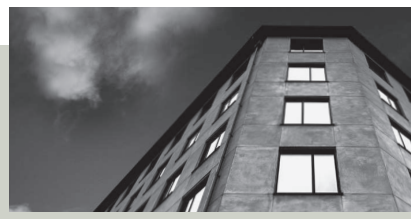


RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens notat om beretning om
**ministeriernes tilsyn med
refusionen til kommunerne**



revision
revision

revision

August 2018

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 9/2017 om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne**

29. juni 2018

RN 302/18

Børne- og socialministerens redegørelse af 3. maj 2018**Beskæftigelsesministerens redegørelse af 1. juni 2018****Udlændinge- og integrationsministerens redegørelse af 1. juni 2018**

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

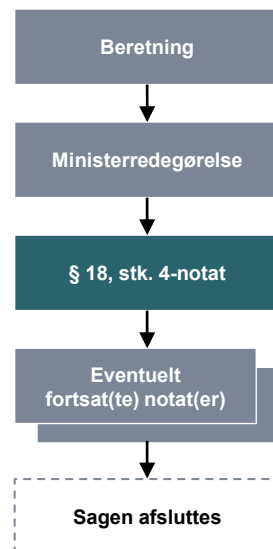
KONKLUSION

Beskæftigelsesministeren, børne- og socialministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser, at de er enige i, at der er behov for en samlet modernisering af tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion.

Ministerierne oplyser, at moderniseringsarbejdet skal understøtte, at afrapporteringen fra kommunerne og de kommunale revisorer bliver mere dækkende, præcis, tidstro og gennemsigtig. Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren forventer, at der 1. januar 2019 foreligger en udmøntningsplan, der kan implementeres med virkning fra 1. januar 2020.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- moderniseringen af tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion, herunder primært om det nye tilsyn giver ministerierne et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2018 en beretning om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne. Beretningen handlede om Beskæftigelsesministeriets, Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og integrationsministeriets tilsyn med kommunernes administration af de områder, hvor kommunerne kan anmode staten om refusion af deres udgifter.

Vi undersøgte, om ministeriernes tilsyn med områderne var tilfredsstillende, herunder om ministerierne havde tilstrækkelig viden om kommunernes administration af områder med statsrefusion til at kunne føre et effektivt tilsyn, og om de kommunale sager opfyldte ministeriernes betingelser for, at kommunerne kunne opnå statsrefusion. Beretningen tog udgangspunkt i, at ministerierne aflægger regnskab for egne bevillinger over for Folketinget og dermed har ansvaret for, at der aflægges et rigtigt regnskab, og at bevillingerne er brugt til det formål, som Folketinget har bevilget dem til, jf. grundlovens § 46, stk. 2. Det er kommunalbestyrelsernes ansvar, at de kommunale ansvarsområder administreres i overensstemmelse med gældende regler. Ressortministerierne har ansvaret for at føre tilsyn med bevillingerne og en ulovbestemt ret og pligt til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministerområdet administreres, herunder om den generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke fører et tilsyn, der sikrer, at ministeriernes del af statsregnskabet på refusionsområdet er korrekt. Statsrevisorerne fandt det også utilfredsstillende, at der er et højt fejlniveau i kommunernes behandling af sager, hvor de modtager refusion fra staten. Kommunerne har således i flere tilfælde hjemtaget refusion uden at være berettiget til det.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af beskæftigelsesministerens, børne- og socialministerens og udlændinge- og integrationsministerens redegørelser.

Modernisering af tilsynet med refusionen til kommunerne

5. Statsrevisorerne bemærkede, at ministeriernes regnskabsbekendtgørelse bør forbedres, så den i højere grad stiller krav til de konklusioner, som revisor skal afgive, og giver ministerierne et bedre grundlag for at agere.

Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at Beskæftigelsesministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Børne- og Socialministeriets tilsyn med områder, hvor kommunerne anmoder staten om refusion for deres udgifter, bør forbedres, og at de kilder, som tilsynet i sin nuværende udformning bygger på, ikke giver ministerierne et tilstrækkeligt grundlag for at kunne vurdere, om kommunerne administrerer områderne korrekt og hjemtager korrekt refusion.

