



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**indsatsen for at
undgå statsansattes
besvigelser**

Opfølgning i sagen om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser (beretning nr. 7/2020)

29. juli 2024

RN 1408/24

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser, som blev indledt med en beretning i december 2020. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om ministeriernes initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i forbindelse med et notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.

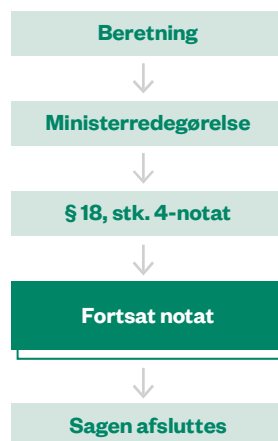
2. Beretningen handlede om ministeriernes forretningsgange og interne kontroller i forhold til at begrænse risikoen for ansattes besvigelser ved udbetalinger på 3 områder: indkøb, løn og tilskud.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget utilfredsstillende, at ministerierne generelt havde så svage interne kontroller og forretningsgange, at det var muligt for statsansatte at begå svig på indkøbs-, løn- og tilskudsområdet, uden at det blev opdaget.

Statsrevisorerne indskærpede, at ministerierne generelt burde styrke deres ledelsesfokus på tilrettelæggelsen af den interne kontrol og risikostyring.

Statsrevisorerne fandt desuden, at der var behov for en generel oprustning i forhold til, om kontrollerne vedrørende forvaltning af indkøb, løn og tilskud fungerer hensigtsmæssigt og i tilstrækkelig grad forebygger statsansattes mulighed for at begå svig. I den forbindelse bemærkede Statsrevisorerne, at der er behov for, at Finansministeriet i højere grad udbreder viden, vejledning og rammer for ministeriernes styrkelse af kontrolmiljøet, herunder funktionsadskillelse og kontroller i fællesstatslige it-systemer.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne generelt har styrket deres forretningsgange og interne kontroller, så risikoen for ansattes besvigelser ved udbetalinger på indkøbs-, løn- og tilskudsområdet begrænses.

- 12 ud af 13 ministerier har nu opdateret deres ministerieinstrukser med eksplicite beskrivelser af hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er i gang med at opdatere sin instruks, så den også dækker indenrigsområdet, og forventer at have instruksen klar i september 2024. Rigsrevisionen vil følge op på den nye instruks i den løbende revision.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Transportministeriet har sikret en betryggende funktionsadskillelse i det fællesstatslige it-system RejsUd.
- Justitsministeriet og Forsvarsministeriet har tilfredsstillende forretningsgange for og interne kontroller af ansattes brug af betalingskort, og Forsvarsministeriet har forbedret sine forretningsgange for og interne kontroller af ansattes brug af tankkort.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Miljøministeriet og Kulturministeriet har forbedret kontrollen i TAS og forbedret kontrollen med biblioteksafgiften.
- Finansministeriet har lavet nye vejledninger om udarbejdelse af ministerieinstrukser, virksomhedsinstrukser og regnskabsinstrukser samt en vejledning om lønkontrol.
- Finansministeriet har udviklet en funktionalitet i SLS, der sikrer, at alle lønindberetninger er godkendt, inden lønnen udbetales.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes.

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Ministeriernes arbejde med at styrke det generelle ledelsesfokus på interne kontroller og risikostyring, herunder bl.a. det departementale tilsyn samt den fortsatte sikring og fastholdelse af et solidt kontrolmiljø	Afsluttet for alle ministerier i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.

