undersøgelsen fokuserer på.*

Som nævnt ovenfor er nærværende ansvarsundersøgelse afgrænset til perioden 2000-2018. I den forbindelse bemærkes, at den faktuelle gennemgang bliver sammenkædet med en ansvarsvurdering som beskrevet umiddelbart nedenfor.

Yderligere omfatter undersøgelsen en beskrivelse af:

- *Den konkrete personaleledelse af medarbejderen, herunder grundlaget for og opfølgningen på den skriftlige advarsel til medarbejderen i 2000.*

Det bemærkes, at det efter modtagelsen af referatet fra mødet i 2000, hvor påtalen blev meddelt BN, kan konstateres, at der var tale om en skriftlig påtale og ikke en skriftlig advarsel.

Endelig omfatter undersøgelsen:

- *En sammenfattende vurdering af, hvorvidt en eller flere personer kan drages til ansvar for misbruget af de statslige midler og herunder, om der er tale om institutionelle forsømmelser. Kammeradvokaten vurderer i den forbindelse, hvorvidt der er tale om et myndighedsansvar, og/eller om enkeltpersoner har pådraget sig et tjenstligt ansvar med deraf følgende eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser. Herunder kan der i særlige tilfælde blive tale om et erstatningsansvar.*

Den sammenfattende vurdering af ansvar vil, som anført ovenfor under første bullet, blive udført på funktionsniveau vedrørende perioden 2000-2018 i stedet for på personniveau.

Som anført ovenfor angår det nævnte myndighedsansvar den departementale tilsynsforpligtelse i den relevante periode.

Derudover udgør den af PwC gennemførte revisionsundersøgelse, som angivet ovenfor og i Kammeradvokatens kommissorium, en væsentlig del af grundlaget for nærværende ansvarsundersøgelse. Det fremgår således af Kammeradvokatens kommissorium, at:

"PwC's undersøgelse forudsattes således i Kammeradvokatens kommissorium at omfatte følgende fire overordnede forhold:

- *Misbrugets beløbsmæssige omfang i en konkret defineret periode.*
- *Hvordan misbruget har fundet sted, herunder*
 - *om forretningsgange har været utilstrækkelige, eller*
 - *om de har været tilstrækkelige, men ikke fulgt.*
- *Hvilke tilskudsberettigede institutioner, der har et krav på betaling af tilskud.*
- *Indikationer på, at andre end den pågældende medarbejder er involveret."*

PwC's kommissorium er aftalt mellem PwC og Socialstyrelsen og underskrevet den 9. oktober 2018. Kommissoriet blev gjort tilgængeligt for os på tidspunktet for offentliggørelsen af begge kommissorier den 18. oktober 2018.

PwC's kommissorium omfatter følgende forhold:

- *Undersøgelse og afklaring af hændelsesforløb omkring misbrug af tilskudsmidler, samt hvorledes et sådant økonomisk misbrug af tilskudsmidler har kunnet finde sted.*

- *Undersøgelse af omfanget af det økonomiske misbrug i tilskudsadministrationen af tilskudsmidler for perioden 1977 til 2018. Tilskudsadministrationen er flyttet flere gange i perioden senest i august 2015 til Socialstyrelsen.*

Desuden drøftes ved senere lejlighed, om følgende dele også igangsættes:

- *Gennemgang og vurdering af det økonomiske kontrolmiljø i styrelsen (scope of work og honorar for denne del af opgaven aftales nærmere i særskilt aftalebrev).*
- *Mulighed for undersøgelse og afklaring hvis andre mistænkelige hændelsesforløb omkring misbrug af tilskudsmidler afdækkes (scope of work og honorar for denne del af opgaven aftales nærmere i særskilt aftalebrev).*

PwC's undersøgelse omfatter således en undersøgelse og afklaring af BN's besvigelsesmetoder i forbindelse med tilegnelsen af tilskudsmidler. Der er efter kommissoriets underskrivelse indgået aftale mellem Socialstyrelsen og PwC om at afdække kontrolmiljøet i tilskudsforvaltningen, jf. nærmere nedenfor om denne afdækning.

Vores ansvarsundersøgelse omfatter alene en undersøgelse og vurdering af et muligt ansvar for, at en ansat i tilskudsadministrationen igennem en lang årrække har haft mulighed for at misbruge sin stilling til uberettiget at tilegne sig tilskudsmidler, og PwC's afdækning af kontrolmiljøet og BN's besvigelsesmetoder indgår derfor som et væsentligt grundlag for den samlede vurdering af muligheden for at placere et ansvar.

Det har under de løbende drøftelser mellem Kammeradvokaten, PwC og Børne- og Socialministeriets departement været overvejet at udvide undersøgelseerne til at omfatte aftalen med Statens Administration. Det er imidlertid af opdragsgiver besluttet, at PwC ikke gennemgår kontrolmiljøet i relation til denne aftale, hvorfor vores undersøgelse heller ikke inddrager denne aftale.

Om det nærmere indhold af PwC's rapport af betydning for vores vurdering henvises til afsnit 2.3.1. nedenfor.

2.3 Undersøgelsens gennemførelse

Vores undersøgelse baserer sig dels på PwC's afdækning af kontrolmiljøet og BN's besvigelsesmetoder som beskrevet under afsnit 2.3.1 nedenfor.

Derudover baserer vores undersøgelse sig på modtaget skriftligt materiale vedrørende perioden, som er beskrevet nedenfor i afsnit 2.3.2.

2.3.1 *PwC's eksterne revisionsundersøgelse af tilskudsadministrationen*

Da PwC's revisionsundersøgelse vedrørende kontrolmiljøet og BN's besvigelsermetoder udgør en væsentlig del af grundlaget for vores vurdering af et eventuelt ansvar i perioden 2000-2018, har der, som fastlagt i kommissoriet, løbende været afholdt statusmøder mellem os og PwC for at kvalitetssikre og understøtte fremdriften af undersøgelsen.

Derudover har vi i perioden siden kommissoriets underskrivelse løbende modtaget PwC's udkast til dele af den endelige rapport med det formål, at vi har kunnet arbejde sideløbende med vores vurderinger.

Da PwC's eksterne revisionsundersøgelse af tilskudsadministrationens kontrolmiljø, som netop nævnt, udgør et væsentligt grundlag for vores vurdering af et eventuelt tjenstligt ansvar på funktionsniveau eller ansvar for tilsynsmyndigheden, fremdrages af særlig relevans herfor nedenstående punkter fra PwC's endelige rapport. For overskuelighedens skyld tages afsæt i PwC's indledende resumé med dertilhørende henvisninger til punkter i rapporten indsat i parentes:

2.3.1.1 *PwC's undersøgelse - Tidsmæssig udstrækning af revisionsundersøgelsen*

Det tidsmæssige opdrag for PwC's undersøgelse omfatter perioden 1977-2018 svarende til den periode, hvor BN har været ansat (pkt. 1.9).

Begrundet i begrænset kvalitet af det tilgængelige datagrundlag koncentrerer PwC's undersøgelse imidlertid omkring perioden 1993-2018 (pkt. 1.13). PwC har for denne periode konstateret, at betydelige beløb er overført til BN.

Derudover fremgår, at PwC alene udtaler sig om det historiske kontrolmiljø i perioden efter 2008, da dokumentationen for store dele af undersøgelsesperioden ikke eksisterer længere tilbage (pkt. 1.26). Yderligere fremgår, at PwC's gennemgang af tilskudsadministrationens kontrolmiljø har været stærkt begrænset i perioden før 2015, da PwC ikke for denne forudgående periode har kunnet få verificeret eventuelle manuelle og ledelsesmæssige interne kontroller (pkt. 1.27).

Hertil kommer, at PwC's undersøgelse af BN's besvigelsermetoder er begrænset til perioden medio 2008-2018 (pkt. 1.42).

Vores ansvarsundersøgelse er, jf. afsnit 2.2 ovenfor, afgrænset til perioden 2000-2018. PwC's afdækning af kontrolmiljøet og BN's besvigelsermetoder udgør under alle omstændigheder et fundament for vores ansvarsundersøgelse og udgør dermed også den naturlige afgrænsning af de konklusioner, vi har mulighed for at drage.

2.3.1.2 PwC's undersøgelse – Konstaterede tiltag vedrørende kontrolmiljøet

Ifølge PwC ændrer det økonomiske omfang af BN's besvigelser sig markant i op- og nedgående retning hen over perioden (pkt. 1.22, figur 2).

PwC har i perioden 2014-2018 observeret en række tiltag til styrkelse af kontrolmiljøet, herunder ledelsesmæssige kontroller som budgetgennemgang og udgiftsgennemgang, der har øget muligheden for at opdage fejl og besvigelser (pkt. 1.34). Implementeringen kan efter PwC's opfattelse være medvirkende årsag til, at antallet og størrelsen af formodede besvigelsestransaktioner i perioden fra 2014 til 2018 er reduceret væsentligt.

Derudover konstaterer PwC, at der i perioden efter 2015 ikke er identificeret formodede besvigelser af karakteren "fiktive tilskud", hvilket sammenholdt med det lavere beløbsmæssige omfang af formodede besvigelser indikerer, at de foretagne stramninger i tilskudsadministrationen har haft en effekt (pkt. 1.46).

Disse konstateringer kan have betydning for ansvarsvurderingen.

2.3.1.3 PwC's undersøgelse - Formodede kontrolsvagheder

PwC har foretaget en gennemgang af det historiske kontrolmiljø i tilskudsadministrationen med henblik på at identificere de kontrolsvagheder, der har muliggjort de formodede besvigelser (pkt. 1.32). PwC har identificeret 13 konkrete kontrolsvagheder, som formodes (vores understregning) at have været gældende i perioden 2008-2018, idet det er den periode, hvor TAS har været implementeret.

De 13 kontrolsvagheder er oplistet i figur 4 (pkt. 1.33), idet det samtidig ud for hver enkel kontrolsvagthed er anført, om denne er formodet anvendt af BN enten direkte eller indirekte. Herudover er der i forhold til de indirekte kategorier angivet, om en effektiv kontrol ville have forøget muligheden for at blive opdaget signifikant, eller om PwC ikke kan sige noget nærmere om, hvorvidt en sådan kontrol ville kunne have afdækket besvigelse:

	Identificerede kontrolsvagheder – formodentligt for perioden 2008-2018	Formodet anvendt af BN
1	Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at rette i stamdata og personer med adgang til at foretage udbetalinger Der ikke har været implementeret funktionsadskillelse mellem ansatte med adgang til at ændre stamdata – herunder bankkontooplysninger – og ansatte med adgang til at iværksætte udbetalinger.	Direkte
2	Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at foretage udbetalinger og personer, som udfører regnskabskontrol Kontrollerne udføres af de samme administrative sagsbehandlere, som iværksætter udbetalinger af tilskud i TAS. Der har således ikke været funktionsadskillelse mellem regnskabskontrollen og sagsbehandlere med ansvar for at oprette betalingsanmodninger.	Direkte
3	Manglende gennemgang af ændringer i stamdata Vi har konstateret, at der i forbindelse med oprettelse og ændring af stamdata i TAS ikke er implementeret en godkendelsesproces (four-eyes principle). Dermed har alle administrative sagsbehandlere haft mulighed for at oprette eller ændre i stamdata, uden at disse godkendes. Endvidere har der ikke været gennemgået logs over ændringer.	Indirekte*
4	Ledelsesgodkendelse ved tilskudsoprettelse Frem til 2014 har der ikke eksisteret it-understøttet ledelsesgodkendelse af tilskudsoprettelse i TAS. Efter implementering af ledelsesgodkendelse i TAS har det efter det oplyste været muligt for superbrugere og sikkerhedsbrugere at tilsidesætte ledelsens godkendelse.	Direkte
5	Periodisk gennemgang af brugeradgang i it-systemerne Der er ikke foretaget kontinuerlig gennemgang af roller og rettigheder i TAS. Dette har betydet, at fem almindelige sagsbehandlere har haft privilegerede roller, der de facto satte funktionsadskillelsen ud af kontrol.	Indirekte*
6	Mulighed for at fravælge rykker for afsluttende regnskab Mulighed for at fravælge automatisk rykkerprocedure for manglende regnskab fra tilskudsmodtagere i TAS.	Direkte
7	Verificering af stamdata Utilstrækkelig kontrol og verificering af tilskudsmodtagers identitet og stamoplysninger	Indirekte**
8	Behandling af tilbagebetalinger af ubrugte tilskudsmidler Utilstrækkelig kontrol med ubrugte tilskudsmidler, som blev tilbagebetalt af reelle tilskudsmodtagere, idet den samme sagsbehandler kunne foretage regnskabskontrol, anmode om returbetalingen og afslutte sagen. Sagsbehandleren kunne opgive hvilken som helst bankkonto for tilbagebetaling af ubrugte tilskudsmidler.	Direkte
9	Ingen gennemgang af tilskud, hvor initierende og godkendende medarbejder er sammenfaldende Der har ikke været implementeret kontrol af tilskud, som er oprettet og afslutningsvis godkendt af en og samme person.	Indirekte*
10	Forøget budgetramme i forbindelse med tilbagebetalinger i TAS I forbindelse med tilbagebetalinger i TAS har beløbet indfundet på en interim-konto, som sagsbehandlerne grundet den utilstrækkelige funktionsadskillelse var opmærksom på. Dermed kunne sagsbehandlerne identificere ubrugte tilskudsmidler, som kunne overføres via fiktive projekter eller tillægstilskud.	Direkte
11	Manglende godkendelse af udbetalinger uden om TAS Der er ikke implementeret ledelsesgodkendelse af manuelle udbetalinger.	Direkte
12	Ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i TAS Der er ikke indarbejdet en systemkontrol i TAS, som sikrer, at påkrævet dokumentation er arkiveret i systemet. Det har dermed været muligt at oprette samt afslutte projekter, uden at den fornødne dokumentation har været til stede.	Direkte
13	Design af udbetalingsfil til økonomifunktionen I forbindelse med førstegangsoverførsel til et nyt projekt er der ikke implementeret effektiv kontrol af tilhørsforholdet af tilskudsmodtagers kontooplysninger.	Direkte

Figur 4: Identificerede kontrolsvagheder i tilskudsadministrationen

* Kontrolsvagheden har ikke været direkte benyttet af BN i forbindelse med udførelsen af de formodede besvigelser. Til gengæld ville en effektiv kontrol heraf have forøget muligheden for at blive opdaget signifikant.

** Da der ikke har været implementeret validering af identiteten af tilskudsmodtagere, kan det ikke siges, om en sådan kontrol ville have afdækket besvigelse. Dette vil afhænge af, hvorledes kontrollen ville blive implementeret, samt hvem der skulle udføre den. Såfremt BN selv ville få ansvaret for udførelse af kontrollen, ville dette næppe have haft en effekt.

Det har betydning for vores ansvarsvurdering, at det ikke ligger helt fast, hvorvidt de 13 kontrolsvagheder har været gældende i hele perioden, da der således består en sandsynlighed for, at en eller flere såkaldte kontrolsvagheder har været afhjulpet i en vis periode.

2.3.1.4 PwC's undersøgelse - Rigsrevisionens bemærkninger og kritik

PwC har på baggrund af Rigsrevisionens notat fra november 2018 sammenholdt Rigsrevisionens bemærkninger med de kontrolsvagheder, som af PwC formodes anvendt af BN (pkt. 1.33, figur 4).

Formålet med PwC's gennemgang har dels været at identificere yderligere kontrolsvagheder. Derudover har formålet været at bekræfte de anvendte besvigelsermetoder, og endelig har formålet med PwC's gennemgang været at dokumentere, om tilskudsadministrationen på socialområdet tidligere er gjort opmærksom på kontrolsvagheder anvendt i forbindelse med besvigelserne (pkt. 6.2).

PwC's konklusioner baserer sig således på Rigsrevisionens eget notat fra november 2018. Der er ikke som led i revisionsundersøgelsen gennemgået arbejdspapirer eller dokumentation for, hvordan ledelsen har fulgt op på bemærkningerne fra Rigsrevisionen.

På baggrund af gennemgangen af Rigsrevisionens notat fra november 2018 har PwC konstateret, at Rigsrevisionen i flere tilfælde har afgivet anbefalinger, som kunne bidrage til at begrænse eller helt stoppe besvigelserne. PwC konstaterer i forlængelse heraf, at der på trods af at ministeriet løbende har fulgt op, kun er sket en delvis opfølgning, eller at tiltag til at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger ikke er implementeret. Dette gælder ifølge PwC særligt ledelsens opfølgning på svagheder inden for brugerrettigheder, gennemgang af regnskaber og rapporter samt kontrol af udbetalinger (pkt. 6.6).

Det kan dog ikke på baggrund af PwC's gennemgang konstateres, om en bedre opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger i alle tilfælde ville have begrænset eller helt stoppet BN's besvigelser, herunder hvilke af de af Rigsrevisionen påpegede kontrolsvagheder, der i den forbindelse havde kunnet enten begrænse eller stoppe besvigelserne.

Som et supplement til PwC's vurdering, har vi derfor foretaget en gennemgang af Rigsrevisionens beretninger, rapporter mv. i perioden med fokus på de forhold, som vi har vurderet af relevans for vores ansvarsundersøgelse. Derudover har vi gennemgået ministerredegørelser og øvrige svar til Rigsrevisionen samt eventuel yderligere dokumentation for opfølgning. Der henvises til afsnit 3.2.2 ovenfor vedrørende betydningen af de pågældende dokumenter, idet det blot kort her skal bemærkes, at det samlede dokumentgrundlag i et vist omfang giver mulighed for at konstatere, hvilken opfølgning der har været.

2.3.2 *Skriftligt materiale*

Ud over vores undersøgelse baserer PwC's rapport sig på relevant skriftligt materiale modtaget løbende fra Børne- og Socialministeriet i perioden oktober 2018–18. februar 2019, herunder materiale indhentet fra Socialstyrelsen og Rigsarkivet. Vi har endvidere deltaget i enkeltstående møder med leverandøren af it-systemet TAS samt møder med henholdsvis Socialstyrelsen og Rigsrevisionen, ligesom vi undervejs i processen har udformet skriftlige spørgsmål til nuværende og tidligere ansatte, da det viste sig nødvendigt i forsøget på at få det faktuelle grundlag bedre belyst, jf. nærmere nedenfor.

Vi har modtaget BN's personalesag for perioden 1977-2018, herunder den skriftlige påtale, som hun modtog i 2000. Vi har derudover i forbindelse med indsamlingen af materiale anmodet ministeriet om materiale vedrørende det departementale tilsyn med underliggende styrelser gennem tiden, materiale relateret til Rigsrevisionens beretninger og undersøgelser samt materiale vedrørende organiseringen af tilskudsadministrationen i perioden, herunder information om BN's ansættelsesforhold, viden om forretningsgange mv.

Indsamlingen af relevant, skriftligt materiale har imidlertid været vanskeliggjort af, at tilskudsforvaltningen som følge af ressortomlægninger mv. gennem tiden har været placeret flere steder i de skiftende departementer og i forskellige styrelser. Derudover har ressortomlægningerne medført personalemæssige forandringer (kompetencetab) og deling af journaler, hvilket har vanskeliggjort fremsøgningen af materiale vedrørende de dele af den relevante periode, hvor tilskudsadministrationen har ligget i andre departementer og i andre styrelser end Socialstyrelsen.

Materialet vedrørende perioden 2000-2015 og perioden 2015-2018 adskiller sig således væsentligt fra hinanden derved, at det i forhold til den første periode har været langt vanskeligere at fremskaffe det fornødne dokumentationsgrundlag end oprindeligt antaget.

2.3.2.1 *Materiale vedrørende 2000-2015*

For perioden 2000-2015 har vi modtaget beretninger fra Rigsrevisionen og ministerredegørelser og interne instrukser i det omfang, det har været teknisk muligt at fremskaffe dette enten via almindelige søgninger på internettet, søgninger i Børne- og Socialministeriets journaler eller via henvendelse til Rigsarkivet. Det har dog ikke været muligt at fremfinde svar på alle de henvendelser fra Rigsrevisionen, som har krævet svar, og det har i flere tilfælde heller ikke været muligt at dokumentere håndteringen af eventuel forudgående kritik forud for 2015.

Derudover har vi modtaget resultatkontrakter indgået mellem departementet og den daværende styrelsesdirektør i årene 2008 og 2009, hvor tilskudsadministrationen var forankret i Den Sociale Sikringsstyrelse. Det har ikke været muligt at fremskaffe anden skriftlig dokumentation for tilsynet med styrelsen i 2008 og 2009, og det har heller ikke været muligt at

fremskaffe eventuelle resultatkontrakter for perioden 2000-2002 eller øvrig dokumentation for eller viden om tilsynet med Den Sociale Sikringsstyrelse i denne periode.

For så vidt angår organiseringen af tilskudsadministrationen i perioden 2000-2015, har vi modtaget delvise organisationsdiagrammer, lister over medarbejdere og gamle telefonbøger, som det har været nødvendigt at sammenholde for at få afdækket organiseringen i perioden. Materialet angiver imidlertid i flere tilfælde ikke de enkelte ansattes ansvarsområder i de forskellige perioder, hvilket har vanskeliggjort beskrivelsen af organiseringen i flere dele af denne periode, som dermed på flere punkter er blevet af mere overordnet karakter.

Da det viste sig vanskeligt at fremskaffe skriftlig dokumentation vedrørende den for undersøgelsen relevante periode forud for 2015, har ministeriet rettet henvendelse til forhenværende departementschefer og fortrinsvis ledende medarbejdere med relation til tilskudsadministrationen i perioden for at afdække, om de ville svare på vores skriftlige spørgsmål.

Det blev i forbindelse med spørgsmålenes fremsendelse anført, at eventuelle besvarelser ville indgå som led i nærværende undersøgelse, og at det naturligvis var frivilligt at besvare spørgsmålene, idet der samtidig blev orienteret om risiko for selvinkriminering. Der er blevet stillet spørgsmål til 14 personer, hvoraf otte har besvaret spørgsmålene og fire har besvaret delvist. Da den for sagen relevante periode desuden strækker sig over en lang årække, er de modtagne besvarelser også i et vist omfang behæftet med usikkerheder.

Derudover har det været forsøgt at åbne relevante mailbokse med bistand fra Statens IT og PwC, herunder BN's mailboks og to tidligere ansattes mailbokse, til belysning af håndteringen af Rigsrevisionens bemærkninger og kritik i perioden. For så vidt angår BN's mailboks, har det primært været muligt at fremfinde mailkorrespondance i perioden 2014-2018, idet der dog også er fundet nogle e-mails tilbage til 2012. Indholdet af de nævnte to ansattes mailbokse har vist sig ikke at indeholde relevant materiale til brug for belysning af sagen.

Alt det ovennævnte materiale har dannet baggrund for vores vurdering af perioden 2000-2015 i det omfang, det modtagne materiale har haft relevans for vores undersøgelse og vurdering af et muligt ansvar, som afgrænset i kommissoriet og efterfølgende aftalt med Børne- og Socialministeriet.

2.3.2.2 *Materiale vedrørende 2015-2018*

Der findes, som nævnt, flere oplysninger vedrørende perioden 2015-2018. Det modtagne materiale omfatter notater udarbejdet af henholdsvis Børne- og Socialministeriet og Socialstyrelsen vedrørende tilskudsadministrationens organisering samt notater vedrørende opfølgning på Rigsrevisionens kritik og det departementale tilsyn i denne periode. Derudover har vi modtaget kopi af mødereferater fra direktørmøder, dagsordner, resultatplaner og årshjul relateret til tilskudsadministrationen.

Yderligere har vi for perioden 2015-2018 modtaget Rigsrevisionens beretninger og rapporter, undersøgelser, Management Letters og ministersvar. Ligeledes har vi modtaget interne instrukser på området, organisationsdiagrammer samt dokumenter fremfundet i Børne- og Socialministeriets aktuelle fællesdrev. Dertil indgår relevante fund i BN's mailboks og i fællesdrevet til brug for oplysning af sagen.

Den 16. november 2018 holdt vi derudover møde med ansatte i Socialstyrelsen alene med henblik på indhentelse af en nøgtern beskrivelse af processerne for udbetaling af tilskud i tilskudsadministrationen.

Uanset, at fremskaffelsen af dokumentation for denne periode ikke har været forbundet med samme vanskeligheder som den forudgående periode mellem 2000 og 2015, har vi haft mulighed for at stille skriftlige spørgsmål til forhenværende og nuværende departementschefer og til ledende ansatte i ministeriet og styrelsen, som har haft tilknytning til tilskudsadministrationen i perioden 2015-2018. Det blev i forbindelse med spørgsmålenes fremsendelse anført, at eventuelle besvarelser ville indgå som led i nærværende undersøgelse, og at det naturligvis var frivilligt at besvare spørgsmålene, idet der samtidig blev orienteret om risiko for selvinkriminering. Der er blevet stillet spørgsmål til 11 personer, hvoraf otte har besvaret spørgsmålene og to har besvaret delvist. Disse besvarelser har dels været substantielle og dertil været vedlagt relevante bilag, som har medvirket til oplysningen af sagens faktuelle baggrund.

Alt det ovennævnte materiale har dannet baggrund for vores vurdering af perioden 2015-2018 i det omfang, det modtagne materiale har haft relevans for vores undersøgelse og vurdering af et muligt ansvar, som afgrænset i kommissoriet og efterfølgende aftalt med Børne- og Socialministeriet.

Kammeradvokatens undersøgelse har mundet ud i en offentlig rapport og en fortrolig rapport. Den fortrolige rapport er afleveret til Børne- og Socialministeriet den 20. februar 2019, og offentliggørelsen af den offentlige rapport afventer en drøftelse med ministeriet. Den fortrolige og den offentlige rapport adskiller sig fra hinanden ved, at der i den offentlige rapport er fjernet personoplysninger.

2.4 Rapportens struktur

Tilskudsadministrationen har som følge af adskillige ressortomlægninger og almindelige omorganiseringer i perioden 2000-2018 været placeret i flere forskellige departementer og styrelser, ligesom de anvendte it-systemer har været udskiftet og opdateret flere gange.

Organisationsændringerne har haft stor indflydelse på adgangen til at oplyse sagen og dermed placere et ansvar, hvilket er afspejlet i indholdet af denne rapport.

Rapporten er overordnet inddelt i fem afsnit, hvor ovenstående afsnit 1 indeholder en sammenfatning af rapportens konklusioner, og nærværende afsnit 2 indeholder en beskrivelse af opdraget.

Rapporten indeholder dernæst en beskrivelse af de retlige rammer for ansvarsvurderingen (afsnit 3). Dette omfatter en redegørelse for reglerne og rammerne for udbetalinger i tilskudsadministrationen (afsnit 3.1), for internt og eksternt tilsyn (afsnit 3.2) og for tjenesteforseelser (afsnit 3.3).

Dernæst indeholder rapporten en ansvarsvurdering, hvori indgår en beskrivelse af det faktiske grundlag, som lægges til grund for ansvarsvurderingen (afsnit 4). Afsnittet er opdelt i henholdsvis PAS-perioden fra 2000 til 2007 (afsnit 4.1) og TAS-perioden fra 2008 til 2018 (afsnit 4.2). De to perioder er underopdelt på baggrund af tilskudsadministrationens organisatoriske placering, og der foretages en særskilt ansvarsvurdering i de respektive underperioder.

De enkelte underafsnit indeholder en beskrivelse af den organisatoriske placering af tilskudsadministrationen, de interne forretningsgange, it-understøttelsen af tilskudsadministrationen samt en beskrivelse af BN's ansættelsesforhold i den pågældende underperiode. Under beskrivelsen af PAS-perioden fra 2000-2002, hvor tilskudsadministrationen var forankret i Den Sociale Sikringsstyrelse, indeholder rapporten en beskrivelse af den skriftlige påtale, som BN modtog i år 2000 og opfølgningen på denne.

Yderligere redegøres der under hver underperiode for den relevante kritik fra Rigsrevisionen samt en beskrivelse af det eventuelle departementale tilsyn i underperioden.

Endelig indeholder hver underperiode en vurdering af ansvaret i den pågældende periode, som vil indgå i den samlede vurdering og konklusion.

Der vil for hver underperiode blive foretaget en vurdering af, om der kan placeres et ansvar på funktionsniveau eller et myndighedsansvar for, at en medarbejder har været i stand til at misbruge sin stilling til at besvige staten for et millionbeløb. Ved myndighedsansvar forstås ministeriets eventuelle tilsynsforpligtelse i perioden, hvor tilskudsadministrationen var forankret i en underliggende styrelse.

Denne rapport vil sammenfattende indeholde en vurdering og konklusion vedrørende ansvarsvurderingen (afsnit 5).

3. RETSGRUNDLAG

I dette afsnit gennemgås gældende regler og rammer for henholdsvis udbetalinger af tilskudsmidler (afsnit 3.1), internt og eksternt tilsyn (afsnit 3.2), og tjenesteforseelser (afsnit 3.3).

3.1 Regler og rammer for udbetalinger

Kravene til offentlige myndigheders regnskabsstyring kan have en betydning for vurderingen, af om der kan placeres et ansvar på funktionsniveau for BN's tilegnelse af tilskudsmidler.

I det følgende redegøres der overordnet for det regnskabsretlige grundlag, herunder kravene i statsregnskabsloven og regnskabsbekendtgørelsen til de enkelte ministeriers regnskabsstyring.¹ I den forbindelse redegøres der overordnet for kravene til udarbejdelsen af ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukser, som er fastlagt i regnskabsbekendtgørelsen og vejledninger udstedt i forlængelse heraf.

3.1.1 Statsregnskabsloven

Lov nr. 131 om statens regnskabsvæsen af 28. marts 1984 (statsregnskabsloven) er en kortfattet bemyndigelseslov, der giver Finansministeriet mulighed for at fastsætte de nærmere regler på regnskabsområdet.²

Loven regulerer samtlige ministerier, institutioner mv., hvis driftsbudget er optaget på bevillingsloven, jf. lovens § 2.

Endvidere fremgår af lovens § 3, at de nærmere regler for regnskabsaflæggelsen fastsættes i en bekendtgørelse af Finansministeren. De overordnede bestemmelser i regnskabsloven er nærmere udmøntet i statens regnskabsbekendtgørelse.

3.1.2 Regnskabsbekendtgørelsen

Med hjemmel i statsregnskabsloven har Finansministeriet udstedt bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. (regnskabsbekendtgørelsen). Den gældende bekendtgørelse nr. 116 fik virkning fra den 19. februar 2018.

Ifølge bekendtgørelsens § 7, stk. 2, tilrettelægger de enkelte departementer regnskabsvæsenet inden for deres egne områder, ligesom departementet skal føre kontrol med overholdelsen af reglerne om statens regnskabsvæsen og sikre tilvejebringelsen af de fornødne regnskabsmæssige dokumenter, der er nævnt i bekendtgørelsens § 1, stk. 2 og 3.

Regnskabsbekendtgørelsens regler er suppleret af Økonomistyrelsens "Vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser" fra april 2010.

¹ Det bemærkes, at regnskabsbekendtgørelsens regler ikke finder anvendelse på tilskudsmodtagernes regnskabsførelse, jf. f.eks. Moderniseringsstyrelsens vejledning til tilskudsforvaltning (2016), side 7.

² <https://modst.dk/oekonomi/ocav/regnskabsregler/grundlaeggende-regulering-og-organisering/regnskabsloven/>

I det følgende redegøres der for regnskabsbekendtgørelsens bestemmelser om udarbejdelsen af ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukser. Bestemmelserne er uændrede i perioden 2000 til 2018, medmindre andet fremgår af en særskilt fodnote.

3.1.2.1 Ministerieinstrukser

Ministerieinstruksen udgør det overordnede styringsgrundlag på regnskabsområdet for det pågældende ministeries ressort.³

Formålet med instrukserne er bl.a. at beskrive, hvordan den overordnede regnskabsforvaltning er tilrettelagt inden for ministerområdet, herunder en beskrivelse af hvor ofte virksomhederne i årets løb skal godkende perioderegnskaber over for departementet.⁴ Ministerieinstrukser skal i overensstemmelse hermed bl.a. indeholde en beskrivelse af tilrettelæggelsen af ministerområdets overordnede regnskabsforvaltning, en beskrivelse af procedurerne omkring regnskabsgodkendelsen, eventuelle formaliserede procedurer for udførelsen af departementets tilsyns- og kontrolfunktioner samt hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol- og risikostyring.⁵

Når departementets ledelse har godkendt ministerieinstruksen, sendes instruksen til Rigsrevisionen og virksomhederne på ministerområdet, jf. bekendtgørelsens § 15.

For en uddybning af ovenstående forhold henvises til vejledningen til ministerieinstrukser.⁶

Af relevans for nærværende undersøgelse skal det imidlertid bemærkes, at det, ifølge vejledningen, er den enkelte institution, der er ansvarlig for andre systemer end Navision Stat, og at den pågældende institutions departement i forbindelse med de lokale systemer skal sikre, at de enkelte virksomheder ajourfører regnskabs- og sikkerhedsinstrukser, og at de enkelte virksomheder har det fornødne kompetente personale til at forstå brugen af disse systemer.⁷

Ministerieinstruksen skal ligeledes indeholde retningslinjer for ajourføring af virksomhedsinstrukserne, såfremt sådanne er blevet fastsat, ligesom ministerieinstruksen kan indeholde specifikke retningslinjer til udarbejdelsen af virksomhedsinstrukserne.⁸

³ [Økonomistyrelsens Vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser fra april 2010](#), side 3 (herefter "vejledningen til ministerieinstrukser").

⁴ <https://modst.dk/okonomi/ocav/regnskabsregler/instrukser/ministerieinstrukser/>.

⁵ Regnskabsbekendtgørelsens § 14 og [Økonomistyrelsens Vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser fra april 2010](#), side 6.

⁶ <https://modst.dk/media/9871/vejledning-om-udarbejdelse-af-ministerieinstrukser.pdf>

⁷ [Økonomistyrelsens Vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser fra april 2010](#), side 6.

⁸ [Ibid.](#), side 7.

3.1.2.2 Virksomhedsinstrukser

Virksomhedsinstrukser beskriver virksomhedens forretningsområde og opdeling af regnskabsførende institutioner, herunder hvilke hovedkonti virksomheden har ansvaret for, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 16.

Formålet med virksomhedsinstrukserne er at beskrive virksomhedens forretningsområde, og hvordan virksomheden koordinerer opgaverne på regnskabsområdet mellem de regnskabsførende institutioner.⁹

For virksomheder¹⁰, der består af flere regnskabsførende institutioner, skal virksomhedsinstrukserne desuden indeholde en række yderligere beskrivelser. Der henvises til regnskabsbekendtgørelsens §§ 17-18 for en gennemgang heraf.

Ifølge bekendtgørelsens § 19 skal virksomhedsinstrukserne godkendes af departementet og herefter sendes til Rigsrevisionen og de regnskabsførende institutioner, der hører under virksomheden.

3.1.2.3 Regnskabsinstrukser

Det følger af regnskabsbekendtgørelsens § 20, at hver regnskabsførende institution¹¹ skal udarbejde og ajourføre en regnskabsinstruks.

Regnskabsinstrukserne har bl.a. til formål at dokumentere, hvordan regnskabsbekendtgørelsens generelle krav til organisering af den økonomiske forvaltning er udmøntet på den regnskabsførende institutions område.¹² Kravene til indholdet af regnskabsinstrukserne fremgår af regnskabsbekendtgørelsens §§ 21-22, hvortil henvises.

Når institutionens ledelse har godkendt regnskabsinstrukserne, sendes instruksene til virksomheden og til Rigsrevisionen til orientering, jf. bekendtgørelsens § 23.

Det følger af § 23, at der ikke er noget krav om, at regnskabsinstrukser skal godkendes af en overordnet myndighed. De skal dog fortsat udarbejdes under iagttagelse af de retningslinjer, der følger af de relevante virksomhedsinstrukser.

⁹ Økonomistyrelsens vejledning om udarbejdelse af virksomhedsinstrukser af april 2010, side 3.

¹⁰ Den nærmere definition af virksomheder følger af regnskabsbekendtgørelsens § 3, hvoraf fremgår, at en virksomhed er en betegnelse for en forvaltningsmyndighed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssig ansvarlig for en eller flere hovedkonti på bevillingslovene inden for ministerområdet og eventuelle fællesparagraffer på finansloven. Også selvejende institutioner mv. omfattet af § 2, stk. 1, nr. 2, betragtes som virksomheder.

¹¹ Den nærmere definition af regnskabsførende institutioner følger af regnskabsbekendtgørelsens § 4, hvoraf fremgår, at en regnskabsførende institution er en organisation under en virksomhed med et selvstændigt ansvar for udførelsen af hele eller dele af virksomhedens opgaver. Også selvejende institutioner mv. omfattet af § 2, stk. 1, nr. 2-3, betragtes som regnskabsførende institutioner.

¹² Se nærmere i Økonomistyrelsens Vejledning om udarbejdelse af virksomhedsinstrukser fra oktober 2013.

3.1.2.3.1. Kravet om funktionsadskillelse

Af særlig relevans for nærværende undersøgelse fremgår det af regnskabsbekendtgørelsens § 24 (kapitel 6 om regnskabsmæssig registrering¹³), at:

*"§ 24. Regnskabsmæssige registreringer skal tilrettelægges således, at der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betaling. Hvis dette ikke er muligt, skal der optages særskilte bestemmelser herom i regnskabsinstruksen med henblik på at sikre kontrollen med betalingerne på anden måde, jf. § 28. [...]"*¹⁴ (vores understregning)

Specifikt om funktionsadskillelse ved udbetalingsforretninger fremgår det af § 28 i bekendtgørelsen (kapitel 7 om betalingsforretninger), at:

*"§ 28. Udbetalingsforretninger skal tilrettelægges således, at der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Såfremt dette ikke er muligt, skal der optages særskilte bestemmelser herom i regnskabsinstruksen med henblik på at sikre kontrollen med betalingerne på anden måde. Stk. 2. Der skal under hensyntagen til betalingernes størrelse og frekvens foretages de fornødne kontroller af såvel grundlaget for ind- og udbetalinger som den faktiske effektivering heraf."*¹⁵ (vores understregninger)

Kravet om personmæssig adskillelse i §§ 24 og 28 indebærer altså, at én og samme person ikke både må varetage opgaver i relation til registrerings- og betalingsfunktionen i forbindelse med samme betalingsforretning, ligesom det er en følge af § 28, stk. 2, at der skal foretages kontrol af både udbetaling af tilskud og modtagelsen af uforbrugte midler.¹⁶

I nærværende sag er det ligeledes relevant, at der i ministerieinstrukserne har været fastsat interne regler for indholdet af virksomheds- og regnskabsinstrukser.

Af Børne- og Socialministeriets ministerieinstruks fra 2017 fremgår følgende om funktionsadskillelse:

"Virksomhederne på ministerområdet har det overordnede ansvar for, at regnskaberne føres korrekt. Det betyder, at virksomhederne skal kunne gennemføre en

¹³ I Moderniseringsstyrelsens Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV) defineres "regnskabsmæssig registrering" på følgende måde: "En regnskabsmæssig registrering er den fastholdelse af en transaktion eller hændelse af økonomisk karakter, der sker ved indføring i bogføring. Registreringer kaldes også poster, fordi der dannes poster, der afspejler de faktiske økonomiske hændelser eller forhold."

¹⁴ Bestemmelsen blev først tilføjet ved bekendtgørelsen fra 2001, hvor § 24 dog havde følgende ordlyd: "Den regnskabsførende institutions regnskabsmæssige registrering skal varetages som et selvstændigt funktionsområde set i forhold til betalingsfunktionen. Bestemmelsens nuværende ordlyd blev indført ved bekendtgørelsen fra 2006.

¹⁵ Bestemmelsen var indeholdt i § 16 i bekendtgørelsen fra 1994 og § 30 i bekendtgørelsen fra 2001 og 2004.

¹⁶ Se herom: <https://modst.dk/okonomi/ocav/regnskabsregler/betalingsforretninger/statslige-betalinger/organisering-og-funktionsadskillelse/>

forsvarlig tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet, herunder også at virksomhederne skal kunne opfylde regnskabs-bekendtgørelsens krav om funktionsadskillelse både mellem registrerings- og betalingsfunktionerne og mellem disse regnskabsfunktioner og funktionerne på IT-området. På samme måde skal der også på IT-området være den fornødne funktionsadskillelse.” (vores understregning)

Yderligere fremgår det, at virksomhederne står inde for, at de fornødne regnskabs- og sikkerhedsinstrukser foreligger, og at der i disse i tilstrækkeligt omfang redegøres for følgende:

- *”Forretningsgange i økonomi-/regnskabsfunktionerne, herunder hvorledes institutionen har tilrettelagt den regnskabsmæssige registrering både i relation til ansvars- og kompetencefordeling og i relation til afstemnings- og kontrolprocedurer mv.*
- *Hvilken kontoplan og konteringsinstruks institutionen anvender, f.eks. interne regnskaber og eventuelle dispositionsregnskaber.*
- *Forretningsgange for betalinger, herunder sikring af overførsel til Statens Administrations centrale økonomisystemer, samt kontrol af, at der er overensstemmelse mellem de lokale data og Statens Administrations data.*
- *Fysisk sikkerhed, adgangsforskel, backup/sikkerhedskopiering.*
- *Særlige IT-korsler (systemopdatering/databaseadministration mv.).”*

Tilsvarende afsnit fremgår af de øvrige fremsendte ministerieinstrukser.¹⁷

3.1.3 *Kravet om systemkontrol*

Ifølge regnskabsbekendtgørelsens § 37, stk. 2, skal der føres kontrol med, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller under hensyntagen til væsentlighed og risiko, som sikrer regnskabsaflæggelsen, ligesom det i medfør af bestemmelsens stk. 3 skal kontrolleres, at:

”[...] der er etableret et tilsyn under hensyntagen til væsentlighed og risiko, som sikrer, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller i henhold til stk. 2.”

Tilsvarende fremgår det af § 46, stk. 4, 2. pkt., at der ved godkendelse af udgifts- og indtægtsbilag, hvor der ikke foreligger en direkte modydelse, skal

”[...] føres kontrol med, at grundlaget for udgiften/indtægten er korrekt, og at de fastlagte arbejdsgange og procedurer er fulgt, samt at bilaget er korrekt.”

¹⁷ Ministerieinstrukser for årene 2001, 2003, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2014 og 2016.

3.2 Regler og rammer for tilsyn

3.2.1 *Det departementale tilsyn – tilsyn med underordnede myndigheder*

Da det departementale tilsyn har betydning for vores vurdering af myndighedsansvar, har vi nedenfor overordnet gennemgået regler og rammer for departementstilsyn.

Efter dansk ret har overordnede myndigheder både ret og pligt til at føre tilsyn med underordnede myndigheder.¹⁸ Dette tilsyn kaldes sektortilsyn og angår et sagligt afgrænset område, hvilket vil sige en bestemt administrativ sektor eller et bestemt ressortområde.¹⁹ Tilsynet er således ikke udtryk for en rekursordning, da tilsynet udøves på tilsynsmyndighedens eget initiativ.

Tilsynet kan bl.a. udledes af grundlovens § 13, ifølge hvilken bestemmelse enhver minister har et retligt ansvar for vedkommendes embedsførelse.²⁰ De nærmere regler om ministeransvar er fastsat i lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed (ministeransvarlighedsloven). Det følger af lovens § 3, nr. 3, at:

"[...] en minister anses for medvirkende til en underordnetes handling, når

[...]

han har fremmet handlingens udøvelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser."

På baggrund af ministrenes ansvar for administrationen af deres respektive ressortområder kan der udledes en tilsynspligt.²¹

Det er desuden almindeligt antaget, at en overordnet myndighed skal føre tilsyn med de myndigheder, som indgår i et almindeligt underordningsforhold.²² Denne tilsynspligt gælder ikke blot de afgørelser, som træffes af den underordnede myndighed, men også generelle forhold, der har betydning for den underordnede myndigheds evne til at udføre sine opgaver.

Den overordnede myndighed har herefter for det første en pligt til at føre tilsyn med den interne administration i den underliggende myndighed. Dette indebærer, at departementet har det overordnede ansvar for økonomistyringen inden for ministerområdet. Tilsynet med den interne administration udmøntes konkret ved f.eks. indgåelse af resultatmål med underliggende styrelser, og dette er nærmere behandlet i vejledninger fra Finansministeriet, som løbende, og senest i 2014, er blevet opdateret.²³

¹⁸ Bent Christensen, *Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation*, 1997, side 350 f.; samt FOB1997.345

¹⁹ Niels Fenger, *Forvaltningsret*, 1. udgave 2018, side 1058.

²⁰ Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk Statsret*, 2. udgave 2016, side 71.

²¹ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave 2002, side 1014.

²² Niels Fenger, *Forvaltningsret*, 1. udgave 2018, side 1058.

²³ <https://modst.dk/media/16912/strategisk-styring-med-resultater-i-fokus.pdf>

Derudover har den overordnede myndighed pligt til at føre tilsyn med legaliteten i den underordnede myndigheds virke. Dette indebærer en pligt til at sikre, at styrelsen efterlever gældende lovgivning, bevillings- og regnskabsregler mv. Legalitetstilsynet pågår løbende, og foretages på den overordnede myndigheds eget initiativ. Det nærmere indhold af legalitetstilsynet er bl.a. rammesat gennem udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

I FOB 1997.97 anførte ombudsmanden således, at:

"Et sektortilsyn antages – medmindre der er holdepunkter for andet – at have karakter af et konstaterende legalitetstilsyn. Dette indebærer at tilsynet har kompetence til ved uforbindende udtalelser at kunne konstatere om lovgivning er overholdt ved generelle beslutninger eller i konkrete sager på det pågældende område [...]"

"Medens en rekursmyndighed normalt [...] har pligt til at realitetsbehandle en klage, har en tilsynsmyndighed som har et legalitetstilsyn, kun pligt til at realitetsbehandle en sag, dersom der er en vis sandsynlighed for, at der i sagen er begået ulovligheder."²⁴

Det departementale tilsyn er således som udgangspunkt et konstaterende legalitetstilsyn, hvor tilsynsmyndigheden har kompetence til på eget initiativ at afgive ikke-bindende udtalelser til den underordnede myndighed vedrørende overholdelsen af lovgivningen. Pligten til at realitetsbehandle en sag forudsætter omvendt, at der er en vis sandsynlighed for, at der er begået ulovligheder. Der er dog ikke i teori og praksis enighed om hvilke tilfælde der udløser den overordnede myndigheds pligt til at realitetsbehandle en sag.

Folketingets Ombudsmand har således i sin udtalelse FOB 1994.296 udtalt følgende vedrørende det daværende Socialministeriums sektortilsynsforpligtelse:

"Det er vanskeligt generelt at angive mere præcist, med hvilken klarhed, der måtte foreligge en ulovlighed, forend et ministerium som almindeligt sektortilsyn har pligt til at realitetsbehandle en sag. Dette må afhænge af, hvorvidt de for ministeriet foreliggende oplysninger peger i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold. Disse oplysninger kan ikke blot foreligge i form af en henvendelse fra en borger, men også i form af oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv., sammenholdt med den viden, ministeriet i øvrigt er i besiddelse af. Der må således i det konkrete tilfælde opstilles en prognose for, hvorvidt der af en kommune er begået ulovligheder. Hvis dette ikke ud fra denne prognose er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, vil ministeriet efter min opfattelse have pligt til at undersøge sagen nærmere."

²⁴ Se også FOB 1997.345 samt Ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 83 ff

Ombudsmandens udtalelse gav anledning til kritik fra klagereformudvalget i forbindelse med afgivelsen af betænkning nr. 1395 fra 2002, som anførte, at udtalelsen var ”ganske vidtrækkende” da den herved åbnede op for realitetsbehandling både hos det almindelige kommunaltilsyn og i vedkommende fagministerium.²⁵ Tilsynspligten indebærer dog navnlig, at den overordnede myndighed skal vurdere, om en konkret sag overhovedet skal realitetsbehandles, jf. FOB 1997.97.

Det må herefter lægges til grund, at den overordnede myndighed efter ombudsmandspraksis har pligt til at gribe ind, hvis myndigheden gennem oplysninger modtaget fra en borger, gennem pressen, som led folketingsspørgsmål mv. bliver opmærksom på, at det er sandsynligt, at der er begået ulovligheder af ikke uvæsentlig art.

Den nærmere beskrivelse af udmøntningen af det departementale tilsyn i de for denne undersøgelse relevante perioder er nærmere beskrevet nedenfor i de respektive faktumafsnit i det omfang, vi har modtaget oplysninger herom.

3.2.2 Rigsrevisionen – det eksterne tilsyn

Da Rigsrevisionens bemærkninger relateret til tilskudsadministrationen i perioden 2000-2018 kan have betydning for vores ansvarsvurdering, har vi, som bidrag til forståelsen af vores gennemgang af de relevante beretninger og rapporter til Statsrevisorerne, i det følgende redegjort for Rigsrevisionens arbejdsmetode mv.

Hvervet som rigsrevisor varetages af en embedsmand. Statsrevisorerne er politikere valgt af Folketinget til at revidere statsregnskabet. Deres opgaver fremgår af grundlovens § 47 og lov om statsrevisorerne, jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 (statsrevisorloven).

Rigsrevisionen er en uafhængig institution under Folketinget og er en del af den parlamentariske kontrol i Danmark. Rigsrevisionens arbejde er reguleret i lov om revisionen af statens regnskaber m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012 (rigsrevisorloven) og i Folketingets bekendtgørelse nr. 96 af 24. januar 2014 (instruks for rigsrevisor).²⁶

Rigsrevisionen har udarbejdet en række standarder for offentlig revision (SOR), hvori retningslinjerne for de forskellige revisionsområder beskrives. SOR trådte i kraft den 1. januar 2017. SOR træder i stedet for Rigsrevisionens tidligere retningslinjer på området beskrevet i dokumentet ”God offentlig revisionsskik” (GOR), som var gældende fra 1. januar 2013. GOR erstattede Rigsrevisionens tidligere gældende vejledning ”Begrebet god offentlig revisionsskik – en vejledning” fra 1998.

²⁵ Betænkning nr. 1395/2000, s. 219

²⁶ www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen har til opgave at revidere statens regnskaber, jf. rigsrevisorlovens §§ 2 og 3. Det indebærer, at Rigsrevisionen undersøger, om de statslige regnskaber er korrekte, om statens penge bruges til de formål, som Folketinget har besluttet, og om de statslige institutioner sikrer sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i udførelsen af deres opgaver.

Rigsrevisionen udarbejder endvidere på eget initiativ eller efter anmodning fra Statsrevisorerne større undersøgelser med henblik på at afgive en beretning til Statsrevisorerne i medfør af rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, eller § 17, stk. 2. Nogle af undersøgelserne relaterer sig til et enkelt ministeries økonomiske styring, mens andre undersøgelser koncentrerer om emner på tværs af ministerområder.

Rigsrevisionen har ligeledes til opgave at revidere andre årsregnskaber end statsregnskabet, eksempelvis revisioner for institutioner, foreninger, fonde m.v., som modtager indtægter i henhold til lov.²⁷

I det følgende fokuseres på den årlige revision af statsregnskabet og Rigsrevisionens større undersøgelser.

3.2.2.1 Revision af statsregnskabet

Rigsrevisionen udfører revisionen af statsregnskabet i samarbejde med Statsrevisorerne én gang årligt.

3.2.2.1.1 Arbejdsmetode

Revisionen foretages på baggrund af revisionsbesøg og materiale udleveret fra de enkelte ministerier og omfatter dels en finansiel revision, en juridisk-kritisk revision og en forvaltningsrevision.²⁸

Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål.

Med den finansielle revision vurderes, om regnskabet er udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler, og om ministeriet har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne.

Med den juridisk-kritiske revision vurderes, om de foretagne dispositioner er i overensstemmelse med gældende ret, og at der ikke forekommer væsentlige regelbrud på det undersøgte område.

²⁷ Standard for offentlig revision nr. 1, s. 4-5

²⁸ Standard for offentlig revision nr. 1, s. 5

Forvaltningsrevisionen omfatter en vurdering af, om den reviderede virksomheds systemer og processer understøtter sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Inden for hvert ministerområde foretages hvert år et antal revisioner inden for en række forskellige kategorier, herunder blandt andet - og af særlig relevans for vores undersøgelse - it-revision og tilskudsrevision. Disse revisioner indgår i grundlaget for den samlede årsrevision af det pågældende ministerområde.

Hvis der i løbet af den finansielle revision findes forhold, der kræver ledelsens opmærksomhed, afgiver Rigsrevisionen et såkaldt management letter til ledelsen i den reviderede virksomhed med henblik på at give mulighed for at udbedre forholdene, inden der afgives beretning. Et management letter fremsendes således kun, hvis Rigsrevisionen vurderer, at der er konstateret forhold, som ledelsen i virksomheden bør være opmærksom på.

For så vidt angår resultaterne af den juridisk-kritiske revision og forvaltningsrevisionen, udarbejder Rigsrevisionen et udkast til revisionsrapport, som sendes i høring i virksomheden og eventuelt i departementet. Den endelige revisionsrapport sendes både til virksomheden og departementet og indeholder konklusionerne og grundlaget for konklusionen af revisionerne.

Resultaterne fra revisionerne sammenvægtes i et protokollat og en erklæring om hvert ministerie, som til sammen danner baggrund for den beretning, som Rigsrevisionen afgiver til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. rigsrevisorlovens § 17, stk. 1. Protokollat og relevante dele af beretningen sendes i høring over faktum og vurderinger hos det relevante departement. Rigsrevisionen vurderer, om ministeriets høringssvar giver anledning til justeringer.

Den endelige beretning indeholder Rigsrevisionens overordnede konklusion om hele statsregnskabet for ministerområderne samt sager, som Rigsrevisionen ønsker at orientere Statsrevisorerne om, idet de vurderes relevante for kontrollen med ministerierne og godkendelse af statsregnskabet.

Statsrevisorerne afgiver deres bemærkninger til beretningen og overgiver den herefter til Folketinget og den relevante minister, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 1.²⁹

3.2.2.1.2. Opfølgning på beretninger

Samtidig med beretningens oversendelse beder Statsrevisorerne om den pågældende ministers bemærkninger til sagen, jf. § 18, stk. 4 (§ 18, stk. 4-notat). Ministrene får herefter en frist til at redegøre for de problematikker, der bliver rejst i beretningen i en

²⁹ Kilde til afsnittet i sin helhed: www.rigsrevisionen.dk

ministerredegørelse, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 2. I redegørelsen skal det bl.a. adresseres, hvordan ministeriet vil imødekomme anbefalingerne i beretningen.

Rigsrevisionen afgiver på baggrund af ministerredegørelsen et opfølgningsnotat til Statsrevisorerne og ministeren. I notatet angiver Rigsrevisionen sin vurdering af ministrenes redegørelser til beretningen. Der tages i notatet stilling til, om ministrene har taget initiativer, der kan løse den kritik, som blev fremsat i beretningen. På den baggrund indstiller Rigsrevisionen til Statsrevisorerne, at sagen kan afsluttes, hvis alle anbefalinger er blevet adresseret tilfredsstillende.

Hvis der fortsat er udeståender, indstiller Rigsrevisionen, at sagen skal følges i regi af en kommende beretning om revisionen af statsregnskabet. Rigsrevisionens notat sendes til det pågældende ministerie dagen efter det oversendes til Statsrevisorerne. Statsrevisorerne orienterer ministeriet om Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger til notatet, herunder om Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens indstilling om at afslutte eller følge sagen.

Hvis Rigsrevisionen vælger at følge sagerne, følges de, indtil ministerierne og virksomhederne har løst problemerne. Fremdriften i sagerne vurderes hvert år. Sagerne bliver dog kun omtalt i de årlige beretninger, hvis der er afgørende nyt, eksempelvis hvis der ikke er tilstrækkelig fremdrift i sagen.

Ministerredegørelser og Rigsrevisionens opfølgningsnotater optages i Statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet, som afgives til Folketinget én gang årligt, og som danner baggrund for Folketingets godkendelse af statsregnskabet for det pågældende finansår, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 5.³⁰

3.2.2.2 *Større undersøgelser*

I tillæg til den årlige revision af statsregnskabet kan Rigsrevisionen foretage større undersøgelser af et område. En større undersøgelse er en revision, der gennemføres af Rigsrevisionen med henblik på at afgive en beretning til Statsrevisorerne i medfør af rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, eller § 17, stk. 2. En større undersøgelse kan angå ethvert forhold, som Rigsrevisionen har adgang til at efterprøve eller vurdere på grundlag af rigsrevisorloven eller særlige lovbestemmelser.

De større undersøgelser vedrører generelt forhold af særlig økonomisk eller principiel betydning eller forhold, som Statsrevisorerne ønsker belyst. Større undersøgelser kan derfor inddrage aspekter, der ikke indgår i de almindelige finansielle revisioner, juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner, som revisor skal udføre som led i opgaver med revision af et regnskab.³¹ Nogle af undersøgelserne relaterer sig til et enkelt ministeries økonomiske styring, mens andre undersøgelser koncentrerer sig om emner på tværs af ministerområder.

³⁰ Kilde til afsnittet i sin helhed: www.rigsrevisionen.dk

³¹ Standard for offentlig revision nr. 3, s. 3

3.2.2.2.1. Arbejdsmetode

En større undersøgelse starter med Rigsrevisionens beslutning om at igangsætte undersøgelsen eller med en anmodning fra Statsrevisorerne.

Undersøgelsen indledes med en forundersøgelse, som bl.a. har til formål at danne beslutningsgrundlaget for, om en større undersøgelse skal gennemføres, og i så fald hvordan den skal gennemføres.³² Herefter foretages selve undersøgelsen, som afrapporteres til den reviderede virksomhed i form af revisionsnotater, hvor resultaterne af revisionen og baggrunden herfor gennemgås.

Endelig afrapporteres undersøgelsen i et udkast til beretning til Statsrevisorerne. I beretningen besvares undersøgelsens hovedformål og eventuelle delmål og sendes i høring i det pågældende ministerie. Efter en eventuel tilpasning afgives den endelige beretning til Statsrevisorerne, som offentliggør beretningen med deres bemærkninger.³³

På samme måde som ved revisionen af statsregnskabet indebærer Rigsrevisionens arbejdsmetode en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål.

3.2.2.2.2. Opfølgning

Opfølgningen følger i det væsentlige opfølgningsprocessen vedrørende revisionen af statsregnskabet. Efter modtagelsen af ministerredegørelsen fremsender Rigsrevisionen således sine bemærkninger i et notat til Statsrevisorerne.

I notatet tages stilling til, om de foranstaltninger, som beretningen har givet ministeren anledning til at iværksætte, er tilfredsstillende. Hvis det er tilfældet, afsluttes beretningssagen med notatet. Hvis ministerredegørelsen ikke er tilfredsstillende, anføres det i notatet. Det angives, hvilke forhold Rigsrevisionen vil følge op på, og hvilke tiltag der skal tilvejebringes, før sagen kan afsluttes.

Hvis beretningssagen ikke afsluttes, skal Rigsrevisionen følge sagen i fortsatte notater, som omhandler de punkter i sagen, der ikke er blevet afsluttet. En sag afsluttes, når Rigsrevisionen og Statsrevisorerne er tilfredse med ministeriets initiativer.³⁴

³² Standard for offentlig revision nr. 3, s. 8

³³ Standard for offentlig revision nr. 3, s. 13

³⁴ Standard for offentlig revision nr. 3, s. 14

3.3 Regler og rammer for tjenesteforseelser

Som indledningsvist beskrevet ovenfor, har datagrundlaget i sagen nødvendiggjort en justering af Kammeradvokatens kommissorium således, at ansvarsvurderingen foretages på enheds- og funktionsniveau, men ikke på personniveau, som det oprindeligt blev aftalt i kommissoriet.

Ved vurderingen af, om der blandt ansatte på et bestemt enheds- eller funktionsniveau må antages at være begået en tjenesteforseelse, skal der tages afsæt i tjenesteforseelsesbegrebet sammenholdt med øvrig teori og praksis, jf. nærmere nedenfor.

En tjenesteforseelse foreligger i henhold til tjenestemandens § 10, hvis tjenestemanden ikke samvittighedsfuldt overholder de regler, som gælder for tjenesten, eller hvis han ikke såvel i som uden for tjenesten viser sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Bestemmelsens andet led udtrykker det såkaldte deorumkrav. Hvad der herved kræves, beror på en vurdering af den enkelte sags konkrete omstændigheder under inddragelse af de til enhver tid gældende adfærdsmønstre og karakteren og niveauet af vedkommendes stilling sammenholdt med grovheden af det passerede.

Overordnet kan der opstilles tre betingelser, som skal være opfyldt, før der foreligger en tjenstlig forseelse:

1. Der skal foreligge en objektiv tilsidesættelse af de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed,
2. tilsidesættelsen skal subjektivt kunne tilregnes vedkommende embedsmand som forsættelig eller uagtsom, og
3. tilsidesættelsen må være af en vis grovhed.