6. Beskæftigelsesministeren, børne- og socialministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser, at de er enige i, at der er behov for en samlet modernisering af tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion. Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeriet allerede i 2017 begyndte at overveje, hvordan en mere moderne revisions- og tilsynsmodel kan udvikles. De 3 ministre oplyser, at de har igangsat et tværministerielt udviklingsarbejde med henblik på at modernisere den kommunale revisionsordning, herunder at sikre mere klare retningslinjer for de kommunale revisors arbejde, som er en væsentlig forudsætning for ministeriernes tilsyn med statstilskud til kommunerne. Ministerierne forventer, at moderniseringen af tilsynet samlet set vil føre til et mere effektivt tilsyn med de kommunale udgiftsområder med refusion.

Børne- og socialministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser i deres redegørelser, at de henholder sig til beskæftigelsesministerens redegørelse om de nærmere overvejelser omkring moderniseringen.

7. Beskæftigelsesministeren oplyser, at moderniseringsarbejdet skal understøtte, at afrapporteringen fra kommunerne og de kommunale revisorer bliver mere tidstro, præcis, dækkende og gennemsigtig, så fejl i kommunernes behandling af sager på refusionsområdet afdækkes i tide og giver mulighed for rettidig opfølgning. Beskæftigelsesministeren understreger, at en ny kommunal revisions- og tilsynsmodel bl.a. skal sikre, at revisionen i tilstrækkelig grad omfatter alle statslige refusionsordninger og afdækker alle væsentlige fejl.

Beskæftigelsesministeren forventer konkret, at de nærmere regler og rammer for afgivelse af bl.a. særskilte revisionserklæringer for de enkelte finanslovskonti, kadencen i revisionsarbejdet, afrapportering om de udførte revisionsbehandlinger og mulighed for at afvise utilstrækkelige revisionserklæringer fastlægges i forbindelse med moderniseringsarbejdet. Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren forventer, at der 1. januar 2019 foreligger en udmøntningsplan med løsningsforslag for ovenstående sigtelinjer, der kan implementeres med virkning fra 1. januar 2020.

Samtidig skal åbenhed om revisionsresultaterne fremme videndeling og gensidig læring mellem kommunerne, så de aktivt kan anvende revisorerens arbejde til at forbedre bl.a. administrative sags- og forretningsgange og forvaltningen af de refusionsbelagte områder. I det følgende vil vi gennemgå de 3 ministres moderniseringsarbejde, herunder hvordan de sikrer, at tilsynet bliver tidstro, gennemsigtigt, præcist og dækkende.

Tidstro afrapportering og gennemsigtighed

8. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne først får beretningerne fra de kommunale revisorer op mod 1 år efter, at personsagerne er revideret, og så sent, at ministerierne godkender deres regnskaber på et ikke-revideret grundlag.

Det fremgik også af beretningen, at i 5 af 7 kommuner redegjorde revisor ikke for, hvilke konkrete sagsområder inden for de af ministeriet definerede sagsområder revisor havde udtaget til revision. Det fremgik også, at 5 ud af 7 kommuners revisionsberetninger ikke giver viden om, hvorvidt alle konti er gennemgået over en årrække.

9. Beskæftigelsesministeren medgiver, at den nuværende afrapportering af kommunernes revisionsresultater ikke er fuldt tidstro. Beskæftigelsesministeren finder det væsentligt, at Beskæftigelsesministeriet, de øvrige ministerier, kommunalbestyrelserne og tilsynsmyndighederne kan gribe hurtigt ind for at rette op på fx en kommunes uhensigtsmæssige eller fejlagtige praksis. Derfor har Beskæftigelsesministeriet aftalt med de øvrige ressortministerier, at der som led i moderniseringen af den kommunale revisionsordning skal opstilles en model for, hvordan revisor kan afrapportere i løbet af året, fx kvartalsvist. Derudover vil det blive præciseret, hvad revisor nærmere skal indberette.

