



Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008

November
2009

revision

revision

revision

Indholdsfortegnelse

Introduktion	1
I. Erklæring om statsregnskabet	4
II. De væsentligste sager under ministerområderne	6
III. De enkelte ministerområder	9
A. § 5. Statsministeriet	9
B. § 6. Udenrigsministeriet	12
C. § 7. Finansministeriet	18
D. § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet	24
E. § 9. Skatteministeriet	27
F. § 11. Justitsministeriet	36
G. § 12. Forsvarsministeriet	41
H. § 15. Velfærdsministeriet	47
I. § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	55
J. § 17. Beskæftigelsesministeriet	59
K. § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	63
L. § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	66
M. § 20. Undervisningsministeriet	77
N. § 21. Kulturministeriet	81
O. § 22. Kirkeministeriet	85
P. § 23. Miljøministeriet	87
Q. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	90
R. § 28. Transportministeriet	93
S. § 29. Klima- og Energiministeriet	101
IV. Udvalgte emner	105
A. Status for implementeringen af Økonomiservicecentret (ØSC)	105
B. Etablering af Statens It	119
C. Resultatløn i staten	123
D. Sygefravær i staten	138
E. Kommunernes administration og styring af sygedagpengeområdet	149
V. Statsregnskabet	158
VI. Baggrundsoplysninger om revisionen	167
Bilag 1. Resultatet af revisionen ved samtlige virksomheder under minister- områderne	171

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens §§ 5-29. På enkelte af ministerområderne er der foretaget nybesættelse af ministerposten i regnskabsåret 2008. Revisionssager omtalt i denne beretning udspringer i flere tilfælde af forhold fra tidligere regnskabsår, herunder forhold, som er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet eller beretning om revisionen af statsregnskabet for tidligere regnskabsår. På denne baggrund har Rigsrevisionen fundet det rigtigst ikke at opliste alle ministrene.

Introduktion

1. Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet og afgiver denne beretning om revisionen af statsregnskabet for 2008. Afgivelsen sker til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven¹⁾. Det fremgår heraf, at rigsrevisor undersøger fuldstændigheden af statsregnskabet og sammenholder bevillings- og regnskabstal og afgiver en beretning herom til Statsrevisorerne.

2. De enkelte afsnit i beretningen har været forelagt de relevante ministerier i udkast i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 17, stk. 3. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

3. Ministerierne skal afgive en redegørelse til Statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til. Redegørelsen skal afgives inden 2 måneder efter det tidspunkt, hvor Statsrevisorerne fremsender beretningen til ministerierne, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 2.

Ved kongelig resolution af 7. april 2009 blev Velfærdsministeriet (§ 15) nedlagt, og et nyt Indenrigs- og Socialministerium (også § 15) oprettet. Omlægningen medførte, at Sikringsstyrelsen samt en række forvaltningsområder blev overført til Beskæftigelsesministeriets ressort (§ 17). Beretningen er opbygget efter samme struktur som statsregnskabet for 2008. Det er således de nye ministre for henholdsvis Indenrigs- og Socialministeriet samt Beskæftigelsesministeriet, der skal afgive redegørelse til Statsrevisorerne for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen vedrørende § 15. Velfærdsministeriet giver anledning til.

4. Rigsrevisionen har fra 2008 opdateret årsrevisionen med det formål at tilpasse revisionen til udviklingen i den statslige sektor og gøre revisionen endnu mere målrettet. For virksomhederne er ændringerne primært kommet til udtryk gennem øget dialog om bl.a. risikoanalyse, samt at Rigsrevisionen nu afgiver en erklæring, som udtrykker den samlede konklusion på den udførte revision.

På baggrund af en analyse af risiko og væsentlighed inden for det enkelte ministerområde udvælges hvert år et antal virksomheder, som Rigsrevisionen afgiver erklæring om. Det betyder, at der ikke for alle virksomheder afgives en erklæring hvert år. Rigsrevisionen udfører fortsat afsluttende revision og bevillingskontrol ved alle virksomheder, hvilket betegnes årsrevision uden erklæring. Erklæringen til den enkelte virksomhed tager udgangspunkt i følgende 4 elementer:

¹⁾ Rigsrevisorloven fremgår af lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 samt de ændringer, der følger af lov nr. 590 af 13. juni 2006.

- 1) Regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- 2) Der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- 3) Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende.
- 4) Rigsrevisionen er ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

5. Erklæringen omfatter en vurdering af regnskabets rigtighed og dispositionernes lovlighed. Herudover vurderer Rigsrevisionen dækning og dokumentation af virksomhedernes oplysninger om mål og resultater i årsrapporten, og om virksomheden har varetaget forvaltningen hensigtsmæssigt på de områder, der er undersøgt.

6. Hvor Rigsrevisionen tager forbehold for hele eller dele af regnskabet, indebærer det, at revisionen har afdækket væsentlige fejl eller mangler på området. Forbehold kan også skyldes, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for en positiv konklusion. Supplerende oplysninger bruges til at fremhæve oplysninger om regnskabet og forvaltningen.

7. Rigsrevisionen afgiver i denne beretning erklæring om statsregnskabet i kap. I og erklæring om de enkelte ministerområders samlede regnskaber i kap. III. Erklæringerne baserer sig på Rigsrevisionens konklusioner og vurderinger af de enkelte virksomheders regnskaber. Erklæringen om statsregnskabet og erklæringerne om de enkelte ministerområder omfatter alene Rigsrevisionens konklusion om regnskabets rigtighed og dispositionernes lovlighed. Revision af virksomhedernes oplysninger om mål og resultater samt forvaltning er udført ved de 72 virksomheder, hvor der er afgivet erklæring, men ikke ved de 127 virksomheder, hvor der ikke er afgivet erklæring for 2008. Det er derfor ikke muligt at uddrage en overordnet konklusion om disse forhold for ministerområdet eller statsregnskabet som helhed.

8. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 7. september 2009 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor²⁾ erklæret sig personligt inhabil i forhold til revision af vægtafgift under statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter. Sagen er omtalt i beretningens pkt. 167-169. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 21. oktober 2009 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle forholdet, hvor rigsrevisor er inhabil. Sætterigsrevisor har derfor erklæret sig om den del af statsregnskabet, der vedrører vægtafgift ved SKAT under § 38. Skatter og afgifter, jf. pkt. 24-25.

9. Beretningen indledes med Rigsrevisionens *erklæring* om statsregnskabet underskrevet af rigsrevisor og sætterigsrevisor (kap. I). De følgende 5 kapitler og bilag indeholder en række uddybende oplysninger til erklæringen.

10. I kap. II henvises til de *væsentligste sager* behandlet under ministerområderne.

11. Selve behandlingen af sagerne findes i kap. III, der handler om de *19 ministerområder*. Hvert ministerium gennemgås særskilt. Gennemgangen af hvert ministerområde indledes med Rigsrevisionens erklæring om ministerområdets regnskab. Herefter afrapporteres en række udvalgte revisionsresultater med særlig vægt på eventuelle forbehold og supplerende oplysninger.

²⁾ Instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling fremgår af bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992 som ændret ved bekendtgørelse nr. 129 af 24. februar 1999 og bekendtgørelse nr. 716 af 17. maj 2006.

12. Under overskriften *Udvalgte emner* har Rigsrevisionen i kap. IV undersøgt 5 emner på tværs af flere ministerområder. Det drejer sig om: A. Status for implementeringen af Økonomiservicecentret (ØSC), B. Etablering af Statens It, C. Resultatløn i staten, D. Sygefravær i staten samt E. Kommunernes administration og styring af sygedagpengeområdet. De første 4 bidrag bygger alle på oplysninger fra flere ministerområder i datagrundlaget, men hører dog primært under Finansministeriets ansvarsområde, mens bidraget om kommunerne vedrører Beskæftigelsesministeriet.

13. I kap. V gennemgås *statsregnskabet*s hovedtal for driftsregnskabet og anlægsregnskabet. Kapitlet omhandler også statens status og de korrektioner, der er foretaget i forhold til statens status ultimo 2007 (primokorrektioner), samt omkostningsreformens indvirkning på statens status.

14. I kap. VI er samlet en række *baggrundsoplysninger* vedrørende opfølgning fra sidste års beretning og den udførte revision.

15. *Resultatet af revisionen* ved samtlige virksomheder under ministerområderne fremgår af bilag 1.

I. Erklæring om statsregnskabet

Indledning

16. Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet for finansåret 2008 og har som led heri undersøgt fuldstændigheden af statsregnskabet og sammenholdt bevillings- og regnskabstal, jf. rigsrevisorlovens § 17, stk. 1.

Revisionen omfatter også EU-midler i Danmark. Danmark modtager hvert år midler fra EU, ligesom Danmark afregner told og landbrugsafgifter mv. samt moms- og BNI-bidrag til EU. Revisionen af EU-midler i Danmark er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008, som er afgivet i november 2009. Rigsrevisionen har valgt at udarbejde en beretning om EU-midler i Danmark, fordi det er et væsentligt indtægts- og udgiftsområde med stor bevågenhed fra Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet.

17. Rigsrevisionen betragter med denne erklæring revisionen af statsregnskabet for 2008 som afsluttet. Rigsrevisionen kan dog tage spørgsmål vedrørende dette og tidligere regnskabsår op til yderligere undersøgelser. I den forbindelse kan der fremkomme nye oplysninger, som kan give anledning til, at konkrete forhold, der er behandlet i denne beretning, bliver vurderet på ny.

Den udførte revision

18. Revisionen er planlagt og udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, herunder internationale standarder og vejledninger for offentlig revision som vedtaget af INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Rigsrevisionen efterprøver ikke alene rigtigheden af statens regnskab, men undersøger også en række aspekter vedrørende forvaltningens overholdelse af bevillinger, love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

19. Rigsrevisionen har ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de anførte beløb og øvrige oplysninger i statsregnskabet. Revisionen er udført ved stikprøveviser undersøgelser. Revisionen af statsregnskabet er udført som planlagt og med en dækning, som giver Rigsrevisionen et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere statsregnskabet. Revisionsprincipper mv. er nærmere omtalt i kap. VI. Baggrundsoplysninger om revisionen.

Konklusion

20. Rigsrevisionen har taget forbehold for regnskaberne for SKAT, politiet og anklagemyndigheden, Forsvarskommandoen, Vejdirektoratet og Naviair. Forbeholdene vedrører manglende dokumentation af lønudbetalinger og personalesager, bevillingsoverskridelse, usikkerhed om indregnede aktiver samt en række afledte poster, jf. pkt. 130-138, 175-181, 198-209, 446-452 og 453.

21. Rigsrevisionen har desuden afgivet supplerende oplysninger om Finanstilsynets, SKATs, Farvandsvæsenets, Forsknings- og Innovationsstyrelsens, Universitets- og Bygningsstyrelsens, FødevareErhvervs, Naviairs og Transportministeriets regnskaber, jf. pkt. 113-116, 139-166, 210-216, 307-314, 315-317, 433-434, 454 og 467-469.

Revisionen har for enkelte andre virksomheders vedkommende afdækket svagheder ved regnskabsforvaltningen samt fejl i regnskaberne. Disse svagheder og fejl har haft indflydelse på vurderingen af de enkelte virksomheders regnskabsforvaltning og regnskaber.

22. De anførte forbehold, der omhandler usikkerheder og fejl, samt de anførte fejl og svagheder giver ikke Rigsrevisionen anledning til at tage forbehold for det samlede statsregnskab.

23. Det er Rigsrevisionens vurdering, at statsregnskabet for 2008 samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen, den 13. november 2009

Henrik Otbo
rigsrevisor

/Bettina Jakobsen
afdelingschef

Konklusion vedrørende vægtafgift under statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter

24. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 7. september 2009 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til revision af vægtafgift under statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter. Sagen er omtalt i beretningens pkt. 167-169. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 21. oktober 2009 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil. Sætterigsrevisor har derfor erklæret sig om den del af statsregnskabet, der vedrører SKAT under § 38. Skatter og afgifter.

25. Det er sætterigsrevisors vurdering, at regnskabet for vægtafgift under statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Det er videre sætterigsrevisors vurdering, at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen, den 13. november 2009

Jørgen Mohr
sætterigsrevisor

II. De væsentligste sager under ministerområderne

26. Rigsrevisor har i erklæringen om statsregnskabet vurderet, at statsregnskabet for 2008 samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. I erklæringen har rigsrevisor også vurderet, at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

27. Vurderingerne er resultatet af en sammenvejning af revisionen ved samtlige virksomheder samt resultatet af Rigsrevisionens bevillingskontrol af i alt 1.470 hovedkonti på bevillingslovene.

28. Den samlede vurdering er baseret på, at Rigsrevisionen har taget forbehold for regnskaberne ved 5 virksomheder og i ét tilfælde har taget forbehold for virksomhedens forvaltning. Bevillingskontrollen gav anledning til relativt få bemærkninger (7), som var så væsentlige, at de er omtalt i denne beretning.

29. Rigsrevisionen skal fremhæve følgende sager, hvor Rigsrevisionen har vurderet virksomhedernes forretningsgange og interne kontroller som meget tilfredsstillende, eller hvor der er sket væsentlige forbedringer i forhold til tidligere års kritik:

- Statsministeriets departements forretningsgange og interne kontroller på løn- og personaleområdet fungerede meget tilfredsstillende, jf. pkt. 38-39.
- Regnskabsforvaltningen var meget tilfredsstillende tilrettelagt i Statsgældsforvaltningen, Den Sociale Pensionsfond, Højteknologifonden, Forebyggelsesfonden og Finansieringsfonden til øgede uddelinger fra Danmarks Grundforskningsfond (afviklet i 2008), jf. pkt. 106-108.
- Det Kongelige Biblioteks forretningsgange og interne kontroller på løn- og personaleområdet fungerede meget tilfredsstillende, jf. pkt. 401-402.
- Ordrupgaards forretningsgange og interne kontroller på løn- og personaleområdet fungerede nu tilfredsstillende, jf. pkt. 403-405.

Der er færre sager, som er fremhævet særligt positivt i forhold til tidligere års beretninger. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er sket en mindre nedgang i kvaliteten af regnskabsaflæggelsen i staten generelt, bl.a. som følge af tilpasninger til de omkostningsbaserede regnskabsprincipper og overgangen til et Økonomiservicecenter (ØSC). Rigsrevisionen vurderer, at de statslige virksomheder ved anvendelsen af det omkostningsbaserede koncept og overgangen til ØSC har stået over for udfordringer, som har medført, at regnskabsforvaltningen ikke endnu er konsolideret i tilstrækkelig grad. Hovedparten af de statslige virksomheder har dog stadig en velfungerende regnskabsforvaltning, og Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at de statslige virksomheder generelt har håndteret udfordringerne på tilfredsstillende vis.

30. Under de enkelte ministerområder omtales en række sager, hvor Rigsrevisionen har taget forbehold og har afgivet supplerende oplysninger. Rigsrevisionen omtaler derudover en række sager om svagheder i regnskabsforvaltningen, fejl i virksomhedernes regnskaber og/eller bemærkninger fra bevillingskontrollen.

Rigsrevisionen har taget forbehold i følgende sager:

- SKATs lønudbetalinger og personalesager har generelt været mangelfuldt dokumenterede, hvorfor det ikke har været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve rigtigheden af SKATs lønberegninger og lønudbetalinger. Det har heller ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve, om dispositionerne på lønområdet i de udvalgte sager har været i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder, jf. pkt. 130-138.
- Politiet og anklagemyndighedens basale økonomiske styring var mangelfuld, og bevilningerne var i væsentligt omfang overskredet, hvorved politiet havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. ultimo 2008, jf. pkt. 175-181.
- Forsvarskommandoens værdiansættelse af varebeholdninger var behæftet med en usikkerhed på $\pm 2,5$ mia. kr. i forhold til en samlet værdi af varebeholdninger på 14,8 mia. kr. Forsvarsministeriet har desuden haft et uhjemlet merforbrug på i alt 233 mio. kr., jf. pkt. 198-209.
- Arbejdsdirektoratet har ved indgåelse af 2 aftaler om køb af it-tjenesteydelser ikke udnyttet muligheden for konkurrenceudsættelse ved EU-udbud, selv om aftalerne efter Rigsrevisionens vurdering skulle have været udbudt. Rigsrevisionen kan på dette grundlag ikke vurdere, om direktoratet har udvist fornøden sparsommelighed ved indgåelse af disse aftaler, jf. pkt. 276-279.
- Vejdirektoratets regnskab indeholdt væsentlige fejl. Der blev samlet konstateret fejl på min. 57 mio. kr. (brutto) i resultatopgørelsen for 2008 for det omkostningsbaserede regnskab, hvilket gav en nettopåvirkning på 34,5 mio. kr. på årets resultat. Endvidere var der en difference på 1,32 mia. kr. i værdien af igangværende arbejder mellem SAP og Statens Koncernsystem (SKS), og værdiansættelsen af infrastruktur var ikke opgjort efter de fastlagte principper i åbningsbalancen, hvilket betød, at den bogførte værdi af infrastruktur var 9,6 mia. kr. for høj i SKS og SAP, jf. pkt. 446-452.
- Der var usikkerheder omkring værdiansættelse, levetider og afskrivninger på Naviairs anlægsaktiver. Endvidere var der på regnskabsposter for anlægsaktiver medtaget udgifter til vedligeholdelse, og der var ikke foretaget adskillelse og korrekt værdiansættelse af delaktiver med forskellige levetider i forbindelse med udviklingsprojekter/igangværende arbejder, jf. pkt. 453.

Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger i følgende sager:

- Finanstilsynet har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at der var foretaget regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt, jf. pkt. 113-116.
- På SKATs område konstaterede Rigsrevisionen væsentlige mangler, herunder forsinkelser og budgetoverskridelser, på områderne: elndkomst, implementering af det interne risikostyringssystem (IRS), it-styring og sikkerhed, implementering af inddrivelsesstrategien, systemmoderniseringens fase 1 og 2 samt EU-toldangivelser, jf. pkt. 139-166 og beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008.
- Farvandsvæsenet har indgået en kreditaftale med et privat pengeinstitut, uden at der forelå bevillingsmæssig hjemmel på dispositionstidspunktet, jf. pkt. 210-216.
- Forsknings- og Innovationsstyrelsens fejlagtige registreringer i det interne regnskabssystem har medført, at statsregnskabet udviste en fejl på i alt 285,1 mio. kr. i opgørelsen af driftsresultatet vedrørende § 19.41.12.10. Det Frie Forskningsråd. Desuden er styrelsens egenkapital fejlagtigt oplyst til 24,9 mio. kr., men er korrekt opgjort i statsregnskabet til 7,9 mio. kr., jf. pkt. 307-314.
- Universitets- og Bygningsstyrelsens egenkapital udgør i årsrapportens balance 5.197,9 mio. kr., mens egenkapitalen i årsrapportens egenkapitalforklaring udgør 842,9 mio. kr., hvilket svarer til opgørelsen af egenkapitalen i statsregnskabet bevillingsafregning, jf. pkt. 315-317.

- På FødevarerErhvervs område har Europa-Kommissionen inden for de seneste år rejst en række sager med risiko for underkendelse af udbetalt støtte for et samlet beløb på over 1 mia. kr., jf. pkt. 433-434 og beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008.
- Naviars retningslinjer og procedurer for køb af konsulenttydelser var mangelfulde, og årsrapporten oplyste ikke, at regnskabspraksis vedrørende klassifikation og levetider på anlægsaktiver var ændret på et væsentligt område i 2008, jf. pkt. 454.
- Der var mangler i Transportministeriets regnskab, bl.a. vedrørende oplysning om ejerskab af værdipapirer og kapitalandele, jf. pkt. 467-469.

Øvrige sager af væsentlig og/eller principiel karakter omtalt i beretningen:

- Manglende hjemmel til udbetaling af fratrædelsesgodtgørelse samtidig med tildeling af orlov ved Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, jf. pkt. 73-77.
- Universiteterne, i særdeleshed Danmarks Tekniske Universitet og Københavns Universitet, har ikke overholdt Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings retningslinjer for lønfastsættelse for institutledere, jf. pkt. 335-343.
- Der var bemærkninger til hensættelserne til bl.a. overarbejde og ferie ved Udenrigsministeriet, Finanstilsynet, Danmarks Statistik, Kulturministeriet, Vejdirektoratet samt Klima- og Energiministeriet, jf. pkt. 57-62, 113, 122-123, 390-392, 447 og 492-494. Rigsrevisionen forventer at medtage et tværgående bidrag om emnet hensættelser i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2009.

III. De enkelte ministerområder

A. § 5. Statsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM STATSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Statsministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

31. Statsministeriet bestod i 2008 af departementet, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne.

32. Statsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Statsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	63
Øvrige driftsudgifter	57
Tilskud	3
Bruttoudgifter i alt	123
Bruttoindtægter	4

33. Statsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Statsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	43
Omsætningsaktiver	46
Aktiver i alt	89
Egenkapital	27
Hensættelser	1
Langfristet gæld	41
Kortfristet gæld	20
Passiver i alt	89

b. Den udførte revision

34. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet. Rigsrevisionen har desuden udført revisioner uden erklæring ved rigsombuddene. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet.

Revision ved departementet

35. Ved den løbende årsrevision blev det bl.a. konstateret, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende og opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. Departementets forretningsgange og interne kontroller medvirker således i videst muligt omfang til at sikre, at regnskabet bliver rigtigt, og at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Revisionen viste også, at departementets budgetopfølgning, koncernstyring og tilsyn med rigsombuddene medvirker til at sikre, at departementets forvaltning bliver varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

36. Departementets grundlag for det videre arbejde med ledelsesinformation var godt. Rigsrevisionen anbefalede i den forbindelse, at ledelsesinformationen i højere grad blev målrettet modtagerens informationsbehov, og at bl.a. årsagsforklaringer til afvigelser gøres mere præcise.

37. Departementets forretningsgange og interne kontroller vedrørende beregning og udbetaling af statsydelse til dronningen og årpenge til medlemmer af kongehuset fungerede meget tilfredsstillende.

Revision af løn

38. Lønrevisionen viste, at Statsministeriets forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede meget tilfredsstillende og opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Statsministeriets forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at lønregnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne i videst muligt omfang var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

39. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. En stikprøvevis gennemgang viste, at lønudbetalingerne og personalesagerne var veldokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler.

Revisionen af Statsministeriets personale- og lønpolitik viste desuden, at politikkerne levede op til Finansministeriets retningslinjer, og at Statsministeriets forhandlinger om løn var formaliserede og veldokumenterede. Gennemgang af ansættelsesvilkår for ministeriets særlige rådgiver viste, at ansættelsen var sket i henhold til standardkontrakt for særlige rådgivere. Endelig har Statsministeriet etableret en fast og hensigtsmæssig budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

B. § 6. Udenrigsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM UDENRIGSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriets regnskab, bortset fra regnskabet for Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

40. Udenrigsministeriet bestod i 2008 af Udenrigstjenesten og Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM). Udenrigstjenesten er opdelt i hjemmetjenesten i København og udetjenesten, som omfatter ambassader, generalkonsulater og handelskontorer i mere end 100 byer og i godt 80 lande samt 7 repræsentationer ved de væsentligste internationale organisationer.

41. Udenrigsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 3.

Tabel 3. Udenrigsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	823
Øvrige driftsudgifter	611
Tilskud	13.250
Bruttoudgifter i alt	14.684
Bruttoindtægter	1.429

42. Udenrigsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Udenrigsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	16.460
Omsætningsaktiver	1.308
Aktiver i alt	17.768
Egenkapital	+4.809
Hensættelser	19.671
Langfristet gæld	1.927
Kortfristet gæld	979
Passiver i alt	17.768

b. Den udførte revision

43. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om Udenrigsministeriet. Desuden har Rigsrevisionen gennemført en revision ved DCISM uden at afgive erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- løbende årsrevision i Udenrigsministeriet
- afsluttende årsrevision af Udenrigsministeriets regnskab
- afsluttende årsrevision af DCISM's regnskab og DCISM's handlingsplan for forvaltningsmæssige udviklingsopgaver
- lønsag i DCISM.

Løbende årsrevision i Udenrigsministeriet

44. Den løbende årsrevision ved Udenrigsministeriet består af revision i såvel udetjenesten som hjemmetjenesten.

Udetjenesten

45. Rigsrevisionen har udført løbende årsrevision ved følgende 9 repræsentationer: Pretoria, Kampala, Ankara, Istanbul, London, Wien (ambassaden og missionen ved OSCE), Kathmandu og Nicosia.

46. Ved 7 repræsentationer viste revisionen, at regnskabsaflæggelsen var rigtig, og at dispositionerne var i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. De gennemgåede forretningsgange og interne kontroller fungerede tilfredsstillende og opfyldte generelt de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. Forretningsgangene og de interne kontroller medvirkede dermed til at sikre regnskabs rigtighed.

47. På 2 repræsentationer viste revisionen dog, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder ikke fungerede helt tilfredsstillende. Der var på begge repræsentationer manglende funktionsadskillelse på risikofyldte områder, ligesom tilsynet og opfølgningen på tilskudsområdet ved den ene repræsentation var mangelfuld.

Hjemmetjenesten

48. Ved den løbende årsrevision i hjemmetjenesten var det Rigsrevisionens vurdering, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller samlet set var tilfredsstillende. Det var Rigsrevisionens vurdering, at procedurerne for de gennemgåede områder i videst muligt omfang medvirkede til at sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

49. Rigsrevisionen har ved tidligere revisioner konstateret, at der ikke blev foretaget rettidig afregning og afstemning af rejseforskud i ministeriet. Revisionen viste, at der var sket væsentlige forbedringer i forvaltningen af tjenesterejser for regnskabsåret 2008. Rigsrevisionen fandt det meget tilfredsstillende, at ministeriet har etableret gode procedurer og en vejledning, der kan være med til at sikre, at der bliver foretaget korrekt udbetaling, samt at der føres kontrol med udgifterne til tjenesterejser, herunder at ansvaret for kontrol og godkendelse af tjenesterejser var afgrænset klart.

Afsluttende årsrevision af Udenrigsministeriets regnskab

50. Rigsrevisionen vurderede samlet set, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at der var foretaget tilstrækkelige regnskabsmæssige kontroller og afstemninger, inden regnskabet blev godkendt. Dette fandt Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende. De manglende afstemninger indebar en risiko for, at aktiver og passiver ikke blev opgjort korrekt, og at regnskabet ikke blev rigtigt. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid ikke væsentlige fejl og mangler i ministeriets regnskab ved revisionen.

Enhedernes godkendelse af delregnskaber

51. Rigsrevisionen har ved tidligere revisioner konstateret, at ministeriet godkendte det samlede ministerområderegnskab over for Økonomistyrelsen uden at have et overblik over de økonomiansvarlige enheders godkendelse af deres respektive delregnskaber.

52. Revisionen viste, at ministeriet for regnskabsåret 2008 har etableret webbaserede elektroniske oversigter, hvori enhederne i såvel hjemme- som udetjenesten godkender deres delregnskaber.

Ministeriet har derved fået overblik over de økonomiansvarlige enheders godkendelse af deres respektive delregnskaber, inden ministeriet godkender det samlede regnskab over for Økonomistyrelsen.

Periodeafgrænsningsposter

53. Periodeafgrænsningsposterne bestod for 2008 bl.a. af omposteringer fra en række forskellige regnskabskonti og enheder i ministeriet, som ministeriet ikke havde gennemgået, inden regnskabet blev godkendt over for Økonomistyrelsen.

54. Ministeriet har oplyst, at kontrollen af rigtigheden af de enkelte posteringer på periodeafgrænsningsposterne foregår i forbindelse med bogføringen af de enkelte posteringer. Ministeriet har dog ikke kunnet dokumentere, at der er foretaget en kontrol af rigtigheden af de enkelte posteringer på periodeafgrænsningsposterne ved regnskabsafslutningen. Dette fandt Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

55. Rigsrevisionen konstaterede en større fejl på ca. 15 mio. kr. på periodeafgrænsningsposterne, som skyldtes en posteringsfejl af bistandsmidler, der via omposteringer indgik i periodeafgrænsningsposterne.

56. Ministeriet har efterfølgende besluttet, at man ved årsafslutning fremover gennemgår periodeafgrænsningsposterne og i den forbindelse kontrollerer og dokumenterer rigtigheden af alle væsentlige posteringer.

Hensættelser til skyldigt overarbejde

57. Ministeriet har i regnskabet for 2008 hensat ca. 4 mio. kr. til medarbejdernes tilgodehavende flekstid, svarende til højst 36,2 timer pr. medarbejder. Revisionen viste, at der burde være hensat et større beløb, idet ministeriets regnskab ikke afspejlede overarbejde, der senere skulle udbetales eller afspadses.

58. Ministeriet har efterfølgende forsøgt at opgøre det fulde omfang af overarbejde, som medarbejderne havde til gode ultimo 2008.

Ministeriet har oplyst, at beregningen af det skyldige overarbejde ultimo 2008 er forbundet med en vis usikkerhed, men at ministeriet skønner, at det udgjorde i størrelsesordenen 50.000-55.000 timer, svarende til ca. 10 mio. kr.

59. Herudover har ministeriet oplyst, at der ultimo 2008 var registreret 155.000 timer, som vedrørte det samlede antal timer, der var registreret ud over den ifølge aftale maksimale flekstidssaldo ved hvert kvartals afslutning. Ministeriet har oplyst, at den enkelte medarbejder og chef sammen skal tage stilling til, hvad der skal ske med disse timer. Ministeriet forventer dog, at stort set ingen af disse timer vil komme til udbetaling eller afspadsning, ligesom man fremadrettet vil bestræbe sig på, at ikke-godkendte timer er fjernet ved årets udgang.

60. Ministeriet forventer, at ministeriets it-system fremover vil kunne levere brugbare konsoliderede oversigter over medarbejdernes overarbejde til brug for regnskabet for 2009.

61. Ministeriet har tillige oplyst, at man vil tage kontakt til Økonomistyrelsen med henblik på at korrigere ministeriets oprindelige åbningsbalance primo 2007 vedrørende hensættelser til skyldigt overarbejde.

62. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriet ikke var i stand til nøjagtigt at opgøre det skyldige antal overarbejdstimer ultimo 2008, og at ministeriet i henhold til egen beregning manglede at hensætte yderligere ca. 10 mio. kr. til skyldigt overarbejde i regnskabet for 2008. Endvidere finder Rigsrevisionen det uheldigt, at ministeriet ikke løbende har taget stilling til, om de 155.000 ikke-godkendte timer opfyldte kravene til at være overarbejde, der kan komme til udbetaling eller afspadsning.

Konto for EU-rådsrejser (20 mio. kr.)

63. Rigsrevisionen konstaterede, at der ikke var klarhed over, hvem der havde rettigheder til og ansvar for kontoen for rejserrefusioner fra EU-systemet. Afstemning af kontoen kunne ikke dokumenteres, og ministeriet kunne ikke forklare, hvorfor saldoen på kontoen var væsentligt højere end behovet for midler. Endvidere var tilskrivningen af renter på kontoen ikke konsekvent.