Det er i almindelighed antaget, at tjenestemandens § 10 finder analog anvendelse i forhold til overenskomstansatte embedsmænd.³⁵ Ved overenskomstansatte embedsmænd forstås i denne sammenhæng tillige offentlige chefer ansat i henhold til rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten.

3.3.1 *Objektiv tilsidesættelse af normer (pligter)*

En embedsmand skal overholde lovgivningen og de administrativt fastsatte retningslinjer, som gælder for stillingen. En objektiv tilsidesættelse af normer foreligger derfor, når en embedsmand har undladt at følge gældende retsregler, uanset om disse måtte angå forvaltningsretlige regler om sagsbehandling, hjemmelskrav, processuelle eller indholdsmæssige grundsætninger eller andet.

³⁵ Jens Peter Christensen m fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret og Folketingets Rolle*, 1. udgave 2002, side 251.

Om de nærmere forudsætninger for et disciplinært ansvar anførte forhørsledelsen bestående af fhv. højesteretsdommer Poul Sørensen, fhv. højesteretsdommer Peer Lorenzen og fhv. landsretspræsident Sven Ziegler i den tjenstlige undersøgelse af Tamilsagen følgende:³⁶

"Et disciplinært ansvar forudsætter et pligtstridigt forhold. Pligtforsømmelsen kan bestå i tilsidesættelse af udtrykkelige retsfor skrifter. Dette er imidlertid ingen betingelse for pålæggelse af disciplinært ansvar. Efter gældende ret kan en tjenestemand således utvivlsomt drages disciplinært til ansvar for tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger med hensyn til tjenstlige handle- og undladelsespligter, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed." (vores understregninger)

Videre anførte forhørsledelsen:

"Forhørsledelsen finder som allerede nævnt, at der kun bør pålægges et disciplinært ansvar for tilsidesættelse af pligter, der følger af tjenstemandsforholdets karakter, hvor der er det fornødne klare grundlag herfor."³⁷

Af DJØFs betænkning fra september 1993 om fagligt etiske principper i offentlig administration fremgår på side 240 følgende:

"Det giver sig selv, at de ansatte, når de virker på egen hånd, skal følge de retsregler, som gælder for arbejdet. I første række er det de regler, som gælder i forhold til borgerne. Hertil kommer de regler, som gælder om forholdet til andre myndigheder og om forholdet til de foresatte. Pligten til at adlyde ordrer er en reelig pligt.

De ansatte har pligt til af egen drift at sikre sig, at den virksomhed, som de udfører, er lovlig.

At pligten til at overholde loven gælder ubetinget betyder, at en retsregel kun kan fraviges, hvis man ved anvendelse af alment anerkendte juridiske principper må nå til det resultat, at reglen (i en bestemt henseende) fortrænges af en anden, typisk en

³⁶ Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 50. I kølvandet på den undersøgelsesrettens undersøgelse af den ulovlige nedprioritering af behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring af tamilske flygtninge fra Sri Lanka samt forsøg på at stoppe ombudsmandens undersøgelse af sagen blev der den 11. marts 1993 indledt en tjenstlig undersøgelse mod de involverede embedsmænd. Højesteretsdommer Poul Sørensen, retspræsident Peer Lorenzen og landsdommer Sven Ziegler blev udpeget som forhørsledere. Advokat Henrik Christrup blev udpeget som repræsentant for administrationen, og de involverede tjenstemænd havde under den tjenstlige undersøgelse haft bistand af bisiddere (i alle tilfælde advokater). Den tjenstlige undersøgelse skulle kortlægge, om der var grundlag for at søge et disciplinært ansvar gennemført mod embedsmændene. Der blev fundet grundlag for at rette et disciplinært ansvar mod departementschef Poul Lundbæk Andersen og afdelingschef Claus Tornøe. I modsætning hertil fandtes direktør Frederik Schydt ikke at have begået en tjenesteforseelse, mens kontorchef Johan Reimann efter indstilling udgik af undersøgelsen.

³⁷ Beretningen, side 53.

overordnet retsregel. De ansattes pligt til loyalt at følge den politiske ledelses ønsker er underordnet pligten til at overholde loven."

Handlinger eller undladelser, der primært hviler på skønsmæssige vurderinger, herunder afvejsninger og hensigtsmæssighedsbetragtninger, anses ikke i almindelighed at kunne betragtes som tjenesteforseelser, uanset om det efterfølgende måtte konstateres, at der har været udøvet et fejlskøn. Hvis fejlskønnet imidlertid skyldes, at sagen ikke har været oplyst tilstrækkeligt, vil der dog kunne foreligge et brud på den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om, at en myndighed er forpligtet til selv at oplyse sagen (officialmaksimen).

Det fremgår således af *Beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende Post- og telegrafvæsenet* fra 1985, side 958, at kommissionsdomstolen i "Postskandalen" ³⁸ lagde til grund, at:

"Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende kan således i almindelighed ikke udgøre det fornødne grundlag for disciplinærfølgning."

I tråd hermed fremgår det af *Undersøgel Kommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle* af Jens Peter Christensen m.fl., 1. udgave 2002 (herefter "JPC m.fl."), side 261, at:

"I almindelighed kan man formentlig sige, at det forhold, at en embedsmand på grund af manglende dygtighed har begået fejlskøn og udført dårligt arbejde, ikke er tilstrækkeligt til, at der foreligger en tjenstlig forseelse. For at noget sådant skal være tilfældet, skal der, som det rammende er blevet udtrykt, være tale om "kvalificeret udygtighed"."

Når der er tale om såkaldt "kvalificeret udygtighed", vil vedkommende embedsmand således kunne ifalde et tjenstligt ansvar. ³⁹ Til illustration heraf kan nævnes Tamilsagen, hvor forhørsledelsen fandt, at der var tale om kvalificeret faglig udygtighed, for så vidt angik departementschefen og den involverede afdelingschef, idet de begge som følge af alvorlig fejlbedømmelse af berostillelsens lovlighed havde udvist betydelig uagtsomhed. ⁴⁰

Selvom en tjenesteforseelse ikke kan tilregnes en embedsmand som forsætlig, kan der således godt være tale om en tjenstlig forseelse, når der er udvist tilstrækkelig kvalificeret udygtighed.

³⁸ En kommissionsdomstol blev ved lov nr. 85 af 17. marts 1982 nedsat i den såkaldte postskandalen i forbindelse med, at Rigs- og Statsrevisionen havde konstateret meget betydelige bevillingsoverskridelser i Post- og Telegrafvæsenet. Som formand for domstolen blev højesteretsdommer H. Funch Jensen udpeget, og som medlemmer blev overpræsident, tidligere departementschef i Indenrigsministeriet J.H. Zeuthen og professor, dr.polit. Anders Ølgaard udpeget. Undersøgelsen havde særligt til formål at klarlægge, om der kunne rejses et retligt ansvar mod de involverede embedsmænd og ministre. Alle blev imidlertid frikendt.

³⁹ JPC m.fl., side 275.

⁴⁰ Beretningen, side 89 og 103. Se note 3.

Et yderligere eksempel herpå findes i Spar Nord-sagen⁴¹, hvor den faglige direktørs indsats blev betragtet som mangelfuld, "idet den ikke levede op til de krav til faglighed og grundighed, som kunne stilles til ham som faglig direktør i Told- og Skattestyrelsen."⁴²

Det altovervejende udgangspunkt synes dog fortsat at være, at udygtighed i sig selv ikke bør give anledning til disciplinærfølgning.⁴³

Begrebet kvalificeret udygtighed skal i øvrigt ses i sammenhæng med kravet om tilregnelser og grovhed, der gennemgås nedenfor under afsnit 3.3.2.⁴⁴

3.3.2 *Kravet om forsæt eller uagtsomhed samt kravet om grovhed*

3.3.2.1 *Forsæt eller uagtsomhed (tilregnelser)*

For at udgøre en tjenesteforseelse skal den manglende eller mangelfulde udførelse af opgaven endvidere kunne tilregnes embedsmanden som forsætlig eller uagtsom.⁴⁵ En hændelig tilsidesættelse af retsregler i forbindelse med tjenesten er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjenesteforseelse.⁴⁶

Det forhold, at en embedsmand på grund af manglende kompetencer udfører sit arbejde utilstrækkeligt, medfører således ikke i sig selv, at der ifaldes et disciplinært ansvar, jf. også JPC m.fl., side 261, citeret ovenfor. Dog kan en sådan fejl føre til diskretionære reaktioner.⁴⁷

Hvorvidt der foreligger uagtsomhed, afgøres i praksis efter en individuel bedømmelse af, om embedsmanden med den viden og de kvalifikationer han besad, burde have handlet anderledes.

I den tjenstlige undersøgelse i forbindelse med Tamilsagen⁴⁸ fandt forhørsledelsen, at afdelingschef Claus Tornøes undladelse af at medvirke til, at den daværende justitsminister Erik

⁴¹ Beretning om indstilling i den tjenstlige undersøgelse i anledning af Spar Nord-sagen fra 1997, side 98. I kolvandet på den undersøgelsesrettens undersøgelse af Sparekassen Nordjyllands ulovlige skattefradrag for overtagelse af engagementer i Himmerlandsbanken blev der den 27. december 1994 indledt en tjenstlig undersøgelse mod de involverede embedsmænd. Landsdommer Preben Kistrup blev udpeget som forhørsleder, mens tidligere landsdommer og nuværende højesteretsdommer Lene Pagter Kristensen har bistået forhørslederen, og dommerfuldmægtig Morten Larsen var sekretær. Advokat John Petersen blev udpeget som repræsentant for administrationen, og de involverede tjenstemænd havde under den tjenstlige undersøgelse haft bistand af bisiddere (i alle tilfælde advokater). Den tjenstlige undersøgelse skulle klarlægge, om de pågældende embedsmænd havde gjort sig skyldige i tjenesteforseelser ved den 23. august 1993 at have givet Sparekassen Nordjylland tilsagn om et skattemæssigt hensættelsesbeløb til fradrag på kr. 173 mio. Der blev fundet grundlag for at rette et disciplinært ansvar mod kontorchef Jørgen Egelund, som dog allerede var blevet forflyttet til en anden stilling. De øvrigt involverede tjenstemænd enten blev frikendt eller alene havde alene begået mindre tjenesteforseelser, hvor irrettesættelse ifølge forhørslederen blev betragtet som den korrekte sanktion.

⁴² Beretningen, side 98.

⁴³ Se f.eks. Postskandalen (note 4) samt JPC i *Ministeransvar*, side 184.

⁴⁴ JPC m.fl., side 261.

⁴⁵ Se f.eks. FOB 1984.92.

⁴⁶ Se f.eks. JPC m.fl., side 262.

⁴⁷ Karsten Revsbech, *Forvaltningspersonalet*, 3. udgave 2012, side 100.

⁴⁸ Se note 3.

Ninn-Hansen utvetydigt blev gjort bekendt med den manglende lovlighed af berostillelsen af de tamilske familiesammenføringer, ikke kunne tilregnes departementschefen som forsætlig. Dog anførte forhørsledelsen ligeledes, at:

*"Selvom denne ikke kan tilregnes ham som forsætlig, har han ved sin alvorlige fejlbedømmelse af berostillelsens lovlighed udvist betydelig uagtsomhed."*⁴⁹

Selvom undladelsen således ikke kunne tilregnes afdelingschefen som forsætlig, fandt forhørsledelsen, at der var tale om en tjenesteforseelse, idet undladelsen beroede på et alvorligt fejlskøn, der kunne betragtes som uagtsomt.

I modsætning hertil udtalte forhørsledelsen følgende om kontorchef Frederik Schydts disciplinære ansvar:

*"Uanset at der således også for Frederik Schydts vedkommende er tale om, at hans vurdering af berostillelsens retlige karakter beror på et alvorligt fejlskøn, finder forhørsledelsen imidlertid, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at dette forhold ikke med rimelighed kan bebrejdes Frederik Schydt som tjenesteforseelse, der bør give anledning til nogen tjenstlig sanktion mod ham."*⁵⁰

3.3.2.2 Handlingens eller undladelsens grovhed

Der stilles i praksis krav om, at handling eller undladelse ligeledes må være af en vis grovhed, førend der kan antages at foreligge en tjenesteforseelse, som kan danne grundlag for en disciplinær forfølgning efter tjenestemandsløven.⁵¹

Kriteriet om grovhed beror i praksis på en sammensmeltning af hensyn til proportionalitet mellem den foretagne eller undladte handling og den mulige sanktion.

Det kan udledes af praksis, at vurderingen af, om en pligtforsømmelse har en tilstrækkelig grovhed, beror på et helhedsorienteret skøn, som omfatter både den subjektive og den objektive side af pligtforsømmelse.

Ved vurderingen må der ligeledes inddrages momenter som f.eks. de organisatoriske betingelser, som tjenestemanden virkede under samt karakteren af de underliggende hensyn, der fik tjenestemanden til at foretage en ansvarspådragende handling eller undladelse.

I *Offentligt ansatte chefers ansvar*, 1. udgave 1998, sammenfatter Jens Peter Christensen på side 37 f. kravet om grovhed således:

⁴⁹ Beretningen, side 102 f. Se note 3.

⁵⁰ Beretningen, side 111. Se note 3.

⁵¹ Se f.eks. Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 50.

"Sammenfattende kan man konstatere, at praksis fra kommissionsdomstolsundersøgelserne mv. såvel som fra de tjenstlige undersøgelser, der i visse tilfælde er blevet gennemført i tilslutning hertil, viser, at der ved vurderingen af, om der foreligger en tjenstlig forseelse, foretages en nuanceret helhedsbedømmelse på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder.

Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser – i form afforsæt eller uagtsomhed – anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand – med den viden og kvalifikationer, han havde – burde have handlet anderledes. Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som den objektive side af de begærede handlinger eller undladelser."

Til illustration af helhedsvurderingen kan eksempelvis henvises til den tjenstlige undersøgelse i anledning af Spar Nord-sagen, hvor undersøgelseslederen landsdommer Preben Kistrup skulle tage stilling til, om en kontorchef i Told- og Skattestyrelsen havde begået tjensteforseelser ved i to tilfælde at have meddelt et pengeinstitut tilsagn om den skattemæssige behandling af hensættelser. Undersøgelseslederen fandt, at de to tilsagn savnede lov hjemmel, men at der ikke var grundlag for at antage, at kontorchefen havde vidst, at dette var tilfældet, idet kontorchefen havde befundet sig i en retsvildfarelse.

Om det helhedsorienterede skøn i den pågældende undersøgelse skriver forhørslederen i Spar Nord-sagen⁵² følgende på side 49:

"Om en tilsidesættelse af retsregler i forbindelse med hvervets udførelse bør få disciplinære konsekvenser, må efter min opfattelse i det hele taget bero på et samlet skøn, hvori bl.a. må indgå følgende omstændigheder:

- Foreligger der en bevidst tilsidesættelse af lovgivningen?*
- Er afgørelsen truffet på et område med betydelig retlig usikkerhed?*
- Under hvilke betingelser er afgørelsen truffet?*
- Hvilke (saglige eller usaglige) hensyn motiverede afgørelsen?*
- Var der tale om manglende dygtighed hos den pågældende?"⁵³*
(vores understregninger)

⁵² Se note 7.

⁵³ Tilsvarende opregning findes i Lars Svenning Andersens redegørelse fra 1995 om eventuel disciplinærforfølgning mod personer i Skatteministeriet, s. 85.

I sagen lagde forhørslederen vægt på, at kontorchefen ikke var jurist, at han var bekendt med, at det var et almindeligt politisk ønske, at der så vidt muligt skulle findes en løsning på opståede bankkriser, samt at han fik forelagt sagerne under tidsmæssigt presserende omstændigheder.³⁴

Som følge af ovenstående konkluderede forhørslederen, at kontorchefen på grund af sin retsvildfarelse næppe selv havde været klar over den mangelfulde orientering af ledelsen, "og at han af samme grund heller ikke var opmærksom på, at han burde have indhentet yderligere skatteretlig ekspertise." Der var derfor ifølge forhørslederen ikke anledning til at gøre tjenstlige sanktioner gældende mod kontorchefen.³⁵

Af advokat Lars Svenning Andersens redegørelse fra 1993 om eventuel disciplinærforfølgning mod personer i Skatteministeriet fremgår om fejlskøn eller fejltagelser på side 84 ff. følgende:

"Er der tale om en af overordnede myndigheder eller ens foresatte fastlagt praksis, og er eller burde den pågældende tjenestemand være bekendt med, at denne praksis tilsidesættes, vil det normalt begrunde disciplinære sanktioner.

Er der derimod tale om usikkerhed om rækkevidden af gældende praksis, må det bero på et nærmere skøn over grovheden i fejlvurderingen, om denne kan begrunde, at der indledes disciplinærforfølgning. Det kan her spille en rolle, om tjenestemanden har søgt at dække sig ind ved at få konfirmeret tvivlsomme afgørelser hos sin foresatte eller hos kollegaer med specialviden på området.

Når det - som i nærværende sag - i en række tilfælde drejer sig om udmøntningen af den gældende praksis ved behandlingen af konkrete sager, må fejlen eller forsømmelserne være af en sådan karakter eller grovhed, at den må karakteriseres som ansvars-pådragende.

Er der tale om behandling af konkrete sager, hvor der ikke er en fast praksis, og hvor embedsmændene selv er med til at fastlægge denne, må der levnes spillerum for, hvorledes den konkrete sag mest hensigtsmæssigt loses. Netop inden for skatteretten er det ofte embedsmændene selv, der via de konkrete sager fastlægger praksis, og gores dette rimeligt og fornuftigt inden for lovens rammer, pådrages der ikke et tjenstligt ansvar.

Disse synspunkter gælder også, når der er tale om skønsmæssige vurderinger. Det kan være vurdering af, hvorvidt et tab er endeligt konstateret, eller vurdering af størrelsen af en skattemæssig eller regnskabsmæssig hensættelse. Sådanne afgørelser hviler på et vanskeligt og usikkert skøn, hvor der må levnes den kompetence embedsmand et ganske betydeligt spillerum, uden at et tjenstligt ansvar kommer på tale.

³⁴ Beretningen, side 49 f. Se note 7.

³⁵ Ibid., side 50.

[...]

Er problemstillingen simpel og juraen klar, vil en fejl som udgangspunkt være mere graverende end i de tilfælde, hvor regelgrundlaget og rækkevidden af praksis er usik-ker."

Ved vurderingen af, om der forelå tjenstlige forseelser, blev der lagt vægt på;

"at ordlyden af budgetvejledningen rejste tvivl om bestemmelsens rækkevidde,

at de pågældende personer i DSB ikke var sagkyndige i relation til leasingaftaler,

at DSB tidligere havde indgået sådanne aftaler uden godkendelse fra bevilgende myn-digheder og endelig,

*at der var handlet ud fra en fra politisk side klar tilkendegiven forudsætning om for-bedring af budgettet, der ikke kunne opnås gennem køb, men derimod gennem leasing af færger."**

At pligtforsømmelsen skal være af en vis grovhed, før en tjenestemand idømmes straf, un-derstøttes også af "redegørelsen om evt. disciplinærfølgning mod personer i DSB" (M/F Ask og M/F Urd - sagen).⁵⁷ I redegørelsen blev det på side 117 ff. antaget, at samarbejdsaf-talerne med Blæsbjerg blev indgået i strid med budgetvejledningens leasingbestemmelse, men at dette under de helt konkrete omstændigheder næppe kunne anses for kritisabelt.

I den forbindelse blev bl.a. følgende anført i redegørelsen:

"På trods af, at indgåelsen af aftalerne således savnede hjemmel, kan det næppe an-ses for kritisabelt, at DSB accepterede samarbejdsaftalerne. Formålet med reglen i budgetvejledningen afsnit 51.11.9 giver sig ikke klart til kende i formuleringen af be-stemmelsen. Ordlyden i budgetvejledningen tillægger det (alene) vægt, om leasingpe-rioden er kortere end færgernes "levetid".

[...]

I denne situation kunne det næppe kræves, at DSB, der er sagkyndige vedrørende rederivirksomhed, men ikke særligt sagkyndige i relation til leasingaftaler, fik gen-nemført en egentlig juridisk og økonomisk vurdering af samarbejdsaftalerne i relation til budgetvejledningen.

⁵⁶ Beretningen, side 90 f.

⁵⁷ Som følge af undersøgelser af DSB's overtrædelse af bevillingsreglerne ved ikke at oplyse bevillingsmyndighederne, at der var problemer med nærmere bestemte leasingaftaler, blev advokat Lars Svenning Andersen den 31. oktober 1994 om en redegørelse om eventuel disciplinærfølgning mod personer i DSB mv. Svenning Andersen endte med at konstatere, at han ikke kunne anbefale, at der blev rejst tjenestemandssager over for nogen af de personer i DSB, der var omfattet af redegørelsen.

Hertil må føjes, at DSB som nævnt tidligere havde indgået leasingaftaler uden godkendelse fra de bevilgende myndigheder, og at der derfor internt i DSB var skabt en formodning for, at sådanne leasingaftaler lovligt kunne indgås.”⁵⁸

Således kan uklarhed om reglers formål og indhold medføre, at der ikke kan/bør gøres et tjenstligt ansvar gældende mod de involverede embedsmænd.

3.3.3 *Information opad i organisationen*

Der påhviler enhver embedsmand og chef en pligt til at informere opad i organisationen i det omfang, der måtte være behov for det.

Denne forpligtelse udspringer af den sandhedspligt, som påhviler offentligt ansatte.⁵⁹ Fortielse antages at udgøre en lige så stor pligtforsømmelse som afgivelse af urigtige oplysninger.

Om pligten til at informere opad i organisationen har Folketingets Ombudsmand i FOB 2000.535 bl.a. udtalt følgende:

”Det er almindeligt antaget, at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforsvarlige forhold.

[...]

Opstår der en fagligt uforsvarlig situation, antages det, at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse...”

Manglende overholdelse af pligten til at informere relevante overordnede beslutningstagere og i sidste ende ressortministeren om problemstillinger af betydning for myndighedens dispositioner er af Højesteret i en sag om manglende gennemførelse af kommunalt tilsyn blevet bedømt som grov misligholdelse, der med rette medførte afskedigelse.

Højesteret udtalte således i præmisserne i dom afsagt den 21. januar 2009 (U 2009.999 H):

”Højesteret finder, at D som overste forvaltningschef i flere tilfælde har tilsidesat sine tjenesteplichter. Han sørgede således ikke for, at der i Sundhedsforvaltningens indstilling til Sundheds- og Omsorgsudvalget i august 2002 udtrykkeligt blev gjort opmærksom på, at forvaltningen ikke forventede i 2002 at gennemføre det lovpligtige antal tilsyn på plejehjemmene eller at gennemføre det udvidede tilsyn, som Borgerrepræsentationen havde besluttet. Han sørgede heller ikke for, at

⁵⁸ Redegørelsen, side 117 f.

⁵⁹ Se f.eks. *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen* – Kodex VII, Finansministeriet 2015, side 27.

Borgerrepræsentationen i august 2002 som et 'at-punkt' fik forelagt et forslag til beslutning om, hvorledes kommunen skulle forholde sig til en manglende gennemførelse af tilsynene. D sikrede endvidere ikke i efteråret 2002, at de pligtige tilsyn blev prioriteret som en opgave, der nødvendigvis skulle gennemføres, men godkendte tværtimod en 'neddrosling'. Endelig gav han med sin redegørelse af 5. maj 2003 en urigtig fremstilling af den viden, han havde haft om den manglende gennemførelse af tilsynene og af rollefordelingen i direktionen. Det, der kan bebrejdes D, er således en åbenbar lovovertrædelse på et område, som måtte anses for politisk følsomt, en klar tilsidesættelse af pligten til loyalt at betjene de politiske beslutningstagere samt en tilsidesættelse af den sandhedspligt, der påhvilede ham som forvaltningschef, og i den forbindelse et alvorligt illoyalt svigt i forhold til den øvrige direktion." (vores understregninger)

3.3.4 *Betydningen af travlhed og arbejdspres*

Ved vurderingen af, om der foreligger en tjenesteforseelse, inddrages en lang række momenter, herunder bl.a. travlhed og arbejdspres.

I *Offentligt ansatte chefers ansvar* skriver Jens Peter Christensen på side 38 således følgende:

"Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der - i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf - inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejdspres embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse der måtte knytte sig til den pågældende sag og karakteren af de hensyn, der motiverede de pågældende handlinger eller undladelser." (vores understregninger)

At arbejdspres og travlhed indgår i den samlede vurdering af, om der er begået en tjenesteforseelse, understøttes også af den tjenstlige undersøgelse,⁶⁰ der fulgte i kølvandet på sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet.⁶¹

Om sagen fremgår af JPC m.fl. på side 266 således bl.a., at forhørslederen, fhv. højesteretsdommer Frans Weber, ved vurderingen af, om regionschef Hans Westerberg havde begået en tjenesteforseelse ved igennem flere måneder at have undladt at orientere ministeren om,

⁶⁰ Beretning om tjenstlig undersøgelse mod regionschef Hans Westerberg fra 1994.

⁶¹ En kommissionsdomstol blev den 7. marts 1990 nedsat for at undersøge spørgsmålet om uhjemlet overførsel af edb-udgiver fra finansåret 1988 til finansåret 1989 i strid med bevillingsreglerne samt spørgsmålet om ministerens eventuelle mangelfulde information af Folketinget. Landsdommer Knud Aksel Knudsen blev udpeget som dommer, mens advokat Henrik Vilttoft blev beskikket som repræsentant for det offentlige, og fuldmægtig i Justitsministeriet Finn Morten Andersen blev udpeget som sekretær for kommissionsdomstolen. Undersøgelsen havde særligt til formål at klarlægge, om der kunne rejses et retligt ansvar mod de involverede embedsmænd og skatte- og økonomiministeren Anders Fogh Rasmussen. Kommissionsdomstolen endte med at udtale kritik af skatte- og økonomiministeren. Domstolen fandt endvidere, at der var grundlag for at gøre et disciplinært ansvar gældende mod fem embedsmænd.

hvor alvorlig den budgetmæssige situation var, bl.a. lagde vægt på, at direktøren havde været udsat for en stor arbejdsmæssig belastning.

At enhver form for travlhed og arbejdspress ikke er tilstrækkeligt til at fritage embedsmanden for ansvar, understøttes omvendt af den tjenstlige undersøgelse i anledning af Spar Nord-sagen. I sagen fandt forhørslederen således, at det på trods af det sene tidspunkt og sagens hastende karakter måtte bebrejdes told- og skattedirektøren, at han ikke tilvejebragte og gennemgik Bornholmersagens akter, idet forhørslederen bl.a. udtalte følgende:

”Under hensyn til den vægt, der må lægges på lovmæssig forvaltning og grundighed i sagsbehandlingen, finder jeg, at det kan bebrejdes Jarlov som en tjensteforseelse, at han ikke sørgede for, at Bornholmerbanksagens akter blev bragt til veje og gennemgået, forinden Told- og Skattestyrelsen imodekom sparekassens krav.”⁶²

Forhørslederen fandt dog kun, at der var tale om ”en mindre tjensteforseelse”, som højest kunne give anledning til en irettesættelse, idet han havde vægt på de vanskelige omstændigheder, hvorunder der skulle træffes en afgørelse samt det pres, som lå i hele situationen.⁶³

I Spar Nord-sagen⁶⁴ kunne det på samme vis ikke fritage den faglige direktør for ansvar, at han ifølge sin forklaring ikke havde arbejdet ”optimalt” den pågældende nat, idet forhørslederen fandt, at han burde have gjort udtrykkeligt opmærksom herpå, såfremt han af helbredsmæssige eller andre grunde ikke anså sig i stand til at deltage i beslutningsprocessen på sædvanlig måde.⁶⁵

3.3.5 Organisatoriske systemfejl

Det kan undertiden være nødvendigt at vurdere, om der har været begået fejl af den pågældende forvaltning, uden at der rettes et ansvar mod enkeltpersoner.⁶⁶

I Postskandalen⁶⁷ fandt kommissionsdomstolen, at der var sket fejl og forsømmelser, men konkluderede imidlertid, at der ikke kunne gøres et retligt ansvar gældende mod nogen af de involverede embedsmænd og ministre.

Kommissionsdomstolen udtalte bl.a., at det havde betydning, at de involverede ministre kun havde haft forholdsvis korte funktionsperioder. I den forbindelse bemærkede domstolen, at dette havde betydning, ”fordi det efter sagens natur må kræve en vis længere

⁶² Beretningen, side 95.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Se note 7.

⁶⁵ Beretningen, side 98. Se note 7.

⁶⁶ JPC m. fl., side 79.

⁶⁷ Se note 4.

funktionsperiode at opnå et sådant kendskab til forholdene i P & T [Post- og Telegrafvæsenet], at det kan danne grundlag for selvstændige initiativer.”⁶¹ (vores tilføjelser)

Tilsvarende betragtninger må kunne anføres om embedsmænds pligt til at foretage selvstændige initiativer. I forbindelse med vurderingen af, om der foreligger tjenesteforseelser, må det således spille en rolle, om der har været hyppig udskiftning af embedsmænd.

Endvidere må det spille en rolle, om der er tale om en organisation, der hyppigt har undergået ændringer mv.

I *Ministeransvar* af Jens Peter Christensen sammenfattes beretningens konklusioner bl.a. således på side 181 f.:

”Kritikkens essens var – ganske som Statsrevisorerne havde været det i deres bemærkninger af 19. august 1981 til Rigsrevisionens beretning af 6. august 1981 – at en lang række elementære grundsætninger for forsvarlig økonomisk styring af en stor virksomhed var blevet tilsidesat med deraf følgende merforbrug.

Meget uklare ledelses- og kompetenceforhold i kombination med udpræget mangel på de nødvendige økonomiske styringsinstrumenter i form af budget-, regnskabs- og produktivitetmålingsystemer samt stærkt kritisabel mangel på styring af produktions- og arbejdsforholdene udgjorde kernen i domstolens kritik.

[...]

I sin ansvarsvurdering konstaterede kommissionsdomstolen, at de af domstolen anførte kritikpunkter indeholdt forhold, der måtte betegnes som fejl og forsømmelser. For embedsmændenes vedkommende fandt domstolen imidlertid ikke, at der var grundlag for at antage, at der forelå strafbare eller erstatningspådragende forhold. Domstolen fandt heller ikke, at der forekom fejl og forsømmelser, der kunne give anledning til, at et tjenstligt ansvar i form af disciplinærfølgning blev søgt gennemført.”

I fortsættelse af, at alle involverede ministre og embedsmænd blev frifundet for tjenstligt ansvar i Postskandalen, kan det konstateres, at der i tilfælde af ”organisatoriske systemfejl” som udgangspunkt og alt andet lige ikke vil kunne gøres et individuelt ansvar gældende mod de involverede embedsmænd.

⁶¹ Beretningen, side 951 f.

3.3.6 *Sammenfatning*

Sammenfattende skal der således ved fastlæggelsen af, om der foreligger en tjenstlig forseelse, foretages en nuanceret helhedsbedømmelse på grundlag af de konkrete omstændigheder. Det er en forudsætning, at de tre betingelser, som er gennemgået ovenfor, er opfyldt.

Det skal i den forbindelse understreges, at kravet om, at der foreligger en objektiv tilside-sættelse af pligter,⁶⁹ skal være understøttet af arbejdsgiveren. Arbejdsgiveren skal således have et tilstrækkeligt klart grundlag for at hævde, at den pågældende embedsmand har foretaget en tjensteforseelse.⁷⁰

4. ANSVARSVURDERING FOR DE RESPEKTIVE PERIODER

PwC har som anført i afsnit 2.3.1.3 identificeret 13 kontrolsvagheder, som formodes at have været direkte eller indirekte anvendt af BN i forbindelse med hendes besvigelser.

PwC har derudover konstateret, at den væsentligste årsag til, at det har været muligt for BN at gennemføre de formodede besvigelser er, at der har manglet funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at ændre i tilskudsmodtagernes stamdata, herunder kontonumre og personer, der kan foranledige betaling til tilskudsmodtagere gennem TAS.⁷¹

Dette helt grundlæggende forhold er sammenfaldende med den kontrolsvaghed, PwC beskriver som kontrolsvaghed nr. 1.⁷² Denne kontrolsvaghed har således en særlig karakter i forhold til de øvrige 12 kontrolsvagheder, da den har været selve omdrejningspunktet for BN's uretmæssige overførsler. I det følgende anvender vi, i overensstemmelse med PwC's terminologi, betegnelsen kontrolsvaghed nr. 1 om dette forhold, selvom denne svaghed, som nævnt, har en særlig karakter i forhold til de øvrige 12 kontrolsvagheder.

Det er PwC's vurdering, at denne kontrolsvaghed nr. 1 har eksisteret siden implementeringen af TAS i 2008. Som en konsekvens af denne konstatering, vurderer vi, at det er en fejl, at TAS siden it-systemets implementering har været indrettet på en måde, så regnskabsbekendtgørelsens principper for funktionsadskillelse i realiteten har kunnet omgås ved, at BN både kunne ændre i stamdata og iværksætte udbetalinger, uden at der var en kompenserende kontrol heraf.

Da PwC ikke udtaler sig om det historiske kontrolmiljø før 2008⁷³ og dermed ikke afdækker, om kontrolsvaghed nr. 1 eller de øvrige 12 kontrolsvagheder har gjort sig gældende før implementeringen af TAS, påvirker det vores vurdering af ansvar i perioden forud for 2008.

⁶⁹ Der henvises til gennemgangen af kravet i afsnit 2.1.

⁷⁰ Se f.eks. det af forhørsledelsen anførte i Tamilsagen, som er gennemgået ovenfor under afsnit 2.1.

⁷¹ PwC's rapport, pkt. 1.30

⁷² PwC's rapport, figur 4

⁷³ PwC's rapport, pkt. 1.26

Vi har i forhold til vores vurdering vedrørende perioden 2008-2018 lagt til grund, at kontrolsvagthed nr. 1 blev relevant allerede i forbindelse med implementeringen af TAS i 2008, hvor kimen til de efterfølgende problemer blev lagt. Kontrolsvagthed nr. 1 er også ansvarsmæssigt relevant for perioden efter 2008, da det må vurderes, om det har været ansvarspådragende, at denne kontrolsvagthed ikke blev opdaget, eller at den blev imødegået ved en styrkelse af de øvrige 12 kontrolsvagheder.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ansvar for besvigelserne, ville det som udgangspunkt også være relevant at inddrage de skriftlige forretningsgange for at vurdere kvaliteten af disse og i tilknytning hertil afdække, om de har været utilstrækkelige eller tilstrækkelige, men ikke været fulgt. Imidlertid har PwC ikke foretaget en vurdering af en mulig sammenhæng mellem beskrivelserne i de skriftlige forretningsgange og de konstaterede kontrolsvagheder samt BN's besvigelsermetoder.

Herefter har vi ikke det fornødne grundlag for at foretage en ansvarsvurdering ved inddragelse af de skriftlige forretningsgange.

Endelig indgår det i en ansvarsvurdering, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende efterlevelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål. Endvidere kan manglende efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger efter omstændighederne være ansvarspådragende.

4.1 Ansvarsvurdering for PAS-perioden (2000 - 2007)⁷⁴

Perioden 2000-2007 er kendetegnet ved, at tilskudsadministrationen, hvor BN var ansat, anvendte det puljeadministrative it-system (PAS) i forbindelse med udmøntning af tilskud.

I PAS-perioden har tilskudsadministrationen været placeret i henholdsvis Den Sociale Sikringsstyrelse (2000-2002) og Socialministeriets departement (2002-2007). Disse to perioder vil derfor blive behandlet i hvert sit afsnit i det følgende.

For hver periode gennemgås organiseringen af tilskudsadministrationen, herunder en beskrivelse af de interne forretningsgange; Rigsrevisionens kritik og bemærkninger i perioden; en redegørelse for departementets tilsyn i relevante perioder og afslutningsvis foretages en samlet ansvarsvurdering for den afgrænsede periode.

⁷⁴ PAS-systemet blev indført på et tidligere tidspunkt. Nærværende rapport vedrører imidlertid kun perioden 2000-2018.

Under perioden, hvor tilskudsadministrationen var forankret i Den Sociale Sikringsstyrelse (2000-2002), vil der blive redegjort for den skriftlige påtale, som BN modtog i 2000.

4.1.1 Ansvarsvurdering – Den Sociale Sikringsstyrelse (2000-2002)

4.1.1.1 Organisering i perioden 2000-2002

4.1.1.1.1 Tilskudsadministrationen

Tilskudsadministrationen var i ovennævnte periode placeret i Den Sociale Sikringsstyrelse under Socialministeriets ressort indtil den 31. januar 2002, hvorefter den pr. 1. februar 2002 blev flyttet til Socialministeriets departement.

Den Sociale Sikringsstyrelse blev oprettet i 1992, og var en styrelse under Socialministeriet.⁷⁵

Som led i en omstrukturering af Socialministeriet blev tilskudsadministrationen pr. 1. januar 1998 flyttet fra Socialministeriets departement til Den Sociale Sikringsstyrelse.⁷⁶ Socialministeriets organisation er pr. august 2001 beskrevet i følgende figur fra Socialministeriets ministerieinstruks⁷⁷:



Det har ikke været muligt at fremskaffe et organisationsdiagram for Den Sociale Sikringsstyrelse i hele den pågældende periode, hvilket betyder, at der ikke er skabt fuld klarhed over, hvordan arbejdet med tilskudsadministrationen nærmere blev organiseret i denne periode, jf. dog nærmere nedenfor om oplysninger fra ministerie- og regnskabsinstrukser, Socialministeriets telefonbøger og en tidligere kontorchef.

⁷⁵ Regnskabsinstruks for Den Sociale Sikringsstyrelse 2000, s. 4, pkt. 1.1.

⁷⁶ Brev af 19. august 1997 til BN fra Finn Mortensen vedrørende flytning til Den Sociale Sikringsstyrelse.

⁷⁷ Ministerieinstruks for Socialministeriet, august 2001 s. 4.

Den Sociale Sikringsstyrelse disponerede over de puljer og forsøgsordninger, der var optaget på Socialministeriets område på finansloven. Derudover administrerede styrelsen en række drifts- og tilskudsbevillinger.⁷⁸ Kirsten Thorball var direktør i styrelsen i perioden 2000-2002.

Tilskudsadministrationen blev varetaget af "Puljekontoret" med Gunnar Poulsen som kontorchef.⁷⁹ Søren Keldorff var kontorchef i styrelsens sekretariat, der bl.a. stod for budget, IT, regnskab og organisation i styrelsen.⁸⁰

Styrelsens regnskabsføring blev varetaget af Regnskabssektionen, der organisatorisk hørte under styrelsens sekretariat. Sekretariatschefen var den overordnede ansvarlige for Regnskabssektionen, hvilken sektion til dagligt blev ledet af regnskabslederen. Således fremgår det af regnskabsinstruksen for Den Sociale Sikringsstyrelse for 2000, at:

*"Regnskabsføringen, lønanvisningen og øvrige kasseforretninger vedrørende de bevillinger, som styrelsen disponerer over, varetages af Regnskabssektionen, der organisatorisk er en afdeling i styrelsens sekretariat. Sekretariatschefen har det overordnede ansvar for Den Sociale Sikringsstyrelses regnskabsvæsen, hvis daglige leder er regnskabslederen."*⁸¹

Det er - i overensstemmelse med ovenstående - oplyst af en tidligere ledende medarbejder i Puljekontoret, at tilskudsadministrationen i perioden alene varetog administrative opgaver. Vedkommende har herom forklaret, at:

"Tilskudskontorets opgaver var alene af administrativ karakter. Dette omfattede bl.a. udarbejdelse af ansøgningsmateriale, information om ansøgningspuljer, udbetaling af tilskud, godkendelse af regnskaber samt kontrol med finanslovsbevillinger.

Fagkontorerne i Departementet var ansvarlig for den faglige udvælgelse af projekter m.v., herunder vurdering af det socialfaglige udbytte af projekter samt puljer. Fordeling af midlerne var i sidste ende fagkontorerne ansvar - herunder forelæggelse for ministeren. Tilskudskontoret deltog f.eks. ikke i fordelingsmøder vedr. Satspuljen.

Der var således en klar ansvarsfordeling vedrørende henholdsvis det faglige og det administrative niveau på Tilskudsområdet

⁷⁸ Regnskabsinstruks for Den Sociale Sikringsstyrelse 2000, s. 4, pkt. 1.3.

⁷⁹ Regnskabsinstruks for Den Sociale Sikringsstyrelse 2000, s. 4, pkt. 1.2.

⁸⁰ Socialministeriets telefonbog for 2000.

⁸¹ Regnskabsinstruks for Den Sociale Sikringsstyrelse 2000, s. 4, pkt. 1.3.

I Socialministeriet var Tilskudskontoret organisatorisk placeret med reference til skiftende Afdelingschefer. I Den Sociale Sikringsstyrelse med reference til Direktøren.”⁴²

Den tidligere ledende medarbejder har videre oplyst om ansvaret for administration, udbetalinger og opfølgningen af satspuljemidler i perioden, at:

”Det overordnede ansvar for Satspuljemidlerne var placeret hos ledelsen i Ministeriet.

Ansvar for den faglige opfølgning af satspuljemidlerne var placeret i Departementet – konkret i de enkelte fagkontorer. Dette omfattede ansvaret for evaluering af de konkrete projekter samt ansvaret for evaluering af de enkelte tilskudsordninger.

Ansvar for den daglige administration var placeret i Puljekontoret. For en bevilling kunne igangsættes forudsatte det dog – som tidligere nævnt – besked/godkendelse herom fra Departementet. Udbetalinger krævede frigørelse i bogholderiet.

*Den regnskabsmæssige opfølgning var placeret i Budgetkontoret/Sekretariatet”.*⁴³

I perioden 2000-2002 var Finn Mortensen departementschef for Socialministeriets departement. Thomas Børner var afdelingschef for Kontant- og aktiveringsområdet, mens Helle Birkman Smith var sekretariatschef. Desuden var Johnny Bjarking, den kommende it-chef, ansat som chefkonsulent i it-sektionen, ligesom Knud Hagensen og efterfølgende Birgitte Olesen var kontorchefer i departementets budgetkontor.⁴⁴

Om den nærmere rollefordeling mellem de enkelte enheder, har den tidligere ledende medarbejder oplyst følgende:

”I forbindelse med Puljekontorets etablering blev stort set samtlige tilskudsordninger placeret i kontoret. Kontoret var ansvarlig for:

- orientering til ansøgere*
- modtagelse af ansøgninger*
- udsendelse af bevillings- og afslagsbreve*
- udbetaling af tilskud*
- indhentelse og godkendelse af regnskaber*
- indhentelse af evalueringer fra tilskudsmodtager*
- lobende dialog med tilskudsmodtagerne om administrative spørgsmål*

⁴² Svar af 8. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

⁴³ Svar af 7. december 2018 på Kammeradvokatens supplerende spørgsmål.

⁴⁴ Socialministeriets telefonbøger for 2000-2002.

*Udviklingskontoret samt andre fagkontorer med tilskudsordninger var ansvarlig for: de overordnede socialpolitiske formål med tilskudsordningerne, herunder afgrænsning af målgruppe samt ønskede effekter af indsatsen
vurdering af ansøgningerne
fordeling af midlerne - samt forelæggelse af indstillinger til godkendelse af ministeren
gennemgang og vurdering af afrapportering fra tilskudsmodtagerne
overordnet evaluering af de enkelte tilskudsordninger*

*Budgetkontoret var ansvarlig for:
de økonomiske rammer for de enkelte tilskudsordninger
finansiell afrapportering
regnskabsmæssige opfølgning
standard bevillings- og afslagsbreve til tilskudsmodtagerne”⁴⁵*

Vedkommende har om sine egne arbejdsopgaver i perioden forklaret følgende:

”Som chefkonsulent og [...] var mine opgaver bl.a. at have det ledelsesmæssige ansvar i Tilskudskontoret. Herudover var mine opgaver at sikre et godt samarbejde mellem Tilskudskontoret og fagkontorerne i Departementet samt at sikre at tilskudsordningerne blev administreret korrekt.”⁴⁶ (vores skarpe parentes)

4.1.1.1.2. BN's ansættelsesforhold i perioden 2000-2002

I perioden 2000-2002 var BN ansat som kontorfunktionær i Den Sociale Sikringsstyrelse, hvor hun varetog tilskudsadministrative opgaver. Det har ikke været muligt at finde materiale vedrørende BN's ansættelsesforhold ud over det i personalesagen nævnte.

Det fremgår af BN's personalesag, at BN i august 2000 modtog et engangsvederlag på 6.000 kr. begrundet i [REDACTED]

[REDACTED] I november 2001 blev BN tildelt et engangsvederlag på 3.500 kr. for [REDACTED]

4.1.1.1.3. Den skriftlige påtale i 2000

[REDACTED]
[REDACTED]

⁴⁵ Svar af 7. december 2018 på Kammeradvokatens supplerende spørgsmål.

⁴⁶ Svar af 8. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Det kan således lægges til grund, at de i påtalen omhandlede forhold, ikke gav anledning til nogen mistanke om BN's besvigelser, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.1.1.2 Skriftlige forretningsgange i perioden 2000-2002

PwC har ikke behandlet de skriftlige forretningsgange for perioden 2000-2002. For at give et overordnet indblik i, hvilke skriftlige forretningsgange der fandtes for tilskudsadministrationen i perioden, har vi til brug for nærværende undersøgelse fundet det hensigtsmæssigt

at referere fra Den Sociale Sikringsstyrelses regnskabsinstruks for 2000, hvor særligt bilag 6 til instruksen er relevant for tilskudsadministrationens forretningsgange.

Regnskabsinstruksen beskriver indledningsvis, at PAS er et "Oracle" baseret system til udbetaling af tilskud, og at kontorchefen for tilskudsadministrationen eller den vedkommende bemyndiger dertil havde ansvaret for systemets funktionalitet, sikkerhedsregler, registerforskrifter mv.⁸⁷ Det bemærkes, at der ifølge regnskabsinstruksen fandtes et sikkerhedsreglement til PAS, som var vedhæftet instruksen som bilag 6.1.⁸⁸ Det har ikke til brug for denne undersøgelse været muligt at fremskaffe dette bilag.

Bilag 6 til Den Sociale Sikringsstyrelses regnskabsinstruks beskriver forretningsgangene ved oprettelse af tilskudsmodtagere og udbetaling af tilskudsadministrationens bevillinger. Ifølge bilaget skulle der bl.a. være funktionsadskillelse mellem de medarbejdere, der indtastede stamdata og de medarbejdere, der iværksatte udbetalinger, udbetalingslisten skulle kontrolleres og underskrives dagligt inden oversendelse til bogholderiet, ligesom de akkumulerede udbetalinger skulle afstemmes månedligt. Derudover indeholder bilaget et krav om, at udbetalinger uden om PAS skulle godkendes og underskrives af en kontorchef.

I regnskabsinstruksen er det ligeledes anført, at bogholderiet efter modtagelsen af udbetalingslisten kontrollerede, at der var overensstemmelse mellem denne og den elektroniske overførsel i SCR (Statens Centrale Regnskab). Herefter præfrigav bogholderiet betalingen, der efterfølgende blev endeligt frigivet i styrelsens "kasse". Såfremt der var fejl i den elektroniske overførsel, foretog bogholderiet en manuel rettelse i SCR, således at de anviste betalinger svarede til udskriften fra PAS-systemet.⁸⁹

Om tildelingen af it-rettigheder har en tidligere ledende medarbejder, ud fra bedste hukommelse, skriftligt til os beskrevet, at én og samme person kunne oprette en udbetalingsanmodning og godkende udbetalingen, og at styrelsens sekretariat havde ansvaret for rettigheder til "it-systemet", hvorved det må antages, at vedkommende refererer til PAS. Således har vedkommende forklaret følgende:

"Som jeg husker det, var ansvaret for rettigheder til it-systemet placeret i Sekretariatet.

Ved ansættelse af ny medarbejder udfyldtes en blanket med angivelse af, hvilke it-rettigheder, den pågældende skulle have. Herunder hvilke it-systemer pågældende skulle have adgang til.

Blanketten blev herefter afleveret til Sekretariatet. Efterfølgende blev rettighederne tildelt.

⁸⁷ Regnskabsinstruks for sikringsstyrelsen 2000, s. 26-27.

⁸⁸ Regnskabsinstruks for sikringsstyrelsen 2000, s. 26-27.

⁸⁹ Regnskabsinstruks for sikringsstyrelsen 2000, s. 26-27.

Der var - som jeg husker det - procedurer/vejledninger for, hvilke typer arbejdsopgaver, der gav adgang til hvilke it-systemer.

Jeg mener, at samme person kunne oprette en udbetalingsanmodning og godkende selve udbetalingen. Udbetalingen skulle herefter frigøres af bogholderiet.

*Regnskab for de enkelte ordninger - på finansloven - var placeret i Budgetenheden. Dette regnskab blev udarbejdet på baggrund af informationer om økonomi fra Tilskudskontoret om de enkelte tilskudsordninger.*⁹⁰

Den tidligere ledende medarbejder har ligeledes beskrevet, at der, så vidt vedkommende kan huske, løbende skete justeringer og forbedringer af PAS, herunder f.eks. at det blev muligt at registrere modtagelse af regnskaber, og at der blev implementeret rykkerprocedurer for bl.a. regnskaber og afrapportering.⁹¹

Selvom den i bilag 6 indeholdte skriftlige forretningsgang umiddelbart forekommer detaljeret, så kan vi ikke på baggrund af PwC's revisionsundersøgelse vurdere, om den rent faktisk var utilstrækkelig, eller om den var tilstrækkelig, men ikke blev fulgt.

4.1.1.3 Rigsrevisionens bemærkninger i perioden 2000-2002

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ansvar for BN's besvigelser, er det relevant at vurdere, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende efterlevelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål. Endvidere kan manglende efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger efter omstændighederne være ansvarspådragende.

Indledningsvis bemærkes, at PwC i deres rapport har taget afsæt i Rigsrevisionens notat af 12. november 2018, som vedrører revisioner af tilskudsområdet i perioden 2002-2017.⁹² PwC har således ikke forholdt sig til nærværende periode.

I perioden 2000-2002 kom Rigsrevisionen med kritik af og anbefalinger vedrørende Socialministeriets område, herunder tilskudsadministrationen. Der vil i det følgende mere

⁹⁰ Svar af 8. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål

⁹¹ Svar af 7. december 2018 på Kammeradvokatens supplerende spørgsmål

⁹² PwC's rapport pkt. 1.36

overordnet blive inddraget bemærkninger fra Rigsrevisionens beretninger af relevans for tilskudsadministrationen.

Rigsrevisionen bemærkede således i år 2000 vedrørende kontrolhandlingerne i tilskudsadministrationen, at der på en enkelt sag ikke forelå den nødvendige dokumentation for korrekt udbetaling af tilskud.⁹³

Rigsrevisionen bemærkede dog, at de fleste af departementets forretningsgange ”i det væsentlige er velfungerende”, og at ministeriet til Rigsrevisionen havde oplyst, at ministeriet havde foretaget en række forbedringer af forretningsgangene på tilskudsområdet.

I forbindelse med revisionen af statsregnskabet vedrørende år 2002, som blev offentliggjort i 2003, havde Rigsrevisionen bemærkninger vedrørende tilskudsrevisionen ved Den Sociale Sikringsstyrelse angående dokumentationsskemaer for regnskabs gennemgangen, som blev anbefalet tilrettet afhængig af bevillingernes størrelse.⁹⁴ I en senere ministerredegørelse fra 2004, hvor tilskudsadministrationen lå i Socialministeriet, bemærkede socialministeren, at der var lavet nye skabeloner mv., og at man fulgte Rigsrevisionens anbefalinger.⁹⁵

4.1.1.4 Departementets tilsyn i perioden 2000-2002

Som følge af den almindelige tilsynsforpligtelse har Socialministeriets departement i perioden haft en tilsynsforpligtelse i relation til Den Sociale Sikringsstyrelse.

Det har ikke været muligt at fremskaffe nærmere oplysninger om Socialministeriets departementale tilsyn med Den Sociale Sikringsstyrelse i perioden.

4.1.1.5 Ansvarsvurdering for perioden 2000-2002

I perioden mellem 1995 og 2008 har BN, ifølge PwC's rapport, tilegnet sig over 30.000.000 kr. fra satspuljen.⁹⁶ Som følge af udskiftningen af it-systemet PAS med TAS i 2008 har PwC imidlertid ikke haft mulighed for at efterprøve understøttelsen af de interne kontroller i PAS.⁹⁷ Derudover fremgår det af PwC's undersøgelse, at det ikke har været muligt at identificere BN's besvigelsermetoder i perioden 1995-2008.⁹⁸

Som anført i afsnit 4.1.1. foreligger der ikke dokumentation for eller viden om tilskudsadministrationens kontrolmiljø og BN's besvigelsermetoder i perioden 2000-2002, hvorfor der allerede af den grund ikke vil kunne påvises en sammenhæng mellem indretningen af

⁹³ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 1999 af december 2000, side 262, pkt. 537

⁹⁴ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2002, november 2003, RB C601/03, s. 100, pkt. 188

⁹⁵ Socialministerens ministerredegørelse vedrørende beretning nr. 18 om revisionen af statsregnskabet for 2002, 16. januar 2004, s. 1

⁹⁶ PwC's rapport, pkt. 1.23, figur 2

⁹⁷ PwC's rapport, pkt. 1.26

⁹⁸ PwC's rapport, pkt. 1.42

kontrolmiljøet og besvigelserne, og det vil derfor heller ikke være muligt at placere et eventuelt ansvar for BN's besvigelser i perioden.

Idet der henvises til vores indledende opgavebeskrivelse, skal vi foretage en sammenfattende vurdering af, hvorvidt der på funktionsniveau måtte være nogen, der kan drages til ansvar for misbruget af de statslige midler, herunder om tilsynsmyndigheden har udvist forsømmelser i den sammenhæng.

Vi finder dog alligevel anledning til at se nærmere på, om der på det foreliggende grundlag kan peges på særskilte kritikpunkter, idet vi i den forbindelse inddrager de konkrete forhold, som på baggrund af det modtagne materiale må antages at kunne have relevans for BN's besvigelser.

Rigsrevisionens bemærkninger i perioden vedrørende manglende kontrolhandlinger og manglende dokumentation på en enkelt sag kan ikke i sig selv give anledning til kritik af den daværende ledelse, når det ikke på det foreliggende grundlag fremstår klarere, hvilke kontrolhandlinger der konkret var mangelfulde, og da det ikke kan dokumenteres, om ledelsen ved konkrete handlinger fulgte op på kritikken eller ej. Af samme årsag kan der heller ikke blive tale om kritik af det departementale tilsyn.

Heller ikke påtalen i 2000 giver anledning til at udtale kritik, [REDACTED]

Den daværende kontorchef fulgte således med den skriftlige påtale op på [REDACTED] og konstaterede efter det oplyste, at der ikke var mistanke om besvigelser. Vi har ikke grundlag for at anfægte denne oplysning.

Derudover fulgte den daværende kontorchef efter det oplyste op på BN's arbejde i ca. tre måneder efter meddelelsen af den skriftlige påtale [REDACTED] hvorfor der heller ikke på dette punkt er grundlag for at udtale kritik eller placere et ansvar.

Hertil kommer, at BN's besvigelser efterfølgende nåede at stå på i knap 18 år, og at ingen ifølge vores oplysninger har haft en mistanke om, at BN besveg sin arbejdsplads på denne måde.

Da BN ikke i øvrigt efter påtalen i 2000 har modtaget irettesættelser for sit arbejde, herunder i form af påtaler og advarsler, kan efterfølgende chefers undladelse af at forholde sig yderligere til denne påtale heller ikke give anledning til kritik eller placering af ansvar.

4.1.2 *Ansvarsvurdering – Socialministeriet (2002-2007)*

4.1.2.1 *Organisering i perioden 2002-2007*

Som led i strukturændringer på ministerområdet blev tilskudsadministrationen pr. 1. februar 2002 forankret i Socialministeriets departement.⁹⁹ I den forbindelse skiftede kontoret navn fra ”Puljekontoret” til ”Tilskudssekretariatet”.¹⁰⁰ Det har ikke været muligt at fremskaffe organisationsdiagrammer for hvert år i den pågældende periode. Nedenstående redegørelse baserer sig på oplysninger fra departementets ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukser, ministeriets telefonbøger samt tidligere departements- og kontorcheferes skriftlige besvarelser, men der er ikke skabt fuld klarhed over, hvordan arbejdet med tilskudsadministrationen nærmere blev administreret i perioden.

4.1.2.1.1 *Tilskudsadministrationen*

Gunnar Poulsen fortsatte som kontorchef for tilskudsadministrationen i departementet indtil februar 2003, hvor Charlotte Kruse Lange overtog stillingen.¹⁰¹ Finn Mortensen var fortsat departementschef indtil årsskiftet 2003/2004¹⁰², hvorefter Thomas Børner overtog stillingen i resten af perioden (frem til 2008).

I 2003/2004 skiftede kontoret navn til ”Tilskudsadministrationen”.¹⁰³

Tilskudsadministrationen blev i 2004/2005 flyttet til ”Center for administration og Koncernstyring” (CAK) i departementet, der i forvejen bl.a. omfattede departementets regnskab-, økonomi- og it-sektioner. Efter flytningen skiftede CAK navn til ”Center for Administration, Koncernstyring og Tilskudsforvaltning”.¹⁰⁴ Helle Birkmann Smith var afdelingschef for centret, og de enkelte sektioner herunder blev ledet af hhv. Peter Gallmayer som regnskabschef, Kristian Heunicke som kontorchef for økonomisektionen og Johnny Bjarling som it-chef.¹⁰⁵

Socialministeriets organisation er pr. 14. oktober 2005 beskrevet i følgende figur¹⁰⁶:

⁹⁹ Arkivsag fra departementet – s. 48 (meddelelse fra Socialministeriet til medarbejdere i Tilskudssekretariatet om overflytningen).

¹⁰⁰ Arkivsag fra departementet, s. 48 (meddelelse fra Socialministeriet til medarbejdere i Tilskudssekretariatet om overflytningen).

¹⁰¹ Svar af 14. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

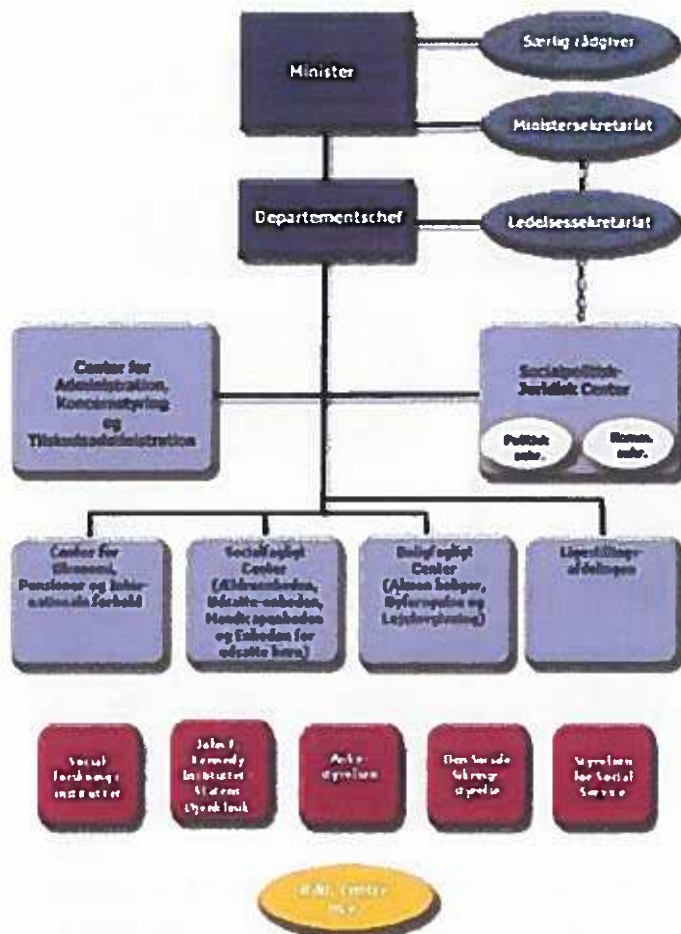
¹⁰² Svar af 22. december 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

¹⁰³ I Socialministeriets telefonbog for 2003 hed kontoret ”Tilskudssekretariatet” og i telefonbogen for 2004 hed kontoret ”Tilskudsadministrationen”.

¹⁰⁴ I Socialministeriets telefonbog for 2004 hed centret ”Center og Administration og Koncernstyring”, og i arkivsag for departementet pr. 8. marts 2005, telefonbogen for 2005 samt regnskabsinstruksen for samme år havde centret ændret navn til ”Center for Administration, Koncernstyring og Tilskudsforvaltning”.