Beskæftigelsesministeren bemærker, at ministeren på længere sigt ønsker at arbejde hen imod en øget digitalisering af de kommunale revisionsindberetninger. En mere transparent og ensartet afrapportering af de kommunale revisionsberetninger vil sikre, at ressortministerierne i højere grad har de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger til brug for tilsynet med den kommunale refusion. Samtidig vil en øget digitalisering skabe bedre rammer for at sammenligne kommuner, revisorer og ministerier og i den forbindelse tilskynde kommunerne til en styrket administrationspraksis.

Endelig tror beskæftigelsesministeren, at tiden er moden til at se nærmere på, om det klassiske refusionssystem med forskudstilskud til kommunerne og efterfølgende restafregning skal omlægges med henblik på at sikre, at ressortministeriernes del af statsregnskabet på refusionsområdet afspejler kommunernes afholdte udgifter i det samme kalenderår.

Definition og klassificering af fejl

10. Det fremgik af beretningen, at ministerierne ikke har afstemt med revisorerne, hvordan de vurderer, om fejl har refusionsmæssig betydning, og at ministerierne på de områder, hvor de har et bevillingsmæssigt ansvar, bør fastlægge, hvornår der er tale om en fejl, og hvornår en fejl har refusionsmæssig betydning.

11. Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren er helt enig i Rigsrevisionens betoning af behovet for at fastlægge fejldefinitioner og væsentlighedsniveauer samt klargøre, hvornår en fejl har refusionsmæssig betydning. Beskæftigelsesministeriet vil derfor som led i det tværministerielle udviklingsarbejde om et moderniseret tilsyn opstille klare definitioner og klassificering af fejl efter væsentlighed.

Beskæftigelsesministeren oplyser, at der skal opstilles klare fælles definitioner og kategorier af fejl vedrørende fx proces- og formkrav og indsatser til borgerne. Derudover ønsker ministeren at opstille klare definitioner af, hvilke fejl der har refusionsmæssig betydning, så det ikke er op til de enkelte revisors skøn. Beskæftigelsesministeren oplyser, at der vil blive taget initiativer, som skal sikre, at ministerierne fremover kan foretage en landsdækkende, tværgående vurdering af revisionsberetningerne og uddrage generelle erfaringer af revisionsresultaterne på baggrund af en fælles standard for opgørelser af fejl og mangler. Samtidig oplyser beskæftigelsesministeren, at de 3 ministerier vil blive betrygget i, at kommunerne har modtaget refusionstilskud på et korrekt og ensartet grundlag, så statsregnskabet bliver retvisende.

Beskæftigelsesministeren oplyser, at et centralt fokusområde for den fællesministerielle modernisering af den kommunale revisionsordning er at styrke træfsikkerheden i den kommunale revision, så der afdækkes fejl på alle væsentlige udgifts- og administrationsområder med høj risiko for fejl. Det skal sikre, at Beskæftigelsesministeriet mfl. kan lægge revisorernes påtegnede regnskab til grund for en konklusion om, at alle relevante fejl og mangler er afdækket.

Dækkende tilsyn

12. Statsrevisorerne bemærkede, at Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Socialministeriet siden 2011 kun har taget initiativ til 3 temarevisioner, som kan medvirke til at belyse områder, hvor der i tilsynet er identificeret problemer. Statsrevisorerne bemærkede også, at ministerierne kun i begrænset omfang benytter resultaterne fra praksisundersøgelserne i tilsynet med kommunernes administration af områder med refusion.

Det fremgik også af beretningen, at ministerierne i varierende grad bygger deres tilsyn på opfølgning på udgifter til refusion til kommunerne, og at opfølgning på udgifter kan give en mere aktuel viden end den, ministerierne kan få fra revisionsberetningerne. Børne- og Socialministeriet benytter ikke i tilstrækkelig grad sin viden om udsving i udgifterne og kobler den sjældent med anden viden om kommunernes administration.

13. Beskæftigelsesministeren oplyser, at i forbindelse med fastlæggelsen af de nærmere regler og rammer i forbindelse med moderniseringsarbejdet vil der på baggrund af risiko og væsentlighed kunne tages stilling til de nærmere rammer for, hvilke administrationsområder revisor i øvrigt erklærer sig om, og til, om retningslinjerne for tema-, fokus- og turnusrevisioner, herunder eventuel styrket opfølgning på Ankestyrelsens praksisundersøgelser, skal justeres.