64. Rigsrevisionen anbefalede, at ministeriet får afklaret med EU, hvorfor der årligt bliver tilført midler, når der ikke er behov herfor, samt får klarlagt, om der er særlige regler for renteindtægterne, herunder om disse tilhører EU.

65. Ministeriet har oplyst, at rettighederne til nævnte konto snarest vil blive ajourført, ligesom der er iværksat en gennemgang af kontoen, der bl.a. skal sikre, at rentetilskrivningen bogføres korrekt. Ministeriet vil afklare med EU, hvilke procedurer der er gældende for tilførsel af midler til kontoen, herunder hvilke regler der er gældende for renteindtægterne på kontoen.

Tilgodehavende hos Mellemfolkeligt Samvirke

66. Rigsrevisionen konstaterede, at der på en beholdningskonto i ministeriets regnskab var registreret et tilgodehavende på 9,9 mio. kr. vedrørende Mellemfolkeligt Samvirke (MS). Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at de sidst tilskrevne renter vedrørte 2005.

67. Ministeriet havde til og med 2006, hvor MS overgik til at være en rammeorganisation på lige fod med de andre store NGO'er, hjemmel på finansloven til at stille en beløbsramme på 20 mio. kr. til rådighed for MS. Overgangen til rammeorganisation medførte, at den særlige beholdningskonto skulle have været opgjort og udlignet.

68. Rigsrevisionen fandt det ikke tilfredsstillende, at beholdningskontoen ikke var udlignet, men bibeholdt uden hjemmel på finansloven. Rigsrevisionen fandt det ligeledes ikke tilfredsstillende, at beholdningskontoen i ministeriets regnskab ikke løbende var blevet afstemt, og at ministeriets regnskab derfor ikke udviste det reelle tilgodehavende. Endelig fandt Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at ministeriet ikke havde modtaget og indtægtsført renteindtægter rettidigt.

69. Ministeriet har anerkendt, at beholdningskontoen burde have været afstemt, så ministeriets regnskab havde udvist det reelle mellemværende med MS, og at ministeriet burde have bibeholdt hjemlen på finansloven, indtil beholdningskontoen var udlignet og afstemt. Ministeriet har endvidere oplyst, at beholdningskontoen på de 9,9 mio. kr. nu er blevet afstemt og udlignet, og at MS er blevet anmodet om at tilbagebetale renteindtægter på i alt 2,1 mio. kr.

Rigsrevisionen finder ministeriets initiativer tilfredsstillende.

Afsluttende årsrevision af DCISM's regnskab og DCISM's handlingsplan for forvaltningsmæssige udviklingsopgaver

70. Rigsrevisionen vurderede ved den afsluttende årsrevision, at DCISM ikke i tilstrækkeligt omfang havde sikret, at der var foretaget tilstrækkelige regnskabsmæssige kontroller og afstemninger, inden regnskabet blev godkendt. Dette fandt Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. De manglende afstemninger har medført, at regnskabet indeholdt væsentlige fejl og dermed ikke var rigtigt.

Revisionen viste, at der på periodeafgrænsningsposterne var meget store stigninger sammenlignet med regnskabet for 2007. Stigningerne skyldes primært, at DCISM fejlagtigt havde medtaget mellemregninger på 32,8 mio. kr. mellem de 2 bogføringskredse i disse regnskabsposter. De 32,8 mio. kr. svarede til godt 36 % af balancesummen. En anden fejl var manglende overensstemmelse mellem egenkapitalen i balancen på 3,6 mio. kr. og egenkapitalforklaringen på +4,5 mio. kr. i DCISM's årsrapport for 2008. De nævnte fejl vedrører balancen.

71. Rigsrevisionen har fulgt op på og gennemgået realiseringen af DCISM's handlingsplan og tidsplan for gennemførelse af de forvaltningsmæssige udviklingsopgaver, herunder bl.a. om den nye projekthåndbog indeholdt relevante beskrivelser af forretningsgange, der vil kunne medvirke til at sikre en betryggende og effektiv administration af projektporteføljen, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 212, pkt. 3.

72. Rigsrevisionen vurderer, at de gennemførte forvaltningsmæssige udviklingsopgaver i handlingsplanen generelt er løst tilfredsstillende, og at status og tidsplanen for de opgaver, som endnu mangler at blive gennemført, følges regelmæssigt af direktionen. Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer tilfredsstillende og kan konkludere, at handlingsplanen løbende har haft ledelsens opmærksomhed.

Lønsag i DCISM

73. Rigsrevisionen konstaterede, at DCISM i december 2008 havde udbetalt et merarbejdsvederlag på knap 500.000 kr. til en ledende medarbejder. DCISM oplyste, at udbetalingen vedrørte en fratrædelsesgodtgørelse.

74. Det fremgik af fratrædelsesaftalen mellem DCISM og medarbejderen, at der ved medarbejderens fratræden skulle udbetales en fratrædelsesgodtgørelse på 8 måneders løn. Det fremgik videre af aftalen, at medarbejderen samtidig blev tildelt 3 års orlov. Tilbage-

venden fra orlov skulle varsles med mindst 3 måneder og ville ske med titel af chefkonsulent og løn svarende til en afdelingsleder.

DCISM har efterfølgende oplyst, at beløbet ikke var udbetalt som fratrædelsesgodtgørelse, idet der ifølge aftalen stadig bestod en relation mellem medarbejderen og DCISM.

75. DCISM har herefter sendt en supplerende redegørelse. Det fremgik heraf, at aftalen var indgået mellem den tidligere bestyrelsesformand og den nu fratrådte medarbejder. DCISM var opmærksom på, at aftalen afveg væsentligt fra gængs praksis, idet der både var udbetalt fratrædelsesgodtgørelse og samtidig bevilget orlov. DCISM tilkendegav desuden, at aftalen ikke havde den nødvendige klarhed.

76. Sagen er senere blevet forelagt Personalestyrelsen, der bemærkede, at fratrædelsesaftalens indhold er selvmodsigende og uklart, og at der ikke findes hjemmel til at udbetale fratrædelsesgodtgørelse, samtidig med at der tildeles orlov.

77. Rigsrevisionen finder, at DCISM fremover bør sikre sig, at indgåede aftaler er i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

C. § 7. Finansministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM FINANSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Finansministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

78. Finansministeriet bestod i 2008 af i alt 4 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Økonomistyrelsen, Personalestyrelsen samt Slots- og Ejendomsstyrelsen. Ministerområdet omfattede endvidere Statsgældsforvaltningen, Den Sociale Pensionsfond, Højteknologifonden, Finansieringsfonden til øgede uddelinger fra Danmarks Grundforskningsfond (afviklet i 2008) og Forebyggelsesfonden.

Finansministeriet er overordnet ansvarlig for finanslovens § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv. og § 42. Afdrag på statsgælden (netto).

79. Økonomistyrelsen, Personalestyrelsen samt Slots- og Ejendomsstyrelsen er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions (Koncernrevision) arbejde. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Koncernrevision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af disse virksomheders regnskaber på Koncernrevisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, og resultaterne fra Koncernrevisions revisioner.

Statsgældsforvaltningen, Den Sociale Pensionsfond, Højteknologifonden, Forebyggelsesfonden og Finansieringsfonden for øgede uddelinger fra Danmarks Grundforskningsfond er ligeledes omfattet af § 9-aftaler om intern revision, som udføres af Nationalbankens revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde. Det er Rigsrevisionens vurdering, at denne generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af disse virksomheders regnskaber på Nationalbankens revisions arbejde.

80. Finansministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Finansministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	846
Øvrige driftsudgifter	6.444
Tilskud	6.747
Bruttoudgifter i alt	14.037
Bruttoindtægter	7.888

Derudover afholdt Finansministeriet i 2008 under finanslovens §§ 35-37 og 40-42 bruttoudgifter for i alt 311.149 mio. kr. Desuden havde ministeriet indtægter for i alt 194.111 mio. kr. Hovedparten af beløbene vedrørte afdrag på statsgælden og låneoptag.

81. Finansministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 inkl. finanslovens §§ 35-37 og 40-42 fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Finansministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	106.067
Omsætningsaktiver	278.085
Aktiver i alt	384.152
Egenkapital	+206.038
Hensættelser	47
Langfristet gæld	573.543
Kortfristet gæld	16.600
Passiver i alt	384.152

b. Den udførte revision

82. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet, Økonomistyrelsen, Personalestyrelsen samt Slots- og Ejendomsstyrelsen. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 5 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- revision af pensionsadministration i Økonomistyrelsen
- revision af Personalestyrelsens administration af ministervederlag og ministerpensioner
- bevillingskontrol ved Personalestyrelsen af § 36.31.02. Københavns kommunale skolevæsen
- revision af Slots- og Ejendomsstyrelsen
- revision af Statsgældsforvaltningen og 4 fonde.

Revision af pensionsadministration i Økonomistyrelsen

83. Statsrevisorerne kritiserede i beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007, at det for 4. år i træk måtte konstateres, at Økonomistyrelsens dokumentation i sager om tjenestemandspensioner var mangelfuld.

84. Ved revisionen i 2008 konstaterede Rigsrevisionen, at de gennemgåede forretningsgange, interne kontroller og dokumentation af sager på tjenestemandspensionsområdet var tilfredsstillende og fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning på området.

Økonomistyrelsens forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at dispositionerne samlet set var i overensstemmelse med tjenestemandspensionsloven.

85. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at Økonomistyrelsen havde fulgt op på bemærkningerne fra de forrige revisioner. Rigsrevisionen finder Økonomistyrelsens initiativer tilfredsstillende.

Revision af Personalestyrelsens administration af ministervederlag og ministerpensioner

86. Som et led i pensionsrevisionen gennemgik Rigsrevisionen Personalestyrelsens administration af ministervederlag og ministerpensioner. Revisionen viste, at Personalestyrelsens forretningsgange og interne kontroller på området generelt var tilfredsstillende og opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning på området.

Den stikprøvevise gennemgang viste, at beregninger af eftervederlag til afgåede ministre var dokumenterede og korrekte, samt at Personalestyrelsen modregnede de arbejdsydelse, som fremgik af loven. Den stikprøvevise gennemgang viste videre, at beregning og udbetalinger af ministerpensioner var korrekte.

Personalestyrelsens forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at dispositionerne samlet set var i overensstemmelse med lov om vederlag og pensioner mv. for ministre.

Bevillingskontrol ved Personalestyrelsen af § 36.31.02. Københavns kommunale skolevæsen

87. Københavns Kommune får med hjemmel i lov om folkeskolens tjenestemænd refunderet udgifter til lærerpensioner fra staten. Herudover refunderer staten Københavns Kommunes udgifter i forbindelse med overførsel af pensionsrettigheder ved jobskifte, og der sker ligeledes refusion af Københavns Kommunes pensionsbidrag i forbindelse med tjenestefrihedsperioder.

88. Rigsrevisionen konstaterede ved bevillingskontrollen af Personalestyrelsen, at konto 36.31.02. Københavns kommunale skolevæsen viste et mindreforbrug på 45 mio. kr. ud af en samlet bevilling på 260 mio. kr., hvilket svarede til 17 %.

89. Personalestyrelsen oplyste i de regnskabsmæssige forklaringer om årsagen til mindreforbruget, at de månedlige acontoudbetalinger på 21,5 mio. kr. havde været standset i november og december 2008 på grund af manglende revisionserklæringer fra kommunens eksterne revisor vedrørende 2006 og 2007.

90. Koncernrevision har i forbindelse med revision af Personalestyrelsens årsrapport også behandlet denne sag. Koncernrevision vurderede, at styrelsens administration af refusion af lærerpensioner til Københavns Kommune ikke har været udført på et tilfredsstillende niveau. På denne baggrund foretog Koncernrevision tillige en gennemgang af påtegningerne på området for perioden 2003-2005. Gennemgangen viste, at der også var taget tilsvarende forbehold i revisionspåtegningen for alle 3 år, og at påtegningerne var sket samtidig primo 2007. Endvidere konstaterede Koncernrevision, at det ikke fremgik af Personalestyrelsens korre-

spondance med Københavns Kommune, at forbeholdene for de 3 år har været kommenteret fra styrelsens side.

91. Koncernrevision bemærker, at den indholdsmæssige og beløbsmæssige konsekvens af forbeholdene ikke kan udledes, men afventer Personalestyrelsens afklaring heraf.

92. Det er Personalestyrelsens opfattelse, at revisionsforbeholdene ikke vedrører selve pensionsudgiften til lærere på pension, men bl.a. relaterer sig til opgørelsen af udgifter i forbindelse med til-/afgang af erhvervsaktive lærere samt indtægter vedrørende pensionsbidrag for lærere på orlov eller i fleksjob. Personalestyrelsen har til Koncernrevision oplyst, at forbeholdene efter styrelsens opfattelse omfatter et beløb på ca. 200.000 kr. i forhold til samlede udbetalinger i perioden 2003-2008 på ca. 1,4 mia. kr.

93. Rigsrevisionen bad på denne baggrund Personalestyrelsen redegøre for status på sagen.

94. Personalestyrelsen oplyste, at styrelsen i marts 2009 modtog erklæringerne vedrørende 2006 og 2007, der begge indeholdt forbehold. Forbeholdene fra kommunens eksterne revision omfattede dels fuldstændigheden af indbetalte pensionsbidrag i forbindelse med orlov, dels verifikation af den anvendte refusionsprocent i forbindelse med fratrædelsesgodtgørelser og modtagne pensionsbidrag i forbindelse med orlov. Endelig tog kommunens revision forbehold vedrørende implementeringen af en aftale mellem Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune om den fremtidige pensionsforpligtelse på folkeskoleområdet. Personalestyrelsen har tillige oplyst, at de månedlige acountobetalinger fortsat er standset i 2009 for at fremtvinge en snarlig afslutning på sagen.

Rigsrevisionens vurdering

95. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Personalestyrelsen for sent har reageret på de manglende revisionspåtegninger, og at Personalestyrelsen allerede primo 2007 burde have stoppet udbetalingerne. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Videre finder Rigsrevisionen, at for de 2 måneder, hvor acountobetalingerne var standset, burde Personalestyrelsen have foretaget periodisering af udgiften ved at optage den som en skyldig udgift på balancen.

96. Personalestyrelsen har oplyst, at der er indledt en dialog med Københavns Kommune med henblik på at få forbeholdene afklaret, så der kan afgives påtegning uden forbehold. Herefter vil acountoudbetalingerne blive genoptaget. Personalestyrelsen har taget initiativ til en forretningsgang, der imødekommer kritikken. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Revision af Slots- og Ejendomsstyrelsen

97. Rigsrevisionen vurderede i beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007, at Slots- og Ejendomsstyrelsen havde fået rettet op på de områder, der var fremhævet i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2006. Styrelsen havde således iværksat en række initiativer vedrørende den nye huslejeordning og fastlæggelse af forretningsgange, der skulle sikre aflæggelse af et rigtigt regnskab. Rigsrevisionen konstaterede dog fortsat fejl og usikkerhed i styrelsens regnskab for 2007, især vedrørende status. Det var Rigsrevisionens forventning, at den fulde effekt af de nye forretningsgange ville vise sig i løbet af 2008 ved den løbende regnskabsaflæggelse.

Revisionsresultater

98. Det var Rigsrevisionens vurdering ved den løbende årsrevision i 2008, at de beskrevne forretningsgange og procedurer vedrørende de interne kontroller på de gennemgåede områder samlet set var tilfredsstillende og generelt opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning, og dermed kunne medvirke til at sikre, at regnskabet blev rigtigt.

Rigsrevisionen lagde ved vurderingen vægt på, at de gennemgåede instrukser opfyldte de krav, der fremgår af Økonomistyrelsens vejledninger om udarbejdelse af virksomheds- og regnskabsinstrukser, og at afstemninger var udført tilfredsstillende.

Rigsrevisionen konstaterede også, at Slots- og Ejendomsstyrelsen fortsat var inde i en positiv udvikling med hensyn til genopretningen af regnskabsforvaltningen, herunder planlægningen for afslutningen af årsregnskabet. Dog var implementeringen af de nye forretningsgangsbeskrivelser for områderne huslejeadministration, drift af ejendomme, likvid styring, debitorområdet, anlæg og løn ikke tilendebragt i 2008 og har dermed ikke haft den fulde effekt i 2008, som det var forventet.

Ledelsesinformation

99. Rigsrevisionens gennemgang af procedurerne for udarbejdelse og afrapportering af ledelsesinformation viste, at Slots- og Ejendomsstyrelsen foretog en god og omfattende ledelsesrapportering. Det var vurderingen, at styrelsen havde et godt grundlag for det videre arbejde med ledelsesinformationen, men at den på nogle områder kunne forbedres og gøres mere informationsvenlig.

Rigsrevisionen anbefalede, at opfølgningen på byggesager også omfattede en rapportering om fremdriften i sagerne, så det i højere grad blev muligt at vurdere, om budgettet kunne overholdes, samt at der i større omfang blev fokuseret på de sager, der ikke udviklede sig som forventet. Endvidere burde oplysningerne vedrørende byggesagerne kvalitetssikres bedre, inden de indgik i afrapporteringen til ledelsen.

Slots- og Ejendomsstyrelsen vil følge Rigsrevisionens anbefalinger.

Afsluttende årsrevision

100. Koncernrevision havde ved sin afsluttende årsrevision af Slots- og Ejendomsstyrelsens årsrapport konstateret en række fejl og uoverensstemmelser. Det var Koncernrevisions vurdering, at de fundne fejl ikke var væsentlige for den samlede regnskabsaflæggelse. Koncernrevision har derfor påtegnet Slots- og Ejendomsstyrelsens årsrapport uden forbehold.

101. Ved sammenholdelse mellem statsregnskabet og styrelsens årsrapport konstaterede Rigsrevisionen en afvigelse vedrørende hovedkonto 07.16.01. Statens Ejendomsadministration (SEA-ordningen) på 3,4 mio. kr. mellem resultatet i årsrapporten (8,2 mio. kr.) og i statsregnskabet (4,8 mio. kr.). Tilsvarende konstaterede Rigsrevisionen for hovedkonto 07.16.03. Slots- og Ejendomsstyrelsen og hovedkonto 07.16.08. Vedligeholdelse og drift af Christianiaområdet, at der samlet var en afvigelse på 1,9 mio. kr. mellem resultatet i årsrapporten (12,8 mio. kr.) og statsregnskabet (10,9 mio. kr.).

Slots- og Ejendomsstyrelsen bemærkede hertil, at den ikke havde nået at dokumentere regnskabet fuldt ud på tidspunktet for lukningen af bogholderiet, ligesom Koncernrevisions arbejde heller ikke var afsluttet på dette tidspunkt. Fejlene konstateret i perioden efter lukningen af bogholderiet blev indarbejdet i årsrapporten, der således viste det rigtige resultat. Fejlene vil blive bogført i regnskabssystemerne i 2009.

102. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der ved årsafslutningen ikke blev sikret en overensstemmelse mellem årsregnskabet og statsregnskabet. Rigsrevisionen forventer, at styrelsens planer for tilrettelæggelsen af årsafslutningen fremover vil sikre en korrekt og hurtigere regnskabsaflæggelse.

103. Rigsrevisionen tilslutter sig Koncernrevisions anbefaling om, at der etableres faste procedurer for controlling ved periode- og årsregnskaber. Dette omfatter bl.a., at konstaterede fejl rettes og bogføres inden regnskabsårets afslutning, samt at der foretages en forbedret kvalitetssikring, inden regnskabsmaterialet overgives til Koncernrevision. Slots- og Ejendomsstyrelsen har oplyst, at sådanne procedurer er iværksat.

104. Slots- og Ejendomsstyrelsen har oplyst, at man har iværksat procedurer for controlling ved kvartals- og årsafslutning, samt at der fortsat arbejdes på at sikre en effektiv årsafslutning.

105. Rigsrevisionen kunne på baggrund af de samlede revisionsresultater for 2008 konstatere, at selv om Slots- og Ejendomsstyrelsen havde skabt et bedre grundlag for planlægning og aflæggelse af et rigtigt regnskab, havde dette ikke vist sin fulde effekt i 2008.

Revision af Statsgældsforvaltningen og 4 fonde

106. Rigsrevisionen har revideret Statsgældsforvaltningen, Den Sociale Pensionsfond, Højteknologifonden, Forebyggelsesfonden og Finansieringsfonden til øgede uddelinger fra Danmarks Grundforskningsfond (afviklet i 2008), som er omfattet af en § 9-aftale om intern revision.

107. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Statsgældsforvaltningens og fondenes regnskaber er rigtige. Samlet set vurderes Statsgældsbogholderiets registrering, bogføring og administration at være meget tilfredsstillende og har dermed medvirket til, at regnskaberne for 2008 er rigtige. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Statsgældsbogholderiet har for disse regnskabsteknisk komplekse områder, der administreres ved hjælp af specialudviklede it-systemer, etableret ajourførte og dækkende beskrivelser af forretningsgange og it-systemer og påser endvidere, at forretningsgangene efterleves, og at de interne kontrolforanstaltninger fungerer tilfredsstillende.

108. Rigsrevisionen finder, at den løbende kontrol med og opfølgningen af regnskabsaflæggelsen er meget tilfredsstillende og medvirker til at sikre rigtige regnskaber.

D. § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Økonomi- og Erhvervsministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om Finanstilsynets regnskab.

a. Baggrundsoplysninger

109. Økonomi- og Erhvervsministeriet bestod i 2008 af i alt 11 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Erhvervs- og Byggestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Finanstilsynet, Patent- og Varemærkestyrelsen samt Søfartsstyrelsen. Ministerområdet omfatter endvidere 10 selvejende institutioner for maritime uddannelser under Søfartsstyrelsen, der finansieres af tilskud.

Revisionen af Erhvervs- og Byggestyrelsens forvaltning af EU-midler er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008.

110. Økonomi- og Erhvervsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Økonomi- og Erhvervsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.143
Øvrige driftsudgifter	1.163
Tilskud	+809
Bruttoudgifter i alt	1.497
Bruttoindtægter	+439

Som det fremgår af tabellen, er ministeriets tilskud og bruttoindtægter negative. Erhvervs- og Byggestyrelsen konstaterede i 2007, at der var fejl i afregningen af midler vedrørende Den Europæiske Socialfond for programperioden 2000-2006. Fejlene er rettet i 2008, men slår igennem på årets regnskab.

111. Økonomi- og Erhvervsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 8.

Tabel 8. Økonomi- og Erhvervsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	5.366
Omsætningsaktiver	1.863
Aktiver i alt	7.229
Egenkapital	1.153
Hensættelser	1.210
Langfristet gæld	255
Kortfristet gæld	4.611
Passiver i alt	7.229

b. Den udførte revision

112. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Erhvervs- og Byggestyrelsen. Rigsrevisionen har derudover afgivet erklæring med en supplerende oplysning om Finanstilsynets regnskab. Herudover har Rigsrevisionen gennemført 8 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- supplerende oplysning om Finanstilsynets regnskab
- anvendelse af InfoFlow og forvaltning af huslejeudgifter ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
- ændret regnskabspraksis ved Danmarks Statistik.

Supplerende oplysning om Finanstilsynets regnskab

113. Rigsrevisionens erklæring indeholder en supplerende oplysning om, at Finanstilsynet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt. Dette har medført fejl i regnskabet. Fx har fejlagtigt foretagne korrektioner af Finanstilsynets hensættelser i 2007 og 2008 medført, at det overførte overskud på lønsum, som ultimo 2008 var på 9,6 mio. kr., var 3,7 mio. kr. for højt, og det overførte overskud på øvrig drift tilsvarende 3,7 mio. kr. for lavt. Finanstilsynet vil i samarbejde med Økonomistyrelsen foretage rettelse i regnskabet for 2009.

114. Den løbende årsrevision viste, at Finanstilsynet på en række områder ikke havde haft tilstrækkeligt fokus på regnskabets rigtighed. Der blev således konstateret fejl i kontering af husleje og huslejedeposita, flere tilfælde af forkert periodisering og manglende funktionsadskillelse ved køb af varer og tjenesteydelser, fejl i tilsynets anlægsaktiver samt flere fejl ved forvaltningen af likviditetsordningen. Derudover blev der konstateret fejl i Finanstilsynets hensættelser, herunder fejl, som tilsynet tidligere havde oplyst ville blive rettet.

115. Ved den afsluttende årsrevision blev der fulgt op på de fejl, der blev konstateret ved den løbende årsrevision. Rigsrevisionen kunne konstatere, at Finanstilsynet havde fulgt op på de konstaterede fejl, som for langt de flestes vedkommende var rettet i regnskabet for 2008. Rigsrevisionen konstaterede dog, at forretningsgangene i forbindelse med regnskabsafslutningen var utilstrækkelige og ikke understøttede en sikker regnskabsforvaltning.

116. Rigsrevisionen bemærkede herudover i forbindelse med den afsluttende årsrevision, at der bl.a. ikke var foretaget tilfredsstillende afstemninger af Finanstilsynets likvide konti. Dette havde medført, at en difference på ca. 4,4 mio. kr. på en af tilsynets bankkonti ikke var blevet opdaget og rettet. Differencen var opstået ved, at indbetalinger foretaget i januar 2009 var registreret i regnskabet for 2008. Fejlen bevirker, at posten tilgodehavender, der står opført til 9,5 mio. kr. i regnskabet, er 4,4 mio. kr. for lav og posten andre likvider tilsvarende for høj. Periodiseringsfejlen påvirker imidlertid ikke værdien af de samlede omsætningsaktiver eller resultatet. På en anden bankkonto var der i 2008 ligeledes bogført betalinger, som først var foretaget i 2009.

Finanstilsynet har oplyst, at man vil rette de fejl, som fortsat udestår. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Anvendelse af InfoFlow og forvaltning af huslejeudgifter ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

117. Rigsrevisionens samlede vurdering var, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt ikke fungerede helt tilfredsstillende og ikke i tilstrækkelig grad opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. Styrelsens forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke i fornødent omfang til at sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid ikke væsentlige fejl i styrelsens regnskab og anser derfor regnskabet for rigtigt.

118. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anvender fakturahåndteringssystemet InfoFlow ved godkendelse af fakturaer forud for registreringen i regnskabet. Styrelsen havde ikke udtræk fra InfoFlow eller anden dokumentation, der viste, hvem der i 2008 var bemyndiget til at anvende InfoFlow. Hertil kom, at der ikke var tilstrækkelig funktionsadskillelse i forbindelse med indkøb. I mange tilfælde var der således kun én person involveret i købet, hvilket betød, at den budgetansvarlige både havde disponeret, godkendt og attesteret bilaget i InfoFlow.

119. Rigsrevisionen fandt det ikke tilfredsstillende, at der ikke var dokumentation for, hvem der var bemyndigede i 2008, da det er i InfoFlow, fakturaerne godkendes inden registreringen i regnskabet.

120. Revisionen viste desuden, at husleje og huslejedeposita i en række tilfælde ikke var blevet konteret korrekt. Huslejeudgifter for mere end 1,2 mio. kr. vedrørende 2008 var først udgiftsført i 2009. Ligeledes var huslejeudgifter for mere end 200.000 kr. vedrørende 2009 udgiftsført i 2008.

121. Rigsrevisionen vurderer, at styrelsens forvaltning af huslejeudgifter og deposita ikke er tilfredsstillende, og anbefaler, at styrelsen fremover sikrer, at der sker korrekt kontering og periodisering.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vil følge Rigsrevisionens anbefalinger.

Ændret regnskabspraksis ved Danmarks Statistik

122. Rigsrevisionen konstaterede, at Danmarks Statistik havde ændret regnskabspraksis, så Danmarks Statistik ikke længere hensatte til skyldigt overarbejde. En hensættelse på 2,8 mio. kr. ultimo 2007 var derfor blevet tilbageført som en indtægt i driften i 2008, hvorved lønomkostningerne blev reduceret med et tilsvarende beløb. Danmarks Statistik har oplyst, at hensættelsen ultimo 2008 ville have været 4 mio. kr., hvis den tidligere regnskabspraksis var blevet fulgt, hvorfor resultat og lønomkostninger reelt blev påvirket med dette beløb.

123. Ændringen var forelagt departementet og beskrevet i årsrapporten for 2008. Danmarks Statistik havde imidlertid ikke forelagt ændringen for Økonomistyrelsen og havde ikke opnået forudgående hjemmel. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Danmarks Statistik har ændret regnskabspraksis, så der ikke blev hensat det fornødne beløb til skyldigt overarbejde, og forventer, at Danmarks Statistik afklarer spørgsmålet.

E. § 9. Skatteministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM SKATTEMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen har ikke haft mulighed for at efterprøve rigtigheden af SKATs lønbe-
regninger og lønudbetalinger i en række af de udvalgte sager, idet disse lønudbeta-
linger og personalesager generelt har været mangelfuldt dokumenterede. Det har
heller ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve, om dispositionerne på løn-
området i de udvalgte sager har været i overensstemmelse med love, overenskom-
ster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder. Rigsrevisio-
nen har derfor taget forbehold for den mulige virkning heraf for SKATs løn- og pen-
sionsomkostninger.

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets regnskab – bortset fra det i forbeholdet
anførte – samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der – bortset fra det i forbeholdet anførte – er etableret for-
retningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositioner-
ne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og
andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen har desuden afgivet en række supplerende oplysninger til dele af
SKATs regnskab.

a. Baggrundsoplysninger

124. Skatteministeriet bestod i 2008 af i alt 3 virksomheder. Ud over departementet drejede
det sig om Landsskatteretten og SKAT. SKAT omfatter et driftsregnskab (statsregnskabet
for § 9) og et regnskab vedrørende indtægter fra skatter og afgifter (statsregnskabet for
§ 38). Revisionen af § 38 omtales tillige i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af
EU-midler i Danmark i 2008.

125. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 7. september 2009 i hen-
hold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold
til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til revision af
vægtafgift under statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter. Sagen er omtalt nedenfor i beret-
ningens pkt. 167-169. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhand-
ling med næstformændene i brev af 21. oktober 2009 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen
Mohr som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil. Sætterigs-
revisor har derfor erklæret sig om den del af statsregnskabet, der vedrører SKAT under
§ 38. Skatter og afgifter, jf. pkt. 24-25.

126. SKAT er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med
Skatteministeriets interne revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den in-
terne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støt-
te sin vurdering af SKATs regnskab på den interne revisions arbejde. I den samlede vurde-
ring indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, revisioner, som Rigsrevisi-
onen har gennemført i samarbejde med Skatteministeriets interne revision, og resultater-
ne fra den interne revisions revisioner. Rigsrevisionen har i tilsynet med Skatteministeriets
interne revisions arbejde haft særligt fokus på de revisionsresultater, som efter Rigsrevisio-
nens vurdering har medført enten forbehold eller supplerende oplysninger i erklæringen.

127. Skatteministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Skatteministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008
(Mio. kr.)

	§ 9	§ 38	I alt
Lønudgifter	4.008		4.008
Øvrige driftsudgifter	2.044	19.224	21.268
Tilskud	361	13.773	14.134
Bruttoudgifter i alt	6.413	32.997	39.410
Bruttoindtægter	1.841	600.068	601.909

128. Skatteministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Skatteministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	3.635
Omsætningsaktiver	61.413
Aktiver i alt	65.048
Egenkapital	66.338
Hensættelser	105
Langfristet gæld	571
Kortfristet gæld	+1.966
Passiver i alt	65.048

b. Den udførte revision

129. Rigsrevisionen har afgivet erklæring om departementet og SKAT. Revisionen af departementet gav ikke anledning til forbehold eller supplerende oplysninger. Revisionen ved SKAT gav anledning til forbehold og supplerende oplysninger. En supplerende oplysning vedrører told og landbrugsafgifter og er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008. Derudover har Rigsrevisionen gennemført revision ved Lands-skatte retten uden at afgive erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Om-talen omfatter:

- forbehold for SKATs lønomkostninger
- supplerende oplysninger om elndkomst, intern risikostyring, it, implementering af inddrivelsesstrategien og systemmodernisering ved SKAT
- revision af SKATs tilrettelæggelse af bogføring og registrering af vægtafgift.

Forbehold for SKATs lønomkostninger

Rigsrevisionens erklæring

130. Rigsrevisionen har ikke haft mulighed for at efterprøve rigtigheden af SKATs lønberegninger og lønudbetalinger i en række af de udvalgte sager, idet disse lønudbetalinger og personalesager generelt har været mangelfuldt dokumenterede. Det har heller ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve, om dispositionerne på lønområdet i de udvalgte sager har været i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder. Løn- og pensionsomkostninger udgør 4 mia. kr., svarende til 62 % af SKATs samlede ordinære driftsomkostninger. Rigsrevisionen har derfor taget forbehold for den mulige virkning heraf for SKATs løn- og pensionsomkostninger.

131. På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion om revisionen af SKATs regnskab:

- SKATs regnskab (finanslovens § 9) er – bortset fra det i forbeholdet anførte – rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- SKATs regnskab vedrørende skatter og afgifter (finanslovens § 38) er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- Bortset fra det i forbeholdet anførte er der etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen (§§ 9 og 38) er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende.
- Rigsrevisionen er ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Rigsrevisionen skal supplerende oplyse:

- Implementeringen af elndkomst pr. 1. januar 2008 har givet betydelige problemer.
- SKAT har ikke gennemført, ajourført og foretaget opfølgning af kontrollerne i det interne risikostyringssystem (IRS) på det operative niveau på en tilfredsstillende måde.
- Der er konstateret væsentlige mangler og svagheder i it-styring og håndtering af it-sikkerhed i SKAT.
- SKAT har fortsat ikke i fuldt omfang implementeret inddrivelsesstrategien og inddrivelsesplanerne som planlagt.
- Systemmoderniseringens fase 1 og 2 er betydeligt forsinket i SKAT, og det oprindelige budgetestimat er væsentligt overskredet.
- Toldangivelserne er behæftet med mange, men beløbsmæssigt mindre fejl, jf. beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2008.

Revisionsresultater vedrørende SKATs lønomkostninger

132. Lønrevisionen viste, at SKATs forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder ikke fungerede tilfredsstillende og dermed ikke fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. SKATs forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke på tilfredsstillende vis til at sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

133. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne ikke var på plads, og at opgave- og ansvarsfordelingerne som en følge heraf ikke var klare. Regnskabsinstruksen var ikke opdateret, men der var udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser for hovedparten af processerne. Revisionen viste endvidere, at arbejdsgangsbeskrivelserne ikke fuldt ud blev efterlevet.

134. Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang omfattede 110 bilag, hvoraf der var bemærkninger til godt halvdelen af bilagene. Stikprøven viste bl.a., at lønudbetalingerne og personalesagerne generelt var mangelfuldt dokumenterede. Det var således ikke muligt for Rigsrevisionen at efterprøve, om beregningerne og lønudbetalingerne på en række af de udvalgte sager var korrekte. Derudover manglede bilagene i flere tilfælde godkendelser af dispositionsbemyndigede medarbejdere, ligesom de funktionsadskilte kontroller på flere af de gennemgåede bilag ikke var dokumenteret. Gennemgangen viste ligeledes, at der i flere tilfælde ikke var overensstemmelse mellem bilaget og det indrapporteret i lønsystemet.

135. Endelig kunne Rigsrevisionen konstatere, at der ikke var foretaget løbende uddatakontrol af de indrapporteret lønoplysninger i 2008.

Rigsrevisionen vurderede dog, at forhandlinger om løn var formaliserede og veldokumenterede, ligesom der var etableret en formaliseret og hensigtsmæssig budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

136. Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at SKAT etablerede forretningsgange, der sikrede, at personalesagerne indeholdt den fornødne dokumentation for ansættelsesforholdet. Rigsrevisionen anbefalede videre, at alle lønbilag var godkendt af en bemyndiget medarbejder inden udbetalingen, ligesom manuelle beregninger i forbindelse med indrapportering burde være dokumenteret og kontrolleret. Endelig anbefalede Rigsrevisionen, at der fremadrettet blev foretaget uddatakontrol, og at SKAT fulgte lønsumsforbruget tæt.

137. SKAT har oplyst, at man var opmærksom på de problemer, der var ved fremsøgning af dokumentation, samt at brugen af det personaleadministrative system ikke foregik ensartet. SKAT har efterfølgende oplyst, at der er igangsat en række initiativer for at kunne leve op til de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. SKAT har bl.a. oplyst, at der er iværksat et udviklingsarbejde, der skal sikre, at det fremover er lettere at finde sagerne i sagsstyringssystemet, og at bilagene kan godkendes elektronisk.

138. Derudover er der udarbejdet en vejledning, der beskriver, hvilke dokumenter der som minimum skal ligge på en personalesag, og beslutninger mv. truffet i forbindelse med sagsbehandlingen af personalesager vil i højere grad blive dokumenteret på sagerne.

Processen for udbetaling af over- og merarbejde samt rekrutteringsprocessen er ændret, så kravene til dokumentation kan opfyldes. Endelig vil der blive gennemført funktionsadskilte kontroller af lønudbetalingerne, ligesom implementeringen af nye processer vil blive kontrolleret. I forbindelse med overgangen til Økonomiservicecentret (ØSC) vil SKAT foretage en gennemgang af anvendte lønkoder med henblik på at sikre korrekt og ensartet anvendelse. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT har iværksat en række initiativer.

Supplerende oplysning om SKATs regnskab – elndkomst

139. Rigsrevisor afgav den 14. april 2009 et notat til Statsrevisorerne om implementeringen af elndkomst pr. 1. januar 2008. Elndkomst administreres af SKAT og er et fælles offentligt indkomstregister, hvor virksomheder og offentlige myndigheder månedligt skal indberette en række oplysninger om indkomst og arbejdsomfang for medarbejderne. Det fremgik af notatet, at implementeringen af elndkomst pr. 1. januar 2008 gav massive problemer. Det kunne umiddelbart konstateres, at det i starten var vanskeligt for virksomhederne at kommunikere med SKATs nye it-system.

For virksomhederne gav det sig udtryk i en lang række administrative gener i form af tilpasninger af it-systemer, fejlrettelser og usikkerhed om, hvorvidt indberetningerne var accepteret af SKATs systemer mv.

For SKAT betød det, at systemerne ikke kunne håndtere alle indberetningerne automatisk med den konsekvens, at der i 1. halvår 2008 skete en ophobning i systemerne af indberetninger og betalinger fra virksomhederne. Den manglende behandling i SKATs systemer medførte en manglende opdatering af de systemer, der skulle levere data til statsregnskabet for 2008 og borgernes årsopgørelser vedrørende indkomståret 2008.

Revisionsresultater

140. Revisionen viste, at SKAT reagerede på risikoen for fejl i regnskabet og årsopgørelserne, og med stigende ledelsesbevågenhed blev der iværksat en række handlingsplaner, der havde til formål at nedbringe ophobningen i systemerne så betids, at påvirkningen af statsregnskabet og årsopgørelserne blev mindsket.

Rigsrevisionens og den interne revisions revision af elndkomst viste, at de ophobninger, der var opstået i nogle af it-systemerne i løbet af året, blev afklaret i tide, så påvirkningen af kontoen for personskatter har været forholdsvis lille og uden betydning for rigtighed i SKATs regnskab vedrørende skatter og afgifter.

Der blev dog konstateret en dobbeltbogføring, der medførte, at der i finansåret blev bogført 124 mio. kr. for meget på kontoen for personskatter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i 2008 har været en øget risiko for, at periodiseringen af indtægterne fra personskatter er blevet påvirket.

141. I maj 2009 konstaterede SKAT, at der på grund af en systemfejl i forbindelse med overførsel af data fra elndkomst til SKATs øvrige systemer var opstået fejl, der havde medført fejl i en række årsopgørelser. Skatteministeriet og SKAT har oplyst, at det i elndkomst har været muligt at foretage en delvis tilbageførsel af indberetninger, men at dette ikke har medført tilsvarende tilbageførsler i relaterede systemer. Dette har skabt nogle problemer i forbindelse med dannelsen af årsopgørelser.

SKAT har taget konsekvensen heraf og afskaffet denne funktionalitet i elndkomst, så det fremover kun vil være muligt at foretage en hel tilbageførsel og derpå foretage en ny indberetning. Dette vil ifølge SKAT sikre mod lignende fejl fremover. SKAT har oplyst, at retelsen blev implementeret i august 2009, og at der herefter blev kørt kontrolkørsler på CSC, der korrigerede for fejlen. SKAT har oplyst, at 14.455 oplysningssedler har været berørt af ovenstående fejl, og da flere oplysningssedler kan være relateret til samme skatteyder, skønner SKAT, at fejlene har berørt mindre end 10.000 skatteydere, og at fejlene nu er rettet.

142. Skatteministeriets interne revisions revision viste desuden, at kontraktstyringen vedrørende elndkomst samlet set ikke var tilfredsstillende, og der kunne ikke tilvejebringes et grundlag for at gennemføre en egentlig substansrevision af udbuds- og kontraktgrundlaget vedrørende elndkomst. Årsagen hertil var bl.a., at der ikke var foretaget en registrering af udbuds- og kontraktgrundlaget, hvilket gav usikkerhed om, hvorvidt alle kontrakter var tilvejebragt, og om sammenhængen i kontraktporteføljen.

Rigsrevisionen har foretaget gennemgang af den interne revisions arbejde og dokumentation og er enig i den interne revisions vurdering.

Supplerende oplysning om SKATs regnskab – intern risikostyring i SKAT

143. SKAT vedtog en ny risikopolitik ultimo 2006, hvor der bl.a. blev indført en mere formaliseret og systematiseret risikostyring i SKAT. Ifølge SKAT var formålet med indførelsen af risikostyring og dermed et internt risikostyringssystem at forebygge og modvirke fejl i administrationen af SKATs kerneområder, at afdække områder, hvor processer er uhensigtsmæssige, samt at levere et ledelses- og styringsværktøj til lokalt og centralt brug.

Revisionsresultater

144. Skatteministeriets interne revision gennemførte i 2008 en revision af den interne risikostyring i SKAT. Revisionen viste, at SKATs retningslinjer og vejledninger for interne kontroller ikke var tilstrækkelige, hvilket bevirkede, at udførelsen af de interne kontroller blev mangelfuld og uensartet. Revisionen viste endvidere, at der ikke var etableret tilstrækkelige procedurer, der sikrede en løbende optimering og ajourføring af det interne risikostyringssystem, og at de ansvarlige enheder i Hovedcentret ikke havde tilrettelagt procedurer for løbende opfølgning på resultaterne af de interne kontroller. Det interne risikostyringssystem blev således ikke i tilstrækkeligt omfang anvendt som et ledelses- og styringsværktøj i SKAT. Ovenstående forhold fandt den interne revision ikke tilfredsstillende.

Den operative risikostyring har dog kunnet understøtte regnskabsaflæggelsen.

Skatteministeriets interne revision anbefalede, at SKAT skulle tage stilling til formål, tilrettelæggelse og omfanget af intern risikostyring i SKAT og få etableret procedurer for ajourføring og opfølgning på det interne risikostyringssystem og resultaterne af de indrapporterede interne kontrolpunkter. SKAT har nedsat en arbejdsgruppe, som i 2. halvår 2009 udarbejder et oplæg til model for den fremtidige risikostyring i SKAT.

Rigsrevisionen har gennemgået den interne revisions arbejde og dokumentation og er enig i den interne revisions vurdering.

Supplerende oplysning om SKATs regnskab – it

145. Det fremgår af Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 222, pkt. 60, at Rigsrevisionen vil følge udviklingen i SKATs it-sikkerhed. I forlængelse heraf har Rigsrevisionen gennemført it-revision i samarbejde med den interne revision.

Revisionen blev gennemført med særligt fokus på it-styring – informationssikkerhed, herunder implementering af relevante dele af DS 484 (Dansk Standard om informationssikkerhed), samt de konkrete områder, hvor der var anbefalinger fra Rigsrevisionens revision på området i 2007.

*Revisionsresultater**It-styring og generel it-sikkerhed*

146. Rigsrevisionen har vurderet, at it-styringen og den generelle it-sikkerhed på de reviderede områder ikke er helt tilfredsstillende. Rigsrevisionens gennemgang indeholder anbefalinger til forhold, som bør rettes, fordi forholdene muligvis kan betyde, at brister i it-sikkerheden kan give problemer ved anvendelsen af de væsentligste systemer.

147. Rigsrevisionen lagde ved vurderingen især vægt på, at der var væsentlige mangler i relation til it-styringen, idet de planlagte og igangsatte aktiviteter efter sidste års revision ikke havde haft tilstrækkelig fremdrift.

Der var endvidere væsentlige svagheder i relation til styring af særlige rettigheder (SAP-ALL mfl.) til især SAP-systemerne, men dette var også gældende for de generelle it-kontroller. Fx gav disse særlige rettigheder mulighed for at kompromittere alle tilrettelagte kontrolforanstaltninger. Efter Rigsrevisionens vurdering var der, på trods af forbedring på nogle områder siden sidste revision, fortsat svagheder i kontrollen med og opfølgningen på disse rettigheder.

148. De væsentligste anbefalinger, som Rigsrevisionen og Skatteministeriets interne revision havde givet i forbindelse med revisionen, vedrørte konsolidering af SKATs grundlag for styring og gennemførelse af aktiviteterne på it-området.

Rigsrevisionen og Skatteministeriets interne revision anbefalede endvidere, at implementering af informationssikkerhedsstandarden DS 484 generelt tilrettelægges på grundlag af en risikovurdering af de forretningskritiske systemer, så SKAT fokuserer på de relevante dele af DS 484. På basis af risikovurderingen og en af ledelsen godkendt sikkerhedspolitik kan de relevante dele af standarden derefter implementeres.

149. Efter Rigsrevisionens vurdering bør SKAT sikre en bedre kontrol med og opfølgning på særlige rettigheder til især SAP-systemerne, jf. nedenfor om brugersystemrevision, og på den generelle it-sikkerhed. Derudover er der behov for bedre opfølgning på, om de væsentligste leverandører faktisk sikrer efterlevelse af det af SKAT ønskede sikkerhedsniveau.

150. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ledelsen i SKAT ikke i et tilstrækkeligt omfang har sikret et tilfredsstillende sikkerhedsniveau, idet procedurer (forretningsgange og interne kontroller) ikke i et tilstrækkeligt omfang bliver udarbejdet, kommunikeret til parterne og implementeret samt fulgt op på med udgangspunkt i de foretagne risikovurderinger og de udarbejdede handlingsplaner. Der er derfor behov for øget ledelsesmæssigt fokus og opfølgning på disse områder.

Brugersystemer

151. Den samlede revision på SAP-området omfattede ansvarsforhold/ejerskab, ændringsstyring, adgangsstyring, logning, rapporter og systemdokumentation. Efter Rigsrevisionens vurdering var de nævnte områder dem med de væsentligste risici ved anvendelsen af SAP-systemerne, idet sikringen af datas integritet afhang af forholdene inden for disse områder.

152. Skatteministeriets interne revisions revision af SKATs SAP-systemer (SAPIntern, SAP38 og SAPLetLøn) viste, at SKATs styring og overordnede tilrettelæggelse af procedurerne medførte væsentlige svagheder i relation til SAP-systemerne.

153. Efter Rigsrevisionens vurdering var sikkerheden i SAP-systemerne i regnskabsåret 2008 ikke tilfredsstillende. Bl.a. havde en stor personkreds særlige rettigheder og dermed mulighed for at kompromittere alle tilrettelagte kontrolforanstaltninger.

154. SKAT iværksatte efterfølgende betydelige kompenserende kontrolforanstaltninger efter opfordring fra Rigsrevisionen og Skatteministeriets interne revision. Formålet med de kompenserende kontrolforanstaltninger var, at SKAT skulle skabe et grundlag for at vurdere, om de konstaterede svagheder havde medført, at systemerne ikke kunne understøtte relevante forretningsprocesser, herunder regnskabsaflæggelsen. Resultatet af denne undersøgelse var, at SKAT konstaterede, at svaghederne ikke havde resulteret i fejl af betydning for regnskabsaflæggelsen.

155. Rigsrevisionen gennemgik i samarbejde med Skatteministeriets interne revision dokumentationen for SKATs kompenserende kontroller. På baggrund af dokumentationsgennemgangen vurderede Rigsrevisionen og den interne revision, at SAP-systemerne har kunnet understøtte regnskabsaflæggelsen. Dette fandt Rigsrevisionen tilfredsstillende.

156. Rigsrevisionens samlede vurdering af de reviderede områder i SKATs SAP-systemer (SAPIntern, SAP38 og SAPLetLøn) er ikke helt tilfredsstillende, og bristerne i it-sikkerheden kan fortsat give problemer ved anvendelsen af systemerne, såfremt SKAT ikke etablerer bedre og mere effektive kontrolforanstaltninger.

Supplerende oplysning om SKATs regnskab – implementering af inddrivelsesstrategien

157. SKATs inddrivelsesstrategi skal være med til at sørge for, at gæld til det offentlige bliver betalt.

Revisionsresultater

158. Skatteministeriets interne revision konstaterede, at inddrivelsesstrategien og inddrivelsesplanerne fortsat ikke var implementeret i fuldt omfang som planlagt. Ved 2 af de reviderede skattecentre var der ikke tilstrækkelig konsekvens over for virksomhederne i inddrivelsen af virksomhedsrestancerne. Dette vurderer Skatteministeriets interne revision ikke helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af den interne revisions arbejde og dokumentation og er enig i den interne revisions vurdering.

159. Skatteministeriets interne revision undersøgte, om de 5 udvalgte skattecentre levede op til intentionerne i inddrivelsesstrategien, herunder om der fortsat var fokus på virksomhedsrestancerne som beskrevet i inddrivelsesplanen for 2008, og om virksomheder og borgere opnåede den krævede retssikkerhed.

Ved det ene skattecenter omfattede revisionen tillige, om der var sket opfølgning på bemærkninger fra tidligere revisionsbesøg i 2006 og 2007 på inddrivelsesområdet, mens revisionen ved 3 af de reviderede skattecentre også havde haft fokus på, om inddrivelsesindsatsen på bidragsrestancer skete efter inddrivelsesstrategien og inddrivelsesplanen for 2008.

160. I henhold til inddrivelsesplanen skulle skattecentrene gennemføre en såkaldt skærpet/forstærket indsats ved ikke-indbetalte virksomhedsrestancer eller restancer, hvor der ikke kunne stilles passende sikkerhed. Ved store virksomhedsrestancer skulle den skærpede/forstærkede indsats ske ved udlæg i virksomhedernes tilgodehavender og bankindestående.

Ved ét skattecenter viste revisionen, at dette ikke var sket i et tilstrækkeligt omfang.

Ved et andet skattecenter var der i vid udstrækning anvendt dialogbaseret inddrivelse i situationer, hvor skærpet/forstærket indsats efter inddrivelsesplanen var påkrævet.

Endelig viste revisionen manglende konsekvens over for skyldnerne. I mange tilfælde blev aftaler om afdragsbetaling med virksomhederne fornyet eller genoptaget, selv om de tidligere indgåede aftaler om afdragsbetaling ikke blev overholdt af virksomhederne. Ved de store virksomhedsrestancer konstaterede revisionen flere sager, hvor der ikke var foretaget udlæg i overensstemmelse med inddrivelsesplanen.

161. Revisionen viste, at der ved ét skattecenter ikke var tilstrækkeligt fokus på optimering af bidragsinddrivelsen, hvorfor målene, der var opstillet i inddrivelsesplanen vedrørende bidragsrestancer, ikke var nået.

Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af Skatteministeriets interne revisions arbejde og dokumentation og er enig i den interne revisions vurderinger.

162. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at SKAT ved de 2 besøgte skattecentre ikke har været tilstrækkelig konsekvent over for virksomhederne i inddrivelsen af virksomhedsrestancerne med en skærpet/forstærket indsats ved store virksomhedsrestancer som forudsat i inddrivelsesplanen.

163. Rigsrevisionen har påbegyndt en undersøgelse vedrørende SKATs styring af fusionen, hvori bl.a. inddrivelsen af restancer indgår, jf. rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 13. marts 2009 om tilrettelæggelsen af kommende undersøgelser og notater på Skatteministeriets område. Undersøgelsen forventes afsluttet med afgivelse af en beretning til Statsrevisorerne medio 2010.

Supplerende oplysning om SKATs regnskab – systemmodernisering

164. SKAT er i gang med at gennemføre en modernisering af egne it-systemer. Systemmoderniseringen skal bl.a. forbedre it-understøttelsen af SKATs processer, så bedre service for kunderne opnås, og så opgaverne løses mere effektivt. Ved Akt 157 2/6 2004 tiltrådte Finansudvalget, at Skatteministeriet igangsatte 1. fase af moderniseringen, og ved Akt 151 1/6 2006 tiltrådte Finansudvalget, at Skatteministeriet igangsatte 2. fase af moderniseringen.

Revisionsresultater

165. Rigsrevisionen og Skatteministeriets interne revision konstaterede, at både fase 1 og fase 2 i SKATs igangværende systemmoderniseringsprojekt (modernisering af egne it-systemer) var betydeligt forsinket, og det oprindelige budgetestimat væsentligt overskredet med samlet 282 mio. kr., svarende til 54 %, og kontrakten med en af hovedleverandørerne var opsagt. Finansudvalget og Skatteudvalget er løbende blevet orienteret gennem henholdsvis aktstykker og kvartalsrapporter.

166. Rigsrevisionen kan ikke på nuværende tidspunkt vurdere, i hvilket omfang forsinkelsen af systemmoderniseringen har betydning for SKATs opfyldelse af sine målsætninger. I den påbegyndte større undersøgelse indgår dette aspekt, jf. rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 13. marts 2009 om tilrettelæggelsen af kommende undersøgelser og notater på Skatteministeriets område.

SKATs tilrettelæggelse af bogføring og registrering af vægtafgift

167. Ved bevillingskontrollen for 2007 konstaterede Rigsrevisionen, at Rigspolitiets uhenigtsmæssige bogføringspraksis vedrørende vægtafgift havde medført fejl i statsregnskabet. Sagen blev omtalt i Statsrevisorerens beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007, pkt. 175-184. Af den videre behandling fremgik det, at Rigsrevisionen ville følge SKATs tilrettelæggelse af bogføringen, efter SKAT overtog området pr. 1. januar 2008, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 213, pkt. 10.

Revisionsresultater

168. Revisionen af vægtafgiftsområdet (§ 38.23.01) for 2008 viste, at regnskabet var rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Konklusionen var baseret på, at alle indtægterne på vægtafgiftsområdet i det væsentligste var medtaget i den rigtige periode, at opkrævningerne var sket i overensstemmelse med bekendtgørelserne, samt at der ikke var væsentlige fejl og mangler i årets tilbageførsel af de foretagne afskrivninger på vægtafgifterne i 2007.

I 2007 blev der foretaget afskrivninger på vægtafgifter på ca. 894 mio. kr. På baggrund af et omfattende analyse- og oprydningsarbejde i SKAT blev der i 2008 tilbageført 748 mio. kr. af de 894 mio. kr. På trods af det omfattende arbejde resterede der derfor stadig ca. 146 mio. kr., som det ifølge SKAT ikke var muligt at udrede. SKAT oplyste, at beløbet med stor sandsynlighed vedrører fejl opstået gennem årene før 2005 i Rigspolitiets regi.

169. Rigsrevisionen fandt videre, at der samlet set nu var etableret hensigtsmæssige forretningsgange og interne kontroller i Centralregisteret for Motorkøretøjer (CRM) og i det centrale regnskabskontor omkring regnskabsaflæggelsen af vægtafgifterne, samt at disse generelt havde fungeret tilfredsstillende og medvirket til at sikre, at SKATs regnskab på vægtafgiftsområdet blev rigtigt.

F. § 11. Justitsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM JUSTITSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen har taget forbehold for politiet og anklagemyndighedens regnskab for 2008, idet Rigsrevisionen vurderer, at den basale økonomiske styring var mangelfuld, og at bevillingerne i væsentligt omfang var overskredet, hvorved politiet havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. ultimo 2008.

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriets regnskab – bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte vedrørende politiet og anklagemyndigheden – samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der – bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte vedrørende politiet og anklagemyndigheden – er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

170. Justitsministeriet bestod i 2008 af i alt 8 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om politiet og anklagemyndigheden, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Domstolsstyrelsen.

171. Politiet og anklagemyndigheden er omfattet af en § 9-aftale om intern revision, som varetages af politiets interne revision, betegnet Revisionssektionen i Rigspolitiet, som er en selvstændig enhed under rigspolitichefen. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af politiet og anklagemyndighedens regnskab på den interne revisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, og resultaterne fra den interne revisions revisioner.

172. Justitsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 11.

Tabel 11. Justitsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	9.272
Øvrige driftsudgifter	4.188
Tilskud	1.300
Bruttoudgifter i alt	14.760
Bruttoindtægter	2.914

173. Justitsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 12.

Tabel 12. Justitsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	2.954
Omsætningsaktiver	3.479
Aktiver i alt	6.433
Egenkapital	657
Hensættelser	111
Langfristet gæld	2.122
Kortfristet gæld	3.543
Passiver i alt	6.433

b. Den udførte revision

174. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet og Direktoratet for Kriminalforsorgen. I erklæringen om politiet og anklagemyndigheden har Rigsrevisionen taget forbehold. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 5 revisioner uden erklæring på ministerområdet. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- forbehold for politiet og anklagemyndighedens regnskab
- revision af løn ved Direktoratet for Kriminalforsorgen
- retternes regnskabsaflæggelse.

Forbehold for politiet og anklagemyndighedens regnskab

Rigsrevisionens erklæring

175. Rigsrevisionen har taget forbehold for politiet og anklagemyndighedens regnskab for 2008, idet Rigsrevisionen vurderer, at den basale økonomiske styring var mangelfuld, og at bevillingerne i væsentligt omfang var overskredet, hvorved politiet havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. ultimo 2008.

Politiet og anklagemyndighedens rapportering om mål og resultater har ikke været tilstrækkeligt implementeret, dokumenteret og dækkende, og ved gennemgangen af balancen er der konstateret fejl i bl.a. anlægsaktiver. Rigsrevisionen vurderer i øvrigt, at utilstrækkeligt fokus på kontrol med og dokumentation af korrekt periodisering og bogføring af indtægter og udgifter har medført risiko for, at bevillingsregnskabet og årsrapporten for finansåret 2008 ikke er opgjort korrekt.

Endelig har procedurer og kontroller ved godkendelse af regnskabet for 2008 ikke været tilstrækkelige, og der har vist sig væsentlige mangler i centrale regnskabsmæssige afstemninger, hvorved politiet og anklagemyndigheden ikke i tilstrækkeligt omfang har kunnet dokumentere regnskabets rigtighed.

Politiet og anklagemyndigheden og departementet har ligeledes taget forbehold i påtegningen på årsrapporten.

På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion om revisionen af politiet og anklagemyndighedens regnskab:

- Regnskabet er – bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte – rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- Bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte om overskridelse af bevillingerne og den ikke tilfredsstillende økonomistyring er der etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- Rigsrevisionen vurderer – jf. det i forbeholdet anførte – at politiet og anklagemyndighedens mål- og resultatstyring endnu er på et indledende stadie og endnu ikke er dokumenteret og dækkende.
- Bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte er Rigsrevisionen ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med yderligere forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Revisionsresultater

176. Gennemførelsen af politireformen og politiets økonomistyring er behandlet i Statsrevisorenes beretning nr. 16/2008 om politireformen. Revisionsresultaterne herfra indgår i Rigsrevisionens vurdering af politiet og anklagemyndighedens regnskab for 2008.

177. Ved den løbende revision var det Rigsrevisionens samlede vurdering, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller vedrørende rammerne og grundlaget for Rigspolitiets og politikredsens økonomistyring ikke har opfyldt de krav, der stilles til den statslige regnskabs- og økonomiforvaltning. Revisionen viste, at der på flere områder var væsentlige mangler, som Rigsrevisionen vurderede som værende ikke helt tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende. Dette omfattede fx den løbende bogføring af indtægter og udgifter.

Rigsrevisionen konstaterede, at den manglende periodisering og bogføring af indtægter og udgifter medførte en risiko for, at bevillingsregnskabet og årsrapporten for finansåret 2008 for politiet og anklagemyndigheden ikke var opgjort korrekt.

178. Politiet og anklagemyndigheden har de seneste år arbejdet med mål- og resultatstyring, herunder udviklet styringsmæssige redskaber. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af årsrapporten og i forbindelse med undersøgelsen af politireformen konstateret, at politiets mål- og resultatstyring er på et indledende stadie, og at der udestår et betydeligt arbejde med at forankre dette i politiet. Det skyldes bl.a., at politidirektørkontrakterne ikke i tilstrækkelig grad blev anvendt som styringsredskab, at ledelsesrapporteringsværktøjer ikke blev anvendt fuldt ud i politikredsene, og at kun få kredse fulgte systematisk op på definerede mål.

Revisionen viste endvidere, at politiet og anklagemyndigheden ikke i tilstrækkelig grad systematisk fulgte op på resultatmål og bevillingsoverholdelse i årets løb, og at der ikke var etableret tilstrækkeligt hensigtsmæssige procedurer og interne kontroller ved indsamling, bearbejdning, opfølgning af bidrag til ledelsesrapporteringer fra de enkelte enheder samt kvalitetssikring af disse informationer. Ledelsesrapporter og rammedegørelser var ikke i tilstrækkeligt omfang med til at give ledelsen de fornødne informationer til, at beslutninger kunne træffes på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

179. Rigsrevisionen vurderer desuden, at Rigspolitiet ikke i nødvendigt omfang har overvåget og bistået politikredsene med deres forvaltning af økonomien, herunder sikret, at de fornødne kompetencer var til stede i kredsene.

180. Den afsluttende revision viste, at politiet og anklagemyndigheden ikke havde sikret, at der ved godkendelsen af regnskabet for 2008 var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller. Der var i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2008 ikke i tilstrækkeligt omfang sikret en koordineret afstemningsprocedure, ligesom der ikke forelå dokumentation for, at afstemninger på væsentlige områder var foretaget, herunder en samlet afstemning vedrørende løn, pension mv. Rigsrevisionen vurderede, at niveauet for afstemninger og dokumentation ikke var tilfredsstillende, idet politiet dermed ikke i tilstrækkeligt omfang havde dokumenteret regnskabs rigtighed.

Der var ligeledes fortsat usikkerhed om resultatopgørelsen for 2008, som var anført med et underskud på 266,5 mio. kr. I juni 2009 blev der indgået en politisk aftale om at tilføre politiet 651 mio. kr. til dækning af underskuddet samt til dækning af det forventede merforbrug i 2009 og 2010 på driftsområdet.

181. Rigspolitiet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og har igangsat en række initiativer, der skal forbedre forretningsgangene på området. Bl.a. har Rigspolitiet i juni 2009 indført en ændret økonomistyringsmodel understøttet af en ny regnskabsinstruks. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiets initiativer i 2009 er nødvendige for en styrkelse af økonomistyringen i politiet, og forventer, at Rigspolitiet sikrer en væsentlig forbedret bevillings- og regnskabsforvaltning.

Revision af løn ved Direktoratet for Kriminalforsorgen

182. Lønrevisionen i Direktoratet for Kriminalforsorgen omfattede revision ved direktoratet, Statsfængslet Østjylland og Statsfængslet i Vridsløselille.

Lønrevisionen viste, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder samlet set ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke fuldt ud til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder. Vurderingen er baseret på, at lønadministrationen i direktoratet og løn- og personaleadministrationen ved Statsfængslet Østjylland var tilfredsstillende, mens løn- og personaleadministrationen ved Statsfængslet i Vridsløselille ikke var tilfredsstillende.

183. Revisionen af direktoratet omfattede administration af personkoder til Statens Lønssystem (SLS) og gennemgang af procedurer for budgetopfølgning. Det var Rigsrevisionens vurdering, at de etablerede forretningsgange sikrede, at ingen medarbejdere havde den fulde råderet over lønsystemet, og at der var etableret en formaliseret budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

184. Ved revisionen af Statsfængslet Østjylland lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. Den stikprøvevise gennemgang viste, at lønudbetalingerne og personalesagerne generelt var vel-dokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler.

185. Ved revisionen af Statsfængslet i Vridsløselille lagde Rigsrevisionen især vægt på, at der ikke var etableret de nødvendige personadskilte kontroller i løn- og personaleadministrationen. De manglende funktionsadskilte kontroller havde medført flere fejl. Derudover lagde Rigsrevisionen vægt på, at enkelte udbetalinger ikke var godkendt inden udbetalingen, og at statsfængslet ikke i fornødent omfang havde etableret forretningsgange, der sikrede, at ingen medarbejdere havde den fulde råderet over lønsystemet.

186. Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at Statsfængslet i Vridsløselille indførte de nødvendige interne kontroller i personaleadministrationen, og at statsfængslet alene udbetalte ydelser, der var godkendt.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem.

Retternes regnskabsaflæggelse

187. Rigsrevisionen har fulgt op på pkt. 194-196 i Statsrevisorernes beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007, især vedrørende beholdningsafstemninger ved nogle retter.

188. Domstolsstyrelsen foretog i 2008 i alt 20 kasse- og beholdningseftersyn ved domstole og afdelingskontorer. Eftersynene viste, at der var enkelte retter, som havde problemer med afstemning af beholdningskonti.

189. Rigsrevisionen konstaterede, at der endnu var mangler i retternes regnskabsaflæggelse, idet flere af retterne ikke i tilstrækkelig grad havde foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, før regnskabsgodkendelser blev foretaget. Derved har Domstolsstyrelsen godkendt et samlet regnskab, der kan indeholde fejl og mangler. Dette fandt Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen konstaterede dog væsentlige fremskridt i 2008 i forhold til tidligere, idet der er indført formaliserede, skriftlige afstemningsprocedurer, der i højere grad sikrer dokumentation for afstemningerne af statuskonti.

190. Domstolsstyrelsen er enig i, at beholdningsafstemningerne skal forbedres. Styrelsen lægger vægt på, at 2008 var det første år med nye procedurer. Domstolsstyrelsen ville bl.a. udarbejde materiale, der kan anvendes til afstemningerne, samt præcisere, at afstemningsprocedurerne skal overholdes, og at der følges op på udeståender. Retternes chefer vil fremover godkende de månedlige afstemninger.

Domstolsstyrelsen forventer fremover yderligere forbedringer, bl.a. fordi overgangen til digital tinglysning vil reducere antallet af beholdningsposter væsentligt.

191. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsens initiativer er nødvendige, og forventer, at dette vil medføre en forbedret regnskabsforvaltning ved retterne.

G. § 12. Forsvarsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM FORSVARSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen har taget forbehold for Forsvarskommandoens værdiansættelse af varebeholdninger, fordi den nuværende nedskrivningsmetode giver usikkerhed på $\pm 2,5$ mia. kr. i forhold til den samlede værdi af varebeholdninger på 14,8 mia. kr. Regnskabet er – bortset fra det i forbeholdet anførte – rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen har desuden taget forbehold for Forsvarskommandoens merforbrug på 1.217 mio. kr. ud over bevillingsrammen i finansloven. Trods videreførselsadgang og mindreforbrug på øvrige konti inden for ministerområdet er konsekvensen, at Forsvarsministeriet har et uhjemlet merforbrug på i alt 233 mio. kr. Det uhjemlede merforbrug skyldes bl.a. overbudgettering og overdisponering i forhold til den tildelte bevilling i Forsvarets Materieltjeneste.

Rigsrevisionen har ligeledes taget forbehold for, at Forsvarets Materieltjenestes økonomiske ledelsesinformation og driftsrapportering til Forsvarskommandoen har været mangelfuld og utilstrækkelig. Der var utilstrækkeligt fokus på og mangler i økonomistyringen i Forsvarskommandoen, herunder i Forsvarets Materieltjeneste.

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriets regnskab – bortset fra det i forbeholdene anførte – samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der – bortset fra det i forbeholdene anførte – er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen har desuden afgivet en supplerende oplysning om Det Statslige Lods-væsen under Farvandsvæsenet.

a. Baggrundsoplysninger

192. Forsvarsministeriet bestod i 2008 af i alt 8 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Forsvarskommandoen, hjemmeværnet, Farvandsvæsenet, Beredskabsstyrelsen (Redningsberedskabet), Forsvarets Efterretningstjeneste, Forsvarsministeriets Interne Revision og Militærnægteradministrationen. Ministerområdet omfattede endvidere de 2 selvejende institutioner Beredskabsforbundet og Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut, der er finansieret af tilskud.

193. Forsvarskommandoen, hjemmeværnet og Farvandsvæsenet er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med Forsvarsministeriets Interne Revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den interne revision har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af disse regnskaber på Forsvarsministeriets Interne Revisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, revisioner, som Rigsrevisionen har gennemført i samarbejde med den interne revision, og resultaterne fra den interne revisions revisioner. Rigsrevisionen har i tilsynet med den interne revisions arbejde haft særligt fokus på de revisionsresultater, som efter Rigsrevisionens vurdering har medført enten forbehold eller supplerende oplysninger i erklæringen.

194. Forsvarskommandoen er organiseret med underlagte myndigheder, bl.a. operative kommandoer og funktionelle tjenester, herunder bl.a. Forsvarets Regnskabstjeneste, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste, Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste og Forsvarets Personeltjeneste.

195. Forsvarsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 13.

Tabel 13. Forsvarsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	10.697
Øvrige driftsudgifter	12.802
Tilskud	161
Bruttoudgifter i alt	23.660
Bruttoindtægter	1.419

196. Forsvarsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 14.

Tabel 14. Forsvarsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	33.908
Omsætningsaktiver	17.880
Aktiver i alt	51.788
Egenkapital	46.118
Hensættelser	306
Langfristet gæld	1.255
Kortfristet gæld	4.109
Passiver i alt	51.788

b. Den udførte revision

197. Rigsrevisionen har afgivet 5 erklæringer på ministerområdet, og for departementet, Beredskabsstyrelsen (Redningsberedskabet) og hjemmeværnet var erklæringerne uden forbehold eller supplerende oplysninger. Revisionen af Forsvarskommandoen gav anledning til forbehold, og revisionen af Farvandsvæsenet medførte en supplerende oplysning. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 5 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Om-
talen omfatter:

- forbehold for Forsvarskommandoens regnskab
- supplerende oplysning om Farvandsvæsenets regnskab.

Forbehold for Forsvarskommandoens regnskab

198. Pr. 1. januar 2007 blev hjemmeværnets aktiver og passiver overdraget til Forsvarskommandoen. Hjemmeværnets statusdele indgår dermed i Forsvarskommandoens status, og hjemmeværnets årsregnskab for 2008 består følgelig alene af en resultatopgørelse. Da statusdelen er en forudsætning for den samlede afgrænsning af de regnskabsdata, der indgår i et årsregnskab, kan Rigsrevisionen ikke særskilt vurdere hjemmeværnets årsregnskab for 2008. Rigsrevisionen kan derfor alene vurdere Forsvarskommandoens samlede årsregnskab, hvori hjemmeværnets resultatopgørelse indgår. Dette fælles regnskab betegnes i det følgende som "Forsvarskommandoens årsregnskab".

Forsvarskommandoens årsregnskab omfatter både et udgiftsbaseret driftsregnskab og en omkostningsbaseret status for 2008 samt et omkostningsbaseret regnskab med en resultatopgørelse og balance for 2008. Årsagen hertil er, at Forsvarskommandoen og hjemmeværnet fortsat er omfattet af de udgiftsbaserede bevillingsregler.

Rigsrevisionens erklæring

199. Rigsrevisionen har taget forbehold for Forsvarskommandoens værdiansættelse af varebeholdninger, fordi den nuværende nedskrivningsmetode giver usikkerhed på $\pm 2,5$ mia. kr. i forhold til den samlede værdi af varebeholdninger på 14,8 mia. kr. Regnskabet er – bortset fra det i forbeholdet anførte – rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

200. Rigsrevisionen har desuden taget forbehold for Forsvarskommandoens merforbrug på 1.217 mio. kr. ud over bevillingsrammen i finansloven. Trods videreførselsadgang og mindreforbrug på øvrige konti inden for ministerområdet er konsekvensen, at Forsvarsministeriet har et uhjemlet merforbrug på i alt 233 mio. kr. Det uhjemlede merforbrug skyldes bl.a. overbudgettering og overdisponering i forhold til den tildelte bevilling i Forsvarets Materieltjeneste.

201. Rigsrevisionen har ligeledes taget forbehold for, at Forsvarets Materieltjenestes økonomiske ledelsesinformation og driftsrapportering til Forsvarskommandoen har været mangelfuld og utilstrækkelig. Der var utilstrækkeligt fokus på og mangler i økonomistyringen i Forsvarskommandoen, herunder i Forsvarets Materieltjeneste.

202. På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion om revisionen af Forsvarskommandoens regnskab:

- Regnskabet er – bortset fra det i forbeholdene anførte – rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- Bortset fra det i forbeholdene anførte er der etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende.
- Bortset fra det i forbeholdene anførte er Rigsrevisionen ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Usikkerhed på regnskabsposten "Varebeholdninger"

203. Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR) konstaterede, at den nuværende nedskrivningsmetode anvendt til værdiansættelsen af Forsvarskommandoens varelagre resulterede i en usikkerhed på regnskabsposten "Varebeholdninger" i balancen og dermed også regnskabsposten "Ændring i lagre" i resultatopgørelsen. FIR beregnede usikkerheden til $\pm 2,5$ mia. kr. i forhold til den samlede værdi af "Varebeholdninger" på 14,8 mia. kr. og tog derfor forbehold for denne regnskabspost. Rigsrevisionen foretog i forbindelse med sit tilsyn med

FIR en gennemgang af dokumentationen for den interne revisions forbehold. Rigsrevisionen er enig i FIR's vurdering, og Rigsrevisionen har derfor taget forbehold i erklæringen.

Rigsrevisionens og FIR's revision af den mængdemæssige side af Forsvarskommandoen varelagre viste, at de konstaterede differencer mellem den fysiske tilstedeværelse og registreringerne i DeMars var acceptable.

FIR's kontrol af prisfastsættelsen og klassifikationen af varebeholdninger viste, at disse var tilfredsstillende opgjort i overensstemmelse med Forsvarskommandoen anvendte regnskabspraksis. Rigsrevisionen er enig i den interne revisions vurdering.

Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at værdiansættelsen af varebeholdninger – bortset fra usikkerheden på grund af den anvendte nedskrivningsmetode, jf. forbeholdet – er rigtig. Rigsrevisionen har dog konstateret, at den anvendte regnskabspraksis for prisfastsættelse af varebeholdninger fortsat afviger væsentligt fra Økonomistyrelsens regelsæt, bl.a. som følge af, at varebeholdninger løbende opskrives ved indkøb, såfremt der er prisstigninger. Rigsrevisionen er opmærksom på, at Forsvarskommandoen har fået dispensation, men det er hensigten, at Forsvarskommandoen i videst muligt omfang skal overgå til og anvende Økonomistyrelsens generelle regelsæt.

Overskridelse af bevillingsrammen i Forsvarets Materieltjeneste

204. Rigsrevisionen reviderede Forsvarskommandoen (Forsvarets Materieltjeneste) overskridelse af bevillingsrammen for 2008. Forsvarskommandoen har i finansåret 2008 haft et merforbrug på 1.217 mio. kr. ud over bevillingsrammen på 20 mia. kr. i finansloven. Da øvrige konti inden for ministerområdet havde et samlet mindreforbrug på 154 mio. kr., var der et samlet merforbrug for hele ministerområdet på 1.063 mio. kr. Af dette merforbrug kan Forsvarsministeriet i henhold til tekstanmærkning nr. 2 på § 12. Forsvarsministeriet kun videreføre et merforbrug på 830 mio. kr. til efterfølgende finansår. Konsekvensen er, at Forsvarsministeriet i finansåret 2008 har et uhjemlet merforbrug på i alt 233 mio. kr. for hele ministerområdet. Merforbruget er sket i Forsvarets Materieltjeneste under Forsvarskommandoen. Rigsrevisionen tog derfor forbehold for dette i erklæringen. Det uhjemlede merforbrug skyldes bl.a. overbudgettering og overdisponering i forhold til den tildelte bevilling i Forsvarets Materieltjeneste, herunder at Forsvarets Materieltjeneste i 2008 har modtaget flere varer til prioriterede projekter end forudset, særligt i slutningen af året.

Mangelfuld ledelsesinformation i Forsvarets Materieltjeneste

205. Forsvarskommandoen og Forsvarets Materieltjenestes ledelse havde desuden utilstrækkeligt fokus på mangler i økonomistyringen i Forsvarskommandoen, herunder i Forsvarets Materieltjeneste.

Forsvarets Materieltjeneste har i 2008 disponeret over et beløb, der ligger op til 30 % over den af Forsvarskommandoen udmeldte ramme, og dette er ikke fremgået af de månedlige rapporteringer til Forsvarskommandoen om udgiftsudviklingen. Forsvarets Materieltjenestes månedlige driftsrapportering til Forsvarskommandoen har således ikke i årets løb indikeret en risiko for overskridelse af den tildelte ramme.

Overbudgetteringen og overdisponeringen er sket, fordi erfaringer fra tidligere år har vist, at der sker udskydelser i form af omprioritering af projekter til efterfølgende år og leveringsforsinkelser. Udskyddelsen i 2008 i Forsvarets Materieltjeneste er imidlertid udeblevet, primært hvad angår leveringsforsinkelser. Det var medvirkende til merforbruget i forhold til den udmeldte ramme fra Forsvarskommandoen. Forsvarets Materieltjeneste har dog ikke kunnet dokumentere, at merforbruget skyldtes levering af varer i 2008, som Forsvarskommandoen havde forventet først ville blive leveret i 2009.

206. Revisionen viste, at utilstrækkelig ledelsesinformation fra Forsvarets Materieltjeneste til Forsvarskommandoen bevirkede, at Forsvarskommandoen først den 5. januar 2009 af Forsvarets Materieltjeneste blev gjort opmærksom på, at merforbruget for 2008 ville overskride videreførselsadgangen for hele ministerområdet på 830 mio. kr. Forsvarskommandoen orienterede herefter Forsvarsministeriet om merforbruget den 4. februar 2009, hvorefter forsvarsministeren orienterede forligspartierne om situationen den 6. februar 2009. Forsvarsministeriet orienterede Finansudvalget ved Akt 121 20/5 2009.

207. Forsvarskommandoen har på baggrund af bevillingsoverskridelsen taget initiativ til en række tiltag for finansåret 2009 og fremefter. Forsvarskommandoen vil sikre, at der er en tæt og entydig sammenhæng mellem finanslovsbevillingen og Forsvarskommandoens interne budgetter og rammer. Forsvarskommandoen vil foretage en tættere løbende budget- og regnskabsopfølgning og vil forbedre ledelsesinformationen og den økonomiske driftsrapportering, herunder i forhold til de udgiftsmæssigt største funktionelle tjenester. Forsvarskommandoen har endvidere for finansåret 2010 iværksat en ny intern budgetproces, der er mere omfattende og detaljeret, og som tids- og substansmæssigt følger statens finanslovsproces.

208. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de planlagte tiltag kan medvirke til at forbedre Forsvarskommandoens økonomistyring og ledelsesinformation. Det kan ligeledes gøre det nemmere for Forsvarskommandoen at overgå til omkostningsbaserede bevillinger.

209. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Forsvarskommandoen ikke havde tilstrækkeligt fokus på økonomistyring, herunder i forhold til Forsvarets Materieltjeneste. Forsvarets Materieltjenestes økonomiske ledelsesinformation og driftsrapportering til Forsvarskommandoen havde været mangelfuld og utilstrækkelig. Rigsrevisionen finder, at dette ikke er tilfredsstillende, og har taget forbehold i erklæringen.

Supplerende oplysning om Farvandsvæsenets regnskab

210. Det Statslige Lodsvæsen hører under Farvandsvæsenet. På dele af virksomheden (gennemsejlingslodsningensområdet) har Det Statslige Lodsvæsen monopol, mens regional-lodsningensområdet er konkurrenceudsat. Af bemærkninger til lodsloven fremgår det, at Det Statslige Lodsvæsen forudsættes at være selvfinansierende.

211. Rigsrevisionens bevillingskontrol viste, at Det Statslige Lodsvæsen den 19. december 2007 indgik en kreditaftale på 10 mio. kr. med et privat pengeinstitut uden forudgående hjemmel. Behovet for kreditaftalen opstod, fordi Det Statslige Lodsvæsens takster, og dermed indtægter, ikke dækkede de fulde omkostninger. Kreditaftalen er med Forsvarsministeriets accept løbende blevet forhøjet i 2008, og pr. 31. december 2008 var det aftalte kreditmaksimum 60 mio. kr., hvoraf 59 mio. kr. var udnyttet. I 2009 er der sket yderligere forhøjelser af kreditmaksimum, senest pr. 2. juli 2009, hvor det er forhøjet til 115 mio. kr. Forsvarsministeriet orienterede Finansudvalget om kreditaftalen ved Akt 165 25/6 2009.

212. Årsagen til ubalancen i Det Statslige Lodsvæsens økonomi er ifølge Forsvarsministeriet, at den nye overenskomst for lodser, der trådte i kraft pr. 1. juni 2007 som en konsekvens af bestemmelserne i den nye lodslov, har resulteret i, at primært udgiften til aflønning af lodser er steget i en sådan grad, at taksterne ikke længere sikrer fuld dækning for udgifterne i forbindelse med den enkelte lodsning.

213. Forsvarsministeriet har gjort opmærksom på, at der i tæt samarbejde med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Konkurrencestyrelsen og Søfartsstyrelsen, i løbet af 2008 og frem til ultimo juni 2009 er foregået et omfattende og komplekst arbejde med at finde en fremadrettet løsning med henblik på genopretning af Det Statslige Lodsvæsens økonomi. Ved arbejdet forsøgte man at afbalancere hensynet til sejladsikkerhed og havmiljøet i de danske farvande, kravet om, at Det Statslige Lodsvæsen skal være selvfinansierende, konkurrenceforholdene på regional-lodsningensområdet, ønsket om at holde

godstransport på vandet af miljøhensyn, skibsfartserhvervet og erhvervene i de små havne samt forsyningspligten.

Farvandsvæsenet har pr. 1. oktober 2009 implementeret et nyt takstsystem.

214. Ifølge Akt 165 ville Forsvarsministeriet udarbejde en plan for genopretning af balancen i Det Statslige Lodsvæsens økonomi. Når genopretningsplanen var udarbejdet, ville sagen blive forelagt Finansudvalget på ny med henblik på at anmode om Finansudvalgets tilslutning til at opretholde kreditaftalen fremadrettet, idet der samtidig ville blive angivet et kreditloft og en frist for afvikling af kreditaftalen.

Farvandsvæsenet har over for Rigsrevisionen oplyst, at man forventede, at Det Statslige Lodsvæsen ville have afviklet kreditten med pengeinstituttet senest i 2025.

215. Rigsrevisionen har konstateret, at Forsvarsministeriet den 27. oktober 2009 har forelagt et aktstykke herom for Finansudvalget, som har tiltrådt aktstykket den 5. november 2009. Ifølge aktstykket vil Det Statslige Lodsvæsen kunne udvide kreditaftalen fra de nuværende 115 mio. kr. til 150 mio. kr., ligesom kreditten skal afvikles senest i 2025.

216. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der ikke forud for indgåelse af kreditaftalen i 2007 og de senere forhøjelser af kreditmaksimum var sikret hjemmel til dispositionerne, og Rigsrevisionen har i sin erklæring om Farvandsvæsenets regnskab afgivet en supplerende oplysning herom.

H. § 15. Velfærdsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM VELFÆRDSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Velfærdsministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

217. Velfærdsministeriet bestod i 2008 af i alt 11 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Ankestyrelsen og Servicestyrelsen. Derudover afgives der erklæring på Sygekassernes Helsefond.

Ministerområdet omfatter endvidere Kofoeds Skole, der som statslig virksomhed er finansieret ved tilskud.

218. Kofoeds Skole er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af Kofoeds Skoles regnskab på den interne revisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, revisioner gennemført i samarbejde med den interne revision og resultaterne fra den interne revisions revisioner.

219. Velfærdsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 15.

Tabel 15. Velfærdsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.048
Øvrige driftsudgifter	120
Tilskud	153.447
Overførsler til/fra kommuner	120.764
Bruttoudgifter i alt	275.379
Bruttoindtægter	14.688

220. Velfærdsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 16.

Tabel 16. Velfærdsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	3.697
Omsætningsaktiver	18.196
Aktiver i alt	21.893
Egenkapital	+31.615
Hensættelser	51.263
Langfristet gæld	1.582
Kortfristet gæld	663
Passiver i alt	21.893

b. Den udførte revision

221. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet, Ankrestyrelsen, Servicestyrelsen og Kofoed Skole. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 7 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- afsluttende årsrevision i Velfærdsministeriet
- revision af tilskud i Velfærdsministeriet
- revision af kommunal afregning i Velfærdsministeriet
- revision af løn i Velfærdsministeriet
- revision af løn i Ankestyrelsen
- afsluttende årsrevision af regional statsforvaltning
- revision af it-brugersystemet TAS i Sikringsstyrelsen.

Afsluttende årsrevision i Velfærdsministeriet

222. Rigsrevisionen har ved den afsluttende årsrevision vurderet, at Velfærdsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt. Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende.

Revisionsresultater

223. Rigsrevisionen kunne konstatere, at der ikke var foretaget afstemninger af statuskontiene i forbindelse med ledelsens godkendelse i april 2009 af regnskabet for 2008. Afstemningerne blev først udført i løbet af juni og juli 2009, efter at Rigsrevisionen i april havde udbedt sig disse.

224. Derudover blev der konstateret en fejl på konto 9871. Uanbringelig mellemregningsbeholdning. Denne konto viste en saldo på ca. 30 mio. kr. ved årets udgang. Ifølge Økonomistyreledens vejledning bør det tilstræbes, at kontoen udlignes inden regnskabsafslutning. Saldoen skyldes, at en del indtægter og udgifter ved årets afslutning ikke med det samme blev bogført på de rigtige konti, men i stedet bogført på mellemregningskontoen.

Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende.

225. Departementet forventer, at kontoen vil være udlignet snarest.

Revision af tilskud i Velfærdsministeriet

226. Tilskudsrevisionen ved departementet omfattede partistøtte, jf. § 15.11.06, og statstilskud til kommuner og regioner, jf. § 15.91.03.

Partistøtte

227. Rigsrevisor har fra 2002 haft lovhjemmel til at kræve regnskabsmaterialet vedrørende ydede tilskud til de politiske partier mv. til gennemsyn direkte fra tilskudsmodtager med henblik på at undersøge, om betingelserne for tilskud er opfyldt, og om tilskuddet er anvendt i overensstemmelse med lovgivningen. Loven giver ikke rigsrevisor adgang til at foretage forvaltningsrevision hos tilskudsmodtager.

228. Revisionen viste, at partistøtten var beregnet korrekt, og at regnskabet for den udbetalte partistøtte var rigtigt. Revisionen viste endvidere, at departementets administration af tilskudsordningen var i overensstemmelse med bevillinger, love mv. Revisionen af partistøtten viste, at denne tilskudsadministration var tilfredsstillende.

229. Revisionen omfattede en gennemgang af det materiale, partierne havde indsendt, og departementets behandling af dette. Det indsendte materiale omfattede ansøgninger fra partiformændene om tildeling af partistøtte, erklæringer fra de enkelte partier om, hvilke udgifter der mindst påregnes afholdt til politisk arbejde her i landet i det kalenderår, tilskuddet vedrører, og en erklæring fra partierne om, hvilke udgifter der mindst er afholdt i det seneste kalenderår før ansøgningsåret. Sidstnævnte erklæring skal være attesteret af en statsautoriseret eller registreret revisor. Endelig skal partierne indsende en kopi af det seneste regnskab, som partierne er forpligtet til at aflægge efter partiregnskabsloven. Partiregnskaberne skal være underskrevet af partiets ledelse og indeholde en erklæring om, at partiet ikke har haft andre indtægter end anført i regnskabet.

230. Revisionen viste, at departementet havde påset, at de krævede ansøgninger, erklæringer og regnskaber var indsendt i rette tid, og at departementet havde gennemgået og vurderet materialet. Revisionen af partistøtten viste, at den var beregnet korrekt, at departementet havde foretaget kontrol af, at de fornødne erklæringer mv. var modtaget, og havde vurderet, at der ikke var grund til at foretage yderligere undersøgelser. Rigsrevisionen fandt derfor ikke anledning til at kræve regnskabsmateriale til gennemsyn fra tilskudsmodtagerne.

Statstilskud til kommuner (bloktilskud)

231. Staten udbetalte i finansåret 2008 tilskud til kommuner på i alt 55,7 mia. kr. Formålet med revisionen var at vurdere, om Velfærdsministeriets regnskabsaflæggelse på tilskudsområdet var rigtig, og om beregningerne var foretaget korrekt i henhold til lovgivningen.

232. Rigsrevisionen har efterprøvet, om bevillingen var korrekt opført på bevillingslovene og med udgangspunkt heri, om beregningsgrundlaget for det samlede statstilskud, der efterfølgende skulle fordeles mellem kommunerne, var fastlagt korrekt. Videre har Rigsrevisionen kontrolleret fordelingen af statstilskuddet til de enkelte kommuner og gennemgået anvendelsen og forståelsen i tilskudsforvaltningen af begreberne folketal og indvandrere. Desuden efterprøvede Rigsrevisionen, om Velfærdsministeriets anviste beløb var korrekt registreret i SKATs system til afregning med kommunerne. Endelig foretog Rigsrevisionen stikprøvevist en gennemgang af beregningsgrundlaget for statstilskuddet.

233. Revisionen viste, at regnskabet var rigtigt, og at beregningerne var foretaget efter gældende regler samt i overensstemmelse med de givne bevillinger. Velfærdsministeriets anviste beløb til kommunerne var desuden korrekt registreret i SKATs system til afregning med kommunerne. Rigsrevisionen konstaterede, at beregningerne af tilskuddene til de enkelte kommuner var dokumenterede og gennemskuelige. Dette medvirkede til at sikre, at tilskudssystemet kan kontrolleres og revideres.

234. Ved revisionen konstaterede Rigsrevisionen endvidere, at ministeriets regnskabsinstruks ikke i tilstrækkeligt omfang beskrev forretningsgange og interne kontroller for forvaltningen af statstilskuddene. På grund af bloktilskudsområdets økonomiske størrelse anbefalede Rigsrevisionen, at der i regnskabsinstruksen blev optaget et selvstændig forvaltningsområde for tilskudsforvaltning, som fastlagde procedurer og interne kontroller.

235. Sammenfattende vurderer Rigsrevisionen, at Velfærdsministeriets forvaltning af tilskuddet til kommunerne er tilfredsstillende.

Statstilskud til regionerne

236. Staten udbetalte i finansåret 2008 generelle tilskud til regionerne på i alt 71,2 mia. kr. Formålet med revisionen var at vurdere, om Velfærdsministeriets regnskabsaflæggelse på tilskudsområdet er rigtig, og om beregningerne var foretaget korrekt. Rigsrevisionen har efterprøvet, om bevillingen til regionernes statstilskud var korrekt opført på bevillingslovene og med udgangspunkt heri, om beregningsgrundlaget for det generelle statstilskud, der efterfølgende skulle fordeles mellem regionerne, var fastlagt korrekt. Endelig blev det efterprøvet, om Velfærdsministeriets anviste beløb er korrekt registreret i SKATs system til afregning med regionerne.

Revisionen viste, at regnskabet var rigtigt, og at beregningerne var foretaget efter gældende regler samt i overensstemmelse med de givne bevillinger. Velfærdsministeriets anviste beløb til regionerne er korrekt registreret i SKATs system til afregning med regionerne.

237. Sammenfattende vurderer Rigsrevisionen, at Velfærdsministeriets forvaltning af tilskuddet til regionerne er tilfredsstillende.

Gennemgang af regionernes regnskab for 2007

238. Det fremgår af Statsrevisorernes beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet 2007, pkt. 325, at regionerne for første gang aflagde regnskab i oktober 2008, og at gennemgangen af regionernes regnskaber for 2007 ville blive afrapporteret i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2008. I 2007 hørte regionernes regnskaber under § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, men overgik til § 15. Velfærdsministeriet ved kongelig resolution af 23. november 2007.

239. Efter rigsrevisorloven har Rigsrevisionen adgang til at påse, at regionernes regnskaber er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

240. Rigsrevisionens gennemgang af regnskaberne for 2007 har omfattet en vurdering af, om revisionen var tilrettelagt og udført tilfredsstillende. Gennemgangen byggede på regionernes materiale om udbuddet af revisionsydelsen, kontrakten med det valgte revisionsfirma, regionens revisionsregulativ, afgivne revisionsberetninger samt revisors afrapportering om den udførte revision til regionens virksomheder, institutioner og administrative enheder. På baggrund af det gennemgåede materiale er det Rigsrevisionens vurdering, at revisionen af regionens årsregnskab for 2007 har været tilrettelagt og udført tilfredsstillende.

241. Regionerne er etableret med virkning pr. 1. januar 2007, hvor 14 amter blev til 5 regioner. Regionerne står primært for driften af hospitaler, sygesikring, behandlingspsykiatrien og den regionale udvikling. Herudover har regionerne ansvaret for levering af specialiserede social- og specialundervisningstilbud til kommunerne.

Etableringen af regionerne har medført mange ændringer, herunder fusioner og kapacitetstilpasninger for fx sygehuse og institutioner på social- og specialundervisningsområdet. På det administrative område har regionerne gennemført mange ændringer i økonomisystemer, kasse- og regnskabsregulativer, økonomistyring og -rapportering, it-strukturer mv. De nye initiativer har været resursekrævende, og prioritering har været nødvendig for at fastholde

afvikling af regionernes driftsopgaver. Særligt på sundhedsområdet har integrationen af de forskellige administrative systemer stillet betydelige krav. Af den grund har nogle regioner af praktiske grunde valgt at fortsætte med flere forskellige økonomi- og regnskabssystemer på de enkelte sygehuse, selv om det på centralt niveau har indebåret vanskeligheder med at sammenfatte delregnskaberne til et regionsregnskab.

242. For regionerne under ét er den udførte revision karakteriseret ved at lægge hovedvægten på den finansielle revision. Den løbende finansielle revision har koncentreret sig om en vurdering af, om der var sikre og pålidelige forretningsgange og interne kontrolsystemer. Den afsluttende revision fokuserede på regnskabets balanceposter og i mindre omfang på drifts- og bevillingsregnskabet. Den finansielle revision viste regnskabsmæssige problemer, idet der i flere regioner ofte manglede afstemning af balancekonti, både løbende og ved afslutningen af regnskabet, samt at der ikke var ajourførte forretningsgange og interne kontroller.

Rigsrevisionen forventer, at det sikres, at alle regioner fremadrettet lever op til kravet om god bogføringsskik, som det er fastlagt af Indenrigs- og Socialministeriet.

243. Rigsrevisionens gennemgang viste, at regionens revisor for 3 af de 5 regionsregnskaber har afgivet en påtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger. 2 regioners regnskab blev forsynet med forbehold, da de aflagte regnskaber ikke var rigtigt opstillet og opgjort. For en enkelt region har de mange omstillingsprocesser betydet alvorlige vanskeligheder med regnskabsaflæggelsen for 2007. I 3 regionsregnskaber blev der afgivet supplerende oplysninger om et krav om amtsskat. Alle revisorer har afgivet revisionsbemærkninger efter regionslovens § 23, stk. 2, som regionsrådene har skullet træffe beslutning om og derpå indsende til statsforvaltningerne, der varetager tilsynet med regionerne.

244. Rigsrevisionen er opmærksom på, at regionernes revisorer på grund af de mange omstillingsprocesser har koncentreret sig om det finansielle regnskab ved revisionen af 2007 og derfor tilsvarende har lagt mindre vægt på juridisk-kritisk revision, bevillingskontrol og forvaltningsrevision. Rigsrevisionen forventer dog, at revisionen af regionernes regnskaber fremover omfatter alle de forudsatte revisionsområder.

Revision af kommunal afregning i Velfærdsministeriet

245. Revisionen af kommunal afregning ved Velfærdsministeriet omfattede vurdering og kontrol af forretningsgange og interne kontroller dækkende de væsentligste områder i den samlede administration af statens refusion til kommunerne, herunder ministeriets udbetalinger på vegne af Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Derudover blev forretningsgangene for ministeriets gennemgang af de kommunale revisionsberetninger og udarbejdelse af decisioner efterprøvet på grundlag af en stikprøve af sagsbehandlingen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2006.

Revisionsresultater

246. Revisionen viste, at regnskabsaflæggelsen samlet set var rigtig, og at dispositionerne omfattet af ministeriets regnskabsaflæggelse var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. De gennemgåede forretningsgange og interne kontroller fungerede samlet set ikke helt tilfredsstillende og opfyldte generelt ikke de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning. Forretningsgangene og de interne kontroller medvirkede derfor ikke fuldt ud til at sikre regnskabets rigtighed.

247. Revisionen viste, at ministeriets organisation af refusionsområdet ikke på alle områder sikrede en klar ansvars- og kompetencefordeling samt klare procedurer mellem Velfærdsministeriet og henholdsvis Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Derudover fandt Rigsrevisionen, at forretningsgangsbeskrivelsen af Velfærdsministeriets refusionssystem ikke var tilstrækkelig og dækkende.

248. Revisionen viste, at der ikke var etableret funktionsadskillelse i forbindelse med udbetalingen af forskudsrefusioner til kommunerne, samt at regnskabsinstruksen ikke var opdateret i relation til beskrivelserne af, hvordan udbetalingerne til kommunerne skulle foregå.

Det blev videre konstateret, at refusionsenheden udfyldte konteringslisterne forkert, hvilket havde medført fejl i forbindelse med bogføringen. Fejlene var dog rettet efterfølgende. Ved Rigsrevisionens gennemgang af kontiene for kommunal afregning ved den afsluttende årsrevision blev der således ikke konstateret fejl i bogføringen. Revisionen viste samtidig, at ministeriet ikke havde fulgt op på indbetalingerne fra de øvrige ministerier i forbindelse med den endelige restafregning. Dette havde medført, at der var indestående på Velfærdsministeriets mellemregningskonti med de 2 ministerier, som burde have været udlignet tidligere.

249. Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at ministeriet fremover sikrer dokumentation af de kontroller, der foretages af de kvartalsvise indberetninger og af kommunernes elektroniske indberetninger, samt at ministeriet løbende fremsender resultaterne til de øvrige ministerier i overensstemmelse med driftsaftalerne.

250. Rigsrevisionen fandt, at tilsynet med kommunernes administration og gennemgang af de kommunale revisionsberetninger i al væsentlighed var udført i overensstemmelse med de etablerede forretningsgange.

251. Ministeriet redegjorde efterfølgende for en række konkrete initiativer til ændringer i systemer og forretningsgange. Rigsrevisionen finder initiativerne hensigtsmæssige.

Bevillingsskontrol af § 15.23.05. Forskudsvis udbetaling af børnebidrag

252. Merforbruget på kontoen for forskudsvis udbetaling af børnebidrag udgjorde i 2008 ca. 69 mio. kr., svarende til en bevillingsoverskridelse på ca. 16 %. Kontoen har også tidligere vist sig at være vanskelig at budgettere og har i flere år udvist et merforbrug, uden at årsagen har kunnet forklares præcist.

Ministeriet oplyste i en supplerende regnskabsmæssig forklaring, at SKAT i samarbejde med Kommunernes Landsforening (KL) har iværksat en undersøgelse med henblik på at finde årsagerne til udviklingen i forbruget. Undersøgelsen var oprindeligt forventet færdig i forsommeren 2009, men forventes nu tidligst at foreligge i efteråret 2009. Ministeriet har dog konstateret, at inddrivelsesprocenten har været faldende gennem de senere år, hvilket kan have bidraget til merforbruget.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at der skabes et bedre grundlag for at vurdere forbruget på kontoen, herunder udviklingen i restancer samt budgetteringen af kontoen.

Revision af løn i Velfærdsministeriet

253. Lønrevisionen viste, at departementets forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Velfærdsministeriets forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke fuldt ud til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

254. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at opgavevaretagelsen bar præg af, at ressortomlægningen i november 2007 endnu ikke var faldet på plads, og at der havde været stor personaleudskiftning. Den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, men der var på flere områder sårbarhed i opgaveløsningen på grund af afhængighed af enkeltpersoner.

Videre lagde Rigsrevisionen vægt på, at regnskabsinstruksen på lønområdet var kortfattet, og at det ikke fremgik, hvem der var bemyndiget til at disponere på løn- og personaleområdet. Departementet havde flekstid, men medarbejdernes arbejdstid blev ikke registreret, og vejledningen om tidsregistrering var ikke opdateret. Departementet havde endvidere ikke etableret forretningsgange, som sikrede, at der blev foretaget ferielønsregulering, og at ferieaftalens bestemmelser om overførsel af ferie blev overholdt. En stikprøvevis gennemgang viste dog, at personalesagerne var veldokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at serviceaftalen med ministeriets Løn- og Regnskabscenter blev fulgt fuldt ud, herunder at der blev foretaget en kontrol af løndata. Rigsrevisionen anbefalede også, at departementet udarbejdede en personalepolitik, samt at departementet samlede 3 arbejdstidsaftaler, som ministeriet administrerede som følge af ressortomlægningen i 2007 i én fælles aftale.

255. Departementet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Revision af løn i Ankestyrelsen

256. Lønrevisionen viste, at Ankestyrelsens forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Styrelsens forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke fuldt ud til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

257. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, men at der ikke var en entydig opgave- og ansvarsfordeling mellem Ankestyrelsen og Velfærdsministeriets Løn- og Regnskabscenter. Lønadministrationen foregik med de nødvendige kontroller, men der var en uensartet praksis i forhold til registreringerne i Statens Lønssystem (SLS).

258. En stikprøvevis gennemgang viste, at lønudbetalingerne i enkelte tilfælde ikke var dokumenterede, ligesom den bagvedliggende dokumentation for optjeningen af ydelserne ikke var til stede. Lønudbetalingerne var i enkelte tilfælde fejlagtige og ikke fuldt ud i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler. Revisionen viste dog, at fejlene var af beløbsmæssig mindre karakter. Endelig viste revisionen, at styrelsens personale- og lønpolitikker levede op til Finansministeriets retningslinjer, og at forhandlinger om løn var formaliserede og veldokumenterede.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at styrelsen gennemgik samtlige tjenestemandsansatte på Ny Løn med henblik på at sikre, at der blev indbetalt korrekt pension.

259. Ankestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Afsluttende årsrevision af regional statsforvaltning

260. Rigsrevisionen har ved den afsluttende årsrevision vurderet, at det ikke i tilstrækkelig grad var sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger, inden regnskabet blev godkendt. Dette fandt Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende. De mangelfulde afstemninger indebærer en risiko for, at aktiver og passiver ikke er opgjort korrekt. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid ikke ved revisionen væsentlige fejl.

Revisionsresultater

261. I Statsrevisorernes beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007, pkt. 330-333, var det omtalt, at ikke alle afstemninger var udarbejdet, inden regnskabet blev godkendt. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at arbejdet med afstemninger og gennemgang

af åbentstående poster i en enkelt af de regionale statsforvaltninger ikke var blevet færdig som forventet. Der var derfor skærpet fokus på, at de manglende afstemninger blev afsluttet hurtigst muligt. Herudover ville Velfærdsministeriet fremover tage initiativ til en tættere og hyppigere opfølgning på afstemninger og lukning af åbentstående balanceposter i de regionale statsforvaltninger.

262. Den afsluttende revision viste, at der stadig var mange ældre åbentstående poster i regnskabet, især vedrørende 2 delregnskaber. Posterne var fra tiden før overflytningen den 1. januar 2008 fra det tidligere Indenrigsministerium til Velfærdsministeriet. Rigsrevisionen fandt det ikke helt tilfredsstillende, at gennemgangen af de åbentstående poster ikke var afsluttet ultimo 2008. Velfærdsministeriets Løn- og Regnskabscenter oplyste, at regnskabscentret og medarbejderne i de regionale statsforvaltninger havde udført et stort arbejde for at opløse posterne, og at der ultimo 2008 foreligger specifikationer af alle gamle åbentstående poster. Regnskabscentret er dog stadig i gang med at undersøge indholdet af de åbentstående poster og forventer, at gennemgangen vil blive afsluttet i nær fremtid.

Rigsrevisionen forventer, at statsforvaltningerne sikrer, at der foreligger basale regnskabsmæssige afstemninger, før regnskabet for 2009 afsluttes.

Revision af it-brugersystemet TAS i Sikringsstyrelsen

263. Brugersystemrevisionen af Sikringsstyrelsens tilskudsadministrationssystem (TAS) viste, at sikkerheden på de undersøgte områder ikke var helt tilfredsstillende, idet gennemgangen gav anledning til omtale af forhold, som burde rettes, fordi disse muligvis kunne betyde, at brister i it-sikkerheden kunne give problemer ved administrationen af tilskud.

Rigsrevisionen konstaterede, at styrelsen ikke var færdig med arbejdet med at konvertere data fra det puljeadministrative system (PAS) til TAS. Dette kan betyde, at datagrundlaget ikke er korrekt, hvilket kan medføre fejl i udbetalte tilskud.

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

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

I. § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM MINISTERIET FOR SUNDHED OG FOREBYGGELSE'S REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

264. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse bestod i 2008 af i alt 11 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen og Statens Serum Institut.

265. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 17.

Tabel 17. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.213
Øvrige driftsudgifter	1.478
Tilskud	3.804
Bruttoudgifter i alt	6.495
Bruttoindtægter	1.886

266. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 18.

Tabel 18. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	1.421
Omsætningsaktiver	1.174
Aktiver i alt	2.595
Egenkapital	211
Hensættelser	408
Langfristet gæld	872
Kortfristet gæld	1.104
Passiver i alt	2.595

b. Den udførte revision

267. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet, Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen og Statens Serum Institut. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 7 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Om-talen omfatter:

- revision af mindreforbrug på 5 hovedkonti
- revision af Statens Serum Institut.

Revision af mindreforbrug på 5 hovedkonti

268. Bevillingskontrollen viste, at der på 5 hovedkonti (reservationsbevillinger) tilsammen var et mindreforbrug på 291,1 mio. kr., svarende til 82 % af en samlet bevilling på 355,6 mio. kr.

Mindreforbruget fordeler sig på følgende 5 hovedkonti:

- § 16.21.57. Pulje til kommunale forsøgsprojekter og etablering af landsdækkende familieambulatoriefunktioner, 41 mio. kr. svarende til bevillingen
- § 16.51.46. Forløbsprogrammer for patienter med kronisk sygdom, 37 mio. kr. svarende til bevillingen
- § 16.51.48. Patientundervisning og egenbehandling for patienter med kronisk sygdom, 12,5 mio. kr. svarende til bevillingen
- § 16.51.54. Udbygning af kapaciteten til behandling af mennesker med sindslidelser, 50,6 mio. kr. svarende til 44 % af bevillingen på 115,1 mio. kr.
- § 16.51.60. Implementering af Den Danske Kvalitetsmodel i sundhedsvæsenet, 150 mio. kr. svarende til bevillingen.

Ministeriet har i de regnskabsmæssige forklaringer i april 2009 til mindreforbruget på de 4 første hovedkonti forklaret, at udmøntning af tilskud endnu ikke har fundet sted, bl.a. med baggrund i, at der pågår forhandlinger mellem ministeriet, regionerne og Kommunernes Landsforening (KL) om udmøntning af de afsatte midler, men at dette forventes at ville ske i 2009.

Ministeriet har i juli 2009 supplerende oplyst, at der som led i forårets økonomiforhandlinger mellem regeringen og Danske Regioner om regionernes økonomi for 2010 blev opnået enighed om, at ministeriet vedrørende hovedkontiene 16.51.46 og 16.51.48 skulle igangsætte ansøgningsproceduren hurtigst muligt for allerede i 2009 at påbegynde behandling af ansøgninger med henblik på udmøntning i perioden frem til 2012. Økonomiaftalen afspejles i det foreliggende forslag til finanslov for 2010, idet de afsatte midler i 2008 og 2009 på finansloven for 2009 er udskudt til 2012 på forslag til finanslov for 2010. Det forudsættes således, at der i 2009 ikke er forbrug på de 2 konti.

Ministeriet har i oktober 2009 vedrørende hovedkonto 16.21.57 supplerende oplyst, at regionerne i økonomiaftalen for 2009 har forpligtet sig til at etablere familieambulatoriefunktioner i overensstemmelse med den af Sundhedsstyrelsen udarbejdede vejledning. For hovedkonto 16.51.54 oplyser ministeriet, at af opsparingen ultimo 2008 på 50,6 mio. kr. i 2009 er ca. 8 mio. kr. overført til regionerne på sommerens bloktilskudsaktstykke, og den resterende del er blevet udmøntet til konkrete projekter.

Et mindreforbrug på hovedkonto 16.51.60. Implementering af Den Danske Kvalitetsmodel i sundhedsvæsenet skyldes ifølge de regnskabsmæssige forklaringer fra april 2009, at det i forbindelse med aftalen mellem regeringen og Danske Regioner om regionernes økonomi for 2009 blev aftalt at udskyde implementeringen af Den Danske Kvalitetsmodel til 2010.

Ministeriet har i juli 2009 med henvisning til Akt 180 25/6 2009 vedrørende bloktilskud 2010 supplerende oplyst, at ministeriet som led i udmøntningen af ministeriets lov- og cirkulæreprogram aftalte med Danske Regioner, at de afsatte midler på hovedkonto 16.51.60, herunder det akkumulerede videreførselsbeløb på 150 mio. kr. ultimo 2008, overføres til regionernes statstilskud til sundhedsområdet.

Rigsrevisionen finder ministeriets oplysninger tilfredsstillende.

Revision af Statens Serum Institut

269. Rigsrevisionen har udført revision af Statens Serum Instituts regnskab for 2008 og har afgivet en erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger. Nedenfor har Rigsrevisionen fremhævet de revisionsresultater, som erklæringen er baseret på.

270. Den løbende årsrevision viste, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller samlet set var tilfredsstillende og generelt opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning, og dermed medvirkede til at sikre regnskabets rigtighed. Vurderingen var særligt baseret på Rigsrevisionens revision af områderne løn- og personaleforvaltning, forvaltning af indtægter og debitorer samt gennemgang af bilag. Ved revisionen af løn- og personaleforvaltningen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller.

Det var videre Rigsrevisionens vurdering, at dispositionerne samlet set var i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love mv.

It-revisionen viste, at instituttets styring af it-sikkerheden på de undersøgte områder samlet set var tilfredsstillende. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at instituttet havde en god styring af informationssikkerheden.

Den afsluttende årsrevision viste, at ledelsen i instituttet på en tilfredsstillende måde havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet. Rigsrevisionen vurderede, at det aflagte regnskab var rigtigt, da der ved gennemgangen af de modtagne svar og afstemninger ikke blev konstateret væsentlige fejl og mangler i instituttets regnskab.

Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende. Målene var styringsrelevante, da der var sammenhæng i styringskæden fra instituttets overordnede mission og vision til de konkrete resultatmål. Institut-
tet havde for de delvist opfyldte mål udført realistiske og selvkritiske analyser. Institut-
tet havde i årsrapporten afgivet tilfredsstillende regnskabsmæssige forklaringer for konsta-
terede afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal.

J. § 17. Beskæftigelsesministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

271. Beskæftigelsesministeriet bestod i 2008 af i alt 10 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Arbejdstilsynet, Arbejdsskadestyrelsen, Arbejdsdirektoratet, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentre. Ministerområdet omfattede endvidere 11 branchearbejdsmiljøråd, der er finansieret af tilskud.

272. Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentre er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentres regnskab på den interne revisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, revisioner gennemført i samarbejde med den interne revision og resultaterne fra den interne revisions revisioner.

273. Beskæftigelsesministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 19.

Tabel 19. Beskæftigelsesministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.542
Øvrige driftsudgifter	1.635
Tilskud	36.127
Overførsler til/fra kommuner	31.635
Bruttoudgifter i alt	70.939
Bruttoindtægter	15.557

274. Beskæftigelsesministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 20.

Tabel 20. Beskæftigelsesministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	336
Omsætningsaktiver	3.002
Aktiver i alt	3.338
Egenkapital	+896
Hensættelser	1.194
Langfristet gæld	266
Kortfristet gæld	2.774
Passiver i alt	3.338

b. Den udførte revision

275. Rigsrevisionen har afgivet 3 erklæringer på ministerområdet, og for departementet og Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentre var erklæringerne uden forbehold eller supplerende oplysninger. Revisionen af Arbejdsdirektoratet gav anledning til forbehold. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 18 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- forbehold for økonomisk hensigtsmæssig forvaltning ved Arbejdsdirektoratet
- revision af kommunal afregning ved Beskæftigelsesministeriet
- revision af løn ved Arbejdstilsynet.

Forbehold for økonomisk hensigtsmæssig forvaltning ved Arbejdsdirektoratet

Rigsrevisionens erklæring

276. Rigsrevisionen har konstateret, at Arbejdsdirektoratet ved indgåelse af 2 aftaler om køb af it-tjenesteydelser ikke har udnyttet muligheden for konkurrenceudsættelse ved EU-udbud, selv om aftalerne efter Rigsrevisionens vurdering skulle have været udbudt efter reglerne i direktiv 2004/18/EF. Rigsrevisionen kan på dette grundlag ikke vurdere, om direktoratet har udvist fornøden sparsommelighed ved indgåelse af disse aftaler.

På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion om revisionen af Arbejdsdirektoratets regnskab:

- Regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- Der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende.
- Bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte er Rigsrevisionen ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Revisionsresultater

277. Ved forvaltningsrevisionen undersøgte Rigsrevisionen, om direktoratet efterlevede Beskæftigelsesministeriets indkøbspolitik og levede op til de fastsatte krav for statens indkøb. Desuden undersøgte Rigsrevisionen, om direktoratet fulgte Finansministeriets og EU's udbudsregler.

Rigsrevisionen konstaterede, at direktoratet ikke havde opfyldt udbudspligten for så vidt angik aftaler med 2 leverandører. Aftalerne vedrørte it-tjenesteydelser, som efter deres art og økonomiske omfang var omfattet af reglerne om EU-udbud i direktiv 2004/18/EF (udbudsdirektivet). Direktoratet havde i disse 2 tilfælde ikke udnyttet muligheden for konkurrenceudsættelse ved EU-udbud. Rigsrevisionen kunne derfor på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om direktoratet havde udvist fornøden sparsommelighed ved indgåelse af de omhandlende aftaler.

Arbejdsdirektoratet var enig med Rigsrevisionen i, at den ene leverance burde have været sendt i EU-udbud, og vil indgå en ny kontrakt efter gældende udbudsregler. Arbejdsdirektoratet var også enig i, at den anden leverance principielt var omfattet af udbudspligten, men direktoratet havde undladt at foretage udbud, fordi der fra slutningen af 2006 til medio 2008 havde været usikkerhed om, hvorvidt staten fortsat skulle varetage den opgave, som leverancen indgik i. Medio 2008 blev spørgsmålet afklaret, idet der blev indgået en politisk aftale, som indebærer, at kommunerne overtager opgaven i 2010. Arbejdsdirektoratet vurderede dog fortsat, at udbud af opgaven ville medføre unødvendige omkostninger for direktoratet.

278. Revisionen viste i øvrigt, at Arbejdsdirektoratet havde digitaliseret indkøbsprocessen ved implementering af e-Procurement for anvendelse af e-fakturaer. Indkøb skete så vidt muligt via Gatetrade e-Procurement og Den Offentlige Indkøbsportal (DOIP). Direktoratet havde etableret løbende intern kontrol med, at Finansministeriets centralt koordinerede aftaler anvendes ved indkøb for direktoratet.

279. Endelig konstaterede Rigsrevisionen, at Arbejdsdirektoratet i overensstemmelse med Finansministeriets cirkulære om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver havde udarbejdet et opgavekatalog over udbudsegnerede opgaver. Direktoratet havde desuden i samarbejde med bl.a. Slots- og Ejendomsstyrelsen foretaget fælles udbud af nogle af de udbudsegnerede opgaver, fx vagttjeneste og rengøring.

Revision af kommunal afregning ved Beskæftigelsesministeriet

280. Revisionen af kommunal afregning ved Beskæftigelsesministeriet omfattede departementet, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet. Revisionen omfattede en gennemgang af forretningsgange og interne kontroller for udbetaling og regnskabsmæssig registrering af refusioner til kommunerne. Revisionen fokuserede på konti vedrørende ministeriets refusion af udgifter til dagpenge ved sygdom, ledighedsydelse, kontanthjælp under vejledning, opkvalificering og virksomhedspraktik samt refusion af løntilskud til ikke-forsikrede ledige. Derudover blev forretningsgangene for ministeriets gennemgang af de kommunale revisionsberetninger og udarbejdelse af decisioner efterprøvet på grundlag af en stikprøve af sagsbehandlingen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2006.

281. Revisionen viste, at regnskabsaflæggelsen på området var rigtig, og at dispositionerne omfattet af ministeriets regnskabsaflæggelse var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at ministeriets administration af statsrefusioner til kommunerne var tilfredsstillende.

Revisionsresultater

282. Revisionen viste, at de etablerede forretningsgange var blevet fulgt i den reviderede periode, samt at de forudsatte kontroller med kommunernes refusionsanmodninger og restafregninger, med enkelte undtagelser, var blevet udført i overensstemmelse med de opstillede retningslinjer.

Rigsrevisionen fandt, at tilsynet med kommunernes administration og gennemgang af de kommunale revisionsberetninger i al væsentlighed var udført i overensstemmelse med de etablerede forretningsgange.

Rigsrevisionen fandt det ikke helt tilfredsstillende, at Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet i flere tilfælde havde udsendt decisioner for 2006 så sent, at de kommunale revisorer ikke kunne medtage en opfølgning i beretningen for 2007. Samme problem har været gældende tidligere år.

283. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør overveje, om forretningsgangene kan tilrettelægges, så decisionerne udsendes tidligere.

284. Ministeriet har taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning og vil følge dem. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Revision af løn ved Arbejdstilsynet

285. Lønrevisionen viste, at Arbejdstilsynets forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende og opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Arbejdstilsynets forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

Revisionsresultater

286. Ved forrige lønrevision konstaterede Rigsrevisionen, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem Arbejdstilsynet og tilsynscentrene ikke var klar og entydig. Ved lønrevisionen i 2008 lagde Rigsrevisionen især vægt på, at Arbejdstilsynet havde fulgt op på hovedparten af de bemærkninger og anbefalinger, som Rigsrevisionen havde ved den forrige lønrevision i 2006. Derudover lagde Rigsrevisionen vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaver var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. En stikprøvevis gennemgang viste, at lønudbetalingerne generelt var veldokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, ligesom personalepolitikken levede op til Finansministeriets retningslinjer. Endelig var det Rigsrevisionens vurdering, at forhandlinger om løn var formaliserede og veldokumenterede, ligesom der var etableret en fast og hensigtsmæssig budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

287. Rigsrevisionen anbefalede, at Arbejdstilsynet fremover sikrer, at åremålstillægget bliver indrapporteret korrekt i lønsystemet, og at der afregnes korrekte pensionsbidrag i henhold til åremålsaftalen. Rigsrevisionen anbefalede desuden, at alle forretningsgangsbeskrivelser bliver medtaget i Serviceleveranceaftalen med Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter, og at den beskrevne opgave- og ansvarsfordeling efterleves.

288. Arbejdstilsynet har taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning og vil følge dem. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

K. § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM MINISTERIET FOR FLYGTNINGE, INDVANDRERE OG INTEGRATIONS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

289. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) bestod i 2008 af departementet, Udlændingesservice og Flygtningenævnet. Ministerområdet omfatter endvidere Dansk Røde Kors' Asylafdeling, hvis regnskab ikke indgår i statsregnskabet.

290. Integrationsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 21.

Tabel 21. Integrationsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	308
Øvrige driftsudgifter	543
Tilskud	235
Overførsler til/fra kommuner	1.017
Bruttoudgifter i alt	2.103
Bruttoindtægter	35

291. Integrationsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 22.

Tabel 22. Integrationsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	248
Omsætningsaktiver	260
Aktiver i alt	508
Egenkapital	+389
Hensættelser	325
Langfristet gæld	235
Kortfristet gæld	337
Passiver i alt	508

b. Den udførte revision

292. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet og Udlændingesservice. Derudover har Rigsrevisionen gennemført revision ved Flygtningenævnet uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- revision af it-brugersystem ved Udlændingesservice
- revision af kommunal afregning ved Integrationsministeriet.

Revision af it-brugersystem ved Udlændingesservice

293. I forbindelse med årsrevisionen konstaterede Rigsrevisionen, at Udlændingesservice i en række tilfælde havde måttet foretage manuelle beregninger og udbetalinger af kontante ydelser til asylansøgere, da det ikke havde været muligt at anvende Ydelsesberegningssystemet (YBS). Brugersystemrevisionen af YBS viste, at de generelle kontroller inden for de undersøgte områder ikke var helt tilfredsstillende, da brister i den generelle it-sikkerhed kunne give problemer ved anvendelsen af YBS.

Ydelsesberegningssystemet (YBS)

294. Udlændingesservice anvender YBS til beregning og udbetaling af de løbende, individuelle kontante ydelser til asylansøgere, jf. udlændingelovens §§ 42a og 42b.

295. Som led i revisionen undersøgte Rigsrevisionen de beskrevne forretningsgange vedrørende udbetaling af løbende kontante ydelser til asylansøgere.

296. Udlændingesservice foretog hver 14. dag automatisk beregning af de løbende kontante ydelser i YBS. Koncerncenter for Lønadministration og Regnskab i departementet overførte de samlede beløb til asylcentre, som på grundlag af en udbetalingsliste fra YBS varetog udbetalingerne til de enkelte asylansøgere.

297. Rigsrevisionen konstaterede, at det i 6 på hinanden følgende gange i løbet af sommeren 2008 ikke havde været muligt for Udlændingesservice at foretage den automatiske beregning mv. af ydelserne i YBS. Udlændingesservice foretog i stedet manuelle beregninger af hver enkelt asylansøgers forhold, så de rettidigt og i henhold til udlændingelovgivningen

kunne modtage de kontante ydelser. Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at Udlændingesservice på trods af de it-mæssige problemer havde håndteret beregning mv. til de enkelte asylansøgere, så udbetaling kunne ske i henhold til lovgivningens krav.

Brugersystemrevisionen af YBS

298. Revisionen omfattede områderne transaktionslogging, eksterne samarbejdspartnere, beregningsgrundlagets sikkerhed, forretningsmæssige kontroller, fx vedrørende korrekt beregning/udbetaling, funktionsadskillelse og ændringsstyring. Rigsrevisionen konstaterede manglende kontrol med manuelt udbetalte beløb og manglende styring af udbetalingen i forhold til indkvartering, hvilket medfører en risiko for fejl i udbetalingerne.

Endvidere konstaterede Rigsrevisionen mangler ved styring af adgangen til at kvittere for ydelser. Endelig manglede der en funktionsadskillelse og en dækkende transaktionslogging, som i forskellig grad kunne medvirke til at kompensere for disse mangler. Rigsrevisionen fandt det positivt, at Udlændingesservice havde retningslinjer for sagsbehandlingen. Endvidere bemærkede Rigsrevisionen, at Udlændingesservice havde en god viden om anvendelsen af YBS.

Revision af kommunal afregning ved Integrationsministeriet

299. Revisionen af kommunal afregning ved Integrationsministeriet omfattede en gennemgang af forretningsgange og interne kontroller for udbetaling og regnskabsmæssig registrering af refusioner til kommunerne. Revisionen fokuserede på konti vedrørende ministeriets refusion af kommunernes udgifter vedrørende ordningerne "Hjælp i særlige tilfælde" og "Refusion for udgifter til introduktionsprogrammet". Derudover blev forretningsgangene for ministeriets gennemgang af de kommunale revisionsberetninger og udarbejdelse af decisioner efterprøvet på grundlag af en stikprøve af sagsbehandlingen af revisionsberetningerne for regnskabsåret 2006.

300. Revisionen viste, at regnskabsaflæggelsen på området var rigtig, og at dispositionerne omfattet af ministeriets regnskabsaflæggelse var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at ministeriets administration af statsrefusioner til kommunerne var tilfredsstillende.

301. Revisionen viste, at de etablerede forretningsgange var blevet fulgt i den reviderede periode, samt at de forudsatte kontroller med kommunernes refusionsanmodninger og restafregninger, med enkelte undtagelser, var blevet udført i overensstemmelse med de opstillede retningslinjer.

Rigsrevisionen fandt, at tilsynet med kommunernes administration og gennemgang af de kommunale revisionsberetninger i al væsentlighed var udført i overensstemmelse med de etablerede forretningsgange.

Gennemgangen af ministeriets behandling af de kommunale revisionsberetninger gav dog anledning til, at Rigsrevisionen anbefalede ministeriet på enkelte områder at dokumentere den udførte gennemgang bedre, herunder at sikre dokumentation for, at konstaterede forhold fra tidligere år følges op.

302. Ministeriet tog Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

L. § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM MINISTERIET FOR VIDENSKAB, TEKNOLOGI OG UDVIKLINGS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger om regnskaberne for Forsknings- og Innovationsstyrelsen samt Universitets- og Bygningsstyrelsen.

a. Baggrundsoplysninger

303. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Videnskabsministeriet) bestod i 2008 af i alt 10 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om IT- og Telestyrelsen, Forsknings- og Innovationsstyrelsen, Universitets- og Bygningsstyrelsen samt CIRIUS. Ministerområdet omfattede endvidere 8 universiteter, der som selvejende institutioner er finansieret ved tilskud.

304. Videnskabsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 23.

Tabel 23. Videnskabsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	491
Øvrige driftsudgifter	2.049
Tilskud	15.855
Bruttoudgifter i alt	18.395
Bruttoindtægter	3.126

305. Videnskabsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 24.

Tabel 24. Videnskabsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	22.858
Omsætningsaktiver	3.503
Aktiver i alt	26.361
Egenkapital	253
Hensættelser	7.620
Langfristet gæld	18.138
Kortfristet gæld	350
Passiver i alt	26.361

b. Den udførte revision

306. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om 9 virksomheder på ministerområdet, herunder ved universiteterne. Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger om regnskaberne for Forsknings- og Innovationsstyrelsen samt Universitets- og Bygningsstyrelsen. Desuden har Rigsrevisionen gennemført 7 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- supplerende oplysning om Forsknings- og Innovationsstyrelsens regnskab
- supplerende oplysning om Universitets- og Bygningsstyrelsens regnskab
- revision af CIRIUS
- revision af universiteterne
- forvaltning af løn ved universiteterne.

Supplerende oplysning om Forsknings- og Innovationsstyrelsens regnskab

Supplerende oplysning om Det Frie Forskningsråd

307. Rigsrevisionen har supplerende oplyst i erklæringen, at statsregnskabet udviser en fejl på i alt 285,1 mio. kr. i opgørelsen af driftsresultatet på § 19.41.12.10. Det Frie Forskningsråd. Fejlen skyldes, at kontoen udviser et mindreforbrug på 303,7 mio. kr. i stedet for rettelig 18,6 mio. kr. Differencen skyldtes dels, at en postering på 154,4 mio. kr. i det lokale Navision Stat ved en fejl var angivet med en forkert posteringstype, der bevirkede, at den ikke blev overført korrekt til Statens Koncernsystem (SKS), dels at reguleringer på 130,7 mio. kr. i forbindelse med overheadreformen ikke var blevet bogført i 2008 på grund af en intern kommunikationsfejl. Styrelsen havde oplyst Finansministeriet herom og havde tillige oplyst herom i årsrapporten. Styrelsen afgav tilfredsstillende regnskabsmæssig forklaring om årsagen til det reelle mindreforbrug på 18,6 mio. kr.

Supplerende oplysning om Forsknings- og Innovationsstyrelsens egenkapital

308. Rigsrevisionen har desuden supplerende oplyst, at styrelsens egenkapital, der i statsregnskabet er opgjort til 7,9 mio. kr., i årsrapporten fejlagtigt er oplyst til 24,9 mio. kr. Styrelsen har hertil oplyst, at man ved opgørelsen af egenkapitalen i årsrapporten fejlagtigt anvendte et tal for egenkapitalen, der omfattede nogle delregnskaber, som ikke indgår under styrelsens driftsbevilling (§ 19.11.03). Fejlen berører ikke driftsresultatet.

Rigsrevisionen har anbefalet styrelsen at foretage de fornødne ændringer i regnskabsopsætningen, så opgørelsen af egenkapitalen i årsrapporterne fremover bliver korrekt.

Løbende og afsluttende revision ved Forsknings- og Innovationsstyrelsen

309. Ved den løbende årsrevision var det Rigsrevisionens vurdering, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller samlet set ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke i tilstrækkelig grad opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. På revisionstidspunktet medvirkede styrelsens forretningsgange og interne kontroller således ikke i tilstrækkeligt omfang til at sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

310. Denne vurdering var især baseret på, at afstemninger viste differencer mellem Navision Stat og andre systemer eller særlige konti, samt at forvaltningen af tilskudsområdet under Det Frie Forskningsråd og Det Strategiske Forskningsråd på nogle områder var mangelfuld. Endelig viste revisionen af projekter med EU-tilskud en mangelfuld regnskabsafklæggelse.

311. Rigsrevisionen konstaterede ved den afsluttende årsrevision, at styrelsen på tilfredsstillende måde havde fulgt op på de forhold, der var konstateret ved den løbende årsrevision.

312. Den afsluttende årsrevision viste imidlertid, at styrelsen ikke havde sikret, at der i tilstrækkeligt omfang var foretaget tilfredsstillende regnskabsmæssige afstemninger og kontroller inden godkendelsen af regnskabet. Det afstemningsmateriale, Rigsrevisionen modtog, indeholdt hverken nærmere forklaring om enkeltposter eller om konstaterede differencer samt ingen dokumentation for, hvornår og af hvem afstemning var foretaget.

Herudover konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke ved årsafslutningen 2008 var foretaget afstemning mellem det tilskudsadministrative system DocuLive og de tilhørende delregnskaber under konto 7795. Hensættelser vedrørende afgivne tilsagn, der vedrører DocuLive, og som udgjorde 4,3 mia. kr. Ifølge styrelsen var afstemningerne ved en fejl ikke blevet udført siden en medarbejders fratræden i november 2008.

313. Styrelsen har foretaget en afstemning af disse tilskud ultimo juni 2009 i forbindelse med styrelsens tilslutning til Økonomiservicecentret (ØSC).

314. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at afstemningen nu er foretaget, og forventer, at styrelsen fremover sikrer, at både forbrugskonto og hensættelseskonto afstemmes kvartalsvist som forudsat i regnskabsinstruksen.

Supplerende oplysning om Universitets- og Bygningsstyrelsens regnskab

Supplerende oplysning om egenkapitalen

315. Rigsrevisionen har supplerende oplyst i erklæringen, at egenkapitalen i årsrapportens balance udgør 5.197,9 mio. kr., mens egenkapitalen i årsrapportens egenkapitalforklaring udgør 842,9 mio. kr., hvilket svarer til opgørelsen af egenkapitalen i statsregnskabets bevillingsafregning. Universitets- og Bygningsstyrelsen oplyste, at årsagen til differencen skyldes indførelsen af den reviderede huslejeordning, og at man har kontaktet Økonomitstyrelsen med henblik på at sikre, at der vil blive taget stilling til mulige justeringer, så egenkapitalen ultimo på bevillingsafregningen svarer til regnskabet.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Løbende og afsluttende revision ved Universitets- og Bygningsstyrelsen

316. Ved den løbende årsrevision var det Rigsrevisionens vurdering, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller samlet set fungerede tilfredsstillende og opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. På revisionstidspunktet medvirkede styrelsens forretningsgange og interne kontroller således i videst muligt omfang til at

sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Revisionen viste endvidere, at forvaltningen af det område, hvor Rigsrevisionen udførte forvaltningsrevision, var varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Rigsrevisionen lagde ved vurderingen bl.a. vægt på, at styrelsens forvaltning af tilskud til universiteterne var tilfredsstillende. Rigsrevisionen fandt dog, at beskrivelsen af procedurerne i forbindelse med udbetalingen af tilskud til universiteterne burde udbygges med en mere detaljeret beskrivelse af forretningsgangene ved anvendelsen af de benyttede databaser, inkl. en beskrivelse af de anvendte kontrolprocedurer. Styrelsen kunne i den forbindelse overveje muligheden for en udbygget kontrol af universiteternes indberetning af aktiviteter.

317. Ved gennemgangen af udvalgte afstemninger pr. ultimo 2008 oplyste styrelsen, at der ved afstemningen af regnskabskonto 5112. Grunde og arealer – anskaffelse var konstateret en difference på 1,1 mia. kr., mens en tilsvarende difference med modsat fortegn var konstateret på regnskabskonto 5132. Bygninger – anskaffelse. Differencen skyldtes en ombytning af konti. Økonomistyrelsen var orienteret herom, og der var foretaget en primopostering. Styrelsen har supplerende oplyst, at fremtidige afstemninger vil blive foretaget på kontoniveau. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Revision af CIRIUS

318. Det fremgår af Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 216, pkt. 27, at rigsrevisor fortsat ville følge CIRIUS' regnskabsaflæggelse.

Rigsrevisionens afsluttende årsrevision af CIRIUS' regnskab for 2008 omfattede en regnskabsanalyse med hovedvægt på balancekonti og en undersøgelse af, hvorvidt CIRIUS har sikret gennemførelsen af basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller. Revisionen omfattede videre en opfølgning på de tidligere konstaterede fejl i regnskabet, herunder særligt oprydningsarbejdet på tilskudsområdet, der har stået på siden 2008, hvor regnskabsføringen blev overflyttet til departementet.

319. Rigsrevisionen vurderede ved den afsluttende revision, at CIRIUS' regnskab for 2008 var rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Som følge af oprydningsarbejdet i regnskabet blev det konkluderet, at der fortsat udestod afstemning af en enkelt balancekonto, der aldrig var blevet afstemt, hvilket påvirkede flere balancekonti. Bogholderiet i departementet bidrog i væsentligt omfang til fremskaffelse af den fornødne dokumentation for at få alle ældre poster udlignet. Det var dog ikke muligt at fremskaffe den nødvendige dokumentation for alle poster, hvoraf flere går tilbage til 2000. CIRIUS rådførte sig med Rigsrevisionen i maj 2009, og det blev aftalt, at arbejdet nu var så fremskredent, at der skulle tages stilling til de resterende poster, som det ikke var muligt at opløse. Primo juli 2009 var oprydningsarbejdet færdiggjort, og resultatet medførte en nettoindtægt i driftsregnskabet på 0,6 mio. kr.

320. Revisionen viste herudover, at der var foretaget en afstemning af alle EU-programmer pr. 31. december 2008. Afstemningen viste, at der henstod flere differencer på programmerne, der efterfølgende var korrigeret, ligesom alle inaktive programkonti var lukket. Alle EU-midlerne var placeret på korrekte konti. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

CIRIUS manglede ved revisionens afslutning at foretage en afstemning af de nordiske programmer og de øvrige ikke-statslige midler. Det er oplyst, at dette arbejde og de nødvendige omposterings forventes afsluttet i 3. kvartal 2009.

321. Rigsrevisionen vurderede, at der var sket væsentlige forbedringer i CIRIUS' regnskabsaflæggelse, både hvad angår de generelle afstemninger og fejlrettelser fra tidligere år. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Rigsrevisionen fandt dog, at der udestod et centralt arbejde med at sikre indførelsen af effektive afstemningsmetoder på tilskudsområdet imellem de tilskudsadministrative systemer og Navision med udgangspunkt i den nu fastlagte konteringspraksis.

Hertil kommer udarbejdelsen af vejledninger til understøttelsen af alle aktiviteter, særligt på tilskudsområdet.

322. CIRIUS har oplyst, at man har iværksat udarbejdelsen af vejledninger for de enkelte tilskudsordninger, og at der er ledelsesmæssigt fokus på forankringen af initiativerne. CIRIUS har desuden oplyst, at der er iværksat en kortlægning af samtlige arbejdsgange i tilskudsadministrationen. Arbejdsgangene bliver gjort tilgængelige på styrelsens intranet og vil løbende blive opdateret og videreudviklet. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende.

Revision af universiteterne

323. Rigsrevisionen har revideret årsrapporterne for de 8 universiteter. Rigsrevisionens årsrevision udføres som løbende årsrevision af udvalgte områder og som afsluttende årsrevision af universiteternes årsrapporter. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionen til universiteternes bestyrelser og har deltaget ved bestyrelsernes behandling og godkendelse af årsrapporterne.

Universiteterne er omfattet af en § 9-aftale om intern revision (institutionsrevision). Rigsrevisionen fører tilsyn med universiteternes interne revisorers arbejde. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de interne revisorer generelt har udført arbejdet tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af universiteternes regnskaber på de interne revisorers arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, og resultaterne fra de interne revisioners revisioner.

324. Rigsrevisionen kan på baggrund af sin egen revision og tilsynet med de interne revisioner tilslutte sig disses bemærkninger til det finansielle regnskab i universiteternes årsrapporter. De interne revisioner havde alle afgivet påtegninger uden forbehold eller supplerende oplysninger på universiteternes årsrapporter.

325. Det er Rigsrevisionens vurdering, at universiteternes økonomistyring generelt er forbedret. På et enkelt universitet bemærkede institutionsrevisor i protokollaterne, at der ikke i fuldt omfang var etableret en effektiv funktionsadskillelse på alle områder, herunder på likvid- og kreditorområdet. Dette øgede risikoen for besvigelser i forhold til risikoen i en organisation med en effektiv funktionsadskillelse. Rigsrevisionen var enig i institutionsrevisors vurdering.

326. Der er fortsat svagheder i de generelle it-kontroller på de fleste universiteter, og forvaltningen af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed kan også forbedres væsentligt. Rigsrevisionen har i sin rapportering til universiteterne lagt vægt på, at universiteternes bestyrelser og daglige ledelser er opmærksomme på disse forhold.

Universitets- og Bygningsstyrelsen har udsendt et brev til alle universiteter, hvori nødvendigheden af at prioritere it-sikkerheden bliver understreget, ligesom regelgrundlaget på området bliver gennemgået. Styrelsen har ligeledes bedt om en redegørelse om, hvilke tiltag der er planlagt for at sikre en bedre forvaltning af tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed fra de universiteter, hvor Rigsrevisionen havde haft bemærkninger til forvaltningen heraf. Rigsrevisionen finder styrelsens tiltag tilfredsstillende.

327. Rigsrevisionens gennemgang af universiteternes målrapportering i årsrapporterne viste, at de rapporterede resultater var dokumenterede og dækkende, men at målrapporteringen for nogle universiteter kan udbygges med en vurdering af graden af målopfyldelse. Revisionen viste, at alle universiteter har givet en samlet overordnet vurdering af målopfyldelsen, men at denne for nogle universiteter kunne være mere informativ. Revisionen viste endelig, at analysen af udvalgte resultater for nogle universiteter kan uddybes med oplysning-

ger om årsagerne til et afvigende resultat og om eventuelle initiativer til sikring af en bedre målopfyldelse.

Forvaltning af eksternt finansieret forskningsvirksomhed ved Aarhus Universitet

328. I protokollatet til årsrapporten for 2007 og 2008 oplyste institutionsrevisor, at universitetet havde konstateret, at forbruget på en væsentlig bevilling fra en udenlandsk bevillingsgiver ikke var dækket af tilsvarende indtægter og skriftlige bevillingstilsagn. Efter en nærmere undersøgelse af sagen indgav Forsknings- og Innovationsstyrelsen som den formelle bevillingshaver politianmeldelse mod den pågældende forskningsleder. Sagen er nu under politimæssig efterforskning.

Deltagerbetaling ved deltidsuddannelser

329. Det var Rigsrevisionens vurdering, at universiteterne generelt håndterede deltagerbetalingerne under deltidsuddannelserne betryggende og hensigtsmæssigt. Revisionen viste, at universiteternes regnskabsføring af de resurseudløsende aktiviteter var rigtig, og at undervisningstilskud var modtaget i overensstemmelse med taksterne i finansloven.

330. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at universiteterne anvendte forskellig praksis for beregning af deltagerbetaling for deltidsuddannelserne (åben uddannelse og masteruddannelser), herunder for indregning af udgifter til forskning. Revisionen viste videre, at universiteterne – med en enkelt undtagelse – ikke havde nedsat deltagerbetalingen på deltidsuddannelser i forbindelse med takstforhøjelsen af undervisningstilskuddet på finansloven for 2008.

Rigsrevisionen forelagde dette for Universitets- og Bygningsstyrelsen, som oplyste, at universiteterne ikke kan indregne udgifter til forskning som en del af de langsigtede gennemsnitlige omkostninger ved udbud af uddannelse med deltagerbetaling, hvortil der samtidig ydes taxameterstilskud, og at der ikke må indkalkuleres et overskud ved aktiviteter, hvortil der ydes tilskud. Styrelsen har i marts 2009 orienteret universiteterne herom.

Styrelsen fandt imidlertid, at det var for tidligt at drage en endelig konklusion om konsekvenserne af forhøjelsen af taksterne til deltidsuddannelse på finansloven for 2008, idet denne først blev vedtaget den 17. april 2008. Universiteterne havde derfor ikke haft tid til at foretage de nødvendige justeringer. Styrelsen vil fortsat følge udviklingen i deltagerbetaling.

Rigsrevisionen tilslutter sig styrelsens vurdering og finder styrelsens initiativer tilfredsstillende.

331. Rigsrevisionen konstaterede videre, at nogle universiteter efterindberettede aktiviteter, hvor deltagerbetalingen havde fundet sted efter skæringsdatoen. Universitets- og Bygningsstyrelsen bemærkede hertil, at det er en forudsætning for, at universitetet kan få tilskud, at deltagerbetalingen er betalt inden for de fastsatte frister, jf. bekendtgørelse om deltidsuddannelse, § 15, stk. 1 og 2. Styrelsen er samtidig som følge af revisionen blevet opmærksom på, at der er en uoverensstemmelse mellem skæringsdatoen for indberetning i indkaldelsesbrevet til universiteterne om deltidsuddannelse og formuleringen i myndighedskravene.

Styrelsen har efterfølgende præciseret myndighedskravene, så eventuelle frister udelukkende bliver fastsat i indkaldelsesbrevet. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Forvaltning af løn ved universiteterne

332. Rigsrevisionen omtalte i beretning nr. 18/05 om revisionen af statsregnskabet for 2005 lønudviklingen for ansatte ledere ved universiteterne, jf. beretningens pkt. 230-235. Undersøgelsen viste, at rektorenes løn var steget efter overgangen fra valgte til ansatte rektorer på universiteterne. Undersøgelsen viste også, at der var indikationer på, at rektorenes lønstigninger havde haft en afsmittende effekt på den øvrige ledelses aflønning. Rigsrevisio-

nen fandt desuden, at Videnskabsministeriet burde have sikret en bedre styring af lønudviklingen.

333. Rigsrevisionen har foretaget en opfølgende undersøgelse af lønudviklingen for universitetsledelserne samt undersøgt, hvordan Videnskabsministeriet følger lønudviklingen på universiteterne. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, hvordan universiteterne har implementeret Ny Løn.

Med udgangspunkt i ovenstående har Rigsrevisionen undersøgt følgende 3 områder:

- Er lønnen for institutlederne ved universiteterne fastsat i overensstemmelse med gældende retningslinjer?
- Foretager Videnskabsministeriet et effektivt tilsyn med lønudviklingen på universiteterne?
- Er Ny Løn implementeret tilfredsstillende på universiteterne?

334. Undersøgelsen har omfattet Københavns Universitet, Syddansk Universitet, Roskilde Universitet og Danmarks Tekniske Universitet. Universiteterne er udvalgt på baggrund af lønsumsforbrug, størrelse og den organisatoriske opbygning. Rigsrevisionen har foretaget interviews med medarbejdere med ansvar for personaleadministration og økonomi og har gennemgået en stikprøve på 125 personalesager på de 4 universiteter. Undersøgelsen har udelukkende omhandlet ledelsen og det videnskabelige personale.

Rigsrevisionen har desuden foretaget interviews med Videnskabsministeriet og har gennemgået ministeriets interne notater om tilsynet med universiteterne samt de udmeldte retningslinjer til universiteterne. Endelig har Rigsrevisionen foretaget en række analyser i Statens Lønssystem (SLS), hvor lønudbetalingerne for alle universiteterne er tilgængelige. Datamaterialet er, hvis ikke andet er nævnt, fra de 4 universiteter. I tilfælde, hvor konklusionerne bygger på alle 8 universiteter, er det nævnt.

Er lønnen for institutlederne ved universiteterne fastsat i overensstemmelse med gældende retningslinjer?

335. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteterne ikke fuldt ud har fulgt Videnskabsministeriets retningslinjer i 2008. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 72 % af de nyansatte institutlederes lønninger overskrider de fastsatte retningslinjer. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

336. Den 8. december 2006 udsendte Videnskabsministeriet et brev til bestyrelsesformænd og rektorer ved universiteterne, hvoraf retningslinjer for den fremtidige aflønning af rektorer og institutledere fremgik. Af retningslinjerne fremgik det, at lønnen til institutlederne fastlægges på baggrund af antallet af videnskabelige årsværk på instituttet. Ministeriet vurderer årligt rammerne for institutledernes løn og sender ved årets start et brev til universiteterne med oplysninger om rammerne for det pågældende år.

I 2008 var lønnen til institutledere ved institutter med op til 25 videnskabelige årsværk fastsat til maks. 615.000 kr. årligt inkl. pension, lønnen til institutledere ved institutter med mellem 26 og 100 videnskabelige årsværk var fastsat til maks. 690.000 kr. årligt inkl. pension, mens den faste løn til institutledere ved institutter med mere end 100 årsværk var fastsat til maks. 765.000 kr. årligt inkl. pension. Beløbsgrænserne er ekskl. åremålstillæg og engangsvederlag. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Videnskabsministeriet har fastlagt rammer for institutlederes lønninger.

337. Det fremgår videre af retningslinjerne, at der i konkrete tilfælde vil kunne aftales lønninger, der afviger fra de nævnte niveauer, såfremt universiteterne skulle opleve rekrutteringsvanskeligheder på baggrund af lønniveauet. Afvigelser fra regelsættet forudsætter en forudgående godkendelse fra Videnskabsministeriet.

338. Videnskabsministeriet har oplyst, at der er forelagt 2 konkrete sager vedrørende afvigelser af aflønningen for institutledere. Ministeriet har i begge tilfælde givet afslag på at aflønne højere end de udmeldte retningslinjer.

339. Rigsrevisionen har undersøgt, om lønningerne ved de 4 universiteter følger ministeriets retningslinjer. Ved gennemgangen af lønningerne for institutledere ansat i 2008 er det samlede lønniveau i 2008 inkl. pension sammenholdt med antallet af videnskabelige årsværk ved pågældende institut.

340. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ud af de 18 institutledere, der blev ansat på de 4 universiteter i 2008, er der 5 af institutlederne, hvis løn overholder de gældende retningslinjer fra ministeriet. De resterende 13 institutlederes lønninger overskrider de beløbsmæssige rammer, der knytter sig til antallet af videnskabelige årsværk på instituttet. 9 af disse institutledere får mere end det maksimale beløb angivet i retningslinjerne.

341. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle 5 nyansatte institutledere på Danmarks Tekniske Universitet i 2008 overskrider retningslinjerne. Danmarks Tekniske Universitet har oplyst, at universitetets generelle lønniveau ligger over ministeriets retningslinjer, da universitetets lønstruktur ikke indeholder mulighed for at indgå resultatlønsaftaler eller udbetale engangsvederlag. Danmarks Tekniske Universitet har supplerende oplyst, at den samlede løn således ligger under det niveau, som alt andet lige måtte forventes.

Københavns Universitet havde i 4 ud af 5 tilfælde tilsidesat retningslinjerne. Københavns Universitet oplyste, at universitetet i et brev af 1. oktober 2008 havde gjort ministeriet opmærksom på de aftalte lønniveauer. Rigsrevisionen har gennemgået korrespondancen og finder ikke, at en efterfølgende orientering af ministeriet er i overensstemmelse med retningslinjerne.

På Syddansk Universitet overskred 2 ud af 6 nyansatte institutledere de fastsatte grænser. Universitetet har påpeget, at den højere aflønning var en forudsætning for at kunne besætte de pågældende stillinger.

Roskilde Universitet havde ansat 2 nye institutledere i 2008. I begge tilfælde var retningslinjerne tilsidesat. I det ene tilfælde var der dog tale om en mindre overskridelse. Universitetet har fremhævet, at en overskridelse af lønniveauet var nødvendig for at kunne tiltrække den pågældende medarbejder.

342. Videnskabsministeriet har oplyst, at man vil orientere universiteterne om, at der til de institutledere, der aflønnes i strid med retningslinjerne, ikke kan tildeles engangsvederlag eller løntillæg i øvrigt, ud over hvad der allerede er fastsat i deres kontrakter. Universitets- og Bygningsstyrelsen vil indhente kontrakterne for de pågældende.

343. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at universiteterne har tilsidesat Videnskabsministeriets retningslinjer for aflønning af institutledere. Rigsrevisionen finder, at universiteterne burde have forelagt lønaftalerne for ministeriet forud for lønfastsættelsen, såfremt der var behov for at fravige retningslinjerne.

Rigsrevisionen finder, at Danmarks Tekniske Universitet fremadrettet bør sikre, at universitetets lønstruktur er i overensstemmelse med de gældende retningslinjer.

Foretager Videnskabsministeriet et effektivt tilsyn med lønudviklingen på universiteterne?

344. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Videnskabsministeriets tilsyn med institutledernes lønninger ikke har været tilrettelagt, så det kan varetages på en effektiv måde. Undersøgelsen har samtidig vist, at der ikke følges op på alle parametrene i retningslinjerne for institutledere, ligesom tilsynet sker på baggrund af data, der ikke er fuldt opdaterede. Rigsrevisionen anbefaler, at Videnskabsministeriet inkluderer alle parametre i tilsynet med institutledere.

345. Universiteterne er selvejende institutioner, men Videnskabsministeriet har pligt til at føre tilsyn med institutionerne.

346. Videnskabsministeriet fører bl.a. tilsyn med lønudviklingen for rektorerne. Dette tilsyn finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

347. I henhold til Videnskabsministeriets retningslinjer fastlægges institutledernes løn på baggrund af antallet af videnskabelige årsværk på instituttet. Ministeriet har oplyst, at det ikke kontrollerer, hvor mange videnskabelige årsværk der er knyttet til et bestemt institut.

348. Videnskabsministeriet har oplyst, at ministeriet i tilfælde af særligt høje lønninger beder det enkelte universitet om en redegørelse for lønnen. Ministeriet har i 2008 på eget initiativ undersøgt lønnen til 3 rektorer, 2 prorektorer, én dekan og én universitetsdirektør. I de tilfælde, hvor undersøgelsen gav anledning til det, henvendte ministeriet sig til pågældende universitet for en redegørelse for lønnen. Redegørelserne har dog ikke medført ændringer i den udbetalte løn.

349. Ministeriet har desuden oplyst, at tilsynet er baseret på søgninger i Finansministeriets "Informationssystem om Løn- og Ansættelsesvilkår" (ISOLA) ud fra stillingsbetegnelser indrapporteret i lønsystemet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at enkelte institutledere er oprettet i lønsystemet med forkert stillingsbetegnelse.

Rigsrevisionen finder, at Videnskabsministeriet bør sammenholde institutledernes lønninger med antallet af videnskabelige årsværk på institutterne, så der følges op på alle parametre i retningslinjerne. Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet overvejer, om der kan opstilles andre søgekriterier, eller alternativt indskærper nødvendigheden af korrekte registreringer af stillingsbetegnelser for universiteterne.

350. Videnskabsministeriet vil som opfølgning på Rigsrevisionens undersøgelse afdække, hvordan de øvrige universiteter har forholdt sig til de fastsatte retningslinjer. Der vil desuden blive foretaget en nærmere analyse af de overskridelser, som Rigsrevisionen har fundet, samt eventuelle overskridelser, der afdækkes i forbindelse med ministeriets egen analyse. Ministeriet vil herefter tage stilling til, hvilke tiltag der vil blive iværksat for at sikre, at retningslinjerne fremover overholdes. Ministeriet vil orientere Rigsrevisionen om de iværksatte tiltag.

Universitets- og Bygningsstyrelsen vil indskærpe nødvendigheden af korrekte registreringer af stillingsbetegnelser over for universiteterne.

351. Rigsrevisionen finder Videnskabsministeriets tiltag tilfredsstillende.

Er Ny Løn udmøntet tilfredsstillende på universiteterne?

352. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Ny Løn generelt er implementeret tilfredsstillende på alle 4 universiteter. Rigsrevisionen konstaterede dog, at universiteternes lønsum til en vis grad er bundet af automatiske tillægsordninger, der mindskede fleksibiliteten i lønsystemet, og som ikke fuldt ud er i overensstemmelse med intentionen i Ny Løn. Rigsrevisionen bemærker også, at tillægget til lektorer med særlige kvalifikationer endnu ikke anvendes i det forudsete omfang.

353. Rigsrevisionen har undersøgt, om de 4 universiteter har udarbejdet lønpolitikker, herunder anvendelse og dokumentation af løntillæg samt udmøntning af tillæg for særlige kvalifikationer (MSK-tillæg).

Lønpolitikker

354. Det fremgår af Finansministeriets Personaleadministrative Vejledning, at der bør formuleres en lønpolitik på den enkelte arbejdsplads. Lønpolitikken skal skabe en klar sammenhæng mellem institutionens værdigrundlag, mål og strategier, personalepolitik og en eventuel kompetencestrategi.

355. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Københavns Universitet, Roskilde Universitet og Syddansk Universitet har en lønpolitik. Danmarks Tekniske Universitet er i gang med at udarbejde en samlet lønpolitik. Københavns Universitet og Roskilde Universitet har også decentrale lønpolitikker på enten fakultets- eller institutniveau. Alle universiteterne har formaliserede lønforhandlingsprocesser. Forhandlingsprocesserne varierer mellem universiteterne. På Syddansk Universitet er der tale om en centraliseret proces. Ved de 3 andre er forhandlingskompetencen uddelegeret til fakultets- og institutniveau. Alle steder understøttes processen af universitetets stabsniveau, der udarbejder lønstatistikker. Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at der var flere lønpolitikker eller lokale aftaler fra før universitetssammenlægningerne i 2006, ligesom Københavns Universitet på revisionstidspunktet havde lønpolitikker eller lokalaftaler, der gik tilbage til etableringen af Ny Løn i 1998-1999. Universitetet har oplyst, at denne lønpolitik nu er opdateret.

356. Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at universiteterne overvåger lønudviklingen internt og ud fra egne statistikker jævnligt sammenligner deres lønudvikling og gennemsnitsløn med sammenlignelige institutioner og faggrupper. Lønstyringen er tilrettelagt, så den giver ledelsen mulighed for at overvåge udviklingen af lønningerne for både den enkelte medarbejder og samlet for dele af eller hele universitetet. Kun Syddansk Universitet foretager en vurdering af, om tillæggene er udmøntet i overensstemmelse med kriterier opstillet i lønpolitikken.

357. Rigsrevisionen finder, at lønpolitikker og lokale aftaler løbende bør opdateres, så det sikres, at de kriterier, der ligger til grund for udmøntningen af tillæg, understøtter universitetets aktuelle mål bedst muligt. Rigsrevisionen finder også, at universiteterne løbende bør sikre, at tillæg tildeles i overensstemmelse med lønpolitikens kriterier, så udmøntningen af løntillæg understøtter universitetets aktuelle mål.

Løntillæg

358. Rigsrevisionen har ved en stikprøvevis gennemgang undersøgt universiteternes anvendelse af løntillæg og dokumentationen for udbetalingen af løntillæg.

359. Den stikprøvevis gennemgang har vist, at universiteterne som hovedregel anvender kvalifikationstillæg og engangsvederlag. Gennemgangen viste også, at kvalifikationstillæg som hovedregel tildeles på baggrund af medarbejderens individuelle kvalifikationer og – i mindre grad – ved medvirken til virksomhedens opgaveløsning. Resultatløn anvendes sjældent, og primært til den øverste ledelse. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatbaserede løntillæg knytter opnåelsen af institutionens mål til den udbetalte løn. Rigsrevisionen finder derfor, at anvendelsen af resultatløn er et vigtigt supplement til at belønne medarbejdere.

360. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der på de 4 universiteter er indgået en række lønaftaler med et anciennitetsbestemt element. Det betyder, at der opnås ret til tillæg på baggrund af anciennitet generelt eller i stillingen. Rigsrevisionen anbefaler, at universiteternes lønsum i mindre grad bindes i automatiske tillægsordninger, da dette mindsker fleksibiliteten i lønsystemet. Rigsrevisionen finder, at tillæg begrundet alene med anciennitetsstigning ikke er i overensstemmelse med intentionerne i Ny Løn.

361. Den stikprøvevis gennemgang viste, at tildelingen af faste tillæg og engangsvederlag var begrundet i overensstemmelse med lønpolitikernes kriterier. I flere tilfælde var der ikke givet individuelle begrundelser, men enslydende standardiserede begrundelser til flere medarbejdere. Rigsrevisionen anbefaler, at tillæg og engangsvederlag begrundes individuelt, så det i højere grad fremgår, hvordan de tildelte lønforbedringer er udtryk for medarbejderes individuelle medvirken til at sikre universitetets målopfyldelse.

Tillæg for særlige kvalifikationer (MSK-tillæg)

362. I forbindelse med indgåelsen af AC-overenskomsten i 2008 blev der indgået aftale om et særligt tillæg, der skal tildeles lektorer med særlige kvalifikationer. Indgåelsen af aftalen var et led i at understøtte den lokale løndannelse på universiteterne og dermed et forsøg på at få gang i implementeringen af Ny Løn til det videnskabelige personale. Det fremgik af aftalen, at 20 % af lektorerne med 8 års erfaring ville være kvalificerede til at opnå tillægget. Kriterierne for tildeling af MSK-tillægget er mindst 8 års anciennitet på lektorniveau, forskningsresultater og undervisningskompetencer skal ligge i top, og lektoren skal have udmærket sig ved i udpræget grad at have medvirket til videndeling og/eller tiltrukket ekstern finansiering.

363. Rigsrevisionen har undersøgt udmøntningen af MSK-tillægget på de 8 universiteter via SLS. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at kun Aarhus Universitet og Aalborg Universitet har udmøntet tillægget. Tillægget er givet til 43 lektorer. Der er i alle 43 tilfælde tildelt det minimumsbeløb, som følger af aftalen.

364. Rigsrevisionen konstaterer, at MSK-tillægget endnu ikke anvendes i det forudsete omfang. Rigsrevisionen anbefaler, at Videnskabsministeriet i samarbejde med universiteterne evaluerer aftalen, så eventuelle behov for præciseringer eller ændringer kan klarlægges. Rigsrevisionen vurderer, at anciennitet udgør et væsentligt kriterium ved tildelingen af MSK-tillægget. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at intentionerne i Ny Løn er, at det er medarbejdernes kompetencer, opgaver og resultater, der skal ligge til grund for løndannelsen, snarere end anciennitet.

365. Videnskabsministeriet har oplyst, at Universitets- og Bygningsstyrelsen i 1. halvår 2009 flere gange har drøftet MSK-tillægget med universiteterne, ligesom styrelsen har stået til rådighed for universiteterne, hvis der har været behov for yderligere præciseringer. Ministeriet har i juni 2009 sammen med Akademikernes Centralorganisation udsendt et præciserende brev om MSK-tillægget. Det er ministeriets vurdering, at MSK-tillægget nu er under implementering på universiteterne.

Danmarks Tekniske Universitet har påpeget, at universitetets lønstruktur allerede honorerer de krav, der er til modtagere af MSK-tillægget. Universitetet har derfor aftalt med tillidsrepræsentanterne på AC-området, at MSK-tillægget vil blive taget op i forbindelse med udarbejdelsen af en ny lønstruktur.

Ministeriet vil forud for overenskomstforhandlingerne i 2011 i samarbejde med universiteterne evaluere aftalen, så der kan tages stilling til, om aftalen skal forlænges. Det vil i den forbindelse blive inddraget, om anciennitet fortsat bør udgøre et væsentligt kriterium ved tildelingen af MSK-tillægget.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet vil følge op på implementeringen af MSK-tillægget.

M. § 20. Undervisningsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM UNDERVISNINGSMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Undervisningsministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

366. Undervisningsministeriet bestod i 2008 af i alt 9 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte, Lokaleforsyning til overførte amtslige uddannelsesinstitutioner og UNI•C. Ministerområdet omfattede endvidere et stort antal selvejende institutioner mv., der er finansieret af tilskud, hvoraf 269 revideres af Rigsrevisionen. Af de 269 institutioner er 266 godkendt efter lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser mv., lov om erhvervsrettet uddannelse eller lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv.

367. De 266 selvejende institutioner er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af institutionernes regnskaber på den interne revisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført.

368. Undervisningsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 25.

Tabel 25. Undervisningsministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	638
Øvrige driftsudgifter	7.198
Tilskud	44.045
Bruttoudgifter i alt	51.881
Bruttoindtægter	11.326

369. Undervisningsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 26.

Tabel 26. Undervisningsministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	30.171
Omsætningsaktiver	7.000
Aktiver i alt	37.171
Egenkapital	15.434
Hensættelser	305
Langfristet gæld	19.406
Kortfristet gæld	2.026
Passiver i alt	37.171

b. Den udførte revision

370. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet og Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 11 revisioner uden erklæring. Det bemærkes, at en af revisionerne uden erklæring dækker revisionen af 266 almene gymnasier, voksenuddannelsescentre, professionshøjskoler, erhvervsskoler mv. med intern revision. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- revision af tilskud i Undervisningsministeriet
- revision af 266 almene gymnasier, voksenuddannelsescentre, professionshøjskoler, erhvervsskoler mv.

Revision af tilskud i Undervisningsministeriet

371. Revisionen viste, at departementets forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende og derfor i det væsentlige opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. Forretningsgangene og de interne kontroller medvirkede således i videst muligt omfang til at sikre, at regnskabet bliver rigtigt, og at dispositionerne er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter. Rigsrevisionen fandt, at departementets tilskudsforvaltning samlet set var tilfredsstillende.

372. Tilskudsrevisionen omfattede departementets forvaltning af taxametertilskud og grundtilskud mv. til almengymnasiale uddannelser samt departementets økonomiske tilsyn med frie skoler.

Gymnasier

373. Ved revisionen af tilskud til de almengymnasiale uddannelser lagde Rigsrevisionen vægt på, at departementet havde udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for administrationen af tilskuddene, samt at taxametertilskud var beregnet i overensstemmelse med love og bevillinger. En del af gymnasiernes indberetninger om elevtal var dog behæftet med mindre fejl, og departementets kontrol med indberetningerne var forsinket. Rigsrevisionen fandt, at finanslovens anmærkninger om overgangstilskud var uklare og bør tydeliggøres, så det fremgår, at der er tale om 2 forskellige ordninger med hver sin hjemmel.

Frie skoler

374. Tilskudsrevisionen på de frie skolars område havde fokus på, om departementet havde ført et dækkende tilsyn med, at de frie skoler havde aflagt regnskab efter de fastsatte krav og var underlagt betryggende revision. Rigsrevisionen lagde særlig vægt på, at departementets regnskabs gennemgang var systematiseret og beskrevet meget tilfredsstillende i en procedurebeskrivelse. Gennemgangen var rettidig og prioriteret med fokus på de mest risikobehæftede regnskaber. Rigsrevisionen fandt det meget tilfredsstillende, at departementet som led i tilsynet indkalder supplerende redegørelser fra økonomisk nødlidende frie skoler. Rigsrevisionen fandt det ikke helt tilfredsstillende, at udvalgte kontroller ikke i alle tilfælde var udført systematisk efter departementets procedurebeskrivelse, herunder kontrol med revisors påtegning på regnskabet om forvaltningsrevision. Rigsrevisionen pegede endelig på, at departementet ikke sammenholder egne oplysninger om udbetalinger med tilsvarende oplysninger om det modtagne tilskud i den enkelte skoles regnskaber, hvorfor der kan være risiko for, at regnskaberne ikke omfatter hele det udbetalte tilskud.

375. Departementet vil følge op på de konstaterede fejl i indberetningerne på det almene gymnasieområde og har desuden udarbejdet en mere detaljeret vejledning til gymnasierne om ledelses- og revisorerklæringer på området. Departementet har oplyst, at man i 2009 følger området tæt med henblik på en korrekt og rettidig tilskudskontrol. Departementet har beklaget, at de 2 ordninger for overgangstilskud i anmærkningerne til finansloven er beskrevet som én samlet ordning. Departementet har oplyst, at anmærkningerne tydeliggøres i finansloven for 2010.

376. På tilskudsområdet for de frie skoler har departementet oplyst, at proceduren for kontrol med indsendelse af regnskaber nu er ændret. Departementet har desuden påbegyndt en stikprøvevis undersøgelse af, om skolernes regnskaber omfatter hele det udbetalte tilskud. Endelig vil departementet præcisere gældende krav til forvaltningsrevision udført af skolernes revisorer, ligesom ministeriet ved gennemgangen for næste regnskabsår har valgt at fokusere særligt på den udførte revision af effektivitet ved de frie skoler.

377. Rigsrevisionen finder departementets initiativer tilfredsstillende.

Revision af 266 almene gymnasier, voksenuddannelsescentre, professionshøjskoler, erhvervsskoler mv.

378. Rigsrevisionen har revideret 266 selvejende uddannelsesinstitutioner, som er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Den interne revision skal efter § 9-aftalen udføres af en statsautoriseret eller registreret revisor.

Selvejelinstitutionerne er fordelt på følgende 4 kategorier:

- 124 almene gymnasier
- 26 voksenuddannelsescentre
- 13 professionshøjskoler mv.
- 103 erhvervsskoler.

379. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen på området er tilfredsstillende, og at kravene i regnskabs- og revisionsbekendtgørelserne er opfyldt. Det er de interne revisorers vurdering, at institutionernes årsrapporter er retvisende. Rigsrevisionens revision bekræfter denne vurdering. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at årsrapporterne på området er rigtige.

Grundlaget for Rigsrevisionens vurdering

380. Rigsrevisionen har på stikprøvebasis udført egen revision på udvalgte områder ved 14 af de selvejende institutioner fordelt på 5 erhvervsskoler, 2 voksenuddannelsescentre og 7 almene gymnasier.

Rigsrevisionens revision har desuden omfattet en gennemgang af revisionspåtegningerne for alle 266 selvejende institutioner, en gennemgang af udvalgte revisionsprotokollater og institutioners årsrapporter samt en stikprøvevis stedlig gennemgang af de interne revisorers dokumentation og arbejdspapirer for det udførte arbejde for regnskabsåret 2008.

Revisionsresultater

381. Rigsrevisionens stikprøvevis undersøgelse af institutionernes indkøbspolitik viste, at forretningsgange og interne kontroller i de fleste tilfælde fungerede tilfredsstillende. Generelt har institutionerne formuleret og nedskrevet en indkøbspolitik, der efterleves.

382. Revisionen af institutionernes anvendelse af Navision Stat viste, at institutionerne har implementeret Navision Stat på en måde, der generelt medvirker til at sikre en tilfredsstillende og korrekt regnskabsaflæggelse. Undersøgelsen viste, at institutionerne i enkelte tilfælde ikke foretog de fornødne afstemninger mellem Navision Stat og delsystemerne, og at superbrugerrollen, der kan opdatere alle tabellerne i regnskabssystemet, i flere tilfælde var tildelt brugere uden delt password. Dette er ikke i overensstemmelse med Økonomitstyrelsens anbefalinger.

383. Gennemgangen af revisionspåtegningerne viste, at institutionsrevisorerne i 9 af årsrapporterne havde taget forbehold over for årsrapporten. Forbeholdene vedrørte især følgende forhold:

- usikkerhed vedrørende fortsat drift
- problemer med institutionernes forvaltning forårsaget af utilstrækkelig økonomistyring
- usikkerhed om værdiansættelse af ejendomme.

Rigsrevisionen er enig med institutionsrevisorerne i, at der var behov for forbeholdene i revisionspåtegningen. Forbeholdene i disse 9 tilfælde påvirker ikke Rigsrevisionens samlede vurdering af, at regnskabsforvaltningen på området er tilfredsstillende.

384. Rigsrevisionen har ved den afsluttende årsrevision konstateret, at Undervisningsministeriet har vurderet forbeholdenes betydning for tilrettelæggelsen og prioriteringen af det økonomiske tilsyn med institutionerne. Revisorforbeholdene indgår sammen med nøgletal, som fx soliditetsgrad og likviditetsgrad, i ministeriets vurdering af, om institutionen skal underlægges et skærpet økonomisk tilsyn.

385. Rigsrevisionens stikprøvevis gennemgang af årsrapporter og tilhørende revisionsprotokoller viste, at de interne revisorer havde konkluderet, at årsrapporterne gav et retvisende billede af institutionernes aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 2008. De interne revisorer havde endvidere konkluderet, at de dispositioner, der var omfattet af årsrapporterne, var i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Rigsrevisionen kan tilslutte sig de interne revisorers konklusioner.

N. § 21. Kulturministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM KULTURMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

386. Kulturministeriet bestod i 2008 af i alt 39 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Kunststyrelsen, Det Kongelige Teater og Kapel, Det Danske Filminstitut, Styrelsen for Bibliotek og Medier, Det Kongelige Bibliotek, Kulturarvsstyrelsen og Nationalmuseet.

387. Kulturministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 27.

Tabel 27. Kulturministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.994
Øvrige driftsudgifter	1.817
Tilskud	3.190
Bruttoudgifter i alt	7.001
Bruttoindtægter	1.229

388. Kulturministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 28.

Tabel 28. Kulturministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	6.232
Omsætningsaktiver	1.181
Aktiver i alt	7.413
Egenkapital	1.334
Hensættelser	689
Langfristet gæld	4.481
Kortfristet gæld	909
Passiver i alt	7.413

b. Den udførte revision

389. Rigsrevisionen har afgivet 11 erklæringer uden forbehold eller supplerende oplysninger på ministerområdet. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 28 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

Rigsrevisionen har på anmodning fra Statsrevisorerne afgivet beretning om Charlottenborg Udstillingsbygning (beretning nr. 1/2009).

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- hensættelse af feriepenge ved Kulturministeriet
- revision af løn ved Det Kongelige Teater og Kapel
- bevillingskontrol af § 21.23.01. Det Kongelige Teater og Kapel
- revision ved Det Kongelige Bibliotek
- revision af løn ved Ordrupgaard.

Hensættelse af feriepenge ved Kulturministeriet

390. Revisionen viste, at departementet i et notat til direktionen i september 2008 havde behandlet regulering af feriepengeforpligtelsen. I notatet anførtes det, at departementet ikke havde hensat et tilstrækkeligt beløb til dækning af feriepengeforpligtelsen, idet departementet som udgangspunkt antog, at hensættelsen ultimo 2008 burde udgøre min. 7,4 mio. kr. og op til 7,9 mio. kr., hvis der blev hensat og nedskrevet i samme takt, som havde været praksis hidtil i 2008. Da der primo 2008 kun var hensat 5,5 mio. kr. til dækning af feriepengeforpligtelsen, skulle der derfor hensættes yderligere 1,9 mio. kr. i 2008.

Departementet vurderede, at man ikke kunne dække hensættelsen fuldt ud ved brug af midler fra departementets akkumulerede overskud. Departementets vurdering var begrundet med henvisning til Finansministeriets cirkulære af 17. april 2008 om obligatorisk opsparing i staten for 2008. I cirkulæret er fastsat, at der under ét ikke kan foretages et nettoforbrug af overført overskud og videreførselsbeholdninger i 2008 på ministerområdets driftsrammer. Departementet vurderede videre, at driftsvirkningen af en fuld hensættelse, som følge af de gældende opsigelsesvarsler, ville medføre behov for afskedigelse af et betydeligt antal medarbejdere. Derfor besluttede departementet kun delvist at opfylde den manglende hensættelse til feriepenge ved at forøge hensættelsesbeløbet med 0,5 mio. kr. årligt over en 4-årig periode.

Rigsrevisionen tilkendegav, at der på baggrund af den hidtidige praksis og den dokumentation, der forelå, burde hensættes et større beløb.

391. Departementet har efterfølgende oplyst, at beslutningen i september 2008 om ikke fuldt ud at dække den manglende hensættelse blev suppleret med en beslutning om at udvise tilbageholdenhed med forbruget af bevillingen i den resterende del af året, bl.a. ved stillingsvakancer. Hensættelsen blev forøget med 1,7 mio. kr. ved udgangen af 2008, så hensættelsen ultimo 2008 udgjorde 7,2 mio. kr. Departementet vil afsætte de resterende midler i 2009.

392. Rigsrevisionen finder ikke, at hensættelser kan benyttes som budgettilpasning i tilfælde, hvor der fx som for departementet er tale om en presset økonomi. Det forhold, at departementet efterfølgende kunne hensætte et større beløb til feriepengeforpligtelsen end først antaget, ændrer ikke ved, at departementets håndtering af regnskabsposten ikke har været i overensstemmelse med det omkostningsbaserede regnskabsprincip.

Revision af løn ved Det Kongelige Teater og Kapel

393. Revisionen viste, at teatrets forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende og opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Teatrets forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne i videst muligt omfang var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

394. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at teatret havde fulgt op på hovedparten af de bemærkninger og anbefalinger, som Rigsrevisionen havde ved den forrige revision i 2007. Desuden lagde Rigsrevisionen vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at personalepolitikken generelt levede op til Finansministeriets retningslinjer. En stikprøvevis gennemgang viste, at lønudbetalingerne og personalesagerne generelt var veldokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler. Revisionen viste dog, at der ikke var foretaget afstemning af løn mellem Statens Lønssystem (SLS) og Navision Stat siden april 2007. Rigsrevisionen har efterfølgende konstateret, at dette ikke har resulteret i fejl i regnskabet. Teatret har oplyst, at der nu er etableret en procedure for regelmæssige afstemninger.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at teatret kun ansætter medarbejdere på individuelle vilkår, hvor funktionen ikke er omfattet af kollektivt fastsatte regler. Rigsrevisionen anbefalede desuden, at anciennitetsberegninger blev udarbejdet i umiddelbart sammenhæng med ansættelsen, så senere lønreguleringer blev undgået.

395. Teatret har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem.

Bevillingskontrol af § 21.23.01. Det Kongelige Teater og Kapel

396. Bevillingskontrollen viste, at Det Kongelige Teater fik et negativt resultat for 2008 på driftsbevillingen på 32,4 mio. kr., hvorved teatret fik et akkumuleret underskud på 23,3 mio. kr. Teatrets startkapital udgjorde 29,8 mio. kr.

397. Teatret oplyste i årsrapporten, at det akkumulerede underskud primært hidrørte fra omkostninger ved det nye skuespilhus, øgede omkostninger til vedligeholdelse og drift af teatrets huse samt stigende ejendomsskatter.

398. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af bevillingsreglerne, da det negative, overførte overskud var dækket af startkapitalen. Teatret har desuden oplyst, at man har iværksat en plan for at nedbringe det negative, overførte overskud.

Revision ved Det Kongelige Bibliotek

399. Ved den afsluttende årsrevision var det Rigsrevisionens samlede vurdering, at ledelsen i Det Kongelige Bibliotek på en tilfredsstillende måde havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet. Rigsrevisionen blev ved gennemgangen af årsrapporten ikke bekendt med forhold, der gav anledning til at konkludere, at oplysningerne om måloppstilling og målrapportering i årsrapporten ikke var dokumenterede og dækkende.

400. Den afsluttende årsrevision viste, at biblioteket havde redegjort for opfyldelsen af samtlige resultatmål. Årsrapportens beretningsdel indeholdt gode vurderinger af målopfyldelsen og de økonomiske resultater i sammenhæng, og den indhentede dokumentation var god og fuldstændig og underbyggede således årsrapportens konklusioner.

Revision af løn

401. Lønrevisionen viste, at Det Kongelige Biblioteks forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede meget tilfredsstillende og opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Det Kongelige Biblioteks forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

402. Rigsrevisionen lagde vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. En stikprøvevis gennemgang viste, at lønudbetalingerne og personalesagerne var veldokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler. Bibliotekets personale- og lønpolitikker levede op til Finansministeriets retningslinjer, ligesom forhandlinger om løn var formaliserede og veldokumenterede. Det var Rigsrevisionens vurdering, at bibliotekets overgang til elektronisk tidsregistrering er foregået sikkert og korrekt, ligesom biblioteket har etableret en fast og hensigtsmæssig budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

Revision af løn ved Ordrupgaard

403. Lønrevisionen viste, at Ordrupgaards forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende og opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Ordrupgaards forretningsgange og interne kontroller medvirkede således til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

404. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at Ordrupgaard havde fulgt op på hovedparten af de bemærkninger og anbefalinger, som Rigsrevisionen havde ved den forrige lønrevision i 2007. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen desuden vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. Området var dog sårbart på grund af afhængighed af en enkelt medarbejders kendskab til en række områder. En stikprøvevis gennemgang viste, at lønudbetalingerne og personalesagerne generelt var veldokumenterede, korrekte og i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, ligesom Ordrupgaard havde etableret en fast og hensigtsmæssig budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at Ny Løn for vagtfunktionærer blev implementeret snarest. Rigsrevisionen anbefalede desuden, at betaling for arbejde, herunder godtgørelse for merarbejde, skulle ske efter den overenskomst eller aftale, den ansatte var omfattet af.

405. Ordrupgaard har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem.

O. § 22. Kirkeministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM KIRKEMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Kirkeministeriets regnskab er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

406. Kirkeministeriet bestod i 2008 af departementet. Revisionen har endvidere omfattet folkekirkens fællesfond, hvis årsregnskab ikke indgår i statsregnskabet.

407. Kirkeministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 29.

Tabel 29. Kirkeministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	21
Øvrige driftsudgifter	36
Tilskud	689
Bruttoudgifter i alt	746
Bruttoindtægter	0

408. Kirkeministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 30.

Tabel 30. Kirkeministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	1
Omsætningsaktiver	45
Aktiver i alt	46
Egenkapital	÷17
Hensættelser	4
Langfristet gæld	0
Kortfristet gæld	59
Passiver i alt	46

b. Den udførte revision

409. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om Kirkeministeriet og folkekirkens fællesfond. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- revision af Kirkeministeriets departement
- revision af årsregnskab for folkekirkens fællesfond.

Revision af Kirkeministeriets departement

410. Rigsrevisionen har ved den afsluttende årsrevision vurderet, at departementet på en tilfredsstillende måde har sikret, at der er foretaget regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet. Rigsrevisionen anser derfor, at det aflagte regnskab er rigtigt, da der ikke ved gennemgangen af de modtagne svar og afstemninger er konstateret væsentlige fejl og mangler i departementets regnskab.

Revision af årsregnskab for folkekirkens fællesfond

411. Fællesfondens konsoliderede årsregnskab er udarbejdet på grundlag af årsregnskaberne for de enkelte stifter, Folkekirkens Administrative Fællesskab og Kirkeministeriets it-kontor.

Revisionsresultater

412. Revisionen viste, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller samlet set fungerede tilfredsstillende og generelt opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning. Forretningsgangene og de interne kontroller medvirkede således til at sikre, at årsregnskabet bliver rigtigt, og at dispositionerne i videst muligt omfang er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

413. Den afsluttende revision af stifterne viste, at der ikke i alle tilfælde var overensstemmelse mellem regnskabsoplysningerne i årsregnskaberne og bogføringen, ligesom der var regnskabsposter, som det ikke var muligt at få afstemt på tilfredsstillende vis. Afvigelserne havde dog ikke et omfang og en væsentlighed, så det påvirkede regnskabet rigtighed. Stifterne er opmærksomme herpå og har påbegyndt arbejdet med udarbejdelse af afstemninger for 2009.

414. Rigsrevisionen finder stifternes initiativer tilfredsstillende.

P. § 23. Miljøministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM MILJØMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Miljøministeriets regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

415. Miljøministeriet bestod i 2008 af i alt 10 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen samt Kort- og Matrikelstyrelsen.

416. Miljøministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 31.

Tabel 31. Miljøministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.101
Øvrige driftsudgifter	1.655
Tilskud	789
Bruttoudgifter i alt	3.545
Bruttoindtægter	1.451

417. Miljøministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 32.

Tabel 32. Miljøministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	1.788
Omsætningsaktiver	1.529
Aktiver i alt	3.317
Egenkapital	+69
Hensættelser	1.253
Langfristet gæld	1.249
Kortfristet gæld	884
Passiver i alt	3.317

b. Den udførte revision

418. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet, Skov- og Naturstyrelsen samt Miljøstyrelsen. Derudover har Rigsrevisionen gennemført 7 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- revision af løn ved Miljøministeriet
- revision af Skov- og Naturstyrelsens regnskab
- revision af Naturklagenævnets regnskab
- revision af Kort- og Matrikelstyrelsens regnskab.

Revision af løn ved Miljøministeriet

419. Lønrevisionen viste, at Miljøministeriets departements forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder samlet set ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Departementets forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke fuldt ud til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

Revisionsresultater

420. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at der var udarbejdet dækkende beskrivelser, men at de beskrevne forretningsgange på løn- og personaleområdet ikke blev fulgt i praksis. En stikprøvevis gennemgang viste, at manuelle beregninger ikke var dokumenteret på sagerne, og at variable ydelser i flere tilfælde blev udbetalt, uden at registreringsne var godkendte eller opdaterede. Den stikprøvevis gennemgang viste også, at der i flere tilfælde ikke var indhentet barselsrefusion. Derudover lagde Rigsrevisionen vægt på, at der i flere tilfælde var udbetalt store beløb for overarbejde, og det var på revisionstidspunktet i flere sager ikke muligt at dokumentere, hvornår timerne var optjent, eller om timerne efterfølgende blev nedskrevet, efter at udbetaling havde fundet sted.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at underskriftsbilagene blev opdateret, og at departementet løbende fulgte op på aftalen med det administrative fællesskab. Rigsrevisionen anbefalede videre, at departementet strammede op på procedurer i forbindelse med medarbejderes fratræden. Endelig anbefalede Rigsrevisionen, at lønsystemets automatik blev anvendt, så manuelle beregninger blev minimeret.

421. Rigsrevisionen har ved lønrevisionen i marts 2009 konstateret, at departementet har fulgt op på hovedparten af de bemærkninger og anbefalinger, der blev givet, og at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende.

Revision af Skov- og Naturstyrelsens regnskab

422. Revisionen viste, at Skov- og Naturstyrelsens egenkapital i årsrapporten afveg fra egenkapitalen i statsregnskabet med 9,3 mio. kr., hvilket blev omtalt i Skov- og Naturstyrelsens årsrapport for 2008. Som omtalt i Statsrevisorernes beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007, pkt. 533, var der samme afvigelse i 2007.

423. Skov- og Naturstyrelsen har oplyst, at fejlen efterfølgende er identificeret i 2009, og at rettelse er foretaget i september 2009.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Revision af Naturklagenævnets regnskab

424. Revisionen viste, at der ved en fejl ikke var blevet bogført en tolvtedelsrate af bevillingen, hvorved der var forskel mellem indtægten i statsregnskabets bevillingsafregning og årsrapportens indtægter. Forskellen var 4 mio. kr.

Klagenævnet har oplyst, at fejlen vil blive rettet i 2009. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Revision af Kort- og Matrikelstyrelsens regnskab

425. Kort- og Matrikelstyrelsen har i perioden 2007-2008 udført geodætiske opgaver i Qatar for et privat dansk firma mod vederlag.

426. Rigsrevisionen har undersøgt hjemmelsgrundlaget herfor. Styrelsen kan ifølge lov om Kort- og Matrikelstyrelsen, § 2, stk. 1, udføre opgaver i Danmark, Færøerne og Grønland samt ved visse internationale samarbejder.

