



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**November 2022
– 4/2022**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Kulturministeriets forvaltning af hjælpe- pakker under COVID-19

4/2022

Beretning om

Kulturministeriets forvaltning af hjælpe- pakker under COVID-19

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2022

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2023.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-779-8
ISBN online 978-7434-780-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19

Megen aktivitet i det danske samfund blev lukket ned i dele af 2020 og 2021 for at inddæmme smitteudbruddet af COVID-19. Nedlukningerne ramte også kulturlivet. Som følge heraf indførte Folketinget hjælpepakker på kulturområdet, som Kulturministeriet har forvaltet.

Denne beretning handler om Kulturministeriets forvaltning af de 3 største hjælpepakker, hvor der i perioden 2020-2021 blev udbetalt i alt knap 1,3 mia. kr. De 3 hjælpepakker var en midlertidig kunststøtteordning rettet mod kunstnere, en aktivitetspulje til publikumsrettede kulturaktiviteter og en pulje til refusion af rabat på billetter og deltagerbetaling for kultur- og idrætsaktiviteter.

Statsrevisorerne finder, at Kulturministeriets kontroller har været meget utilfredsstillende. Hverken før- eller efterkontroller har i tilstrækkelig grad minimeret risikoen for fejludbetalinger og svig. Ministeriets udvælgelse og prioritering af kontrolsager med identificeret risiko har heller ikke været tilfredsstillende eller rettidig. Kontrollen af en væsentlig del af sagerne er indtil videre forsinket med 8 måneder i forhold til den frist, der fremgår af aktstykkerne.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Kulturministeriet har ændret tildelingskriteriet og udvidet ansøgerkredsen på Kunststøtteordningen i strid med det, Folketinget har vedtaget.

Statsrevisorerne konstaterer, at udskydelsen af særligt efterkontrollen af de risikable sager indebærer risiko for, at nogle modtagere uberettiget kan have modtaget støtte, som det kan være vanskeligt for staten at få tilbagebetalt.

Statsrevisorerne

14. november 2022

Troels Lund Poulsen
Leif Lahn Jensen
Mette Abildgaard
Sophie Løhde
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli

Statsrevisorerne konstaterer, at Kulturministeriet på kort tid har implementeret hjælpepakkerne til kulturlivet og samlet set har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstider.

Statsrevisorerne finder det imidlertid særligt utilfredsstillende:

- At Kulturministeriet i overvejende grad har bygget sin kontrol på tro og love-erklæringer og på materiale, som ansøgerne selv har produceret, uden at sikre sig yderligere dokumentation. Ministeriet har således ikke i tilstrækkelig grad designet et sikkert og sammenhængende kontrolsetup og har ikke i tilstrækkelig grad udnyttet mulighederne for brug af registerdata, automatiske kontroller mv.
- At Kulturministeriet ikke har indhentet tilstrækkelig dokumentation fra ansøgere i forhold til tildelingskriterier for udbetalte beløb under 500.000 kr.
- At Kulturministeriet for størstedelen af de sager, som er udtaget til udvidet kontrol, ikke har overholdt aktstykkernes frist for efterkontrol – heller ikke i sager med mistanke om svig. Det gælder for 70 % af sagerne på kunststøtteordningen og for 61 % af sagerne på aktivitetspuljen.
- At Kulturministeriet kun har gennemført kontrol i 11 ud af 120 sager, som var udtaget til udvidet kontrol før den generelle efterkontrol.
- At Kulturministeriet ikke har dokumenteret de risikovurderinger og faglige skøn, der måtte have ligget til grund for udvælgelse og prioritering af risikofyldte sager i den udvidede kontrol.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19	10
2.1. Kulturministeriets kontroller	10
2.2. Kulturministeriets opfølgning på risikofyldte sager, der er udtaget til udvidet kontrol	26
2.3. Kulturministeriets sagsbehandlingstid	30
Bilag 1. Metodisk tilgang	33
Bilag 2. Ordliste	39

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Joy Mogensen: juni 2019 - august 2021

Ane Halsboe-Jørgensen: august 2021 -

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Danmark blev i foråret 2020 ramt af en COVID-19-pandemi, som resulterede i, at aktiviteten i det danske samfund blev lukket ned i dele af 2020 og 2021. Nedlukningerne påvirkede også kulturlivet.

Folketinget indførte hjælpepakker for at afbøde de økonomiske tab og andre konsekvenser af pandemien, men også for at holde hånden under og genstarte kulturlivet efter nedlukningerne. Hjælpepakkerne var rettet mod enkeltpersoner såvel som virksomheder og bureauer. Da den første nedlukning blev indført i foråret 2020, var der uvished om, hvor længe nedlukningen ville vare, og hvordan den videre udvikling af pandemien ville blive. Hjælpepakkerne er derfor efterfølgende justeret ad flere omgange.

Kulturministeriet har været ansvarlig for forvaltningen af hjælpepakkerne på kulturområdet. På grund af den hastighed, hvormed ordningerne blev konstrueret og skulle udbetales, måtte der i administrationen og udbetalingen af støtte ske en vis afvejning mellem hurtig udbetaling og kontrol.

Kulturministeriet gav i perioden marts 2020 - marts 2022 tilsagn om ca. 3,2 mia. kr. i støtte til kulturlivet fordelt på 44 ordninger. Rigsrevisionen undersøger i denne beretning Kulturministeriets forvaltning af de 3 største COVID-19-hjælpepakker i perioden 2020-2021. Der er tale om:

- Midlertidig kunststøtteordning for kunstnere med kombineret A- og B-indkomst (herefter Kunststøtteordningen)
- Aktivitetspulje til kulturaktiviteter (herefter Aktivitetspuljen)
- Pulje til refusion for rabat på billetter og deltagerbetaling for kultur- og idrætsaktiviteter (herefter Billetrefusionsordningen).

Kulturministeriet udbetalte i alt knap 1,3 mia. kr. i støtte på de 3 ordninger i undersøgelsesperioden, hvilket udgør ca. 40 % af de ca. 3,2 mia. kr., der er udbetalt på tværs af alle ministeriets 44 ordninger.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af de 3 største COVID-19-hjælpepakker. Vi har undersøgt følgende 3 forhold:

- om Kulturministeriet har gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte
- om Kulturministeriet har fulgt systematisk og rettidigt op på risikofyldte sager i den udvidede kontrol
- om Kulturministeriet har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker.

Rigsrevisionen har tidligere afgivet *beretning om Erhvervsministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19 fra 2021*, som omhandlede de 3 største hjælpepakker på Erhvervsministeriets område, samt *beretning om sygehusberedskabet før og under 1. smittebølge af COVID-19 fra 2022*, som handlede om, hvorvidt sygehusberedskabet var forberedt på en pandemi.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse i november 2021.

Kulturministeriet er ikke enig i Rigsrevisionens vurdering af ministeriets forvaltning af ordningerne, herunder vurderingen af ministeriets kontrolsetup og behandling af risikofyldte sager. Rigsrevisionen har afspejlet Kulturministeriets synspunkter i beretningen og har i den forbindelse også beskrevet de forbedringer i ministeriets praksis for dokumentation og kontrol, der er sket i løbet af undersøgelsesperioden.



Hovedkonklusion

Kulturministeriets forvaltning af de 3 største COVID-19-hjælpepakker har ikke været tilfredsstillende. Ministeriet har inden for en kort periode implementeret hjælpepakkerne og sikret en sagsbehandlingstid, der overordnet set lever op til egne målsætninger. Men ministeriets kontroller har været utilfredsstillende. Konsekvensen er en øget risiko for, at der er ansøgere, der har modtaget uberettiget støtte, som kan være vanskelig for staten at få tilbagebetalt.

Kulturministeriet har ikke gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte

Kulturministeriet har ikke i tilstrækkeligt omfang indhentet dokumentation for flere centrale tildelingskriterier for udbetalte beløb under 500.000 kr. på de 3 ordninger, herunder kriterier for støttebeløbets størrelse. Rigsrevisionen vurderer derudover, at ministeriet har fejladministreret et tildelingskriterie på Kunststøtteordningen ved at udvide ansøgerkredsen på baggrund af en puljebeskrivelse. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kulturministeriet i sager, hvor der udbetales 500.000 kr. eller derover, kan anse det for godtgjort, at modtagerne lever op til tildelingskriterierne, fordi der her skal medsendes en revisorerklæring.

Kulturministeriet har i udgangspunktet bygget sin kontrol på tro og love-erklæringer og ansøgers egenproducerede materiale både i før- og efterkontrollen. En utilstrækkelig førkontrol opvejes således ikke af en tilstrækkelig efterkontrol. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i både før- og efterkontrollen har indhentet yderligere oplysninger fra ansøgere ved behov. Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte sager viser, at disse oplysninger i overvejende grad består af svar på spørgsmål og yderligere egenproduceret materiale. Ministeriets praksis for dokumentation er forbedret i den periode, hvor Rigsrevisionen har gennemført undersøgelsen. Ministeriet er bl.a. begyndt at anvende registerdata i sin efterkontrol og har skærpet enkelte dokumentationskrav på Aktivitetspuljen.

Kulturministeriet har ikke fulgt systematisk og rettidigt op på risikofyldte sager i den udvidede kontrol

Undersøgelsen viser, at hovedparten af sagerne, der er udtaget til udvidet kontrol, først bliver gennemgået i forbindelse med den generelle efterkontrol. Kulturministeriet har for 70 % af de sager på Kunststøtteordningen, der har været udvalgt til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen, udskudt efterkontrollen og dermed også den udvidede kontrol foreløbig 8 måneder. Dette er sket på trods af, at fristen for efterkontrol fremgår af aktstykkerne, og at der i nogle af sagerne er mistanke om svig. Det samme gør sig gældende for 61 % af sagerne på Aktivitetspuljen. Ministeriet har ikke systematisk udvalgt og prioriteret sin gennemgang af sager i forbindelse med den udvidede kontrol, men har udført udvidet kontrol af 11 ud af 120 sager før den generelle efterkontrol. Kulturministeriet har ikke dokumenteret egne risikovurderinger og faglige skøn i den forbindelse. Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet – særligt på grund af den udskudte efterkontrol – mere systematisk burde have afdækket, om den udvidede kontrol skulle være foretaget tidligere.

Kulturministeriet har samlet set levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker

På Kunststøtteordningen er 56 % af alle sager behandlet inden for målsætningerne, mens det for de 2 øvrige ordninger er 95 % og derover. Kulturministeriets målsætninger om sagsbehandlingstid har været ambitiøse, og de tidsmæssige overskridelser har været begrænsede.

1.2. Baggrund

2. Kulturministeriet, med Slots- og Kulturstyrelsen som udførende myndighed, har siden den første nedlukning i foråret 2020 tilrettelagt og udmøntet 44 COVID-19-hjælpepakker. Der er tale om ordninger med forskellige formål og store forskelle i, hvor mange midler der er blevet udbetalt. Vi har undersøgt de 3 største ordninger, dvs. hvor de samlede udbetalte beløb har været størst. Tabel 1 viser omfanget af ansøgninger og udbetalt støtte på de 3 ordninger i undersøgelsesperioden. Både Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen er blevet forlænget ad flere omgange.

Tabel 1
Udbetalt støtte og antal ansøgninger på de 3 ordninger

	Støtteperiode	Antal ansøgninger	Udbetalt beløb
Kunststøtteordningen	9. marts 2020 - 30. juni 2021	4.838 (3.989 godkendte)	210 mio. kr.
Aktivitetspuljen	1. september 2020 - 31. august 2021	2.002 (1.757 godkendte)	763 mio. kr.
Billetterefusionsordningen	27. juni - 9. august 2020	312 (275 godkendte)	287 mio. kr.
I alt		7.152 (6.021 godkendte)	1.260 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at Kulturministeriet modtog ca. 7.200 ansøgninger om støtte på de 3 ordninger, og at ministeriet samlet har udbetalt næsten 1,3 mia. kr. i støtte på tværs af ordningerne.

3. Formålene med og tildelingskriterierne for de 3 ordninger er fastsat i aktstykker, som Finansudvalget vedtog i løbet af 2020. Formålet med ordningerne fremgår af figur 1.

Figur 1
Formålene med de 3 største ordninger



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Aktstykker

Aktstykker vedtages i Finansudvalget og består hovedsageligt af bevillings- og disponeringsansøgninger, som gør det muligt for ministeren at bruge midler, som ikke allerede er afsat på finansloven. Aktstykker vil ofte bemyndige ministeren til at fastsætte nærmere regler via bekendtgørelser. Aktstykkerne vedtages ved lov efter finansårets udløb gennem tillægsbevillingsloven.

Tildelingskriterier

Tildelingskriterier er de kriterier på de enkelte ordninger, som skal være opfyldt, for at ansøgerne er berettigede til kompensation. Tildelingskriterierne er defineret i aktstykker og bekendtgørelser.

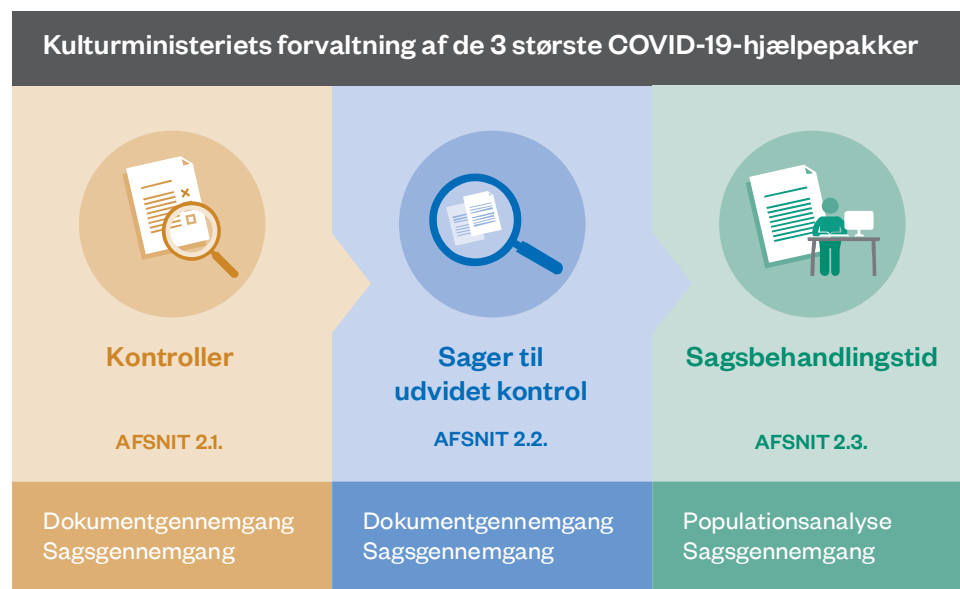
Ansøgere til Kunststøtteordningen var bl.a. forfattere, musikere og komikere. Til Aktivitetspuljen bestod ansøgerkredsen bl.a. af spillesteder og teatre, mens ansøgere til Billetrefusionsordningen primært var museer, zoologiske haver o.l.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier og metode

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af de 3 største COVID-19-hjælpepakker. For at besvare dette har vi gennemført 3 delanalyser, som hver afdækker forskellige dele af forvaltningen. Figur 2 viser undersøgelsens 3 delanalyser og de revisionshandlinger, som vi har gennemført.