Opfølgning på kvaliteten af kommunernes sagsbehandling

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigsrevisionens stikprøve viste, at der var fejl i 28 % af sagerne på Beskæftigelsesministeriets, Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder, idet sagerne ikke lever op til én eller flere af betingelserne for, at kommunerne kan modtage refusion for udgiften. Statsrevisorerne bemærkede også, at 5 ud af 7 kommuner havde fejl i konteringen af ydelser på Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder.

Temarevisioner indgår i den årlige revision af kommunernes regnskaber, hvor ministerierne på skift har mulighed for at vælge særlige sagsområder, som revisorerne skal gennemgå.

Fokusrevisioner er en ekstra opgave til revisorerne. Beskæftigelsesministeriet har som det eneste ministerium hjemmel til at iværksætte fokusrevisioner, og det er Beskæftigelsesministeriet, der afholder udgifterne til fokusrevisionen.

Turnusrevisioner handler om, at revisor skal have en turnusrevisionsplan for de konti, der ikke bliver revideret hvert år.

15. Børne- og socialministeren oplyser, at et fokus for Børne- og Socialministeriet længe har været, hvordan ministeriet kan understøtte kvaliteten af kommunernes sagsbehandling. Bedre kvalitet i kommunernes sagsbehandling sikrer både større retssikkerhed for borgerne og større sikkerhed for, at de offentlige midler anvendes efter hensigten. For at understøtte en bedre kvalitet i den kommunale sagsbehandling har Børne- og Socialministeriet kontinuerligt fokus på, at reglerne på det sociale område er enkle, forståelige og hensigtsmæssige, og fokus på vejledning af kommunerne.

16. Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren i et brev den 12. april 2018 har indskærpet over for alle landets borgmestre, at det er kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at alle betingelser for at opnå statsrefusion er opfyldt i alle sager om ydelser og indsats til borgere efter den gældende lovgivning.

Beskæftigelsesministeren ser desuden frem til, at der opstilles en model for, hvordan bl.a. Beskæftigelsesministeriet kan følge tættere op over for kommunerne med fx vejledning om regler og orientering af de respektive kommunalbestyrelser om omfanget af den gennemførte revision. På den måde opnår kommunerne reelle fordele ved de løbende afrapporteringer, som vil indgå i moderniseringen af tilsynet, selv om egentlige revisionsbemærkninger eventuelt først vil fremgå af revisors endelige erklæring.

Opsummering

17. Rigsrevisionen finder det positivt, at de 3 ministerier har igangsat et tværministerielt udviklingsarbejde med henblik på at modernisere tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion.

I forbindelse med moderniseringsarbejdet finder Rigsrevisionen det positivt, at ministerierne vil opstille modeller for løbende afrapportering, tættere opfølgning over for kommunerne samt opstille klare definitioner for klassificering af fejl efter væsentlighed. Rigsrevisionen finder det også positivt, at ministeriernes moderniseringsarbejde vil indebære stillingtagen til retningslinjerne for tema-, fokus- og turnusrevisioner, herunder en eventuelt styrket opfølgning på Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Endelig finder Rigsrevisionen det positivt, at beskæftigelsesministeren på baggrund af Rigsrevisionens resultater har indskærpet kommunalbestyrelsens ansvar over for borgmestrene og vil opstille en model for, hvordan ministeriet følger tættere op over for kommunerne.

18. Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren forventer, at der 1. januar 2019 foreligger en udmøntningsplan med løsningsforslag for ovenstående sigtelinjer, der kan implementeres med virkning fra 1. januar 2020. Den øgede digitalisering af de kommunale revisionsindberetninger vil dog foregå på længere sigt.

19. Rigsrevisionen vil fortsat følge Beskæftigelsesministeriets, Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets indsats for at modernisere den kommunale revisionsordning, herunder primært om det nye tilsyn giver ministerierne et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab