



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne

Opfølgning i sagen om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne (beretning nr. 9/2017)

3. august 2020

RN 306/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i et notat til Statsrevisorerne af 29. juni 2018.

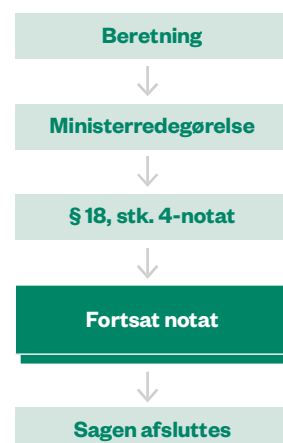
Konklusion

Ministerierne har igangsat et arbejde med at modernisere tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion, herunder en række elementer, som skal give ministerierne et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab. Ministerierne har udviklet en digital løsning, der giver såvel kommuner som ministerier et bedre overblik over den kommunale revision på hovedkontoniveau og dermed bedre muligheder for løbende at arbejde med at nedbringe det høje fejlniveau på refusionsområdet, som Rigsrevisionen fandt i sin undersøgelse. Ministerierne har desuden udviklet et nyt generisk koncept for kategorisering af fejl og for, hvornår fejl har refusionsmæssig betydning. Dette har til hensigt at give ministerierne et mere ensartet og korrekt billede af fejlniveauet i kommunerne og således muliggøre en bedre opfølgning på eventuelle u hensigtsmæssigheder. Ministerierne vil med udgangspunkt i elementerne iværksætte et pilotprojekt i 3. kvartal 2020. Moderniseringen forventes fuldt implementeret i januar 2022.

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 refusion til kommunerne. Beretningen handlede om Beskæftigelsesministeriets, Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes administration af de områder, hvor kommunerne anmoder staten om refusion for deres udgifter. Rigsrevisionen undersøgte, 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 kan opnå statsrefusion.

Beretningen viste, at ministeriernes tilsyn med områder, hvor kommunerne anmoder staten om refusion for deres udgifter, bør forbedres. Det daværende tilsyn gav ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at ministeriernes del af statsregnskabet på refusionsområdet var korrekt. Rigsrevisionens stikprøve viste ligeledes et højt fejlniveau i kommunernes behandling af sager, hvor de får refusion fra staten.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var utilfredsstillende, at ministerierne ikke førte et tilsyn, der sikrede, at ministeriernes del af statsregnskabet på refusionsområdet var korrekt. Samtidig fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at der var så højt et fejlniveau i den kommunale sagsbehandling, at kommunerne i flere tilfælde hjemtog refusion uden at være berettigede til det.

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

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

Opfølgningsspunkt	Status
1. 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.	Behandles i dette notat.

5. Børne- og Socialministeriets ressort hører nu under Social- og Indenrigsministeriet, og derfor henviser vi til Social- og Indenrigsministeriet, når vi i det følgende gennemgår de fremadrettede initiativer.

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

II. Beskæftigelsesministeriets, Social- og Indenrigsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Beskæftigelsesministeriets, Social- og Indenrigsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgingspunkt. Gennemgangen er baseret på materiale fra ministerierne indhentet i maj 2020 og på den løbende dialog, som Rigsrevisionen har haft med Beskæftigelsesministeriet om moderniseringsprojektet.

Moderniseringen af tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion

7. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke førte et tilsyn, der sikrede, at ministeriernes del af statsregnskabet på refusionsområdet var korrekt. 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 levede op til én eller flere af betingelserne for, at kommunerne kunne modtage refusion for udgiften.

8. Ministerierne anerkendte i deres redegørelser i juni 2018 behovet for at modernisere tilsynet. Ministerierne oplyste, at de på den baggrund havde igangsat et tværministerielt udviklingsarbejde, der havde til formål at sikre, at afrapporteringen fra kommunerne og de kommunale revisorer blev mere tidstro, dækkende, gennemsigtig og præcis. Samtidig ønskede beskæftigelsesministeren at arbejde hen imod en øget digitalisering af de kommunale revisionsberetninger.

Udviklingsarbejdet har siden været drevet af en udviklingsgruppe under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) under Beskæftigelsesministeriet med deltagelse af Beskæftigelsesministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Ud over ressortministerierne har KL og de kommunale revisorer løbende været inddraget.

Det igangværende arbejde med at modernisere tilsynet har adresseret en række af de problemstillinger, der blev afdækket i beretningen i forhold til at sikre en mere tidstro, dækkende, gennemsigtig og præcis afrapportering.

Tidstro

9. Det fremgik af beretningen, at ministerierne først fik beretninger fra de kommunale revisorer op mod 1 år efter, at personsagerne var revideret, og så sent, at ministerierne godkendte deres regnskaber på et ikke-revideret grundlag.

10. Beskæftigelsesministeren fremhævede i sin redegørelse i juni 2018, at den tværministerielle udviklingsgruppe ville arbejde for en model for løbende kvartalsvis afrapportering, der skulle muliggøre hurtig indgriben i forhold til uhensigtsmæssige eller fejlagtige praksisser. Desuden oplyste ministeren, at han fandt, at det var tid til at se nærmere på det klassiske refusionssystem med forskudstilskud til kommunerne og efterfølgende restafregning.

11. Den tværministerielle udviklingsgruppe har indstillet, at der implementeres en ny digital løsning, der muliggør løbende afrapportering. Kommunerne vil således kunne se revisors indberetninger løbende i et lukket præsenteringsmodul og på den baggrund gå i dialog med revisor om eventuelle risici, fejl mv.