¹⁰⁵ Socialministeriets telefonbog for 2005.

¹⁰⁶ Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 14. oktober 2005.



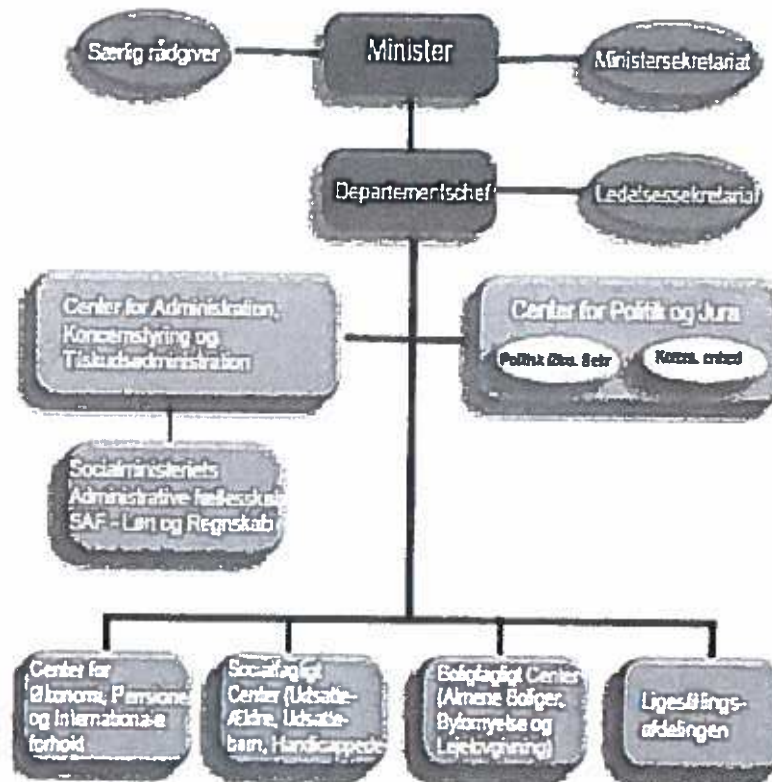
Det har ikke været muligt at fremskaffe en lignende figur for departementet i perioden 2002-2004.

Charlotte Kruse Lange blev i 2005 afløst af Vibeke Køie som kontorchef for tilskudsadministrationen, der varetog stillingen indtil den 30. oktober 2009.¹⁰⁷

Efterfølgende, formentlig i 2007¹⁰⁸, blev "Socialministeriets Administrative fællesskab SAF – Løn og Regnskab", oprettet som en enhed under Center for Administration, Koncernstyring og Tilskudsadministration. Dette ses bl.a. i nedenstående figur fra Socialministeriets regnskabsinstruks af 22. oktober 2007:

¹⁰⁷ Svar af 27. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål

¹⁰⁸ Vurderingen er baseret på, at SAF fremgår af Socialministeriets regnskabsinstruks af 22. oktober 2007, men ikke af Socialministeriets telefonbog for 2005/2006.



Tilskudssekretariatet varetog i perioden forvaltningen af tilskud inden for Socialministeriets område. Forvaltningen omfattede bl.a. økonomistyring, gennemgang og godkendelse af regnskaber samt udbetaling af midler. Derudover stod Tilskudssekretariatet for den faglige behandling af ansøgninger om tilskud, og ydede information og vejledning om tilskudsordninger.¹⁰⁹

Departementets Regnskabssektion, der bestod af "bogholderi, lønanvisning og kasse", varetog bl.a. regnskabsføring, lønindberetning og kasseforretninger vedrørende de bevillinger, som departementet disponerede over.¹¹⁰

Ifølge departementets regnskabsinstruks af 1. marts 2003 havde Regnskabschefen ansvaret for hele Regnskabssektionen, herunder bogholderi, refusionsudbetaling PAS-systemets udbetalinger, kasse og lønanvisning.¹¹¹ En afdelingsleder fungerede som stedfortræder.¹¹² Ved flytningen af tilskudsadministrationen til Center for Administration, Kontrolstyring og

¹⁰⁹ Socialministeriets telefonbog 2003 samt Chefoversigt for 2002.

¹¹⁰ Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2003, s. 1, pkt. 2.

¹¹¹ Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2003, s. 9, pkt. 3.2.

¹¹² Ibid. I instruksen er ordet "afdelingsleder" streget ud med kuglepen.

Tilskudsforvaltning i 2004-2005¹¹³ overgik den overordnede ledelse af Regnskabssektionen til afdelingschefen CAK, Helle Birkman Smith.¹¹⁴ Ansvar for Regnskabssektionen forblev hos regnskabschefen.¹¹⁵

De regnskabsmæssige registreringer for puljeudbetalinger og indbetaling af uforbrugte puljemidler blev varetaget af Regnskabssektionen i samarbejde med tilskudsadministrationen.¹¹⁶ Den regnskabsmæssige registrering for PAS-systemet blev ligeledes varetaget af regnskabssektionen.¹¹⁷

4.1.2.1.2. BN's ansættelsesforhold i perioden 2002-2007

I perioden 2002-2007 var BN ansat som kontorfunktionær i Socialministeriet, hvor hun varetog tilskudsadministrative opgaver. Det fremgår derudover af BN's e-mailsignatur, at hun i 2003 havde fået titel som afdelingsleder. Det fremgår ikke af personalesagen, hvornår BN fik denne titel.

Det fremgår af BN's personalesag, at hun i maj 2002 modtog et engangsvederlag på 6.250 kr. og i 2004 modtog hun 15.000 kr. [REDACTED]

[REDACTED] og den daværende tillidsrepræsentant. Engangsvederlagene i perioden er begrundet med:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Derudover fremgår det af BN's personalesag, at BN gik på nedsat tid (32 timer ugentligt) fra den 1. august 2005.

Vi har ikke, som led i vores undersøgelse, fundet e-mails eller andet materiale, der yderligere har kunnet belyse BN's personaleforhold og arbejdsopgaver i perioden 2002-2007.

¹¹³ I Socialministeriets telefonbog for 2004 hed centret "Center og Administration og Koncernstyring", og i telefonbogen for 2005 samt regnskabsinstruksen for samme år havde centret ændret navn til "Center for Administration og Koncernstyring."

¹¹⁴ Regnskabsinstruks for departementet 2005, s. 1, pkt. 2. Det har ikke været muligt at finde den nøjagtige dato for oprettelsen af CAK.

¹¹⁵ Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2005, s. 9 og Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2007, s. 10.

¹¹⁶ Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2003, s. 2, pkt. 2.

¹¹⁷ Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2003, s. 9, pkt. 3.2.

4.1.2.2 Skriftlige forretningsgange i perioden 2002-2007

PwC har ikke behandlet de skriftlige forretningsgange for perioden 2002-2007. For at give et overordnet indblik i, hvilke skriftlige forretningsgange der fandtes for tilskudsadministrationen i perioden, har vi til brug for nærværende undersøgelse fundet det hensigtsmæssigt at referere fra nedenstående skriftlige forretningsgange, idet der henvises til gennemgangen af tilsvarende forretningsgange fra 2008 i afsnit 4.2.1.2.1.

Til beskrivelsen af de skriftlige forretningsgange i perioden 2002-2007 har vi modtaget Socialministeriets regnskabsinstrukser for 2003, 2005 og 2007, der indeholder et bilag svarende til bilag 6 i regnskabsinstruksen for den Sociale Sikringsstyrelse som refereret ovenfor i afsnit 4.1.1.2. Derudover indeholder instrukserne i bilag 3 og 5 forretningsgange, der relaterer sig til tilskudsadministrationen.

Regnskabsinstrukserne for 2003, 2005 og 2007 beskriver helt overordnet, at PAS er et "Oracle"-baseret system til udbetaling af tilskud¹¹⁸, og at regnskabschefen havde ansvaret for udbetalinger gennem PAS.¹¹⁹ Det bemærkes, at der ikke er en henvisning til et særligt sikkerhedsreglement for PAS i regnskabsinstrukserne for 2002-2007, som det var tilfældet i regnskabsinstruksen for Den Sociale Sikringsstyrelse, jf. afsnit 4.1.1.2 ovenfor.

Bilag 9 (regnskabsinstruksen for 2003) hhv. bilag 6 (regnskabsinstrukserne for 2005 og 2007) til Socialministeriets regnskabsinstrukser beskriver forretningsgangene ved oprettelse af tilskudsmodtagere og udbetaling af tilskudsadministrationens bevillinger, og svarer til bilag 6 i regnskabsinstruksen for den Sociale Sikringsstyrelse som refereret ovenfor i afsnit 4.1.1.2. Ifølge bilagene skulle der bl.a. være funktionsadskillelse mellem de medarbejdere, der indtastede stamdata og de medarbejdere, der iværksatte udbetalinger, udbetalingslisten skulle kontrolleres og underskrives dagligt inden oversendelse til bogholderiet, ligesom de akkumulerede udbetalinger skulle afstemmes månedligt. Derudover indeholder bilagene et krav om, at udbetalinger uden om PAS skulle godkendes og underskrives af en kontorchef.

Derudover indeholder bilag 3 til regnskabsinstrukserne en liste med medarbejdere, der anviste PAS-filer til Navision og medarbejdere, der frigav "betalinger af PAS-udb."¹²⁰

En tidligere ledende medarbejder har, i overensstemmelse med bilag 9 hhv. bilag 6, bl.a. skriftligt til os beskrevet, at én og samme person, efter vedkommendes hukommelse, ikke kunne oprette eller være ansvarlig for en tilskudssag og samtidig godkende udbetalinger.¹²¹

¹¹⁸ Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 2003, s. 4, Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 2005, s. 4 og Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 2007, s. 3.

¹¹⁹ Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 2003, s. 9, Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 2005, s. 9, og Regnskabsinstruks for Socialministeriet, 2007, s. 10.

¹²⁰ Bilag 3 til Regnskabsinstrukser for Socialministeriet, 2003, 2005 og 2007.

¹²¹ Svar af 14. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

Selvom den i bilag 9 hhv. bilag 6 indeholdte skriftlige forretningsgang umiddelbart fremkommer detaljeret, kan vi ikke på baggrund af PwC's revisionsundersøgelse vurdere, om den rent faktisk var utilstrækkelig, eller om den var tilstrækkelig, men ikke blev fulgt.

4.1.2.3 Rigsrevisionens bemærkninger i perioden 2002-2007

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ansvar for BN's besvigelser, er det relevant at vurdere, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende efterlevelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål. Endvidere kan manglende efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger efter omstændighederne være ansvarspådragende.

I perioden 2002-2007 kom Rigsrevisionen løbende med kritik af og anbefalinger vedrørende Socialministeriets område, herunder tilskudsadministrationen. Tilskudsadministrationen var på dette tidspunkt forankret i Socialministeriets departement.

Som tidligere anført, har PwC i deres rapport taget afsæt i Rigsrevisionens notat af 12. november 2018. Herudover har PwC sammenfattet Rigsrevisionens bemærkninger i en oversigt med angivelse af A for en konkret omtale af tilskudsadministrationen og B for ingen konkret omtale af tilskudsadministrationen.

I forhold til nærværende periode betyder denne kategorisering, at PwC reelt fremkommer med bemærkninger til en enkelt af Rigsrevisionens bemærkninger for perioden mellem 2002-2007 under overskriften "Brugernes adgangsrettigheder" (2003, 2004 og 2007 samt senere år).

Vi har derfor ikke for nærværende periode taget afsæt i PwC's rapport, men inddrager i stedet deres bemærkninger og vurderinger løbende. Vores gennemgang tager udgangspunkt i beretninger fra Rigsrevisionen med fokus på de bemærkninger, som har direkte relevans for tilskudsadministrationen. De dele af Rigsrevisionens beretninger, der ikke specifikt angår tilskudsadministrationens forhold, vil blive inddraget i det omfang, det vurderes relevant.

Rigsrevisionen udtalte en generel kritik af departementets it-sikkerhed i 2004, 2005 og 2006, herunder at der ikke var foretaget en risikoanalyse og ikke forelå en it-sikkerhedspolitik og i tilknytning hertil blev der fremsat kritik af antallet af personer med

administratorrettigheder (brugernes adgangsrettigheder) og manglende dokumentation herfor.¹²² PwC har anført, at det er uden for formålet at foretage en vurdering af de tidligere ministerier og departementers samlede IT-beredskab.¹²³

I ministerens redegørelse vedrørende bemærkningerne i 2005 anførte den daværende socialminister, at der efter Rigsrevisionens henvendelse blev gennemført en risikoanalyse og formuleret it-sikkerhedspolitikker- og instrukser. Derudover anførte ministeren, at der var blevet *"indført tekniske og organisatoriske tiltag med henblik på at styrke driftsovervågning og driftsopfølgning"*, ligesom *"Brugen af administratorrettigheder er blevet stærkt reduceret og begrænset, således at de følger arbejdsmæssige behov."*¹²⁴ Det har ikke været muligt at fremskaffe yderligere dokumentation for, at disse tiltag rent faktisk blev realiseret.

Derudover kom Rigsrevisionen i 2002, 2003 og 2006 med bemærkninger til og kritik af Socialministeriets tilsyn og kontrol med samtlige underliggende virksomheders it-anvendelse- og sikkerhed.¹²⁵ Senere i 2006 fulgte Rigsrevisionen op på it-revisionen i Socialministeriet og konstaterede, at it-sikkerheden både i relation til det interne it-miljø og tilsynet med underliggende virksomheder samlet set var tilfredsstillende.¹²⁶

I 2006 havde Rigsrevisionen bemærkninger til tilskudsadministrationens manglende sammenholdelse af bevillingstallene og regnskabsoplysningerne fra projektet.¹²⁷ Denne sag blev ifølge et notat fra Rigsrevisionen af 9. juni 2008 afsluttet efter det daværende departements fremsættelse af initiativer på seks områder.¹²⁸ Det har ikke til brug for denne undersøgelse været muligt at fremskaffe yderligere dokumentation for denne opfølgning, hvorfor det heller ikke er muligt for os at vurdere en eventuel betydning af disse bemærkninger og håndteringen heraf i forhold til et eventuelt ansvar.

I 2007 udtalte Rigsrevisionen i forbindelse med aflæggelsen af beretningen om revisionen af statsregnskabet særligt vedrørende Velfærdsministeriets område, hvor tilskudsadministrationen var forankret, at:

"Tilskudsforvaltningen på de reviderede områder vurderede Rigsrevisionen som ikke helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen lagde ved vurderingen især vægt på, at

¹²² Rigsrevisionens IT-revision i Socialministeriet, 5. oktober 2004, s. 1, pkt. 2; Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2004, november 2005, RB C601/05, s. 75-76, pkt. 145; og Rapport vedrørende IT-revision i Socialministeriets departement, 12. januar 2006, s. 1, pkt. 2

¹²³ PwC's rapport, pkt. 6.31

¹²⁴ Socialministerens ministerredegørelse vedrørende beretning nr. 18 2004 om revision af statsregnskabet for 2004, 2. februar 2006, s. 1-2

¹²⁵ Rigsrevisionens IT-revision i Socialministeriets departement, 12. april 2002, side 1-2; og Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om satsreguleringspuljen, november 2002, RB B103/02, s. 44, pkt. 110; Rigsrevisionens IT-revision i Socialministeriet, 21. november 2003, pkt. 1; Rapport vedrørende IT-revision i Socialministeriets departement, 12. januar 2006, s. 3, pkt. 3

¹²⁶ Rapport om opfølgning på IT-revision i Socialministeriets departement, 22. december 2006, s. 2, pkt. 4

¹²⁷ Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om Pulje til socialt udsatte grupper, januar 2006, RB A501/06, s. 22, pkt. 51

¹²⁸ Rigsrevisionens fortsatte notat til Statsrevisorerne, 9. juni 2008

områderne regulering af hensættelser og samarbejdet med Økonomistyrelsen ikke var helt tilfredsstillende.”¹²⁹

Hertil svarede den senere minister for Velfærdsministeriet i en udateret ministerredegørelse, at:

”Vurderingen af hensættelserne og beregningernes kvalitet er foretaget, og at der er truffet aftale med Økonomistyrelsen om samarbejdet om tilskudsordningen.”¹³⁰

I perioden havde Rigsrevisionen også bemærkninger til Den Sociale Sikringsstyrelse, hvor tilskudsadministrationen tidligere havde været forankret, og som igen i 2008 fik opgaven.

Rigsrevisionen bemærkede således i 2003 behovet for en dokumenteret risikovurdering af it-sikkerheden og anbefalede, at denne skulle godkendes af ledelsen.¹³¹ Derudover havde Rigsrevisionen bemærkninger til antallet af administratorrettigheder og upersonlige konti i Den Sociale Sikringsstyrelse.¹³²

Endvidere anbefalede Rigsrevisionen, at der blev indgået en driftsaftale vedrørende PAS mellem departementet og styrelsen, da styrelsen på tidspunktet for revisionen i 2003 stadig varetog driften af PAS for departementet. Hertil bemærkede Rigsrevisionen dog samtidig, at:

”Rigsrevisionen vurderer ikke, at PAS udgør en sikkerhedsrisiko for Styrelsen”.¹³³

Yderligere bemærkede rigsrevisor, at styrelsen ikke gennemgik relevante logs vedrørende fejllogins og anbefalede, at dette blev gjort med mellemrum.¹³⁴ I 2004 var it-anvendelsen i Den Sociale Sikringsstyrelse imidlertid samlet set tilfredsstillende,¹³⁵ selvom det blev bemærket, at en række medarbejdere havde adgang til alle data,¹³⁶ og at der endnu ikke var implementeret en opdateret it-sikkerhedspolitik i styrelsen.¹³⁷

Det har i relation til Rigsrevisionens anbefalinger og kritik i denne periode ikke været muligt at fremskaffe dokumentation for, om departementet konkret imødekom de pågældende bemærkninger eller ej, herunder hvordan. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er dermed ikke til stede.

¹²⁹ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2006, november 2007, s. 43, pkt. 190

¹³⁰ Velfærdsministerens ministerredegørelse om beretning nr. 16 2006 om revisionen af statsregnskabet for 2006, s. 1

¹³¹ Rapport vedrørende IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 3. oktober 2003, pkt. 1

¹³² Rapport vedrørende IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 3. oktober 2003, pkt. 2

¹³³ Rapport vedrørende IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 3. oktober 2003, pkt. 5

¹³⁴ Rapport vedrørende IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 3. oktober 2003, pkt. 6

¹³⁵ Rigsrevisionens IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 14. juli 2004, s. 1, pkt. 1

¹³⁶ Rapport vedrørende IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 14. juli 2004, s. 2, pkt. 2

¹³⁷ Rapport vedrørende IT-revision i Den Sociale Sikringsstyrelse, 14. juli 2004, s. 1, pkt. 1

4.1.2.4 Ansvarsvurdering for perioden 2002-2007

Som anført har BN ifølge PwC's rapport tilegnet sig over 30.000.000 kr. fra satspuljen i perioden mellem 1995 og 2008.¹³⁸

Som følge af udskiftningen af it-systemet i 2008 har PwC imidlertid ikke haft mulighed for at efterprøve understøttelsen af de interne kontroller i PAS.¹³⁹ Derudover fremgår af PwC's rapport, at det ikke har været muligt at identificere BN's besvigelsermetoder i perioden forud for 2008, idet det dog formodes af PwC, at den primære besvigelsermetode var oprettelse af fiktive projekter.¹⁴⁰

Henset til, at der ikke foreligger dokumentation for og viden om tilskudsadministrationens kontrolmiljø og BN's besvigelsermetoder i perioden 2002-2008, hvor tilskudsadministrationen var forankret i Socialministeriet, vil der ikke kunne påvises en sammenhæng mellem kontrolmiljøet og besvigelserne, jf. det anførte i afsnit 4.1.1. Det faktuelle grundlag, som skal være til stede for at kunne fastslå et eventuelt tjenstligt ansvar på funktionsniveau, er således ikke til stede.

Idet der henvises til vores indledende opgavebeskrivelse, skal vi foretage en sammenfattende vurdering af, hvorvidt der på funktionsniveau måtte være nogen, der kan drages til ansvar for misbruget af de statslige midler. Vi skal således ikke vurdere, om der i øvrigt kan peges på kritisable forhold, som ikke i sig selv kan føre til pålæggelse af ansvar for misbruget af de statslige midler.

Vi finder dog alligevel anledning til at se nærmere på, om der på det foreliggende grundlag kan peges på særskilte kritikpunkter, idet vi i den forbindelse inddrager de konkrete forhold, som på baggrund af det modtagne materiale må antages at kunne have relevans for BN's besvigelser.

Rigsrevisionen har i perioden, som gennemgået ovenfor, haft en række bemærkninger vedrørende it-sikkerhed, regnskabsopfølgning, dokumentation og administratorrettigheder.

Det kan imidlertid ikke på baggrund af PwC's revisionsundersøgelse konstateres, om der var en reel sammenhæng mellem de af Rigsrevisionen udtalte bemærkninger vedrørende tilskudsadministrationen og den formodede besvigelse. I den forbindelse bemærkes særskilt, at PwC kun har forholdt sig til Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende brugernes adgangsrettigheder i 2008 med henvisning til, at Rigsrevisionens bemærkning først i 2008 var direkte rettet til tilskudsadministrationen.¹⁴¹

¹³⁸ PwC's rapport, pkt. 1.45, figur 6

¹³⁹ PwC's rapport, pkt. 1.26

¹⁴⁰ PwC's rapport, pkt. 1.41 og figur 5

¹⁴¹ PwC's rapport, pkt. 6.32

4.2 Ansvarsvurdering for TAS-perioden (2008 - 2018)

Vi har fundet det hensigtsmæssigt at behandle denne periode samlet, da det tilskudsadministrative system, TAS, blev implementeret i sommeren 2008, og PwC i denne periode har afdækket kontrolmiljøet. Som anført indledningsvis, afsnit 2.3.1 ovenfor, har PwC's gennemgang af tilskudsadministrationens kontrolmiljø i perioden forud for 2015 dog været stærkt begrænset¹⁴². Dette påvirker som anført ovenfor vores vurdering af et eventuelt ansvar.

TAS-perioden kan inddeles i tre underperioder, da tilskudsadministrationen i perioden har været forankret tre forskellige steder – skiftevis i departementet og en underliggende styrelse.

I perioden fra den 1. januar 2008 til den 7. april 2009 var tilskudsadministrationen placeret i Sikringsstyrelsen under Velfærdsministeriets ressort. Pr. 7. april 2009 blev tilskudsadministrationen flyttet til Indenrigs- og Socialministeriets departement,¹⁴³ hvorefter den pr. 17. august 2015 blev delegeret til Socialstyrelsen.

For sammenhængens skyld har vi beskrevet de faktuelle omstændigheder vedrørende Sikringsstyrelsen samlet nedenfor, uanset at TAS først blev endeligt implementeret i tilskudsadministrationen i sommeren 2008, og Sikringsstyrelsen derfor også delvis hører under PAS-perioden.

4.2.1 Ansvarsvurdering – Sikringsstyrelsen (1. januar 2008 - 6. april 2009)

4.2.1.1 Organisering

Der foreligger kun mere generelle oplysninger om Sikringsstyrelsens forvaltning i perioden.

I Sikringsstyrelsens resultatkontrakt for 2008-2011 anføres således, at de økonomiske og styringsmæssige forhold mv. vedrørende tilskudsadministrationen ville blive afklaret i løbet af 2008, idet ledelsen af overgangen mv. dog indgik i direktørens resultatlønskontrakt. Af daværende direktørs resultatlønskontrakt fremgår, at styrelsen skulle bidrage til flytningen af tilskudsadministrationen på en sådan måde, at administrationen kom til at fungere stabilt, ligesom der skulle bidrages aktivt til udviklingen af samarbejdsaftaler, økonomiske og resultatmæssige styringsforhold.¹⁴⁴

¹⁴² PwC's rapport, pkt. 1.27

¹⁴³ I perioden 7. april 2009-17. august 2015, hvor tilskudsadministrationen var forankret i departementet, har Socialministeriet skiftet navn flere gange. Således hed ministeriet "Indenrigs- og Socialministeriet" i perioden fra 7. april 2009 - 23. februar 2010 (jf. [kongelig resolution af 7. april 2009](#)), "Socialministeriet" i perioden 24. februar 2010 - 3. oktober 2011 (jf. [kongelig resolution af 23. februar 2010](#)), "Social- og Integrationsministeriet" i perioden 4. oktober 2011-9. august 2013 (jf. [kongelig resolution af 3. oktober 2011](#)), "Social-, Børne- og Integrationsministeriet" i perioden 10. august 2013-3. februar 2014 (jf. [kongelig resolution af 9. august 2013](#)) og "Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold" i perioden 4. februar 2014-17. august 2015. (jf. [kongelig resolution af 3. februar 2014](#)).

¹⁴⁴ Vi har kun modtaget resultatkontrakt for den ene direktør i perioden 2008-2009.

I Sikringsstyrelsens resultatkontrakt for 2009-2012 angives, at:

"Tilskudskontoret skal medvirke til at realisere Velfærdsministeriets politiske målsætninger ved udmontningen af midlerne.

Tilskudsadministrationen skal have en høj produktivitet, høj kvalitet, kort sagsbehandlingstid og yde en god service overfor brugere og interessenter. Det skal ske gennem bla.:

- *Et godt samarbejde med departementets økonomikontor om finanslov, ramme-redegørelser, status på satspuljen mv.*
- *Et godt samarbejde med departementets fagkontorer og Servicestyrelsen i forbindelse med forberedelse, iværksættelse, udmontning, opfølgning på puljer*
- *Et godt samarbejde med departementets effektsekretariatet vedr. rapportering, effektmål og dokumentation*
- *Reagere hurtigt og korrekt i forbindelse med politiske hastesager*

Tilskudskontoret har været gennem en omstillingsproces i forbindelse med rokering til Sikringsstyrelsen, samt LEAN-projekt og ny IT-understøttelse. Tilskuds skal fortsat have fokus på den løbende implementering af systemer, der sikrer effektivitet, regelmæssighed og rettidighed i behandlingen og udbetalingen af tilskud."¹⁴⁵

Udover en række forretningsbeskrivelser i regnskabsinstrukserne har det ikke været muligt at fremskaffe mere detaljerede oplysninger om, hvordan arbejdet i tilskudsforvaltningen mere konkret blev tilrettelagt og håndteret i den periode, hvor tilskudsadministrationen var placeret i Sikringsstyrelsen, ligesom der er en vis usikkerhed om tilskudsadministrationens organisatoriske placering efter den 7. april 2009 og indtil medio 2010. Nedenstående redegørelse baserer sig hovedsageligt på ministerie- og regnskabsinstrukser, svar fra tidligere departements- og kontorchefer samt kongelige resolutioner.

4.2.1.1.1. Tilskudsadministrationen

Ved kongelig resolution af 23. november 2007 blev Socialministeriet nedlagt og erstattet af Velfærdsministeriet, der overtog hovedparten af Socialministeriets forretninger.¹⁴⁶ I forlængelse heraf blev tilskudsadministrationen pr. 1. januar 2008 flyttet fra Velfærdsministeriets departement til Sikringsstyrelsen, hvorved det organisatoriske ansvar for kontoret blev overdraget til styrelsen.¹⁴⁷

Som beskrevet i Sikringsstyrelsens resultatkontrakter for 2008-2011 og 2009-2012 havde styrelsen en lang række andre opgaver, herunder af international karakter.

¹⁴⁵ Sikringsstyrelsens resultatkontrakt 2009-2012, side 9, pkt. 2.5.

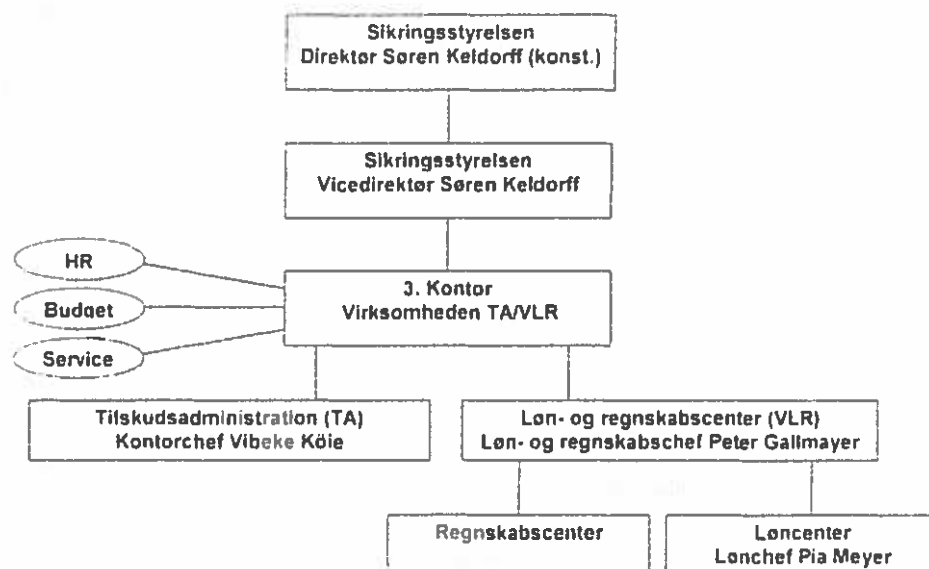
¹⁴⁶ [Kongelig resolution af 23. november 2007.](#)

¹⁴⁷ Virksomhedsinstruks for TA/VLR af 1. oktober 2008, s. 4, pkt. 2.

Tilskudsadministrationen blev indledningsvist placeret i "Tilskudskontoret".¹⁴⁸ Ved aktstykke 176 af 4. juni 2008 blev kontoret imidlertid samlet i et fællesskab med Løn- og Regnskabscentret (VLR) i virksomheden¹⁴⁹ "Tilskudsadministration, Løn- og Regnskabscenter" (TA/VLR) og skiftede navn til "Tilskudsadministration".¹⁵⁰

Kirsten Thorball var direktør i Sikringsstyrelsen indtil den 4. september 2008, hvorefter tidligere underdirektør i styrelsen, Søren Keldorff, overtog hvervet som konstitueret direktør.¹⁵¹ Vibeke Køie var kontorchef for tilskudsadministrationen.¹⁵²

Sikringsstyrelsen var pr. 1. november 2008 organiseret som vist i nedenstående diagram.¹⁵³



¹⁴⁸ Oversigt over chefer i Sikringsstyrelsen, 2009.

¹⁴⁹ Som anført ovenfor i afsnit 3.1 er en virksomhed betegnelsen for en forvaltningsenhed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssig ansvarlig for en eller flere hovedkonti på bevillingslovene inden for ministerområdet og eventuelle fællesparagraffer på finansloven, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

¹⁵⁰ Aktstykke nr. 176 af 4. juni 2008 (<https://www.ft.dk/samling/20072/aktstykke/aktstk.176/index.htm>). Aktstykket blev tiltrådt af Finansudvalget den 23. juni 2008.

¹⁵¹ Svar af 4. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål.

¹⁵² Svar af 27. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

¹⁵³ Udkast til Regnskabsinstruks for velfærdsministeriets Tilskudsadministration, Løn- og regnskabscenter (TA/VLR), 1. november 2008, bilag 1.

Centret blev optaget som en selvstændig virksomhed på finanslovens § 15.11.03 med selvstændig økonomi og egen ledelse,¹⁵⁴ ligesom centret blev oprettet som regnskabsførende institution i SKS.¹⁵⁵

Tilskudsadministrationen (TA) varetog sagsbehandlingen med og udmøntningen af midler fra Velfærdsministeriets puljer. Løn- og regnskabscenter (VLR) varetog løn- og regnskabsopgaver for en række institutioner under Velfærdsministeriet.¹⁵⁶ Om virksomhedens opgaver fremgår det uddybende i virksomhedsinstruksen, at tilskudsadministrationen sagsbehandle ansøgninger om tilskud, vejledte om tilskudsordninger, udbetalte tilskud og forestod økonomistyring, gennemgang og godkendelse af regnskaber og opfølgning på tilskudsordninger.¹⁵⁷ Regnskabscentret forestod betalingsformidling, regnskabsregistrering og indrapportering til Statens Koncernstyringsystem (SKS).¹⁵⁸

IT-funktionen var samlet i departementet i "Koncern-IT", der havde ansvaret for at understøtte departementets it-anvendelse.¹⁵⁹ Som citeret ovenfor havde tilskudsadministrationen været gennem en omstillingsproces med ny it-understøttelse, og der skulle fortsat være fokus på den løbende implementering af systemer, der skulle sikre effektivitet, regelmæssighed og rettidighed i behandlingen og udbetalingen af tilskud. Af direktørkontrakten for 2009 fremgår yderligere om udviklingen af forbedret it-systemanvendelse:

9. *"Styrelserne skal medvirke aktivt i planlægning og indførelse af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2007-2010 (bedre digital service, fokus på effektivisering og øget digitalt samarbejde). Konkret indebærer dette, at der er en forpligtelse til (15)*
 - a. *at benytte åbne standarder når det er formålstjenligt*
 - b. *at overveje og planlægge selvbetjeningsløsninger på borger.dk og på virk.dk*
 - c. *at følge fællesoffentlige arkitekturkrav (OIO)*
 - d. *at anvende best practice i forbindelse med større it-udviklingsprojekter*
10. *Styrelsen skal medvirke aktivt i udarbejdelsen af en koncernfælles it-strategi med fokus på bl.a. standardisering af systemanvendelsen på tværs af koncernen. (5)*
11. *Styrelsen skal sammen med Koncern-IT aktivt medvirke i overdragelsen af opgaver og medarbejdere til Statens IT og i etableringen af aftaler og velfungerende samarbejdsflader med Statens It. (5)*

¹⁵⁴ Aktstykke nr. 176 af 4. juni 2008

¹⁵⁵ Udkast til Regnskabsinstruks for velfærdsministeriets Tilskudsadministration, Løn- og regnskabscenter (TA/VLR) 2008, s. 1, pkt. 1.1. SKS er udtryk for Statens Koncernstyringsystem. Som anført i afsnit 3.1 er en regnskabsførende institution en organisation under en virksomhed med et selvstændigt ansvar for udførelsen af hele eller dele af virksomhedens opgaver, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

¹⁵⁶ Udkast til Regnskabsinstruks for velfærdsministeriets Tilskudsadministration, Løn- og regnskabscenter (TA/VLR) 2008, s. 1, pkt. 1.1. samt Regnskabsinstruks for velfærdsministeriet 2008, s. 1, pkt. 2. Der blev indgået en Service Leverance Aftale (SLA) med de institutioner for hvem kontoret udførte regnskabsmæssige opgaver.

¹⁵⁷ Virksomhedsinstruks for TA/VLR af 1. oktober 2008, s. 4, pkt. 2.

¹⁵⁸ Ibid. Det fremgår også, at løncentret forestod indrapportering til Statens Lønssystem (SLS), ligesom centret varetog opgaver vedrørende hjemtagning af lønrefusioner.

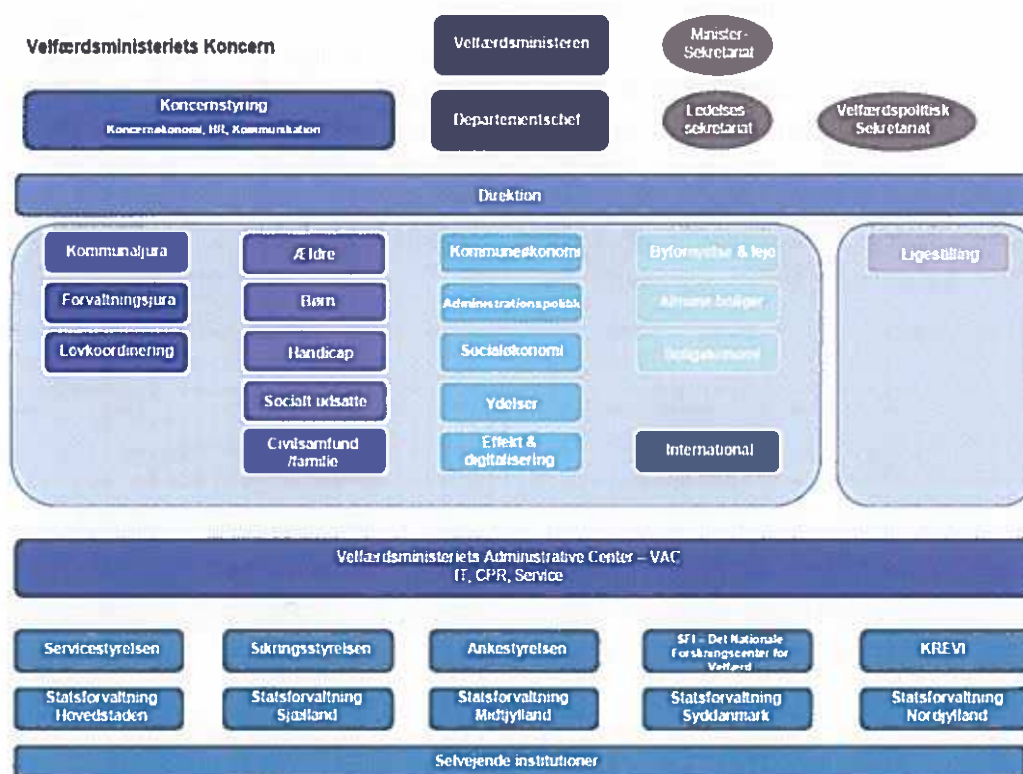
¹⁵⁹ Regnskabsinstruks for velfærdsministeriet 2008, s. 2, pkt. 3.

Styrelsen skal på it-sikkerhedsområdet medvirke aktivt til fuld implementering af sikkerhedsforskrifterne jvf. DS 484: 2005, herunder integrering af sikkerhedsbevidsthed på alle niveauer i organisationen. (5)”¹⁶⁰

Kristian Wendelboe var departementschef i Velfærdsministeriet fra januar 2008 til juli 2008,¹⁶¹ hvorefter Christian Schønau overtog hvervet indtil august 2010.¹⁶²

I departementet var Helle Birkman Smith fortsat afdelingschef, Peter Gallmayer var regnskabschef, Aage Svanholm var koncern IT-chef, og Lars Møller Christiansen var kontorchef i Koncernøkonomi.¹⁶³

Pr. 22. oktober 2008 var ministeriets organisation som følger¹⁶⁴:



¹⁶⁰ Direktorkontrakt 2009 for direktor, Sikringsstyrelsen, s. 2

¹⁶¹ Svar af 3. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål

¹⁶² Svar af 6. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål

¹⁶³ Organisationsdiagram over chefbemandingen i Velfærdsministeriets departement af 22. oktober 2008

¹⁶⁴ Organisationsdiagram over Velfærdsministeriets koncern pr. 22. oktober 2008, modtaget af Børne- og Socialministeriet

I oktober 2008 indgik Velfærdsministeriets departement, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret en serviceaftale om tilskudsadministrationens levering af pulje- og tilskudsadministrationsydelser til de to øvrige institutioner.¹⁶⁵ Aftalen regulerede, hvilke opgaver, snitflader og tidsfrister for parterne, herunder procedurer og krav, der blev stillet til parterne.

Ifølge aftalen var tilskudsadministrationen ansvarlig for driften og vedligeholdelsen af TAS (og PAS), ligesom tilskudsadministrationen skulle give se-adgang til en række medarbejdere i Servicestyrelsen:

"TK er ansvarlig for drift og vedligeholdelse af TAS (og PAS). TK sikrer i samarbejde med Koncern-økonomi, at Servicestyrelsen får mulighed for at følge egne økonomidata gennem oprettelse af en brugerprofil i TAS med begrænset adgang – seadgang - til 1-2 medarbejdere i Servicestyrelsen. Indtil der oprettes direkte adgang for SERS, sender TK en gang månedligt rapporter med relevante data til opfølgning på puljer."¹⁶⁶

Aftalen indeholder endvidere i bilag 1 en overordnet oversigt over tilskudsadministrationens leverance til departementet og Servicestyrelsen, hvoraf det fremgår, at de administrative medarbejdere både oprettede tilskud, forestod udbetalingerne og gennemgik tilskudsmodtagernes regnskaber (vores understregninger):

Område	Betydelse	Kundens leverance	TK leverance
Ansøgningspuljer	Udmontning	<p>0. Departementet beskriver puljens formål og udarbejder en udmontningsplan.</p> <p>2. Departementet/Servicestyrelsen laver udkast til vejledning og opstiller tildelingskriterier i samarbejde med TK. TK's standardvejledning skal anvendes. Samtidig laves annoncetekst, som sendes til TK.</p> <p>3. Departementet forelægger vejledningsudkast eller udmontningsnotet for minister og satspuljeordfører.</p>	<p>1. TK indkalder til opfølgningsmøde vedr. satspulje, hvor tidsplan aftales.</p> <p>4. TK sender annoncetekst til dagblade og lægger ansøgningmaterialet på www.vfm.dk.</p> <p>6a. TK modtager samt indtaster ansøgninger. Kopi af ansøgninger sendes til Departement/Servicestyrelsen, hvis det ønskes. TK laver faglig vurdering.</p> <p>6b. I særlige tilfælde laver Departementet/Servicestyrelsen,</p>

¹⁶⁵ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret, dateret oktober 2008 og underskrevet af repræsentanter fra institutionerne hhv. ultimo oktober 2008 og primo november 2008

¹⁶⁶ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret, dateret oktober 2008 og underskrevet af repræsentanter fra institutionerne hhv. ultimo oktober 2008 og primo november 2008, bilag 1, pkt. 1

		<p>5. Servicestyrelsen beskriver puljen på www.servicestyrelsen.dk og linker til materialet på www.vfm.dk</p> <p>9. Departementet forelægger TK's indstillingsmateriale for minister og evt satspuljeordførere.</p> <p>10. Departementet/Servicestyrelsen tager kontakt til pressesektionen og aftaler pressestrategi.</p> <p>12. Departementet/Servicestyrelsen udarbejder beskrivelse af evt. evaluering og sender den i udbud.</p>	<p>efter aftale med TK, faglig vurdering, TK sender ansøgningsskemaerne til Departementet/Servicestyrelsen – og modtager den faglige vurdering til videre behandling i TAS.</p> <p>7. TK afholder indstillingsmode med Departementet og Servicestyrelsen, hvor der træffes afgørelse om, hvilke ansøgninger der imodekommes.</p> <p>8. TK udarbejder indstillingsmateriale til minister og evt. satspuljeordførere.</p> <p>11. TK laver tilskuds-breve, og sender kopi til Departementet/Servicestyrelsen, hvis det ønskes.</p> <p>13. <u>TK har efterfølgende løbende kontakt med projektet, udbetaler tilskud, gennemgår regnskab og rapport og laver økonomifølge</u></p> <p>14 TK inddrager Departementet/Servicestyrelsen, hvis der er væsentlige ændringsanmodninger.</p>
--	--	--	---

Note: Frister for såvel parter som VLR kan efter forudgående aftale fraviges omkring årsafslutning og i ferieperioder.¹⁶⁷

Derudover indeholder aftalen en oversigt over tilskudsadministrationens opgaver ved enkeltbevillinger og centrale initiativer fordelt på fire forskellige måder, hvorpå tilskud kunne komme til udbetaling (hhv. alm. tilskudsbrev, beholdningskonto, fakturasag og kontraktssag)¹⁶⁸. Oversigten er gengivet i aftalens "Tabel 2", hvor TK er en forkortelse for Tilskudskontoret (vores understregninger)¹⁶⁹:

Tabel 2: oversigt over tilskudsformer ved enkeltbevillinger og centrale initiativer			
	DEP/SEST	TK	Regnskabsenheden
<p>Tilskudsbrev: Her er der tale om udmelding af tilskud til projekter i form af tilskudsbrev. Både lønudgifter, i form af årsværk, og driftsudgifter dækkes af tilskuddet if det godkendte budget. Fagenheden/styrelsen udfylder tilskudsansøgningsblanket til TK, som herefter varetager forløbet med udbetaling samt regnskabsgennemgang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Udfylder tilskudsansøgningsblanket med kryds i tilskudsbrev, og påfører projektnr. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skriver tilskudsbrevet indeholdende projektnr. • Har den løbende kontakt med projektet • <u>Udbetaler penge</u> • Gennemgår regnskab • Registrerer og godkender evt. statusrapport 	<ul style="list-style-type: none"> • Opretter projektnr.
<p>Beholdningskonto: Fagenheden/styrelsen har mulighed for at få oprettet en beholdningskonto til dækning af løbende driftsudgifter, f.eks. udgifter i forbindelse med afholdelse af seminar, konference o. lign. Der må ikke afholdes lønudgifter på en beholdningskonto. Det forudsættes, at der i finansloven er hjemmel til at</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Udfylder tilskudsansøgningsblanket med kryds i beholdningskonto • Beholdningskonti i DEP: fagkontoret modtager faktura fra Vinderen af udbuddet og sender fakturaen på mail til TK med angivelse af finanslovskonto, sagsbehandler i TK, m.m. og arkiverer i Captia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skriver tilskudsbrev med kopi til regnskab • <u>udbetaler hele beløbet på én gang til beholdningskontoen</u> • Der rykkes for ikke modtagne regnskaber senest 5 arbejdsdage efter afleveringsfristen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opretter projektnr. • Opretter på baggrund af kopi af tilskudsbrevet en beholdningskonto, hvorfra de løbende udgifter dækkes. Der kan kun dækkes udgifter svarende til det givne tilskud. • Leverer kontoudtog ved henvendelse fra departementets fagkontorer til brug for

¹⁶⁷ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret, dateret oktober 2008 og underskrevet af repræsentanter fra institutionerne hhv. ultimo oktober 2008 og primo november 2008, bilag 1, pkt. 1

¹⁶⁸ For den nærmere beskrivelse af de enkelte udbetalingsformer henvises til bilag 1, pkt. 2. i serviceaftalen

¹⁶⁹ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret, dateret oktober 2008 og underskrevet af repræsentanter fra institutionerne hhv. ultimo oktober 2008 og primo november 2008, bilag 1, pkt. 2, tabel 2

afholde sådanne udgifter. Anvendes oftest når der forventes mange fakturaer på et projekt af en vis størrelse.	<ul style="list-style-type: none"> Beholdningskonti i SEST; her betales fakturaen i Servicestyrelsen. Aflægger regnskab til TK en gang årligt Evt. forlængelse af afleveringsfrist aftales med TK senest 5 arbejdsdage inden fristens udløb. 	<ul style="list-style-type: none"> Forlængelse af afleveringsfrist meddeles til Servicestyrelsen senest 2 arbejdsdage for fristens udløb. Gennemgår regnskabet. 	<p>regnskabsaflægelse.</p> <ul style="list-style-type: none"> Servicestyrelsen trækker selv kontoudtog
Kontraktssag: I forbindelse med udbud oprettes ofte en kontraktssag. Det skal fremgå af betalingsplanen i kontrakten, hvordan midlerne skal udbetales.	<ul style="list-style-type: none"> Underskriver kontrakten. Sender tilskudsansøgning til TK. 	<ul style="list-style-type: none"> Sender tilskudsbrev til kontraholder. <u>Udbetaler midler som angivet i kontrakten.</u> Gennemgår regnskabet 	
Fakturasag: Ved fakturasager aflægges der ikke regnskab, men udbetales i henhold til fakturaer. Dette anvendes ofte ved indgåelse af kontrakter og lign.	<ul style="list-style-type: none"> Sender tilskudsansøgning til TK. Fagkontor underskriver fakturaer inden de sendes til udbetaling i TK. Servicestyrelsen sender mail med kontostreng 	<ul style="list-style-type: none"> Sender tilskudsbrev. <u>Udbetaler underskrevne fakturaer inden betalingsfristen udløber</u> 	

Endelig indeholder aftalen et krav om, at der én gang årligt skulle afholdes puljemøder mellem parterne, hvor samtlige konti blev gennemgået:

"Tilskudskontoret indkalder én gang årligt - normalt i januar kvartal - Departementet og Servicestyrelsen til puljemøder, hvor samtlige konti gennemgås. Hvis det er muligt, koordineres disse møder med kontorenes bidrag til budgetanalyser etc. med henblik på at belaste kontorerne mindst muligt.

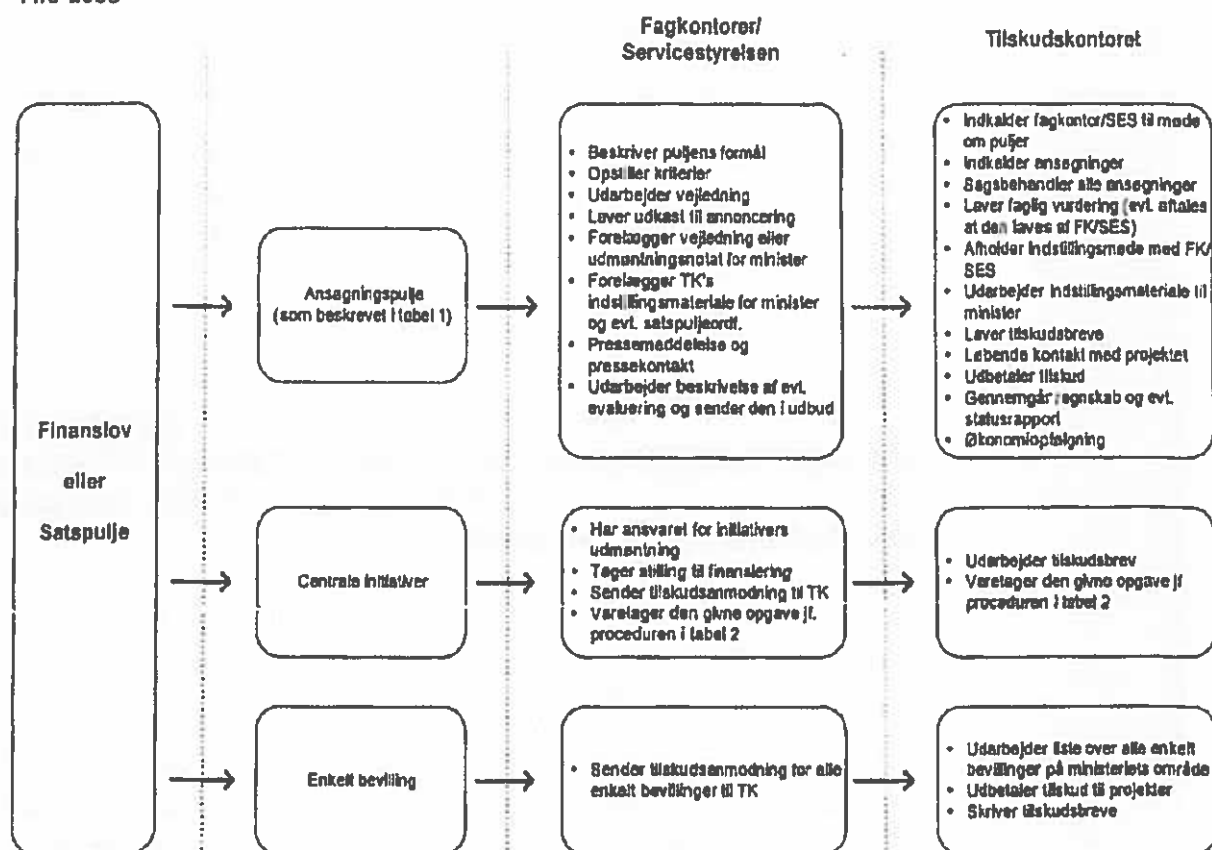
Departementet og Servicestyrelsen kan i løbet af året kontakte Tilskudskontoret for at få en status på økonomien i en given pulje. I forbindelse med rammeredegørelse I og II udarbejdes desuden oversigter over forbrug på de enkelte puljer."¹⁷⁰

¹⁷⁰ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret, dateret oktober 2008 og underskrevet af repræsentanter fra institutionerne hhv. ultimo oktober 2008 og primo november 2008, bilag 1, pkt. 3.

Opgavefordelingen mellem departementet, Tilskudskontoret og Servicestyrelsen er desuden beskrevet i Velfærdsministeriets "Vejledning til tilskud og puljer" af 11. september 2008. Nedenstående figur illustrerer, hvordan de enkelte typer af puljer blev udmøntet pr. 11. juni 2008¹⁷⁾:

Udmøntning af puljer

11/6-2008



Beskrivelsen "sagsbehandler alle ansøgninger" i figuren for ansøgningspuljer må antages at være al administration fsva. ansøgningerne. Af den til figuren følgende beskrivelse for ansøgningspuljer fremgår således, at det var tilskudskontoret, der modtog, oprettede, indtastede og sagsbehandlede ansøgningerne samt foretog udbetalinger og gennemgik tilskudsmodtagernes regnskaber:

"Tilskudskontoret varetager forløbet med annoncering af puljen, modtagelse, oprettelse indtastning og sagsbehandling af ansøgningerne samt udbetalinger og

¹⁷⁾ Velfærdsministeriets vejledning til tilskud og puljer, 11. september 2008, s. 3, pkt. 2. For uddybende beskrivelser af de enkelte typer af puljer henvises til vejledningens side 3ff.

regnskabs gennemgang. I særlige tilfælde kan Fagkontor/ Servicestyrelsen foretage sagsbehandlingen af ansøgningerne efter aftale med Tilskudskontoret."

Pr. 1. september 2009 blev VLR udskilt fra virksomheden som følge af overgangen af en række af ministeriets regnskabsopgaver til Økonomistyrelsens Økonomiservicecenter (ØSC).¹⁷² Opgaveflytningen skete som følge af regeringens beslutning om at samle varetagelsen af de administrative opgaver inden for løn, bogholderi og regnskab i et administrativt servicecenter i Økonomistyrelsen.¹⁷³

4.2.1.1.2. BN's ansættelsesforhold i perioden 2008 - den 7. april 2009

I perioden 1. januar 2008- 6. april 2009 var BN ansat som kontorfunktionær i Sikringsstyrelsen, hvor hun varetog tilskudsadministrative opgaver. Også i denne periode anvendte hun titlen som afdelingsleder. Vi har ikke modtaget mere konkrete oplysninger om BN's arbejdsopgaver i denne periode.

Det fremgår af BN's personalesag, at BN i perioden modtog ét engangsvederlag.

BN modtog således et engangsvederlag på 10.000 kr. i 2008, [REDACTED]
[REDACTED] Engangsvederlaget i perioden var begrundet i [REDACTED]
[REDACTED]

Som anført nedenfor, afsnit 4.2.1.2, overgik tilskudsadministrationen fra it-systemet PAS til TAS i sommeren 2008. Det kan ikke verificeres, om BN var involveret i konverteringen af data fra PAS til TAS, men det kunne have formodningen for sig.

Sammen med otte andre sagsbehandlere fremgår BN på en liste over sagsbehandlere med bemyndigelse til at forestå udbetalinger i TAS i regnskabsinstruksen fra 2008, jf. nærmere afsnit 4.2.1.3. nedenfor. Det er desuden oplyst af PwC, at BN formodentlig har haft superbrugerrettigheder til it-systemet siden 2008.

En tidligere kontorchef har oplyst, at BN som en blandt flere HK'ere og AC'ere deltog i betjeningen af Rigsrevisionen, men vedkommende erindrer ikke i hvilket omfang.¹⁷⁴

Det har ikke som led i undersøgelsen været muligt at finde materiale i BN's mailboks vedrørende denne periode til yderligere oplysning af hendes ansættelsesforhold.

¹⁷² Ministerieinstruks for Indenrigs- og Socialministeriet 2009, s. 4, pkt. 1.2.1.

¹⁷³ Aftale om levering af administrativ service, s. 3, pkt. 3.

¹⁷⁴ Besvarelse af skriftlige spørgsmål som led i vores undersøgelse

4.2.1.2 Skriftlige forretningsgange i perioden 2008- den 7. april 2009

PwC har som led i sit opdrag gennemgået det historiske kontrolmiljø i tilskudsadministrationen.¹⁷⁵ Som en del af kontrolmiljøet hører de til enhver tid gældende skriftlige forretningsgange, herunder regnskabs-, disponerings- og sagsbehandlerinstrukser. PwC har om de modtagne skriftlige forretningsgange vurderet, at de ikke giver et samlet overblik over risici og kontroller. PwC har således anført følgende:

*"... Idet dette materiale primært er udarbejdet som vejledninger til medarbejderne, vurderer PwC, at de modtagne procedurer og instrukser ikke giver et samlet overblik over risici og kontroller fordelt på processer."*¹⁷⁶

I stedet har PwC kortlagt forretningsgangene forskelligt for perioderne 1977-2007, 2008-2014 og 2015-2018 som angivet i nedenstående figur¹⁷⁷:

2015-2018	Observationer valideret ved gennemgang af TAS, gennemgang af skriftlige disponerings-, sagsbehandler- og regnskabsinstrukser, procedurer, vejledninger, tjeklister mv. Yderligere har vi drøftet disse med ansatte og ledende medarbejdere.
2008-2014	Observationer valideret ved gennemgang af TAS, gennemgang af skriftlige vejledninger og regnskabsinstrukser. Yderligere har vi drøftet disse med medarbejdere.
1977-2007	Ingen observationer grundet manglende dokumentation og datagrundlag.

Figur 3: Tilgang til vurdering af kontrolmiljø

Som det fremgår af ovenstående, har PwC ikke, foruden konstateringen af at de skriftlige forretningsgange primært er udarbejdet som vejledninger til medarbejderne, foretaget en vurdering af en mulig sammenhæng mellem beskrivelserne i de skriftlige forretningsgange og de konstaterede kontrolsvagheder eller BN's besvigelsermetoder i perioderne 2008-2014 og 2015-2018.

Det medfører, at vi ikke har det fornødne grundlag for at foretage en konkret vurdering af sammenhængen mellem de skriftlige forretningsgange og PwC's konstaterede kontrolsvagheder og/eller BN's besvigelsermetoder.

Da udviklingen i kontrolmiljøet igennem perioden imidlertid kan have en betydning for ansvarsvurderingen og for at give et indblik i, hvilke skriftlige forretningsgange, der fandtes for tilskudsadministrationen i perioden, har vi til brug for vores undersøgelse valgt at referere uddrag fra de skriftlige forretningsgange, som vi har modtaget for perioden. Det drejer sig om uddrag fra følgende udvalgte forretningsgange:

¹⁷⁵ PwC's rapport, pkt. 1.24

¹⁷⁶ PwC's rapport, pkt. 1.28

¹⁷⁷ PwC's rapport, pkt. 1.29

- Bilag 6 til TA/KLR's regnskabsinstruks for 2008¹⁷⁸
- Tilskudskontorets interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud af oktober 2008¹⁷⁹

I løbet af efteråret 2007 påbegyndtes en gradvis indfasning af TAS til erstatning af PAS. Overgangsfasen blev afsluttet i sommeren 2008, hvor TAS blev sat i drift i fuldt omfang.

Efter flytningen af tilskudsadministrationen fra Velfærdsministeriets departement til Sikringsstyrelsen pr. 1. januar 2008, blev der udarbejdet en regnskabsinstruks for TA/VLR med virkning pr. 1. november 2008.

Instruksen indeholder retningslinjer for sikringen af funktionsadskillelse for styrelsens almindelige drift, herunder sikringen af at der er personmæssig adskillelse mellem registrering og betaling.¹⁸⁰

For driften af TAS er det anført, at Ementor¹⁸¹ (systemudvikleren) forestod systemdrift og systemvedligeholdelse, og at tilskudsadministrationen vedligeholdte brugerrettigheder til systemet.¹⁸²

I bilag 6 til regnskabsinstruksen beskrives forretningsgange ved oprettelse af kreditorer og udbetaling af bevillinger på tilskudsområdet i TAS. Som anført ovenfor er det PwC's vurdering, at regnskabsinstrukserne generelt ikke er på et tilstrækkeligt detailniveau, hvilket vi dermed også lægger til grund omfatter dette bilag.

Ifølge bilaget skulle der bl.a. være funktionsadskillelse mellem de medarbejdere, der indtastede stamdata og de medarbejdere, der iværksatte udbetalinger. Udbetalingslisten skulle kontrolleres og underskrives dagligt, ligesom de akkumulerede udbetalinger skulle afstemmes månedligt. Derudover indeholder bilaget et krav om, at udbetalinger uden om TAS skulle godkendes og underskrives af en kontorchef.

Af bilaget fremgår således følgende (uddrag):

"1 Tildeling af bevillinger

Regler for tildeling af bevillinger er beskrevet i "Intern vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud, oktober 2008", hvortil henvises.

¹⁷⁸ Regnskabsinstruks for TA/VLR, 1. november 2008. Vi har derudover modtaget velfærdsministeriets regnskabsinstruks af 22. september 2008, der imidlertid ikke er relevant for ansvarsvurderingen.

¹⁷⁹ Velfærdsministeriets tilskudskontors interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud, oktober 2008. Vejledningen er fundet ved gennemgangen af BN's mailboks.

¹⁸⁰ Regnskabsinstruks for TA/VLR, 1. oktober, s. 5, pkt. 2.1.1, s. 22, pkt. 2.7.

¹⁸¹ Ementors konsulent- og løsningsaktiviteter blev i 2006 solgt til andre selskaber, herunder til selskabet "Traen", der senere skiftede navn til Formpipe, jf. <https://www.computerworld.dk/art/120518/ementor-danmark-splittes-op-og-suelges-fra> og <http://www.formpipe.com/da/Nyheder-og-arrangementer/Nyheder/Nyheder-2013/Traen-skifter-navn-til-Formpipe/>.

¹⁸² Regnskabsinstruks for TA/VLR, 1. oktober, s. 28, pkt. 3.1.

2 Udbetaling af bevillinger

Sagsbehandlere i Tilskudsadministrationen opretter tilskudsmodtageren i Tilskudsadministrationssystemet (TAS) med identifikation af modtageren og med angivelse af det bevilgede beløb.

Kontorchefen for Tilskudsadministrationen, eller den chefen bemyndiger hertil kan disponere over bevillingerne i TAS.

Sagsbehandlere, der er bemyndiget til at disponere på de enkelte bevillinger i TAS fremgår på næste side.

Udbetaling af bevillingerne sker ved overførsel til et pengeinstitut på en af tilskudsmodtageren/ bevillingshaveren oplyst konto, der meddeles på en særlig blanket, en udbetalingsanmodning.

Den originale udbetalingsanmodning lægges i sagen. Forinden tages en kopi til kontrolfunktionen. Ved eventuel ændring af kontonummeret skal der foreligge en ny udbetalingsanmodning underskrevet af bevillingshaveren.

Udbetalingsanmodningen indeholder oplysninger om bevillingshaveren, herunder journalnummer, pengeinstitut, bevillingsstørrelse, finansår samt revisor.

2.1 Anvisning gennem TAS

Sagsbehandleren indtaster kontonummer og beløb til anvisning i TAS. Hver dag inden kl. 10.00 udskrives fra TAS en udbetalingsliste over gårsdagens anvisninger.

Udbetalingslisten forsynes med dato og underskrift fra én af sagsbehandlerne og overleveres til kontrolenheden.

3 Kontrolenheden

Kontorchefen udpeger de medarbejdere fra Tilskudsadministrationen, der skal foretage kontrollen. De pågældende må ikke have adgang til at kunne foretage ændringer i TAS eller have bemyndigelse til at disponere på de finanslovskonto, som administreres af Tilskudsadministrationen. På næste side fremgår de bemyndigede personer i kontrolenheden.

Formålet med kontrollen er at sikre korrekt anvisning af udbetalingerne til bevillingshaverens kontonummer i pengeinstitut.

3.1 Kontrol med de daglige udbetalinger

Den daglige udbetalingsliste fra TAS gennemgås og det kontrolleres, at de bevilgede beløb anvises til en konto i et pengeinstitut i henhold til udbetalingsanmodningen fra bevillingshaveren.

Udbetalingslisten underskrives af den medarbejder i kontrolenheden, der har foretaget kontrollen.

Udbetalinger af bevillinger skal normalt ske igennem TAS. Hvis det ikke kan ske, skal begæring om udbetaling til regnskabssektionen være forsynet med underskrift af såvel sagsbehandler som kontorchefen.

4 Den fysiske overførsel af udbetalingerne

Samtidig med at sagsbehandleren trækker den daglige udbetalingsliste, jf. ovenfor under pkt. 2.1, sker der en elektronisk overførsel af udbetalingsanvisningerne til Navision Stat.

Tilskudssekretariatet skal mellem kl. 10.00 og 11.00 udlevere udbetalingslisten personligt til regnskabssektionen. Ved forgæves udlevering sendes mail herom til kontaktperson og til regnskabschefen.

Bogholderiet godkender de elektronisk overførte anvisninger til udbetaling gennem SKB via Navision Stat, når den af kontrolenheden godkendte og underskrevne udbetalingsliste foreligger.

5 Afstemning mellem TAS og Navision Stat

Alle sagsbehandlere har se-adgang til Navision Stat og kan ligeledes udskrive relevante rapporter herfra.

Sagsbehandlerne skal hver måned afstemme de akkumulerede udbetalinger ifølge Navision med de tilsvarende registreringer i TAS. Eventuelle differencer skal senest den 20. i hver måned meddeles regnskabschefen via mail.¹⁸³

Derudover indeholder instruksen en side, hvorpå der med kuglepen er tilføjet ”Bilag 6 fortsat”, og som indeholder en liste med attestationsberettigede sagsbehandlere og medarbejdere i kontrolenheden. Listen er underskrevet af hver enkelt medarbejder og kontorchefen.¹⁸⁴

Ud over bilag 6 til regnskabsinstruksen indeholder tilskudsadministrationens interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud en beskrivelse af de regler og generelle hensyn, der gjaldt for administrationen af Velfærdsministeriets ansøgningspuljer og tilskud.¹⁸⁵

¹⁸³ Regnskabsinstruks for TA/VLR, 1. oktober, bilag 6.

¹⁸⁴ Regnskabsinstruks for TA/VLR, 1. oktober, bilag 6.

¹⁸⁵ Velfærdsministeriets tilskudskontors interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud, oktober 2008, s. 2.

For nærværende undersøgelse har bl.a. retningslinjerne for oprettelse af bankkonti til private tilskudsmodtagere interesse, hvoraf det bl.a. fremgår, at private tilskudsmodtagere skal have en separat bankkonto i projektets navn.¹⁸⁶

Endvidere indeholder vejledningen retningslinjer for bemyndigelse og udbetaling af tilskud, herunder at der ikke må ske udbetaling, hvis tilskudsadministrationen ikke har modtaget regnskab (eller statusrapport hvis der er stillet krav herom) for tidligere udbetalinger. Derudover indeholder vejledningen retningslinjer om dokumentation for udbetalinger og udførte kontroller på hver enkelt sag.¹⁸⁷

Afslutningsvis bemærkes, at de administrative medarbejdere ifølge vejledningen gennemgik tilskudsmodtagernes regnskaber og i den forbindelse bl.a. skulle undersøge, at overførte beløb fremgik af regnskabet, at beløbet blev anvendt til de bevilgede formål, at ubrugte beløb enten var tilbagebetalt eller søgt overført til næste periode, og at de stillede krav til revision var opfyldt.¹⁸⁸

Det er ligeledes skriftligt beskrevet over for os af en tidligere ledende medarbejder, at de administrative medarbejdere i tilskudsforvaltningen skulle gennemgå og godkende tilskudsmodtagernes regnskaber, herunder rykke for regnskaber, udarbejde opgørelser over tilbageførte midler fra afsluttede projekter mv. Ved godkendelse af regnskaberne skulle medarbejderne bl.a. tage stilling til, om de anførte udgifter var anvendt efter deres formål.¹⁸⁹

Selvom ovennævnte skriftlige forretningsgange umiddelbart forekommer detaljerede, kan vi ikke på baggrund af PwC's revisionsundersøgelse vurdere, om forretningsgangene rent faktisk var utilstrækkelige, eller om de var tilstrækkelige, men ikke blev fulgt.

4.2.1.3 Rigsrevisionens bemærkninger i perioden 2008 - den 7. april 2009

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ansvar for BN's besvigelser, er det relevant at vurdere, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende efterlevelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke

¹⁸⁶ Velfærdsministeriets tilskudskontors interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud, oktober 2008, s. 4, pkt. 2.3.

¹⁸⁷ Velfærdsministeriets tilskudskontors interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud, oktober 2008, s. 7-8, pkt. 4.2.

¹⁸⁸ Velfærdsministeriets tilskudskontors interne vejledning om tilskudskontorets administration af ansøgningspuljer og tilskud, oktober 2008, s. 11-12, pkt. 11.

¹⁸⁹ Svar af 27. november 2018 på Kammeradvokatens spørgsmål.

vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål. Endvidere kan manglende efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger efter omstændighederne være ansvarspådragende.

I det følgende behandles, hvilken betydning Rigsrevisionens bemærkninger mv. i perioden 2008-2009 har for vores ansvarsvurdering.

For overskuelighedens skyld indledes vores gennemgang af Rigsrevisionens beretninger, rapporter mv. af en introduktion til de væsentligste rapporter i perioden (afsnit 4.2.1.3.1).

Herefter gennemgås med udgangspunkt i PwC's rapport de områder, som Rigsrevisionen havde bemærkninger til i perioden 2008-2009 (afsnit 4.2.1.3.2 - 4.2.1.3.6). Denne gennemgang sker efter den nedenfor nævnte fremgangsmåde med henblik på en vurdering af, om der kan placeres et ansvar for misbruget af statens midler eller i øvrigt udtales kritik for mangelfuld opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger.

Til brug for vores vurdering af, om der kan placeres et ansvar, har vi på baggrund af PwC's sammenholdelse af Rigsrevisionens bemærkninger med de af PwC formodede kontrolsvagheder¹⁹⁰ indledningsvis for hvert enkelt af punkterne 4.2.1.3.2 - 4.2.1.3.6 konstateret, om der er et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, om der er en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og BN's besvigelser.

Såfremt vi med fornøden sikkerhed har kunnet konstatere en sådan sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og BN's besvigelser, har vi på baggrund af det modtagne materiale for hvert enkelt punkt vurderet, om ledelsen må anses for at have fulgt tilstrækkeligt op på Rigsrevisionens bemærkninger, eller om håndteringen kan give anledning til at placere et ansvar eller udtale kritik. Det bemærkes dog allerede her, som nævnt i afsnit 2.3.2.1 ovenfor, at datagrundlaget for perioden 2008-2009 ikke er fuldt tilstrækkeligt.

4.2.1.3.1. Rigsrevisionens rapporter i perioden 2008 - den 7. april 2009

Rigsrevisionen har i perioden mellem 2008 og april 2009 haft en række bemærkninger til de daværende skiftende departementer og Sikringsstyrelsen. Nogle bemærkninger har rettet sig direkte mod tilskudsadministrationen, mens andre har relateret sig mere overordnet til regnskabsaflæggelsen på koncernniveau. Vi har fokuseret nedenstående redegørelse for Rigsrevisionens bemærkninger i perioden på de forhold, som vurderes at være relevante for vores ansvarsundersøgelse.

Indledningsvis bemærkes, at Rigsrevisionen også inden flytningen af tilskudsadministrationen til Sikringsstyrelsen havde bemærkninger vedrørende it-sikkerhed, jf. afsnit 4.1.2.4 ovenfor. Som anført under det nævnte afsnit har vi ikke modtaget dokumentation for, om

¹⁹⁰ PwC's rapport, kapitel 6

og hvordan en eventuel opfølgning på disse forudgående bemærkninger er sket i regi af Sikringsstyrelsen efter flytningen af tilskudsadministrationen i januar 2008.

Den 19. december 2008 fremsendte Rigsrevisionen rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Sikringsstyrelsen.¹⁹¹ Det fremgår af det til revisionsrapporten vedlagte fremsendelsesbrev, at:

*"Rigsrevisionen finder, at Tilskudskontorets tilskudsforvaltning samlet set er tilfredsstillende."*¹⁹²

Denne vurdering var baseret på en gennemgang af forskellige forhold ved revisionen, som således uanset flere bemærkninger med kritisk indhold, jf. nærmere nedenfor, samlet set medførte, at Rigsrevisionens vurdering var positiv.¹⁹³

Det fremgår derudover af fremsendelsesbrevet til tilskudsadministrationen, at bemærkningerne i rapporten blev drøftet løbende med ansatte i tilskudsadministrationen under revisionen og ved det afsluttende møde, som blev holdt den 11. november 2008. Rigsrevisionen anførte i den sammenhæng, at:

*"Vi konstaterer, at Tilskudskontoret på det afsluttende møde har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og dette brev kræver derfor ikke svar."*¹⁹⁴

Da det ikke i øvrigt fremgår af Rigsrevisionens rapport, at Rigsrevisionen ville følge sagen, betragtes sagen herved som lukket, jf. afsnit 3.2.2.

Rapporten om revisionen af tilskudsadministrationen indeholdt imidlertid som nævnt flere kritiske bemærkninger vedrørende blandt andet vejledningsmaterialet for de interne forretningsgange, herunder ansvarsfordeling, manglende journalisering af tilskudsbreve, rykkere mv. i det nye it-system TAS, som blev fuldt ud implementeret i Sikringsstyrelsen i sommeren 2008, manglende kontrol ved udbetalinger, opfølgning på antallet af og tildeling af brugeradgange samt manglende økonomiske afstemninger.¹⁹⁵

Sideløbende med revisionen af tilskudsadministrationen, som Sikringsstyrelsen modtog rapport om i december 2008, udførte Rigsrevisionen en separat it-revision af TAS i Sikringsstyrelsen i december 2008, som Sikringsstyrelsen modtog rapport om i marts 2009.

¹⁹¹ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008

¹⁹² Fremsendelsesbrev vedlagt Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 1

¹⁹³ Der henvises til afsnit 3.2.2 ovenfor om Rigsrevisionens fremgangsmåde ved revision

¹⁹⁴ Fremsendelsesbrev vedlagt Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2

¹⁹⁵ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2, pkt. 8

Yderligere udarbejdede Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne om statsregnskabet for 2008, der blev offentliggjort i november 2009. Beretningen til Statsrevisorerne om statsregnskabet indeholdt i et vist omfang bemærkninger, der var sammenfaldende med de bemærkninger, som Rigsrevisionen havde haft i forbindelse med den forudgående it-revision og den mere overordnede revision af tilskudsadministrationen, jf. også om Rigsrevisionens arbejdsform, afsnit 3.2.2 ovenfor.

Det har ikke i forbindelse med vores undersøgelse været muligt at afdække, hvem fra Sikringsstyrelsen der har været involveret i håndteringen af Rigsrevisionens besøg i perioden. Det er dog oplyst af en tidligere konstitueret direktør i Sikringsstyrelsen i dele af den relevante periode, at vedkommende har en vis erindring om, at Rigsrevisionens løbende bemærkninger i perioden blev drøftet i Sikringsstyrelsen, og at der blev udarbejdet skriftligt materiale samt taget skridt til at imødekomme de kritiske bemærkninger. Det er indres dog ikke, hvordan opfølgningen konkret blev tilrettelagt og udmøntet, og det har ikke til brug for denne undersøgelse været muligt at fremskaffe det nævnte skriftlige materiale.

Som redegjort for under afsnit 3.2.1.4 nedenfor indgik Velfærdsministeriets departement og Sikringsstyrelsens skiftende direktører en direktørkontrakt, hvoraf det blandt andet fremgik som et økonomisk mål, at Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af Sikringsstyrelsen skulle vurdere Sikringsstyrelsen som værende "tilfredsstillende".

Nedenfor gennemgås med udgangspunkt i PwC's rapport de områder, som Rigsrevisionen havde bemærkninger til i perioden 2008-2009. Denne gennemgang sker med henblik på en vurdering af, om der kan placeres et ansvar eller udtales kritik for mangelfuld opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger.

4.2.1.3.2. Skriftlige forretningsgange i perioden 2008 – den 7. april 2009

Både i forbindelse med it-revisionen af TAS og revisionen af tilskudsadministrationen ultimo 2008 havde Rigsrevisionen observeret, at Sikringsstyrelsen havde diverse vejledninger for brugen af TAS, herunder bl.a. en superbrugervejledning. Rigsrevisionen anbefalede i begge revisionssammenhænge, at vejledningsmaterialet vedrørende de interne forretningsgange blev samlet i én sagsbehandlerinstruks.¹⁹⁶

Derudover anbefalede Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af tilskudsadministrationen, at regnskabsinstruksen snarest blev ajourført med oplysninger om tilskudsforvaltningen efter dennes flytning til Sikringsstyrelsen i januar 2008, jf. afsnit 4.2.1.1 ovenfor. Sikringsstyrelsen havde i forbindelse med revisionen af tilskudsadministrationen oplyst Rigsrevisionen, at dette arbejde var igangsat.¹⁹⁷ Rigsrevisionens anbefaling blev ikke gentaget i forbindelse med it-revisionen samme år.

¹⁹⁶ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 4, pkt. 8/09. Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 1, pkt. 1-4

¹⁹⁷ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 1, pkt. 1-4

I forbindelse med Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008 fra november 2009 anførte Rigsrevisionen dog, at "*ministeriets regnskabsinstruks ikke i tilstrækkeligt omfang beskrev forretningsgange og interne kontroller for forvaltningen af statstilskuddene.*"¹⁹⁸ Rigsrevisionen anbefalede derfor på ny, at regnskabsinstruksen skulle indeholde nærmere fastlæggelse af procedurer og interne kontroller i tilskudsadministrationen.¹⁹⁹

Statsrevisorerne anmodede den 3. december 2009 om departementets bemærkninger til Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2008. På dette tidspunkt var tilskudsadministrationen blevet flyttet tilbage til departementet – denne gang i Indenrigs- og Socialministeriet departement, jf. afsnit 4.2.1.1 ovenfor. Indenrigs- og Socialministeren anførte i ministerredegørelsen fra februar 2010, at arbejdsgangene herefter indgik i en opdateret regnskabsinstruks fra 2010, jf. også afsnit 4.2.1.2 ovenfor.²⁰⁰ For departementets håndtering af Rigsrevisionens bemærkninger efter flytningen af tilskudsadministrationen i april 2009 ind i departementet henvises til afsnit 4.2.2.3 nedenfor.

Opfølgningen på Rigsrevisionens bemærkninger forekommer således umiddelbart tilfredsstillende, idet det dog ikke på det foreliggende datagrundlag kan vurderes, om opdateringen af instruksen herved på tilfredsstillende vis imødekom Rigsrevisionens bemærkninger, herunder om regnskabsinstruksen i 2010 levede op til de krav, der måtte stilles på dette tidspunkt.

Hertil kommer, at det ikke på baggrund af PwC's rapport er muligt at fastslå en sammenhæng mellem de utilstrækkelige beskrivelser af forretningsgangene i blandt andet tilskudsadministrationens regnskabsinstruks og BN's besvigelser samt i fortsættelse heraf betydningen af Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende disse instrukser for de gennemførte besvigelser. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er således ikke til stede.

4.2.1.3.3. Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter

Rigsrevisionen havde desuden i forbindelse med revisionen af tilskudsadministrationen i december 2008 bemærkninger vedrørende tilskudsadministrationens gennemgang af regnskaber og rapporter samt opfølgning på manglende modtagelse af regnskaber og rapporter. I den forbindelse havde Rigsrevisionen konstateret, at regnskabsgennemgangen var meget forsinket.²⁰¹

Ifølge Rigsrevisionens rapport havde tilskudsadministrationen hertil oplyst, at oversigten med sager var mangelfuld, hvilket sandsynligvis skyldtes manglende konvertering fra PAS

¹⁹⁸ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, november 2009, side 50, pkt. 234.

¹⁹⁹ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, november 2009, side 50, pkt. 234.

²⁰⁰ Indenrigs- og Socialministerens ministerredegørelse vedrørende Statsrevisorerens beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008, 3. februar 2010, s. 1-2

²⁰¹ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 4, pkt. 29

til TAS, og at der i 2008 var sket en nedprioritering af regnskabs gennemgangen på grund af det nye it-system, flytningen til Sikringsstyrelsen og LEAN-projektet, som var blevet iværksat i efteråret 2007.²⁰²

I forlængelse heraf havde Rigsrevisionen i forbindelse med den senere beretning om revisionen af statsregnskabet konstateret, at Sikringsstyrelsen fortsat ikke var færdig med at konvertere data fra PAS til TAS, hvilket ifølge Rigsrevisionen kunne betyde, at datagrundlaget ikke var korrekt, og at dette kunne medføre fejl i udbetalte tilskud.²⁰³ Dette blev også omtalt i forbindelse med Rigsrevisionens it-revision af TAS, som blev udført i december 2008.²⁰⁴

I relation til disse bemærkninger vedrørende manglende konvertering af data fra PAS til TAS i beretningen om revisionen af statsregnskabet bemærkede Indenrigs- og Socialministeren i sin ministerredegørelse fra februar 2010, hvor tilskudsadministrationen var forankret efter april 2009, at:

*"Data for alle puljer er overført fra det puljeadministrative system (PAS) til det tilskudsadministrative system (TAS) bortset fra en pulje, som af tekniske grunde ikke kan konverteres direkte. Det forventes, at afstemningen af puljen kan ske manuelt."*²⁰⁵

Det fremgår af det senere ministersvar fra 2012, at man alene delvist kunne imødekomme Rigsrevisionens anbefalinger vedrørende udarbejdelse af restancelister for regnskaber. Det fremgår således, at der på dette tidspunkt i 2012 fortsat udestod fastlæggelse af procedurer for opfølgning på ikke-modtagne og/eller gennemgåede regnskaber i sagsbehandlerinstruktionen.²⁰⁶

PwC har overordnet (dvs. ikke specifikt for denne periode) anført, at ledelsens reaktion på Rigsrevisionens bemærkninger ikke har været tilstrækkelig i forhold til bl.a. gennemgangen af regnskaber og rapporter.²⁰⁷

PwC har yderligere anført, at BN's mulighed for at fravælge rykkerprocedurer for regnskaber og rapporter formentlig har haft indflydelse på BN's muligheder for at skjule sine bevægelser.²⁰⁸

Det er nærliggende at antage, at den forsinkede gennemgang af regnskaber og rapporter har skabt et kontrolmiljø, som har gjort det muligt for BN at skjule, at der ikke i alle tilfælde

²⁰² Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 4, pkt. 29

²⁰³ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, november 2009, s. 54, pkt. 263

²⁰⁴ Rigsrevisionens it-revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, folgebrevets s. 1 og rapportens s. 1

²⁰⁵ Indenrigs- og socialministerens ministerredegørelse vedrørende beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008, 3. februar 2010, s. 3

²⁰⁶ Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²⁰⁷ PwC's rapport, pkt. 6.6

²⁰⁸ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvaghed nr. 6

blev rykket for regnskaber og rapporter. Det er derfor beklageligt, at Sikringsstyrelsen ikke formåede at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger i 2008-2009.

Rigsrevisionens bemærkninger angår imidlertid ikke, at administrative medarbejdere har haft adgang til at tilsidesætte rykkerprocedurer (kontrolsvaghed 6), og vi kan derfor ikke på det foreliggende grundlag konkludere, at en eventuel hurtig opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger i denne henseende havde gjort en forskel. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er dermed ikke til stede.

4.2.1.3.4. Kontrol af udbetalinger

For så vidt angår Rigsrevisionens bemærkninger i forhold til kontrol med udbetalinger i TAS, konstaterede Rigsrevisionen, at der kunne ske manuel udbetaling uden om TAS, idet tilskudsadministrationen blot sendte en begæring underskrevet af to sagsbehandlere om udbetaling til regnskabssektionen.²⁰⁹

Instruksen vedrørende manuelle udbetalinger stammede fra Socialministeriet, hvor tilskudsadministrationen havde været forankret indtil januar 2008, og denne instruks foreskrev, at manuel udbetaling alene kunne ske med kontorchefens underskrift.

Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at instruksen enten blev overholdt, eller at instruksen blev ændret.²¹⁰ Også denne kontrolsvaghed vedrørende manglende godkendelse af manuelle udbetalinger har været anvendt af BN i forbindelse med besvigelserne²¹¹.

Det fremgår af et ministersvar vedrørende tilskudsrevisionen i 2012, at der i hvert fald på dette tidspunkt var oprettet en særlig udbetalingsblanket til formålet.²¹² Vi har imidlertid ikke dokumentation for, om ledelsen fulgte op på dette på et tidligere tidspunkt, og hvordan man i givet fald fulgte op, idet det dog for en ordens skyld bemærkes, at der må antages at være sket i hvert fald en vis opfølgning henset til, at Rigsrevisionen fandt det betryggende at afslutte sagen i forbindelse med fremsendelsen af revisionsrapporten i december 2008.²¹³

Rigsrevisionen anførte derudover i forbindelse med tilskudsrevisionen i 2008, at der ikke i forbindelse med indtastningen af et bevilget beløb blev foretaget kontrol af beløbet af en anden person end den, som havde indtastet det. På den baggrund anbefalede Rigsrevisionen, at:

²⁰⁹ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 3, pkt. 16

²¹⁰ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 3, pkt. 16

²¹¹ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvaghed nr. 11

²¹² Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²¹³ Fremsendelsesbrev vedlagt Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2

*"en anden medarbejder end de der har indtastet de bevilgede beløb skal sammenholde de indtastede beløb i TAS med beløb på oversigter over godkendte projekter, som er forelagt og godkendt af ministeren for at sikre, at beløbene ikke er blevet ændret."*²¹⁴

PwC har konstateret, at der ikke har været en gennemgang af tilskud, hvor den initierende og godkendende medarbejder er den samme. En effektiv kontrol heraf havde ifølge PwC øget opdagelsesrisikoen signifikant.²¹⁵

Det fremgår af det senere ministersvar fra 2012, at man anså Rigsrevisionens anbefaling for imødekommet, idet en liste i hvert fald på dette tidspunkt blev sammenholdt mod tilskudsbrevne og kontrolleret af kontorchefen.²¹⁶ Vi har, som nævnt ovenfor, ikke dokumentation for, hvornår dette skete, og vi kan på denne baggrund ikke vurdere, om dette i tilstrækkelig grad imødekom Rigsrevisionens bemærkninger.

Derudover angik kritikken, at der ikke i TAS kunne udskrives en liste over sager, hvor kontonumre var ændret, og at denne liste i øvrigt aldrig var blevet anvendt, mens forgængerer til TAS, PAS, var i brug.²¹⁷ Det fremgår af et senere ministersvar fra 2012, at man fortsat ikke i 2012 dokumenterede stikprøvekontrollen heraf, men at man dog i hvert fald på dette tidspunkt foretog stikprøvekontrol.²¹⁸ Vi har ikke dokumentation for, hvornår dette tiltag blev implementeret, og om dette i tilstrækkelig grad imødekom Rigsrevisionens bemærkninger på dette punkt.

Endelig udtalte Rigsrevisionen kritik af, at der ikke forelå dokumentation for, hvilke udbetalinger og kontonumre, der var blevet kontrolleret i forbindelse med gennemgangen af den daglige udbetalingsliste, som tilskudsadministrationen i forbindelse med revisionen havde oplyst om.²¹⁹

I forlængelse heraf bemærkede Rigsrevisionen, at det ikke fremgik af listen over de daglige udbetalinger, om der var tale om en førstegangsudbetaling eller øvrige udbetalinger. Hertil havde tilskudsadministrationen ifølge Rigsrevisionen oplyst, at man ville forsøge at få dannet en liste svarende til den, der fandtes i PAS.²²⁰ Vi har ikke modtaget dokumentation for, om og hvornår dette blev gennemført.

²¹⁴ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 3, pkt. 13

²¹⁵ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvagthed nr. 9

²¹⁶ Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²¹⁷ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 3, pkt. 11

²¹⁸ Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²¹⁹ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2, pkt. 10

²²⁰ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 3, pkt. 12

Det fremgår af et senere ministersvar fra 2012, at ministeriet ikke i 2012 dokumenterede ændringer af kontonumre, men at der var iværksat procedure for håndtering af kontoskift ved erklæring fra projektet.²²¹ Vi har ikke dokumentation for, hvornår dette blev implementeret, men det vurderes under alle omstændigheder, at dette tiltag ikke i tilstrækkelig grad imødekom Rigsrevisionens bemærkninger, idet Rigsrevisionens bemærkning om dokumentation for ændring af kontonumre må antages at angå alle tilsigtede og utilsigtede ændringer og ikke blot dem, som foretages på tilskudsmodtagers foranledning. Vi kan dog ikke på det foreliggende grundlag udtale kritik af opfølgningen i 2008-2009, da vi ikke har dokumentation for, om og hvordan man eventuelt fulgte op i perioden.

PwC har påpeget, at manglende kontrol med tilbagebetalinger af ubrugte midler har udgjort en kontrolsvaghed, idet den samme sagsbehandler har kunnet foretage regnskabskontrol, anmode om returbetaling og afslutte sagen. PwC anfører i forlængelse heraf, at BN har anvendt denne manglende kontrol i forbindelse med sine besvigelser²²².

Det er nærliggende at antage, at der er en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende manglende kontrol med udbetalinger og BN's mulighed for besvigelse. Som nævnt ovenfor har det imidlertid ikke været muligt at dokumentere, om Sikringsstyrelsen fulgte op på disse bemærkninger i 2008-2009, idet det dog for en ordens skyld bemærkes, at der må antages at være sket i hvert fald en vis opfølgning henset til, at Rigsrevisionen fandt det betryggende at afslutte sagen i 2008 efter et møde med tilskudsadministrationen.²²³ Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er derfor ikke til stede.

Rigsrevisionens kritik vedrørende kontrol med udbetalinger angik også manglende kontrol med ændring af kontonumre. Disse bemærkninger angik dels, at kontrol alene skete ved førstegangsudbetalinger, hvilket Rigsrevisionen anbefalede blev udvidet til stikprøvevise kontroller af øvrige udbetalinger.

Ifølge PwC har den manglende kontrol med ændrede stamdata, herunder kontonumre, haft en afgørende indflydelse på BN's besvigelser i forbindelse med oprettelse af fiktive projekter²²⁴. Rigsrevisionens bemærkninger angår imidlertid ikke det forhold, at alle administrative medarbejdere i tilskudsadministrationen har haft adgang til at ændre i stamdata. Det kan dog umiddelbart synes nærliggende, at en kontrol af ændrede kontonumre havde forringet BN's muligheder for besvigelser betydeligt.

Afgørende for en ansvarsvurdering er det dog, at det ikke har været muligt at fremskaffe dokumentation for, om og hvordan der skete opfølgning på denne bemærkning vedrørende

²²¹ Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²²² PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvaghed nr. 8

²²³ Fremsendelsesbrev vedlagt Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2

²²⁴ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvaghed nr. 3, samt pkt. 1.30

kontrol med ændring af stamdata. Der er ikke det fornødne grundlag for at placere et ansvar eller udtale kritik.

4.2.1.3.5. *Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemninger*

For så vidt angår Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende økonomiske afstemninger, konstaterede Rigsrevisionen i forbindelse med gennemgangen af nogle konkrete sager, at nogle mindre returbeløb ikke var registreret i TAS, selvom de fremgik af Navision.²²⁵ Rigsrevisionen anbefalede i denne sammenhæng, at instruksen blev overholdt.

Det fremgår af Rigsrevisionens rapport om revision af tilskudsadministrationen, at flytningen af tilskudsadministrationen til Sikringsstyrelsen primo 2008, overgangen fra PAS til TAS i sommeren 2008 og et aktuelt projekt om effektivisering af regnskabskontrollen (LEAN) havde medført, at der ikke var sket månedlige afstemninger mellem Navision og TAS, sådan som dette var foreskrevet i regnskabsinstruksen, jf. også afsnit 4.2.1.3.2 ovenfor.²²⁶

Det fremgår dertil af ministersvaret fra 2012, at man forsynede afstemningslisterne med initialer, og at modtagne returbeløb registreredes i TAS, så snart de blev modtaget fra regnskabskontoret.²²⁷ Vi har ikke dokumentation for, hvornår dette skete, og om dette i tilstrækkelig grad imødekom Rigsrevisionens bemærkninger i denne henseende. Det kan derfor ikke på det foreliggende grundlag udelukkes, at Sikringsstyrelsen faktisk håndterede dette i 2008 og 2009, idet det samtidig bemærkes, at det må antages, at der skete en vis opfølgning, henset til at Rigsrevisionen fandt det betryggende at afslutte sagen efter et møde med tilskudsadministrationen.²²⁸

PwC har ikke i forbindelse med revisionsundersøgelsen identificeret transaktioner, som kan konstateres at være bogført forkert.²²⁹ PwC har heller ikke konstateret svagheder i de interne kontroller forbundet med bogføringen, som foretages af Statens Administration.²³⁰

Det kan ikke på baggrund af PwC's rapport konstateres, om denne manglende afstemning mellem Navision og TAS har haft indflydelse på BN's besvigelsemuligheder. På det foreliggende datagrundlag kan vi derfor ikke med den for en ansvarsvurdering nødvendige sikkerhed konstatere en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende afstemninger og BN's besvigelser.

²²⁵ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 4, pkt. 20

²²⁶ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 4, pkt. 20

²²⁷ Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²²⁸ Fremsendelsesbrev vedlagt Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2

²²⁹ PwC's rapport, pkt. 6.27

²³⁰ PwC's rapport, pkt. 6.28

Ud over ovennævnte bemærkning vedrørende afstemninger konstaterede Rigsrevisionen, at tilbagebetalte tilskud først blev bogført på det tidspunkt, hvor indbetaling fandt sted, hvilket kompromitterede korrekt regnskabsføring. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at tilskudsadministrationen registrerede de ikke-modtagne tilbagebetalinger som et tilgodehavende i regnskabet.²³¹

I forhold til denne bemærkning fremgår af ministersvaret fra 2012, at man ikke kunne imødekomme anbefalingen, da afstemninger udelukkende kunne ske i TAS og ikke i et parallelt bogholderi i Navision.²³²

Det forekommer ikke som værende tilstrækkeligt, at man ikke kunne imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger på dette punkt. Vi kan dog ikke på det foreliggende grundlag med den sikkerhed, der kræves for en ansvarsvurdering, konkludere, om en hurtigere opfølgning på denne bemærkning ville have imødegået BN's besvigelser, hvorfor der ikke er det fornødne grundlag for en ansvarsvurdering.

4.2.1.3.6. It-revision

Rigsrevisionen har i forbindelse med den samlede revision af et ministerområde haft bemærkninger til it-sikkerheden. Rigsrevisionen har således også i perioden 2008-2009 haft bemærkninger vedrørende it-sikkerheden i tilskudsadministrationen samt på koncernniveau.

PwC har anført, at de ikke foretager "en vurdering af de tidligere ministerier og departementers samlede IT beredskab"²³³, men har vurderet kontrolsvagheden vedrørende brugernes adgangsrettigheder, som også behandles nedenfor.

4.2.1.3.6.1. Brugernes adgangsrettigheder

I relation til Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende brugeradgange anbefalede Rigsrevisionen navnlig, at tilskudsadministrationens kontorchef jævnligt kontrollerer, at kun ansatte med behov herfor får disse særlige adgange. Dertil anførte Rigsrevisionen, at der burde stilles krav om dokumentation for brugeroprettelse, som i øvrigt kun skulle kunne gennemføres af en, som er bemyndiget hertil.²³⁴ Dette må ses i sammenhæng med den under revisionen af TAS udtalte kritik af, at:

"Velfærdsministeriets departement og styrelsen ikke havde fulgt tilstrækkeligt op på, om tildelte administratorrettigheder mv. var nødvendige for løsningen af opgaver."

²³⁵

²³¹ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 3, pkt. 14

²³² Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²³³ PwC's rapport, pkt. 6.31

²³⁴ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 4, pkt. 18

²³⁵ Rigsrevisionens it-revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 2

Denne kritik fremgik også i Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet:

*"Rigsrevisionen finder det uheldigt, at hverken Tilskudskontoret eller departementet havde fulgt tilstrækkeligt op på, om de tildelt administratorrettigheder mv. var nødvendige for løsningen af opgaverne, fordi administratorrettigheder giver mulighed for at omgå de fleste sikkerhedsforanstaltninger."*²³⁶

Rigsrevisionen udtalte herunder bl.a. kritik af, at det i december 2008 kunne konstateres, at der var oprettet administratorrettigheder til upersonlige konti. Upersonlige konti gør det ifølge Rigsrevisionen vanskeligt at afgøre, hvem der har udført handlinger i TAS. Rigsrevisionen bemærkede, at dette efterfølgende var blevet ændret, således at ingen medarbejdere i hvert fald i marts 2009 længere havde administratorrettigheder via upersonlige konti.²³⁷

Derudover udtalte Rigsrevisionen kritik af, at det kunne konstateres, at 10 medarbejdere i Sikringsstyrelsen i december 2008 havde superbrugerrettigheder til TAS, *"hvilket medførte, at de havde administratorrettigheder til TAS"*.²³⁸

I marts 2009 oplyste Velfærdsministeriets departement til Rigsrevisionen, at tre medarbejdere havde superbrugerrettigheder til TAS.²³⁹ Rigsrevisionen bemærkede i den forbindelse, at *"Adgang med administratorrettigheder giver mulighed for at omgå de fleste sikkerhedsforanstaltninger"* og anbefalede, at behovet for et antal personer med superbrugerrettigheder løbende blev vurderet, da en manglende periodisk opfølgning herpå kunne kompromitere det ønskede sikkerhedsniveau i TAS.²⁴⁰

Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at styrelsen i februar 2009 havde oplyst, at der var taget initiativ til at foretage kvartalsvis gennemgang af adgangsrettigheder i TAS.²⁴¹ Det fremgik i forlængelse heraf af ministerredegørelsen fra 2010, at:

*"[...] administratorrettighederne er dokumenterede og tilpasset de gældende sikkerhedsniveauer."*²⁴²

Det fremgår dog af et senere ministersvar fra 2012, at man ikke fuldt ud opfyldte Rigsrevisionens anbefaling om at rekvirere en liste over brugeradgange med jævne mellemrum, da departementet, hvor tilskudsadministrationen på dette tidspunkt var blevet flyttet ind,

²³⁶ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, november 2009, s. 54, pkt. 263

²³⁷ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 3, pkt. 6/09

²³⁸ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 3, pkt. 6/09

²³⁹ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 3, pkt. 5/09

²⁴⁰ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 3, pkt. 5/09

²⁴¹ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 4, pkt. 10/09

²⁴² Indenrigs- og socialministerens ministerredegørelse vedrørende beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008, 3. februar 2010, s. 3

vurderede, at det måtte være tilstrækkeligt, at kontorchefens godkendelse skulle indhentes ved oprettelse og nedlæggelse af brugeradgange.²⁴³ Vi kan dog ikke på det foreliggende grundlag udelukke, om man i perioden forud herfor rekvirerede en liste over brugeradgange.

Vi er bekendt med, at BN i perioden efter implementeringen af TAS havde superbrugerrettigheder, jf. afsnit 4.2.1.1.2.

PwC har overordnet (dvs. ikke specifikt for denne periode) anført, at ledelsens opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger ikke har været tilstrækkelige vedrørende bl.a. brugeradgange²⁴⁴. PwC har derudover som formodet kontrolsvaghed nr. 5 konstateret, at der ikke er blevet foretaget en periodisk gennemgang af brugeradgange i it-systemerne.

PwC har anført, at kontrolsvagheden vedrørende manglende periodisk gennemgang af brugeradgangene ikke har været direkte anvendt af BN i forbindelse med hendes besvigelser, men at en effektiv kontrol heraf ville have forøget opdagelsesrisikoen signifikant²⁴⁵. Vi kan dog ikke på det foreliggende grundlag udelukke, at der blev foretaget en tilstrækkelig opfølgning herpå i 2009-2015, hvorfor det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag ikke er til stede.

I forlængelse af Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende brugeradgange har Rigsrevisionen i sit notat fra 2018 anført om logning, at:

*"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".*²⁴⁶

I forlængelse heraf bemærkes, at Rigsrevisionen på baggrund af den foretagne it-revision i Sikringsstyrelsen i december 2008 konstaterede, at:

*"der ikke var foretaget tilstrækkelig gennemgang af loggede hændelser i TAS, og at gennemgangen ikke var dokumenteret. Dette kan betyde, at man ikke i tide opdager mangler ved data eller mangel på funktionsadskillelse."*²⁴⁷

²⁴³ Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

²⁴⁴ PwC's rapport, pkt. 6.6

²⁴⁵ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4

²⁴⁶ Rigsrevisionens notat om Rigsrevisionens revisioner af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017, november 2018, s. 10

²⁴⁷ Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, november 2009, s. 54, pkt. 263, jf. Rigsrevisionens it-revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, rapporten, s. 2, pkt. 3/09

Departementet oplyste ifølge Rigsrevisionen efterfølgende i februar 2009, at man var ved at indføre en regelmæssig dokumenteret gennemgang af loggede hændelser.²⁴⁸ Dette fremgår også af Indenrigs- og Socialministerens ministerredegørelse fra februar 2010 til beretningen om statsregnskabet fra 2008.²⁴⁹ For en ordens skyld bemærkes, at tilskudsadministrationen på tidspunktet for ministerredegørelsen var flyttet ind i departementet, jf. afsnit 4.2.1.1.1 ovenfor.

I relation til logning bemærkede Rigsrevisionen også, at det i december 2008 kunne konstateres, at TAS-programmets log var placeret i samme folder-system som programmerne, hvilket medførte, at alle med adgang som udviklere og produktionsmedarbejdere havde adgang til at påvirke indholdet heri. I februar 2009 oplyste departementet ifølge Rigsrevisionen, at loggen fremover var beskyttet.²⁵⁰ Denne opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende logning må betragtes som tilfredsstillende, hvorfor der ikke er et grundlag for at placere et ansvar eller udtale kritik i denne sammenhæng.

4.2.1.3.6.2. Journalisering

I relation til journalisering af sagsmaterialet i TAS fremgår det af Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen, at Sikringsstyrelsen ville følge op på dette med Rigsarkivet for at sikre, at TAS kunne anvendes som journaliseringssystem.²⁵¹

Det fremgår af et ministersvar fra 2012, at journalisering i TAS i hvert fald på dette senere tidspunkt var muligt.²⁵² Vi har dog ikke i forbindelse med vores undersøgelse haft mulighed for at fremskaffe dokumentation for, hvornår dette blev implementeret.

PwC har i deres rapport, figur 4, angivet som nr. 12 kontrolsvaghed, at der ikke er indarbejdet en systemkontrol i TAS, der sikrer, at påkrævet dokumentation er arkiveret i systemet.

I fortsættelse heraf bemærkes, at den omstændighed, at PwC i deres rapport anfører, at BN har benyttet sig af kontrolsvaghed nr. 12 om manglende systematisk kontrol af dokumentation i TAS i forbindelse med oprettelsen af fiktive projekter, ikke i sig selv kan udstrækkes til en sammenhæng mellem en eventuel manglende opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende generel journalisering i TAS og BN's muligheder for at tilegne sig tilskudsmidler. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er således ikke til stede.

²⁴⁸ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 2, pkt. 3/09

²⁴⁹ Indenrigs- og socialministerens ministerredegørelse vedrørende beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008, 3. februar 2010, s. 3

²⁵⁰ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 2, pkt. 4/09

²⁵¹ Rigsrevisionens rapport om revisionen i Tilskudskontoret i Sikringsstyrelsen, december 2008, s. 2, pkt. 7

²⁵² Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

4.2.1.3.7. Øvrige relevante bemærkninger

I forbindelse med tilskudsrevisionen konstaterede Rigsrevisionen derudover, at der ikke var indgået en såkaldt Service Level Agreement mellem Velfærdsministeriet og Sikringsstyrelsen efter overdragelsen af tilskudsadministrationen den 1. januar 2008 fra departementet til styrelsen.

Rigsrevisionen anbefalede derfor, at departementet og styrelsen indgik en sådan aftale om fordeling af opgaverne, da en manglende aftale, ifølge Rigsrevisionen, "*indebærer en risiko for, at der er uklarhed om, hvem der skal udføre opgaven*".²⁵³ Aftale herom blev efterfølgende indgået mellem departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret (Sikringsstyrelsen) i oktober 2008.²⁵⁴

Henset til ledelsens hurtige opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende den pågældende aftale, og da vi ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere, om aftalen levede op til de krav, det måtte stilles på dette tidspunkt, foreligger det fornødne grundlag for en ansvarsvurdering ikke.

4.2.1.4 Departementets tilsyn med styrelsen i perioden 2008 - den 7. april 2009

I en periode på lidt over 1 år og 4 måneder – fra januar 2008 til den 7. april 2009 – har tilskudsadministrationen, som anført ovenfor, afsnit 4.2.1.1, været forankret i Sikringsstyrelsen, der organisatorisk og budgetmæssigt har hørt under Velfærdsministeriets ressortområde. Perioden var, som anført i det nævnte afsnit ovenfor, præget af flytningen, rokader, ministerskift og generel udskiftning på embedsmandsniveau samt udskiftning af it-systemet, ligesom tilskudsadministrationen flyttede ind i det nye departement i Social- og Indenrigsministeriet den 7. april 2009.

Det er i denne periode Velfærdsministeriets departement, som har varetaget tilsynet med Sikringsstyrelsen, herunder tilskudsadministrationen. Denne tilsynsopgave udspringer af ministerens pligt til at føre tilsyn med sine underliggende virksomheder, jf. afsnit 3.2.1 ovenfor.

Som anført har tilsynspligten dels karakter af et administrativt tilsyn, der udspringer af departementets overordnede ansvar for økonomistyringen, og dels et konstaterende legalitetstilsyn som indebærer, at ministeriet alene har pligt til at reagere, hvis der opstår en konkret mistanke om, at der pågår ulovligheder.

Det er oplyst af en tidligere departementschef, at der i perioden blev afholdt løbende møder mellem departementet og styrelsen, men det har ikke været muligt at dokumentere indholdet af disse møder, herunder ved dagsordner mv. Der blev dog indgået resultatkontrakt mellem

²⁵³ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 4, pkt. 9/09

²⁵⁴ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret, oktober 2008

Velfærdsministeriets departement og Sikringsstyrelsen samt direktorkontrakt med Sikringsstyrelsens skiftende direktører, og heraf fremgår, at der på flere punkter mellem departementet og styrelsen skulle være et løbende samarbejde.

Som netop nævnt indgik Velfærdsministeriets departement, som en del af tilsynet, resultatkontrakter med Sikringsstyrelsen. Resultatkontrakter indgik i det såkaldt ”rullende resultatkontraktkoncept”, som indebar, at der hvert år skulle indgås ny resultatkontrakt for de forestående tre år. Resultatkontrakten skal ”beskrive, hvordan styrelsens aktiviteter bidrager til at opnå de opstillede mål i form af kortsigtede effekter og langsigtet virkning”²⁵⁵.

Målene var overordnede og angik f.eks. sagsbehandlingstid, produktivitet og kvalitet i udbetalinger mv. Dertil kom en række politiske mål, herunder samarbejde med øvrige lande og myndigheder. Det bemærkes, at Sikringsstyrelsen i perioden 2008-2009 varetog en lang række opgaver uden tilknytning til satspuljemidlerne, og at målene på den baggrund angik flere andre områder, som ikke har relevans for administrationen af disse midler.

Den 30. april 2008 indgik det daværende Velfærdsministeriums departement således en resultatkontrakt med Sikringsstyrelsen vedrørende perioden 1. januar 2008 til 31. december 2011.

Den 12. marts 2009 indgik det daværende Velfærdsministeriums departement en ny resultatkontrakt vedrørende perioden 1. januar 2009 til 31. december 2012.

Direktorkontrakten for 2008 indeholdt et særskilt resultatkrav vedrørende tilskudsadministrationen:

*”Styrelsen skal bidrage at flytningen af Velfærdsministeriets tilskudsadministration fra Velfærdsministeriets departement foregår således at tilskudsadministrationen fungerer stabilt samt bidrage aktivt til udviklingen af samarbejdsaftaler og økonomiske og resultatmæssige styringsforhold.”*²⁵⁶

Resultatkontrakten for 2008-2011 indeholdt ikke noget særskilt mål vedrørende tilskudsadministrationen, men det fremgår, at ”De økonomiske og styringsmæssige forhold mv. vedr. tilskudsadministrationen og Løn- og regnskab vil blive afklaret i løbet af 2008”.

Den følgende resultatkontrakt for perioden 2009-2012 havde et særskilt resultatkrav vedrørende tilskudsadministrationen:

”Tilskudskontoret skal medvirke til at realisere Velfærdsministeriets politiske målsætninger ved udmøntningen af midlerne. Tilskudsadministrationen skal have en høj

²⁵⁵ Resultatkontrakt, 2009-2012, s. 3

²⁵⁶ Direktorkontrakt 2008

produktivitet, høj kvalitet, kort sagsbehandlingstid og yde en god service overfor brugere og interessenter. Det skal ske gennem bl.a.:

- *Et godt samarbejde med departementets økonomikontor om finanslov, rammeredegørelser, status på satspuljen mv.*
- *Et godt samarbejde med departementets fagkontorer og Servicestyrelsen i forbindelse med forberedelse, iværksættelse, udmøntning, opfølgning på puljer*
- *Et godt samarbejde med departementets effektsekretariatet vedr. rapportering, effektmål og dokumentation*
- *Reagere hurtigt og korrekt i forbindelse med politiske hastesager*

Tilskudskontoret har været gennem en omstillingsproces i forbindelse med rokering til Sikringsstyrelsen, samt LEAN-projekt og ny IT-understøttelse. Tilskuds skal fortsat have fokus på den løbende implementering af systemer, der sikrer effektivitet, regelmæssighed og rettidighed i behandlingen og udbetalingen af tilskud.”²⁵⁷

Der har således i forbindelse med indgåelse af resultatkontrakten i 2009 været opmærksomhed på, at tilskudsadministrationen fik det nye it-system, TAS, kort tid efter flytningen af tilskudsadministrationen fra departementet til Sikringsstyrelsen.

Resultatkontrakten indeholdt dog ikke nogen nærmere beskrivelse af særlige opmærksomhedspunkter relateret til det nye it-system, herunder om opfølgning på Rigsrevisionens forudgående bemærkninger vedrørende antallet af personer med administratorrettigheder mv., jf. afsnit 4.1.2.3 ovenfor om Rigsrevisionens kritik i 2002-2007.

Det kan dog ikke udelukkes, at Rigsrevisionens bemærkninger har været anset for imødekommet og afsluttet, men vi har ikke til brug for denne undersøgelse haft mulighed for at verificere dette ved dokumentation for håndteringen.

Resultatkontrakterne fra 2008-2011 og 2009-2012 indeholdt i det hele ikke delmål relateret til Rigsrevisionens bemærkninger, men direktørkontrakterne indeholdt som et overordnet økonomisk og regnskabsmæssigt mål:

”Styrelsens økonomiforvaltning mv. skal samlet set kunne bedømmes som tilfredsstillende, og de regnskabsmæssige forklaringer må ikke give anledning til bemærkninger i statsregnskabet. I bedømmelsen heraf indgår bl.a. Rigsrevisionens bemærkninger til den afsluttende revision, Rigsrevisionens bemærkninger som opfølgning på besøg i årets løb samt årets finansielle resultat.”

²⁵⁷ Resultatkontrakt 2009-2012

For en ordens skyld skal det nævnes, at Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende tilskudsadministrationen, som refereret ovenfor under afsnit 4.2.1.3 om Rigsrevisionens bemærkninger i perioden 2008-2009, først blev offentliggjort i december 2008 – altså efter indgåelsen af resultat- og direktørkontrakten vedrørende perioden 2008-2011.

Herudover har en tidligere konstitueret direktør i Sikringsstyrelsen oplyst at have en overordnet og vag erindring om, at Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende tilskudsadministrationen blev drøftet med ansatte i departementet, herunder afdelingschefen for økonomifunktionen, HR-afdelingen, it-afdelingen samt budgetchef- og medarbejdere. Samarbejdet mellem styrelsen og departementet omhandlede dog ifølge den tidligere konstituerede direktør navnlig styrelsens driftsøkonomi, målene i resultatkontrakten og opfølgningen på samme.

Den daværende konstituerede direktør i Sikringsstyrelsen har derudover oplyst, at der blev indledt drøftelser om Rigsrevisionens bemærkninger, udarbejdet skriftligt materiale samt taget skridt til at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger. Vedkommende har dog ikke på nuværende tidspunkt flere år senere nogen erindring om, hvordan dette konkret blev planlagt og udmøntet. Der henvises i den forbindelse til afsnit 4.2.1.3 for en nærmere gennemgang af, hvilke formodede og konstaterede opfølgninger på Rigsrevisionens bemærkninger, der har været udført i perioden, idet det kort bemærkes her, at der synes at have været en vis opfølgning.

En anden tidligere direktør i perioden har oplyst, at samarbejdet mellem styrelsen og departementet hovedsagelig bestod af månedlige koncernmøder, ligesom vedkommende har oplyst, at der på disse møder var drøftelse af bevillinger, kontrakter og virksomhedsregnskaber på dagsordenen.

Vi har derudover ikke som led i vores undersøgelse fået oplysninger om, at ledende ansatte i Sikringsstyrelsen eller i departementet på noget tidspunkt skulle have haft nogen mistanke om, at en medarbejder i tilskudsadministrationen havde mulighed for at svindle med tilskudsmidler. Dette understøttes også på sin vis af, at BN fik tildelt engangsvederlag for sin deltagelse i implementeringen af TAS i 2007 og 2008, jf. afsnit 4.2.1.1.2 ovenfor.

4.2.1.5 Ansvarsvurdering for perioden 2008 - den 7. april 2009

Ifølge PwC's rapport formodes BN at have tilegnet sig 8,9 mio. kr. i 2008 og ca. 3 mio. kr. indtil den 7. april 2009, hvor tilskudsadministrationen blev flyttet til Social- og Indenrigsministeriet. PwC har endvidere om BN's besvigelsesmetoder for en del af 2008 angivet, at metoden formentlig har været fiktive projekter og for den resterende del af 2008 og 2009 oplyst, at metoden har været fiktive projekter.

Den omstændighed, at BN's besvigelsesmetode for en stor del af perioden ikke kan identificeres, skal også sammenholdes med, at PwC's gennemgang og analyse af kontrolmiljøet

før 2015, som udtrykt i rapportens pkt. 1.27, er stærkt begrænset, da de ikke har kunnet få verificeret eventuelle manuelle- og ledelsesmæssige interne kontroller og ikke har været præsenteret for dokumentation for fuldstændige forretningsgangsbeskrivelser.

Som konsekvens af, at materialet har været stærkt begrænset, har PwC karakteriseret de identificerede 13 kontrolsvagheder som værende formodet gældende i perioden 2008-2018.

Vi kan tilslutte os, at materialet er stærkt begrænset for denne periode, og dette gør efter vores vurdering, at det fornødne sikre grundlag for at placere et ansvar på funktionsniveau eller for det departementale tilsyn allerede af den grund ikke er til stede.

Idet der henvises til vores indledende opgavebeskrivelse, skal vi foretage en sammenfattende vurdering af, hvorvidt der på funktionsniveau måtte være nogen, der kan drages til ansvar for misbruget af de statslige midler, herunder om tilsynsmyndigheden har udvist forsømmelser i den sammenhæng. Vi skal således ikke vurdere, om der i øvrigt kan peges på kritisable forhold, som ikke i sig selv kan føre til pålæggelse af ansvar for misbruget af de statslige midler.

Vi finder dog alligevel anledning til at se nærmere på, om der på det foreliggende grundlag kan peges på særskilte kritikpunkter. I den forbindelse inddrages de konkrete forhold, som på baggrund af det modtagne materiale må antages at kunne have relevans for BN's besvigelser, da vi ikke mere generelt skal forholde os til de øvrige mangeartede problemstillinger i forhold til tilskudsadministrationen.

For det første blev der i sommeren 2008 implementeret et helt nyt it-system, TAS. Efter svindlen blev opdaget i september 2018, lukkede Socialstyrelsen TAS og stoppede udbetalingen til tilskudsmodtagere, indtil styrelsen i samarbejde med PwC havde gennemgået forretningsgange og implementeret kompenserende kontrolforanstaltninger for at hindre fremtidige besvigelser.

Det har imidlertid ikke været muligt at fremskaffe nærmere oplysninger om implementeringen af TAS i 2008, herunder udarbejdelsen af kravspecifikation, involverede personer mv. med den konsekvens, at vi ikke har kunnet afdække en eventuel ansvarspådragende adfærd eller rejse kritik af processen i den forbindelse.

Vi har således ikke taget stilling til, hvorvidt den manglende funktionsadskillelse i systemet - som efter PwC's vurdering har eksisteret siden implementeringen og har været den væsentligste årsag til, at BN kunne gennemføre de formodede besvigelser - ville kunne føre til et tjenstligt ansvar.

På samme måde har vi ikke grundlag for at kritisere, at Sikringsstyrelsen, som påpeget af Rigsrevisionen i december 2008, ikke fuldt ud havde fået konverteret alle data fra det tidligere it-system PAS til TAS.

I fortsættelse heraf bemærkes, at Sikringsstyrelsen fik overdraget tilskudsområdet som et helt nyt område fra den 1. januar 2008, og at styrelsen kun kom til at beskæftige sig med dette område i 1 år og 3 måneder. I denne periode var der også et direktørskifte, ligesom Velfærdsministeriet var nyoprettet og blev nedlagt igen i april 2009.

Der var således ikke mange måneder for Sikringsstyrelsen til at arbejde med implementeringen af Rigsrevisionens bemærkninger fra december 2008, som gennemgået ovenfor i afsnit 4.2.1.4., idet det i øvrigt erindres, at Rigsrevisionen i fremsendelsesbrevet anførte, at tilskudsadministrationen var generelt tilfredsstillende og efter mødet i december 2008 meddelte, at tilskudskontoret havde taget de fremsatte bemærkninger til efterretning.

Uanset, at det ikke har været muligt at fremskaffe dokumentation for Sikringsstyrelsens opfølgning, kan det i hvert fald konstateres, at der blev afholdt møder med Rigsrevisionen om nogle af de fremkomne bemærkninger blandt andet i februar 2009. På den baggrund kan det ikke, som sagen foreligger oplyst, konkluderes, at ledelsen helt undlod at følge op på bemærkningerne.

Under alle omstændigheder er det væsentligt i forhold til Rigsrevisionens bemærkninger at holde fast i, at selvom PwC i sammenfatningen pkt. 6.6. har konstateret, at flere af Rigsrevisionens anbefalinger i 2008 kunne have haft en betydning for besvigelserne, så kan det ikke med nogen grad af sikkerhed fastslås, om nogle af Rigsrevisionens bemærkninger rent faktisk har været (forsøgt) implementeret i perioden, hvor tilskudsadministrationen lå i Sikringsstyrelsen. Der henvises her til, at PwC's afdækning af selve kontrolmiljøet og kontrolsvaghederne for nærværende periode er forbundet med usikkerhed.

Endelig bemærkes i forhold til beskrivelsen af forretningsgangene på tilskudsområdet i form af vejledninger og regnskabsinstruks, at Sikringsstyrelsen ifølge Rigsrevisionens rapport havde oplyst, at arbejdet med en opdatering af regnskabsinstruksen var igangsat, og at dette arbejde efter, at tilskudsområdet overgik til Social- og Indenrigsministeriet fra den 7. april 2009, ifølge ministeriets oplysninger var tilendebragt. PwC har i øvrigt ikke nærmere kvalificeret, om de har gennemgået regnskabsinstrukserne fra netop denne periode og forholdt sig hertil, idet der i pkt. 1.27 anføres, at de ikke har været præsenteret for fuldstændige forretningsbeskrivelser.

På baggrund af det tilvejebragte materiale må det derfor sammenfattende konkluderes, at der ikke har været udvist en adfærd på et givent funktionsniveau eller af det departementale tilsyn, som kan begrunde et ansvar for misbruget af de statslige midler, ligesom vi heller ikke i øvrigt har grundlag for at rejse kritik.

4.2.2 *Ansvarsvurdering – Velfærdsministeriet/Indenrigs- og Socialministeriet/Socialministeriet (7. april 2009 – 16. august 2015)*

4.2.2.1 *Organisering*

Perioden fra den 7. april 2009 til den 17. august 2015 var præget af en række organisatoriske omlægninger, ligesom der også for denne periode foreligger sparsomt materiale. Dette har vanskeliggjort afdækningen af rollefordelingen, herunder de enkelte kontorers og chefers arbejds- og ansvarsområder. Nedenstående redegørelse baserer sig derfor hovedsageligt på ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukser, svar fra tidligere departements- og kontorchef, kongelige resolutioner og organisationsdiagrammer modtaget fra Børne- og Socialministeriet.

4.2.2.1.1 *Tilskudsadministrationen*

Ved kongelig resolution af 7. april 2009 blev ressortansvaret for Sikringsstyrelsen overført til Beskæftigelsesministeriet, og i den forbindelse skiftede Velfærdsministeriet navn til Indenrigs- og Socialministeriet.²⁵⁸ Henrik Thorning blev konstitueret kontorchef i tilskudsadministrationen.²⁵⁹

Organisatorisk flyttede tilskudsadministrationen ikke med Sikringsstyrelsen til Beskæftigelsesministeriet, men forblev i Indenrigs- og Socialministeriet.²⁶⁰ Fysisk fulgte kontoret dog med Sikringsstyrelsen (der senere i 2009 blev nedlagt, og hvis opgaver i stedet blev henlagt til Pensionsstyrelsen).²⁶¹

Oplysningerne stemmer overens med, at tilskudsadministrationen i departementets ministerieinstruks af 1. september 2009 blev angivet som en selvstændig virksomhed uden for Social- og Indenrigsministeriets departement, der varetog administrationen af ministeriets puljer hovedsageligt inden for det sociale område.²⁶² Kontoret fremgår ligeledes af departementets organisationsdiagram i instruks:

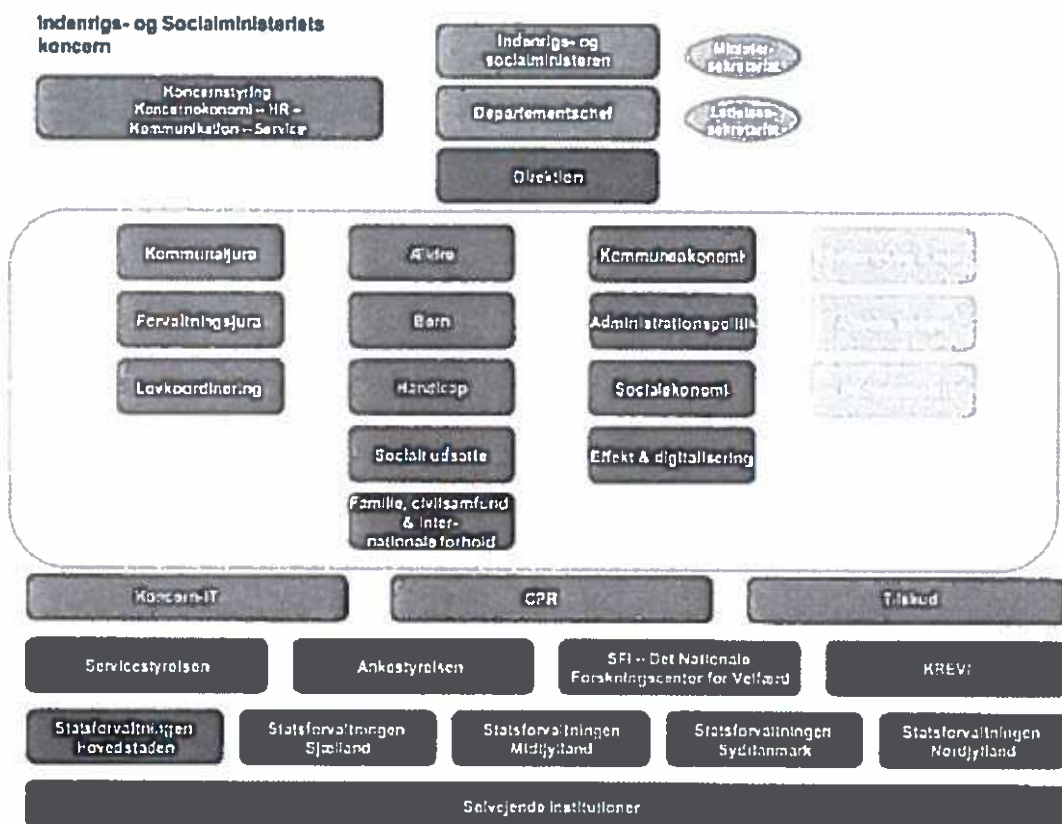
²⁵⁸ Kongelig resolution af 7. april 2009.

²⁵⁹ Chefoversigt pr. 20. december 2009.

²⁶⁰ Svar af 4. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål

²⁶¹ Driftsaftale mellem Socialministeriets departement og Tilskudskontoret af december 2010, underskrevet januar 2011.

²⁶² Ministerieinstruks for Indenrigs- og Socialministeriet, s. 4, pkt. 5. Se ligeledes Indenrigs- og Socialministeriets virksomhedsinstruks af 1. september 2009, s. 4.



Som følge af overgangen af ministeriets regnskabsopgaver til Økonomistyrelsens Økonomi Servicecenter (ØSC) blev VLR (løn- og regnskabscentret) den 1. september 2009 udskilt fra virksomheden.²⁶³ Virksomheden bestod herefter alene af tilskudsadministrationen,²⁶⁴ hvis opgaver fortsat omfattede administration af ministeriets puljer, herunder information og vejledning om tilskudsordninger, økonomistyring, gennemgang og godkendelse af regnskaber og udbetaling af tilskudspuljer.²⁶⁵

Socialministeriet blev ved kongelig resolution af 23. februar 2010 genetableret i forbindelse med opdelingen af det daværende Indenrigs- og Socialministerium i to særskilte ministerier.²⁶⁶ Hovedparten af Socialministeriets tidligere ressortområder blev herved genforankret i Socialministeriet. I april 2010 blev Jesper Brask Fischer koncerndirektør, og pr. 1. august 2010 overtog Jesper Fisker hvervet som departementschef fra Christian Schönau. Pr. 1. august 2010 var departementets organisation som beskrevet i følgende figur:²⁶⁷

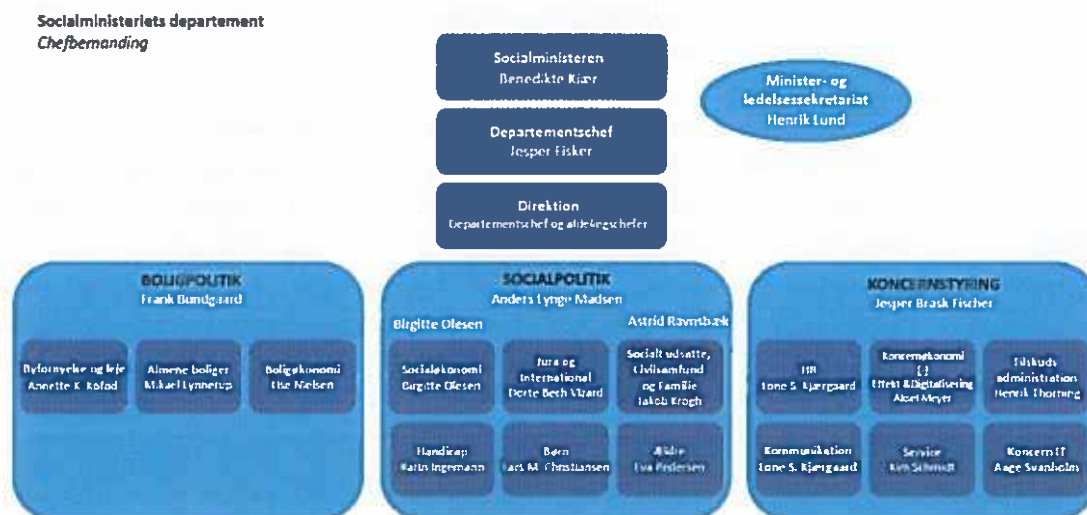
²⁶³ Ministerietinstruks for Indenrigs- og Socialministeriet 2009, s. 4, pkt. 1.2.1.

²⁶⁴ Regnskabsinstruks for Tilskudskontoret 2010, s. 1, pkt. 1.1

²⁶⁵ Chefoversigt pr. 20. december 2009.

²⁶⁶ Kongelig resolution af 23. februar 2010.

²⁶⁷ Organisationsdiagram for Socialministeriets departement pr. 1. august 2010, modtaget af Børne- og Socialministeriet.



Ifølge departementets regnskabsinstruks for august 2010 havde de enkelte fagkontorer ansvaret for udbetaling af tilskud, idet der imidlertid var indgået en aftale med Tilskudskontoret om administrationen heraf.²⁶⁸ Vi har til brug for undersøgelsen ikke modtaget andre aftaler end den ovennævnte "Serviceaftale mellem departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret" af oktober 2008 (indgået med Velfærdsministeriets departement) om levering af ydelser fra tilskudsadministrationen til departementet.²⁶⁹ Det må formodes, at regnskabsinstruksen for august 2010 enten henviser til denne aftale eller en opdateret udgave heraf indgået med Socialministeriet.

I august 2010 flyttede tilskudsadministrationen ligeledes kontor til Socialministeriets departements lokaler. I den forbindelse indgik kontoret en aftale med departementet om levering af en række administrative ydelser og driftsydelser. Aftalen indebar, at departementet bl.a. skulle stille lokaler til rådighed, levere bistand ved budgetlægning, udkast til hhv. finanslov, årsrapport og regnskabs- og virksomhedsinstrukser samt HR-ydelser til tilskudsadministrationen. Som modydelse skulle tilskudsadministrationen betale for de førnævnte ydelser.²⁷⁰ Ifølge Socialministeriets regnskabsinstruks af 12. september 2011 havde Koncernstyring det overordnede ansvar for hele virksomhedens regnskabstilrettelæggelse.²⁷¹

²⁶⁸ Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement, august 2010, s. 2, pkt. 1.1, regnskabsinstruks for Socialministeriets departement 2011, s. 2, samt Driftsaftale mellem Socialministeriets departement og Tilskudskontoret af december 2010, underskrevet januar 2011. Se tilsvarende Socialministeriets regnskabsinstruks 2011, s. 2.

²⁶⁹ Serviceaftale mellem Departementet, Servicestyrelsen og Tilskudskontoret af oktober 2008, underskrevet januar 2011.

²⁷⁰ Driftsaftale mellem Socialministeriets departement og Tilskudskontoret af december 2010, underskrevet januar 2011. Aftalen var gældende for perioden 1. juli 2010 til 31. december 2012.

²⁷¹ Regnskabsinstruks for Socialministeriet 2011, s. 2. Se tilsvarende i Regnskabsinstruks for Social- og Integrationsministeriets departement 2012, s. 2.

I december 2010 overtog Anders Holbøll stillingen som koncernøkonomichef, i juni 2011 overtog Annie Stahel stillingen som Koncern IT-chef, og i september 2011 overtog Jesper Zwisler hvervet som departementschef.

Ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 ændrede Socialministeriet navn til Social- og Integrationsministeriet, hvorved ministeriet fik overført sagsområder fra bl.a. Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.²⁷²

I februar 2012 igangsatte Socialministeriets departement en større omlægning af tilskudsadministrationen. Kontoret skiftede navn til Puljestyling og skulle fremover styrke den økonomiske styring af puljer og tilskud samt opsamling og videndeling i forbindelse med resultater og effekter af indsatsen.²⁷³ I Social- og Integrationsministerens redegørelse til beretning om statsregnskabet for 2011 til Rigsrevisionen fremgår herom, at

*"[...] Social- og Integrationsministeriet har igangsat arbejdet med en overgang til at håndtere ministeriets puljer efter principperne for tilsagnsordninger på tilskudsområdet. Blandt andet har ministeriet initieret en udskiftning af det tilskudsadministrative system TAS, ligesom ministeriet indgår i løbende dialog med Finansministeriet og relevante institutioner for en afklaring af de regnskabstekniske og økonomiske konsekvenser."*²⁷⁴

Oprettelsen af Puljestyling er nærmere beskrevet i Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyling af 22. februar 2012.²⁷⁵ Heraf fremgår bl.a., at kontoret samlede de aktiviteter omkring puljevirkosomhed, som tidligere blev foretaget i hhv. departementet, herunder puljer fra det tidligere Integrationsministerium, Servicestyrelsen, Pensionsstyrelsen og tilskudsadministrationen, og at kontoret skulle referere til koncerndirektøren og koncerndirektionen omkring alt arbejde med puljer i koncernen.²⁷⁶

Baggrunden for oprettelsen af Puljestyling var bl.a. at lette sagsbehandlingen, herunder at undgå dobbeltarbejde og inddragelsen af unødigt mange enheder, at skabe et tværgående økonomisk overblik over igangsatte projekter og økonomien heri samt at muliggøre en tværgående og effektiv opfølgning på projekters effekt.²⁷⁷

²⁷² Kongelig resolution af 3. oktober 2011.

²⁷³ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 af november 2012, s. 89-90, pkt. 216.

²⁷⁴ Ministerredøgørelse til beretning om statsregnskabet 2011, s. 1.

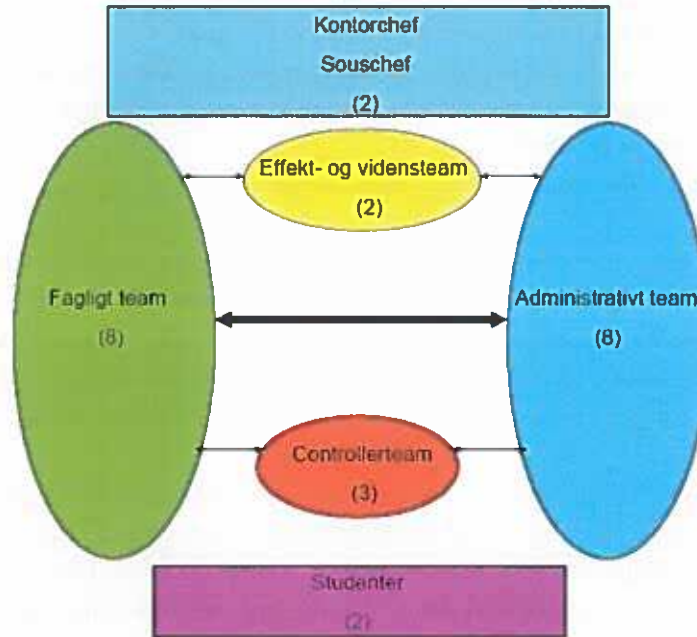
²⁷⁵ Notatet er fundet ved gennemgangen af BN's mailboks.

²⁷⁶ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyling af 22. februar 2012, s. 1.

²⁷⁷ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyling af 22. februar 2012, s. 1-2.

Kontoret skulle bl.a. omfatte et fagligt AC-team, et administrativ HK-team og et controller-team. Nedenstående figur beskriver kontorets sammensætning²⁷⁸:

Figur 2. Organisationsdiagram for Puljestyling



Det faglige team skulle varetage sagsbehandlingen af ansøgningspuljer, tilskudsfinansieret aktivitet, enkeltbevillinger og centrale initiativer, herunder f.eks. deltagelse i satspuljese-kretariatet, udarbejdelse af udmøntningsnotater, puljevejledninger mv. Det administrative team skulle varetage opgaver vedrørende oprettelse af puljer, økonomistyring, besvarelse af henvendelser og andet administrativt arbejde vedrørende kontorets opgaver, og controllerteamet skulle internt varetage de daglige udbetalinger, månedlige afstemninger, vanskelige regnskaber (konkurser mv.) budgetanalyser samt indrapporteringer til SKS og FM mv.²⁷⁹

Controllerteamets opgaver er uddybet i Social- og Integrationsministeriets ministersvar af 19. april 2012 på Rigsrevisionens tilskudsrevision, hvorefter teamet "... dels skal varetage de løbende økonomiindberetninger, jf. bl.a. Moderniseringsstyrelsens budgetcirkulære, og dels skal sikre intern opfølgning på Rigsrevisionens anbefalinger, herunder at kontrolpro-cedurer mv. følges og dokumenteres."²⁸⁰

Det faglige team refererede til kontorchefen, mens det administrative team og controllerteamet refererede til souschefen, dog således at kontorchefen havde det personalemæssige ansvar.²⁸¹

²⁷⁸ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyling af 22. februar 2012, s. 6.

²⁷⁹ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyling af 22. februar 2012, s. 5-6.

²⁸⁰ Social- og Integrationsministeriets ministersvar af 19. april 2012 på Rigsrevisionens tilskudsrevision, s. 3 og 4.

²⁸¹ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyling af 22. februar 2012, s. 6.

Endelig fremgår det af notatet, at kontoret skulle etableres efter og efterleve følgende styrende principper²⁸²:

1. Effektivitet og transparens i sagsbehandlingen
2. Styring af puljeøkonomi, projekter og tilskudsfinansieret aktivitet
3. Samarbejde med såvel eksterne som interne interessenter
4. Tværgående forpligtelser
5. Effekt i indsatser og fokus på hvad der virker

Princippet om effektivitet og transparens indebærer bl.a., at kontoret skulle leve op til de retningslinjer, som bl.a. blev udstukket fra Rigsrevisionen, samt løbende være opmærksom på, om administrative processer kunne forbedres og forenkles til gavn for både ministeriet og ministeriets samarbejdsparter, ligesom der skulle skabes transparens i sagsbehandlingen, således at ansøgere m.fl. oplevede en fair og professionel behandling.²⁸³

Princippet om styring indebærer bl.a., at puljer blev oprettet og udmøntet i overensstemmelse med ministerens og koncernens strategiske mål, at der løbende blev foretaget en aktiv stillingtagen til pulje- og aktivitetsporteføljen, og at der løbende blev foretaget en proaktiv og målrettet økonomistyring af puljer og tilskudsfinansieret aktivitet, herunder at der til enhver tid var overblik over det samlede forbrug og forventede træk på ministeriets puljer. Målet kunne bl.a. opnås gennem kontinuerlige analyser og opfølgning på igangsatte puljemidler mv.²⁸⁴

Endelig er det om princippet om effekt i indsatser anført, at kontoret skulle have fokus på effektivvurderinger af puljer, hvor det var relevant, og at der som minimum skulle følges op på alle puljer og om muligt alle projekter. Dette krævede ifølge notatet en systematisk og effektiv opfølgning, som løbende blev it-understøttet.²⁸⁵

Organisatorisk indgik kontoret efter oprettelsen som et fælles driftscenter²⁸⁶ i departementet. Ministeriet var herefter organisatorisk opdelt på følgende måde pr. 1. september 2012²⁸⁷:

²⁸² Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyring af 22. februar 2012, s. 3.

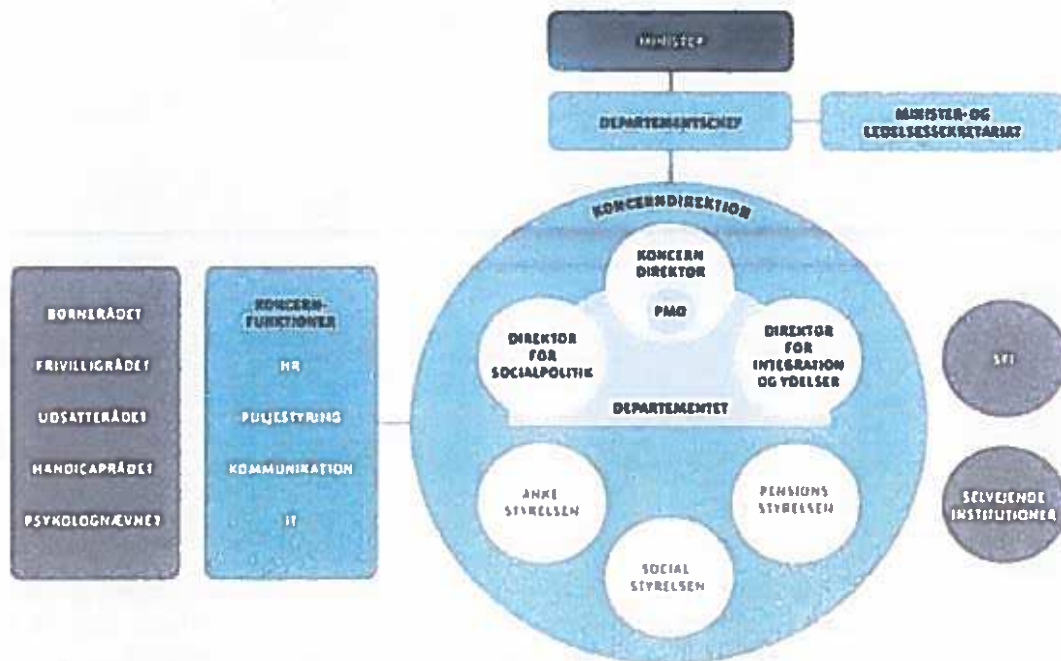
²⁸³ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyring af 22. februar 2012, s. 3.

²⁸⁴ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyring af 22. februar 2012, s. 3. Tilskudsfinansieret aktivitet er i notatet defineret som en specifik opgave, finansieret med henblik på opnåelse af et defineret mål, f.eks. udvikling af en konkret metode eller en bestemt indsats.

²⁸⁵ Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyring af 22. februar 2012, s. 4.

²⁸⁶ Virksomhedsinstruks for Social- og Integrationsministeriet, 1. september 2012.

²⁸⁷ Ministerieinstruks for Social- og Integrationsministeriet, 1. september 2012. Det kan konstateres, at Puljestyring, af visse årsager, ikke fremgår af organisationsdiagrammet over Social- og Integrationsministeriet i departementets regnskabsinstruks pr. 1. september 2012.



Af departementets regnskabsinstruks for 2012 fremgår, at departementet løste regnskabsopgaver for Puljestyning.²⁸⁸

Det følger endvidere af virksomhedsinstruksen for Social- og Integrationsministeriets departement af 1. september 2012, at Puljestyning fortsat var en selvstændig økonomisk virksomhed indtil udgangen af 2012, hvorefter denne skulle nedlægges fra 2013 og i stedet økonomisk blive en del af departementet.²⁸⁹ I overensstemmelse hermed har vi fået oplyst, at det ikke har været muligt at fremskaffe særskilte regnskabsinstrukser for tilskudsadministrationen for den efterfølgende periode. Det følger tilsvarende af regnskabsinstruksen for Social- og Integrationsministeriet af 1. september 2012, at Puljestyning havde ansvaret for udbetaling og administration af tilskud²⁹⁰, hvor dette ansvar tidligere lå hos de enkelte fagkontorer, jf. ovenfor.

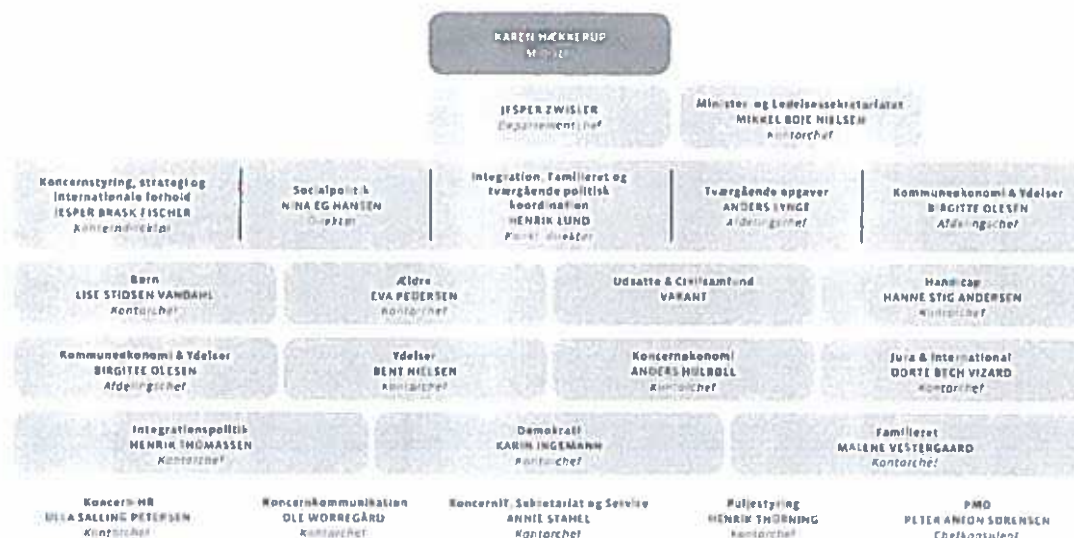
Pr. 27. november 2012 var departementet organiseret som følger²⁹¹:

²⁸⁸ Regnskabsinstruks for Social- og Integrationsministeriets departement, september 2012, s. 2, pkt. 1.1.

²⁸⁹ Virksomhedsinstruks for Social- og Integrationsministeriets departement, september 2012, s. 2 og 4 samt Regnskabsinstruks for Social- og Integrationsministeriets departement, september 2012, s. 1, pkt. 1.1.

²⁹⁰ Regnskabsinstruks for Social- og Integrationsministeriets departement, september 2012, s. 2, pkt. 1.1.

²⁹¹ Organisationsdiagram for Social- og Integrationsministeriets departement pr. 27. november 2012, modtaget af Børne- og Socialministeriet.



Med virkning fra den 30. januar 2013 skete der en række omrokninger af arbejdsopgaver mellem tilskudsadministrationen og Koncernøkonomi.²⁹² Således overgik bl.a. kontrollen med og godkendelsen af udbetalinger samt frigivelse af udbetalinger til Navision til Koncernøkonomi, der også skulle foretage indtastning af returbetalinger i TAS. Således overgik følgende opgaver til Koncernøkonomi:

- *"teknisk godkendelse af udbetalinger, herunder daglig frigivelse af fil med udbetalinger fra TAS til Navision. Ved godkendelse kontrollerer Koncernøkonomi kontonumre i forhold til udbetalingsblanketter.*
- *indtastning af returbetalinger i TAS, herunder forespørgsel hos afsender ved manglende angivelse af indplacering samt fremsendelse af bilag til Puljestyring om returbetalinger som orientering.*
- *månedlig afstemning ml. udbetalinger registreret i TAS og Navision på FL-undervkontoniveau. Ved differencer, der kræver afklaring, rettes henvendelse til Puljestyring.*
- *kvartalsvis gennemgang af bevillingsregnskab fra SKS. Ved differencer, der kræver afklaring, rettes henvendelse til Puljestyring.*
- *afstemning af hensættelser i forhold til registrerede beløb i TAS.*
- *oprettelse af økonomisager på puljer samt sikre at relevant dokumentation for foretagne korrektioner, orienteringer mv. gemmes herpå.*"²⁹³

²⁹² Social- og Integrationsministeriets notat om specificering af opgavesnit ml. Puljestyring og Koncernøkonomi af 21. maj 2013, s. 1. Notatet er fundet ved gennemgangen af BN's mailboks

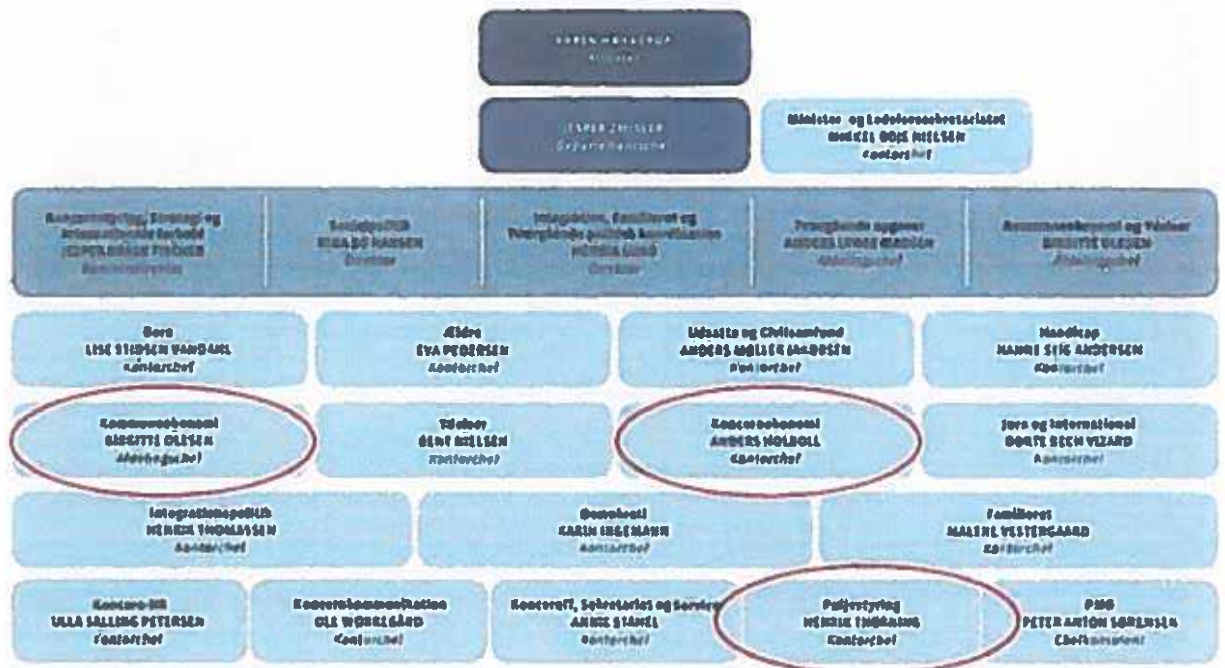
²⁹³ Social- og Integrationsministeriets notat om specificering af opgavesnit ml. Puljestyring og Koncernøkonomi af 21. maj 2013, s. 1.

Opgaven med gennemgang af projektrengskaber fra tilskudsmodtagere samt kvalificering af data i TAS på projektniveau forblev hos tilskudsadministrationen. Puljestyling var også fortsat systemejer og ansvarlig for TAS.²⁹⁴

Vi har til brug for undersøgelsen ikke modtaget materiale, der viser organisatoriske ændringer for Puljestyling i perioden februar 2013-16. august 2015. Dette stemmer overens med de for perioden fremsendte organisationsdiagrammer for hhv. 2013 og 2014. Imidlertid blev der i 2013 eller 2014 etableret et Center for Økonomi- og Virksomhedsstyring, der havde det overordnede ansvar for den regnskabsmæssige registrering af løn og øvrige driftsudgifter vedrørende departementets interne drift samt det overordnede ansvar for hele virksomhedens regnskabstilrettelæggelse for de af departementet administrerede drifts- og reservationsbevillinger samt bevillinger af typen anden bevilling og lovbunden bevilling.²⁹⁵

Organisatorisk var ministeriet således beskrevet som følger i 2013 og 2014:

Organisationsdiagram 2013²⁹⁶

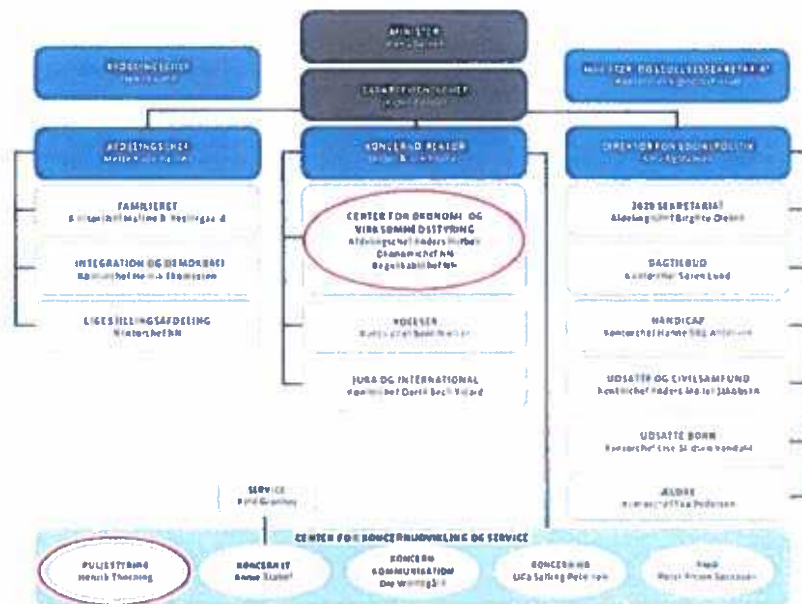


²⁹⁴ Social- og Integrationsministeriets notat om specificering af opgavesnit ml. Puljestyling og Koncernøkonomi af 21. maj 2013, s. 2

²⁹⁵ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, september 2014.

²⁹⁶ Regnskabsinstruks for Social-, Børn- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013.

Organisationsdiagram 2014²⁹⁷



Om Puljestyings overordnede ansvar og arbejdsopgaver fremgår følgende af regnskabsinstruksen for Social-, Børne- og Integrationsministeriet af 1. september 2013:

*"Puljestyling har ansvaret for administration af puljer og tilskud, forestår regnskabsgennemgang af projektrenskaber fra tilskudsmodtagere samt kvalificerer data i det tilskudsadministrative system TAS på projektniveau."*²⁹⁸

Lignende fremgår af instruksen for 2014:

*"Puljestyling har ansvaret for administration af puljer og tilskud, forestår regnskabsgennemgang af projektrenskaber fra tilskudsmodtagere samt sikrer, at data er registreret korrekt i TAS på projektniveau."*²⁹⁹ (vores understregning)

Det fremgår endvidere af instruksen, at Center for Økonomi- og Virksomhedsstyring kontrollerede udbetalingerne i TAS:

*"Centeret foretager kontrol og frigivelse af udbetalinger fra det tilskudsadministrative system (TAS)."*³⁰⁰

Som det også var tilfældet i Velfærdsministeriet i perioden 2008-2009, jf. nærmere afsnit 4.2.2.1 ovenfor, var it-funktionen i Socialministeriet samlet i Koncern IT, der havde

²⁹⁷ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og sociale forhold, september 2014.

²⁹⁸ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement 2013, s. 2, pkt. 1.1.

²⁹⁹ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og sociale forhold, september 2014, s. 2

³⁰⁰ Ibid.

ansvaret for at understøtte departementets it-anvendelse.³⁰¹ Koncern IT var organiseret som et selvstændigt ansvarsområde.³⁰²

I juni 2015 overtog Sophus Garfiel hvervet som departementschef fra Jesper Zwisler.³⁰³

4.2.2.1.2. BN's ansættelsesforhold i perioden 2009-2015

BN var i perioden 7. april 2009-16. august 2015 ansat som kontorfunktionær i Socialministeriets departement.³⁰⁴ Også i denne periode anvendte hun titlen som afdelingsleder. Som led i gennemgangen af BN's mailboks har vi fundet en beskrivelse af BN's arbejdsopgaver fra marts 2015 udarbejdet af BN, ligesom vi har fundet en række mails, der belyser en række kursusdeltagelser og hendes adfærd over for og omgang med kollegaer, ledelse, tilskudsmodtagere og Rigsrevisionen, jf. nærmere nedenfor. Det har ikke, udover skriftlige forretningsgange for tilskudsadministrationen i perioden³⁰⁵, været muligt at finde materiale i BN's mailboks vedrørende hendes egne arbejdsopgaver for 2015.

Et indstillingsskema fra marts 2015, som BN havde udarbejdet til brug for den årlige lønforhandling i 2015, indeholder en nærmere beskrivelse af nogle af BN's arbejdsopgaver samt en beskrivelse af hendes særligt udvidede rettigheder i TAS og arbejde med Rigsrevisionen.³⁰⁶

Som anført i PwC-rapporten viser notatet, at BN var den eneste, der udarbejdede arbejdsplaner til styring af modtagne regnskaber og rapporter på tværs af puljer, ligesom hun var styrelsens kontaktperson til Rigsrevisionen i forbindelse med Rigsrevisionens årlige tilsynsbesøg, herunder stod hun for udarbejdelsen af papirer og lister, som Rigsrevisionen efterspurgte og udvalgte de repræsentative sager, der skulle trækkes fra TAS og forelægges Rigsrevisionen til gennemgang.³⁰⁷

Det fremgår indledningsvist af notatet, at BN havde selvstændige sagsbehandlingsopgaver vedrørende 156 forskellige puljer til en samlet sum af 406 mio. kr. BN beskriver sine arbejdsopgaver i den forbindelse, som bl.a. omfattede oprettelse af puljerne i TAS, oprettelse af tilsagn og afslag, udbetaling af tilsagn, godkendelse af regnskaber, godkendelse af reviderede budgetter ved behov for ændret tilsagnsfordeling, godkendelse af rapporter på udvalgte puljer, træk af informationer på kryds og tværs af databasen mv. Derudover udarbejdede BN månedlige afvigelsesopgørelser på "projekt- og kroneniveau" både bagudrettet og fremadrettet for puljer til ledelsen på Udsatte- og Handicapområdet, kvartalsvise prognoser

³⁰¹ Regnskabsinstruks for Tilskudskontoret 2010, s. 2, pkt. 1.3 samt Regnskabsinstruks for Socialministeriets departement, august 2010, s.4, pkt. 1.3.

³⁰² Regnskabsinstruks for departementet i 2012, s. 4, pkt. 2.1

³⁰³ Svar af 4. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål.

³⁰⁴ Som anført i fodnote [organisation 2009-2015] skiftede ministeriet navn flere gange i perioden.

³⁰⁵ Afsnit 4.2.2.2.

³⁰⁶ Indstillingsskema til lønforhandling 2015, fremsendt til en medarbejder i Socialministeriet den 5. marts 2015. Ved mail af 17. februar 2017 sendte BN ansøgningsskemaet til tilskudsportalen til sin egen private mailadresse.

³⁰⁷ PwC-rapporten, pkt. 8.40.

for puljerne samt regnskabsmæssige forklaringer til Rigsrevisionen over faktisk forbrug og eventuelt mindreforbrug.³⁰⁸

Yderligere fremgår det, at BN foretog den faglige sagsbehandling af udvalgte puljer, i 2015 Handicappuljen. Det fremgår således, at hun selvstændigt varetog og besluttede indstillinger af ansøgninger til enten tilsagn eller afslag, herunder at hun udarbejdede indstillingsbegrundelser til et indstillingsudvalg og til brug for forelæggelse for ministeren.³⁰⁹

For så vidt angår BN's superbrugerrettigheder i TAS, har BN anført i indstillingsskemaet, at:

"Funktionen indebærer gennemgribende kendskab til TAS udover almindeligt brugerniveau, kendskab til at rette op på brugernes fejl i systemet, det gælder både faglige og administrative, kommunikation mellem leverandør og intern IT omkring assistance, hvor fejl ikke kan rettes af superbruger, udarbejdelse af manualer for brugen af TAS, fremadrettet tilpasninger og udvikling af TAS, deltagelse i workshops og projekter vedr. opversionering af TAS, sikkerhedsbruger på TAS, opsætning og tilretning af nye aktiviteter i TAS.

Som eneste medarbejder pt på systemet arbejder jeg med fleksibel rapportering, et udtræksværktøj baseret på TAS og pivottabeller, som gør det muligt at trække oplysninger ud af TAS til brug for redegørelser til Rigsrevisionen, Folketingssspørgsmål, Ministerbesøg rundt om i landet, interne ledelsesinformationer om f.eks. antal modtagne ansøgninger på tværs af alle godt 400 puljer, antal modtagne regnskaber og rapporter m.m.

Som eneste medarbejder leverer jeg pt. Arbejdslistor til styring af henholdsvis antal modtagne regnskaber og rapporter på tværs af alle godt 400 puljer, og i den forbindelse antal gennemgåede/godkendte regnskaber og rapporter til intern brug i Puljestyring."³¹⁰

Endelig har BN, som nævnt ovenfor, anført, at hun var kontaktperson i forhold til Rigsrevisionen. Det fremgår, at hun bistod med kommentering af de redegørelser, ministeriet modtog fra Rigsrevisionen, og at hun deltog i møder med Rigsrevisionen samt tog referat fra disse møder og sikrede opfølgning på eventuelle anbefalinger.

At BN havde superbrugerrettigheder i hvert fald i 2014 er bl.a. bekræftet ved en mail af 10. december 2014 fra BN til it-leverandøren, Formpipe, hvoraf fremgår, at hun kunne tildele rettigheder til økonomiansatte, således at de kunne sende udbetalinger videre til Navision.

³⁰⁸ Indstillingsskema til lønforhandling 2015, fremsendt til en medarbejder i Socialministeriet den 5. marts 2015.

³⁰⁹ Indstillingsskema til lønforhandling 2015, fremsendt til en medarbejder i Socialministeriet den 5. marts 2015.

³¹⁰ Indstillingsskema til lønforhandling 2015, fremsendt til en medarbejder i Socialministeriet den 5. marts 2015.

Hun har i perioden også foreslået sine daværende kontorchefer, at alle ansatte i tilskudsadministrationen skulle tildeles "mini-"superbrugerrettigheder.³¹¹ Vi er ikke ved gennemgangen af BN's mailboks stødt på en opfølging på BN's anmodning herom.

Vi har også ved gennemgangen af BN's mailboks fået bekræftet, at BN havde kontakt til Rigsrevisionen, herunder at hun forberedte materiale og efterfølgende fremsendte dokumentation til Rigsrevisionen. Som eksempel herpå kan nævnes en mail af 16. august 2012, hvor Rigsrevisionen anmodede blandt andet BN om at forestå fremsendelsen af 18 specifikke sager, som Rigsrevisionen ved en stikprøve havde udpeget til gennemgang.³¹²

Gennemgangen af BN's mailboks har ligeledes vist, at BN løbende holdt sig opdateret for så vidt angår nye tiltag, opdateringer af instrukser mv., ligesom hun var involveret i opdateringer af TAS, herunder idéforslag til og tests af opdateringer. BN var også løbende i dialog med Formpipe om opdateringer og andre uregelmæssigheder i TAS.

Derudover viser mailgennemgangen, at BN havde et tæt samarbejde med og tilsyneladende var meget vellidt blandt kollegaer og ledelsen, da hun bl.a. var involveret i alle processer i den daglige sagsbehandling, og når der skulle ydes en ekstra indsats. Derved formåede hun formentlig også på overbevisende vis at skjule sine besvigelser. Som eksempel herpå henvises til en mail fra BN til en økonomimedarbejder i 2014, gengivet i PwC-rapportens pkt. 8.33-8.35, hvor BN forklarede, at en (formodet forfalsket) udbetalingsblanket ikke blev afleveret til økonomienheden efter den korrekte procedure, fordi hun ved en fejl havde overset den.

Vi har ligeledes fundet eksempler på, at kollegaer har påpeget fejl ved udbetalinger hhv. returbetalinger, som BN formåede at bagatellisere, uden at vi dog kan konstatere, om disse mails relaterede sig til hendes besvigelser.

Det kan imidlertid også konstateres, at kollegaer, herunder fra økonomiafdelingen, i hvert fald fra 2015 stillede kritiske spørgsmål til BN's metoder, og at den øgede kontrol tydeligvis irriterede hende. Således viser mailgennemgangen, at BN "brokkede" sig til en kollega over en økonomimedarbejders øgede kontroltiltag³¹³, ligesom hun viser tydelig utilfredshed med, at visse opgaver blev flyttet fra tilskudsadministrationen til andre funktioner. Den samme økonomimedarbejder skrev ligeledes følgende til BN i en mail fra 29. maj 2015 vedrørende en betaling af en faktura:

³¹¹ Mail af 18. februar 2015 fra BN til sine daværende kontorchefer i tilskudsadministrationen.

³¹² Mail af 16. august 2012 fra Rigsrevisionen til BN og Henrik Thorning

³¹³ Mail af 7. maj 2015.

"Vi kan jo ikke bevidst bryde bogføringsreglerne, bare fordi TAS ikke understøtter korrekt praksis. Vi bliver derfor nødt til at finde en midlertidig praksis, indtil TAS understøtter korrekt praksis."³¹⁴

Den 25. august 2014 deltog BN i Campus-kurset "God adfærd i det offentlige", og gennemførte kurset med [REDACTED]. Det fremgår endvidere af den efterfølgende korrespondance, at BN var tilmeldt "Prince 2" og "Økonomiforvaltning i staten".³¹⁵

Som beskrevet i afsnit 4.1.2.1.2. gik BN på nedsat tid (32 timer ugentligt) fra den 1. august 2005.

Det fremgår af BN's personalesag, at hun i perioden modtog tre engangsvederlag og et tutortillæg, og at hun rykkede et løntrin op pr. 1. januar 2014.

BN modtog således engangsvederlag på 8.000 kr., 10.000 kr. og 20.000 kr. i hhv. 2009, 2012 og 2015, [REDACTED].

[REDACTED] Engangsvederlagene i perioden var begrundet med [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

I perioden 1. marts 2009 til og med 31. maj 2009 modtog BN derudover et tillæg for hvervet som tutor for en kollega på i alt 5.508,88 kr. Tutortillægget blev givet henhold til lokalaftalen mellem Sikringsstyrelsens tillidsrepræsentanter og ledelsen.³¹⁹

[REDACTED]
[REDACTED]

Som følge af lønforhandlingerne for 2013 blev BN pr. 1. januar 2014 oprykket fra løngruppe 3, sats 2, til løngruppe 3, sats 3, ligesom hun modtog en samlet lønforbedring i forhold til sin hidtidige løn i form af et nyt varigt, pensionsgivende kvalifikationstillæg. Oprykningen og lønforhøjelsen var begrundet i [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

³¹⁴ Mail af 29. maj 2015.

³¹⁵ Mail af 26. august 2014.

³¹⁶ Brev af 26. maj 2009.

³¹⁷ Brev af 19. december 2012.

³¹⁸ Mail af 11. januar 2016.

³¹⁹ Brev af 4. juni 2009.

³²⁰ Mail af 27. juli 2009.



4.2.2.2 Skriftlige forretningsgange i perioden 2009-2015

Som anført i afsnit 4.2.1.2.1. har PwC ikke, foruden konstateringen af, at de skriftlige forretningsgange primært er udarbejdet som vejledninger til medarbejderne, foretaget en vurdering af en mulig sammenhæng mellem de beskrivelser i de skriftlige forretningsgange og de konstaterede kontrolsvagheder eller BN's besvigelsermetoder for perioden 7. april 2009-16. august 2015.

Den manglende beskrivelse af årsagssammenhængen mellem de skriftlige forretningsgange for perioden og de konstaterede kontrolsvagheder og/eller BN's besvigelsermetoder medfører, at vi ikke har det fornødne grundlag for at foretage en konkret vurdering af sammenhængen mellem de skriftlige forretningsgange og PwC's konstaterede kontrolsvagheder og/eller BN's besvigelsermetoder.

Da udviklingen i kontrolmiljøet igennem perioden imidlertid kan have en betydning for ansvarsvurderingen og for at give et indblik i, hvilke skriftlige forretningsgange, der fandtes for tilskudsadministrationen i perioden, har vi til brug for vores undersøgelse valgt at referere uddrag fra de skriftlige forretningsgange, som vi har modtaget for perioden. Det drejer sig om uddrag fra følgende udvalgte forretningsgange:

- Regnskabsinstruks for Socialministeriets Tilskudskontor 2010³²²
- Socialministeriets regnskabsinstrukser for 2013³²³ og 2014³²⁴
- Sagsbehandlingsinstruks af marts 2012³²⁵
- Intern vejledning om Puljestyngs administration af puljer af oktober 2013³²⁶
- Sagsbehandlingsinstruks af marts 2015³²⁷

Regnskabsinstrukserne for perioden 7. april 2009-16. august 2015 indeholder, ligesom instrukserne for 2008-2009, retningslinjer for sikringen af funktionsadskillelse for styrelsens almindelige drift.

³²¹ Brev af 17. december 2013 fra Koncern HR.

³²² Regnskabsinstruks for Socialministeriets Tilskudskontor 2010

³²³ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013.

³²⁴ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forholdes departement, september 2014.

³²⁵ Social- og Integrationsministeriets puljeinstruks af oktober 2012.

³²⁶ Fundet ved gennemgangen af BN's mailboks

³²⁷ Socialstyrelsens sagsbehandlingsinstruks af marts 2015.

Ifølge bilagsoversigten til regnskabsinstruksen for Socialministeriets Tilskudskontor af 1. juni 2010 udgør bilag 6 til instruksen en "Forretningsgang ved udbetaling af puljemidler", som imidlertid ikke er vedhæftet den modtagne instruks. Det har heller ikke været mulig at fremskaffe bilaget efterfølgende. Det må formodes, at bilaget svarer til bilag 6 om forretningsgange ved udbetaling, som er omtalt ovenfor i afsnit 4.2.1.2. om skriftlige forretningsgange for perioden 2008-2009, hvortil henvises.

Som omtalt i afsnit 4.2.2.1, blev tilskudsadministrationen fra 2013 en økonomisk del af departementet. Socialministeriets regnskabsinstrukser for 2013 og 2014 indeholder imidlertid ikke et bilag svarende til det ovenfor omtalte bilag 6 og heller ikke en henvisning hertil. Det er uafklaret, hvorfor bilaget er udgået fra regnskabsinstrukserne.

Regnskabsinstrukserne fra 2013 og 2014, sagsbehandlingsinstrukserne fra 2012 og 2015 og den interne vejledning fra 2013 indeholder imidlertid en beskrivelse af administrationen af ministeriets puljer i TAS.

Således beskriver regnskabsinstrukserne for 2013 og 2014 overordnet forretningsgangene for administrationen af puljer i perioden, herunder oprettelse af puljer og projekter i TAS, godkendelse hhv. afslag om tilskud, udbetaling af tilskud, ændringer i TAS samt månedlige afstemninger. Forretningsgangene er uddybet i sagsbehandlingsinstrukserne af oktober 2012 og marts 2015 og den interne vejledning af oktober 2013. Det fremgår også af regnskabsinstrukserne, at tilskudsadministrationen var systemejer for TAS med ansvar for systemet, herunder løbende opdatering, udvikling mv.³²⁸ I regnskabsinstruksen for 2014 er det tilføjet, at Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold er dataejer for systemet.³²⁹

De beskrevne sagsgange i regnskabsinstrukserne og vejledningerne er ikke på samme detailniveau, som den førnævnte forretningsgang i bilag 6 til instruksen for 2008. De indeholder således bl.a. ikke specifikke angivelser af rollefordelingen mellem de enkelte medarbejdere, herunder hvordan og på hvilke tidspunkter, der skal ske oversendelse af udbetalingslister mv.

Ifølge regnskabsinstruksen for 2013 skulle kontorchefen for tilskudsadministrationen ved sin underskrift godkende indstillinger om tilsagn eller afslag herpå.³³⁰

³²⁸ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013, s. 41, og regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 44. Sagsbehandlervejledningen fra 2012 indeholder ikke detaljerede forretningsgange for tilskudsadministrationen, men snarere mere overordnede beskrivelser af de enkelte faser, herunder opgavefordelingen inden for ministeriets enheder, i forbindelse med udmøntning af tilskud for samtlige puljer på ministeriets ressort. Det fremgår dog af vejledningen, at tilskudsadministrationen forestod udbetaling af tilskud, og fortsat gennemgik og godkendte tilskudsmodtagernes regnskaber.

³²⁹ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 44.

³³⁰ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013, s. 42.

Ifølge regnskabsinstruksen fra september 2014 var der oprettet elektronisk godkendelse af tilsagn hhv. afslag i TAS. Det fremgår af PwC's rapport, at den elektroniske godkendelse først blev implementeret fra 2015 og fremefter, jf. rapportens pkt. 5.29. Det medførte ifølge regnskabsinstruksen for 2014, at kontorchefen skulle godkende tilsagn eller afslag elektronisk.³³¹

For så vidt angår ansøgningspuljer, foretog faglige medarbejdere i hvert fald i 2015 vurderingen af ansøgninger og udarbejdede indstillingsnotater til godkendelse hos kontorchefen, mens de administrative medarbejdere kontrollerede, at ansøgningerne opfyldte de formelle krav hertil. Teksten til tilsagns- eller afslagsbrevene blev ligeledes udarbejdet af faglige sagsbehandlere og sendt til tilskudsansøgerne af administrative medarbejdere.³³² Ved driftstilskud blev sagsbehandlingen sædvanligvis varetaget af administrative medarbejdere.³³³

Som sagen foreligger oplyst, og som uddybet ovenfor i afsnit 4.2.2.1.1., blev kontrollen med udbetalinger frem til den 30. januar 2013 forestået af en særlige controllerenhed i tilskudsadministrationen, hvorefter kontrollen og den tekniske godkendelse af udbetalinger, herunder frigivelse af fil med udbetalinger fra TAS til Navision, overgik til teamet for regnskab, indkøb og revision i Koncernøkonomi.³³⁴

Som nævnt indeholder regnskabsinstrukserne for 2013 og 2014 ikke et bilag svarende til bilag 6 i regnskabsinstrukserne for 2008 og 2010 (samt regnskabsinstrukserne for PAS-perioden, som omtalt ovenfor i afsnit 4.1.1.2 og 4.1.2.2.) der i detaljer beskriver forretningsgangen for udbetalinger. Det fremgår imidlertid af instrukserne, at tilskudsadministrationen skulle indtaste kontonumre i TAS fra modtagne udbetalingsblanketter, anvise rater til frigivelse til Koncernøkonomi (hhv. CØV fra 2014, jf. nærmere ovenfor afsnit 4.2.2.1.1), og samtidig sende udbetalingsblanketten til Koncernøkonomi/CØV.³³⁵ Herefter kontrollerede Koncernøkonomi/CØV kontonumrene i udbetalingsblanketten, foretog den tekniske godkendelse af udbetalingerne og videresendte oplysningerne til Navision Stat, hvorefter Statens Administration bogførte og udbetalte tilskuddene til tilskudsmodtagerne.³³⁶

³³¹ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 46

³³² Sagsbehandlingsinstruks af marts 2015, s. 31. Sagsbehandlingsinstruksen for 2012 angiver blot, at disse opgaver blev varetaget af tilskudsadministrationen, og opdeler således ikke disse på hhv. faglige og administrative medarbejdere. Det følger imidlertid af Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyning og forretningsgrundlag af 22. februar 2012, at den faglige enhed i kontoret varetog sagsbehandling af ansøgningspuljer, tilskudsfinansieret aktivitet, enkeltbevillinger og centrale initiativer, herunder fx udarbejdelse af udmøntningsnotater mv.

³³³ Sagsbehandlingsinstruks af marts 2015, s. 34, dog ikke driftstilskud for selvejende institutioner, der blev varetaget af de faglige medarbejdere, jf. instruksens side 35. Fsva. konsulentydelse og tilskudsfinansieret aktivitet henvises til instruksens afsnit 3.4 og 3.5.

³³⁴ Social- og Integrationsministeriets notat om specificering af opgavesnit ml. Puljestyning og Koncernøkonomi af 31. maj 2013, s. 1, i sammenhæng med Social- og Integrationsministeriets notat om Puljestyning af 22. februar 2012.

³³⁵ Dette er bekræftet i Social- og Integrationsministeriets notat om specificering af opgavesnit ml. Puljestyning og Koncernøkonomi af 31. maj 2013, fundet ved gennemgangen af BN's mailboks. Om indholdet af notatet henvises til afsnit 4.2.2.1.1. ovenfor.

³³⁶ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013, s. 42 og Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 46-47. Som det også var tilfældet i sagsbehandlingsvejledningen for 2008, som refereret i afsnit 4.1.1.2 ovenfor, indeholder også den interne vejledning fra oktober 2013 og sagsbehandlingsinstruksen for marts 2015 et krav om, at der kun udbetales tilskudsmidler til separate projektkonti, der er oprettet til at modtage tilskudsmidler.

Det bemærkes, at kravene i regnskabsinstrukserne til Koncernøkonomi/CØV's kontrol af udbetalinger umiddelbart ser ud til at afvige fra beskrivelsen herom i sagsbehandlingsinstruksen af marts 2015, idet kontrollen ifølge sagsbehandlingsinstruksen alene skulle foretages på nyoprettede tilskud, dog således at der blev ført stikprøvekontrol af øvrige betalinger. Således fremgår det af sagsbehandlingsinstruksen, at:

"CØV kontrollerer kontooplysninger på nyoprettede tilskud på baggrund af vedlagte udbetalingsblanketter, foretager en stikprøvekontrol på øvrige udbetalinger..."³³⁷

Regnskabsinstrukserne indeholder endvidere retningslinjer for ændringer i TAS, herunder korrektioner ved fejl i kontooplysninger og projektafslutninger, herunder indtastning af returbetalinger.

Såfremt en tilskudsmodtager havde oplyst et forkert kontonummer, udeladt information om bankskifte eller lignende, orienterede Koncernøkonomi/CØV således tilskudsadministrationen om fejlmeldingen, hvorefter tilskudsadministrationen rettede kontonummeret i TAS. Herefter tilgik det nye kontonummer Statens Administration via Koncernøkonomi/CØV.³³⁸

Ved projektafslutning skulle tilskudsmodtageren ifølge regnskabsinstruksen for 2014 indsende projektrapport og projektregnskab til tilskudsadministrationen, der herefter gennemgik sagen og traf afgørelse om godkendelse af rapporter og regnskab og registrerede dette i TAS.³³⁹

Den interne sagsbehandlervejledning fra oktober 2013 og sagsbehandlingsinstruksen af marts 2015 indeholder endvidere retningslinjer for sagsbehandling af tilskudsmodtagernes regnskaber.³⁴⁰ Ved regnskabskontrollen skulle de administrative medarbejdere bl.a. kontrollere, at der forelå en fyldestgørende redegørelse for eventuelle afvigelser mellem budget og regnskab, at ubrugte beløb var tilbagebetalt til ministeriets konto, eller at der forelå en godkendelse af overførsel af ubrugte beløb, samt at revisoren bekræftede, at de stillede revisionskrav var opfyldt, herunder f.eks. at tilskuddet var blevet anvendt til formålet.³⁴¹ Det er tilføjet i sagsbehandlingsinstruksen af marts 2015, at det ved regnskabs gennemgangen skulle sikres, at der var indhentet revisionsprotokol. Det er også tilføjet i sagsbehandlingsinstruksen af marts 2015, at der ikke måtte ske udbetaling, hvis tilskudsadministrationen ikke havde modtaget regnskab for tidligere udbetalinger inden for en fastsat frist herfor.

³³⁷ Sagsbehandlingsinstruks af marts 2015, s. 42. Sagsbehandlingsinstruksen af oktober 2012 og den interne vejledning af oktober 2013 indeholder ikke beskrivelser af kontrollen.

³³⁸ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013, s. 42, og Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 47.

³³⁹ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 47.

³⁴⁰ Ligesom den interne sagsbehandlervejledning for 2008, jf. afsnit 4.2.1.2.1. ovenfor.

³⁴¹ Intern vejledning af oktober 2013, s. 12-13 og sagsbehandlingsinstruks af marts 2015, s. 48-49. Lignende krav blev stillet til sagsbehandlingen af årlige rapporter indsendt af tilskudsmodtagerne, jf. nærmere afsnit 4.5 i sagsbehandlingsinstruksen af marts 2015.

Begge vejledninger indeholder endvidere retningslinjer for kravet om oprettelsen af separate projektkonti, rykkerprocedurer mv.³⁴²

Det fremgår videre af regnskabsinstruksen for 2014, at tilskudsadministrationen stillede krav om returbetaling til tilskudsmodtagerne, såfremt regnskabs gennemgangen viste, at der var ubrugte midler.³⁴³ Ved opkrævningen angav tilskudsadministrationen en specifik betalingsfrist til tilskudsmodtagerne og registrerede dette i TAS, inden projektet blev endeligt afregnet. Ved den endelige afregning og godkendelse af projektregnskabet oversendtes der en registrering af tilgodehavendet fra TAS til Navision Stat.³⁴⁴

Om returbetalinger er det yderligere anført i regnskabsinstrukserne for 2013 og 2014, at Statens Administration ved modtagelsen heraf sendte et bilag herom til Koncernøkonomi/CØV og konterede beløbet i Navision Stat i henhold til journalplanen (udarbejdet af tilskudsadministrationen), der indeholdt oplysninger om journalnumre, delregnskaber mv. Koncernøkonomi/CØV registrerede herefter betalingen på den konkrete sag i TAS. Efterfølgende sendte Koncernøkonomi/CØV bilagene for returbetalingerne til tilskudsadministrationen, der benyttede bilagene som dokumentation i forbindelse med godkendelse af regnskaber på projektniveau.³⁴⁵

For så vidt angår administrationen af integrationspuljer efter tilsagnsmodellen, er det kort anført i instruksen for 2013, at tilskudsadministrationen var ansvarlig for at oprette tilsagn i TAS og anwise beløb til udbetaling, hvorefter beløbet kunne frigives til udbetaling i TAS og indgå i en betalingsfil, der dernæst blev udbetalt fra Navision. Det fremgår ligeledes, at Koncernøkonomi var ansvarlig for at kontrollere og sikre overensstemmelse mellem betalingsfilerne med udbetalingerne, herunder sikre korrekt anvendelse af bankkonti, inden betalingsfilen blev sendt til Statens Administration til bogføring og udbetaling i Navision.³⁴⁶

Ovennævnte skriftlige forretningsgange forekommer umiddelbart mindre detaljerede end forretningsgangene i bilag 6 til regnskabsinstruksen for 2008, jf. ovenfor afsnit 4.1.1.2. I den forbindelse bemærkes, at forretningsgangen i bilag 6 formentlig også var gældende i 2010 og måske helt indtil 2013, hvorefter tilskudsadministrationen ikke længere var en

³⁴² Intern vejledning af oktober 2013, s. 5 hhv. s. 11 og sagsbehandlingsinstruks af marts 2015, s. 12 hhv. s. 42 og 49. Det følger videre af instruksen fra 2015, at tilskudsadministrationen bidrog til den månedlige budgetopfølgning på puljeområdet til forelæggelse for departementschefen.

³⁴³ Tilskudsadministrationen kunne derudover kræve tilskuddet tilbagebetalt, hvis der ikke var aflagt et fyldestgørende, revideret og underskrevet regnskab, hvis fristen for fremsendelsen heraf ikke var overholdt, eller hvis betingelserne for tilskuddet i øvrigt ikke var overholdt, jf. sagsbehandlingsinstruksens side 52.

³⁴⁴ Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 47.

³⁴⁵ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013, s. 43 og Regnskabsinstruks for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, september 2014, s. 47. Ifølge sagsbehandlingsinstruksen af marts 2015 forestod CØV registreringen af tilbagebetalinger via Navision, hvorefter de administrative medarbejdere i tilskudsadministrationen registrerede tilbagebetalingerne på den relevante konto, jf. instruksens side 52.

³⁴⁶ Regnskabsinstruks for Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, 1. september 2013, s. 43. Det fremgår videre af instruksen, at hovedparten af ministeriets puljer pr. 1. januar 2014 ville overgå til administration efter tilsagnsmodellen. Det forklarer, hvorfor instruksen for 2014 ikke er delt op i forskellige typer af puljer (foruden tips-puljen, der i begge instrukserne er beskrevet i et selvstændigt afsnit).

selvstændig økonomisk enhed. På baggrund af PwC's revisionsundersøgelse kan vi imidlertid ikke vurdere, om forretningsgangene rent faktisk var utilstrækkelige, eller om de var tilstrækkelige, men ikke blev fulgt.

4.2.2.3 Rigsrevisionens bemærkninger i perioden 2009-2015

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ansvar for BN's besvigelser, er det relevant at vurdere, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende efterlevelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål. Endvidere kan manglende efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger efter omstændighederne være ansvarspådragende.

I det følgende behandles, hvilken betydning Rigsrevisionens bemærkninger mv. i perioden 2009-2015 har for vores ansvarsvurdering.

For overskuelighedens skyld indledes vores gennemgang af Rigsrevisionens beretninger, rapporter mv. af en introduktion til de væsentligste rapporter i perioden inkl. en kortere gennemgang af den opfølgning, som Rigsrevisionen havde på bemærkningerne fra 2009-2015 (afsnit 4.2.2.3.1).

Herefter gennemgås, med udgangspunkt i PwC's rapport, de områder, som Rigsrevisionen havde bemærkninger til i perioden 2009-2015 (afsnit 4.2.2.3.2-4.2.2.3.7). Denne gennemgang sker efter den nedenfor nævnte fremgangsmåde med henblik på en vurdering af, om der kan placeres et ansvar for misbruget af statens midler eller i øvrigt udtales kritik for mangelfuld opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger.

Til brug for vores vurdering af, om der kan placeres et ansvar, har vi på baggrund af PwC's sammenholdelse af Rigsrevisionens bemærkninger, med de af PwC formodede kontrolsvagheder³⁴⁷, indledningsvis for hvert enkelt af punkterne konstateret, om der er et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, om der er en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og BN's besvigelser.

Såfremt vi med fornøden sikkerhed har kunnet konstatere en sådan sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og BN's besvigelser, har vi på baggrund af det modtagne materiale for hvert enkelt punkt vurderet, om ledelsen må anses for at have fulgt tilstrækkeligt op på Rigsrevisionens bemærkninger, eller om håndteringen kan give anledning til at

³⁴⁷ PwC's rapport, kapitel 6

placere et ansvar eller udtale kritik. Det bemærkes dog allerede her, som nævnt i afsnit 2.3.2.1 ovenfor, at datagrundlaget for perioden ikke er fuldt tilstrækkeligt i perioden 2009-2015.

4.2.2.4 Rigsrevisionens rapporter i perioden

Rigsrevisionen har i perioden mellem april 2009 og august 2015 haft en række bemærkninger til Social- og Indenrigsministeriets departement, herunder tilskudsadministrationen, som i perioden var forankret i departementet, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor. Nogle bemærkninger har rettet sig direkte mod tilskudsadministrationen, mens andre har relateret sig mere overordnet til regnskabsaflæggelsen på koncernniveau.

Rigsrevisionen udførte tilskudsrevision i Social- og Integrationsministeriet i marts 2012. Af rapporten fremgår, at:

*"tilskudsforvaltningen samlet set er ikke helt tilfredsstillende"*³⁴⁸

I forbindelse med aflæggelsen af beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 bemærkede Rigsrevisionen, at det daværende departement ikke havde fulgt tilstrækkeligt op på Rigsrevisionens bemærkninger fra 2008, jf. afsnit 4.2.1.3 ovenfor. Det fremgår således, at:

*"flere af Rigsrevisionens anbefalinger fra revisionen for 2008 ikke var blevet implementeret fuldt ud."*³⁴⁹

For så vidt angår Rigsrevisionens bemærkning om, at anbefalingerne fra 2008 ikke var blevet fulgt, fremgår det af ministersvaret, at det daværende Social- og Integrationsministerium ikke var enig heri.³⁵⁰

Kontoret som forud for Puljestyling-kontoret havde varetaget tilskudsforvaltningen, havde således ifølge Social- og Integrationsministeriet løbende fulgt op på anbefalingerne, men, som også nævnt i beretningen om statsregnskabet for 2011³⁵¹, konstateret tekniske såvel som praktiske grunde til, at anbefalingerne ikke var fuldt indfaset.³⁵² Nogle af anbefalingerne var dog blevet fulgt helt eller delvist, hvilket fremgik af et bilag vedlagt ministerredegørelsen.³⁵³

³⁴⁸ Rigsrevisionens tilskudsrevision i Tilskudskontoret, 16. marts 2012, s. 2

³⁴⁹ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

³⁵⁰ Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 1

³⁵¹ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

³⁵² Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 1

³⁵³ Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 3

Derudover fremgår det af et internt notat fra kontorchefen for det nyoprettede Puljestyrekontor, at der blev arbejdet på en række tiltag til at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger og anbefalinger fra 2008.³⁵⁴ Heraf fremgår en række initiativer, som den daværende kontorchef påtænkte at iværksætte, jf. nærmere om de enkelte punkter nedenfor om de respektive revisionsemner.

Det fremgår af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet for 2011 fra marts 2013, at:

*”ministeren har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem. Ministeren oplyser endvidere, at Social- og Integrationsministeriet pr. 1. februar 2012 har oprettet et kontor for puljestyre. Desuden har ministeriet igangsat en række konkrete initiativer på puljeområdet for at styrke området og forbedre den økonomiske styring af puljer og tilskud og for at styrke ministeriets opsamling og viden- deling af de anvendte midler på puljer og tilskud. Endelig har minister[i]et igangsat arbejdet med en overgang til at håndtere ministeriets puljer efter principperne for tilsagnsordninger på tilskudsområdet. Jeg finder social- og integrationsministerens redegørelse tilfredsstillende og vil følge sagen.”*³⁵⁵

Det fremgår således, at Rigsrevisionen ville følge sagen, hvilket efterfølgende skete i forbindelse med beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013.³⁵⁶

Det fremgår af denne beretning vedrørende statsregnskabet for 2013, at tilskudsforvaltningen i departementet ikke var helt tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen endnu engang ville følge sagen.³⁵⁷

Rigsrevisionen henviste i den forbindelse til den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, som var blevet udført i fem ministerier, herunder det daværende Social-, Børne- og Integrationsministerium, som ministeriet på dette tidspunkt hed, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor.³⁵⁸

Rigsrevisionens rapport vedrørende den tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen fra 2013 angik navnlig departementets manglende opfølgning på tilskudsmodtageres regnskaber og rapporter, herunder bl.a. kontrol med rettidig fremsendelse og rykkere ved manglende fremsendelse. Det fremgik af det efterfølgende notat til Statsrevisorerne vedrørende

³⁵⁴ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012

³⁵⁵ Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, marts 2013, pkt. 40

³⁵⁶ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2013, oktober 2014

³⁵⁷ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2013, oktober 2014, s. 92, pkt. 156

³⁵⁸ Rigsrevisionens rapport om tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, februar 2013

beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013, at Rigsrevisionen vurderede, at den tværgående undersøgelse kunne afsluttes i januar 2015.³⁵⁹

Rigsrevisionen fulgte således ikke i 2013 op på den samlede kritik i 2008 og opfølgningen i 2011, herunder departementets egen opfølgning i 2012.

Af Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014 fremgår, at Rigsrevisionen igen fulgte op på de tidligere bemærkninger fra 2011. Rigsrevisionen fandt i den forbindelse, at departementet havde forbedret tilskudsadministrationen, og at "*Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes*".³⁶⁰

På dette tidspunkt havde Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds departement, hvor tilskudsadministrationen nu var forankret, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor, således ikke ifølge vores oplysninger grund til at tro, at der ville ske yderligere opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger fra 2008.

Nedenfor gennemgås med udgangspunkt i PwC's rapport de revisionsemner, som Rigsrevisionen havde bemærkninger til i perioden 2009-2015. Denne gennemgang sker med henblik på en vurdering af, om der kan placeres et ansvar eller udtales kritik for mangelfuld opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger på de enkelte områder.

4.2.2.5 Skriftlige forretningsgange

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2009, som departementet modtog i november 2010, at Rigsrevisionen havde særligt fokus på regnskabsorganisationen i forbindelse med den løbende årsrevision af det daværende Social- og Indenrigsministerium.

Rigsrevisionen havde i den forbindelse konstateret væsentlige svagheder i de gennemgæede forretningsgange og interne kontroller:

*"der var uklarheder i regnskabsfunktionen mellem de økonomiske kontorer og Koncernøkonomi. Derudover viste revisionen tillige, at Koncernøkonomi ikke havde udpeget en ansvarlig for regnskabsfunktionen. For at styrke regnskabsfunktionen i departementet anbefalede Rigsrevisionen, at ansvaret for den samlede regnskabsaflægelse blev tillagt en medarbejder i departementets kontor for Koncernøkonomi."*³⁶¹

Af ministerredegørelsen fra Indenrigs- og Socialministeren af 20. december 2010 fremgår, at:

³⁵⁹ Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2013, februar 2015, pkt. 40

³⁶⁰ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, september 2015, pkt. 144

³⁶¹ Rigsrevisionens beretning nr. 18/2009 til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2009, november 2010, pkt. 248-250

*"der nu er fastsat en forretningsgang, hvor ansvaret for den løbende overvågning af alle aktiv- og passiv-konti i departementet ligger i Kontoret for Koncernøkonomi."*³⁶²

Af Rigsrevisionens efterfølgende beretning om statsregnskabet for 2010 fremgår, at Socialministeriets departements *"regnskab er rigtigt"*.³⁶³ Det fremgår dog ikke, at tilskudsadministrationens forretningsgange havde være genstand for revisionen.

Vi kan således ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om disse bemærkninger relaterer sig til departementets tilskudsforvaltning, og der foreligger derfor ikke det fornødne datagrundlag for at udtale kritik eller placere et ansvar herfor.

I marts 2012 fremsendte Rigsrevisionen en rapport om revision af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet. Det fremgår heraf, at Rigsrevisionen konstaterede, at der ikke forelå en ajourført regnskabsinstruks for tilskudsadministrationen på grund af kontorets skiftende tilhørsforhold, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor.

I den forbindelse anbefalede Rigsrevisionen, at den kommende ajourføring skulle indeholde følgende:

*"oplysninger om ansvars- og opgavefordeling, der skal følges ved tilskudsforvaltningen – bl.a. hvem der foretager afstemning mellem Navision og TAS, og hvem der foretager gennemgang af udbetalingslister, herunder hvem der er aflosere."*³⁶⁴

Det fremgår herefter af et internt notat dateret 21. marts 2012, at den daværende kontorchef havde udarbejdet en handlingsplan for opfølgningen på dette blandt flere punkter med henblik på at sikre *"hurtigt at følge op på Rigsrevisionens anbefalinger"*.³⁶⁵ Det fremgår således af notatet under overskriften "Handling", at:

"Puljestyling skal implementeres i departementets regnskabsinstruks snarest muligt. Fsua. de konkrete anbefalinger vil dette fremover håndteres af Puljestyriings interne controllerenhed. Dette skrives ind i regnskabsinstruksen [...]"

Til brug for vores undersøgelse har vi modtaget en regnskabsinstruks fra september 2012, som ikke indeholder en nærmere beskrivelse af tilskudsadministrationens forretningsgange, jf. afsnit 4.2.2.2 ovenfor.

³⁶² Social- og Indenrigsministerens redegørelse til beretning nr. 18/2009 om statsregnskabet for 2009, 20. december 2010

³⁶³ Rigsrevisionens beretning nr. 16/2010 til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2010, november 2011, pkt. 169

³⁶⁴ Rigsrevisionens revision af tilskudsadministrationen januar-februar 2012, s. 2, pkt. 7

³⁶⁵ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012

Det er som udgangspunkt kritisabelt, at tilskudsadministrationen ikke ifølge Rigsrevisionen havde en tilstrækkelig regnskabsinstruks på tidspunktet for Rigsrevisionens revision i 2012, og at den efterfølgende regnskabsinstruks tilsyneladende ikke indeholdt en tilstrækkelig beskrivelse af tilskudsadministrationens forretningsgange. Til brug for denne undersøgelse har vi dog i fortsættelse heraf modtaget en regnskabsinstruks fra september 2013, som indeholder en længere beskrivelse af forretningsgangene i tilskudsadministrationen, jf. afsnit 4.2.2.2 ovenfor.

Det er ikke på baggrund af PwC's rapport muligt at fastslå en sammenhæng mellem de utilstrækkelige beskrivelser af forretningsgangene i blandt andet tilskudsadministrationens regnskabsinstruks og BN's besvigelser samt i fortsættelse heraf betydningen af Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende disse instrukser for de gennemførte besvigelser. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er således ikke til stede.

Afgørende er det derudover, at det som nævnt indledningsvist ikke til brug for vores undersøgelse har været muligt at fremskaffe det fornødne datagrundlag til belysning af den nærmere håndtering af Rigsrevisionens bemærkninger i denne periode. Da der imidlertid konstaterbart blev fulgt op på Rigsrevisionens bemærkninger ved den nye regnskabsinstruks i 2013, er det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag dog heller ikke af denne grund umiddelbart til stede, og der er heller ikke det fornødne grundlag for at udtale kritik.

4.2.2.6 Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter

Rigsrevisionen havde også i perioden 2009-2015 bemærkninger vedrørende tilskudsmodtagernes regnskaber og rapporter. I beretningen om statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011 fremgår således, at:

"Revisionen viste, at tilskudsforvaltningen kunne forbedres. Tilskudsforvaltningen opfyldte ikke helt de krav, der kan stilles til en god og pålidelig tilskudsforvaltning.

Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen vægt på, at Socialministeriets departements gennemgang af regnskaber og rapporter kunne forbedres. Rigsrevisionen anbefalede fx, at der for alle puljer blev foretaget en samlet evaluering af projekternes samspil med puljens formål, så der var dokumentation for, at midlerne blev benyttet efter hensigten, og at der for alle puljer blev arbejdet målrettet med effektanalyser."³⁶⁶

Rigsrevisionen udtalte desuden kritik af, at "departementet ikke rykkede rutinemæssigt for manglende indsendelse af regnskaber og rapporter", men bemærkede i sammenhængen, at

³⁶⁶ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

de ikke ved revisionen havde konstateret, at *"manglende rykning og gennemgang af regnskaber og rapporter havde medført uberettigede udbetalinger"*.³⁶⁷

Rigsrevisionen bemærkede i forlængelse af disse bemærkninger, at de var bekendt med departementets samtidige planer om at oprette et særligt kontor, Puljestyling, den 1. februar 2012 med henblik på at:

*"styrke den økonomiske styring af puljer og tilskud samt opsamling og videndeling i forbindelse med resultater og effekter af indsatsen."*³⁶⁸

For så vidt angår gennemgangen af regnskaber og rapporter, anførte den daværende kontorchef for det nyoprettede Puljestyling-kontor i ministersvaret til Rigsrevisionen, at formålet med Puljestyling var at sikre ensrettet sagsbehandling af ministeriets puljer og herved *"samle op på effekten af de igangsatte puljer og tilskud"*.³⁶⁹

Derudover havde departementet, ifølge Rigsrevisionens beretning, efter revisionen oplyst, at:

"departementet [havde] nedbragt andelen af manglende regnskaber og rapporter betydeligt".³⁷⁰

Til Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende manglende rykker for regnskaber og rapporter fremgår det af ministersvaret fra april 2012, at der efter revisionen af tilskudsadministrationen var blevet udarbejdet en generel liste over samtlige ikke-modtagne regnskaber og rapporter, og at Puljestyling havde igangsat et arbejde med implementering af en portalløsning til TAS, som bl.a. indeholdt en automatisk digital rykkerprocedure.³⁷¹

Dette arbejde med at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger understøttes af et internt notat fra marts 2012 indeholdende de bemærkninger, som Rigsrevisionen havde haft i 2008 med en angivelse af, hvorledes tilskudsadministrationen ville følge eller havde fulgt op på disse.³⁷²

I relation til gennemgangen af tilskudsmodtagernes regnskaber og rapporter fremgår, at:

³⁶⁷ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

³⁶⁸ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

³⁶⁹ Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 2

³⁷⁰ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

³⁷¹ Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 2-3

³⁷² Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012

*"Der udarbejdes en handlingsplan for afvikling af regnskabspukkel, herunder Rigsrevisionens råd om afskrivning af gamle regnskaber under 50.000 kr. [...] Frister overvejes når puklerne er nedbragt."*³⁷³

For så vidt angår Rigsrevisionens bemærkning fra 2008 vedrørende rutinemæssig rykning for regnskaber og rapporter, fremgår det, at:

*"Rutinemæssig rykning for både regnskaber og rapporter automatiseres i forbindelse med portallosning."*³⁷⁴

Yderligere fremgår det vedrørende Rigsrevisionens anbefaling om at ændre proceduren, således at udbetaling af tilskud ikke betinges af modtagelse af regnskaber, men i stedet til godkendelsen af regnskaber og rapporter, at dette *"Gennemføres så snart sagspuklerne vedr. regnskaber og rapporter er på et rimeligt niveau"*.³⁷⁵

Det fremgår dog af ministersvaret, at der på dette tidspunkt i 2012 fortsat udestod fastlæggelse af procedurer for opfølgning på ikke-modtagne og/eller gennemgåede regnskaber i sagsbehandlerinstruksen.³⁷⁶ Der var således ikke i alle tilfælde tale om en imødekommenelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

Det fremgår herefter af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet for 2011 fra marts 2013, at:

*"ministeren har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem. Ministeren oplyser endvidere, at Social- og Integrationsministeriet pr. 1. februar 2012 har oprettet et kontor for puljestyring. Desuden har ministeriet igangsat en række konkrete initiativer på puljeområdet for at styrke området og forbedre den økonomiske styring af puljer og tilskud og for at styrke ministeriets opsamling og viden-delning af de anvendte midler på puljer og tilskud. Endelig har minister[i]et igangsat arbejdet med en overgang til at håndtere ministeriets puljer efter principperne for tilsagnsordninger på tilskudsområdet. Jeg finder social- og integrationsministerens redegørelse tilfredsstillende og vil følge sagen."*³⁷⁷

Rigsrevisionen oplyste således igen at ville følge sagen, hvilket efterfølgende skete i forbindelse med beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013.³⁷⁸

³⁷³ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012, s. 4, pkt. 33, samt pkt. 43

³⁷⁴ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012, s. 4, pkt. 34-35

³⁷⁵ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012, s. 4, pkt. 36

³⁷⁶ Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

³⁷⁷ Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, marts 2013, pkt. 40

³⁷⁸ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2013, oktober 2014

Det fremgår af beretningen vedrørende statsregnskabet for 2013, at tilskudsforvaltningen i departementet ikke var helt tilfredsstillende:

"Rigsrevisionen har fulgt op på departementets tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen fandt ved revisionen for 2011, at tilskudsforvaltningen ikke helt opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig tilskudsforvaltning. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 40.

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at forholdene endnu ikke er helt tilfredsstillende, hvilket er nærmere uddybet i den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3.

Rigsrevisionen vil følge sagen."³⁷⁹

Rigsrevisionen henviste således til en tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, som var blevet udført i fem ministerier, herunder det daværende Social-, Børne- og Integrationsministerium, hvor tilskudsadministrationen nu var forankret, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor.³⁸⁰

Rigsrevisionens rapport vedrørende den tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen fra 2013 angik navnlig departementets manglende opfølgning på tilskudsmodtageres regnskaber og rapporter, herunder bl.a. kontrol med rettidig fremsendelse og rykkere ved manglende fremsendelse.

Det fremgik af det efterfølgende notat til Statsrevisorerne af februar 2015 vedrørende beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013, at Rigsrevisionen vurderede, at den tværgående undersøgelse kunne afsluttes.³⁸¹

PwC har overordnet (dvs. ikke specifikt for denne periode) anført, at ledelsens reaktion på Rigsrevisionens bemærkninger ikke har været tilstrækkelig i forhold til bl.a. gennemgangen af regnskaber og rapporter³⁸².

³⁷⁹ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2013, oktober 2014, s. 92, pkt. 156

³⁸⁰ Rigsrevisionens rapport om tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, februar 2013

³⁸¹ Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretningen om revision af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2013, februar 2015, pkt. 40

³⁸² PwC's rapport, pkt. 6.6

PwC har yderligere anført, at BN's mulighed for at fravælge rykkerprocedurer for regnskaber og rapporter formentlig har haft indflydelse på BN's muligheder for at skjule sine besvigelser³⁸³.

Det er nærliggende at antage, at den forsinkede gennemgang af regnskaber og rapporter som har været påtalt af Rigsrevisionen i perioden, har skabt et kontrolmiljø, som har gjort det muligt for BN at skjule, at der ikke i alle tilfælde blev rykket for regnskaber og rapporter. Manglende opfølgning på dette punkt er dermed som udgangspunkt kritisabelt. Der er imidlertid, som ovenfor nævnt, tale om en periode, hvor datagrundlaget er meget utilstrækkeligt, og det kan ikke på det foreliggende grundlag stateres et ansvar.

Dertil kommer, at Rigsrevisionens bemærkninger ikke angår, at administrative medarbejdere har haft adgang til at tilsidesætte rykkerprocedurer (kontrolsvagthed 6), og vi kan derfor ikke på det foreliggende grundlag konkludere, at en eventuel hurtig opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger i denne henseende havde gjort en forskel. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er dermed ikke til stede.

4.2.2.7 Kontrol af udbetalinger

I forbindelse med oprettelsen af det nye Puljestyre-kontor i februar 2012 udarbejdede den daværende kontorchef i Puljestyre-kontoret som nævnt et notat i marts 2012 indeholdende de bemærkninger, som Rigsrevisionen havde haft i 2008 med en angivelse af, hvorledes tilskudsadministrationen ville følge eller havde fulgt op på disse.³⁸⁴

I relation til kontrol af udbetalinger fremgår bl.a., at der skete manuel kontrol af kontonumre, og at der "På sigt overvejes automatisk kontrol".³⁸⁵ For så vidt angår Rigsrevisionens bemærkning fra 2008 vedrørende angivelse af, om en udbetaling er en førstegangsudbetaling eller ej, fremgår det af notatet, at dette "Undersøges og gennemføres"³⁸⁶.

I forbindelse med Rigsrevisionens revision af statsregnskabet for 2013 henviste Rigsrevisionen i beretningen til Statsrevisorerne til den tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement. Rigsrevisionen havde heri en bemærkning vedrørende kontrollen af oplysningerne på udbetalingsoversigten under overskriften "Opfølgning på forhold konstateret ved tidligere revisioner":

"Rigsrevisionen konstaterede ved revisionen i 2013, at departementet foretager en kontrol af oplysningerne på betalingsoversigten, men at princippet for udvælgelsen af hvilke poster der bliver kontrolleret på oversigten ikke fremgår af departementets procedurer. Rigsrevisionen finder, at departementet skal tydeliggøre hvilke

³⁸³ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvagthed nr. 6

³⁸⁴ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012

³⁸⁵ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012, s. 2, pkt. 17

³⁸⁶ Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012, s. 2, pkt. 18

betalingsoplysninger, der skal kontrolleres, inden udbetalingerne sendes til ØSC. Dette skyldes bl.a. at ØSC ikke har mulighed for at foretage kontrol til grunddokumentationen.”³⁸⁷

Det har ikke været muligt til brug for denne undersøgelse at fremskaffe dokumentation for departementets opfølgning på denne bemærkning fra Rigsrevisionen, og bemærkningen omtales så vidt ses ikke i ministerens redegørelse vedrørende beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013.³⁸⁸

Det fremgår dog af Rigsrevisionens beretning om statsregnskabet for 2014, at Rigsrevisionen havde fulgt op på sagen fra 2011 og konstateret, at departementets tilskudsforvaltning på dette tidspunkt var forbedret.³⁸⁹ Rigsrevisionen havde i den forbindelse ikke bemærkninger vedrørende kontrol med udbetalinger, og sagen blev herefter afsluttet. Det må således antages, at ledelsen på dette tidspunkt havde fulgt tilfredsstillende op på Rigsrevisionens bemærkninger.

PwC har påpeget, at manglende kontrol med tilbagebetalinger af ubrugte midler har udgjort en kontrolsvaghed, idet den samme sagsbehandler har kunnet foretage regnskabskontrol, anmode om returbetaling og afslutte sagen. PwC anfører i forlængelse heraf, at BN har anvendt denne manglende kontrol i forbindelse med sine besvigelser³⁹⁰.

Det er nærliggende at antage, at der er en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende manglende kontrol med udbetalinger og BN's mulighed for besvigelser. Manglende opfølgning på dette punkt kunne for en umiddelbar betragtning synes kritisabelt. Der er imidlertid som ovenfor nævnt tale om en periode, hvor datagrundlaget er meget utilstrækkeligt, og der kan ikke på det foreliggende grundlag statuere et ansvar, ligesom der ikke er det fornødne grundlag for at udtale kritik.

4.2.2.8 *Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemninger*

Derudover anførte Rigsrevisionen i beretningen vedrørende statsregnskabet for 2011, at der ikke blev regnskabsført tilsagn om tilskud, der strakte sig over flere år. Departementet havde ifølge Rigsrevisionen efterfølgende oplyst, at departementet var i gang med en omstilling af TAS-systemet, som ville tage højde for problemstillingen.³⁹¹

³⁸⁷ Rigsrevisionens rapport om tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, februar 2013, pkt. 29

³⁸⁸ Ministerredøgørelse fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold vedrørende Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, 10. december 2014

³⁸⁹ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, september 2015, pkt. 144

³⁹⁰ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvaghed nr. 8

³⁹¹ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende regnskabsåret 2011, november 2012, pkt. 216

I relation til Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende regnskabsføring af tilsagn om tilskud, som strækker sig over flere år, anførtes det i ministersvaret, at man var ved at undersøge mulighederne og tidsperspektiverne for at overgå til en såkaldt "tilsagnsmodel".³⁹²

Rigsrevisionen udførte en afsluttende revision vedrørende tilskudsadministrationens regnskab for 2011 med henblik på at fastslå, om der blev foretaget regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, der medvirker til at sikre, at regnskabet er rigtigt.

Vi har ikke til brug for denne undersøgelse modtaget rapporter og øvrig dokumentation vedrørende denne revision, men det fremgår af et brev fra Rigsrevisionen til Social- og Integrationsministeriets tilskudsadministration, som vi har fundet i BN's mailboks, at:

*"Rigsrevisionen har ved den afsluttende revision vurderet, at Tilskudskontorets ledelse på en tilfredsstillende måde har sikret, at der er foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet, hvilket medvirker til at sikre, at regnskabet er rigtigt. Rigsrevisionen har ikke ved gennemgangen af de modtagne svar og afstemninger konstateret væsentlige fejl og mangler i Tilskudskontorets regnskab."*³⁹³

Rigsrevisionen konstaterede således, at der blev foretaget de basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller i forbindelse med tilskudsadministrationens regnskab for 2011.

I 2013 havde Rigsrevisionen dog igen bemærkninger vedrørende korrekt bogføring af tilsagn.³⁹⁴ Hertil anførte den daværende minister for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i en ministerredegørelse, at:

*"Endvidere konstaterer Rigsrevisionen, at departementet ikke bogfører tilgodehavender, når der er udbetalt for meget til en tilskudsmodtager, eksempelvis som følge af at tilskudsmodtager ikke har anvendt det fulde beløb til projektet. Hertil kan jeg oplyse, at departementet nu bogfører eventuelle tilgodehavender som følge af for meget udbetalt tilskud, når projektrengskaberne er gennemgået."*³⁹⁵

Vi har ikke til brug for denne undersøgelse modtaget dokumentation for den nærmere opfølgning i 2014, men det fremgår af Rigsrevisionens beretning om statsregnskabet for 2014, at departementet havde forbedret sin tilskudsforvaltning. Det fremgik således, at:

³⁹² Ministersvar af 19. april 2012 til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 4

³⁹³ Brev fra Rigsrevisionen til Social- og Integrationsministeriet vedrørende "Afrapportering af den afsluttende revision af Social- og Integrationsministeriets Tilskudskontors regnskab for 2011", 13. juni 2012

³⁹⁴ Rigsrevisionens rapport om tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement, februar 2013, s. 6, pkt. 25

³⁹⁵ Ministerredegørelse af 10. december 2014 til Statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 28/2013 om revisionen af statsregnskabet for 2013, s. 2

"Ligeledes har Rigsrevisionen tidligere kritiseret departementet for manglende bogføring af tilsagn og tilgodehavender i forbindelse med tilskudsmidler. Revisionen viste, at departementet nu bogfører tilsagn og tilgodehavender efter budgetvejledningens regler efter at have implementeret et nyt tilskudsadministrationssystem. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes."³⁹⁶

Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemning fremgår ikke som kontrolsvagheder i PwC's rapport, figur 4. PwC har dertil anført, at deres undersøgelse ikke omfatter en udførlig vurdering af, om man historisk har foretaget kontering samt bogføring i overensstemmelse med statens regler.

Vi kan ikke på denne baggrund konkludere noget om sammenhængen mellem BN's besvigelser og betydningen af en opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger i perioden 2009-2015. Dertil kommer, at der, som nævnt ovenfor, er tale om en periode, hvor datagrundlaget er meget utilstrækkeligt. Der foreligger dermed ikke det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag, ligesom der ikke er grundlag for at udtale kritik.

4.2.2.9 *It-revision*

Rigsrevisionen har i forbindelse med den samlede revision af et ministerområde haft bemærkninger til it-sikkerheden. Rigsrevisionen har således også i perioden 2009-2015 haft bemærkninger vedrørende it-sikkerheden i tilskudsadministrationen samt på koncernniveau.

PwC har anført, at de ikke foretager "en vurdering af de tidligere ministerier og departementers samlede IT beredskab"³⁹⁷, men har vurderet kontrolsvagheden vedrørende brugernes adgangsrettigheder, som også behandles nedenfor.

4.2.2.10 *Brugernes adgangsrettigheder*

For så vidt angår brugernes adgangsrettigheder, fulgte Rigsrevisionen i perioden 2009-2015 op på sine tidligere bemærkninger i 2008, jf. afsnit 4.2.1.3 ovenfor.

I 2009 bemærkede således Rigsrevisionen, at "Adgang med administratorrettigheder giver mulighed for at omgå de fleste sikkerhedsforanstaltninger" og anbefalede, at behovet for et antal personer med superbrugerrettigheder løbende blev vurderet, da en manglende periodisk opfølgning herpå kunne kompromittere det ønskede sikkerhedsniveau i TAS.³⁹⁸

³⁹⁶ Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, september 2015, pkt. 144

³⁹⁷ PwC's rapport, pkt. 6.31

³⁹⁸ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 3, pkt. 5/09

Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at styrelsen i februar 2009 havde oplyst, at der var taget initiativ til at foretage kvartalsvis gennemgang af adgang rettigheder i TAS.³⁹⁹ Det fremgik i forlængelse heraf af ministerredegørelsen fra 2010, at:

*"[...] administratorrettighederne er dokumenterede og tilpasset de gældende sikkerhedsniveauer."*⁴⁰⁰

Det fremgik herefter af ministersvaret fra 2012, at man ikke fuldt ud opfyldte Rigsrevisionens anbefaling om at rekvirere en liste over brugeradgange med jævne mellemrum, da departementet vurderede, at det måtte være tilstrækkeligt, at kontorchefens godkendelse skulle indhentes ved oprettelse og nedlæggelse af brugeradgange.⁴⁰¹

Det fremgår dog af ovennævnte interne notat fra marts 2012, som er udarbejdet af kontorchefen for Puljestyling-kontoret, at:

*"Skabelon udformes hertil og forelægges kvartalvis med henblik på dokumentation. Det konstateres til revisionen, at de aktuelle 25 adgange løbende tages op."*⁴⁰²

Disse informationer fremstår umiddelbart ikke forenelige, men det har ikke til brug for denne undersøgelse været muligt at fremskaffe dokumentation for, hvordan tilskudsadministrationen rent faktisk fulgte op på Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende brugeradgange og kontrol heraf.

I perioden juni-september 2012 udførte Rigsrevisionen it-revision hos Koncern-IT (KIT) i Social- og Integrationsministeriets departement. Det fremgår af rapport om it-revision hos Koncern-IT i Social- og Integrationsministeriet fra 2012, at:

*"Vi anbefaler, at KIT sikrer at alle ændringer i brugerkonti kan spores, og at KIT udarbejder procedurer, som sikrer, at kontrollen med brugerkonti bliver dokumenteret."*⁴⁰³

og at:

"F2 rummer en række rapportmuligheder, herunder en log, som bl.a. viser, hvilke medarbejdere, der har tilgået hvilke akter inden for en periode."

³⁹⁹ Rapport om revision af TilskudsAdministrationsSystem (TAS) i Sikringsstyrelsen, 17. marts 2009, s. 4, pkt. 10/09

⁴⁰⁰ Indenrigs- og socialministerens ministerredegørelse vedrørende beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008, 3. februar 2010, s. 3

⁴⁰¹ Ministersvar til Rigsrevisionens rapport om revisionen af tilskudsadministrationen i Social- og Integrationsministeriet, marts 2012, s. 6

⁴⁰² Internt notat om opfølgning på Rigsrevisionens revision i 2012, 21. marts 2012, s. 3, pkt. 23

⁴⁰³ Rigsrevisionens rapport om it-revision hos Koncern-IT i Social- og Integrationsministeriet, december 2012, pkt. 37

Vi anbefaler, at KIT ud fra en risikovurdering overvejer at systematisere overvågningen af adgang til de fortrolige sager/akter.”⁴⁰⁴

I sit svar til Rigsrevisionen anførte Social- og Integrationsministeriets departement, at:

”Departementet tager anbefalingen til efterretning. Ministeriet vil undersøge mulighederne for at implementere sporbarhed i alle ændringer i brugerkonti samt i adgangen i F2.”⁴⁰⁵

I 2013 udførte Rigsrevisionen igen it-revision hos Koncern-IT, hvor Rigsrevisionen vurderede, at informationssikkerheden var tilfredsstillende. Det fremgår vedrørende brugerstyring, at:

”Koncern-IT har oplyst, at man nu konsekvent anvender servicesystemet IHLP til at sikre, at der hver 6. måned bliver givet en påmindelse om, at det er tid for en gennemgang af brugerne samt at der bliver fulgt op på, om gennemgangen bliver foretaget [...] Rigsrevisionen vurderer disse initiativer som tilfredsstillende.”⁴⁰⁶

Det er nærliggende at antage, at denne opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger har været tilstrækkelig. Vi kan dog ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om bemærkningerne vedrørende brugeradgange i forbindelse med it-revisionen har haft betydning for den af PwC omtalte kontrolsvaghed nr. 5, da den angår et andet it-system (F2) end TAS⁴⁰⁷.

Vi er bekendt med, at BN i perioden efter implementeringen af TAS havde superbrugerrettigheder, jf. afsnit 4.2.2.1.2 ovenfor.

PwC har overordnet anført, at ledelsens opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger ikke har været tilstrækkelige vedrørende bl.a. brugeradgange⁴⁰⁸. PwC har derudover, som formodet kontrolsvaghed nr. 5, konstateret, at der ikke er blevet foretaget en periodisk gennemgang af brugeradgange i it-systemerne.

PwC har anført, at kontrolsvagheden vedrørende manglende periodisk gennemgang af brugeradgange ikke har været direkte anvendt af BN i forbindelse med hendes besvigelser, men at en effektiv kontrol heraf ville have forøget opdagelsesrisikoen signifikant⁴⁰⁹. Der er imidlertid som ovenfor nævnt tale om en periode, hvor datagrundlaget er meget utilstrækkeligt, og der kan ikke på det foreliggende grundlag statueres et ansvar, ligesom der ikke er det fornødne grundlag for at udtale kritik.

⁴⁰⁴ Rigsrevisionens rapport om it-revision hos Koncern-IT i Social- og Integrationsministeriet, december 2012, pkt. 40

⁴⁰⁵ Social- og Integrationsministeriets svar til Rigsrevisionen af 20. december 2012 vedrørende Rigsrevisionens rapport om it-revision hos Koncern-IT i Social- og Integrationsministeriet, december 2012, s. 2

⁴⁰⁶ Rigsrevisionens it-revision hos Koncern IT i Social- og Integrationsministeriet 2013, august 2013, pkt. 14

⁴⁰⁷ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4, kontrolsvaghed 5

⁴⁰⁸ PwC's rapport, pkt. 6.6

⁴⁰⁹ PwC's rapport, pkt. 1.33, figur 4

4.2.2.11 Større undersøgelse

Rigsrevisionen har også, som beskrevet i afsnit 3.2.2 ovenfor, haft mulighed for at foretage større undersøgelser.

I 2012 udførte Rigsrevisionen således bl.a. en større undersøgelse af mål og opfølgning på statslige tilskud i en række ministerier, herunder Social- og Integrationsministeriet.⁴¹⁰

Rigsrevisionen konkluderede overordnet, at det var fundet mindre tilfredsstillende, at Social- og Integrationsministeriet ikke havde sikret, at der i alle sager var opstillet målbare mål for anvendelsen af tilskudsmidler og modtaget afrapportering på målopfyldelsen.⁴¹¹

I det daværende Social- og Integrationsministeriums høringssvar til Rigsrevisionen henvises der til, at der *"igennem en længere periode har været fokus på en styrkelse af forvaltningen på området"*, og at:

*"Som generelt led i styrkelsen af området kan jeg nævne, at ministeriet i februar 2012 oprettede kontoret for Puljestyling. Dette skete for at forbedre den økonomiske styring af puljer og tilskud samt styrke ministeriets opsamling og vidensdeling af de anvendte midler på puljer og tilskud. Efter dannelsen af Puljestyling har ministeriet udarbejdet en samlet strategi for ministeriets puljer, herunder også for håndtering, opsamling, evaluering m.v."*⁴¹²

Efter modtagelsen af høringssvarene fra de ministerier, som var omfattet af undersøgelsen, konkluderede Rigsrevisionen, at:

*"Social- og integrationsministeren [...] har taget Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner og anbefalinger til efterretning [...] Rigsrevisionen finder ministrenes initiativer tilfredsstillende og vurderer, at beretningssagen kan afsluttes. Rigsrevisionen vil i de fremtidige revisioner fortsat have fokus på forvaltningen af tilskud, da det er et væsentligt område."*⁴¹³

Det er nærliggende at antage, at det havde været sværere for BN at benytte sig af den af PwC formodede besvigelsermetode vedrørende fiktive projekter, hvis der var sket en bedre opfølgning på tilskudsmidlernes anvendelse. Det er derfor umiddelbart kritisabelt, at det ikke har været muligt at følge med i tilskudsmidlernes anvendelse og effekt.

⁴¹⁰ Beretning nr. 6/2012 til Statsrevisorerne om mål og opfølgning på statslige tilskud, februar 2013

⁴¹¹ Beretning nr. 6/2012 til Statsrevisorerne om mål og opfølgning på statslige tilskud, februar 2013, s. 2

⁴¹² Social- og Integrationsministeriets høringssvar af 6. maj 2013 vedrørende beretning nr. 6/2012 til Statsrevisorerne om mål og opfølgning på statslige tilskud, februar 2013, s. 1

⁴¹³ Notat til Statsrevisorerne om beretning om forvaltningen af statslige tilskud, august 2013, s. 1

Der kan dog ikke på baggrund af PwC's rapport konstateres en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og de af PwC identificerede formodede kontrolsvagheder, hvorfor det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag ikke er til stede.

Rigsrevisionen udførte derudover i 2014 en tværgående undersøgelse af satspuljen, som udmøntede sig i en beretning til Statsrevisorerne.⁴¹⁴ På dette tidspunkt var tilskudsadministrationen forankret i Social- og Indenrigsministeriets departement, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor. Denne beretning angik forvaltningen af satspuljemidler, herunder særligt om det er gennemsigtigt, hvad satspuljen anvendes til.

Det var Rigsrevisionens vurdering, at man ikke i tilstrækkelig grad kunne følge det direkte forbrug af de satspuljemidler, der kanaliseres ud som bloktilskud eller lovbundne bevillinger, og at ministerierne aldrig havde foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, herunder af om formålet med satspuljen bliver indfriet.⁴¹⁵

Efter indhentelse af ministerredegørelser fra de berørte ministerier konstaterede Rigsrevisionen ved notat af 3. februar 2017 til Statsrevisorerne om beretning om satspuljen, at de enkelte ministerier havde bidraget til fremdrift for en række initiativer, der skulle medvirke til at sikre større gennemsigtighed med satspuljens anvendelse. Rigsrevisionen vurderede på den baggrund, at sagen kunne afsluttes.⁴¹⁶

Tilsvarende den tværgående undersøgelse i 2012 er det nærliggende at antage, at det havde været sværere for BN at benytte sig af den af PwC formodede besvigelsermetode vedrørende fiktive projekter, hvis der var sket en bedre opfølgning på tilskudsmidlernes anvendelse. Det er derfor umiddelbart kritisabelt, at det ikke har været muligt at følge det konkrete forbrug af satspuljemidlerne, og at man ikke har haft kendskab til, om formålet med satspuljen er blevet indfriet.

Der kan dog ikke på baggrund af PwC's rapport konstateres en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger herom og de af PwC identificerede formodede kontrolsvagheder, hvorfor det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag ikke er til stede. Afgørende er det derudover, at det ikke til brug for vores undersøgelse har været muligt at finde yderligere dokumentation for den nærmere håndtering af Rigsrevisionens bemærkninger, hvorfor der heller ikke er grundlag for at udtale kritik af håndteringen.

4.2.2.12 Ansvarsvurdering for perioden 2009 - august 2015

Ifølge PwC's rapport⁴¹⁷ formodes BN at have tilegnet sig ca. 69 mio. kr. i den periode, hvor tilskudsadministrationen lå i Indenrigs- og Socialministeriet, Socialministeriet, Social og

⁴¹⁴ Rigsrevisionens beretning nr. 17/2014 om satspuljen, juni 2015

⁴¹⁵ Rigsrevisionens beretning nr. 17/2014 om satspuljen, juni 2015, s. 2

⁴¹⁶ Rigsrevisionens notat om beretning om satspuljen, februar 2017

⁴¹⁷ PwC's rapport, figur 6 og bilag 4

Integrationsministeriet og Social-, Børne og Integrationsministeriet. Som det fremgår af rapporten, var udbetalingerne til BN's konti på sit højeste i 2010 med 17,1 mio. kr. med et markant fald fra 2014 ff.⁴¹⁸ I 2015 androg overførslen til BN's konti 1,1 mio. kr., hvoraf de 383.335 kr. blev trukket, mens tilskudsadministrationen stadig lå i departementet.

PwC har endvidere om besvigelsermetoderne for 2008-2013 angivet, at metoden har været fiktive projekter tilsvarende som i hvert fald størstedelen af tiden i Sikringsstyrelsen, hvorefter BN i 2013-2018 anvendte metoderne uforbrugte tilsagn, reelle projekter (opsparede midler) og i 2014 yderligere metoden fiktive tillægstilskud. I 2015 udnyttede BN også metoden med udbetaling af tilbagebetalte tilskudsmidler til sig selv.⁴¹⁹ Som det fremgår, benyttede BN sig således af flere forskellige metoder henover perioden.

Som anført i det indledende afsnit om de grundlæggende forudsætninger for ansvarsvurderingen, er det væsentligt at tage udgangspunkt i PwC's oplysning om, at gennemgangen af tilskudsadministrationen kontrolmiljø i perioden fra før 2015 er stærkt begrænset, da de ikke har kunnet få verificeret eventuelle manuelle og ledelsesmæssige interne kontroller eller været præsenteret for fuldstændige forretningsbeskrivelser.⁴²⁰

Som konsekvens af, at materialet har været stærkt begrænset, har PwC karakteriseret de identificerede 13 kontrolsvagheder som værende formodet gældende i perioden 2008-2018.⁴²¹

Vi kan tilslutte os, at materialet er særdeles begrænset for denne periode, og dette gør efter vores vurdering, at det fornødne sikre grundlag for at placere et ansvar på funktionsniveau allerede af den grund ikke er til stede.

Idet der henvises til vores indledende opgavebeskrivelse, skal vi foretage en sammenfattende vurdering af, hvorvidt der på funktionsniveau måtte være nogen, der kan drages til ansvar for misbruget af de statslige midler. Vi skal således ikke vurdere, om der i øvrigt kan peges på kritisable forhold, som ikke i sig selv kan føre til pålæggelse af ansvar for misbruget af de statslige midler.

Vi finder dog alligevel anledning til at se nærmere på, om der på det foreliggende grundlag kan peges på særskilte kritikpunkter. I den forbindelse inddrages de konkrete forhold, som på baggrund af det modtagne materiale må antages at kunne have relevans for BN's formodede besvigelser, da vi ikke mere generelt skal forholde os til de øvrige mangeartede problemstillinger i forhold til tilskudsadministrationen.

⁴¹⁸ PwC's rapport, figur 6

⁴¹⁹ PwC rapport, pkt. 1.40 ff.

⁴²⁰ PwC's rapport, pkt. 1.27

⁴²¹ PwC's rapport, pkt. 1.32.-1.33

PwC har konkluderet, at den væsentligste årsag til, at BN har kunnet gennemføre de formodede besvigelser, har været den manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at ændre tilskudsmodtageres stamdata, herunder kontonummer og personer, der kan foranledige betalinger til tilskudsmodtagere gennem TAS.⁴²² Det er PwC's vurdering, at denne kontrolsvaghed har eksisteret siden implementeringen af TAS i 2008.

På denne baggrund er det således vores vurdering, at det er en fejl, at TAS siden indførelsen har været indrettet på en sådan måde, at regnskabsbekendtgørelsens principper for funktionsadskillelse i realiteten kunne omgås. Denne kontrolsvaghed har således en anden karakter end de øvrige 12 kontrolsvagheder.

Vi kan imidlertid ikke på grundlag af det modtagne materiale afdække, om der i denne periode har været indikationer af, at TAS-systemet burde være efterset for helt grundlæggende svagheder, og at disse signaler i givet fald skulle være overset.

De eneste oplysninger, som vi er i besiddelse af til belysning af kontrolsvaghederne i perioden, er Rigsrevisionens bemærkninger for denne og den umiddelbart forudgående periode.

Herudover har vi efter en gennemgang af BN's mailboks fået et indtryk af, at BN har været involveret i alle dele af tilskudsadministrationen i hele perioden. Udover sagsbehandlingen fra start til slut har hun således også været en central person i forbindelse med opgraderinger af it-systemet TAS, løbende henvendelser til leverandøren af it-systemet og som kontaktperson til Rigsrevisionen. BN har også stillet sig til rådighed for oprydningsprojekter og i det hele taget "givet en hjælpende hånd med" i enhver henseende.

Idet det er indres, at vi ikke har fået oplysninger, der peger i retning af, at nogen har haft mistanke om svindel eller uregelmæssigheder i øvrigt, kan det ikke i sig selv give anledning til kritik, at den til enhver tid siddende ledelse har gjort brug af hendes kompetencer. Vi har heller ikke det fornødne grundlag for at vurdere, om der i perioden opstod konkrete situationer, som burde have givet anledning til nærmere undersøgelser.

PwC har i deres sammenfatning vedrørende gennemgang af Rigsrevisionens bemærkninger konstateret, at Rigsrevisionen i flere tilfælde har haft bemærkninger vedrørende tilskudsadministrationen, som kunne bidrage til eller helt stoppe besvigelse.⁴²³ I fortsættelse heraf anføres, at på trods af løbende opfølgning, er der kun sket en delvis opfølgning og implementering af tiltag. Herefter fremhæves tre konkrete svagheder, som efter PwC's opfattelse særligt har gjort sig gældende.

⁴²² PwC rapport pkt. 1.30

⁴²³ Rapporten pkt. 6.6

De af PwC dragne konklusioner tager udgangspunkt i Rigsrevisionens notat fra november 2018, som er blevet sammenholdt med de af PwC identificerede kontrolsvagheder og formodede besvigelsermetoder.

Vi har imidlertid i afsnit 4.2.1.3. ovenfor foretaget en nærmere gennemgang af Rigsrevisionens bemærkninger ved inddragelse af de afgivne beretninger, ministersvar mv. i hele perioden, i det omfang dette materiale har været tilvejebragt. Som det fremgår af vores gennemgang, er det vores sammenfattende vurdering, at det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag ikke er til stede.

Vi har dog samtidig vurderet, at der på enkelte punkter burde have været fulgt bedre op på Rigsrevisionens bemærkninger. I disse konkrete tilfælde har vi dog ikke haft et grundlag for at koble denne manglende opfølgning sammen med BN's formodede besvigelser eller i øvrigt har haft tilstrækkelig dokumentation for, at der ikke på et senere tidspunkt blev fulgt behørigt op.

På baggrund af det foreliggende materiale vurderer vi for det første, at ledelsens håndtering af Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende regnskaber og rapporter umiddelbart var kritisabel, henset til at der ikke over en periode på i hvert fald tre år blev rettet fuldstændig op på forholdet.

Denne kritik for manglende opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende regnskaber og rapporter kan imidlertid ikke direkte kobles sammen med den af PwC identificerede formodede kontrolsvaghed nr. 6 vedrørende regnskaber og rapporter. Kontrolsvaghed nr. 6 angår således BN's mulighed for at tilsidesætte rykkerfunktionen for disse, og dermed ikke, som påpeget af Rigsrevisor, at regnskabsgennemgangen har været langsommelig mv.

Uanset, at det må anses for nærliggende, at den store sagspukkel af regnskaber og rapporter har været medvirkende til at skabe et kontrolmiljø, hvor det har været nemmere for BN at skjule sine besvigelser, skal kritikken her sammenholdes med, at der ikke er den fornødne sammenhæng mellem BN's besvigelser og den manglende gennemgang af regnskaber og rapporter. Dertil kommer, at der, som afdækket i vores gennemgang, blev gjort tiltag for at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger i 2012.

Derudover kunne det umiddelbart synes kritisabelt, at ledelsen tilsyneladende ikke i tilstrækkeligt omfang imødekom Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende kontrol med udbetalinger og brugeradgange. Vi kan dog ikke på det foreliggende grundlag udelukke, at der i perioden rent faktisk skete en opfølgning herpå.

Endelig har vi lagt vægt på, at der beviseligt har været foretaget i hvert fald en vis opfølgning efter Rigsrevisionens fremsættelse af bemærkninger vedrørende de forudgående

bemærkninger fra 2008. Det bemærkes dog i den sammenhæng, at Rigsrevisionen ikke havde givet indtryk af, at der udestod opfølgning på de i 2008 nævnte bemærkninger, og at tilskudsadministrationen som redegjort for i afsnittet om organiseringen flyttede ud af Den Sociale Sikringsstyrelse kort tid efter modtagelsen af bemærkningerne fra Rigsrevisionen ultimo 2008.

Dertil kommer, at Rigsrevisionen tilsyneladende i beretningen for 2011 anerkendte, at departementets manglende imødekommen af samtlige anbefalinger fra 2008 skyldtes praktiske eller tekniske grunde. Såfremt denne opfølgning ifølge Rigsrevisionen ikke havde været tilfredsstillende, må det antages, at der var sket yderligere opfølgning herpå.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at den opfølgning, Rigsrevisionen udførte i 2013 tilsyneladende alene angik regnskabsgennemgangen, og at sagen blev afsluttet i 2014. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er dermed ikke til stede, idet det hertil bemærkes, at vores materiale vedrørende denne periode, som anført indledningsvis, er meget begrænset.

I forhold til opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger i perioden set i sammenhæng med de formodede besvigelser har vi således ikke det fornødne grundlag for at rejse kritik.

Sammenfattende må vi derfor konkludere, at vi på baggrund af de relativt begrænsede oplysninger, som vi har modtaget til brug for vores undersøgelse vedrørende perioden 2009-2015, ikke har det fornødne grundlag for at foretage en ansvarsvurdering, og at vi heller ikke kan komme frem til, at der grundlag for at udtale kritik af tilskudsadministrationen i denne periode set i sammenhæng med BN's muligheder for besvigelser.

4.2.3 Ansvarsvurdering – Socialstyrelsen (17. august 2015 -)

4.2.3.1 Organisering

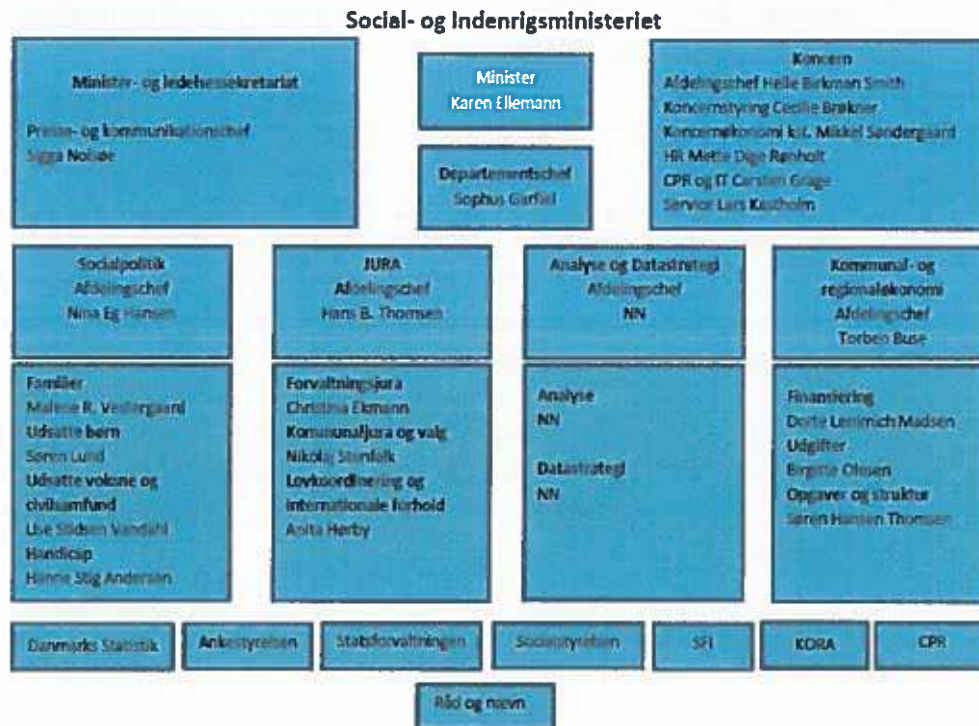
4.2.3.1.1 Tilskudsadministrationen

Den 17. august 2015 blev Tilskudsadministrationen uddelegeret til Socialstyrelsen under Social- og Indenrigsministeriet (senere Børne- og Socialministeriet). Tilskudsadministrationen er i dag fortsat forankret i Socialstyrelsen.

Ved kongelig resolution af 28. juni 2015 blev Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale omdannet til Social- og Indenrigsministeriet, der overtog hovedparten af det tidligere ministeriums forretninger, herunder også Tilskudsadministrationen.⁴²⁴

⁴²⁴ Kongelig resolution af 28. juni 2015 samt [Ansættelse – røking – akt 522547 – bilag 2 – tillæg til ansættelseskontrakt brev af 17. august 2015](#).

Pr. 28. juni 2015 var Social- og Indenrigsministeriet således organiseret, som følger⁴²⁵:



Den 17. august 2015 blev tilskudsadministrationen uddelegeret til Socialstyrelsen.⁴²⁶ Delegationen skete indledningsvist på ulovbestemt grundlag, men pr. 1. januar 2017 blev delegationen formaliseret ved et cirkulære.⁴²⁷ Delegationen fremgår nu af bekendtgørelse nr. 16 af 12. januar 2018 om delegation af Børne- og Socialministerens beføjelser i lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri og visse beføjelser i finansloven.

Formålet med flytningen af Tilskudsadministrationen til Socialstyrelsen var, dels at sikre armslængde i forhold til Børne- og Socialministeren, bl.a. som følge af Zornig-sagen, således at ministeren ikke længere var involveret i tildelingen af tilskud,⁴²⁸ og dels "...at *redefinere og effektivisere puljeadministrationen*"⁴²⁹.

I opstarten skulle der være stor fokus herpå, og det blev formodet, at:

⁴²⁵ Organisationsdiagram af 28. juni 2015, modtaget af Børne- og Socialministeriet.

⁴²⁶ Delegationsinstruks af 17. maj 2016.

⁴²⁷ Børne- og Socialministeriets "Notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen" af 23. oktober 2018.

⁴²⁸ Børne- og Socialministeriets "Notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen" af 23. oktober 2018.

⁴²⁹ Indstilling til "Endelig organisering af Socialstyrelsen samt placering af puljestyringskontoret". Dokumentet er udateret, men det fremgår af sidehovedet, at fristen for godkendelsen var 2. august 2015.

"... opgaven med at nytænke og effektivisere puljestyringen er i den sammenhæng en af styrelsens væsentligste opgaver for i hvert fald det første år."⁴³⁰

Det er senere blevet bekræftet, at opgaven med at effektivisere tilskudsadministrationen var meget omfattende og tidskrævende:

"Det er min opfattelse, at der i min periode som departementschef fra såvel Socialstyrelsen som departementet blev lagt et meget betydeligt arbejde i at få strammet op på tilskudsadministrationen. Men jeg erkender samtidig, at opgaven var så omfattende, at den ikke med rimelighed kunne forventes fuldt afsluttet i løbet af en periode på 1 ½ år, samtidig med at ministeriet undergik en markant omstrukturering, og samtidig med at Socialstyrelsen skulle planlægge og gennemføre en udflytning til/sammenflytning i Odense, og samtidig med at Socialstyrelsen fik en helt ny ledelse."⁴³¹

Ifølge Social- og Indenrigsministeriets notat "Overflytning af Puljestyring til Socialstyrelsen" af 13. juli 2015 var der særligt 3 aspekter ved flytningen, som skulle tages i betragtning. Det drejede sig om 1) muligheden for synergigevinster, 2) medarbejdernes kompetencer og 3) digitaliseringspotentialer.⁴³²

Om muligheden for synergigevinster fremgår bl.a. af notatet, hvilke svagheder den hidtidige organisering af tilskudsadministrationen havde (uddrag):

"... det faglige og økonomiske ansvar pt. er placeret i departementet, men at Socialstyrelsen pga. den socialfaglige viden, styrelsen besidder, er involveret i en meget betydelig andel af udmøntningen af især ansøgningspuljer og køb af varer og tjenesteydelser (typisk indkøb af konsulentytelser mv).

Denne opgavedeling indebærer, at en betydelig mængde ressourcer skal anvendes til koordination på tværs af myndigheder, og det komplicerer bl.a. kommunikationen med eksterne parter. Samtidig indebærer denne arbejdsdeling en risiko for, at der ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem det formelle bevillingsmæssige ansvar, som ligger i departementet, og den konkrete faglige udmøntning, som Socialstyrelsen er involveret i.

Samling af opgaverne i én myndighed, Socialstyrelsen, indebærer i forlængelse heraf derfor et potentiale for færre transaktionsomkostninger internt i ministeriet, en mere enstrengt kommunikation med eksterne parter samt en mere sikker økonomiforvaltning.

⁴³⁰ Indstilling til "Endelig organisering af Socialstyrelsen samt placering af puljestyringskontoret"

⁴³¹ Svar af 4. januar 2019 på Kammeradvokatens skriftlige spørgsmål

⁴³² Social- og Indenrigsministeriets notat "Overflytning af Puljestyring til Socialstyrelsen" af 13. juli 2015. En tidligere ledende medarbejders er angivet som "ansvarlig" i dokumentets sidehoved, der imidlertid er uden sagsnummer. Den nuværende ledelse i Socialstyrelsen har oplyst, at den ikke har kendskab til notatet

[...]

For så vidt angår den organisatoriske indplacering af Puljestyling i Socialstyrelsen, vurderes det mest hensigtsmæssigt, at enheden knyttes til de eksisterende økonomifunktioner i styrelsen. Det vurderes, at der vil kunne skabes synergigevinster ved denne tilknytning, idet opgaverne i Puljestyling i betydeligt omfang kræver kompetencer inden for økonomistyring og forvaltning, som også skal være tilvejebragt i styrelsens interne økonomifunktion.

[...]

Det vurderes derfor, at der er betydelige fordele ved – gennem organisatorisk tilknytning mellem puljeenheden og økonomifunktionen – at etablere en tæt forbindelse mellem ansvaret for budgetteringen af nye politiske initiativer (ikke mindst satspuljeinitiativer), styringen af eksisterende driftsbevillinger i styrelsen, administration af tilskudsmidler og udmøntningen af øvrige reservationsbevillinger.
(vores understregninger og skarpe parenteser ved udeladelser)

Om vurderingen af medarbejdernes kompetencer fremgår det af notatet, at den hidtidige medarbejderstab ikke besad de fornødne kompetencer vedrørende bl.a. statsligt budget- og bevillingsarbejde, budgettering og budgetopfølgning samt processtyring:

"I forbindelse med en overførsel af Puljestyling til Socialstyrelsen vurderes det, at der bør arbejdes med en styrket kompetenceprofil både på puljestyngsområdet specifikt og i forhold til den samlede økonomiforvaltning i Socialstyrelsen generelt. En ændret kompetenceprofil skal sikre, at opgaverne kan løses på et tiltrækkeligt højt niveau.

Det skal for det første sikres, at der er tilstrækkelige kompetencer inden for statsligt budget- og bevillingsarbejde, herunder kendskab til bevillingsregler, finanslovsarbejde, bogføringsprincipper, krav til aktstykker, det statslige regnskabssystem- og praksis mv. Dette skal sikre, at forvaltningen af bevillingerne til hver en tid foretages korrekt og efter gældende standarder sat af Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen samt sikre efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger på området.

I forlængelse heraf er det også væsentligt med stærke kompetencer inden for budgettering og budgetopfølgning samt processtyring, idet særligt budgetloven og eksistensen af et budgetloft gør det særdeles vigtigt, at der er tale om en præcis budgettering og proaktiv budgetopfølgning. Det bemærkes, at en række tilskudsbevillinger på ministerområdet er karakteriseret af, at der kan komme tilbagebetalinger. Tilbagebetalinger frigør udgiftsloft, som derved kan prioriteres til andre formål. En

præcis udgiftsstyring på tilskudsområdet, herunder i forhold til tilbagebetalinger, kan derfor medvirke til at øge de politiske og organisatoriske handlemuligheder.

Det kan oplyses, at Puljestyring består pt. af 1 kontorchef, 8 AC'ere (heraf 1 på deltid), 8 HK'ere (heraf 1 på deltid) samt 2 studenter. Det bemærkes, at der i forbindelse med den igangværende ressortændring er aftalt overført 2 AC'ere og 1 HK'er til andre ministerområder, hvilket er indregnet i tallene ovenfor.

Det vurderes umiddelbart, at balancen mellem AC'ere og HK'ere bør justeres i retning af en højere andel AC'ere. Samtidig er det umiddelbart vurderingen, at de eksisterende medarbejdere ikke i fuldt tiltrækkeligt omfang besidder de ovennævnte kompetencer, og at der ikke blandt de nuværende medarbejdere i Socialstyrelsens økonomienhed er medarbejdere, der vil kunne kompensere herfor.

Det vurderes derfor, at det vil være hensigtsmæssigt at tilføre nye medarbejdere til Socialstyrelsen. Det bemærkes, at en række medarbejdere i det nuværende CØV vurderes at besidde de relevante kompetencer. (vores understregning)

Endelig fremgår det af notatet, at der var en række udfordringer med TAS:

"Der er pt. udfordringer i forhold til samspillet mellem TAS og de generelle regnskabsystemer, som anvendes til udbetalinger. Dette indebærer en række udfordringer i forhold til økonomistyringen, herunder i forhold til indrapportering af indkøbskategori, afregning af moms og indplacering på finanskonti. Dertil kommer vanskeligheder ved at foretage udtræk fra TAS af simple data til løbende afstemninger mellem systemerne."

Vi har også fået oplyst skriftligt, at tilskudsadministrationen manglede den fornødne faglighed:

*"Jeg skal understrege, at jeg ikke i øvrigt havde viden om, eller anledning til mistanke om, bevidste ulovligheder knyttet til tilskudsadministrationen. Derimod havde jeg en generel oplevelse af, at tilskudsadministrationen i Socialministeriet var præget af utilstrækkelig faglighed, sjusk og uregelmæssigheder mv., og dette agerede jeg på."*⁴³³

Tilskudsadministrationen var efter flytningen til Socialstyrelsen i perioden efter den 17. august 2015 fysisk forankret i Socialstyrelsens afdeling i København.⁴³⁴ I forbindelse med offentliggørelsen af VLAK-regeringens plan "Bedre Balance"⁴³⁵ i oktober 2015, fik

⁴³³ Svar af 4. januar 2019 på Kammeradvokatens skriftlige spørgsmål

⁴³⁴ Tillæg til BN's ansættelseskontrakt af 17. august 2015

⁴³⁵ [Bedre balance – Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder, s. 10 og 22](#)

Socialstyrelsens medarbejdere besked om, at styrelsens arbejdspladser skulle flytte til Odense (se nærmere herom nedenfor). Beskeden medførte, at en række chefer og andre nøglemedarbejdere forlod styrelsen. En ledende medarbejder har herom forklaret, at:

"Min tiltrædelse [...] 2015 var sammenfaldende med, at styrelsen fik besked på at flytte samtlige arbejdspladser til Odense. Der blev udarbejdet en plan for flytningen, der tog særligt hensyn til økonomi og tilskudsforvaltning. Alligevel valgte vicedirektøren, økonomichefen, chefen for tilskudsforvaltningen og en række centrale medarbejdere at forlade styrelsen. I første halvdel af 2016 var det således en helt central opgave at genopbygge ledelseslaget på disse vigtige områder".⁴³⁶ (vores skarpe parentes)

Uddelegeringen medførte endvidere, at tilskudsadministrationen blev underlagt Børne- og Socialministeriets "koncernstyringskoncept". Departementet har til brug for nærværende undersøgelse udfærdiget "Notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen"⁴³⁷, der bl.a. redegør for konceptet.

Flytningen medførte også en reorganisering af tilskudsadministrationen, hvor Puljestyrekontoret og kontoret Økonomi blev samlet i Center for Økonomi og tilskudsforvaltning (CØT).⁴³⁸ Centret blev organiseret i tre enheder; Tilskudsforvaltning, Økonomi og Regnskab, der ledes af to kontorchefer.⁴³⁹

Samtidig gennemførte departementet en reorganisering af Socialstyrelsens struktur med tre søjler: Myndighedsopgaver, Socialfaglige opgaver samt Styring og Puljer, som hver ledes af en vicedirektør.

Efter reorganiseringen af Socialstyrelsen fungerede Henrik Lund indledningsvist som konstitueret direktør for Socialstyrelsen. Stillingen som direktør blev overtaget af Birgitte Anker fra den 15. oktober 2015, hvorefter Henrik Lund fortsatte i en stilling som vicedirektør i Socialstyrelsen.

Anders Holbøll rokerede samtidig fra en stilling som afdelingschef i Center for Økonomi og Virksomhedsstyring i departementet til stillingen som vicedirektør for Styring og Puljer (Tilskudsadministrationen) i Socialstyrelsen. Carsten Grage var kontorchef for Koncern-IT i departementet.

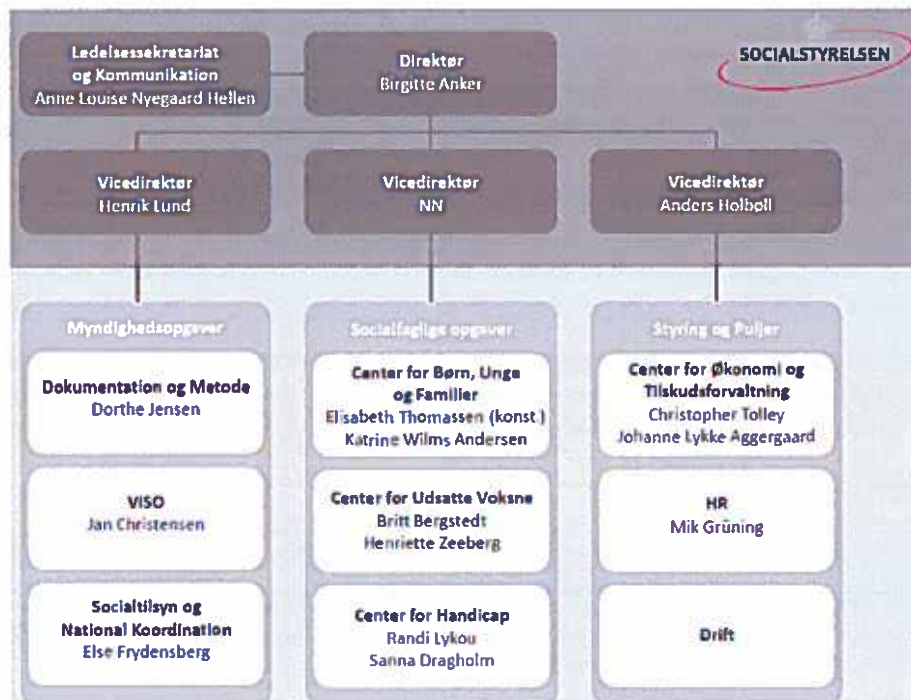
⁴³⁶ Svar af 15. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål koncern

⁴³⁷ Notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen, 23. oktober 2018

⁴³⁸ Center for Økonomi og Tilskudsforvaltning's svar på Kammeradvokatens spørgsmål af 25. oktober 2018, spørgsmål 7

⁴³⁹ Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, 2015

Ved overflytningen fra departementet til Socialstyrelsen overtog Johanne Lykkegård stillingen som kontorchef for tilskudsadministrationen fra den tidligere kontorchef Henrik Thorning.⁴⁴⁰ Pr. oktober 2015 var styrelsen organiseret som vist i nedenstående figur⁴⁴¹:



Ifølge Socialstyrelsens regnskabsinstruks af september 2015 var Socialstyrelsens økonomi-opgaver forankret i Center for Økonomi og Tilskudsforvaltning (CØT), der blev ledet af to kontorchefer, og som var organiseret i 3 teams; "Tilskudsforvaltning", "Økonomi" og "Regnskab".⁴⁴²

Videre fremgår følgende om de tre teams:

"Regnskab: Generelle dagligdags transaktioner, herunder debitor, kreditor, rejseafregninger samt besvarelse på forespørgsler i de elektroniske postkasser.

Økonomi: Større afleveringer til departementet såsom budget, budgetrevision og udgiftsopfølgninger. Derudover månedsvise opgørelser/afstemninger samt projekt- og månedsofølgninger på fagkontorerne samt bidrag til finansloven.

Tilskudsforvaltning: Behandling af ansøgningspuljer, udmeldelse af disse samt udbetaling og opfølgning på udbetalinger."⁴⁴³

Opgavefordelingen imellem de tre teams er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 4.2.3.3.2.

⁴⁴⁰ "Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen" af 4. november 2018, s. 2

⁴⁴¹ Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, september 2015, bilag 1

⁴⁴² Socialstyrelsens regnskabsinstruks, september 2015, s. 5

⁴⁴³ Socialstyrelsens regnskabsinstruks, september 2015, s. 7

Mette Holm Sørensen blev konstitueret som kontorchef for Tilskudsadministrationen i februar 2016,⁴⁴⁴ og den 1. juni 2016 overtog Rikke Thoning stillingen som vicedirektør for Styring og Puljer.⁴⁴⁵ Rikke Thoning har i forbindelse med undersøgelsen forklaret, at hun gradvist overtog ansvaret for tilskudsforvaltningen, med formel overtagelse i august 2016.⁴⁴⁶

Vi har fået oplyst, at der i 2016 blev opbygget en ny økonomienhed i Socialstyrelsen:

*"Endelig bør det nævnes, at der i 2016 blev opbygget en ny kompetent økonomienhed, der i samspil med Tilskudsforvaltning har styrket budgetteringen af ansøgningspuljerne, den generelle udgiftsopfølgning på hver enkelt pulje og sikret systematiske opgørelser af underudmontninger samt uforbrugte midler. En udvikling, der er understøttet af præcise FL-bevillinger i stedet for de tidligere rammebevillinger."*⁴⁴⁷

Oplysningen er blevet bekræftet af en ledende medarbejder i Socialstyrelsen:

*"På Økonomiområdet har jeg umiddelbart efter min tiltrædelse rekrutteret ny kontorchef med revisionsmæssig baggrund. Sammen har vi bl.a. opbygget Økonomienheden, omlagt registrerings-ramme, styrket budgetdisciplin og udgiftsopfølgning, kortlagt styrelsens anvendelse af bevilling (herunder reservationsbevillinger, bl.a. puljer) på indsatsområder og målgrupper i en datamodel. På tilskudsområdet er fx. udmøntningen er puljer strammet op forvaltningsmæssigt, hvor sagsbehandlingen er styrket ift. tildeling af tilskudsmidler ud fra formål, kriterier, ligebehandling, statsstøtteproblematik mv. Det indebærer, at arbejdsgange og processer skal beskrives på ny, hvilket jeg har sikret er iværksat."*⁴⁴⁸

Ved kongelig resolution af 28. november 2016 blev Social- og Indenrigsministeriet omdannet til Børne- og Socialministeriet, hvorved ministeriet fik afgav sagsområder til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, og Økonomi- og Indenrigsministeriet, og fik overført sagsområder fra Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Pr. 1. august 2017 var ministeriet organiseret som vist i nedenstående figur:⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ Den endelige ansættelse som kontorchef skete i april 2017, jf. "Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen" af 4. november 2018, s. 2

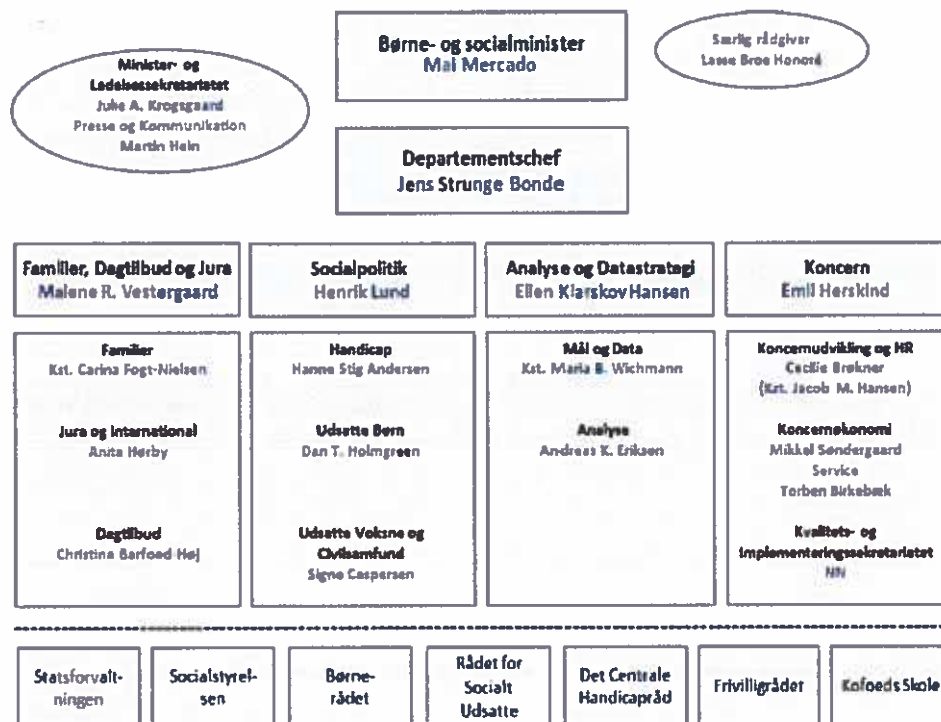
⁴⁴⁵ Ibid.

⁴⁴⁶ Svar af 8. januar 2019 på Kammeradvokatens skriftlige spørgsmål

⁴⁴⁷ Svar af 14. januar 2019 på Kammeradvokatens skriftlige spørgsmål

⁴⁴⁸ Svar af 8. januar 2019 på Kammeradvokatens skriftlige spørgsmål

⁴⁴⁹ Regnskabsinstruks for Børne- og Socialministeriet, 1. august 2017.



Sophus Garfiel fratrådte som departementschef ved ressortændringen den 28. november 2016, og den 20. februar 2017 overtog Jens Strunge Bonde hvervet som departementschef.⁴⁵⁰ I den mellemliggende periode var Henrik Lund konstitueret departementschef.⁴⁵¹

Socialstyrelsens it-opgaver blev varetaget dels af Koncern-IT (departementet) og dels via hostede systemer hos eksterne leverandører.⁴⁵² Ifølge Socialstyrelsens oplysninger vedblev systemadministrationen og driften af TAS, herunder adgang til databaser, test i produktionsmiljø, oprettelse af brugere og tildeling af administratorrettigheder at være forankret i departementets Koncern-IT frem til den 1. januar 2016, hvor ansvaret for fagapplikationerne, herunder udvikling af TAS i samarbejde med Formpipe, blev overdraget til Socialstyrelsen.⁴⁵³ Socialstyrelsen har endvidere oplyst, at Koncern-IT fortsat varetog oprettelsen af nye brugere i TAS, samt en hensigtsmæssig og sikker drift af systemet.⁴⁵⁴

Ved kongelig resolution af 23. februar 2017 blev opgaven vedrørende den basale it-drift af datacentre, herunder brugeradministration, der vedrører Børne- og Socialministeriets departement flyttet fra Børne- og Socialministeriets ressort til Ministeriet for offentlig innovation

⁴⁵⁰ Svar af 7. januar 2019 på Kammeradvokatens spørgsmål.

⁴⁵¹ Oplyst af Børne- og Socialministeriet.

⁴⁵² Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, 2015, s. 6, pkt. 1.3.

⁴⁵³ Socialstyrelsens "Følgrebrev til bestilling af 6. november 2018" af 9. november 2018, s. 1 og Socialstyrelsens kommentarer af 11. februar 2019.

⁴⁵⁴ Socialstyrelsens kommentarer af 11. februar 2019.

pr. 1. marts 2017.⁴⁵⁵ I foråret 2017 varetog Koncern-IT (der pr. 1. marts overgik til Statens IT⁴⁵⁶) fortsat servermiljøet, der herefter gradvist blev overflyttet til Socialstyrelsen, ligesom styrelsen først fra november 2017 overtog opgaven med oprettelsen af nye brugere i TAS fra Koncern-IT. Socialstyrelsen har oplyst, at transitionsperioden formelt blev afsluttet den 1. januar 2018, men at Statens IT, som følge af en manglende aftale for serverdrift, indgik en aftale med ITAVIS herom i marts 2018.⁴⁵⁷

Som omtalt ovenfor skulle Socialstyrelsens afdeling i København, som følge af VLAK-regeringens plan "Bedre Balance,"⁴⁵⁸ flytte til Odense. Dette skete ad to omgange, hhv. den 1. juni og den 1. december 2017. Socialstyrelsens stabsfunktioner, herunder BN's arbejdsområder, flyttede tjenestested til Socialstyrelsens hovedafdeling i Odense den 1. december 2017.⁴⁵⁹ Socialstyrelsen har siden været samlet i Odense.

4.2.3.1.2. BN's ansættelsesforhold i perioden august 2015-2018

Efter ressortomlægningen i 2015 fortsatte BN sin ansættelse med tilskudsforvaltning i Socialstyrelsen.⁴⁶⁰ BN var derfor i perioden 17. august 2015-26. september 2018 ansat som kontorfunktionær i Socialstyrelsen, idet hun dog gik under den uofficielle betegnelse "afdelingsleder".

Som led i gennemgangen af BN's mailboks har vi fundet en række beskrivelser af BN's arbejdsopgaver udarbejdet af BN, ligesom vi har fundet en række mails, der belyser hendes øvrige ageren i tilskudsadministrationen, jf. nærmere nedenfor.

BN ansøgte i november 2015 om løngruppeskift, og i den forbindelse udfyldte BN et skema over sine arbejdsfunktioner. Heraf fremgår bl.a. som arbejdsopgaver: "Rigsrevisor, koordinator ved tilsynsbesøg", "Superbruger i TAS (tilskudsadministrativt styresystem) samt testperson i forbindelse med nyudvikling af samme, herunder ved op versionering" samt "Styring af regnskabs- og rapportpukkel, herunder håndtering af styrelister".⁴⁶¹ Yderligere fremhæver BN som en særlig præstation/arbejdsindsats, at hun i:

[REDACTED]

⁴⁵⁵ Gengivet i bekendtgørelse nr. 193 af 21. februar 2017 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene.

⁴⁵⁶ <https://statens-it.dk/nyhedsarkiv/2017/apr/boerne-og-socialministeriet-og-oekonomi-og-indenrigsministeriet-nye-kunder-i-statens-it/>

⁴⁵⁷ Socialstyrelsens kommentarer af 11. februar 2019

⁴⁵⁸ [Bedre balance – Statslige arbejdspladser tættede på borgere og virksomheder](#)

⁴⁵⁹ [Socialstyrelsens varslingsbrev af flytning af arbejdssted af den 21. oktober 2016](#)

⁴⁶⁰ Tillæg til BN's ansættelseskontrakt, 17. august 2015

⁴⁶¹ Ansøgning om løngruppeskift samt/eller om funktions- og kvalifikationstillæg og engangsvederlag, sendt af BN til tilidsrepræsentanten i Socialstyrelsen, 6. november 2015

[REDACTED]
[REDACTED] (vores tilføjelse i skarp parentes)

Med virkning fra 1. maj 2016 skiftede BN fra løngruppe 3.3 til løngruppe 3.4. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Det fremgår af en udviklings- og karriereplan for 2017, at BN bl.a. havde som arbejdsopgave:

"Sikring af målopfyldelse ved regnskabsoversigt og rapport for de adm. [medarbejdere]". (vores tilføjelse i skarp parentes)

Som led i regeringens plan "bedre balance" blev det besluttet, at Socialstyrelsen skulle samles i Odense ved udgangen af 2017. Ved brev af 21. oktober 2016 blev BN tilbudt at fortsætte på ændrede vilkår. BN accepterede pr. mail af 31. oktober 2016 tilbuddet om ændrede vilkår i forbindelse med udflytningen. Ved afgørelse af 22. november 2016 bekræftede Socialstyrelsen BN's fortsatte ansættelse i Socialstyrelsen efter udflytningen. Fra 1. oktober 2017 gik BN fra deltid på 32 timer ugentligt til en almindelig 37-timers stilling.⁴⁶⁴

Gennemgangen af BN's mailboks har som omtalt i afsnit 4.2.2.1.2 vist, at hun havde et tæt samarbejde med og tilsyneladende var meget vellidt blandt kollegaer og ledelsen, da hun bl.a. var involveret i alle processer i den daglige sagsbehandling, og når der skulle ydes en ekstra indsats. Derved formåede hun formentlig også på overbevisende vis at skjule sine besvigelser.

Som eksempel herpå henvises til en mailkorrespondance mellem BN og en tilskudsmodtager, hhv. BN og en økonomimedarbejder i august/september 2017⁴⁶⁵, hvor BN afviste en tilskudsmodtagers forespørgsel om at overføre tildelte midler til 2018. Efterfølgende sendte BN en mail til en ikke-eksisterende e-mailadresse, der mindede om tilskudsmodtagerens, med beskeden om at hun havde noteret skift i tilskudsmodtagerens kontonummer. Begge kontonumre i mailen tilhørte BN. Dernæst skrev BN til en økonomimedarbejder, at tilskudsmodtageren ikke havde modtaget tilskuddet, fordi der var angivet et forkert kontonummer, og bad derfor økonomimedarbejderen om at anvise beløbet til udbetaling til BN's eget kontonummer.

⁴⁶² Ansøgning om løngruppeskift samt/eller om funktions- og kvalifikationstillæg og engangsvederlag, sendt af BN til tilsidsrepræsentanten i Socialstyrelsen, 6. november 2015

⁴⁶³ Mail fra HR til BN, Tillæg til BN's ansættelseskontrakt med virkning fra 1. maj 2016, 16. juni 2016

⁴⁶⁴ Mail fra HR til BN, 3. oktober 2017

⁴⁶⁵ Gengivet i PwC's rapport, pkt. 8.11-8.18

I et andet tilfælde havde BN overført penge til sig selv fra et reelt projekt⁴⁶⁶. I den efterfølgende korrespondance mellem tilskudsadministrationen og tilskudsmodtageren (en kommune) viste det sig, at én af de rater, som kommunen skulle have modtaget, var blevet udbetalt til et andet kontonummer, som tilhørte BN.

PwC har konstateret en tilbageførsel af tilskudsmidler på 3.783.333 kr. fra BN til Socialstyrelsen i januar 2016.⁴⁶⁷ Det fremgår af en mailkorrespondance, at beløbet efter tilbageførslen er blevet udbetalt til rette tilskudsmodtager. Dette skete ved at BN sendte en mail til en medarbejder i regnskabsafdelingen i Socialstyrelsen, hvori hun oplyste, at indbetalingen ved en fejl var blevet afvist af tilskudsmodtager. Herefter fik BN regnskabsmedarbejderen til at udbetale beløbet til tilskudsmodtageren.⁴⁶⁷

Derudover viser mailgennemgangen også for denne periode, at BN's arbejde med Rigsrevisionen har været meget betydeligt, og at hun formentlig bevidst påtog sig opgaver, der gjorde hende i stand til at skjule oplysninger, uden at vi dog er i stand til at verificere dette. Et eksempel herpå er en mail af 3. oktober 2015 fra BN til en medarbejder i Socialstyrelsen, hvor BN tager på arbejde en lørdag for at klargøre til Rigsrevisionen, herunder gennemgå de sager som Rigsrevisionen havde udvalgt til revision. Af mailen fremgår følgende:

"Fik ikke informeret dig om, at jeg er på arbejde lørdag (time:time) for at klargøre til Rigsrevisionen på torsdag. Normalt ville jeg klare det meste i hverdagene, men med udsigt til at skulle køre udgiftsopfølgning i kommende uge, så er jeg på kontoret i dag.

Formål:

- Sikre, at alle sager er her i huset, dvs finde dem frem.
- Gennemgå dem for at se status – og om der evt. er mangler, der bør "advares" om
- Køre lister over rykkere på både regnskaber og rapporter, som burde have været sendt (det har Rigsrevisionen ikke spurgt om endnu, og de får dem kun, hvis de spørger – og du siger god herfor selvfølgelig)
- Lave en regnskabs- og rapportliste til dig til brug for regnskabs-/rapportdage"

Ifølge personalesagen modtog BN engangsvederlag i 2016 og 2018. I 2016 modtog hun således et engangsvederlag for [REDACTED] på 20.000 kr. som resultat af lønforhandlingerne for 2015.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ PwC's rapport, pkt. 8.19-8.31

⁴⁶⁷ PwC's rapport, pkt. 4.8

⁴⁶⁷ PwC's rapport, pkt. 4.9

⁴⁶⁷ Mail fra HR til BN, 11. januar 2016

I januar 2018 modtog BN et engangsvederlag på 15.000 kr. som resultat af lønforhandlingerne for 2017. Engangsvederlaget i 2018 var begrundet med:

[REDACTED]

Den 27. januar 2017 modtog BN desuden en fortjenstmedalje i forbindelse med hendes 40-års jubilæum.

Den 25. september 2018 blev BN hørt over den påtænkte bortvisning, som følge af opdagelsen af en uoverensstemmelse mellem en kommunes regnskab og det beløb, som stod anført som udbetalt i TAS. [REDACTED] hvorfor der blev truffet afgørelse om bortvisning samme dato.

4.2.3.2 Skriftlige forretningsgange i perioden august 2015-2018

Som anført i afsnit 4.2.1.2.1. har PwC ikke ud over konstateringen af, at de skriftlige forretningsgange primært er udarbejdet som vejledninger til medarbejderne, foretaget en vurdering af en mulig sammenhæng mellem beskrivelserne i de skriftlige forretningsgange og de konstaterede kontrolsvagheder eller BN's besvigelsermetoder for perioden 17. august 2015 - 2018.

Den manglende beskrivelse af årsagssammenhængen mellem de skriftlige forretningsgange for perioden og de konstaterede kontrolsvagheder og/eller BN's besvigelsermetoder medfører, at vi ikke har det fornødne grundlag for at foretage en konkret vurdering af sammenhængen mellem de skriftlige forretningsgange, og PwC's konstaterede kontrolsvagheder og/eller BN's besvigelsermetoder.

Da udviklingen i kontrolmiljøet igennem perioden imidlertid kan have en betydning for ansvarsvurderingen og for at give et indblik i, hvilke skriftlige forretningsgange, der fandtes for tilskudsadministrationen i perioden, har vi til brug for vores undersøgelse valgt at referere uddrag fra de skriftlige forretningsgange, som vi har modtaget for perioden. Det drejer sig om uddrag fra følgende udvalgte forretningsgange:⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ Mail fra HR til BN, 22. januar 2018

⁴⁶⁹ For en gennemgang af Socialstyrelsens sagsbehandlingsinstruks af marts 2015 henvises til afsnit 4.2.2.2. Vi har derudover modtaget Socialstyrelsens sagsbehandlervejledning til tilskudsforvaltningen af november 2018, som imidlertid ikke er refereret, fordi afsnittet om udbetaling af tilskud i denne er angivet som "under opdatering".

- Socialstyrelsens regnskabsinstruks inkl. bilag fra 2015⁴⁷⁰
- Socialstyrelsens regnskabsinstruks inkl. bilag fra april 2018⁴⁷¹

Endelig har vi modtaget et internt notat udarbejdet af Implement Consulting Group (herefter "Implement") om Socialstyrelsens regnskabsinstrukser for 2015 og april 2018,⁴⁷² der sammenholder indholdet af instrukserne for 2015 og april 2018 med de formelle krav til udarbejdelsen af regnskabsinstrukser i Moderniseringsstyrelsens vejledning om regnskabsinstrukser.⁴⁷³ Notatet fokuserer på eventuelle mangler eller svagheder i forhold til de formelle krav herom og på forhold med særlig betydning for karakteren og omfanget af det mistænkte underslæb, herunder for den konstaterede mangel på funktionsadskillelse.⁴⁷⁴ I nedenstående fremstilling henviser vi til Implements notat i det omfang, det er fundet relevant.

4.2.3.3 Socialstyrelsens regnskabsinstruks for 2015

Efter uddelegeringen af tilskudsadministrationen til Socialstyrelsen den 17. august 2015, udarbejdede styrelsen en ny regnskabsinstruks med virkning pr. september 2015⁴⁷⁵, der bl.a. indeholder beskrivelser af tilskudsadministrationen og dens snitflader med andre funktioner i Socialstyrelsen, herunder bl.a. opgavefordelingen i CØT.

Implement har ved gennemgangen af instruksen ikke afdækket væsentlige fejl eller mangler i forhold til de formelle krav til udarbejdelsen af regnskabsinstrukser i Moderniseringsstyrelsens vejledning herom.⁴⁷⁶ Det anføres imidlertid, at der ud fra risikobetragtninger ikke er overensstemmelse mellem detaljeringsgraden af instruksens retningslinjer for funktionsadskillelse for styrelsens "almindelige" økonomistyring og for tilskudsforvaltningen.⁴⁷⁷ De endtydige retningslinjer for sikringen af funktionsadskillelse for styrelsens "almindelige" drift kommer ifølge Implement bl.a. til udtryk ved, at:

"[...] der arbejdes konsekvent med rekvirentrollen (som registrerer og bogfører) og disponentrollen (som eksekverer betalingen), både internt i styrelsen og i samarbejdet med SAM, som er organiseret, så der sikres klar funktionsadskillelse fsva. løn og kreditorer."⁴⁷⁸

⁴⁷⁰ Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, september 2015. Vi har derudover modtaget Social- og Indenrigsministeriets regnskabsinstruks af marts 2016 og Børne- og Socialministeriets regnskabsinstruks af august 2017, der imidlertid ikke er relevante for ansvarsvurderingen.

⁴⁷¹ Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, april 2018.

⁴⁷² Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018. Notatet er et internt notat til Socialstyrelsen, som Kammeradvokaten har fået lov til at henvise til- og citere fra.

⁴⁷³ Moderniseringsstyrelsens vejledning om udarbejdelse af regnskabsinstrukser, 31. oktober 2013, version 1.1.

⁴⁷⁴ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 1, pkt. 1.

⁴⁷⁵ Vi har således modtaget Socialstyrelsens regnskabsinstruks af januar 2015, hvori det er anført, at "En del af tilskuddene udbetales gennem Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds Puljestyling", side 5, pkt. 1.2.

⁴⁷⁶ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 1, pkt. 2.

⁴⁷⁷ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 2, pkt. 2.

⁴⁷⁸ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 2, pkt. 2.

Om tilskudsadministrationen er det alene anført i regnskabsinstruksen, at alle dispositioner på tilskudsområdet skal godkendes af kontorchefen eller den faglige chef for Tilskudsforvaltningsenheden, at administrationen af tilskud foretages i TAS, og at CØT er systemejer af TAS, herunder for løbende opdatering, udvikling mv. Desuden fremgår det af instruksen, at regnskabsenheden under CØT bl.a. kontrollerer udbetalinger på tilskudsforvaltningsområdet, afstemmer registreringer mellem TAS og Navision mv.⁴⁷⁹

Der foreligger imidlertid ikke særlige retningslinjer for funktionsadskillelse i tilskudsadministrationen.⁴⁸⁰ På trods heraf indeholder instruksens bilag 8 en beskrivelse af den nærmere opgavefordeling mellem enhederne i CØT (Tilskudsforvaltning, Økonomi og Regnskab). Af bilaget fremgår følgende:

Regnskab:

- Kreditorfunktionen
- Debitorfunktionen
- Tidsregistrering
- Rejsefunktion/afregning
- Projektoprettelser
- Hensættelser og afstemninger af balancekonti
- Derudover besvarelse på elektroniske postkasser hvor man kan skrive til for at få hjælp:
 - regnskab@socialstyrelsen.dk
 - mtid@socialstyrelsen.dk
 - rejsud@socialstyrelsen.dk

Økonomi:

- Udarbejdelse af Årsbudget
- Udarbejdelse af 3 årlige budgetrevisioner
- Udarbejdelse af 3 årlige udgiftsopfølgninger
- Udarbejdelse af Finanslovsbidrag
- Koordination af satspuljebidrag
- Øvrige løbende udgiftspolitiske sager
- Projektopfølgninger på kontorerne
- Månedsopfølgninger på kontorerne
- Månedsopfølgning til direktionen

Tilskudsforvaltning:

- Satspulje initiativer

⁴⁷⁹ Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, september 2015, side 10, pkt. 2.2.1.2.

⁴⁸⁰ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 2, pkt. 2. Det fremgår imidlertid også af notatet, at "... fakturaer, der betales som en del af udmontningen af en tilskudsbevilgning, skal håndteres som alle andre fakturaer, dvs. med to godkendelser.", jf. s. 2.

- *Behandling af ansøgninger om tilskud*
- *Udmeldelse af ansøgningspuljer*
- *Udbetaling af tilskud*
- *Kontrol og opfølgning på udbetalinger*⁴⁴¹

Derudover beskriver bilag 3.a. til regnskabsinstruksen forvaltningen af styrelsens reservationsbevillinger, herunder bl.a. om driftstilskud til eksterne organisationer og myndigheder, driftstilskud til selvejende institutioner under ministeriets ressort samt ansøgningspuljer. Således fremgår det bl.a. om ansøgningspuljer, at kontorchefen for tilskudsforvaltningen godkendte tilskud, reservationer og afslag elektronisk i TAS, at udbetalingen af tilskud skete efter anvisning fra tilskudsadministrationen i henhold til tilskudsmodtagerens udbetalingsblanket, at regnskabsenheden herefter foretog den tekniske godkendelse af tilskud i Navision, samt at den efterfølgende sagsbehandling med fx regnskaber, rapporter og ændringsanmodninger blev foretaget af medarbejdere i tilskudsadministrationen.⁴⁴²

Bilag 13 til regnskabsinstruksen er en brugerliste over ansatte med adgang til Navision Stat for 2014. Instruksen indeholder ikke et bilag, der beskriver, hvilke medarbejdere der har adgang til TAS, endsize hvilke funktioner i TAS som de enkelte medarbejdere har adgang til. I forbindelse med undersøgelsen har vi imidlertid modtaget en liste over ansatte i tilskudsadministrationen med brugeradgange til TAS pr. 23. august 2016.⁴⁴³

For en beskrivelse af arbejdsfordelingen iht. Socialstyrelsens it-løsninger henvises til afsnit 4.2.3.1.

Endeligt fremgår det af regnskabsinstruksen, at CØT er ansvarlig for udarbejdelsen og ajourføringen af regnskabsinstruksen.⁴⁴⁴

4.2.3.4 Socialstyrelsens tiltag for optimering af forretningsgange fra efteråret 2016

I efteråret 2016 igangsatte Socialstyrelsen et arbejde med foranalyse af tilskudsforvaltningens arbejdsgange og systemunderstøttelse, i hvilken forbindelse der blev nedsat en projektgruppe, som også BN var en del af.⁴⁴⁵

Baggrunden for nedsættelsen af projektgruppen og analysen var et fælles ønske fra departementschefen og direktøren i Socialstyrelsen om at effektivisere arbejdsgange og sikre bedre it-systemunderstøttelse (TAS).⁴⁴⁶

⁴⁴¹ Socialstyrelsens regnskabsinstruks, september 2015, bilag 8.

⁴⁴² Socialstyrelsens regnskabsinstruks, september 2015, bilag 3 a, pkt. 3. Forretningsgangsbeskrivelserne for driftstilskud til eksterne organisationer og myndigheder findes i bilagets pkt. 1 og for driftstilskud til selvejende institutioner i bilagets pkt. 2.

⁴⁴³ TAS-brugerliste pr. 23. august 2016

⁴⁴⁴ Socialstyrelsens regnskabsinstruks, september 2015, bilag 8, side 5, pkt. 1.1.

⁴⁴⁵ Overordnet tidsplan for Analyse af Tilskudsforvaltningens Arbejdsgange og Systemunderstøttelse, 12. maj 2016.

⁴⁴⁶ Skriftlig besvarelse af spørgsmål fra nuværende medarbejder.

I november 2016 blev Socialstyrelsen således tildelt 1 mio. kr. af departementet til finansieringen af arbejdet med denne foranalyse.⁴⁸⁷ Analysen skulle gennemføres i overensstemmelse med kommissorium af 2. november 2016 med det formål af kortlægge potentialet ved forbedret digital procesunderstøttelse af opgaver i relation til tilskudsforvaltningen.⁴⁸⁸ Der blev nedsat en styregruppe med en repræsentant fra departementet og en tidsramme med afslutning 2017, og konsulenthuset Trustworks blev engageret til opgaven, som BN var en del af.

I februar 2017 blev det oprindelige scope for opgaven revideret begrundet i det forestående kontraktudløb inden for 2,5 år for TAS og Tilskudsportalen. Der var således enighed om at fokusere på en optimal fremtidig it-løsning i stedet for større ændringer af det daværende it-system, dog fortsat analyse af problemer og identificering af forbedringer inden for tids-horizonten af konkurrenceudsættelsen.⁴⁸⁹

Det bemærkes hertil, at Konsulenthuset Trustworks, der i første omgang afrapporterede i maj 2017⁴⁹⁰, ikke havde fokus på nogle af de 13 svagheder i kontrolmiljøet, som PwC har påpeget i deres rapport, idet det i den forbindelse erindres, at der ikke var mistanke om svindel eller uregelmæssigheder. Socialstyrelsen og departementet blev således ikke som led i dette arbejde gjort opmærksom på nødvendigheden af yderligere ændringer af kontrolmiljøet.

Endelig har vi fået oplyst, at der i 2016 blev opbygget en ny økonomienhed, der i samspil med tilskudsadministrationen havde til opgave at styrke budgetteringen af ansøgningspuljerne, den generelle udgiftsopfølgning på hver enkelt pulje og sikre systematisk opgørelse af underudmøntninger samt uforbrugte midler.⁴⁹¹ Denne udvikling blev understøttet af præcise bevillinger på finansloven i stedet for de tidligere rammebevillinger.

Afrapporteringen fra Trustworks mandede således ud i 15 forbedringsforslag til bedre arbejdsgange i tilskudsadministrationen, hvoraf otte forslag var målrettet it-understøttelse, mens syv var målrettet administrative arbejdsgange. Fem af disse forbedringsforslag er ikke efterfølgende blevet implementeret som følge af, at it-løsningen enten ikke har været mulig, eller fordi de økonomiske omkostninger ved implementering har været for høje. Større it-rettelser fandt man desuden ikke oplagte at implementere som følge af tilskudsadministrationens planer om at gennemføre et it-udbud af TAS i starten af 2019.⁴⁹²

⁴⁸⁷ E-mail af 9. november 2016 fra departementet til SOS.

⁴⁸⁸ Kommissorium af 2. november 2016 udarbejdet af SOS.

⁴⁸⁹ E-mailkorrespondance fra februar 2017 og rapport fra Trustworks 2017.

⁴⁹⁰ Rapport kaldet "Forbedringsforslag med business cases og handlingsplaner – afrapportering på Analyse af Tilskudsforvaltningens arbejdsgange og it-understøttelse.

⁴⁹¹ Besvarelser af skriftlige spørgsmål fra nuværende medarbejdere i SOS.

⁴⁹² Notat fra Socialstyrelsen, Implementering af forbedringsforslag til Tilskudsforvaltnings arbejdsgange og it-understøttelse (ATAS), oktober 2018.

I efteråret 2017 iværksatte Socialstyrelsen i samarbejde med Deloitte en gennemgang af styrelsens økonomiprocesser, herunder instrukser. Socialstyrelsen har ved besvarelsen af Rigsrevisionens management letter fra januar 2018 anført herom, at:

"Der har i november/december været arbejdet sammen med Deloitte om at skabe et samlet overblik over procedurer og interne kontroller generelt for hele regnskabsområdet, tilskudsforvaltningens regnskabsrelaterede processer og HR områdets processer i Socialstyrelsen. Projektet er afsluttet med endelig rapportering medio december 2017. Der pågår pt. implementeringsarbejde i relation til processerne. Det forventes, at dette arbejde er gennemført ved udgangen af 1. kvartal 2018.

Der udarbejdes regnskabsinstruks og disponeringsinstruks (fastlæggelse af bemyndigelser) som overligger for disse procedurer. Processen for udarbejdelse af disse dokumenter er afsluttet ved udgangen af februar 2018. Som led i regnskabsinstruksen udarbejdes ligeledes et årshjul for væsentlige interne kontroller og for løbende opdatering og vedligeholdelse af styrelsens administrationsgrundlag."⁴⁹³

4.2.3.5 Regnskabsinstruks april 2018

Anbefalingerne fra Trustworks og Deloitte resulterede bl.a. i, at Socialstyrelsen udarbejdede en ny regnskabsinstruks, der fik virkning fra april 2018.⁴⁹⁴ Instruksen er noget mere omfattende end 2015-instruksen, idet den bl.a. støttes af et betydeligt antal detaljerede forretningsgange vedlagt som bilag, herunder også for tilskudsforvaltningen, dog uden at den giver et samlet overblik over risici og kontroller fordelt på processer⁴⁹⁵. Der er ifølge en ledende medarbejder udarbejdet ca. 70 procedurer for hele regnskabsområdet.

Implement har heller ikke ved gennemgangen af denne instruks afdækket væsentlige fejl eller mangler i forhold til de formelle krav til udarbejdelsen af regnskabsinstrukser i Moderniseringsstyrelsens vejledning herom.⁴⁹⁶

Om den praktiske fremgangsmåde ved udbetaling af tilskud fremgår det af instruksen, at tilskudsadministrationen udarbejdede udbetalingslister, der blev sendt til Økonomi, som herefter kontrollerede udbetalingslisten, inden den blev sendt til SAM til udbetaling. Derudover fremgår det, at tilskudsadministrationen opgjorde tilskudsmodtagernes endelige forbrug og returbetalinger ved behandlingen af regnskaber for de enkelte tilskud.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Socialstyrelsens brev til Rigsrevisionen vedrørende løbende revision 2017, j nr. 59805, 23. januar 2018, s. 2

⁴⁹⁴ Regnskabsinstruks for Socialstyrelsen, april 2018, indledning. Social- og Indenrigsministeriets foreskrev ministerieinstruks for 2016, at regnskabsinstruksen revideres minimum hvert andet år, jf. ministerieinstruksens s. 7, pkt. 2.3.

⁴⁹⁵ PwC's rapport, pkt. 1.28

⁴⁹⁶ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 2, pkt. 3. Det følger af instruksens indledning, at Økonomichefen har ansvar for, at regnskabsinstruksen løbende opdateres og kommunikeres til alle relevante medarbejdere.

⁴⁹⁷ Ibid., side 10-11.

Som eksempel på interne forretningsgange for tilskudsadministrationen, der blev dokumenteret ved regnskabsinstruksen for april 2018, kan bl.a. fremhæves procesbeskrivelse 2.2.4.20, der nærmere beskriver de daglige udbetalinger fra TAS, herunder ovennævnte kontrol med udbetalingslisten.⁴⁹⁸ Det fremgår bl.a. af procesbeskrivelsen, at SAM ved fejl i udbetaling returnerede beløbet til kreditor kortet, satte beløbet ”på afvent” og derefter sendte en mail til Økonomi, der kontaktede tilskudsadministrationen med anmodning om nye betalingsoplysninger. Herefter blev det nye registrerings- og kontonummer sendt pr. mail til SAM.⁴⁹⁹

Implement har i november anført, at udbetalingskontrollen ikke udgjorde et selvstændigt værn mod manglende funktionsadskillelse internt i tilskudsadministrationen, men var en teknisk kontrol, der skulle sikre mod fejl, inden udbetalingskladder blev oversendt til SAM.⁵⁰⁰

Som et yderligere eksempel henvises til procesbeskrivelse 2.8.4.11 om håndtering af returbetalinger, der ifølge Implement udgjorde den mest markante ændring i forhold til instruksen fra 2015. Implement har således herom anført følgende:

”I forhold til tilskudsadministrationen er den mest markante ændring, at der nu skabes stor tydelighed om håndteringen af tilbagebetalinger med tydelige retningslinjer og eksplicit håndtering af behovet for funktionsadskillelse. Disse ændringer har haft betydning for det mistænkte underslæb, idet de indskrænker mulighederne for at om-dirigere restbevillinger til egen konto, uden at dette bliver opdaget. Ændringerne har dog ikke nødvendigvis haft dette som primært formål, men i stedet haft et budget- og bevillingsstyringsmæssigt sigte. Der har således igennem en årrække været problemer med både at styre afløbet for reservationsbevillingerne og med at sikre, at eventuelt mindreforbrug hurtigere end tidligere blev identificeret og tilbageført med henblik på at sætte midlerne til rådighed for andre formål.”⁵⁰¹

Endelig bemærkes, at det ifølge regnskabsinstruksen er en kontorchef eller faglig leder, der skal godkende enkeltpersoners adgang til TAS. Hertil bemærker Implement imidlertid, at instruksen ikke indeholder forskrifter for, hvordan de enkelte rolleprofiler skal være fordelt internt i tilskudsforvaltningen, herunder hvem der kan tildeles administratorrettigheder.⁵⁰² Af regnskabsinstruksen fremgår følgende om brugerrettigheder i TAS:

”Adgang til systemet opnås via Tilskudsforvaltningen efter godkendelse fra kontorchef eller faglig leder. Ved brugeropsætning af TAS tildeles rettigheder i systemet i form af administrations-, sagsbehandler- eller cheffrettigheder. Der kan ikke tildeles

⁴⁹⁸ Procesbeskrivelse 2.2.4.20 (Udbetaling fra TAS).

⁴⁹⁹ Procesbeskrivelse 2.2.4.20 (Udbetaling fra TAS), side 4.

⁵⁰⁰ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 2, pkt. 3.

⁵⁰¹ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 3-4, pkt. 4.

⁵⁰² Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstrukser, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 3, pkt. 3. Det følger endvidere af instruksen, at systemejerskabet af TAS varetages af FormPipe, og at styrelsen er dataejer.

administrationsrettigheder til medarbejdere i Regnskab, der varetager kontrolfunktioner i relation til opsætning af budgetrammer og gennemførelse af udbetalinger. Der anvendes standardblanket ved tildeling af rettigheder (se bilag til regnskabsinstruksen).⁵⁰³ ”

Ifølge Implement gælder for regnskabsinstruksen fra april 2018 ligesom for instruksen fra 2015, at den ud fra en risikobetragtning burde have den samme eller større grad af tydelighed på tilskudsforvaltningsområdet som på området for den almindelige del af Socialstyrelsens økonomi.⁵⁰⁴ Det skyldes, at instruksen på trods af de tilføjede retningslinjer som anført ovenfor ikke indeholder bestemmelser, som sigter mod at etablere funktionsadskillelse i forhold til den daglige administration af tilskudsudbetalinger eller i forhold til brugerrettigheder i TAS, ligesom der ikke findes bestemmelser, som regulerer adgangen til at ændre i stamdataoplysninger, herunder bl.a. kontonumre.⁵⁰⁵ Derudover er der ikke retningslinjer for processen med godkendelser af tilskudsregnskaber eller den tilhørende afstemning mod udbetalingerne i Navision Stat.⁵⁰⁶

Implement har imidlertid anført i notatet, at arbejdet med regnskabsinstruksen på tidspunktet for underskrivelsen i april 2018 fortsat pågik, og at et betydeligt antal forretningsgangs- og procesbeskrivelser fortsat var under udarbejdelse, herunder bl.a. processer for oprettelse af kreditor for tilskudsmotager, kontrol for udbetaling af fil fra TAS samt for bogføring af tilsagn, annullering og bortfald af tilskud.⁵⁰⁷

Det bemærkes afslutningsvis, at Implement i sit notat har anført en række ændringer iværksat af Socialstyrelsen med virkning fra 1. oktober 2018, herunder bl.a. vedrørende funktionsadskillelse, ændring af stamdata og kontrol med logfiler.⁵⁰⁸

Selvom arbejdet med interne forretningsgange steg markant fra efteråret 2016 og frem, herunder ved indhentelse af ekstern bistand fra Trustworks og Deloitte, må det antages, at heller ikke denne rådgivning havde fokus på at hindre interne besvigelser.

4.2.3.6 Rigsrevisionens bemærkninger i perioden august 2015-2018

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ansvar for BN's besvigelser, er det relevant at vurdere, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende efterlevelse af Rigsrevisionens bemærkninger.

⁵⁰³ Socialstyrelsens regnskabsinstruks, april 2018, s. 28, pkt. 3.4.3

⁵⁰⁴ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstruks, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 3, pkt. 3.

⁵⁰⁵ Ifølge vejledningen "Arbejdsgange ved behandling af udbetalingsblanket", der ligeledes er et bilag til instruksen, skal der dog ved skift af kontonummer, såfremt der er uoverensstemmelser, i bemærkningsfeltet til TAS anføres dato for skift, samt journalnummer på, hvor oplysningerne om bankkontoen findes. Derudover indeholder vejledningen "Fejl ved masseudbetalinger" tre scenarier, hvorved ændring af kontonummer kan foretages, og hvordan.

⁵⁰⁶ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstruks, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 3, pkt. 3.

⁵⁰⁷ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstruks, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 4, pkt. 4.

⁵⁰⁸ Notat om Socialstyrelsens seneste regnskabsinstruks, Implement Consulting Group, 7. november 2018, s. 4, pkt. 4.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionens arbejdsmetode indebærer en pligt for de reviderede institutioner til at bistå med oplysning af sagen, jf. rigsrevisorlovens § 12, samt at besvare Rigsrevisionens bemærkninger inden for en af Rigsrevisionen fastsat frist, jf. § 16. Der påhviler i den forbindelse en embedsmand loyalt, retvisende og ikke vildledende at besvare rigsrevisors spørgsmål. Endvidere kan manglende efterlevelse af Rigsrevisionens anbefalinger efter omstændighederne være ansvarspådragende.

I det følgende behandles, hvilken betydning Rigsrevisionens bemærkninger mv. i perioden 2015-2018 har for vores ansvarsvurdering.

For overskuelighedens skyld indledes vores gennemgang af Rigsrevisionens beretninger, rapporter mv. af en introduktion til de væsentligste rapporter i perioden inkl. en kortere gennemgang af den opfølgning, som Rigsrevisionen havde på bemærkningerne fra 2009-2015 (afsnit 4.2.3.3.1).

Herefter gennemgås, med udgangspunkt i PwC's rapport, de områder, som Rigsrevisionen havde bemærkninger til i perioden 2015-2018 (afsnit 4.2.3.3.2-4.2.3.3.6). Denne gennemgang sker efter den nedenfor nævnte fremgangsmåde med henblik på en vurdering af, om der kan placeres et ansvar for misbruget af statens midler eller i øvrigt udtales kritik for mangelfuld opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger.

Til brug for vores vurdering af, om der kan placeres et ansvar, har vi på baggrund af PwC's sammenholdelse af Rigsrevisionens bemærkninger med de af PwC formodede kontrolsvagheder³⁰⁹, indledningsvis for hvert enkelt af punkterne 1.2-1.6 konstateret, om der er et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, om der er en sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og BN's besvigelser.

Såfremt vi med fornøden sikkerhed har kunnet konstatere en sådan sammenhæng mellem Rigsrevisionens bemærkninger og BN's besvigelser, har vi på baggrund af det modtagne materiale for hvert enkelt punkt vurderet, om ledelsen må anses for at have fulgt tilstrækkeligt op på Rigsrevisionens bemærkninger, eller om håndteringen kan give anledning til at placere et ansvar eller udtale kritik.

4.2.3.7 Rigsrevisionens rapporter i perioden

Rigsrevisionen har i perioden mellem august 2015 og september 2018 haft en række bemærkninger vedrørende tilskudsadministrationen.

Af et dateret internt notat fra perioden efter flytningen af tilskudsadministrationen til Socialstyrelsen fremgår, at tilskudsadministrationen og økonomifunktionen i Socialstyrelsen orienterede direktøren for Socialstyrelsen om forudgående beretninger og rapporter fra

³⁰⁹ PwC's rapport, kapitel 6

Rigsrevisionen vedrørende ministeriets tilskudsforvaltning.⁵¹⁰ Heraf fremgår en oversigt med status på udvalgte rapporter og beretninger siden 2011 med bemærkning om status i forhold til opfølgning på de forudgående bemærkninger. Det forekommer ikke på baggrund af denne oversigt, at der udestod væsentlige opfølgningspunkter for Socialstyrelsen.

Rigsrevisionen udførte i perioden august 2015-2018 løbende revision med Socialstyrelsen og de skiftende departementer. I perioden overgik Rigsrevisionen til at fremsende management letters⁵¹¹ til myndighederne, i fald der var bemærkninger af kritisk karakter, jf. nærmere om denne fremgangsmåde i afsnit 3.2.2 ovenfor.

Rigsrevisionens bemærkninger, som vurderes at være af relevans for nærværende ansvarsundersøgelse, samt opfølgningen herpå, er gennemgået nedenfor.

4.2.3.8 Skriftlige forretningsgange

I forbindelse med Rigsrevisionens løbende årsrevision af Socialstyrelsen i efteråret 2015 foretog Rigsrevisionen en gennemgang på områderne generel regnskabsforvaltning, mål- og resultatstyring og tilskudsforvaltning. Rigsrevisionens samlede konklusion var, at:

*"Socialstyrelsens forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende."*⁵¹²

Rigsrevisionen anbefalede dog, at Socialstyrelsen opdaterede regnskabsinstruksen vedrørende håndteringen af tilsagnsordninger⁵¹³ samt styrelsens vejlednings- og sagsbehandlingsmateriale vedrørende regler og rutiner for sagsbehandling inden for tilskudsforvaltningen⁵¹⁴.

Der blev efter det oplyste efter modtagelsen af Rigsrevisionens anbefalinger planlagt og igangsat et arbejde med opdatering af de nævnte dokumenter. Siden 2016 har der desuden kontinuerligt været arbejdet på revideringen af vejledningen. Om opdateringen af regnskabsinstruksen fra 2015 og processen i den forbindelse henvises til afsnit 4.2.3.2 ovenfor vedrørende forretningsgangene i perioden.

Opdateringen af sagsbehandlervejledningen fremgår derudover af Socialstyrelsens strategiske arbejdsprogram for 2017. Det oplyses heri, at styrelsen løbende har fulgt op på vejledningen som led i udmøntningen af den såkaldte "snorlige forvaltning". Fremdriften i de strategiske arbejdsprogrammer er blevet og bliver fortsat rapporteret kvartalsvis til Socialstyrelsens direktion.⁵¹⁵

⁵¹⁰ Internt notat fra Center for Økonomi og Tilskudsforvaltning til direktøren for Socialstyrelsen, udateret

⁵¹¹ For en beskrivelse af management letter og Rigsrevisionens øvrige proces for revision af statsregnskabet henvises til afsnit 3.2.2

⁵¹² Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 1, indledningen

⁵¹³ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 1, pkt. 3

⁵¹⁴ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 3, pkt. 14

⁵¹⁵ Socialstyrelsens strategiske arbejdsprogram for 2017

I Rigsrevisionens rapport om løbende revision ved Socialstyrelsen for 2016 bemærkede Rigsrevisionen vedrørende forretningsgange og interne kontroller, at:

"Det fremgår af styrelsens regnskabsinstruks og bilag hertil, at håndtering af tilsagnsordninger på tilskudsområdet foretages i henhold til Moderniseringsstyrelsens vejledning herom.

Ved oprettelse af budgetrammerne i TAS tilknyttes de regelsæt, der er bestemmende for, hvilke registreringer der vil blive overført til Navision, herunder bl.a. om der er tale om driftsordninger eller udbetalingsager. Disse håndteres imidlertid ikke efter principperne for tilsagnsordninger, hvorfor Rigsrevisionen finder, at Socialstyrelsen med fordel kan udarbejde en konteringsvejledning, hvoraf det eksplicit fremgår hvilke bogføringer, der overføres fra TAS til Navision under de enkelte ordninger."³¹⁶

Rigsrevisionen fremkom i rapporten endvidere med bemærkninger vedrørende opfølgningen på varige driftstilskud, manglende gennemsigtighed vedrørende mulighederne for at ansøge om varig driftsstøtte og manglende klageadgang til ansøgere ved afslag på tilskud.³¹⁷

På trods af disse bemærkninger var Rigsrevisionens konklusion i rapporten, at:

"Socialstyrelsens tilskudsforvaltning samlet set er tilfredsstillende".³¹⁸

Rigsrevisionen havde ikke nogen væsentlige bemærkninger til revisionen på ministeriets område i sin beretning vedrørende statsregnskabet for 2016.³¹⁹ Ingen af de ovennævnte bemærkninger i Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen for 2016 fandt således vej til den endelige beretning om statsregnskabet for 2016.

I forbindelse med Rigsrevisionens finansielle revision af Socialstyrelsen for regnskabsåret 2017 sendte Rigsrevisionen i januar 2018 et såkaldt management letter til Socialstyrelsen.

Her bemærkede Rigsrevisionen, at Socialstyrelsen ikke havde udarbejdet beskrivelser af forretningsgange og interne kontroller på en række områder, herunder for tilskudsadministrationen. Rigsrevisionen bemærkede derudover, at Socialstyrelsen ikke havde ajourført regnskabsinstruksen siden 2015.

Socialstyrelsen besvarede dette management letter den 23. januar 2018, og i relation til Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende regnskabsinstruksen anførte styrelsen, at:

³¹⁶ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, december 2016, s. 4-5, pkt. 19

³¹⁷ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, december 2016, s. 4, pkt. 16 og 17, s 3 pkt. 9 og 10 og s 2, pkt. 7.

³¹⁸ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, december 2016, s. 1, pkt. 2, in fine

³¹⁹ Rigsrevisionens beretning nr. 21/2016 om revision af statsregnskabet for 2016, s. 48

”Der har i november/december været arbejdet sammen med Deloitte om at skabe et samlet overblik over procedurer og interne kontroller generelt for hele regnskabsområdet, tilskudsforvaltningens regnskabsrelaterede processer og HR områdets processer i Socialstyrelsen. Projektet er afsluttet med endelig rapportering medio december 2017. Der pågår pt. implementeringsarbejde i relation til processerne. Det forventes, at dette arbejde er gennemført ved udgangen af 1. kvartal 2018.

Der udarbejdes regnskabsinstruks og disponeringsinstruks (fastlæggelse af bemyndigelser) som overligger for disse procedurer. Processen for udarbejdelse af disse dokumenter er afsluttet ved udgangen af februar 2018. Som led i regnskabsinstruksen udarbejdes ligeledes et årshjul for væsentlige interne kontroller og for løbende opdatering og vedligeholdelse af styrelsens administrationsgrundlag.”⁵²⁰

Det fremgår således, at der i samarbejde med Deloitte pågik et arbejde med at ajourføre regnskabsinstruksen mv. i 2017 og 2018, jf. også afsnit 4.2.3.2 ovenfor.

Det er ikke på baggrund af PwC’s rapport muligt at fastslå en sammenhæng mellem de utilstrækkelige beskrivelser af forretningsgangene i tilskudsadministrationens regnskabsinstruks og BN’s besvigelser samt i fortsættelse heraf betydningen af Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende disse instrukser for de gennemførte besvigelser. Den manglende opdatering af skriftlige forretningsgange fremgår således ikke som en kontrolsvaghed. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er således ikke til stede, ligesom den igangsatte opfølgning heller ikke giver anledning til kritik.

4.2.3.9 Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter

Rigsrevisionen har siden 2008 løbende haft bemærkninger til, at der i tilskudsadministrationen har været oparbejdet en betydelig sagspukkel i forhold til gennemgangen af tilskudsmodtagernes regnskaber og rapporter⁵²¹, jf. også ovenfor afsnit 4.2.1.3 (2008-2009) og 4.2.2.3 (2009-2015).