Figur 2
Undersøgelsens 3 delanalyser



Kilde: Rigsrevisionen.

5. I *afsnit 2.1.* undersøger vi, om Kulturministeriet har gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte. Sikkerheden skal vejes op imod bl.a. væsentlighed, risiko, sagsbehandlingstid og resurseforbrug.

Udbetaling af kompensation og støtte fra de 3 største ordninger er i vidt omfang baseret på et forventet indkomsttab (Kunststøtteordningen), forventede omkostninger i forbindelse med afholdelse af kulturaktiviteter (Aktivitetspuljen) og forventet rabat på entrébilletter til kulturaktiviteter og events (Billetterefusionsordningen). Kontrol af ordningerne forudsætter derfor en efterkontrol af, om kompensationsmodtagere har været berettiget til støtte, og om de har modtaget det korrekte beløb, som ellers skal efterreguleres. Det samlede kontrolsetup er effektivt, hvis Kulturministeriet gennemfører en tilstrækkelig og relevant efterkontrol.

I *afsnit 2.2.* undersøger vi, om Kulturministeriet har fulgt systematisk og rettidigt op på risikofyldte sager, der er udtaget til udvidet kontrol. Dvs. fx sager, hvor ministeriet har vurderet, at ansøger måske ikke opfylder indkomstkrauet, tilhører målgruppen, eller hvor der er risiko for, at ansøger forsøger at begå svig.

I *afsnit 2.3.* undersøger vi, om Kulturministeriet har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker. Ministeriet har fastsat ambitiøse sagsbehandlingstider, der skulle sikre en hurtig udbetaling af støtten.

6. Det revisionskriterie, der omhandler kontroller (afsnit 2.1.), tager udgangspunkt i de kriterier for at modtage støtte, der er opstillet i aktstykkerne for ordningerne, og de krav til kontrol, der er specificeret i regnskabsbekendtgørelsen. Regnskabsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i statsregnskabsloven. Alle offentlige myndigheder skal ifølge regnskabsbekendtgørelsens § 46 føre kontrol med, at der findes et bilag, at bilaget og dermed udgiften er korrekt, at de i bilaget nævnte ydelser er leveret, og at de rigtige procedurer er fulgt i forbindelse med afholdelse af udgifter, hvis der ikke sker en direkte modydelse. I forbindelse med de 3 største ordninger modtager ministerierne generelt ikke en modydelse fra ansøgerne for udbetalingen af kompensation og støtte. Regnskabsbekendtgørelsen foreskriver desuden, at offentlige myndigheder skal fastlægge deres kontrolsetup under hensyntagen til væsentlighed og risiko, jf. boks 1.

Boks 1

Regnskabsbekendtgørelsens § 46

Stk. 1. De regnskabsførende institutioner skal foretage en forsvarlig forvaltning af udgifter og indtægter. Forretningsgange og interne kontroller i forbindelse hermed skal fastlægges i regnskabsinstruksen under hensyntagen til væsentlighed og risiko.

Stk. 4. Godkendelse af udgifts- og indtægtsbilag omfatter bilagets materielle og økonomiske indhold, i hvilken forbindelse der skal føres kontrol med, at de i bilaget nævnte varer, ydelser mv. er leveret, og at bilaget er korrekt. Hvor der ikke foreligger en direkte modydelse, skal der ved godkendelsen føres kontrol med, at grundlaget for udgiften/indtægten er korrekt, og at de fastlagte arbejdsgange og procedurer er fulgt, samt at bilaget er korrekt.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 116 af 19. februar 2018 om statens regnskabsvæsen mv.

Projektilskudsbekendtgørelsen

Kulturministeriet anvender i forbindelse med efterkontrollen af COVID-19-hjælpepakker ministeriets projektilskudsbekendtgørelse. Bekendtgørelsen fastsætter krav til modtagernes afrapportering samt til ministeriets brug af stikprøver i efterkontrollen.

Der er i de respektive aktstykker for ordningerne ikke givet dispensation til at fravige regnskabsbekendtgørelsen eller defineret andre regler for Kulturministeriets kontrol.

- Aktstykke 144 om Kunststøtteordningen specificerer, at ordningen administreres efter Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 1479 af 22. december 2014 om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud (projektilskudsbekendtgørelsen). Denne bekendtgørelse fastsætter dog primært krav til kompensationsmodtager og kompensationsmodtagers ansøgningsmateriale og ikke til ministeriets kontrol. Af aktstykket fremgår det også, at kontrollen af ansøgninger i videst muligt omfang skal flygte med principperne fra Erhvervsministeriets kompensationsordninger, og at kulturministeren kan fastsætte nærmere regler for støtte, herunder tilsyn og kontrol. Ministeriet har dog ikke fastsat nærmere regler.
- Aktstykke 310 om Aktivitetspuljen giver tilsvarende kulturministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for tilskud, herunder tilsyn og kontrol. Kulturministeriet har på denne baggrund udstedt en bekendtgørelse i juli 2022, der bemyndiger ministeriet til at anvende projektilskudsbekendtgørelsen i administrationen af Aktivitetspuljen. Som nævnt fastsætter denne bekendtgørelse primært krav til kompensationsmodtager og ikke til ministeriets tilsyn og kontrol.
- Aktstykke 247 om Billetrefusionsordningen fastslår, at Kulturministeriet skal foretage stikprøvekontroller, men der fremgår ikke yderligere omkring kontrolsetuppet.

Det revisionskriterie, der omhandler sager, der er udtaget til udvidet kontrol (afsnit 2.2.), tager udgangspunkt i, om Kulturministeriet udvælger og prioriterer kontrollen i henhold til sin egen risikovurdering og de tidsfrister, der er fastsat i relevante aktstykker. Revisionskriteriet om sagsbehandlingstid (afsnit 2.3.) tager udgangspunkt i ministeriets målsætninger for sagsbehandlingstid.

7. Undersøgelsen er metodisk baseret på en gennemgang af Kulturministeriets kontrolsetup, som fremgår af interne sagsbehandlervejledninger og tjeklister. Vi har som supplement hertil gennemgået ansøgningsmateriale og sagsbehandling af 15-30 sager på hver af de 3 ordninger for at øge vores forståelse af setuppet, se hvilken dokumentation ministeriet i praksis indhenter i sagsbehandlingen og identificere mulige kilder til fejl. Der er ikke tale om en repræsentativ stikprøve, men sagerne er dog tilfældigt udvalgt.

Afsnit 2.3. beror på en dataanalyse af den fulde population af ansøgninger på de 3 ordninger. Vi har foretaget relevante afgrænsninger ud fra det data, vi har modtaget fra Slots- og Kulturstyrelsen.

8. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

9. Undersøgelsen er afgrænset til de 3 største, dvs. mest økonomisk væsentlige ordninger på Kulturministeriets område i perioden marts 2020 - august 2021. Vi ser dermed ikke på ministeriets generelle tilskudsforvaltning. I afsnittet om udvidet kontrol, herunder efterkontrol, fokuserer vi udelukkende på sager fra 2020, hvor ansøger har fået udbetalt støtte, fordi det er disse sager, vi, jf. aktstykkerne, må forvente, at ministeriet har afsluttet kontrollen af.

Kunststøtteordningen blev genåbnet i perioden 1. december 2021 - 28. februar 2022. Denne kortvarige genåbning af ordningen indgår ikke i undersøgelsen.

I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19

10. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af de 3 største COVID-19-hjælpepakker – Kunststøtteordningen, Aktivitetspuljen og Billetrefusionsordningen – i perioden marts 2020 - august 2021. På tværs af de 3 ordninger har vi undersøgt, om Kulturministeriet har gennemført kontroller, har fulgt systematisk og rettidigt op på risikofyldte sager samt har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid.

2.1. Kulturministeriets kontroller

11. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet har gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte. Vi har lagt vægt på, om ministeriet for alle tildelingskriterier har kontrolleret de relevante forhold vedrørende ansøgeren og ansøgningen. Vi har også lagt vægt på, om ministeriet har indhentet dokumentation og benyttet eksisterende datakilder i den udstrækning, det har været relevant og muligt i kontrollerne.

Grunddokumentation

Ved grunddokumentation forstås vi fx kontrakter, udtræk fra regnskabssystemer eller årsopgørelser fra Skattestyrelsen.

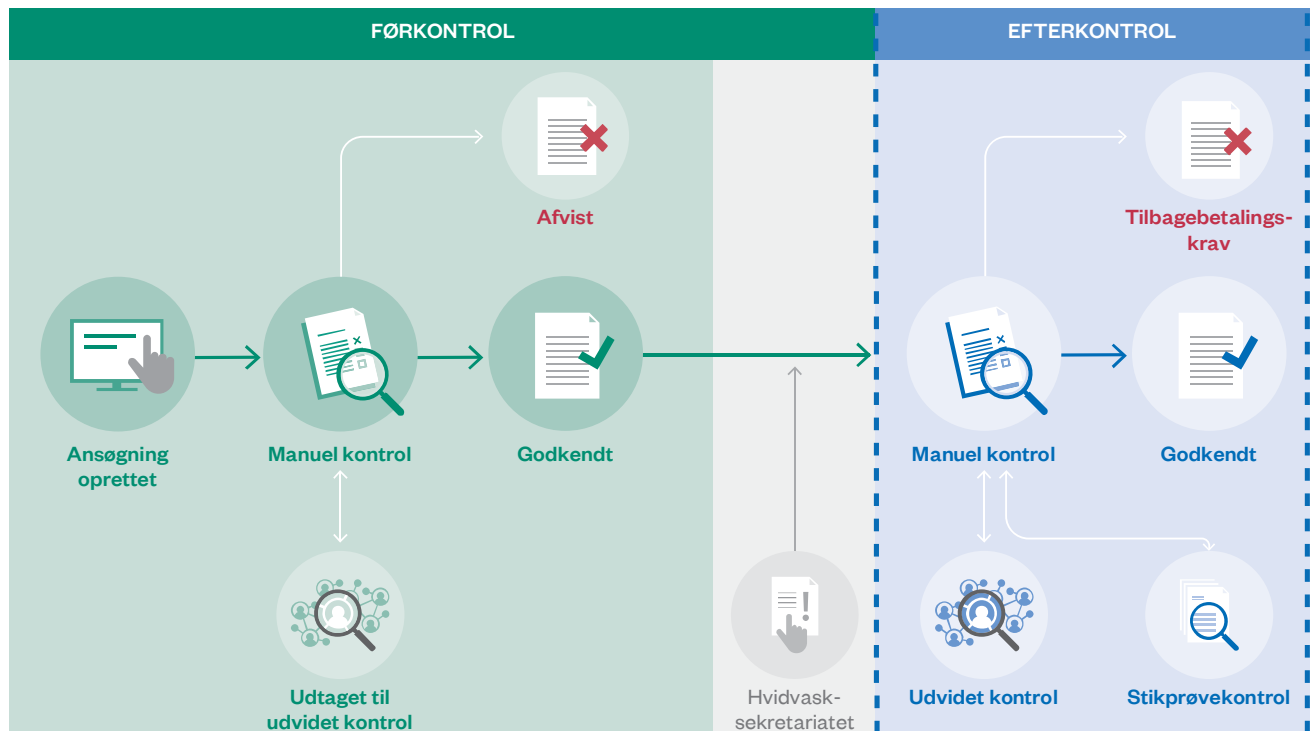
12. Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke har gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte. For flere tildelingskriterier har ministeriet ikke indhentet grunddokumentation, fx kontrakter og årsopgørelser, selv om det var relevant og muligt. Ministeriet har i udgangspunktet bygget sin kontrol på tro og loveerklæringer og egenproduceret materiale fra ansøgerne. Ministeriets praksis for at indhente dokumentation er forbedret i den periode, hvor Rigsrevisionen har gennemført undersøgelsen. Ministeriet er bl.a. begyndt at anvende registerdata i sin efterkontrol og har skærpet enkelte dokumentationskrav for Aktivitetspuljen.

Kulturministeriets kontrolsetup

13. I Rigsrevisionens beretning om Erhvervsministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19 fra 2021 undersøgte vi, om Erhvervsministeriet havde designet et sammenhængende kontrolsetup, der kunne tilgodese en tilstrækkelig kontrol af ansøgninger. Ministeriet havde valgt en model, hvor førkontrollen så vidt muligt var databaseret, byggede på offentlige registre og var baseret på principper om væsentlighed og risiko, frem for at stille krav om alternative former for dokumentation. Med andre ord sørgede Erhvervsministeriet for at indhente grunddokumentation fra offentlige registre i førkontrollen i den udstrækning, det var muligt. Ministeriet foretog en række automatiske kontroller af denne dokumentation med henblik på at identificere risici og finde eventuelle svigmønstre. Afhængigt af udfaldet af de automatiske kontroller blev en ansøgning enten godkendt, udtaget til manuel kontrol eller udtaget til udvidet kontrol. I både den manuelle kontrol og den udvidede kontrol gennemgik sagsbehandlere systematisk grunddokumentation, fx årsopgørelser og momsindberetninger. Erhvervsministeriet gennemførte desuden en såkaldt machine learning-kontrol som et supplement til de automatiske kontroller. Formålet med dette var at finde eventuelle svigmønstre på baggrund af en række baggrundsdata. Rigsrevisionen vurderede, at Erhvervsministeriet havde designet kontroller, der i overvejende grad sikrede, at kun berettigede virksomheder fik adgang til kompensation, og at ministeriet havde gennemført kontroller, der i nogen grad sikrede, at kun virksomheder, der levede op til tildelingskriterierne, fik udbetalt kompensation.

14. Kulturministeriets kontrolsetup fremgår af figur 3.

Figur 3
Kulturministeriets kontrolsetup



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Slots- og Kulturstyrelsen.

15. Kulturministeriet har designet et kontrolsetup bestående af en førkontrol i forbindelse med behandlingen af ansøgninger, inden der udbetales støtte, og en efterkontrol efter støtteperiodens afslutning. Begge kontroller indebærer manuel sagsbehandling. Ministeriets førkontrol har til formål at afdække, om ansøger lever op til tildelingskriterierne på ordningerne på baggrund af de oplysninger, der er tilgængelige på ansøgningstidspunktet, dvs. inden støtten udbetales. Efterkontrollen udføres, efter kompensations- eller støtteperioden er overstået. Formålet er at afdække, om kompensationsmodtageren var berettiget til støtte, og om beløbet skal op- eller nedjusteres. Hvis en kompensationsmodtager alligevel ikke er berettiget til støtte, sender Slots- og Kulturstyrelsen et fuldt tilbagebetalingskrav. I forbindelse med efterkontrollen foretager ministeriet også en stikprøvekontrol. Stikprøvens størrelse er på min. 5 % af de sager, hvor der er givet tilsagn på under 100.000 kr.

Endelig kan Kulturministeriet udtage en sag til udvidet kontrol, hvis der er mistanke om, at modtageren fx ikke opfylder indkomstkrauet, ikke tilhører målgruppen eller forsøger at begå svig. Sager kan udtages til udvidet kontrol i førkontrollen, i efterkontrollen eller på baggrund af eksterne indberetninger fra Hvidvasksekretariatet under Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet. Udvidet kontrol behandles særskilt i afsnit 2.2. Ministeriet har udtaget 13 % af sagerne på Kunststøtteordningen, 10 % af sagerne på Aktivitetspuljen og 27 % af sagerne på Billetrefusionsordningen til udvidet kontrol.

16. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet i designet af kontrolsetuppet har vurderet, at automatiske kontroller ikke ville have været tilstrækkelige. Efter ministeriets vurdering er der i højere grad behov for manuel, faglig behandling af ansøgninger på kulturområdet, fordi konkrete faglige vurderinger er et gennemgående og centralt vilkår i sagsbehandlingen. Samtidig skulle der som nævnt ske en vis afvejning mellem hurtig udbetaling og kontrol. Vi anerkender, at Kulturministeriets ordninger har en anden udformning og volumen end Erhvervsministeriets, at der er forskelle i ordningerne imellem og et hensyn til hurtig udbetaling. Men når ministeriet vælger ikke at supplere de konkrete faglige vurderinger med automatiske kontroller, vil der være øget behov for, at ministeriet indhenter og gennemgår grunddokumentation i den manuelle kontrol.

17. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet i sin kontrol har taget udgangspunkt i de krav, der er formuleret til kompensationsmodtagers afrapportering i ministeriets projektilskudsbekendtgørelse. Vi kan på baggrund af vores sagsgennemgang bekræfte dette. Ministeriets krav til afrapportering er vist i tabel 2.

Tabel 2**Krav til tilskudsmodtagers afrapportering i forbindelse med efterkontrollen**

Tilsagnsbeløb: under 100.000 kr.	Tilsagnsbeløb: 100.000-499.999 kr.	Tilsagnsbeløb: 500.000 kr. eller derover
<ul style="list-style-type: none"> Tro og love-erklæring om, at tilskud er anvendt efter formålet, og betingelserne for tilskuddet i øvrigt er opfyldt. 	<ul style="list-style-type: none"> Regnskabsskabelon, som er et selvudfyldt excelark med fx udgiftsposter til afholdelse af en aktivitet. Beretning om, hvordan tilskuddet er brugt, som underskrives af en regnskabskyndig. Den regnskabskyndige erklærer også, at regnskabet er gennemgået og kontrolleret i overensstemmelse med projekttilskudsbeholdtgørelsen (bek. nr. 1479 af 22. december 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Regnskabsskabelon, som er et selvudfyldt excelark med fx udgiftsposter til afholdelse af en aktivitet. Revisorerklæring.

Kilde: Bekendtgørelse om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud fra Kulturministeriet, 2014.

Det fremgår af tabel 2, at kravene til kompensationsmodtager ændrer sig afhængigt af beløbsstørrelse, men ikke indebærer, at der medsendes grunddokumentation. Tilsvarende ændrer Kulturministeriets kontrolsetup sig.

I det følgende gennemgår vi først Kulturministeriets kontrol af centrale tildelingskriterier på de 3 ordninger, som kan udledes af aktstykker mv. Herefter foretager vi en vurdering af kontrollerne på tværs af de 3 ordninger. Som nævnt baserer vores vurderinger af ministeriets kontrolsetup sig på regnskabsbekendtgørelsen.

Kulturministeriets kontrolsetup for de 3 ordninger

18. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet har gennemført kontroller af de enkelte tildelingskriterier i det omfang, det var relevant og muligt på tidspunktet for før- og/eller efterkontrol. Tildelingskriterierne, som fx kan være en overgrænse for ansøgerens indkomst, eller at ansøger skal være professionel kunstner, fremgår af aktstykker mv. Vi har også undersøgt, hvilken dokumentation ministeriet har indhentet for de enkelte kriterier på baggrund af ministeriets sagsbehandlervejledninger og vores egen sagsgennemgang. Der er ingen ordninger, hvor ministeriets kontroller har afdækket alle relevante kriterier tilstrækkeligt for alle beløbsstørrelser. Ministeriet har således ikke levet op til regnskabsbekendtgørelsens krav.

19. Beslutningen om, hvilke kriterier der skal kontrolleres henholdsvis før og efter udbetaling af støtte, samt hvad der udgør relevant dokumentation, bør altid afvejes under hensyn til væsentlighed, risiko, sagsbehandlingstid og resurseforbrug. Vores vurderinger skal derfor også ses i lyset af, at Kulturministeriets egne risikovurderinger konkluderer, at der er mellemhøj risiko (Aktivitetspuljen og Billetrefusionsordningen) og høj risiko (Kunststøtteordningen) for svig som følge af, at der er tale om en relativt ukendt ansøgerkreds.

Regnskabskyndig

Der er krav om, at en regnskabskyndig skal underskrive det indsendte regnskab, når en kompensationsmodtager har modtaget et beløb mellem 100.000 kr. og 499.000 kr. Ifølge Slots- og Kulturstyrelsen anvendes en regnskabskyndig som alternativ til en revisor, da kompensationsmodtager således kan spare både tid og penge. Der er ikke krav om, at en regnskabskyndig skal have en specifik uddannelse, men der er krav om, at den regnskabskyndige skal være uafhængig af projektet, herunder ikke være den, som har lavet regnskabet. Formålet er, at det er "andre øjne", der gennemgår projektet.

Kunststøtteordningen

20. Figur 4 viser de kriterier, som en ansøger skal leve op til for at modtage støtte fra Kunststøtteordningen. Farverne i figuren indikerer, om Kulturministeriet har kontrolleret det pågældende kriterie tilstrækkeligt i før- eller efterkontrollen.

Figur 4

Afdækning af tildelingskriterier på Kunststøtteordningen

Kriterie 6 for Kunststøtteordningen

Ansøgere kunne i perioden 1. september - 8. december 2020 kun søge Kunststøtteordningen, hvis de var ramt af mindst 1 af de 4 følgende restriktioner:

- forbud mod at holde åbent
- forsamlingsforbud (500 personer)
- grænselukninger
- Udenrigsministeriets rejsevejledninger.



Kilde: Rigsrevisionens afdækning af Kulturministeriets tildelingskriterier i relevante aktstykker mv. samt sagsgennemgang.

Det fremgår af figur 4, at Kulturministeriet har afdækket 4 ud af de 8 tildelingskriterier tilstrækkeligt (kriterie 1, 4, 5 og 8). Det fremgår videre, at ministeriet har afdækket 3 kriterier delvist (kriterie 2, 6 og 7), og at ministeriet ikke har afdækket 1 kriterie (kriterie 3).

21. Vores undersøgelse viser, at Kulturministeriet kun delvist har afdækket, om ansøger har A- og B-indkomst og skattepligtigt overskud fra kunstnerisk virke på 100.000 kr. - 800.000 kr. årligt (kriterie 2). Ministeriet krævede til og med den 10. marts 2021 dokumentation i form af ansøgers skatteoplysninger. Herefter har ansøger blot skullet underskrive på tro og love. Ministeriet har udvidet stikprøven fra 5 % til 10 % i forlængelse heraf. Stikprøveprocenten har således i hele perioden for efterkontrol været 10 %. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet alternativt kunne have benyttet skatteoplysninger fra Skattestyrelsen til at kontrollere opfyldelsen af dette kriterie for alle kompensationsmodtagere. Ministeriet er først begyndt at kontrollere sager på Kunststøtteordningen op imod data fra netop Skattestyrelsen og elndkomst ved behov fra foråret 2022.

Kulturministeriet har oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen stoppede med at indhente dokumentation, fordi det ikke tidligere havde givet anledning til mange afslag, eller der var set forsøg på at begå svig. Det er derfor ministeriets opfattelse, at der ikke er en risiko forbundet med at anvende tro og love-erklæringer i stedet for at indhente skatteoplysninger. Dette stemmer dog ikke overens med ministeriets generelle risikovurdering og regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at ansøgerfeltet løbende har ændret sig, og vurderer derfor, at ministeriet ikke bør forlade sig på tidligere erfaringer med ansøgerkredsen.

22. Rigsrevisionen vurderer, at kriteriet om, at ansøger som minimum skal have et tab på 30 % i A- og B-indkomst og skattepligtigt overskud fra kunstnerisk virke (kriterie 3), er blevet fejladministreret i forhold til hjemlen i aktstykke 144. Det følger efter Rigsrevisionens vurdering af aktstykket, at der skal være tale om et tab i personlig indkomst, dvs. indkomst, som udbetales til ansøgernes NemKonto, knyttet til ansøgers CPR-nummer. Kulturministeriet har imidlertid også gjort det muligt for ansøgere at ansøge om kompensation på baggrund af tabt omsætning i ansøgers selvstændige virksomhed (CVR-nr.). Boks 2 viser uddrag af aktstykke 144.

Boks 2

Uddrag af aktstykke 144

"Kunstnere, der som konsekvens af coronavirus forventer et tab i A- og B-indkomst og skattepligtigt overskud fra selvstændig virksomhed fra det kunstneriske virke på mindst 30 pct. i forhold til den forventede indkomst i perioden 9. marts til og med 8. juni 2020, kan få dækket 75 pct. af det forventede tab, dog maksimalt 23.000 kr. per måned."

Kilde: Aktstykke om midlertidig kunststøtteordning som følge af COVID-19, aktstykke 144 af 16. april 2020.

eIndkomst

eIndkomst er et register, der indeholder oplysninger om alle danskernes indkomst (løn, SU, dagpenge og pension). Over 150 myndigheder bruger eIndkomst.

Rigsrevisionen vurderer derudover, at Kulturministeriet ikke systematisk indhenter grunddokumentation for kriterie 3. I forbindelse med afrapporteringen skal kompensationsmodtageren erklære, at der ikke er sket væsentlige ændringer i forhold til det forventede tab angivet i ansøgningen, og i øvrigt sandsynliggøre sit tab. Dette kan fx ske via kontrakter og e-mails. I vores sagsgennemgang ser vi dog en praksis, hvor der i flere tilfælde kun foreligger delvis dokumentation for ansøgers tab.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet er uenig i, at kriteriet er fejladministreret. Ministeriet vurderer, at udmøntningen af aktstykket følger af Slots- og Kulturstyrelsens puljebeskrivelse. Ministeriet vurderer samtidig, at anvendelsen af omsætning som udgangspunkt for beregning af forventet tabt personligt overskud er den bedst egnede metode, fordi det giver den mest præcise beregning af kompensation. Ministeriet anerkender dog, at metodebeskrivelsen kunne være udfoldet i aktstykke 144.

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriet i sin fortolkning udvider den ansøgerkreds, der kan få kompensation. Dette kan man ikke retmæssigt gøre i en puljebeskrivelse, som har karakter af en vejledning vendt mod ansøgere. Rigsrevisionen har været i dialog med Skattestyrelsen, der bekræfter, at formuleringen i aktstykket alene vedrører et tab i personlig indkomst og altså ikke tabt omsætning i selvstændig virksomhed.

Konsekvensen af fejladministrationen kan være, at nogle ansøgere uberettiget har fået kompensation eller har opnået en højere kompensation. Boks 3 viser et eksempel på konsekvenserne ved, at ansøgere har kunnet søge på tabt omsætning i selvstændig virksomhed.

Boks 3

Kompensation på over 100 % af tabt personlig indkomst

En ansøger har søgt om kompensation på baggrund af en tabt omsætning på ca. 46.000 kr. og har modtaget ca. 34.000 kr. i kompensation. Ansøgers tab i personlig indkomst har imidlertid maksimalt været 33.000 kr., hvormed ansøger har opnået en kompensation på over 100 % af sit tab i personlig indkomst.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

23. Vores undersøgelse viser også, at Kulturministeriet samlet set ikke har afdækket tilstrækkeligt, om ansøgere, der søgte Kunststøtteordningen i perioden 1. september - 8. december 2020, var ramt af restriktioner (kriterie 6). Kriteriet blev tilføjet med aktstykke 309 den 17. september 2020, hvoraf det fremgik, at ansøgere skulle sandsynliggøre, at de tabte indtægter skyldtes mindst 1 af 4 konkrete COVID-19-relaterede restriktioner. Kriteriet blev tilføjet, fordi der i denne periode var få generelle restriktioner i modsætning til i starten af perioden, hvor alt var lukket.

Kriteriet er tilstrækkeligt afdækket for ansøgere, der søgte på baggrund af aflyste arrangementer. Her skulle ansøger i et budgetskeema sandsynliggøre, at konkrete arrangementer var ramt af restriktioner. Kulturministeriet kunne på den baggrund lægge ansøgers egen vurdering og sandsynliggørelse til grund i en kontrol. Sandsynliggørelsen kunne bestå i kontrakter, e-mails fra arrangør e.l. Vi har set eksempler på dette i vores sagsgennemgang.

Kriteriet er dog mangelfuldt afdækket for ansøgere, der har søgt på baggrund af en referenceperiode. Disse ansøgere har ikke skullet henvise til konkrete arrangementer, der er blevet aflyst. I stedet har de henvist til en periode et foregående år, hvor de har tjent penge på en given aktivitet. Ansøgerne har dog ikke skullet sandsynliggøre eller dokumentere, hvorfor de mener, at de ville være ramt af restriktioner i indeværende år.

Kulturministeriet har oplyst, at det er præmissen for ansøgninger på baggrund af en referenceperiode, at ansøgers forventede indkomst sammenlignes med et referenceår, og at ansøger ikke skal sandsynliggøre aflysninger af konkrete aktiviteter. Samtidig fremhæver ministeriet, at det er arrangøren og ikke kunstneren, som aflyser arrangementer. Derfor kan det ikke forventes, at en kunstner kan redegøre for, hvilke COVID-19-restriktioner arrangementer i et referenceår falder ind under.

Rigsrevisionen er enig i, at ansøger på baggrund af referenceperiode ikke kan referere til en konkret aktivitet. Rigsrevisionen vurderer dog, at en ansøger kan referere til den generelle karakter af aktiviteten og på den baggrund sandsynliggøre, at vedkommende rammes af minimum 1 ud af 4 restriktioner. Fx vil en kunstner, der primært lever af at lave podcasts, sandsynligvis ikke være berettiget til compensation, mens en kunstner, der laver live-oplæsninger for større publikummer, sandsynligvis vil.

Rigsrevisionen vurderer således, at der ikke er en modsætning mellem, at ansøger søger på baggrund af en referenceperiode og samtidig angiver, hvilke restriktioner arrangementer i referenceperioden ville være ramt af. Hvis ansøger ikke kan dokumentere eller sandsynliggøre at have afholdt arrangementer i et referenceår, der ville være ramt af restriktioner under COVID-19, kan ansøger heller ikke sandsynliggøre at have mistet indkomst som følge af COVID-19-restriktioner.

24. Vores undersøgelse viser, at Kulturministeriet siden maj 2021 har haft en dataudvekslingsaftale med Erhvervsministeriet, der har gjort det muligt at kontrollere for dobbeltkompensation af alle udbetalte beløb via registerdata (kriterie 7). I forbindelse med stikprøver og udvidet kontrol har ministeriet siden foråret 2022 kontrolleret, om kompensationsmodtager har modtaget offentlige ydelser i kompensationsperioden på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen. Men ministeriet har i størstedelen af undersøgelsesperioden ikke systematisk lavet opslag i fx Beskæftigelsesministeriets ydelsesdata eller elndkomst for at sikre, at kunstnere ikke har modtaget overførselsindkomster i støtteperioden. Vi vurderer samlet, at ministeriet kunne have afdækket kriteriet bedre ved at anvende adgang til supplerende datakilder.

Referenceperiode

Ansøgere kan enten søge Kunststøtteordningen på baggrund af aflyste arrangementer eller på baggrund af en referenceperiode. Muligheden for at søge på referenceperiode blev indført i december 2020 med tilbagevirkende kraft til 1. september.


For at søge på baggrund af en referenceperiode skal ansøgeren angive og dokumentere sin indkomst fra kunstnerisk virke i samme periode som ansøgningsperioden i et tidligere referenceår.

Fx kan ansøger bruge 1. september - 30. november 2019 som referenceperiode for en ansøgning om kunststøtte i perioden 1. september - 30. november 2020. Ansøgers compensation udregnes her på baggrund af den tabte indkomst, dvs. differencen mellem indkomst i referenceperioden og ansøgningsperioden.


Aktivitetspuljen


25. Figur 5 viser de kriterier, som en ansøger skal leve op til for at modtage støtte fra Aktivitetspuljen. Kriterierne er de samme for beløb over og under 500.000 kr., men kravene til en kompensationsmodtagers afrapportering er forskellige afhængigt af beløbsstørrelsen, idet ansøgninger om beløb på 500.000 kr. eller derover skal vedlægges en revisorerklæring. Som beskrevet ovenfor afspejler det sig i Kulturministeriets kontrol. Derfor er figuren opdelt i 2 kolonner for ansøgninger om beløb på henholdsvis under 500.000 kr. og på 500.000 kr. eller derover. Farverne i figuren indikerer, om ministeriet har kontrolleret det pågældende kriterie tilstrækkeligt i før- eller efterkontrollen.


Figur 5
Afdækning af tildelingskriterier på Aktivitetspuljen



AKTIVITETSPULJEN Aktstykke 310	
Ansøgninger om beløb under 500.000 kr.	Ansøgninger om beløb på 500.000 kr. eller derover
1) Publikumsrettede kulturaktiviteter med mere end 25 publikummer.	1) Publikumsrettede kulturaktiviteter med mere end 25 publikummer.
2) Ansøger skal tilhøre en af de omfattede ansøgergrupper for ordningen (fx have en omsætning på min. 1 mio. kr. om året).	2) Ansøger skal tilhøre en af de omfattede ansøgergrupper for ordningen (fx have en omsætning på min. 1 mio. kr. om året).
3) De budgetterede omkostninger skal være retvisende, og der må ikke genereres et overskud fra aktiviteten.	3) De budgetterede omkostninger skal være retvisende, og der må ikke genereres et overskud fra aktiviteten.
4) Der er sikret en teknisk korrekt beregning af et maksimalt tilskud på 65 % af udgifterne, dog maks. 1,5 mio. kr. pr. aktivitet og maks. 6 mio. kr. inden for den relevante periode.	4) Der er sikret en teknisk korrekt beregning af et maksimalt tilskud på 65 % af udgifterne, dog maks. 1,5 mio. kr. pr. aktivitet og maks. 6 mio. kr. inden for den relevante periode.
5) Ansøger skal være registreret i CVR-registret inden den 1. juni 2020.	5) Ansøger skal være registreret i CVR-registret inden den 1. juni 2020.
6) Ansøger kan ikke modtage støtte til omkostninger, der er dækket af andre kompensationsordninger.	6) Ansøger kan ikke modtage støtte til omkostninger, der er dækket af andre kompensationsordninger.
7) Aktiviteterne skal være omfattet af COVID-19-restriktioner og -retningslinjer.	7) Aktiviteterne skal være omfattet af COVID-19-restriktioner og -retningslinjer.

 Tilstrækkeligt afdækket

 Delvist afdækket

 Ikke afdækket

Kilde: Rigsrevisionens afdækning af Kulturministeriets tildelingskriterier i relevante aktstykker mv. samt sagsgennemgang.

Det fremgår af figur 5, at Kulturministeriet for ansøgninger om beløb under 500.000 kr. har afdækket 3 ud af de 7 tildelingskriterier tilstrækkeligt (kriterie 4, 5 og 6). Det fremgår videre, at ministeriet for ansøgninger om beløb under 500.000 kr. har afdækket ét kriterie delvist (kriterie 7) og ikke har afdækket 3 kriterier (kriterie 1, 2 og 3). For ansøgninger om beløb på 500.000 kr. eller derover har ministeriet afdækket 6 ud af de 7 kriterier tilstrækkeligt (kriterie 1-6), mens ét kriterie er delvist afdækket (kriterie 7).

Rigsrevisionens vurdering af Kulturministeriets behandling af ansøgninger om beløb under 500.000 kr. er baseret på, at ministeriets kontrol primært tager udgangspunkt i kompensationsmodtagers afrapportering. Kompensationsmodtagere skal for kriterie 1, 2, 3 og 7 angive, om kriteriet er opfyldt, og underskrive dette på tro og love. For kriterie 1 har ansøgere desuden indsendt en projektbeskrivelse, der har indgået som et element i vurderingen af, om kriteriet var opfyldt. Projektbeskrivelsen har ligesom tro og love-erklæringen karakter af at være egenproduceret materiale og ikke egentlig grunddokumentation.

Når kriterie 7 er delvist afdækket, skyldes det, at Kulturministeriet har oplyst, at ministeriets ansatte er i stand til at foretage en faglig vurdering af, om aktiviteterne er omfattet af COVID-19-restriktioner, hvorfor de ikke har indhentet dokumentation herfor. Dette skyldes bl.a., at de har forhåndskendskab til omkring 80 % af ansøgerne i perioden september - oktober 2020. Det virker sandsynligt, at ministeriets ansatte er i stand til at foretage et fagligt skøn på baggrund af deres eksisterende viden, men det faglige skøn bør i så fald være dokumenteret på sagerne, hvilket det ikke er.

Rigsrevisionen vurderer for alle de 4 kriterier, der er markeret gul eller rød i figuren, at Kulturministeriet yderligere kunne have afdækket eller sandsynliggjort, om kompensationsmodtagerne har overholdt kriterierne, uden at stille uforholdsmæssigt store dokumentationskrav til ansøgere eller bruge uforholdsmæssigt mange resurser. Ministeriet kunne fx have indhentet relevant dokumentation for de angivne omkostninger i regnskabsskabelonen (kriterie 3), som er afgørende for compensationens størrelse. Ministeriet kunne også have kontrolleret, om ansøger tilhører ansøgerfeltet (kriterie 2) ved fx at indhente dokumentation for ansøgerens omsætning i et tidligere år. Da andelen af ansøgninger om beløb under 500.000 kr. udgør 75 % af alle ansøgninger og 22 % af de udbetalte beløb, er det vigtigt for den samlede vurdering af ministeriets kontrolsetup, at kontrollen af disse ansøgninger er tilstrækkelig.

Kulturministeriet har oplyst, at det fremgår af aktstykke 310 af 16. september 2020, at støtten ydes efter *budgetterede omkostninger*, og at ansøger derfor ikke skal vedlægge bilag eller dokumentation for omkostningerne. Ministeriet har dog oplyst, at sagsbehandleren i Slots- og Kulturstyrelsen foretager en vurdering af, om de angivne omkostninger kan godkendes. Denne vurdering sker på baggrund af en markedsundersøgelse, som ministeriet foretog i efteråret 2021 i forbindelse med, at ministeriet påbegyndte efterkontrollerne. Ministeriet vurderer dertil, at det ville være i strid med ligebehandlingsprincippet at bede ansøgere, der søger efter afholdelse af en aktivitet, om mere dokumentation end andre udelukkende som følge af ansøgningstidspunktet.

Rigsrevisionen vurderer, at det ville have været muligt for Kulturministeriet at indhente dokumentation eller sandsynliggørelse for de budgetterede omkostninger. Der er ikke noget modsætningsforhold mellem, at kompensationsmodtager kan ansøge ud fra et budget, og at ministeriet efterfølgende kan indhente dokumentation eller sandsynliggørelse for, at de angivne omkostningsposter er retvisende. Det bør være muligt for ansøger at fremsende en indgået kontrakt med angivelse af priser for fx hyre af kunstnere, leje af udstyr og forplejning. Dette bør særligt være muligt for ansøgere, der søger efter afholdelsen af aktiviteter, også selv om et endeligt regnskab ikke foreligger. Rigsrevisionen vurderer, at det er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet at bede ansøgere om at dokumentere det, som er muligt. Rigsrevisionen vurderer desuden, at 20 % ansøgere, der ikke er forhåndskendskab til, er en væsentlig andel på en ordning, hvor der er udbetalt nogle af de største beløb på tværs af ministeriets COVID-19-hjælpepakker.

Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet løbende har skærpet kravene til dokumentation. Fx har ministeriet siden juni 2022 indskærpet, hvilken type oplysninger der kan godkendes, så det kun er dokumenterbare økonomiske transaktioner, der kan godkendes, og fx ikke poster som "egenfinansiering" og "frivilligt arbejde". Ministeriet øger dog kun sikkerheden for, at afrapporteringen er korrekt, hvis ministeriet også indhenter grunddokumentation for disse transaktioner.

Boks 4 viser et eksempel på en sag, hvor Kulturministeriet har udbetalt støtte på grund af ansøgers budgetterede omkostninger udelukkende baseret på tro og loveerklæringer. Efterfølgende viser det sig, at ministeriets førkontrol har været utilstrækkelig, og at den udbetalte støtte er forkert. Konsekvensen er, at ansøgeren har fået udbetalt kompensation, som det kan blive vanskeligt at få tilbagebetalt senere. Ministeriet har bemærket, at denne sag foreløbig er den eneste, der har haft karakter af groft svig.

Boks 4

Uforholdsmæssig høj støtte og tilbagebetalingskrav

En ansøger fik i 2020 udbetalt det maksimale støttebeløb på 12 mio. kr. på tværs af 2 tilskudsperioder og 8 arrangementer (8 x 1,5 mio. kr.) ved at indsende et budgetskeam og på tro og love erklære, at oplysningerne var korrekte.

Slots- og Kulturstyrelsen fik efterfølgende mistanke om, at støttebeløbene var uforholdsmæssigt høje i forhold til det realistiske niveau af udgifter forbundet med afholdelsen af de 8 aktiviteter, og fik lavet en markedsvurdering af udgifterne. Styrelsen vurderede på den baggrund, at kompensationsmodtageren ville være berettiget til ca. 1,2 mio. kr. i kompensation – altså kun ca. 10 % af det oprindeligt udbetalte beløb. Kulturministeriet sendte et tilbagebetalingskrav på de resterende 10,8 mio. kr. og politianmeldte modtageren. Modtageren har fortsat ikke tilbagebetalt pengene.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

Rigsrevisionen vurderer, at kriterie 1, 2 og 3 er tilstrækkeligt afdækket for ansøgninger om beløb på 500.000 kr. eller derover, idet der her skal medsendes en revisorerklæring i forbindelse med kompensationsmodtagerens afrapportering i efterkontrollen. Beløb på 500.000 kr. eller derover udgør 78 % af de udbetalte beløb og 25 % af de godkendte ansøgninger.


Det er Rigsrevisionens vurdering, at en revisorerklæring giver Kulturministeriet en større sikkerhed for, at beløbene i ansøgningen er korrekte, men erklæringen er som nævnt ikke en garanti for, at der ikke kan forekomme fejl. Det illustrerer eksemplet i boks 4 også. Her blev der hentet en revisorerklæring i forbindelse med efterkontrollen. Rigsrevisionen vurderer, at kriterie 7 er delvist afdækket, idet ministeriet burde have dokumenteret sine faglige skøn.

Billetrefusionsordningen


26. Figur 6 viser de kriterier, som en ansøger skal leve op til for at modtage støtte fra Billetrefusionsordningen. Kriterierne er de samme for beløb over og under 500.000 kr., men kravene til kompensationsmodtagers afrapportering afhænger igen af beløbsstørrelsen. Som beskrevet ovenfor afspejler det sig i Kulturministeriets kontrol. Derfor er figuren opdelt i 2 kolonner for ansøgninger om beløb på henholdsvis under 500.000 kr. og på 500.000 kr. eller derover. Farverne i figuren indikerer, om ministeriet har kontrolleret det pågældende kriterie tilstrækkeligt i før- eller efterkontrollen.


Figur 6

Afdækning af tildelingskriterier på Billetrefusionsordningen



BILLETREFUSIONSORDNINGEN Aktstykke 247	
Ansøgninger om beløb under 500.000 kr.	Ansøgninger om beløb på 500.000 kr. eller derover
1) Der gives tilskud til 50 % rabat på entrébilletter for bestemte arrangører eller 25 % rabat på sommercamps for børn under 18 år i sommerferien 2020.	1) Der gives tilskud til 50 % rabat på entrébilletter for bestemte arrangører eller 25 % rabat på sommercamps for børn under 18 år i sommerferien 2020.
2) Rabatten gælder almindelige entrébilletter og må ikke kombineres med andre rabatordninger.	2) Rabatten gælder almindelige entrébilletter og må ikke kombineres med andre rabatordninger.
3) Rabatten gælder aktiviteter med fysisk fremmøde.	3) Rabatten gælder aktiviteter med fysisk fremmøde.
4) Rabatten på billetprisen/deltagerbetalingen skal være fastsat i overensstemmelse med den pr. 15. juni 2020 annoncerede pris.	4) Rabatten på billetprisen/deltagerbetalingen skal være fastsat i overensstemmelse med den pr. 15. juni 2020 annoncerede pris.
5) Ansøger skal være registreret i CVR-registret inden den 15. juni 2020.	5) Ansøger skal være registreret i CVR-registret inden den 15. juni 2020.


Tilstrækkeligt afdækket


Ikke afdækket

Kilde: Rigsrevisionens afdækning af Kulturministeriets tildelingskriterier i relevante aktstykker mv. samt sagsgennemgang.

Det fremgår af figur 6, at Kulturministeriet for ansøgninger om beløb under 500.000 kr. har afdækket 2 ud af 5 tildelingskriterier tilstrækkeligt (kriterie 3 og 5), og at ministeriet ikke har afdækket 3 kriterier (kriterie 1, 2 og 4). For ansøgninger om beløb på 500.000 kr. eller derover har ministeriet afdækket alle 5 kriterier tilstrækkeligt.

Rigsrevisionens vurdering af Kulturministeriets behandling af ansøgninger under 500.000 kr. er baseret på, at ministeriet ikke indhenter dokumentation for, at ansøgere lever op til kriterie 1, 2 og 4, hverken i forbindelse med før- eller efterkontrollen. Ministeriet har dermed ikke i tilstrækkelig grad afdækket, om ansøgere budgettede billetindtægter var realistiske, om der var betalt fuld deltagerpris for billetter, hvor der er givet refusion, og om rabatten på billetprisen var fastsat i overensstemmelse med den pr. 15. juni 2020 annoncerede pris. Da andelen af ansøgninger om beløb under 500.000 kr. udgør 74 % af alle ansøgninger, er det afgørende for den samlede vurdering af ministeriets kontrolsetup, at kontrollen af disse ansøgninger er tilstrækkelig.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har kontrolleret kompensationsmodtagere i forhold til deres billetomsætning i referenceåret 2019, eftersom ministeriet efterregulerer det endelige beløb på baggrund af faktiske regnskabstal i forbindelse med efterkontrollen. Ministeriet har således valgt at prioritere efterkontrollen i forhold til kriterie 1. Ministeriet har dog heller ikke i efterkontrollen sikret grunddokumentation for beløb under 500.000 kr.

Når Rigsrevisionen vurderer, at samme kriterier er tilstrækkeligt afdækket for beløb på 500.000 kr. eller derover skyldes det, at der her skal medsendes en revisorerklæring i forbindelse med kompensationsmodtagerens afrapportering i efterkontrollen. Gruppen af ansøgere om beløb på 500.000 kr. eller derover udgør 26 % af de godkendte ansøgninger.

Kulturministeriets kontrol på tværs af de 3 ordninger

27. Vores gennemgang af ministeriets før- og efterkontrol af tildelingskriterierne peger på en række mangler, der går igen på tværs af de 3 ordninger. Vi beskriver disse i det følgende. Afsnittet er struktureret efter de beløbsgrænser, som Kulturministeriet opererer med i projekttilskudsbekendtgørelsen.

Kontrol af tilsagnsbeløb under 100.000 kr.

28. For ansøgninger om beløb under 100.000 kr. tager Kulturministeriet generelt udgangspunkt i tro og love-erklæringer i sin kontrol af, om kompensationsmodtagerne opfylder tildelingskriterierne og får udbetalt det korrekte beløb. Der kræves som udgangspunkt ikke grunddokumentation i form af kontrakter, udtræk fra regnskabssystemer eller årsopgørelser fra Skattestyrelsen mv. Ministeriet har i sin egen risikovurdering vurderet, at denne kontrol ikke nedbringer risici i betydeligt omfang.

Rigsrevisionen vurderer, at tro og love-erklæringer og egenproduceret materiale kan være relevante instrumenter til at belyse bestemte faktiske forhold, som vanskeligt kan konstateres på anden vis. Men det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kulturministeriet bør indhente og anvende grunddokumentation, hvor det er muligt, dvs. hvor kompensationen er betinget af vilkår, der meningsfuldt kan dokumenteres, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 46. Det gør ministeriet ikke, hvorfor ministeriet ikke lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet kunne have indhentet grunddokumentation, fx kontrakter, udtræk fra regnskabssystemer eller årsopgørelser fra Skattestyrelsen, for en række af kriterierne på de 3 ordninger, uden at det ville have krævet et stort resursetræk eller egentlige faglige skøn. Indhentning af grunddokumentation ville have givet større sikkerhed for, at ansøger var berettiget til støtte. Ministeriet kunne tidligere i processen have øget sikkerheden markant ved brug af data fra offentlige registre. Fx kunne elndkomst have været anvendt til at belyse ansøgers årlige indkomst, som vi beskriver det i gennemgangen af kriterie 2 på Kunststøtteordningen.

29. Kulturministeriet foretager i forbindelse med efterkontrollen en stikprøvekontrol i min. 5 % af de sager, hvor der er givet tilsagn på under 100.000 kr. Ministeriet har oplyst, at stikprøveprocenten er sat ud fra en vurdering af risikoen på den enkelte ordning og løbende kan justeres. Som nævnt blev stikprøveprocenten for Kunststøtteordningen den 10. marts 2021 hævet fra 5 % til 10 % i forbindelse med, at ministeriet frafaldt kravet om, at ansøger skulle sende dokumentation i form af skatteoplysninger.

Stikprøvekontrollen består i, at kompensationsmodtagere, der udtages til stikprøvekontrol, skal indsende et regnskab og en beretning. Kompensationsmodtagere skal altså ikke i udgangspunktet indsende egentlig grunddokumentation for, at tildelingskriterierne er opfyldt, i forbindelse med stikprøvekontrollen. Fx skal der for Aktivitetspuljen ikke sendes dokumentation for udgifterne til afholdte arrangementer. Dog har Kulturministeriet fra foråret 2022 kunnet kontrollere oplysninger i elndkomst og ved Skattestyrelsen, hvilket også er sket for Kunststøtteordningen.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at Kulturministeriets stikprøvekontroller ikke har været tilstrækkelige. I store dele af undersøgelsesperioden har ministeriet i forbindelse med stikprøven ikke indhentet tilstrækkelig grunddokumentation for, at tildelingskriterierne er opfyldt.

Kontrol af tilsagnsbeløb mellem 100.000 kr. og 499.999 kr.

30. Ansøgere, der søger om mellem 100.000 kr. og 499.999 kr., skal medsende en beretning underskrevet af en regnskabskyndig i deres afrapportering, som gennemgås i efterkontrollen. Beretningen danner grundlag for sagsbehandlers vurdering af, om kompensationsmodtageren fortsat lever op til tildelingskriterierne. Sagsbehandler skal også vurdere, om den regnskabskyndige er uafhængig, men der er ikke formelle kvalifikationskrav til den regnskabskyndige. Kontrollen er derudover den samme som for ansøgninger om beløb under 100.000 kr.

Rigsrevisionen vurderer, at en beretning underskrevet af en regnskabskyndig måske styrker oplysningerne, men ikke giver sikkerhed for, at afrapporteringen er korrekt. På den baggrund finder vi, at Kulturministeriets kontrol af beløb under 500.000 kr. er utilstrækkelig.

ISAE 3000

ISAE 3000 er en revisionsstandard, der dækker ikke-finansiell revision og indeholder retningslinjer for etisk adfærd, kvalitet og performance.

Kontrol af tilsagnsbeløb på 500.000 kr. eller derover

31. Modtagere af beløb på 500.000 kr. eller derover skal vedlægge en revisorerklæring i deres afrapportering, som gennemgås i efterkontrollen. Erklæringen danner grundlag for sagsbehandlers vurdering af, om kompensationsmodtageren fortsat lever op til tildelingskriterierne. I praksis betyder det, at der skal foreligge en revisorerklæring for henholdsvis 25 % af ansøgningerne på Aktivitetspuljen og 26 % af ansøgningerne på Billetrefusionsordningen. Alle revisionserklæringer skal afgives med høj grad af sikkerhed og være udarbejdet af en uafhængig, godkendt revisor. Erklæringen skal desuden udarbejdes i henhold til ISAE 3000.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kulturministeriet i sager, hvor der udbetales 500.000 kr. eller derover, på den baggrund kan anse det for godtgjort, at kompensationsmodtager lever op til tildelingskriterierne. En revisorerklæring giver ministeriet en større sikkerhed for, at beløbene i ansøgningen er korrekte, men er ikke en garanti for, at der ikke kan forekomme fejl.

Supplerende kontroller af alle tilsagnsbeløb

32. Kulturministeriet har bemærket, at ministeriet på grund af den forøgede svigrisiko på COVID-19-hjælpepakker har indført flere tiltag, der går på tværs af de 3 ordninger og fungerer som supplement til ovenstående. Tiltagene består bl.a. i, at sagsbehandler løbende skal reflektere over ordningens svigrisiko og kan indhente yderligere oplysninger fra ansøger. Ministeriet har oplyst, at ministeriet indhenter yderligere oplysninger fra ansøger i gennemsnitligt 70 % af sagerne på tværs af før- og efterkontrol. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er korrespondance mellem Slots- og Kulturstyrelsen og ansøger i knap halvdelen af de sager, som vi har gennemgået. Men det fremgår ikke af sagen, at korrespondancen fører til øget grunddokumentation. Der er i stedet for tale om, at de øvrige oplysninger, som ministeriet modtager, er svar på spørgsmål eller yderligere egenproducerede dokumenter fra ansøgerne. Rigsrevisionen kan heller ikke se, om sagsbehandler har foretaget en vurdering af, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger. Sagsbehandlers risikovurdering og faglige skøn er med andre ord ikke dokumenteret.

Kulturministeriet har også oplyst, at sagsbehandler kan benytte sig af muligheden for datasamkørsler, registertræk mv. Vi har beskrevet praksis for dette i forhold til de konkrete kriterier ovenfor. Tabel 3 giver et samlet overblik over, hvilke registerdata ministeriet kunne have anvendt i kontrollen af de 3 ordninger.

Tabel 3
Afdækning af relevante registerdata

	KUNSTSTØTTE- ORDNINGEN (Kriterier fra figur 4)								AKTIVITETS- PULJEN (Kriterier fra figur 5)							BILLETREFUSIONS- ORDNINGEN (Kriterier fra figur 6)				
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5
eIndkomst fx løn og offentlige ydelser		X	X					X	X		X									
Skattestyrelsen fx årsopgørelser		X	X						X		X									
Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) fx antal ansatte og omsætning i referenceperioden											X			X						X
Det Centrale Personregister (CPR) fx CPR-nummer					X															
Erhvervsministeriets data på kompensationsmodtagere fra deres ordninger								X							X					
Beskæftigelsesministeriets ydelsesdata								X												

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at Kulturministeriet særligt på Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen potentielt kunne kontrollere for en række forhold i offentlige registre. Ministeriet fremhæver selv denne mulighed og har løbende forbedret praksis på området.

Kulturministeriet har fra maj 2021 kontrolleret for dobbeltkompensation i Erhvervsministeriets data med henblik på at sikre, at kompensationsmodtagere ikke også får støtte fra Erhvervsministeriets kompensationsordninger. Fra foråret 2022 er sager på Kunststøtteordningen blevet kontrolleret op mod data fra eIndkomst og Skattestyrelsen ved behov. Fra juni 2022 har ministeriet haft adgang til Det Centrale Virksomhedsregister.

Kulturministeriets adgang til offentlige registre blev etableret i november 2021 med en bestemmelse i lov om Slots- og Kulturstyrelsens kontrol og tilsyn vedrørende COVID-19-kompensationsordninger mv. på Kulturministeriets område. Ministeriet har oplyst, at det har taget tid at sikre hjemmel til dataudveksling og opbygge et it-system, der kunne understøtte udvekslingen. Det har altså i en længere periode – og i hele perioden for førkontrollen – ikke været en del af ministeriets praksis at benytte registerdata systematisk til at belyse relevante tildelingskriterier. På den måde adskiller Kulturministeriets setup sig grundlæggende fra Erhvervsministeriets, der tog udgangspunkt i netop grunddokumentation fra offentlige registre i den automatiske førkontrol.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriet burde have skaffet sig den konkrete lovhjemmel tidligere og hurtigst muligt efter, at ministeriet blev klar over værdien af at udveksle og anvende registerdata. Det fremgik af aktstykke 144 fra april 2020, at administrationen af Kunststøtteordningen skulle lægge sig tæt op ad administrationen af de øvrige kompensationsordninger, der i vid udstrækning anvender registerdata.

2.2. Kulturministeriets opfølgning på risikofyldte sager, der er udtaget til udvidet kontrol

Hvidvaskindberetninger

Hvidvaskindberetninger er meddelelser/informationer om mulig svindel med finansielle midler. Indberetningerne kan komme fra flere forskellige steder, bl.a. pengeinstitutter. Indberetningerne sker til Hvidvasksekretariatet, der kvalificerer og analyserer dem, hvorefter indberetningerne videregives til relevante myndigheder. Hvidvaskindberetninger skal således ses som et supplement til Kulturministeriets egne kontroller og bidrage med finansielle underretninger, som ministeriet ellers ikke bliver bekendt med.

33. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet har sikret en systematisk og rettidig opfølgning på sager, der er udtaget til udvidet kontrol. Ved systematisk forstår vi, at ministeriet udvælger og prioriterer sager på baggrund af en risikovurdering. I vores vurdering af rettidighed lægger vi til grund, at ministeriet bør følge op på sager, der er udtaget til udvidet kontrol, hurtigst muligt eller som minimum i forbindelse med den planlagte efterkontrol. Opfølgningen på sager, der er udtaget til udvidet kontrol, er central, fordi der er tale om sager, hvor ministeriet har identificeret en risiko. Ministeriet definerer selv udvidet kontrol som en målrettet kontrol af problemstillinger, der er fundet i sagsbehandlingen eller via indberetninger fra andre myndigheder.

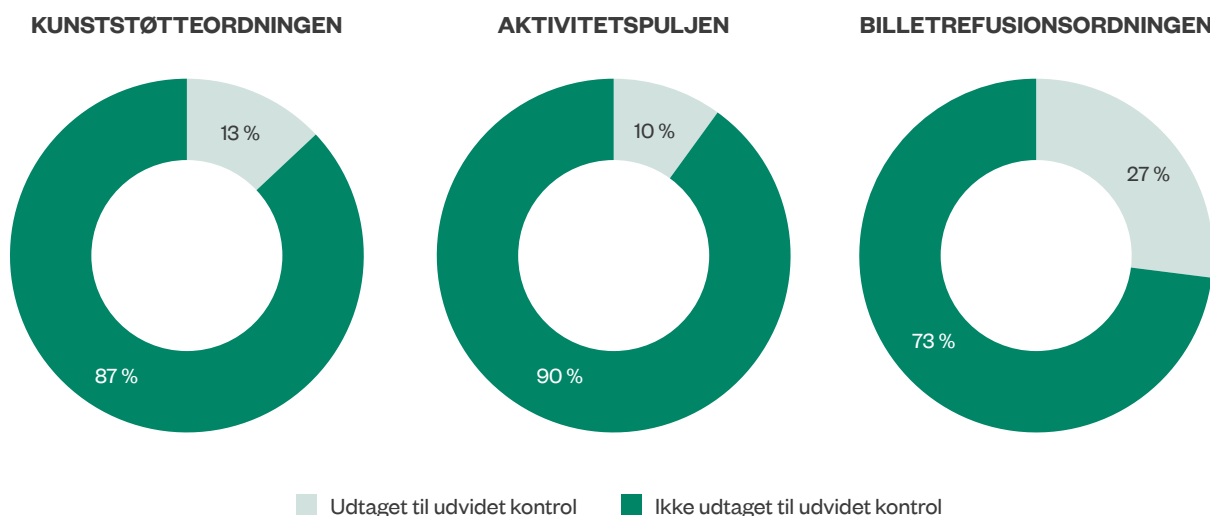
Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke har fulgt systematisk og rettidigt op på sager i den udvidede kontrol. Der ligger ikke en systematisk udvælgelse og prioritering til grund for ministeriets gennemgang af sager i den udvidede kontrol. Hovedparten af sagerne, der er udtaget til udvidet kontrol, bliver først gennemgået i forbindelse med den generelle efterkontrol. Efterkontrollen, og dermed også den udvidede kontrol, er for en væsentlig andel af sagerne foreløbigt forsinket 8 måneder i forhold til den frist, der er angivet i aktstykkerne. Det bemærkes, at der i nogle af sagerne er mistanke om svig.

Det har ikke været muligt for os at vurdere, om Kulturministeriet gennemgår sager, der er udtaget til udvidet kontrol, systematisk, idet der på undersøgelsestidspunktet ikke var sager, hvor den udvidede kontrol var afsluttet. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har indhentet dokumentation fra bl.a. Skattestyrelsen og elndkomst i forbindelse med den udvidede kontrol af sager i sommeren og efteråret 2022.

34. Figur 7 viser, hvor stor en andel af sagerne fra Kunststøtteordningen, Aktivitetspuljen og Billetrefusionsordningen, som Kulturministeriet har udtaget til udvidet kontrol.

Figur 7

Andelen af sager, der er udtaget til udvidet kontrol



Note: Opgørelsen er baseret på 2.118 sager fra Kunststøtteordningen, 770 sager fra Aktivitetspuljen og 275 sager fra Billetrefusionsordningen for kompensationsperioder i 2020. En sag er defineret som en ansøgning. En ansøger kan have indsendt flere ansøgninger.

Kilde: Rigsrevisionens opgørelse på baggrund af data fra Kulturministeriet.

Det fremgår af figur 7, at Kulturministeriet har udtaget 13 % af 2.118 sager fra kompensationsperioder i 2020 til udvidet kontrol på Kunststøtteordningen. 3 % af alle sager, svarende til 71 sager, er udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen. Fra Aktivitetspuljen har ministeriet tilsvarende udtaget 10 % af 770 sager fra kompensationsperioder i 2020 til udvidet kontrol. 6 % af alle sager, svarende til 49 sager, blev udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen eller i perioden mellem før- og efterkontrol, jf. bilag 1. Endelig har ministeriet udtaget 27 % af 275 sager fra kompensationsperioder i 2020 til udvidet kontrol på Billetrefusionsordningen.

En del af ovenstående sager er udtaget til udvidet kontrol som følge af indberetninger fra Hvidvasksekretariatet under Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet. Kulturministeriet har i den undersøgte periode modtaget i alt 56 indberetninger fra Hvidvasksekretariatet. Heraf har ministeriet vurderet 39 sager som relevante og har politianmeldt i 5 sager. Ministeriet har oplyst, at Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet har bedt ministeriet vente med at indgive politianmeldelser, til ministeriet har gennemført efterkontrollen, fordi dette vil give et mere oplyst og kvalificeret udgangspunkt for at efterforske sagerne, end Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet har alene på baggrund af ansøgningsfasen. Dette understreger behovet for en rettidig efterkontrol og udvidet kontrol, idet politianmeldelser af eventuelle svigsager afventer, at kontrollerne bliver gennemført.

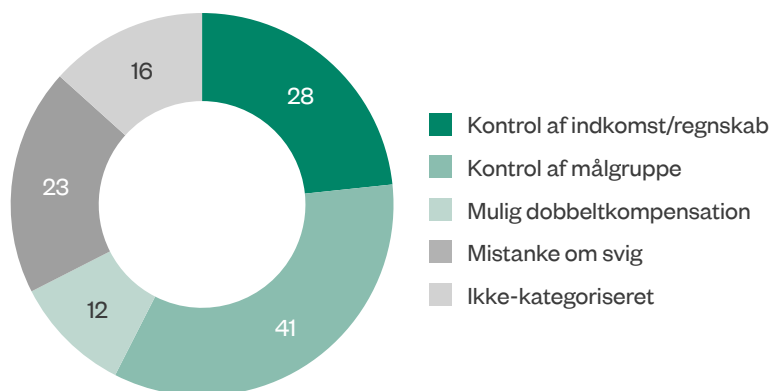
Vi fokuserer i undersøgelsen på de sager, der blev identificeret til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen, herunder de sager fra Aktivitetspuljen, der er udtaget mellem før- og efterkontrollen. Kulturministeriet har haft kendskab til antallet og indholdet af disse sager relativt tidligt i kontrolprocessen. Ministeriet har i førkontrollen samlet udtaget 120 sager til udvidet kontrol fra Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen.

Vi ved ikke, hvor mange sager der er udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen på Billetrefusionsordningen. Dette skyldes bl.a., at Kulturministeriet manuelt har måttet identificere de sager fra Billetrefusionsordningen, hvor ministeriet har indhentet yderligere oplysninger fra ansøger. Ministeriet har oplyst, at ministeriet også har gennemført udvidet kontrol på disse sager, men ikke, hvornår sagerne er udvalgt. Vi har derfor i det følgende taget udgangspunkt i sager fra Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen.

Systematisk behandling af sager, der er udtaget til udvidet kontrol

35. Der kan være forskellige årsager til, at en sag udtages til udvidet kontrol. Figur 8 viser vores opgørelse af årsagerne til, at en sag er udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen. Kulturministeriet har tilkendegivet, at det ikke er hensigtsmæssigt at opgøre årsagerne i så brede kategorier, da der er stor variation i sagerne, der er udtaget til udvidet kontrol. Vi har i opgørelsen taget udgangspunkt i ministeriets beskrivelser af sagerne og mener, at kategorierne i tilstrækkelig grad dækker den relevante variation.

Figur 8
Begrundelse for udvidet kontrol på Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen



Note: Opgørelsen er baseret på 120 sager udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen på Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen for kompensationsperioder i 2020.

Kilde: Rigsrevisionens opgørelse på baggrund af styringsark fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Det fremgår bl.a. af figur 8, at Kulturministeriet har udtrukket 23 sager til udvidet kontrol, fordi der er mistanke om svig, og yderligere 41 sager, fordi der er tvivl om, hvorvidt kompensationsmodtager hører til målgruppen og i det hele taget kan modtage kompensation fra ordningen. Der foreligger i alle tilfælde en risiko for, at kompensationsmodtager ikke er berettiget til støtten. En del af begrundelserne er ikke kategoriserede. Det kan fx være, fordi der ikke foreligger en begrundelse, eller fordi der mangler sagsbehandlingstrin. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet ikke har en helt systematisk dokumentationspraksis i forbindelse med udvælgelsen af sager til udvidet kontrol.

36. Kulturministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet som hovedregel har prioriteret at få overblik over alle afrapporteringer, inden ministeriet har udført den udvidede kontrol. Ministeriet har begrundet dette med, at sager til udvidet kontrol tager lang tid at behandle, da ministeriet skal gennemgå omfattende mængder af dokumentation.

Kulturministeriet har dog samtidig oplyst, at ministeriet har fremrykket den udvidede kontrol i udvalgte sager på baggrund af en løbende og tæt dialog mellem Slots- og Kulturstyrelsen, Hvidvasksekretariatet og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet. De 3 myndigheder har ifølge ministeriet i fællesskab vurderet, om det var tilstrækkeligt at gennemføre en udvidet kontrol i forbindelse med den normale efterkontrol, eller om der var behov for at gennemføre kontrollen straks.

Kulturministeriet har på den baggrund gennemført en hurtigere udvidet kontrol af 11 ud af de 120 sager, der blev identificeret til udvidet kontrol i førkontrollen. Alle sagerne er fra Aktivitetspuljen.

Undersøgelsen viser, at der ikke er nogen dokumenteret begrundelse for, hvorfor Kulturministeriet har prioriteret netop disse 11 sager. Ministeriet har dog i forbindelse med høringen oplyst, at de er prioriteret på grund af en konkret og specifik mistanke om svig.

Rigsrevisionen kan i øvrigt ikke finde dokumentation for, at de 3 myndigheder ud fra en afvejning af risici har vurderet, at den udvidede kontrol for de resterende sager kan vente til efterkontrollen. Det er derfor uklart, om der er sket en afvejning af konkrete forhold i hver enkelt sag. Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriet burde have af-dækket behovet for en tidligere udvidet kontrol af risikofyldte sager mere systematisk for på den måde at kunne foretage en prioritering.

37. Boks 5 viser et eksempel på en sag, der er udtaget til udvidet kontrol, men hvor kontrollen er udskudt til den generelle efterkontrol. Der er tale om en sag, hvor Kulturministeriet har identificeret problemer, og det er sandsynligt, at der er givet uretrettiget støtte, der kan blive vanskelig at få tilbagebetalt senere.

Boks 5

Sen opfølgning på sag, der er udtaget til udvidet kontrol

Kulturministeriet bliver kontaktet af en revisor, der gør opmærksom på, at en kompensationsmodtager fra Aktivitetspuljen muligvis har ændret regnskabspraksis med henblik på at opnå større kompensation, og at vedkommende har fremsendt falske kreditnotaer.

Kulturministeriet har i forbindelse med høringen af denne beretning oplyst, at den udvidede kontrol af sagen er afsluttet. Ministeriet har anmeldt kompensationsmodtageren.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

Rettidig opfølgning på sager, der er udtaget til udvidet kontrol

38. Kulturministeriet gennemfører som hovedregel den udvidede kontrol i forbindelse med den normale efterkontrol. For at belyse rettidighed nærmere har vi derfor undersøgt, om ministeriets efterkontroller udføres som planlagt. Hvis den normale efterkontrol ikke sker rettidigt, sker den udvidede kontrol heller ikke rettidigt. Efterkontrollen for kompensationsperioder i 2020 skulle, jf. aktstykkerne, være afsluttet i 2021. På finansloven for 2022 har ministeriet dog fået bevilliget midler til at gennemføre den endnu ikke afsluttede efterkontrol.

Kulturministeriet påbegyndte i marts 2022 efterkontrollen af de i alt 2.118 sager fra Kunststøtteordningen, som ministeriet udbetalte i 2020. Ultimo september 2022 havde ministeriet afsluttet 79,5 % af sagerne. Der udestår fortsat tilbagebetaling i en del af disse sager.

Af de 71 sager, der var udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen, havde Kulturministeriet ultimo august 2022 afsluttet efterkontrollen og den udvidede kontrol af 21 sager, svarende til 30 %. Efterkontrollen og den udvidende kontrol af de resterende 70 % af sagerne er dermed foreløbigt forsinket 8 måneder. Rigsrevisionen finder dette utilfredsstillende. Ministeriet begrundede udskydelsen med behovet for at udvide og fortsætte udbetalingen af kompensation på ordningerne.

Samme forsinkelser gør sig gældende for Aktivitetspuljen. Kulturministeriet påbegyndte i februar 2022 efterkontrollen af de i alt 770 sager fra Aktivitetspuljen, som ministeriet udbetalte i 2020. Ultimo september 2022 havde ministeriet afsluttet 50,5 % af sagerne. Der udestår fortsat tilbagebetaling i en del af disse sager.

Af de 49 sager, der var udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen, havde Kulturministeriet ultimo august 2022 afsluttet efterkontrollen og den udvidede kontrol for 19 sager, svarende til 39 %. Efterkontrollen og den udvidede kontrol for de resterende 61 % af sagerne er dermed foreløbigt forsinket 8 måneder.

Kulturministeriet afsluttede i 2021 sin efterkontrol af de 275 udbetalte sager på Billetterefusionsordningen, som det oprindeligt var planlagt, herunder de sager, der var udtaget til udvidet kontrol.

2.3. Kulturministeriets sagsbehandlingstid

39. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker. Det har vi gjort ved at undersøge, om alle ansøgninger afgøres inden for de maksimale sagsbehandlingstider, som Slots- og Kulturstyrelsen har udmeldt til ansøgerne i puljebeskrivelsen på sin hjemmeside.

Vi finder Slots- og Kulturstyrelsens maksimale sagsbehandlingstider rimelige ud fra en betragtning om, at formålet med de 3 ordninger var hurtigst muligt at hjælpe ansøgere, som havde oplevet et betydeligt indkomsttab som følge af COVID-19-pandemien og nedlukningen af samfundet, og at stimulere og genstarte et udbud af kulturaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet samlet set har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 ordninger. For Kunststøtteordningen er 56 % af alle sager behandlet inden for målsætningerne, mens det for de 2 øvrige ordninger er 95 % og derover. De tidsmæssige overskridelser har været begrænsede.

Målsætninger for sagsbehandlingstid

40. Slots- og Kulturstyrelsen har fra åbningen af de forskellige ordninger udmeldt den forventede maksimale sagsbehandlingstid i puljebeskrivelserne på sin hjemmeside. Styrelsen måler sagsbehandlingstiden fra det tidspunkt, hvor styrelsen har modtaget alle relevante oplysninger vedrørende en ansøgning, til sagsbehandleren træffer en afgørelse (ansøgningen sendes til udbetaling eller afvises). Styrelsen har oplyst, at den udmeldte sagsbehandlingstid var tilrettelagt efter, om ansøger skønnedes at have brug for et svar hurtigt (typisk for Aktivitetspuljen) eller ville kunne vente i længere tid, uden at det havde større konsekvenser, samt om der var tale om ordninger, der var lette eller svære at behandle og træffe afgørelse i.

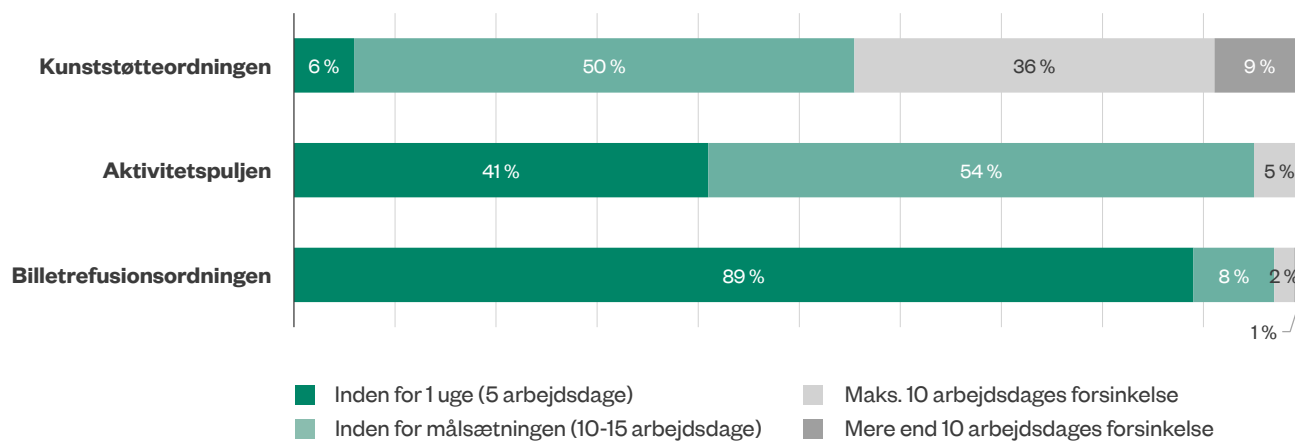
De maksimale sagsbehandlingstider (antal arbejdsdage, fratrukket weekender og helligdage) var 15 dage for Kunststøtteordningen, 14 dage for Aktivitetspuljen og 10 dage for Billetrefusionsordningen.

Undersøgelsen viser, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke uden videre kan opgøre sagsbehandlingstiderne, idet styrelsens tilskudsadministrative system (TAS) ikke har en funktion, som kan opgøre effektiv sagsbehandlingstid. Systemet kan kun give information om, hvornår en ansøgning er modtaget, hvornår der er givet tilsagn eller afslag, og hvornår ansøgningen eventuelt er sendt til udbetaling. Systemet kan ikke fratække weekender og helligdage eller oplyse om den tid, der er anvendt til at indhente yderligere oplysninger fra ansøgeren.

Vi har i analysen fratrukket weekender og helligdage fra sagsbehandlingstiden, så det opgjorte antal sagsbehandlingstid er arbejdsdage. Derudover har vi så systematisk som muligt for alle sager fratrukket den tid, hvor der indhentes yderligere oplysninger. Opgørelsesmetoden er beskrevet i bilag 1.

Figur 9 viser andelen af ansøgninger på de 3 ordninger, som er blevet afgjort inden for bestemte tidsintervaller, herunder hvor stor en andel af ansøgningerne, der er afgjort inden for den udmeldte maksimale sagsbehandlingstid.

Figur 9
Spredning i sagsbehandlingstid



Note: Opgørelsen er baseret på 4.080 ansøgninger til Kunststøtteordningen, 1.916 ansøgninger til Aktivitetspuljen og 308 ansøgninger til Billetrefusionsordningen. Tallene for Kunststøtteordningen summerer ikke til 100 % på grund af afrunding.

Kilde: Rigsrevisionens dataanalyse på baggrund af aktivitetsdata.

Det fremgår af figur 9, at Slots- og Kulturstyrelsen lever op til sin egen målsætning om en maksimal sagsbehandlingstid på 15 arbejdsdage i 56 % af sagerne på Kunststøtteordningen. 9 % af sagerne er mere end 10 dage forsinkede. 95 % af sagerne på Aktivitetspuljen lever op til målsætningen om en sagsbehandlingstid på maks. 14 arbejdsdage, mens 5 % af sagerne har en mindre forsinkelse. På Billetrefusionsordningen er 97 % af sagerne afgjort inden for målsætningen om maks. 10 arbejdsdage, mens 3 % af sagerne overskrider grænsen.

Rigsrevisionen, den 3. november 2022

Birgitte Hansen

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af de 3 største COVID-19-hjælpepakker – Kunststøtteordningen, Aktivitetspuljen og Billetrefusionsordningen – i perioden marts 2020 - august 2021.

Derfor har vi undersøgt:

- om Kulturministeriet har gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte
- om Kulturministeriet har fulgt systematisk og rettidigt op på risikofyldte sager i den udvidede kontrol
- om Kulturministeriet har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker.

I undersøgelsen indgår Kulturministeriet, herunder Slots- og Kulturstyrelsen.

Afgrænsning

Undersøgelsen er afgrænset til støtteperioden 9. marts 2020 - 31. august 2021, som omfatter størstedelen af den periode, hvor Kulturministeriet har haft hjælpepakker som følge af COVID-19. Undersøgelsen omfatter de 3 mest økonomisk væsentlige ordninger: Kunststøtteordningen, Aktivitetspuljen og Billetrefusionsordningen. Vi ser dermed ikke på ministeriets øvrige ordninger eller på den generelle tilskudsforvaltning. Ministeriet har i alt forvaltet 44 forskellige ordninger.

Møder

Vi har løbende holdt møder med Kulturministeriet og Slots- og Kulturstyrelsen for at få indsigt i området og drøfte revisionsresultater. Derudover har vi ad flere omgange fået udleveret materiale samt dataudtræk fra ministeriet vedrørende de 3 ordninger, som vi har haft en dialog om.

Datagrundlag og metode

Vores analyser tager udgangspunkt i flere forskellige metoder og datakilder, herunder dokumentgennemgang, sagsgennemgang af Kulturministeriets behandling af konkrete ansøgninger samt brug af registerdata til beregning af sagsbehandlingstider. Nedenfor beskriver vi vores data og metode i flere detaljer.

Dokumentgennemgang

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- relevante aktstykker
- relevante puljebeskrivelser
- sagsbehandlervejledninger og tjeklister for ordningerne
- regnskabsbekendtgørelsen
- Kulturministeriets projekttilskudsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1479 af 22. december 2014 om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud fra Kulturministeriet)
- redegørelser fra Kulturministeriet.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at identificere centrale tildelingskriterier for de 3 ordninger samt forstå og vurdere Kulturministeriets forvaltning af disse.

Sagsgennemgang

I undersøgelsen af Kulturministeriets kontrolsetup har vi gennemgået en række sager. Vi har gennemgået både før- og efterkontrollen for de sager, hvor det har været muligt. Derved har vi kunnet følge den fulde kontrol af sagerne.

Formålet med sagsgennemgangen har været at øge vores forståelse af Kulturministeriets forvaltning i praksis, herunder at se, hvilken dokumentation ministeriet indhenter i sagsbehandlingen, og identificere mulige kilder til fejl. Da det i høj grad ligger i kontrolsetuppet, at ministeriet baserer sin kontrol på brug af tro og love-erklæringer og i flere tilfælde ikke indhenter anden dokumentation, har vi valgt ikke at gennemgå en repræsentativ stikprøve. Vi har i stedet udvalgt 15-31 sager fra hver af de 3 ordninger. Sagerne har været udtrukket simpelt tilfældigt, og der er både medtaget sager, hvor der er givet tilsagn, og hvor der er givet afslag.

Vi har i førkontrollfasen gennemgået 31 ansøgninger fra Aktivitetspuljen, 23 ansøgninger fra Kunststøtteordningen og 15 ansøgninger fra Billeterefusionsordningen. I efterkontrollfasen har vi gennemgået 5 afrapporteringer fra Aktivitetspuljen, 5 afrapporteringer fra Kunststøtteordningen og 12 afrapporteringer fra Billeterefusionsordningen.

Risikofyldte sager, der er udtaget til udvidet kontrol

Vi har undersøgt, om Kulturministeriets valg og prioritering af sager i den udvidede kontrol sker systematisk. Ved systematisk forstår vi, at ministeriet udvælger og prioriterer sager på baggrund af en risikovurdering. Vi har også undersøgt, om ministeriet har sikret en rettidig opfølgning på risikofyldte sager til udvidet kontrol.

Vi har gennemgået Kulturministeriets begrundelser for, hvorfor de enkelte sager er udtaget til udvidet kontrol. Vi har her inddelt ministeriets begrundelser i følgende 5 kategorier, som er benyttet i figur 8:

- Kontrol af indkomst/regnskab – fx sager, hvor kompensationsmodtager ikke har kunnet dokumentere sine omkostninger fyldestgørende.
- Kontrol af målgruppe – fx sager fra Kunststøtteordningen, hvor det ikke er godtgjort, at kompensationsmodtager opfylder tildelingskriteriet om at have en kunstnerisk indtægt mellem 100.000 kr. og 800.000 kr. i et tidligere år.
- Mulig dobbeltkompensation – fx sager, hvor der også er modtaget kompensation fra Erhvervsministeriets ordninger.
- Mistanke om svig – sager, hvor det fremgår af Kulturministeriets beskrivelse, at der er mistanke om, at kompensationsmodtager bevidst har forsøgt at opnå uberettiget støtte eller opnå en højere støtte end berettiget. Fx at kompensationsmodtagere på Aktivitetspuljen har overdrevet deres omkostninger.
- Ikke-kategoriseret – sager, hvor der ikke er en begrundelse, eller hvor begrundelsen har en karakter, der ikke umiddelbart falder i en af de øvrige kategorier.

Vi har desuden foretaget en analyse af rettidighed for udvidet kontrol. Vi lægger til grund for denne analyse, at Kulturministeriet bør følge op på sager, der er udtaget til udvidet kontrol, hurtigst muligt eller som minimum i forbindelse med den planlagte efterkontrol. Det fremgår af relevante aktstykker, at ministeriet i 2021 skulle afslutte efterkontrollen af kompensation, der er udbetalt i 2020. Dertil skal ministeriet i 2022 afslutte efterkontrollen for kompensation, der er udbetalt i 2021. Vi har undersøgt, om ministeriet har afsluttet efterkontrollen for kompensation, der blev udbetalt på de 3 ordninger i 2020.

Vi har for Kunststøtteordningen og Aktivitetspuljen særligt fokuseret på de sager, der blev identificeret til udvidet kontrol i forbindelse med førkontrollen, idet Kulturministeriet her har haft kendskab til antallet og indholdet af sager, der er udtaget til udvidet kontrol. Vi har omvendt ikke fokuseret på de sager, der først blev identificeret til udvidet kontrol i forbindelse med efterkontrollen, idet ministeriet her ikke på forhånd har haft kendskab til, at der skulle gennemføres udvidet kontrol af sagerne.

Til brug for dette har Kulturministeriet fremsendt et styringsark for Kunststøtteordningen og et styringsark for Aktivitetspuljen, der indeholder et overblik over sager, der er udtaget til udvidet kontrol. Af styringsarkene fremgår det, hvornår sagen er udtaget, hvorfor sagen er udtaget, og om kontrollen er afsluttet.

Det har ikke været muligt for Kulturministeriet at identificere, præcis hvornår en sag fra Aktivitetspuljen er udtaget til udvidet kontrol. Sager udtaget i forbindelse med førkontrollen omfatter derfor følgende:

- Sager, hvor kompensationsmodtager allerede er udtaget til udvidet kontrol i forbindelse med en anden sag. Når en sag udtages til udvidet kontrol, udtages alle ansøgerens øvrige sager på ordningen også – herunder eventuelle sager i 2020.
- Sager, hvorpå der er kommet en indberetning, inden sagsbehandlingen af afrapporteringen er påbegyndt.
- Øvrige sager, der er udtaget til udvidet kontrol, inden sagsbehandlingen af afrapporteringen er påbegyndt.

Kulturministeriet har således ikke nødvendigvis haft mulighed for at fremskynde gennemgangen af disse sager, eftersom de kan være identificeret helt op til, at efterkontrollen påbegyndes.

Sagsbehandlingstid

Vi har undersøgt Kulturministeriets sagsbehandlingstid for ansøgninger på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker. Vi har gennemført denne del af analysen ved at bruge data for den fulde population af ansøgninger fra de 3 ordninger. Vi har ud fra det modtagne aktivitetsdata fra Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandlingssystem TAS foretaget følgende afgrænsninger af den population af sager, som vi udregner sagsbehandlingstider for.

Vi har kun medtaget sager, hvor Kulturministeriet har truffet afgørelse (tilsagn/afslag). Dvs. at vi har frasorteret sager, hvor ansøgningen er trukket tilbage, eller hvor ansøger har indsendt flere ansøgninger og trukket de øvrige tilbage (dubletter).

Vi har for ansøgninger til Kunststøtteordningen i 2020 – hvor der kan være flere ansøgninger fra samme ansøger koblet til ét journalnummer – kun udregnet sagsbehandlingstiden for den første ansøgning.

Tabel A viser populationen af ansøgninger for de 3 ordninger.

Tabel A
Population til udregning af sagsbehandlingstid

Kunststøtteordningen	4.080 ansøgninger med afgørelse
Aktivitetspuljen	1.916 ansøgninger med afgørelse
Billetterefusionsordningen	308 ansøgninger med afgørelse

Kilde: Aktivitetsdata fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Sagstrin og opgørelse af sagsbehandlingstid

Vi har opgjort Kulturministeriets sagsbehandlingstid på baggrund af det aktivitetsdata for de 3 ordninger, som vi har modtaget i forbindelse med undersøgelsen. Der er 3 overordnede trin, som alle sager går i gennem, og et trin 4 for sager med tilsagn:

1. Ansøger sender sin ansøgning.
2. Sagsbehandleren giver tilsagn eller afslag på ansøgningen i TAS (alle sager skal godkendes af 2 sagsbehandlere).
3. Der udsendes et tilsagnsbrev til ansøgeren, hvori Slots- og Kulturstyrelsen juridisk forpligter sig til at udbetale den i brevet angivne kompensation. Der sendes også et brev til ansøgere, der får afvist deres ansøgning.
4. Kun sager med tilsagn: Kompensationsbeløbet sendes til udbetaling hos Statens Administration efter godkendelse af regnskabsmedarbejdere (skal godkendes af 2 regnskabsmedarbejdere).

Vi har udregnet sagsbehandlingstiden, fra ansøgeren sender sin ansøgning, til Slots- og Kulturstyrelsen afgør sagen. For sager, hvor der gives tilsagn, vil det sige trin 1-4, og for afviste sager trin 1-2.

Vi tæller sagsbehandlingstiden for godkendte ansøgninger indtil trin 4, hvor ansøgningen endeligt godkendes i Slots- og Kulturstyrelsen og sendes til udbetaling. Den efterfølgende udbetaling hos Statens Administration og de følgende bankdage ligger uden for styrelsens kontrol og tælles ikke med. Styrelsen har undervejs i undersøgelsen argumenteret for, at tidspunktet for udsendelse af tilsagnsbrev er det mest retvisende tidspunkt (dvs. trin 3), eftersom det er der, styrelsen forpligter sig til at give tilsagn eller afslag over for ansøger, som også får vished om udfaldet af sin ansøgning. Det er imidlertid ikke muligt at identificere tidspunktet for "udsendelse af tilsagnsbrev" systematisk i styrelsens aktivitetsdata. Det skyldes, at det er registreret som enhver anden "post ud" (udgående post), og at der kan være andre registrerede "post ud", samtidig med at der i en del tilfælde helt mangler "post ud"-registreringer af tilsagnsbreve til ansøger. Ud fra vores gennemgang af 61 sager på tværs af de 3 ordninger, kan vi dog konstatere, at "tilsagnsbrev" (trin 3) og "sendt til udbetaling" (trin 4) er sket på samme dato for alle godkendte sager. Dermed har det antageligt ikke nogen betydning for opgørelsen af sagsbehandlingstid, om vi anvender "sendt til udbetaling" som sluttidspunktet for styrelsens sagsbehandling frem for "tilsagnsbrevet". Afgivelsen af det første "tilsagn" i TAS og "udsendelse af tilsagnsbrevet" er derimod registreret på forskellige datoer i flertallet af sager, hvormed dette ikke ville være et optimalt datapunkt for analysen.

For afviste sager tæller vi, fra ansøgningen indsendes (trin 1), til Slots- og Kulturstyrelsen afviser sagen i TAS (trin 2), eftersom det heller ikke her er muligt at identificere afslagsbrevet (trin 3) i data. Dette vurderes kun at have marginal betydning for den samlede sagsbehandlingstid.

I vores databehandling har vi trukket weekender og helligdage fra sagsbehandlingstiden, så det opgjorte antal sagsbehandlingdage er arbejdsdage.

Endelig har vi for alle sager så systematisk som muligt fratrukket den tid, hvor der indhentes yderligere oplysninger. Konkret har vi identificeret og fratrukket tiden til e-mail-korrespondance mellem Slots- og Kulturstyrelsen og ansøgeren, idet vi antager, at korrespondancen i langt de fleste tilfælde vil dreje sig om indhentning af yderligere oplysninger til belysning af ansøgningen. Det har vi gjort ved på den ene side at identificere den første "post ud" (e-mail fra styrelsen til ansøger), efter ansøger har sendt sin ansøgning, og på den anden side at identificere den sidste "post ind" (e-mail fra ansøger til styrelsen), inden styrelsen træffer afgørelse i sagen (tilsagn/afslag). Vi har dernæst fratrukket antallet af arbejdsdage fra den første "post ud" til den sidste "post ind" fra sagsbehandlingstiden. Når vi opgør den gennemsnitlige samlede korrespondancetid, er den 1,3 dage for Billetrefusionsordningen og 2,4 dage for de 2 øvrige ordninger for den samlede population.

Det har ikke været muligt systematisk at identificere tidsrum, hvor korrespondancen har ligget stille hos Slots- og Kulturstyrelsen på grund af manglende datakvalitet. Den reelle sagsbehandlingstid er derfor forventeligt længere.

Tabel B viser et eksempel på, hvordan vi har opgjort den "effektive sagsbehandlingstid". I det konkrete tilfælde vil den effektive sagsbehandlingstid være 7 arbejdsdage. Det er det tal, der indgår i de følgende beregninger af sagsbehandlingstid.

Tabel B
Eksempel på udregning af sagsbehandlingstid

1. Ansøgning indsendt	28. april 2022
2. Ansøgning afgjort (sendt til udbetaling/afvist)	10. juni 2022
3. Antal kalenderdage	43
4. Antal arbejdsdage (minus weekender og helligdage)	28
5. Antal arbejdsdage til korrespondance	21
6. Effektiv sagsbehandlingstid i arbejdsdage (4÷5)	7

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Som et robusthedstjek har vi for 61 sager undersøgt, om den udregnede liggetid til korrespondance på baggrund af data stemmer overens med det, som vi kan observere ved manuelt at gennemgå korrespondancen på sagerne. Vi har for det første undersøgt, om der er overensstemmelse mellem datoerne for første "post ud" (hvor korrespondancen starter) og sidste "post ind" før afgørelse af sagen (hvor korrespondancen slutter), på tværs af data og vores observation på sagerne. Vi har for det andet undersøgt, hvordan korrespondancen på sagerne fordeler sig mellem liggetid hos henholdsvis Slots- og Kulturstyrelsen og ansøger.

For de 61 sager gælder det, at afstanden mellem den første "post ud" og den sidste "post ind" at dømme fra sagerne er 4,6 arbejdsdage, mens den ifølge data er 3,6 arbejdsdage, dvs. at antallet af arbejdsdage til korrespondance muligvis er en smule undervurderet i data, hvilket kan skyldes, at e-mails ikke altid journaliseres samme dag som afsendelse/modtagelse, og at enkelte e-mails mangler at blive journaliseret og derfor ikke fremgår af data. Vi kan omvendt se for de 61 sager, at sagerne i gennemsnit har en liggetid under korrespondancen hos Slots- og Kulturstyrelsen på 1,3 arbejdsdage. Dette indikerer, at den samlede tid til korrespondance er en smule længere, men at dette opvejes af liggetid hos Slots- og Kulturstyrelsen. Dermed vurderes den udregnede effektive sagsbehandlingstid at være realistisk.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Afrapportering	Kompensationsmodtager skal afrapportere til Slots- og Kulturstyrelsen, efter compensationen er udbetalt og anvendt. Afrapporteringens karakter afhænger af beløbets størrelse og er udspecificeret i Kulturministeriets projektilskudsbekendtgørelse. Afrapporteringen danner grundlag for ministeriets efterkontrol.
Aktstykker	Vedtages i Finansudvalget og består hovedsageligt af bevillings- og disponeringsansøgninger, som gør det muligt for ministeren at bruge midler, som ikke allerede er afsat på finansloven. Aktstykker vil ofte bemyndige ministeren til at fastsætte nærmere regler via bekendtgørelser. Aktstykkerne vedtages ved lov efter finansårets udløb gennem tillægsbevillingsloven.
Efterkontrol	Kulturministeriets kontrolsetup er todelt og baseret på en kontrol før og efter udbetaling af compensation. Efterkontrollen er baseret på kompensationsmodtagers afrapportering med oplysninger om deres faktiske omsætningstab mv.
Eindkomst	Er et register, der indeholder oplysninger om alle danskeres indkomst (løn, SU, dagpenge og pension). Over 150 myndigheder bruger elndkomst.
Førkontrol	Kulturministeriets kontrolsetup er todelt og baseret på en kontrol før og efter udbetaling af compensation. Førkontrollen består af en indledende afdækning af, om ansøgerne opfylder tildelingskriterierne. Kontrollen foretages, inden støtten udbetales.
Grunddokumentation	Ved grunddokumentation forstår vi fx kontrakter, udtræk fra regnskabssystemer eller årsopgørelser fra Skattestyrelsen.
Hjælpepakker	Der kan overordnet skelnes mellem kompensationsordninger og aktivitets-/tilskudspuljer. Kompensationsordninger har til formål at kompensere ansøgere for tab i forbindelse med COVID-19-pandemien, mens aktivitets-/tilskudspuljer har til formål at stimulere genåbningen af kulturlivet, fx ved afholdelse af arrangementer.
Hvidvaskindberetninger	Er meddelelser/informationer om mulig svindel med finansielle midler. Indberetninger kan komme fra flere forskellige steder, bl.a. pengeinstitutter. Indberetningerne sker til Hvidvasksekretariatet, der kvalificerer og analyserer dem, hvorefter de videregives til relevante myndigheder. Hvidvaskindberetninger skal således ses som et supplement til Kulturministeriets egne kontroller og bidrage med finansielle underretninger, som ministeriet ellers ikke bliver bekendt med.
Hvidvasksekretariatet	Sekretariatet hører under Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet og fungerer som Danmarks finansielle efterretningsenhed. Hvidvasksekretariatet modtager underretninger fra bl.a. finanssektoren, som de analyserer og vurderer i forhold til, om der er grundlag for, at oplysningerne skal videregives til andre myndigheder. Hvidvasksekretariatet har også modtaget underretninger om mulig svig med kompensationsordningerne, som har givet anledning til henvendelser til Kulturministeriet/Slots- og Kulturstyrelsen. En henvendelse fra Hvidvasksekretariatet er ikke en anmeldelse i strafferetlig forstand, men har karakter af en efterretning.
ISAE 3000	Er en revisionsstandard, der dækker ikke-finansiell revision. Den indeholder retningslinjer for etisk adfærd, kvalitet og performance.
Kulturlivet	Dækker over kultur-, idræts- og foreningslivet, der i det omfang tildelingskriterierne har været opfyldt, har kunnet søge Kulturministeriets COVID-19-hjælpepakker.
Kriterie 6 for Kunststøtteordningen	Ansøgere kunne i perioden 1. september - 8. december 2020 kun søge Kunststøtteordningen, hvis de var ramt af mindst 1 af de 4 følgende restriktioner: forbud mod at holde åbent, forsamlingsforbud (500 personer), grænselukninger og Udenrigsministeriets rejsevejledninger.

Projekttilskuds- bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1479 af 22. december 2014)	Kulturministeriet anvender i forbindelse med efterkontrollen af COVID-19-hjælpepakker ministeriets projekttilskudsbekendtgørelse. Bekendtgørelsen fastsætter krav til modtagernes afrapportering samt til ministeriets brug af stikprøver i efterkontrollen.
Referenceperiode	Ansøgere kan enten søge Kunststøtteordningen på baggrund af aflyste arrangementer eller på baggrund af en referenceperiode. Muligheden for at søge på referenceperiode blev indført i december 2020 med tilbagevirkende kraft til 1. september 2020. For at søge på baggrund af en referenceperiode skal ansøgeren angive og dokumentere sin indkomst fra kunstnerisk virke i samme periode som ansøgningsperioden i et tidligere referenceår. Fx kan ansøger bruge 1. september - 30. november 2019 som referenceperiode for en ansøgning om kunststøtte i perioden 1. september - 30. november 2020. Ansøgers kompensation udregnes her på baggrund af den tabte indkomst, dvs. differencen mellem indkomst i referenceperioden og ansøgningsperioden.
Regnskabskyndig	Der er krav om, at en regnskabskyndig skal underskrive det indsendte regnskab, når en kompensationsmodtager har modtaget et beløb mellem 100.000 kr. og 499.000 kr. Ifølge Slots- og Kulturstyrelsen anvendes en regnskabskyndig som alternativ til en revisor, da kompensationsmodtager således kan spare både tid og penge. Der er ikke krav om, at en regnskabskyndig skal have en specifik uddannelse, men der er krav om, at den regnskabskyndige skal være uafhængig af projektet, herunder ikke være den, som har lavet regnskabet. Formålet er, at det er "andre øjne", der gennemgår projektet.
Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet	Varetager behandlingen af sager om særlig økonomisk kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet, hvidvask og finansiering af terrorisme. Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet blev oprettet pr. 1. januar 2022 som afløser for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK).
Tildelingskriterier	De kriterier på de enkelte ordninger, som skal være opfyldt, for at ansøgerne er berettigede til kompensation. Tildelingskriterierne er defineret i aktstykker og bekendtgørelser.
Udvidet kontrol	En sagsbehandler kan udtage en sag til udvidet kontrol, hvis der er mistanke om, at kompensationsmodtager ikke lever op til tildelingskriterierne eller forsøger at begå svig. Sager kan udtages til udvidet kontrol i førkontrollen, i forbindelse med efterkontrollen eller på baggrund af eksterne indberetninger fra Hvidvasksekretariatet under Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet.