Ministerierne vil løbende kunne følge de foreløbige resultater på landstotaler og således løbende identificere risikoområder på hovedkontoniveau. Når den endelige revisionsberetning foreligger, kan relevante tilsynsmyndigheder se resultater på kommuneniveau, ligesom resultaterne vil være tilgængelige for offentligheden.

12. Ministerierne oplyser, at den løbende digitale indberetning på hovedkontoniveau vil give kommunerne bedre mulighed for at følge revisors arbejde i realtid og rette op på eventuelle fejl løbende, hvormed den høje fejlandel, som Rigsrevisionen fandt i sin undersøgelse, kan nedbringes. Ministerierne oplyser ligeledes, at de vil få bedre mulighed for at afdække systematiske risici og fejl på hovedkontoniveau rettidigt.

13. Den nye model har som målsætning, at de endelige revisionsberetninger for et år skal foreligge digitalt det følgende år i februar, dvs. inden statsregnskabet lukkes. I dag foreligger beretningerne først i august. En forudsætning for, at dette kan lykkes, er dog, at det klassiske refusionssystem med forskudstilskud og restafregning ændres, så den endelige restafregning ikke først foreligger i juli. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at målsætningen er at omlægge det klassiske refusionssystem til månedsvis afregning. Som forudsætning herfor samarbejder ministeriet med Økonomistyrelsen om en implementering af refusionsområdet i det nye fællesstatslige tilskudssystem.

Dækkende og gennemsigtigt

14. Det fremgik af beretningen, at de kommunale revisionsberetninger ikke gav ministerierne vished for, at revisionen i tilstrækkelig grad dækkede alle bevillinger på finansloven.

15. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse i juni 2018, at udviklingsgruppen ville få til opgave at definere nærmere regler og rammer, der fx sikrede særskilte revisorerklæringer på de enkelte finanslovskonti, afrapportering på udførte revisionshandlinger mv.

16. Den tværministerielle udviklingsgruppe har udmøntet dette i en ny revisionstilgang, der skal sikre et bedre overblik over bevillinger på finanslovskonti. Således vil ministerierne fremadrettet opstille en række kontrolpunkter (spørgsmål, som revisor skal besvare) på hovedkontoniveau. Punkterne opstilles på baggrund af risiko og væsentlighed og derfor ikke nødvendigvis for alle ordninger hvert år.

For hvert kontrolpunkt definerer ministerierne, hvad der kvalificerer som en fejl, og om en sådan fejl har refusionsmæssig betydning. Kategoriseringen sker på baggrund af et sæt generiske retningslinjer. Revisor skal kunne erklære sig med høj grad af sikkerhed på hovedkontoniveau på baggrund af de opstillede kontrolpunkter. Revisor kan selv tilføje relevante kontrolpunkter.

De enkelte kontrolpunkter samt den endelige erklæring vil blive tilgængelige for alle parter i det digitale afrapporteringsmodul. På den måde kan såvel kommuner som revisorer og ministerier relativt nemt danne sig et overblik over, hvilke hovedkonti der har flest fejl.

Herudover har Beskæftigelsesministeriet iværksat en række konkrete initiativer i forhold til at sammenligne kommunerne på udvalgte refusionsbelagte områder og underlægge kommuner, der præsterer dårligt på udvalgte parametre, skærpet tilsyn.

Præcis definition og klassificering af fejl

17. Det fremgik af beretningen, at ministerierne ikke havde afstemt med revisorerne, hvordan de vurderede, om en fejl havde refusionsmæssig betydning, og at ministerierne på de områder, hvor de havde et bevillingsmæssigt ansvar, burde fastlægge, hvornår der var tale om en fejl, og hvornår en fejl havde refusionsmæssig betydning.

18. Beskæftigelsesministeren fremhævede i sin redegørelse i juni 2018, at den tværministerielle udviklingsgruppe ville arbejde med at fastlægge fejldefinitioner og væsentlighedsniveauer.

19. Den tværministerielle udviklingsgruppe har på den baggrund udviklet et generisk koncept for kategorisering af fejl, der vil blive formidlet til kommuner og revisorer. Ligeledes vil ministerierne for hvert af de valgte kontrolpunkter specificere, hvad der kvalificerer som en fejl og en fejl med refusionsmæssig betydning.

Ifølge de generiske retningslinjer bør det have refusionsmæssig betydning, hvis kommunen ikke kan fremskaffe dokumentation for, at der fx er tale om en korrekt målgruppevurdering, sats eller indsats. Ligeledes har det refusionsmæssig betydning, hvis kommunen ikke kan dokumentere, at udgiften er personhenførbart, eller hvis der er fejl i konto, beløb, indplacering på refusionstrappen mv. Modsat har det ikke refusionsmæssig betydning, hvis tidsfrister ikke er overholdt, eller der mangler dokumentation for sagsbehandling af de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring, klagevejledning mv.

20. Ministerierne oplyser, at moderniseringsarbejdet nu er så langt, at der i 3. kvartal 2020 igangsættes et pilotprojekt, der vil omfatte i alt 4 kommuner. Pilotprojektet forventes afsluttet ved årsskiftet 2020/21. Herefter udrulles den egentlige implementering af den moderniserede revisionsmodel i 2 tempi. 1. januar 2021 udrulles modellen i 8-12 kommuner. Anden del af implementeringen sker ved, at modellen idriftsættes i alle landes kommuner den 1. januar 2022.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne er godt på vej med at modernisere tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion. Rigsrevisionen vil fortsat følge arbejdet, herunder pilotprojektet og implementeringen af moderniseringen af tilsynet.