Rigsrevisionen udtalte i 2014 kritik af, at journalmaterialet ikke i alle tilfælde var fuldt opdateret. Som opfølgning på dette anførte Rigsrevisionen i sin løbende revision for 2015, at det fortsat var ”svært at konstatere, hvorvidt opfølgningen på sagerne som fx systematisk

⁵²⁰ Socialstyrelsens brev til Rigsrevisionen vedrørende løbende revision 2017, j.nr. 59805, 23. januar 2018, s. 2

⁵²¹ Tilskudsrevision i Tilskudskontoret, 19. december 2008, side 2, pkt. 3 og pkt. 29; Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2011, s. 90, pkt. 216; Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, oktober 2014, s. 92, pkt. 156; Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2011 af marts 2013, pkt. 40; Socialministerens redegørelse til beretning nr. 28/2013 om revisionen af statsregnskabet for 2013, 10. december 2014, s. 1; Rigsrevisionens rapport om tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Borne- og Integrationsministeriets departement fra februar 2013, side 2, pkt. 7; Rigsrevisionens rapport om tværgående undersøgelse af tilskudsforvaltningen i Social-, Borne- og Integrationsministeriets departement fra februar 2013, side 3, pkt. 9; Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2014, s. 85, pkt. 144; Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2014, s. 85, pkt. 144; Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 4, pkt. 18

rykkerprocedure ved manglende regnskaber og/eller rapporter kun har manglet på papirsagen eller om sagsbehandleren ikke har rykket pågældende tilskudsmodtager”⁵²².

I forlængelse heraf anførte Rigsrevisionen, at:

*”Socialstyrelsen har dog oplyst, at man siden 1. januar 2015 systematisk har indscannet og journaliseret fysisk post og øvrige ikke-digitale bilag på den digitale sag. I oktober 2015 indføres digitale tjeklister for sagsbehandling af rapporter, regnskaber og afslutning af sager, hvorved alle sagsskridt vil være digitale. Socialstyrelsen vil derfor fremover ophøre med brugen af fysiske sager, idet alle bilag fremadrettet journaliseres på de digitale sager. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt.”*⁵²³

Denne overgang til mere digital forvaltning i tilskudsadministrationen bekræftes af besvarelser på de spørgerammer, vi har sendt til ledende medarbejdere med tilknytning til tilskudsadministrationen. Socialstyrelsen har derudover skriftligt redegjort for, at journaliseringen af de indscannede sager er færdiggjort i november 2018.⁵²⁴

Rigsrevisionen anførte i den løbende revision vedrørende 2015, at styrelsens opfølgning på tilskudsmodtageres fremsendelse af regnskaber ikke gav anledning til bemærkninger. Det fremgår således, at *”Styrelsens kontrol af regnskaber er tilfredsstillende dokumenteret.”*⁵²⁵

Rigsrevisionen anbefalede dog, at Socialstyrelsen også fremadrettet havde fokus på at opfylde sine servicemål vedrørende sagsbehandlingstid for gennemgang af tilskudsmodtageres regnskaber og rapporter. Denne anbefaling ses at være behandlet i Socialstyrelsens resultatplan for 2016, som blandt andet indeholdt et delmål vedrørende sagsbehandlingstid for rapporter og regnskaber i tilskudsadministrationen.

Sagen blev lukket i 2015, men i forbindelse med den løbende årsrevision for 2016 konstaterede Rigsrevisionen, at ministeriet ikke i alle tilfælde dokumenterede indhentelsen og gennemgangen af revisionsprotokoller for tilskudsmodtagere, hvilket forhindrede Rigsrevisionens kontrol af, om gennemgangen af regnskaberne og rapporterne faktisk skete. Rigsrevisionen konstaterede således i sin rapport om den løbende årsrevision ved Socialstyrelsen i 2016, at:

”[...] tjekskemaerne for kontrol af regnskaber ikke i alle tilfælde blev udfyldt i overensstemmelse med de interne retningslinjer ved gennemgangen af regnskaber og revisionsprotokoller. I sagerne var der desuden flere tilfælde, hvor det ikke var

⁵²² Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 4, pkt. 19

⁵²³ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 4, pkt. 19

⁵²⁴ Socialstyrelsens interne notat om opfølgning på konklusioner fra Rigsrevisionens årsrevisioner fra 2015-2018, s. 2

⁵²⁵ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, januar 2016, s. 4, pkt. 18

*dokumenteret, at styrelsen havde indhentet og gennemgået revisionsprotokoller fra tilskudsmodtagerne.*⁵²⁶

og, at:

*"Rigsrevisionen finder imidlertid, at de opstillede mål for de enkelte ordninger kan være vanskelige at følge fra finanslovsteksten til afrapporteringen. Desuden foretages der ingen kobling mellem den faglige og den økonomiske opfølgning på projekterne. Rigsrevisionen finder, at en bedre kobling af den faglige og økonomiske opfølgning kan styrke indsigten i, hvad tilskudsmidlerne bliver anvendt til."*⁵²⁷

På trods af disse bemærkninger var Rigsrevisionens konklusion i rapporten, at: *"Socialstyrelsens tilskudsforvaltning samlet set er tilfredsstillende"*⁵²⁸. Rigsrevisionens rapport har derfor ikke givet anledning til bemærkninger fra Socialstyrelsen.

Rigsrevisionen havde heller ikke nogen væsentlige bemærkninger til revisionen på ministeriets område i sin beretning vedrørende statsregnskabet for 2016.⁵²⁹ Ingen af de ovennævnte bemærkninger i Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen for 2016 fandt således vej til beretningen om statsregnskabet for 2016.

Ministerredegørelsen til beretningen konstaterede i forlængelse heraf, at Rigsrevisionens beretning ikke gav anledning til at foretage ændringer i ministeriets praksis.⁵³⁰ Rigsrevisionen havde ingen bemærkninger til ministerredegørelsen.⁵³¹

Sagspakken vedrørende gennemgangen af regnskaber og rapporter har dog været drøftet på et direktørmøde mellem Socialstyrelsen og departementet i december 2016.⁵³² Derudover fremgår det af et internt notat, at gennemgangen af regnskaber og rapporter indgår som en del af Socialstyrelsens resultatmål for 2016, at 90% af tilskudsmodtagernes rapporter og regnskaber skal sagsbehandles inden for 180 dage, hvilket mål ifølge Socialstyrelsen blev opfyldt.⁵³³

Rigsrevisionen påpegede i fortsættelse heraf ved et management letter vedrørende revisionen i 2017, at:

⁵²⁶ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, december 2016, s. 3, pkt. 13

⁵²⁷ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, december 2016, s. 3, pkt. 14

⁵²⁸ Rigsrevisionens rapport om løbende årsrevision ved Socialstyrelsen, december 2016, s. 1, pkt. 2, in fine

⁵²⁹ Rigsrevisionens beretning nr. 21/2016 om revision af statsregnskabet for 2016, s. 48

⁵³⁰ Børne- og Socialministeriets ministerredegørelse af 28. august 2017 om beretning om revision af statsregnskabet for 2016

⁵³¹ Rigsrevisionens notat om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016 af januar 2018

⁵³² Direktormodereferat af 9. december 2016

⁵³³ Socialstyrelsens interne notat om opfølgning på konklusioner fra Rigsrevisionens årsrevisioner fra 2015-2018, s. 2

*"Forvaltningen af tilskudsadministrationens regnskaber er ikke længere afhængig af enkeltpersoner. Dels er der udarbejdet beskrivelse af procedurerne, og dels er der nu tre medarbejdere, der kender og mestrer arbejdsopgaverne i denne sammenhæng."*⁵¹⁴

En ledende medarbejder i tilskudsadministrationen har skriftligt overfor os redegjort for, at proceduren for afstemning efterfølgende blev automatiseret i Excel, og der kom nedskrevne procedurer for den månedlige afstemning. Rigsrevisionen kvitterede for svaret og er ikke vendt tilbage med yderligere spørgsmål.

I Rigsrevisionens beretning om revision af statsregnskabet for 2017 fremgår, at revisionen ikke havde givet anledning til væsentlige bemærkninger på ministeriets område.⁵¹⁵

PwC har overordnet (dvs. ikke specifikt for denne periode) anført, at ledelsens reaktion på Rigsrevisionens bemærkninger ikke har været tilstrækkelig i forhold til bl.a. gennemgangen af regnskaber og rapporter.⁵¹⁶

PwC har yderligere anført, at BN's mulighed for at fravælge rykkerprocedurer for regnskaber og rapporter formentlig har haft indflydelse på BN's muligheder for at skjule sine besvigelser.⁵¹⁷

Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende gennemgangen af regnskaber og rapporter i 2015 og 2016 angår imidlertid dels, at sagsbehandlingstiden for gennemgang af tilskudsmodtagernes rapporter og regnskaber var for lang, og dels, at der i nogle tilfælde manglede dokumentation for, at Socialstyrelsen rent faktisk havde indhentet og gennemgået de pågældende rapporter og regnskaber.

Rigsrevisionens bemærkninger angår ikke, at administrative medarbejdere har haft adgang til at tilsidesætte rykkerprocedurer (kontrolsvagthed 6), og vi kan derfor ikke på det foreliggende grundlag konkludere, at en eventuel hurtig opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger i denne henseende havde gjort en forskel.

Det er nærliggende at antage, at den forsinkede gennemgang af regnskaber og rapporter har skabt et kontrolmiljø, som har gjort det muligt for BN at skjule, at der ikke i alle tilfælde blev rykket for regnskaber og rapporter. I den sammenhæng bemærkes, at Socialstyrelsen i perioden i høj grad har arbejdet og lykkedes med at nedbringe sagspuklerne. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er dermed ikke til stede, ligesom der ikke er grundlag for kritik af håndteringen af Rigsrevisionens bemærkninger.

⁵¹⁴ Socialstyrelsens besvarelse af management letter 23. januar 2018, s. 3

⁵¹⁵ Rigsrevisionens beretning nr. 20/2017 om revision af statsregnskabet for 2017, s. 43

⁵¹⁶ PwC's rapport, pkt. 6.6

⁵¹⁷ PwC's rapport, figur 4, kontrolsvagthed nr. 6

4.2.3.10 Kontrol af udbetalinger

Rigsrevisionen har ikke i perioden forud for 2018 haft bemærkninger vedrørende de administrative medarbejders almindelige adgang til at foretage ændringer af stamdata, herunder kontonumre.

Af en e-mail af 12. september 2018 mellem BN og en af hendes kollegaer fremgår dog, at Rigsrevisionen i forbindelse med et besøg i september 2018 – umiddelbart inden svindlen blev opdaget – havde bemærkninger herom.

BN's kollega anførte således i mailen til BN, at:

"Jeg har snakket med dem [Rigsrevisionen] 1 time. De ville gerne vide, hvad er sagens forløb i TAS og hvordan TAS understøtter økonomiske transaktioner, hvordan kan vi se, at udbetaling gik på fejl, hvordan retter vi det, hvad er vores opgaver og hvad er økonomi opgaver når vi udbetaler. De har spurgt om godkendelse af udbetalingsblanketter og jeg tror, vi får bemærkning omkring sikkerhed, når vi ændrer konto nummer i TAS. Det er for mange, der kan ændre konto nummer. Vi får management letter- finansielles revision/afrapportering [...]" (min tilføjelse i skarp parentes)

Hertil svarede BN samme dato:

"Det lyder rigtig godt. Mht skift af kontonummer, så har vi jo en pligt til at skrive en note i feltet, hvis vi skifter, men i princippet ja, så er vi mange der kan."

Svindlen blev som anført opdaget umiddelbart efter dette besøg fra Rigsrevisionen. Da Rigsrevisionen ikke tidligere har haft bemærkninger vedrørende de ansattes adgang til at ændre i kontonumre, og Socialstyrelsen ikke har modtaget Rigsrevisionens bemærkninger herom, på tidspunktet hvor svindlen blev afsløret, er ikke der ikke grundlag for at udtale kritik af håndteringen heraf. Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er heller ikke til stede.

4.2.3.11 It-revision

4.2.3.12 Brugernes adgangsrettigheder

I september 2016 afgav Rigsrevisionen sin beretning til Statsrevisorerne om statsregnskabet for 2015.⁵³⁸ Rigsrevisionen konkluderede i beretningen, at overvågningen og logningen var mangelfuld i de seks virksomheder, som var blevet undersøgt, herunder det daværende Social- og Indenrigsministerium. Rigsrevisionens bemærkninger vedrørte ministeriets Koncern IT, som dækker Socialstyrelsen, Ankestyrelsen, Rådet for Socialt Udsatte og departementet.

⁵³⁸ Rigsrevisionens beretning nr. 25/2015 om revision af statsregnskabet for 2015

Af beretningen vedrørende 2015 fremgik, at det daværende Social- og Indenrigsministerium havde tildelt privilegerede rettigheder til et uforholdsmæssigt stort antal administratorer, hvilket ifølge Rigsrevisionen skabte en øget risiko for uautoriseret adgang til logdata. Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at der skulle ske en begrænsning af antallet af brugere med adgangen til logdata.⁵³⁹

Hertil fremgik det af beretningen om statsregnskabet for 2015, at det daværende Social- og Indenrigsministerium ikke opsamlede logdata på en central logserver, og at ministeriet derved risikerede at miste brugbare logdata. Dette vanskeliggjorde ifølge Rigsrevisionen i høj grad både effektiv overvågning og efterfølgende analyser af eventuelle hændelser. Dertil bemærkede Rigsrevisionen, at ministeriet kun brugte logningen aktivt til at overvåge få systemer, hvilket øgede risikoen for, at misbrug ikke blev opdaget.⁵⁴⁰

I ministerredegørelse af 25. november 2016 blev det oplyst, at ministeriet, siden revisionen, havde afsluttet etableringen af et såkaldt SIEM-system til understøttelse af logning samt ændret procedurerne for den løbende overvågning af it-miljøet.⁵⁴¹ Det fremgår således af ministerredegørelsen, at:

*"Det er vurderingen, at ændringerne imodegår Rigsrevisionens centrale kritikpunkter, idet SIEM-systemet sikrer, at der findes ét samlet overblik over den eksisterende logning, der nu samles på en central server, hvortil der kun er meget begrænset adgang, hvilket dermed begrænser risikoen for manipulation af logdataene. På basis af en risikovurdering af it-driftsmiljøet er der videre tilrettelagt procedurer for systematisk overvågning af it-driftsmiljøet, der sikre, at Social- og Indenrigsministeriet er bedre rustet til at opdage trusler mod it-miljøet samt opklare eventuelle it-sikkerhedsbrud."*⁵⁴²

Det følger af Rigsrevisionens notat om opfølgning på beretning om revisionen af statsregnskabet for 2015, at Rigsrevisionen ville have fokus på virksomhedernes arbejde med at styrke logningen og overvågningen af deres dataaktivitet, men at Rigsrevisionen vurderede, at den tværgående undersøgelse kunne afsluttes.⁵⁴³

Det fremgår i forlængelse heraf af et underliggende forståelsespapir til resultatplanen for 2017 vedrørende delmål 2.6, at Socialstyrelsen havde som mål at forbedre logning og overvågning af it-miljøet.⁵⁴⁴ Det fremgår således, at:

⁵³⁹ Rigsrevisionens beretning nr. 25/2015 til Statsrevisorerne om revision af statsregnskabet for 2015, s. 31, pkt. 60

⁵⁴⁰ Rigsrevisionens beretning nr. 25/2015 til Statsrevisorerne om revision af statsregnskabet for 2015, s. 26

⁵⁴¹ Social- og Indenrigsministerens ministerredegørelse til beretning nr. 25 2015 om revision af statsregnskabet for 2015

⁵⁴² Social- og Indenrigsministerens ministerredegørelse til beretning nr. 25 2015 om revision af statsregnskabet for 2015, s.

1

⁵⁴³ Rigsrevisionens notat om opfølgning på beretning om revisionen af statsregnskabet for 2015 af januar 2017, s. 3

⁵⁴⁴ Socialstyrelsens forståelsespapir vedrørende resultatplanen for 2017, s. 15

"Koncern IT (KIT) har allerede indkøbt et fælles SIEM system. Socialstyrelsen er i øjeblikket i dialog med den nuværende ledelse i KIT om implementeringen af systemet. Socialstyrelsen skal tage stilling til, hvilke logs styrelsen har behov for, udover dem der bliver implementeret som led i det fælles logarbejde".⁵⁴⁵

Det fremgik herefter af Rigsrevisionens notat til statsrevisorerne vedrørende revisionen af statsregnskabet for 2015, at:

"Rigsrevisionen vil have fokus på virksomhedernes arbejde med at styrke logningen og overvågningen af deres dataaktivitet i forbindelse med it-revisionen. Rigsrevisionen vurderer, at den tværgående undersøgelse kan afsluttes."⁵⁴⁶

Det fremgår af en indstilling til departementschefen i 2016, at man havde igangsat arbejde på at imødekomme Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende logning.⁵⁴⁷ Yderligere fremgår af et notat fra september 2017, at Socialstyrelsen foretog en gennemgang af forretningskritiske systemer og hændelser med angivelse af svagheder i de enkelte it-systemer, herunder TAS.⁵⁴⁸ Dertil fremgår, som mål 2.6 i resultatplanen for 2017, at Socialstyrelsen konkret skal arbejde med at forbedre logning og overvågning af it-miljøet.⁵⁴⁹ Endelig fremgår det af årsrapporten for 2017, at målet blev opfyldt.⁵⁵⁰

I 2016 fulgte Rigsrevisionen op på en it-revision foretaget ved Socialstyrelsen i 2014. Fokus for it-revisionen var Socialstyrelsens behandling af fortrolige oplysninger, herunder personoplysninger, men også brugernes adgange var i den forbindelse omtalt.

Som et punkt i gennemgangen af it-miljøet konstaterede Rigsrevisionen således i 2014, at Socialstyrelsen havde udarbejdet skriftlige retningslinjer til sikring af, at kun autoriserede personer havde adgang til personoplysninger⁵⁵¹, at der blev foretaget maskinel logning af brugernes adgang til personoplysninger⁵⁵², og at alle brugere havde tildelt en unik bruger-id⁵⁵³.

I 2014 havde Rigsrevisionen dog også bemærket, at Socialstyrelsen ikke halvårligt foretog kontrol af, at medarbejdernes systemmæssige rettigheder blev modsvaret af et arbejdsbetiget behov. Ved opfølgningen i 2016 konstaterede Rigsrevisionen dog, at Socialstyrelsen nu foretog denne halvårlige kontrol.⁵⁵⁴

⁵⁴⁵ Socialstyrelsens forståelsespapir vedrørende resultatplanen for 2017, s. 15

⁵⁴⁶ Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretning nr. 25/2015 om revisionen af statsregnskabet for 2015, 17. januar 2017, s. 3

⁵⁴⁷ Indstilling til departementschefen, godkendt den 7. maj 2016

⁵⁴⁸ Socialstyrelsen, IT-drift og -udvikling, Gennemgang af forretningskritiske systemer og hændelser, 25. september 2017

⁵⁴⁹ Resultatplan 2017, Socialstyrelsen, 19. december 2016

⁵⁵⁰ Årsrapport 2017, s. 7, pkt. 2.6

⁵⁵¹ Rigsrevisionens it-revision ved Socialstyrelsen, 9. december 2016, bilag 1, pkt. 1.2.4

⁵⁵² Rigsrevisionens it-revision ved Socialstyrelsen, 9. december 2016, bilag 1, pkt. 1.2.9

⁵⁵³ Rigsrevisionens it-revision ved Socialstyrelsen, 9. december 2016, bilag 1, pkt. 2.3.5

⁵⁵⁴ Rigsrevisionens it-revision ved Socialstyrelsen, 9. december 2016, bilag 1, pkt. 2.3.6

I efteråret 2016 spurgte Rigsrevisionen pr. mail it-afdelingen hos Socialstyrelsen ind til procedurer og funktionsadskillelse i TAS.⁵⁵⁵ Det fremgår således af mailen, at:

- "1. Findes der procedurer for brugeradministration, som medvirker til at sikre, at kun autoriserede medarbejdere får adgang til TAS?*
- 2. Sikrer opsætningen og anvendelsen af TAS opretholdelse af en tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem disponering, registrering og udbetaling?*
- 3. Eller, hvis der ikke er en tilstrækkelig funktionsadskillelse (jf. spørgsmål 1) – er der så kompenserende kontroller, og i så fald hvilke?"*

Hertil besvarede Socialstyrelsens it-afdeling pr. mail af 6. oktober 2016, at der fandtes procedurer for brugeradministration, og at:

"Der anvendes i praksis en autorisationsblanket, som skal underskrives af den ansvarlige kontorchef, før der sker ændringer i en medarbejders rettigheder."

For så vidt angår Rigsrevisionens spørgsmål 2 og 3 vedhæftede it-afdelingen en oversigt over rollernes adgangsbeholdninger, som de så ud i TAS på tidspunktet for Rigsrevisionens forespørgsel. Hertil anførte it-afdelingen:

"Listen viser, at den nødvendige funktionsadskillelse mellem disponering, registrering og udbetaling er overholdt."

Vi kan ikke på det foreliggende grundlag udelukke, at Rigsrevisionen fulgte op på dette, men vi har ikke yderligere dokumentation herfor.

PwC har som formodet kontrolsvaghed nr. 5 konstateret, at der ikke blev foretaget en periodisk gennemgang af brugeradgange i it-systemerne.

PwC har anført, at kontrolsvagheden vedrørende manglende periodisk gennemgang af brugeradgangene ikke har været direkte anvendt af BN i forbindelse med hendes besvigelser, men at en effektiv kontrol heraf ville have forøget opdagelsesrisikoen signifikant.⁵⁵⁶

PwC har derudover anført, at:

"På baggrund af vores observationer i 2018 kan vi konstatere, at centrale dele af Rigsrevisionens bemærkninger fra 2008 stadig var aktuelle på tidspunktet for vores gennemgang."⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ E-mail af 26. september 2016 fra Rigsrevisionen til IT og Support i Socialstyrelsen

⁵⁵⁶ PwC's rapport, figur 4

⁵⁵⁷ PwC's rapport, pkt. 6.36

Ifølge PwC er der sammenhæng mellem BN's besvigelser, herunder BN's mulighed for at skjule sine besvigelser, og den manglende kontrol med brugeradgange.⁵⁵⁸ Vi kan dog samtidig konstatere, at der er fulgt op på Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende logning og brugerrettigheder, og at der ikke var bemærkninger hertil, og denne opfølgning ikke gav anledning til yderligere bemærkninger.

Det for en ansvarsvurdering fornødne grundlag er således ikke til stede, ligesom vi ikke har grundlag for at kritisere håndteringen af Rigsrevisionens bemærkninger.

4.2.3.13 Større undersøgelse

Rigsrevisionen har også, som beskrevet i afsnit 3.2.2 ovenfor, haft mulighed for at foretage større undersøgelser.

Rigsrevisionen har løbende og siden 2007 haft fokus på effektmåling af tilskudsmidlerne.⁵⁵⁹ Senest afgav Rigsrevisionen således en beretning i marts 2017 om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser.⁵⁶⁰

I forlængelse af denne beretning afgav Rigsrevisionen igen i november 2017 en beretning om viden fra puljer på socialområdet.⁵⁶¹

Disse to beretninger har begge på baggrund af en politisk efterspørgsel haft fokus på at skabe viden om, hvordan forskellige sociale indsatser virker i forhold til at forebygge og afhjælpe udsatte borgere med sociale problemer. Dette med henblik på at styrke grundlaget for den politiske prioritering af indsatser med positiv effekt på det sociale område.

Senest i 2017 udtalte statsrevisorerne i en bemærkning til beretningen om viden fra puljer på socialområdet, at:

"Statsrevisorerne finder, at Børne- og Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at effektpuljerne lever op til hensigten om at skabe viden om effekten af sociale indsatser".⁵⁶²

Disse beretninger angår således i højere grad ministeriets faglige styring af indsatsen, og ikke tilskudsadministrationens håndtering af regnskaber og rapporter, og der ses ikke at

⁵⁵⁸ PwC's rapport, figur 19

⁵⁵⁹ Rigsrevisionens beretning nr. 15/2007 om viden om effekter af sociale indsatser (lukket den 24. maj 2013); beretning nr. 13/2016 om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser, beretning nr. 6/2017 om viden fra puljer på socialområdet

⁵⁶⁰ Rigsrevisionens beretning nr. 13/2016 om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser, marts 2017

⁵⁶¹ Rigsrevisionens beretning nr. 6/2017 om viden fra puljer på socialområdet, november 2017

⁵⁶² Rigsrevisionens beretning nr. 6/2017 om viden fra puljer på socialområdet, Statsrevisorernes bemærkning af 15. november 2017

være nogen direkte sammenhæng mellem Rigsrevisionens kritik af manglende effektmåling og BN's besvigelser.

4.2.3.14 Departementets tilsyn med styrelsen i perioden august 2015 - 2018

I perioden mellem august 2015 og 2018 har tilskudsadministrationen, som anført ovenfor, afsnit 4.2.3.1, været forankret i Socialstyrelsen, som organisatorisk og budgetmæssigt har hørt under Social- og Indenrigsministeriet og i dag hører under Børne- og Socialministeriets ressortområde.

Det er i denne periode de respektive departementer, som har varetaget tilsynet med Socialstyrelsen, herunder tilskudsadministrationen. Denne tilsynsopgave udspringer af ministerens pligt til at føre tilsyn med sine underliggende virksomheder, jf. afsnit 3.2.2 ovenfor.

Som anført har tilsynspligten dels karakter af et administrativt tilsyn, der udspringer af departementets overordnede ansvar for økonomistyringen, og dels et konstaterende legalitets-tilsyn som indebærer, at ministeriet alene har pligt til at reagere, hvis der opstår en konkret mistanke om, at der pågår ulovligheder.

Samtidig med organisationsændringen i 2015 indførte det daværende Social- og Indenrigsministerium en ny model med en mere decentralt forankret koncernstyring. Denne koncernstyringsmodel har løbende været justeret, men følger overordnet Finansministeriets anbefalinger om mål og rammestyring i staten.⁵⁶³

Organisationsændringen i 2015 udsprang, som anført i afsnit 4.2.3.1 af Zornig-sagen, og beslutningen om politisk armslængde mellem ministeren og tilskudsadministrationen havde de facto den betydning, at departementet kom på armslængde af styrelsens daglige tilskudsadministration.⁵⁶⁴

Departementet har i den forbindelse oplyst, at delegationen af opgaven til Socialstyrelsen i august 2015 indebar, at det juridiske ansvar for sagsbehandlingen blev forankret ledelsesmæssigt i Socialstyrelsen.⁵⁶⁵

For så vidt angår det administrative tilsyn, bliver det departementale tilsyn understøttet af indgåelse af resultatplaner med Socialstyrelsen. Disse resultatplaner indeholder overordnet tre typer mål: Strategiske mål, kernefaglige mål og økonomiske mål. Under de enkelte overordnede mål er der opstillet delmål til opfyldelse i løbet af året, herunder f.eks. delmål vedrørende budgetoverholdelse, sagsbehandlingstid for regnskaber og rapporter i tilskudsforvaltningen, implementering af en ny strategi mv. Socialstyrelsens opfyldelse af de pågældende mål fremgår herefter af de respektive årsrapporter.

⁵⁶³ Finansministeriets pjece, Strategisk styring med resultater i fokus, september 2014

⁵⁶⁴ Oplyst af ledende ansatte i Socialstyrelsen og departementet i forbindelse med besvarelse af skriftlige spørgsmål

⁵⁶⁵ Børne- og Socialministeriets notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen, oktober 2018, s. 5

På kvartalsvise møder mellem departementschefen og Socialstyrelsens direktør følges der op på resultatplanerne. Direktørmøderne har faste dagsordenspunkter, herunder om fremdriften i målene i styrelsens resultatplan. De kvartalsvise møder bliver dokumenteret ved detaljerede dagsordner og oversigter med angivelse af status på resultatmål, og i perioden august 2015 til juni 2018 har der været afholdt sammenlagt 11 møder.

Som en fast del af direktørmøderne i 2016⁵⁶⁶ drøftede departementschefen og Socialstyrelsens direktør tilskudsadministrationens arbejde, herunder særligt Socialstyrelsens arbejde med at formalisere administrationen af puljer via udarbejdelse af delegationsinstruks i departementet, sikring af hjemmelsgrundlag i Socialstyrelsen og Socialstyrelsens udarbejdelse af nye bekendtgørelser til udmøntning af puljer.⁵⁶⁷ Også i 2016 indledte man efter en drøftelse på et direktørmøde en analyse af arbejdsgangene og systemunderstøttelsen i tilskudsadministrationen, som konsulentfirmaet TrustWorks bistod Socialstyrelsen med i perioden januar-maj 2017⁵⁶⁸. Baggrunden for analysen var de sags- og overarbejdspekler i tilskudsadministrationen samt et konstateret behov for bedre it-procesunderstøttelse.⁵⁶⁹ Styregruppen blev bemandet af ansatte i Socialstyrelsen samt en repræsentant fra departementet.⁵⁷⁰

I løbet af 2016 rapporterede Socialstyrelsen om mindre udfordringer. Blandt andet meldtes resultatmålene om udmøntning, budgetoverholdelsen og sagsbehandling i enkelte kvartaler gule (målene er udfordret). Men ved årets udgang, var det kun budgetoverholdelsesgraden, der ikke blev opfyldt (9,1 procent mod målet om 8 procent).⁵⁷¹

I 2017 var status i tilskudsadministrationen ikke længere et fast punkt på direktørmøderne, men dette drøftedes via opfølgningen på resultatmålene og i tilfælde af aktuelle sager. Det var særligt målet om implementering af nyt tilsynskoncept, der blev drøftet, da målet gennem hele året var udfordret og i sidste ende ikke blev opfyldt, da der på dette tidspunkt udestod godkendelse af konceptforslaget i Finansministeriet. Dette arbejde er forsat ind i 2018.⁵⁷²

I 2017 blev målet om budgetoverholdelse i tilskudsadministrationen heller ikke opfyldt. En stor mængde returbetalinger og færre ansøgninger end forventet resulterede således i et underforbrug.⁵⁷³

⁵⁶⁶ Det har ikke været muligt at fremskaffe dokumentation for drøftelser på direktørmøder forud for 2016

⁵⁶⁷ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, 4. november 2018, s. 6

⁵⁶⁸ Se hertil afsnit 4.2.3.2 ovenfor

⁵⁶⁹ Oplyst af ledende ansat i Socialstyrelsen i forbindelse med besvarelse af skriftlige spørgsmål

⁵⁷⁰ Kommissorium for foranalyse af Tilskudsforvaltningens arbejdsgange og systemunderstøttelse, 2. november 2016

⁵⁷¹ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, 4. november 2018, s. 6

⁵⁷² Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, 4. november 2018, s. 6

⁵⁷³ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, 4. november 2018, s. 6

To it-mål om forbedret logning og øget kvalitet i Socialstyrelsens risikovurderinger af informationssikkerhed blev implementeret i løbet af året, og departementet blev orienteret herom ultimo september 2017.⁵⁷⁴

De vedvarende udfordringer med budgetoverholdelse og underforbrug blev blandt andet håndteret ved særskilte møder mellem tilskudsadministrationen og departementets økonomikontor, og der blev udarbejdet en minianalyse af tilskudsadministrationens økonomistyring i 2017.⁵⁷⁵

I de første tre kvartaler af 2018 blev det nye tilsynskoncept for institutioner, der modtager driftstilskud, fortsat drøftet, mens man afventede anbefalinger fra en tværgående statslig arbejdsgruppe om tilskud. Der blev ikke rapporteret om udfordringer vedrørende resultatomålene om udmøntning eller aktiviteterne i forbindelse med modernisering af tilskudsforvaltningen.⁵⁷⁶

I 2018 mødtes departementschefen fast med Socialstyrelsens direktør uden dagsorden cirka en gang om måneden i tillæg til de kvartalsvise møder. I en periode af 2018 var der ligeledes dagsordensfrie møder mellem afdelingschefen for Koncern og styrelsens vicedirektør for Økonomi og administration.⁵⁷⁷

Derudover var der løbende dialog på de forskellige organisatoriske niveauer i henholdsvis departementet og styrelsen, herunder på kontorchefniveau mv.⁵⁷⁸

Derudover er det oplyst, at departementet løbende følger udviklingen i styrelsen via faste leverancer omkring bl.a. budget- og bevillingsmæssige sager.⁵⁷⁹ Via Socialstyrelsens virksomhedsinstruks og regnskabsinstruks fører departementet tilsyn med, hvordan Socialstyrelsen tilrettelægger sin regnskabsforvaltning. Socialstyrelsens virksomhedsinstruks godkendes af departementet, mens departementet blot får regnskabsinstruksen til orientering, som foreskrevet i regnskabsbekendtgørelsen, jf. afsnit 3.1 ovenfor.⁵⁸⁰

Rigsrevisionens bemærkninger indgår i departementets tilsyn, men som følge af koncernstyringsmodellen beror den konkrete opfølgning på udestående kritikpunkter fra Rigsrevisionen på Socialstyrelsen. Det påhviler i den forbindelse Socialstyrelsen at orientere og inddrage departementet, hvis der er kritikpunkter, som der ikke er fulgt op på. I tilknytning hertil bemærkes, at tilskudsområdet som bekendt var en del af departementets ansvarsområde i perioden 2010 til august 2015, hvorfor Rigsrevisionens bemærkninger i denne periode under alle omstændigheder var kendt af departementet.

⁵⁷⁴ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, 4. november 2018, s. 6

⁵⁷⁵ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, s. 6

⁵⁷⁶ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, s. 6

⁵⁷⁷ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, s. 6

⁵⁷⁸ Oplyst af ledende medarbejdere i Socialstyrelsen og departementet i forbindelse med besvarelse af skriftlige spørgsmål

⁵⁷⁹ Børne- og Socialministeriets notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen, oktober 2018, s. 5

⁵⁸⁰ Redegørelse for Børne- og Socialministeriets tilsyn med Socialstyrelsen, 4. november 2018, s. 6

Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende Socialstyrelsen, herunder tilskudsadministrationen, kan indgå som mål i resultatplanerne, og det vil herefter fremgå af årsrapporterne, om det pågældende mål er opfyldt. I 2016 indgik Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende sagsbehandlingstid for rapporter og regnskaber i tilskudsadministrationen således som et delmål i resultatplanen. Målet blev opfyldt, hvilket fremgår af årsrapporten fra samme år.

Resultatplanen fra 2018 indeholdt et delmål om styrket kommunikation med tilskudsansøgere, hvor Socialstyrelsen fik til opgave at udarbejde en puljekalender, som skulle give et samlet overblik over forventet udmelding og udmøntning af ansøgningspuljer i 2018. Ifølge en ledende ansat i Socialstyrelsen kan målet betragtes som en opfølgning på Rigsrevisionens beretning om ansøgningspuljer med en afgrænset ansøgerkreds fra august 2015. Den ledende ansatte har skriftligt oplyst, at målet er opfyldt.

Dertil har departementet oplyst, at departementet som led i sit almindelige tilsyn med underliggende virksomheder har haft fokus på, at Socialstyrelsen har de nødvendige ledelseskompetencer på direktørniveau. Ansættelse af direktører og vicedirektører godkendes derfor af departementschefen, mens Socialstyrelsen selv har kompetencen til at ansætte kontorchefer.

For så vidt angår det konstaterende legalitetstilsyn, har Børne- og Socialministeriets departement oplyst, at departementets tilsyn med Socialstyrelsen ligeledes har været funderet på et dialogbaseret samarbejde, hvorved forstås, at styrelsen underretter departementet om uregelmæssigheder, såfremt Socialstyrelsen vurderer, at der er et behov herfor. Denne fremgangsmåde bekræftes af ledende ansatte i Socialstyrelsen.⁵⁸¹ ⁵⁸²

Ledende ansatte i departementet og Socialstyrelsen har dertil oplyst, at de ikke i denne periode har haft mistanke om, at en medarbejder i Socialstyrelsen har haft mulighed for at svindle med tilskudsmidler, hvorfor dette heller ikke har været drøftet på direktørmøderne.

4.2.3.15 Ansvarsvurdering for perioden august 2015 - 2018

Indledningsvis bemærkes, at vi for perioden 2015-2018 har modtaget omfattende materiale til belysning af de faktiske omstændigheder af relevans for ansvarsvurderingen.

I modsætning til de forudgående perioder har PwC ikke taget forbehold i forhold til afdækningen af kontrolmiljøet men derimod fremhævet, at deres kommentarer primært vedrører svagheder i de sidste fire år, idet det dog på trods af disse påpegede væsentlige svagheder er deres opfattelse, at kontrolmiljøet er forbedret i forhold til årene før 2015.⁵⁸³ Denne

⁵⁸¹ Børne- og Socialministeriets notat om departementets tilsyn med Socialstyrelsen, oktober 2018, s. 5

⁵⁸² Besvarelse af spørgsmål til ledende medarbejdere i Socialstyrelsen

⁵⁸³ PwC's rapport, pkt. 1.27

konstatering har betydning for ansvarsvurderingen, da vi må tage udgangspunkt i, at der er sket en forbedring.

Om afdækningen af kontrolmiljøet henvises særligt til punkterne 1.27-1.29 i PwC's rapport og figur 3, hvoraf fremgår, at kortlægningen af kontrolmiljøet for perioden 2015-2018 er baseret på: Observationer valideret ved gennemgang af TAS, gennemgang af skriftlige disponerings-, sagsbehandler- og regnskabsinstrukser, procedurer, vejledninger, tjeklister mv. i kombination med drøftelser med ansatte og ledende medarbejdere.⁵⁸⁴

I fortsættelse heraf konkluderes⁵⁸⁵, at den væsentligste årsag til, at BN har kunnet gennemføre de formodede besvigelser, har været manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at ændre tilskudsmodtageres stamdata, herunder kontonummer og personer, der kan foranledige betalinger til tilskudsmodtagere gennem TAS. Det er PwC's vurdering, at denne kontrolsvaghed har eksisteret siden implementeringen af TAS i 2008.

Som anført i afsnittet ovenfor om de grundlæggende forudsætninger for ansvarsvurderingen er det således vores vurdering, at det er en fejl, at TAS siden indførelsen har været indrettet på en sådan måde, at regnskabsbekendtgørelsens principper for funktionsadskillelse i realiteten kunne omgås. Denne kontrolsvaghed har således en anden karakter end de øvrige 12 kontrolsvagheder.

Som led i vores vurdering af, om der på et givent funktionsniveau eller hos det departementale tilsyn kan være et ansvar for BN's besvigelser, vil det således indgå, om denne grundlæggende kontrolsvaghed (nr.1) burde være afdækket i perioden. De øvrige af PwC identificerede 12 kontrolsvagheder indgår som nævnt på den måde, at det overvejes, om der er grundlag for at finde det ansvarspådragende, at tilskudsadministrationen ikke i perioden er blevet styrket i form af disse kontrolsvagheder.

Som afdækket af PwC har BN i perioden 2015 til september 2018 tilegnet sig et langt lavere beløb end de forudgående år⁵⁸⁶. Da det også er af betydning i forhold til ansvarsvurderingen, hvordan omfanget af svindlen udviklede sig hen over perioden sammenholdt med den af BN anvendte metode, resumeres PwC's konklusioner nedenfor.

Efter overflytningen af tilskudsadministrationen til Socialstyrelsen svindlede BN i månederne oktober, november og december for ca. 680.000 kr. i form af ni overførsler. PwC har konstateret, at hun anvendte metoderne tilbagebetalte midler og uforbrugte tilsagn⁵⁸⁷. I hele 2015 svindlede BN ifølge PwC's opgørelse for i alt for 1,1 mio. kr., hvilket i sig selv var en betydelig nedgang i forhold til 2014 på i alt 7,4 mio. kr.

⁵⁸⁴ Sidstnævnte samtaler er ikke resumeret i et bilag til rapporten

⁵⁸⁵ PwC's rapport, pkt. 1.30

⁵⁸⁶ PwC's rapport, pkt. 1.22

⁵⁸⁷ PwC's rapport, pkt. 1.45, figur 6

I 2016, hvor den identificerede svindel var stigende til brutto 5,6 mio. kr., skiftede BN ifølge PwC besvigelsermetode, idet hun primært overførte penge til sig selv fra legitime projekter. Det er væsentligt at notere sig, som angivet af PwC, at en stor andel af svindlen begået i 2016 blev gennemført i perioden 19. januar 2016 til 2. februar 2016 via tre transaktioner til egen privat bankkonto, og at hun tilbageførte den sidste og største transaktion på i alt ca. 3,7 mio. kr. dagen efter overførslen.⁵⁸⁸ Disse transaktioner var sammenfaldende med en afskedigelsesrunde, som blev gennemført i januar 2016 med henblik på at rydde op i Socialstyrelsens økonomi.⁵⁸⁹

I 2017 faldt svindlen ifølge PwC's opgørelse markant til 0,4 mio. kr. og fordelte sig med syv transaktioner i månederne med metoden uforbrugte tilsagn. I 2018 overførte BN alene penge til egen bankkonto i januar 2018 på ca. 69.000 kr. ligeledes ved anvendelse af metoden uforbrugte tilsagn. Svindlen blev først opdaget i september 2018, da Socialstyrelsen i forbindelse med regnskabskontrol af en tilskudsmodtager blev opmærksom på en difference.⁵⁹⁰

Det har ikke været muligt at afdække årsagen til, at svindlen samlet set aftog i perioden 2015-2018. PwC har imidlertid flere steder i rapporten anført, at de iværksatte indsatser kan have været medvirkende årsag til, at antallet og størrelsen af de formodede besvigelser blev reduceret væsentligt.

I punkt 1.34 anføres, at PwC for perioden 2014-2018 har observeret en række tiltag til styrkelse af kontrolmiljøet som budgetgennemgang og udgiftsgennemgang, der har øget muligheden for at opdage fejl og besvigelser. Implementeringen kan efter PwC's opfattelse være medvirkende årsag til, at antallet og størrelsen af formodede besvigelstransaktioner i perioden fra 2014-2018 er reduceret væsentligt.

Herudover bemærkes i rapportens punkt 1.46, at den omstændighed, at der i perioden efter 2015 ikke er identificeret formodede besvigelser klassificeret som fiktive tilskud, sammenholdt med den lavere beløbsmæssige størrelse af de formodede besvigelser, kan indikere, at de foretagne stramninger i tilskudsadministrationen har haft en effekt.

De af PwC beskrevne observationer, hvorefter kontrolmiljøet er blevet styrket i perioden med deraf følgende formodet betydning for reduktionen af BN's besvigelser, er af væsentlig betydning for ansvarsvurderingen, idet det kan lægges til grund, at Socialstyrelsens tiltag og stramninger har været relevante.

⁵⁸⁸ PwC's rapport, pkt. 1.21

⁵⁸⁹ Besvarelse af skriftlige spørgsmål fra direktøren i Socialstyrelsen

⁵⁹⁰ PwC's rapport, pkt. 1.2

Hertil kommer, at det i hvert fald efter vores opfattelse kan konkluderes, at det markante fald i svindlen – særligt i 2017 og 2018 – i sig selv er en væsentlig og forståelig del af forklaringen på, at svindlen ikke blev opdaget af Socialstyrelsen.

I fortsættelse heraf er det blevet fremhævet af flere nuværende og tidligere medarbejdere fra både Socialstyrelsen og departementet, at der ikke var nogen form for indikation af eller mistanke om intern svindel eller tilsvarende alvorlige uregelmæssigheder hverken i tiden før omorganiseringen eller efterfølgende. Vi har ikke, som en del af vores undersøgelse, modtaget oplysninger, der peger i en anden retning, hvorfor vi på det foreliggende grundlag kan konstatere, at hverken styrelsen eller departementet har tilsidesat deres reaktionspligt i den sammenhæng.

På baggrund af det modtagne materiale må det lægges til grund, at Socialstyrelsens håndtering af tilskudsadministrationen i første række tog afsæt i baggrunden for beslutningen om omorganiseringen og i tilknytning hertil ”selve overleveringsforretningen”.

Som nævnt i organisationsafsnittet havde opfølgningen på Zornig-sagen, der tog sin begyndelse i august 2013, afdækket en række problemstillinger på tilskudsområdet.⁵⁹¹ På baggrund af flere undersøgelser og analyser i form af advokatundersøgelsen af Zornig-sagen fra 8. maj 2014, Kammeradvokatens undersøgelse af ministeriets puljeadministrations generelle overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og principper af 28. maj 2014, Statsrevisorernes beretning 21/2014 og Ernst & Youngs forslag til modeller til understøttelse af et armlængde princip af 8. maj 2014⁵⁹², blev det besluttet at flytte administrationen af ministeriets tilskudsordninger fra departementet til Socialstyrelsen.

Flytningen skete som led i oprettelsen af det nye Social- og Indenrigsministerium og en større organisationsomlægning i den forbindelse.⁵⁹³ I overensstemmelse med konklusionerne i ovennævnte undersøgelser var ministeren herefter ikke længere involveret i beslutningen om tildeling af tilskud, ligesom klageadgangen til departementet blev afskåret.

På baggrund af materiale udarbejdet som grundlag for omorganiseringen, der også understøttes af flere skriftlige besvarelser fra tidligere og nuværende medarbejdere fra både Socialstyrelsen og departementet, kan det lægges til grund, at fokus ved overdragelsen af tilskudsopgaven i august 2015 var på at genoprette tilliden til tilskudsforvaltningen efter Zornig-sagen og de særskilte kritikpunkter, der var fremkommet i fortsættelse heraf vedrørende fejlbehæftet praksis, et svagt materielt hjemmelsgrundlag mv.

⁵⁹¹ Sagens gang og efterfølgende undersøgelser er resumeret i notat af 23. oktober 2018 fra BSM med bilag

⁵⁹² Alle undersøgelser er udleveret som en del af vores materiale

⁵⁹³ Indledningsvis delegation på ulovbestemt grundlag. Fra den 1.1.2017 formaliseret ved cirkulære og senere bekendtgørelse

Som udtrykt i indstillingen ”Endelig organisering af Socialstyrelsen samt placering af puljestyre-kontoret” skulle der ske en redefinerings og effektivisering af puljeadministrationen, hvilket var styrelsens væsentligste opgave i hvert fald det første år.⁵⁹⁴

I forbindelse med omorganiseringen og for at understøtte varetagelsen af den for styrelsen nye og vigtige opgave med puljeadministrationen var der også, som led i departementets tilsynsforpligtelse, særskilt fokus på ledelsesholdets kompetencer, hvilket i første omgang betød konstituering af en ny direktør, som hidtil var ansat som vicedirektør i Socialstyrelsen, og omplacering af en afdelingschef fra departementet til stillingen som vicedirektør for Styrening og Puljer.⁵⁹⁵

Den daværende ledelse i Socialstyrelsen og den daværende departementschef har samstemmende oplyst⁵⁹⁶, at opgaven med at få ryddet op i tilskudsadministrationen fra starten blev tydeliggjort, hvilket blandt andet skulle ske gennem værdien kaldet ”snorlige forvaltning”.

Som redegjort for i organisationsafsnittet tiltrådte den nye direktør for Socialstyrelsen medio oktober 2015⁵⁹⁷, hvilket var sammenfaldende med regeringens plan om ”Bedre balance”, der blandt andet betød, at Socialstyrelsens medarbejdere skulle være samlet i Odense senest ved udgangen af 2017. Af Socialstyrelsens plan for samling af Socialstyrelsen i Odense af 1. december 2016 fremgår, at der blev taget en række særskilte forholdsregler for at sikre løbende og stabil drift af tilskudsforvaltningen.

Imidlertid fratrådte vicedirektøren og to kontorchefer i Centret for Økonomi og tilskudsforvaltning, og disse stillinger blev genbesat i løbet af 2016. Herudover fratrådte en række medarbejdere i tilskudsforvaltningen både begrundet i udflytningen⁵⁹⁸ og en afskedigelsesrunde i januar 2016⁵⁹⁹, hvilket blandt andet betød, at BN, som en af de tilbageværende erfarne medarbejdere,⁶⁰⁰ ifølge det oplyste blev afgørende for opretholdelse af driften og oplæring af nye medarbejdere.⁶⁰¹ I tilknytning hertil bemærkes, at lederne i Socialstyrelsen indtil december 2017 skulle lede medarbejdere både i København og Odense, da der pågik en løbende overførsel til det nye arbejdssted.

Sammenfaldet mellem overførslen af tilskudsadministrationen til Socialstyrelsen og udflytningen til Odense med deraf følgende opsigelser og en væsentlig udskiftning af ledelsesholdet skal indgå ved vurderingen af et eventuelt ansvar for, at svindlen ikke blev opdaget tidligere. I fortsættelse heraf bemærkes, at det forekommer at være en helt naturlig

⁵⁹⁴ Se organisationsafsnittet, hvor vi har fået oplyst, at hele processen var under tidspres

⁵⁹⁵ Notat af 4. november 2018 udarbejdet af BSM

⁵⁹⁶ Skriftlige besvarelser af spørgsmål som led i vores undersøgelse

⁵⁹⁷ Direktøren har oplyst i skriftlig besvarelse, at hun også af departementschefen blev orienteret om oprydning af tilskudsforvaltningen

⁵⁹⁸ Tabel med oversigt over opsigelser

⁵⁹⁹ Nedsikring begrundet i bevillingsreduktion betød afskedigelser primo 2016 notat 1. december 2015

⁶⁰⁰ BN accepterede flytning til Odense i oktober 2016

⁶⁰¹ Oversigt over opsigelser fra oktober 2015-november 2017 og besvarelser af skriftlige spørgsmål

ledelsesmæssig disposition i endnu højere grad at benytte sig af BN's erfaring som konsekvens af fratrædelserne.

Sideløbende med håndteringen af udflytningsprocessen blev der fra og med 2015 iværksat en række initiativer og aktiviteter for at effektivisere og sikre et korrekt grundlag for tilskudsforvaltningen i overensstemmelse med begrundelsen for omorganiseringen. Flere af disse tiltag er beskrevet ovenfor.

Som blandt andet nævnt i vores afsnit om organiseringen havde departementet i et notat beskrevet, at der pt. var nogle udfordringer med it-systemet TAS i forhold til samspillet mellem de generelle regnskabssystemer, som blev anvendt til udbetaling. Der blev ikke i dette notat eller andet materiale, vi har modtaget, givet udtryk for, at TAS-systemet led af helt grundlæggende mangler så som den manglende funktionsadskillelse, der ifølge PwC har været afgørende for BN's besvigelser.

Det er vores vurdering, at der ikke er grundlag for at drage medarbejdere på et givent funktionsniveau i Socialstyrelsen til ansvar for, at denne væsentlige fejl ikke blev opdaget på dette tidspunkt eller senere.

TAS havde således på tidspunktet for overflytningen af tilskudsadministrationen til styrelsen været i brug siden 2008, og når der ikke ifølge vores oplysninger var sat spørgsmål ved, hvorvidt systemet helt grundlæggende understøttede lovlige tilskudsforvaltning, var der heller ikke indikationer af, at hele TAS-systemet skulle ses efter i sømmene. Hertil kommer, at der rent faktisk i perioden blev taget flere initiativer vedrørende it-understøttelsen, jf. nærmere nedenfor.

Af en håndakt til ministermøde den 10. december 2015 fremgår, at Socialstyrelsen tog initiativ til en opgradering af TAS i januar 2016. Udover, at der løbende blev foretaget opgraderinger af TAS, kan det heller ikke i den sammenhæng bebrejdes Socialstyrelsen, at hverken denne eller senere opgraderinger opfangede de kontrolsvagheder, som konstateret af PwC⁶¹².

Baseret på de identificerede svagheder er det således også PwC's formodning, at kontrolsvaghederne ud over den væsentlige kontrolsvaghed nr. 1 har eksisteret siden implementeringen af TAS, hvilket som netop nævnt så meget desto mere betyder, at Socialstyrelsen ikke ved overtagelsen af systemet i tilsvarende drift kan drages til ansvar for grundlæggende mangler. Samtidig erindres, at PwC flere steder i rapporten har nævnt, at kontrolmiljøet blev forbedret i nærværende periode.

⁶¹² PwC's rapport, pkt. 1.30

I 2015 blev arbejdet med bekendtgørelser for hver ansøgningspulje påbegyndt.⁶⁰³ Samtidig hermed indledtes en gennemgang af Rigsrevisionens beretninger, som blev vurderet af relevans for tilskudsområdet med det formål at identificere behov for yderligere tiltag.⁶⁰⁴

For så vidt angår sidstnævnte, henvises i øvrigt til ovenstående afsnit, hvor vi har gennemgået Rigsrevisionens bemærkninger, og i den sammenhæng nævnt det udaterede interne notat, som ikke i forbindelse med overdragelsen af tilskudsadministrationen gav indtryk af væsentlige udeståender i forhold til opfølgning på Rigsrevisionens tidligere bemærkninger.

Ud over fokus ved overleveringen af opgaven måtte Socialstyrelsen herefter også som udgangspunkt kunne lægge til grund, at departementet, der havde varetaget tilskudsopgaven i perioden 2010 - august 2015, loyalt og retvisende havde fulgt op på Rigsrevisionens tidligere bemærkninger. Vi har imidlertid ikke i tilstrækkeligt omfang modtaget den fornødne dokumentation til at kunne konstatere, i hvilket omfang der rent faktisk var blevet fulgt op eller i hvert fald forsøgt fulgt op.

For så vidt angår Socialstyrelsens opfølgning på de af Rigsrevisionen fremkomne bemærkninger i perioden 2015-2018, henvises også til vores afsnit ovenfor, hvor vi til brug for vores vurdering har taget afsæt i PwC's rapport suppleret med en gennemgang af Rigsrevisionens beretninger og de af Socialstyrelsen afgivne svar.

Sammenfattende er det på baggrund af denne gennemgang vores vurdering, at Socialstyrelsen i væsentligt omfang har imødekommet Rigsrevisionens bemærkninger i perioden, og at Socialstyrelsen ikke har haft grund til at tro, at opfølgning på forudgående bemærkninger fra Rigsrevisionen har udestået. Med andre ord må det lægges til grund, at styrelsen loyalt og retvisende har besvaret Rigsrevisionens spørgsmål og efterlevet de afgivne bemærkninger.

Hertil kommer, at vi på baggrund af vores gennemgang af BN's mailboks har kunnet konstatere, at BN i væsentligt omfang har været kontaktperson i forbindelse med Rigsrevisionens besøg, herunder har forberedt materiale og fremsendt efterfølgende dokumentation. BN har således også i den sammenhæng haft mulighed for at skjule sine besvigelser og dertil hørende metoder, hvilket hverken Socialstyrelsen eller Rigsrevisionen har været opmærksomme på, da ingen ifølge vores oplysninger har haft mistanke om svindel og dermed heller haft ikke dette fokus.

Af særlig relevans for ansvarsvurderingen skal også nævnes det igangsatte arbejde i efteråret 2016 med foranalyse af tilskudsforvaltningens arbejdsgange og systemunderstøttelse og uddybende undersøgelse af samme i 2017 med efterfølgende implementering af

⁶⁰³ Afsluttet i første halvdel af 2016

⁶⁰⁴ Håndakt af 9. december 2015 til ministermøde den 10. december 2015

forbedringsforslag af både arbejdsgange i tilskudsadministrationen og it-understøttelsen, som vi har gennemgået i afsnittet om de skriftlige forretningsgange ovenfor.

Når dette arbejde er relevant for ansvarsvurderingen, er det fordi, det hermed kan konstateres, at Socialstyrelsen og departementet iværksatte og understøttede konkrete aktiviteter med det formål at forbedre både arbejdsgangene og it-systemunderstøttelse af tilskudsadministrationen.

Det kan i den forbindelse hverken bebrejdes Socialstyrelsen eller departementet, at undersøgelsens omfang med inddragelse af eksternt konsulentfirma undervejs blev revideret således, at der i stedet for større ændringer af TAS, særligt i forhold til implementering af reel funktionsadskillelse, blev fokuseret på at identificere forbedringer af den daværende it-løsning som følge af det snarlige udbud. Konsulentfirmaet afdækkede således heller ikke den fundamentale kontrolsvaghed i form af manglende funktionsadskillelse eller de øvrige af PwC identificerede kontrolsvagheder.

I fortsættelse af dette arbejde iværksatte Socialstyrelsen også et samarbejde med Deloitte i efteråret 2017 for en gennemgang af styrelsens økonomiprocesser, herunder regnskabsinstrukserne, hvilket også var en konkret opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger. Den reviderede regnskabsinstruks fik virkning fra april 2018.

Den 27. januar 2017 havde BN været 40 år i statens tjeneste. Henset til, at BN efter udmeldingen om udflytningen til Odense ifølge det oplyste ydede en ekstraordinær indsats, var der ikke noget at sige til, at der blev udarbejdet en flot indstilling i den anledning, og

[REDACTED]

Udover de allerede nævnte projekter i 2017 fortsatte Socialstyrelsen også på anden vis med at fokusere på den oprindelige målsætning, som blev udmeldt ved omorganiseringen i form af korrekt, effektiv og gennemsigtig tilskudsforvaltning. Der var således blandt andet en række strategiske projekter forankret i Center for Økonomi og tilskudsforvaltning⁶⁰⁵.

Vi har ved gennemgangen af BN's mailboks set en række eksempler primært i 2017 på, at BN har begået "fejl" i sagsbehandlingen, som muligvis har haft sammenhæng med hendes besvigelser. I de tilfælde, hvor kollegaer har opdaget "fejlen", har BN haft forklaringer på det passerede og hurtigt fået rettet op. Når det tages i betragtning, at BN var en meget erfaren medarbejder, kan det for så vidt ikke undre, at kollegaerne troede på hendes forklaringer, ligesom hun selv var hurtig til at rette op. Vi har derfor heller ikke grundlag for at konstatere,

⁶⁰⁵ Modtaget oversigtsbilag med beskrivelse af seks projekter i 2017

at nogle medarbejdere på et givent funktionsniveau har tilsidesat deres forpligtelser i denne sammenhæng.

Da svindlen blev opdaget i september 2018, var BN derimod ikke på arbejdet, og kunne derfor ikke gøre forsøg på at bortforklare.

Om den konkrete udmøntning af departementets tilsynspligt i nærværende periode henvises i øvrigt til afsnittet om det førte tilsyn i nærværende periode ovenfor, hvoraf blandt andet fremgår, at der løbende har været afholdt møder mellem de respektive ledelser, hvorunder tilskudsadministrationens arbejde har været drøftet, og der er foretaget opfølgning af de årlige resultatplaner. Ledende nuværende og tidligere ansatte i Socialstyrelsen og departementet har oplyst, at der ikke på noget tidspunkt har været mistanke om, at en medarbejder i styrelsen havde mulighed for at svindle med tilskudsmidlerne.

Sammenfattende kan det på baggrund af det modtagne materiale konstateres, at der i perioden fra august 2015 til 2018 har været arbejdet målrettet på at *"nytænke og effektivisere puljestyringen."* Der blev i perioden iværksat betydelige initiativer i den forbindelse. Disse initiativer var imidlertid ikke fokuseret på interne besvigelser, men bl.a. på de kundevendte processer, egne processer og administrationen i øvrigt. De 13 kontrolsvagheder, der påpeges af PwC, formodes af PwC ikke at være opstået i denne periode.

Baggrunden for, at der ikke var fokus på interne besvigelser, må antages at være, at der ikke i perioden var nogen mistanke overhovedet om, at der forelå sådanne besvigelser, ligesom der heller ikke i øvrigt var forhold, der gav anledning til at rette særligt fokus på at undgå kriminelle interne besvigelser.

Hertil kommer, at der i perioden fra 2015-2018 kan konstateres en meget betydelig nedgang i de beløb, BN overførte til egne konti. Det er en nærliggende antagelse, at det ændrede kontrolmiljø har haft en betydning for, at svindlen i perioden ligger på et meget lavere niveau end tidligere. Mere end 97 % af svindlen er således foregået forud for denne periode, og for 2017-2018 under 0,5 % af den samlede besvigelse.

Selvom der ikke i perioden fra 2015-2018 har været etableret kontrolfunktioner eller funktionsadskillelser, der kunne hindre besvigelserne, er det ikke efter vores mening muligt at placere et tjenstligt ansvar herfor hos de funktioner, der i denne periode beskæftigede sig med tilskudsadministrationen eller det departementale tilsyn. Der var således i vidt omfang tale om nedarvede kontrolsvagheder, der ikke uden videre lod sig afdække, og der var en række andre udfordringer med tilskudsadministrationen, som Socialstyrelsen arbejdede med i betydelig grad.

KØBENHAVN

Vester Farimagsgade 23
DK-1606 København V

AARHUS

Åboulevarden 46
DK-8000 Aarhus C

WWW.KAMMERADVOKATEN.DK