Opfølgningspunkt	Status
2. 17 ministeriers opdatering af ministerieinstrukser med eksplicite beskrivelser af hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring.	<p>Afsluttet for 4 ministerier i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.</p> <p>Behandles og afsluttes for Statsministeriet, Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, By-, Land- og Kirkeministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Transportministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet¹⁾ i dette notat.</p>
3. 7 ministeriers arbejde for at sikre en betryggende funktionsadskillelse ved lokal anvendelse af de fællesstatslige it-systemer IndFak (4 ministerier) og RejsUd (4 ministerier).	<p>Afsluttet for 4 ministerier vedrørende IndFak og for 2 ministerier vedrørende RejsUd i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.</p> <p>Behandles og afsluttes i dette notat for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Transportministeriet vedrørende RejsUd.</p>
4. 3 ministeriers arbejde med forretningsgange for og interne kontroller af ansattes brug af betalingskort, herunder Forsvarsministeries brug af tankkort.	<p>Afsluttet for ét ministerium vedrørende betalingskort i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.</p> <p>Behandles og afsluttes i dette notat for Justitsministeriets og Forsvarsministeriet vedrørende betalingskort og afsluttes også for Forsvarsministeriet vedrørende tankkort.</p>
5. 9 ministeriers styring af brugerrettigheder i SLS og 5 ministeriers kontroller vedrørende løn.	<p>Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.</p>
6. 4 ministeriers arbejde med at forbedre kontrollen i TAS og Kulturministeriets arbejde med at forbedre kontrollen med biblioteksafgiften.	<p>Afsluttet for ét ministerium i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. april 2021.</p> <p>Behandles og afsluttes i dette notat for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Miljøministeriet og Kulturministeriet.</p>
7. Finansministeriets arbejde med vejledninger om udarbejdelse af ministerieinstrukser, virksomhedsinstrukser og regnskabsinstrukser samt en vejledning om lønkontrol.	<p>Behandles og afsluttes i dette notat</p>
8. Finansministeriets udvikling af SLS, som vil standse hele lønnen til en person, hvis der ligger ikke-godkendte indtastninger.	<p>Behandles og afsluttes i dette notat.</p>

¹⁾ Indenrigs- og Boligministeriet blev nedlagt den 2. november 2022, og de tilhørende forretninger blev herefter fordelt i henholdsvis Social- Bolig- og Ældreministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og By-, Land- og Kirkeministeriet. Dette ministerium er derfor udgået.

III. Ministeriernes initiativer

5. Vi gennemgår i dette notat ministeriernes initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

6. Opfølgningen er baseret på en redegørelse fra ministerierne samt vores gennemgang af sager, dataudtræk fra relevante it-systemer, vejledninger, procedurebeskrivelser m.m. vedrørende kontroller af godkendelsesflow og processer i ministerierne.

Ministeriers opdatering af ministerieinstrukser

Alle ministerier med undtagelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriet har opdateret deres ministerieinstrukser med eksplicite beskrivelser af hovedelementerne i ministeriernes tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er i gang med at opdatere sin instruks, så den også dækker indenrigsområdet, og forventer at have instruksen klar i september 2024. Rigsrevisionen vil følge op på Indenrigs- og Sundhedsministeriets nye instruks i den løbende revision. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

7. Det fremgik af beretningen fra december 2020, at kun 3 ud af de 20 ministerier i undersøgelsen havde eksplicite beskrivelser af hovedelementerne i ministeriernes tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring i deres respektive ministerieinstrukser. Dette på trods af, at det har været et krav i regnskabsbekendtgørelsen siden 2018.

Ved Rigsrevisionens opfølgning i 2021 havde 4 ministerier indarbejdet den eksplicite beskrivelse i deres ministerieinstrukser. I dette notat følger vi derfor op på de resterende 13 ministerier.

8. Vores opfølgning viser, at alle ministerier bortset fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet har opdateret deres ministerieinstrukser med eksplicite beskrivelser af hovedelementerne i ministeriernes tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at instruksen er ved at blive opdateret, og at en ny instruks forventes klar i september 2024.

Funktionsadskillelse ved lokal anvendelse af det fællesstatslige it-system RejsUd

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Transportministeriet har begge taget initiativer til at sikre betryggende funktionsadskillelse i it-systemet RejsUd. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

9. Statsrevisorerne hæftede sig ved, at det er muligt at omgå den systemunderstøttede funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer IndFak (indkøb og fakturering) og RejsUd (rejseafregninger), fx via lokale tilpasninger eller tildeling af brugerrettigheder.

Ved Rigsrevisionens opfølgning i 2021 blev opfølgningspunktet afsluttet for 4 ministerier vedrørende IndFak og for 2 ministerier vedrørende RejsUd. I dette notat følges op på funktionsadskillelsen i RejsUd for de resterende 2 ministerier.

10. Vores opfølgning viser, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har styrket kontrollerne i RejsUd og stoppet muligheden for, at medarbejdere kan omgå funktionsadskillelsen. Dette er præciseret i regnskabsinstruksen og er ligeledes blevet teknisk understøttet.

Transportministeriet har øget fokus på brugerrettigheder og på kontrollen hermed. Således sender alle institutioner årligt ledelsesgodkendte kontrolplaner til departementet. Herudover er kontrollen af brugeradgange, som sikrer, at medarbejdere ikke længere kan godkende deres egne rejseafregninger, blevet it-understøttet.

Kontroller vedrørende betalingskort og tankkort

Justitsministeriet og Forsvarsministeriet har begge skærpet kriterierne for udstedelse af betalingskort samt tydeliggjort retningslinjerne for brugen heraf. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarsministeriet har tidligere oplyst, at ministeriet ville være i mål med en automatiseret løsning i 2021 for at forbedre kontrollen med brugen af tankkort. Denne løsning er dog først taget i brug i december 2023. Den automatiserede løsning har sammen med manuelle interne kontroller styrket ministeriets forretningsgange for brug af tankkort. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

11. Statsrevisorerne hæftede sig ved, at der var en risiko for, at medarbejdere kunne anvende de statslige betalingskort til privat forbrug, som burde imødegås med fastsatte retningslinjer og monitorering. Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at der var konkrete eksempler fra Justitsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Forsvarsministeriet på, at medarbejdere havde brugt statslige betalingskort i strid med gældende regler. Statsrevisorerne fandt yderligere, at det var en skærpende omstændighed, at Forsvarsministeriet gentagne gange var blevet gjort opmærksom på et mangelfuldt kontrolmiljø på indkøbsområdet.

Ved Rigsrevisionens opfølgning i 2021 blev opfølgningspunktet vedrørende betalingskort afsluttet for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. I dette notat følger vi op på Justitsministeriet og Forsvarsministeriet.

12. Vores opfølgning viser, at Justitsministeriet i december 2020 fulgte op på Rigsrevisionens kritik ved at spærre ca. 550 betalingskort. Ministeriet skærpede endvidere retningslinjerne for brug af betalingskort og kriterierne for udstedelse af betalingskort med virkning fra den 1. januar 2022. Alle betalingskort, som er bestilt herefter, er udstedt i henhold til nye restriktive retningslinjer.

13. Vores opfølgning viser også, at Forsvarsministeriet i december 2020 spærrede flere betalingskort. Herudover skærpede ministeriet retningslinjerne og kontrollen med brug af betalingskort. Forsvarsministeriet iværksatte desuden i september 2023 en ændring i forvaltningsgrundlaget vedrørende anvendelsen af betalingskort, så der nu er krav om dokumentation for alle transaktioner foretaget med betalingskort.

14. Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at der var konkrete eksempler på, at tankkort i Forsvarsministeriet er brugt i strid med gældende regler.

15. Det fremgik af forsvarsministerens redegørelse til beretningen, at Forsvarsministeriet i løbet af 2021 ville være i mål med en automatiseret løsning for at forbedre kontrollen med brugen af tankkort.

16. Vores opfølgning viser, at den automatiske løsning blev færdigudviklet i efteråret 2022, men at tekniske problemer resulterede i, at løsningen først har fungeret efter hensigten fra december 2023.

17. Vi har i forbindelse med opfølgningen gennemgået Forsvarsministeriets tankning af brændstof for 2023.

Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriet har udviklet en løsning, der gennemfører automatiske søgninger i registreringen af de foretagne tankninger ud fra en række kontrolkriterier. Kriterierne vedrører fx, om der er indtastet korrekt medarbejdernummer og kilometerstand, og om der er tanket over køretøjets kapacitet. Hvis der er tilfælde af tankninger, som ikke lever op til kriterierne, så modtager den køretøjsansvarlige chef en mail, hvor der bedes om en redegørelse for tankningen. Alle redegørelser gennemgås af en businesscontroller, som tager stilling til, om tankningen kan godkendes eller kræver en opfølgning. Godkendelsen registreres i systemet.

Kontrollen af udbetaling af tilskud i TAS samt kontrollen af biblioteksafgiften

Klima, Energi og Forsyningsministeriet, Miljøministeriet og Kulturministeriet har arbejdet med at forbedre kontrollen i det tilskudsadministrative it-system TAS. Kulturministeriet har desuden arbejdet med at forbedre kontrollen med brugerroller og logning vedrørende biblioteksafgiften. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Privilegerede brugere

Medarbejdere, som har udviklede rettigheder i forhold til fx godkendelse, data eller tilgang til loggen i ét eller flere it-systemer.

18. Statsrevisorerne hæftede sig ved, at 4 ud af 5 udvalgte ministerier, der anvendte it-systemet TAS til forvaltning af tilskud, gjorde det uden tilstrækkelig kontrol med styring af brugerrettigheder og logning og uden tilstrækkelig kontrol af privilegerede brugere.

Ved Rigsrevisionens opfølgning i 2021 havde ét ministerium en tilfredsstillende kontrol med privilegerede brugere. I dette notat følger vi op på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Miljøministeriet og Kulturministeriet.

19. Vores opfølgning viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bl.a. har udarbejdet en risikovurdering i forhold til brugerrettigheder og løbende kontrollerer, at privilegerede rettigheder kun tildeles til et begrænset antal medarbejdere med et arbejdsbetinget behov.

20. Miljøministeriet kontrollerer nu, at medarbejdere med privilegerede rettigheder har et arbejdsbetinget behov for adgangen, og kontrollerer de handlinger, som medarbejdere med privilegerede rettigheder har foretaget i systemet. Ministeriet har endvidere udarbejdet en procedurebeskrivelse af kontrollen.

21. Kulturministeriet har gennemført en risikovurdering for TAS, hvor ministeriet har implementeret en systemunderstøttet, funktionsadskilt kontrol. Der er desuden blevet indført nye fordelinger af roller, som har til formål at begrænse de opgaver, der hidtil er udført alene af den systemansvarlige. Herudover er der taget et nyt værktøj i brug, der tillader udvalgte kontrollanter at kigge i loggen for at skabe gennemsigtighed over, hvilke handlinger den systemansvarlige udfører. Ministeriet har foretaget samme risikovurdering og kontroller for biblioteksafgiften.

Finansministeriets arbejde med vejledninger

Finansministeriet har udarbejdet nye vejledninger til, hvordan ministerieinstrukser, virksomhedsinstrukser og regnskabsinstrukser bør udarbejdes. Ministeriet har styrket vejledningsmaterialet på lønområdet, så risikoen for svig mindskes. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

22. Statsrevisorerne bemærkede, at der er et behov for, at Finansministeriet i højere grad udbreder viden, vejledning og rammer for ministeriernes styrkelse af kontrolmiljøet, herunder funktionsadskillelse og kontroller i fællesstatslige it-systemer.

23. Vores opfølgning viser, at Finansministeriet offentliggjorde 3 vejledninger i juni 2021:

- "Vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser"
- "Vejledning om udarbejdelse af virksomhedsinstrukser"
- "Vejledning om udarbejdelse af regnskabsinstrukser".

De nye vejledninger indeholder en præcisering af Finansministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol- og risikostyring i forbindelse med regnskabsaflæggelse mv. Herudover præciseres det, at institutionens opgaver, regnskabsmæssige organisation og it-anvendelse skal beskrives.

Finansministeriet udgav desuden i marts 2021 en revideret vejledning på lønområdet om lønkontrol, som er blevet justeret i januar 2023:

- "Vejledning om lønkontrol – Koncept og rammer".

Den væsentligste ændring er en udbygning af beskrivelserne af kontroller. Dertil kommer en række præciseringer om bl.a. roller og ansvar for institutioner, som anvender Statens HR.

Finansministeriets udvikling af SLS

Finansministeriet har udviklet en funktionalitet i SLS, der sikrer, at alle lønindberetninger er godkendt, inden lønnen udbetales. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

24. Det fremgik af beretningen fra december 2020, at ministerierne skal gennemføre manuelle kontroller i SLS, fordi der ikke er opsat en systemmæssig spærring til at sikre, at ikke-godkendte lønudbetalinger standses.

25. Vores opfølgning viser, at der i februar 2023 er implementeret en teknisk løsning i SLS, der sikrer, at der ikke udbetales løn på baggrund af indberetninger, der ikke er godkendt. Ministeriet har samtidig udviklet en funktionalitet, så myndighederne får besked om, hvilke indberetninger til lønsystemet der mangler at blive godkendt. Virksomhederne har derfor mulighed for at sikre, at alle indtastninger er godkendt inden lønkørsel, så virksomhederne undgår, at lønnen til medarbejderne standses og i stedet skal udbetales a conto.

26. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

Birgitte Hansen