Miljøministeriets departement og styrelsen har oplyst, at den pågældende opmålingsopgave er dækket af styrelsens generelle hjemmel til som statsvirksomhed at oppebære indtægter. Ministeriet og styrelsen har endvidere oplyst, at der i styrelsens budgetforudsætninger på forslag til finansloven for 2010 er tilføjet en bestemmelse om, at styrelsen som statsvirksomhed kan oppebære indtægter fra udlandet.

427. Det er Rigsrevisionens vurdering, at styrelsens konkrete aktivitet i Qatar ikke har den fornødne hjemmel i lovgivningen for Kort- og Matrikelstyrelsen, hvilket Rigsrevisionen finder uheldigt.

Rigsrevisionen vurderer, at budgetvejledningens regler om statsvirksomheder ikke er tilstrækkelige i den foreliggende situation.

428. Hvis Kort- og Matrikelstyrelsen fremover ønsker at udføre opgaver for private, som indebærer aktiviteter i udlandet, finder Rigsrevisionen, at der må skabes den fornødne materielle hjemmel hertil.

Q. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM MINISTERIET FOR FØDEVARER, LANDBRUG OG FISKERIS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris regnskab samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om FødevareErhvervs regnskab.

a. Baggrundsoplysninger

429. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) bestod i 2008 af i alt 5 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om FødevareErhverv, Fødevarestyrelsen, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet.

430. Fødevareministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 33.

Tabel 33. Fødevareministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	1.577
Øvrige driftsudgifter	1.383
Tilskud	9.898
Bruttoudgifter i alt	12.858
Bruttoindtægter	10.156

431. Fødevareministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 34.

Tabel 34. Fødevareministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	967
Omsætningsaktiver	3.198
Aktiver i alt	4.165
Egenkapital	+986
Hensættelser	3.506
Langfristet gæld	576
Kortfristet gæld	1.069
Passiver i alt	4.165

b. Den udførte revision

432. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet, Fødevarestyrelsen, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om FødevareErhverv. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- supplerende oplysning om FødevareErhvervs regnskab
- revision af it i Fødevareministeriet
- revision ved Fødevarestyrelsen.

Supplerende oplysning om FødevareErhvervs regnskab

433. På FødevareErhvervs område har Europa-Kommissionen inden for de seneste år rejst en række sager med risiko for underkendelse af udbetalt støtte for et samlet beløb på over 1 mia. kr. De 3 beløbsmæssigt mest betydningsfulde sager vedrører hektarstøtteordningen, kontrol af krydsoverensstemmelse og markbloksystemet. Indtil nu foreligger en underkendelse vedrørende hektarstøtten på 750 mio. kr. De danske myndigheder er ikke enig i underkendelsen og har indbragt sagen for EF-domstolen.

434. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har gode argumenter for forvaltningen på området. Rigsrevisionen finder det på den baggrund berettiget at indbringe sagen for EF-domstolen med henblik på domstolens vurdering af underkendelsen, jf. omtalen i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark for 2008.

Revision af it i Fødevareministeriet

435. It-revisionen ved departementet viste, at de generelle kontroller inden for de undersøgte områder var meget tilfredsstillende, idet gennemgangen gav en begrundet overbevisning om en velorganiseret og systematisk styring på it-området.

436. Revisionen viste, at departementets tilsyn blev varetaget systematisk både på formelle statusmøder med de enkelte virksomheder og mere uformelt i arbejdsgrupper. Desuden blev samarbejdsaftaler med driftscetret og eksterne leverandører systematisk fulgt op. Arbejdet med it-sikkerheden var ledelsesforankret, og it-sikkerhedspolitikken var dækkende i forhold

til departementets behov. Endelig var beredskabsplanen testet i samarbejde med driftscentret.

Revision ved Fødearestyrelsen

437. Den løbende årsrevision viste, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller samlet set var tilfredsstillende og generelt opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig forvaltning, og dermed medvirkede til at sikre regnskabets rigtighed.

438. Ved revisionen af løn- og personaleforvaltningen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, og at løn- og personaleadministrationen foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. Det var videre Rigsrevisionens vurdering, at dispositionerne samlet set var i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love mv.

439. It-revisionen viste, at de generelle kontroller inden for de undersøgte områder samlet set var tilfredsstillende. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at styrelsen havde styrket dialogen og rapporteringen til ledelsen, at risikovurderingen og it-sikkerhedspolitikkerne i al væsentlighed var udarbejdet og implementeret, at it-strategien blev udmøntet i projekter, og at der jævnligt blev holdt strategimøder med departementet.

440. Den afsluttende årsrevision viste, at styrelsen på en tilfredsstillende måde havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet. Rigsrevisionen vurderede, at det aflagte regnskab var rigtigt, da der ved gennemgangen af de modtagne svar og afstemninger ikke blev konstateret væsentlige fejl og mangler i styrelsens regnskab.

441. Rigsrevisionen vurderede ved gennemgangen af årsrapporten, at målene var styringsrelevante, da der var sammenhæng i styringskæden fra styrelsens overordnede mission og vision til de konkrete resultatmål. Styrelsen havde for de ikke-opfyldte eller delvist opfyldte mål udført realistiske og selvkritiske analyser. Styrelsen havde i årsrapporten afgivet tilfredsstillende regnskabsmæssige forklaringer for konstaterede afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal.

R. § 28. Transportministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM TRANSPORTMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen har taget forbehold vedrørende Vejdirektoratets regnskab. Rigsrevisionen fandt, at Vejdirektoratets regnskab ikke var rigtigt.

Rigsrevisionen har taget forbehold vedrørende Naviairs regnskab. Forbeholdet vedrører usikkerheder omkring værdiansættelse, levetider og afskrivninger på Naviairs anlægsaktiver, hvilket kan have væsentlig indflydelse på balancen og afledte driftsposter. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at fastsætte det fulde beløbsmæssige omfang.

Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriets regnskab – bortset fra det i forbeholdene anførte – samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger om regnskaberne for departementet og Naviair.

a. Baggrundsoplysninger

442. Transportministeriet bestod i 2008 af i alt 13 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig bl.a. om Vejdirektoratet, Statens Luftfartsvæsen, Flyvesikringstjenesten (Naviair) og Banedanmark. Revisionen har endvidere omfattet en del virksomheder, hvis regnskaber ikke indgår i statsregnskabet.

443. Transportministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 35.

Tabel 35. Transportministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	2.425
Øvrige driftsudgifter	9.470
Tilskud	4.688
Bruttoudgifter i alt	16.583
Bruttoindtægter	5.402

444. Transportministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 36.

Tabel 36. Transportministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	114.592
Omsætningsaktiver	2.218
Aktiver i alt	116.810
Egenkapital	112.158
Hensættelser	653
Langfristet gæld	1.890
Kortfristet gæld	2.109
Passiver i alt	116.810

b. Den udførte revision

445. Rigsrevisionen har afgivet 4 erklæringer på ministerområdet. Erklæringen om Bane-danmark var uden forbehold eller supplerende oplysninger, mens revisionerne af Vejdirek-toratet og Naviair gav anledning til forbehold. Rigsrevisionen afgav supplerende oplysning-er i forbindelse med revisionen af Naviair og departementet. Derudover har Rigsrevisio-nen gennemført 9 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner frem-går af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisions-resultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Om-talen omfatter:

- forbehold for Vejdirektoratets regnskab
- forbehold for og supplerende oplysninger om Naviairs regnskab
- opfølgning på udestående forhold vedrørende Naviairs regnskab for 2007
- supplerende oplysning om Transportministeriets regnskab
- revision af Statens Luftfartsvæsen
- revision af Banedanmark.

Forbehold for Vejdirektoratets regnskab

Rigsrevisionens erklæring

446. Revisionen har givet anledning til forbehold, idet Rigsrevisionen fandt, at Vejdirekto-rats regnskab ikke var rigtigt. Vejdirektoratet havde ikke sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt. Revisionen viste, at dette har medført, at Vejdirektoratets regnskab indeholder væsentlige fejl. Der er samlet set i revisionen konstateret fejl på min. 57 mio. kr. (brutto) i resultatopgørelsen for 2008 for det omkostningsbaserede regnskab, hvilket giver en nettopåvirkning på ca. 35 mio. kr. på årets resultat. Ud af de samlede ordinære driftsomkostninger for 2008 er der tale om nettofejl for ca. 3 %. De konstaterede fejl har endvidere betydning for værdien af aktiver og passiver. I balancen vedrørende de udgiftsbaserede hovedkonti var værdien af infrastruktur og igangværende arbejder ikke opgjort korrekt i Statens Koncernsystem (SKS). Der var en difference på 1,32 mia. kr. i værdien af igangværende arbejder mellem SAP og SKS, og vær-diansættelsen af infrastruktur var ikke opgjort efter de fastlagte principper i åbningsbalancen, hvilket betød, at den bogførte værdi af infrastruktur var 9,6 mia. kr. for høj i SKS og SAP.

På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion om revisionen af Vejdirektoratets regnskab:

- Regnskabet er, som følge af det i forbeholdet anførte, ikke rigtigt.
- Der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende.
- Rigsrevisionen er ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Revisionsresultater

447. Vejdirektoratet havde på grund af manglende interne kontroller ved årsafslutningen ved en fejl reguleret hensættelser for samlet set 24,3 mio. kr., hvilket betød en ekstra indtægt i regnskabet for 2008 på 24,3 mio. kr. Herudover havde Vejdirektoratet ændret regnskabspraksis for hensættelser til skyldigt overarbejde uden at have hjemmel hertil samt uden at forelægge dette for departementet og Økonomistyrelsen. Ændringen i regnskabspraksis betød en ekstra indtægt i regnskabet på 7,7 mio. kr.

448. Rigsrevisionen fandt, at de opståede fejl er resultatet af manglende løbende regnskabsmæssige kontroller, og at de forretningsgange, som skal understøtte et rigtigt regnskab, er for svage i Vejdirektoratet. Rigsrevisionen anbefaler, at Vejdirektoratet styrker de interne kontroller og forretningsgange på området, herunder kvalitetssikringen af regnskabet samt det ledelsesmæssige fokus på forvaltningen af regnskabsområdet.

449. Rigsrevisionen foretog i forbindelse med den afsluttende årsrevision af 2008 en opfølgning på bemærkningerne fra den afsluttende revision af 2007, hvor der blev konstateret differencer mellem SAP og SKS i værdien af infrastruktur og igangværende arbejder, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 218, pkt. 40.

450. Den afsluttende årsrevision af 2008 viste, at der stadig var væsentlige differencer mellem SAP og SKS i det udgiftsbaserede regnskab på 1,32 mia. kr. i værdien af igangværende arbejder, ligesom Vejdirektoratet havde foretaget rettelser i SKS på anlæg og egenkapital for mere end 2,6 mia. kr. uden at orientere departementet og Økonomistyrelsen.

451. Revisionen viste endvidere, at de i åbningsbalancen fastsatte principper for værdiansættelse af infrastruktur ikke var fulgt, hvilket betyder, at den bogførte værdi af infrastruktur i SKS og SAP er ca. 9,6 mia. kr. for høj. Herudover havde Vejdirektoratet ikke ajourført sin regnskabspraksis for fastsættelse af levetider på anlægsaktiver siden 2004, hvor Vejdirektoratet deltog som pilotinstitution for omkostningsbaserede regnskaber. Dette betød, at Vejdirektoratet fra 2005 ikke har fulgt statens regler for fastsættelse af levetider på anlægsaktiver, idet disse blev ændret i forbindelse med omkostningsreformen i 2005.

452. Vejdirektoratet har taget Rigsrevisionens vurdering til efterretning og har igangsat en lang række initiativer under projektet "Aldrig igen", der skal sikre en korrekt regnskabsaflæggelse for 2009.

Rigsrevisionen finder initiativerne nødvendige og forventer, at initiativerne vil medføre en forbedret regnskabsaflæggelse for 2009.

Forbehold for og supplerende oplysninger om Naviair

Rigsrevisionens erklæring

453. Revisionen har givet anledning til forbehold, idet Rigsrevisionen vurderer, at der er usikkerheder omkring værdiansættelse, levetider og afskrivninger på Naviairs anlægsaktiver, hvilket kan have væsentlig indflydelse på balancen og afledte driftsposter. Revisionen har vist, at Naviairs forretningsgange og interne kontroller i forvaltningen af anlægsaktiver på væsentlige områder afveg fra statens regler i perioden 2006-2008. Grundregistreringerne i anlægskartoteket har ikke været tilrettelagt med henblik på at sikre entydig identifikation, korrekt værdiansættelse og fastsættelse af levetider. Der er medtaget udgifter til vedligeholdelse på regnskabsposter for anlægsaktiver, og der er ikke foretaget adskillelse og korrekt værdiansættelse af delaktiver med forskellige levetider, der er resultat af udviklingsprojekter/igangværende arbejder. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at fastsætte det fulde beløbsmæssige omfang.

På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion om revisionen af Naviairs regnskab:

- Regnskabet er – bortset fra det i forbeholdet anførte vedrørende anlægsaktiverne – rigtigt.
- Der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.
- Rigsrevisionen er ved gennemgangen af årsrapporten ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at oplysningerne om mål og resultater i årsrapporten ikke er dokumenterede og dækkende.
- Rigsrevisionen er ved den udførte forvaltningsrevision ikke blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på de områder, Rigsrevisionen har undersøgt, ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Supplerende oplysninger

454. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med revisionen, at Naviair i årsrapporten har undladt at oplyse, at Naviairs regnskabspraksis vedrørende klassifikation og levetider på anlægsaktiver blev ændret i 2008. Levetiden for flere anlæg ændres fra 15 til 10-20 år samt 6 år for hardware på ATM-systemer. Økonomistyrelsens godkendelse heraf blev opnået i 2009. På baggrund af den ændrede regnskabspraksis blev der netto tilbageført afskrivninger i 2008, svarende til en omkostningsreduktion på 13,3 mio. kr. i regnskabet for 2008 i forhold til, hvad det ville have været ved uændret regnskabspraksis.

Naviair er enig i, at ændringen i regnskabspraksis burde have været kommenteret i årsrapporten.

Rigsrevisionens undersøgelse af køb af konsulenttydelser viste, at der ikke i Naviair var udmeldt klare retningslinjer og procedurer for området. For de gennemgåede kontrakter kunne Naviair ikke dokumentere, at den bedste og billigste løsning var valgt, ligesom nogle af kontrakterne ikke var tidsafgrænsede eller manglede en klar beskrivelse af den ydelse, der skulle leveres. I forbindelse med leverede konsulenttydelser vedrørende Navigate-projektet (SAP/turnus) var der eksempler på, at der ikke løbende var fulgt op på, hvorvidt den leverede ydelse svarede til det forventede, ligesom der for samme projekt manglede et tilstrækkeligt kontraktgrundlag for konsulentudgifterne afholdt i 2008. De manglende retningslinjer og procedurer, kombineret med en utilstrækkelig opfølgning på de leverede ydelser, indebærer efter Rigsrevisionens vurdering en risiko for, at forvaltningen af køb af konsulenttydelser ikke bliver varetaget på en tilstrækkelig omkostningsbevidst måde.

Naviair vil indarbejde Rigsrevisionens anbefalinger på området i arbejdet med ajourføring af regnskabsinstrukser og -vejledninger.

Revisionsresultater

455. Naviair havde med Økonomistyrelsens efterfølgende godkendelse af anvendt regnskabspraksis ændret levetiderne på flere anlægsaktiver, herunder CASIMO-/DATMAS-anlæg. Efter Rigsrevisionens vurdering blev der ved ændringen af levetider ikke i tilstrækkelig grad taget højde for, om de enkelte bestanddele på et anlæg havde samme levetid.

456. Naviair havde inden udgangen af 2008 påbegyndt skrotning af anlæg, der åbenlyst ikke længere var i brug, samt foretaget en gennemgang af aktiveret øvrig drift i perioden 2006-2008, hvilket medførte 8 mio. kr. i øgede udgifter i regnskabet for 2008.

457. Herudover konstaterede Rigsrevisionen, at der i forhold til tidligere regnskabsår var sket forbedringer i Naviairs regnskabsaflæggelse for 2008 for så vidt angår gennemførelsen af generelle regnskabsmæssige afstemninger og periodisering af udgifter/indtægter samt rettelse af fejl fra tidligere regnskabsår, hvilket Rigsrevisionen vurderede som tilfredsstillende.

458. Ved den løbende årsrevision bemærkede Rigsrevisionen, at Naviair i 2008 havde indført nye, forbedrede procedurer for løbende afstemninger samt igangsat en række initiativer med henblik på at styrke de interne forretningsgange og kontroller.

Revision af løn

459. Lønrevisionen viste, at Naviairs forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke fuldt ud opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Naviairs forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke fuldt ud til at sikre, at regnskabet i videst muligt omfang blev rigtigt, og at dispositionerne var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

460. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af opgaverne var hensigtsmæssig, men at løn- og personaleadministrationen ikke fuldt ud foregik sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. Regnskabsinstruksens beskrivelser af forretningsgange og interne kontroller på løn- og personaleområdet svarede på flere punkter ikke til de faktiske forretningsgange. Rigsrevisionen konstaterede, at der ikke blev konteret i henhold til statens kontoplan, hvorfor afstemningen mellem SLS og SKS viste en række differencer.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at Naviair etablerede forretningsgange, der sikrede, at ingen medarbejdere havde den fulde råderet over lønssystemet, ligesom Naviair fremover burde kontere i henhold til statens kontoplan.

Opfølgning på udestående forhold vedrørende Naviairs regnskab for 2007

461. Rigsrevisionen har undersøgt, om Naviair har foretaget en dækkende opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger til Naviairs regnskab for 2007, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 218-219, pkt. 44.

462. Rigsrevisionen har gennemgået Naviairs rettelser i 2008 som følge af for tidlig aktivering af CASIMO-anlæg i regnskabet for 2007. Driftseffekten for 2008 er oplyst og kommenteret i årsrapporten.

463. Rigsrevisionen har konstateret, at Naviair i regnskabet for 2008 har foretaget rettelse af "hensættelse vedrørende bevillingskorrektion" på 3,3 mio. kr., som er indtægtsført på kontoen for andre driftsindtægter. Der er oplyst herom i årsrapporten.

464. Rigsrevisionen har gennemgået Naviairs dokumentation for rettelseskontiinger som følge af konstaterede differencer mellem SAP og SKS i regnskabet for 2007 samt undersøgt, om der var overensstemmelse mellem regnskabet for 2008 i SAP og SKS, herunder om Naviair har foretaget de fornødne afstemninger ved regnskabsaflæggelsen for 2008.

465. Naviair har færdiggjort et større udredningsarbejde og foretaget rettelsesposter i 2008, så der er etableret overensstemmelse mellem SAP og SKS. Effekten heraf på årets driftsresultat for 2008 har været en merudgift på 3,4 mio. kr., som også er oplyst i årsrapporten for 2008.

466. I forbindelse med gennemgangen af afstemningen mellem anlægskartoteket i SAP og SKS for 2008 konstaterede Rigsrevisionen dog, at udviklingsprojekter/igangværende arbejder i SKS er 142,3 mio. kr., mens samme anlægsklasse i anlægskartoteket i SAP er opført til 133,6 mio. kr. Differencen på 8,7 mio. kr. findes dog med modsatrettet fortegn på anlægsklassen for it-udstyr, så der totalt set er overensstemmelse. Naviair har korrigeret fejlen i 2009.

De konstaterede væsentlige fejl og mangler i regnskabet for 2007 er således rettet i regnskabet for 2008. Rettelsernes betydning for takstfastsættelsen, som lufthavnsbrugerne skal betale, vil først blive korrigeret i 2010. Naviair arbejder endvidere fortsat med opdatering af regnskabsinstruksen og forventer, at en fuldstændig regnskabsinstruks vil blive udarbejdet i 2009.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Naviair har foretaget en dækkende opfølgning på bemærkningerne fra revisionen af regnskabet for 2007.

Supplerende oplysning om Transportministeriets regnskab

467. Rigsrevisionen skal supplerende oplyse, at der i departementets regnskab bl.a. manglede oplysning om ejerskab af værdipapirer og kapitalandele.

Revisionen af det udgiftsbaserede regnskab viste, at Transportministeriets ejerandele af Udviklingsselskabet By & Havn I/S og Metroselskabet I/S ikke fremgår af ministeriets bogføring eller af statsregnskabet. Ministeriets ejerandele af By & Havn I/S og Metroselskabet I/S er henholdsvis 45 % og 41,7 %, der i åbningsbalancen pr. 1. januar 2007 er opgjort til henholdsvis 202 mio. kr. og 4.275 mio. kr. Endvidere står Københavns Havn A/S opført med 500 mio. kr., selv om selskabet ophørte med at eksistere i 2007.

468. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der på statens område ikke er en helt entydig fortolkning af regelsættet for værdiansættelse af værdipapirer og kapitalandele på det udgiftsbaserede område.

469. Departementet oplyste, at man har kontaktet Økonomistyrelsen og Finansministeriet for at få fastlagt værdiansættelsen af ministeriets selskaber i statsregnskabet, samt at ministeriet fremadrettet vil indføre en procedure, som sikrer en aktiv stillingtagen til departementets beholdning af værdipapirer og kapitalandele.

Økonomistyrelsen tilkendegav, at det efter de nugældende regler alene er de faktiske købs- og salgstransaktioner, der skal registreres, og at der i det beskrevne tilfælde alene skal ske ændring af navn og ejerandele. Økonomistyrelsen finder det hensigtsmæssigt at se nærmere på det gældende regelsæt for at afdække, om der er behov for at ændre retningslinjer og regler inden for området, herunder hvorvidt – og i givet fald hvordan – værdiregulering af indskudt kapital skal håndteres.

Rigsrevisionen finder departementets og Økonomistyrelsens initiativer tilfredsstillende.

Revision af løn

470. Departementets forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder fungerede ikke helt tilfredsstillende på lønområdet og opfyldte dermed ikke fuldt ud de krav, der kan stilles til en god og pålidelig løn- og personaleforvaltning. Departementets forretningsgange og interne kontroller medvirkede således ikke fuldt ud til at sikre, at regnskabet blev rigtigt, og at dispositionerne i videst muligt omfang var i overensstemmelse med love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

471. Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen især vægt på, at den organisatoriske tilrettelæggelse af løn- og personaleopgaver var hensigtsmæssig, men at lønadministrationen ikke foretog helt sikkert og med de nødvendige personadskilte kontroller. Forretningsgangene for udbetaling af særlige ydelser var ikke i alle tilfælde hensigtsmæssigt tilrettelagt. Derudover har Rigsrevisionen lagt vægt på, at ferielovens og ferieaftalens bestemmelser om udbetaling af akkumulerede feriedage og særlige feriedage ikke i alle tilfælde blev fulgt. Endelig var det Rigsrevisionens vurdering, at forhandlinger om løn var formaliserede og veldokumenterede, ligesom der var etableret en formaliseret og hensigtsmæssig budgetopfølgningsprocedure på lønområdet.

Rigsrevisionen anbefalede, at der blev udarbejdet retningslinjer med henblik på at sikre en ensartet aflønning af kommissionsmedlemmer, og at departementet etablerede forretningsgange, der sikrede, at medarbejdere i departementet, som også arbejder for kommissionerne, ikke fik betaling fra begge steder samtidig.

472. Departementet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem.

Revision af Statens Luftfartsvæsen

473. Rigsrevisionen har undersøgt, om Statens Luftfartsvæsen (SLV) har foretaget en dækkende opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger fra revisionen af SLV's regnskab for 2007, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 218, pkt. 42.

Revisionsresultater

474. Revisionen viste, at der på delregnskab 606 Vagar Lufthavn, efter overdragelse til Færøernes landsstyre den 1. maj 2007, fortsat optrådte beløb på balancekontiene. SLV har oplyst, at balancekontiene vil være gennemgået og udlignet senest med udgangen af 2009.

475. Rigsrevisionen konstaterede ved gennemgangen af debitorerne, at der var væsentlige åbentstående poster, der havde været forfaldne i mere end 2 måneder, på ca. 6,3 mio. kr. ud af en samlet debitormasse på ca. 27,2 mio. kr. (eller ca. 23 %). SLV har oplyst, at der siden overgangen af regnskabsføringen til Koncentra ikke regelmæssigt havde været foretaget rykkerkørsler på SLV's samlede debitormasse. SLV forventer, at der ved overgangen til Økonomiservicecentret (ØSC) vil blive genoptaget regelmæssige rykkerkørsler på SLV's samlede debitormasse.

476. Revisionen viste desuden, at der i lighed med den afsluttende revision af SLV's regnskab for 2007 optrådte en difference mellem den opgjorte egenkapital i årsrapporten og i SKS. Den samlede difference mellem egenkapitalen i SLV's årsrapport og SKS er på 5,7 mio. kr. – 2,3 mio. kr. af differencen er opstået i 2007, mens 3,4 mio. kr. er opstået i 2008. SLV oplyser, at man vil tage kontakt til departementet med henblik på at få korrigeret differencen, og forventer, at differencen korrigeres inden udgangen af 2009.

477. Rigsrevisionen vurderede, at SLV ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger, inden regnskabet for 2008 blev godkendt. Rigsrevisionen vurderede, at regnskabsaflæggelsen var præget af flere fejl og manglende omhyggelighed på en række områder, hvilket indikerer, at der er svagheder i kontrolmiljøet.

478. Rigsrevisionen finder også, at SLV ikke har foretaget en fuldstændig opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger fra revisionen af regnskabet for 2007, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 218, pkt. 42. Rigsrevisionen konstaterede stadig et udestående i forhold til debitorerne og egenkapitalen.

479. Rigsrevisionen forventer, at SLV vil følge op på disse forhold.

Revision af Banedanmark

480. Banedanmark omfatter områderne "Entreprise", "Infrastruktur" og "Ikke-infrastruktur". "Infrastruktur" vedrører særligt Banedanmarks spor, broer, køreledninger mv., og "Entreprise" er entreprenørvirksomheden.

Banedanmark er omfattet af en § 9-aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og at Rigsrevisionen kan støtte sin revision af Banedanmarks regnskab på den interne revisions arbejde. I den samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har udført, revisioner udført i samarbejde med den interne revision samt resultaterne fra den interne revisions revisioner.

481. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger samt revisionsberetning til Banedanmarks bestyrelse og Transportministeriets departement.

482. Banedanmark har i sin regnskabserklæring i årsrapporten om Banedanmarks infrastrukturaktiver oplyst, at infrastrukturbalancen er udgået, og at en fuldstændig og reviderbar balance pr. 1. januar 2009 er under udarbejdelse.

Rigsrevisionen har i samarbejde med den interne revision revideret Banedanmarks infrastrukturaktiver pr. 1. januar 2009, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 218, pkt. 39. Revisionen omfatter infrastrukturaktiver for i alt 32.793 mio. kr. Det er Rigsrevisionens vurdering, at opgørelsen af Banedanmarks infrastrukturaktiver giver et rigtigt billede af infrastrukturaktiverne pr. 1. januar 2009 i overensstemmelse med den af Økonominstyrelsen godkendte regnskabspraksis på området.

Revisionsresultater

483. Den løbende årsrevision viste, at både Infrastruktur og Entreprise i det væsentligste har forretningsgange og interne kontroller, der sikrer en korrekt bogføring, som kan danne grundlag for udarbejdelse af en retvisende årsrapport. Der er dog fortsat områder, hvor den økonomiske forvaltning kan forbedres.

484. Den afsluttende årsrevision viste, at Banedanmark i mange tilfælde havde overskredet betalingsfristen på fakturaer fra Entreprise. Banedanmark er derfor som noget nyt pålagt betaling af morarenter af Entreprise, svarende til 7,5 mio. kr. i 2008. Forsinkelsen havde påført Banedanmark en nettorenteudgift på 3,8 mio. kr. og Entreprise en tilsvarende nettorenteindtægt.

Resultatet for 2008 var påvirket af rettelser af for meget opkrævet husleje hos Entreprise i perioden 2006-2008. Rettelsen påvirkede Banedanmarks resultat negativt med 2,8 mio. kr. og Entreprises resultat positivt med samme beløb. Det samme gjorde sig gældende i 2007 og 2008 for medarbejdere med frikort til DSB. Forkert omkostningsfordeling medførte i dette tilfælde en merudgift for Banedanmark på 2,7 mio. kr. og en tilsvarende for lille udgift i statsregnskabet for Entreprise.

485. Revisionen viste desuden for Entreprise, at den hensatte rådighedsløn til fratrådte tjenestemænd først blev reguleret, efter at resultatet for Entreprise var blevet afleveret til statsregnskabet. Resultatet i årsrapporten blev således 5,9 mio. kr. bedre end statsregnskabets resultat. I årsrapporten for 2008 blev der foretaget den modsatte rettelse, som medførte, at statsregnskabets resultat blev formindsket med 5,9 mio. kr.

Forskellen mellem Entreprises realiserede resultat for 2008 før ekstraordinære poster og det budgetterede resultat var ca. 50 mio. kr. i negativ afvigelse, trods en positiv afvigelse i dækningsbidraget på 20 mio. kr. Forklaringen skulle findes i en stigning på 97 mio. kr. i kapacitetsomkostningerne til i alt 264 mio. kr. Ifølge årsrapporten skyldtes udviklingen en for lav kapacitetsudnyttelse, flere ansatte, store engangsudgifter og en større anvendelse af underleverandører.

S. § 29. Klima- og Energiministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OM KLIMA- OG ENERGIMINISTERIETS REGNSKAB

Rigsrevisionen vurderer, at Klima- og Energiministeriets regnskab, bortset fra Elsparefondens regnskab, samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

a. Baggrundsoplysninger

486. Klima- og Energiministeriet bestod i 2008 af i alt 7 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Energistyrelsen, Energiklagenævnet, Enhed til administration af fonden for statsdeltagelse i kulbrintelicenser (Nordsøenheden), Elsparefonden, Danmarks Meteorologiske Institut samt De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

487. Klima- og Energiministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008 fremgår af tabel 37.

Tabel 37. Klima- og Energiministeriets bruttoudgifter og -indtægter i 2008

	Mio. kr.
Lønudgifter	496
Øvrige driftsudgifter	755
Tilskud	638
Bruttoudgifter i alt	1.889
Bruttoindtægter	14.053

488. Klima- og Energiministeriets aktiver og passiver ultimo 2008 fremgår af tabel 38.

Tabel 38. Klima- og Energiministeriets aktiver og passiver ultimo 2008

	Mio. kr.
Anlægsaktiver	209
Omsætningsaktiver	451
Aktiver i alt	660
Egenkapital	+973
Hensættelser	1.217
Langfristet gæld	124
Kortfristet gæld	292
Passiver i alt	660

b. Den udførte revision

489. Rigsrevisionen har afgivet erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger om departementet. Desuden har Rigsrevisionen gennemført 6 revisioner uden erklæring. En oversigt over de udførte revisioner fremgår af bilag 1.

I det følgende omtales udvalgte revisionsresultater, som sammen med de øvrige revisionsresultater danner baggrund for Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdet. Omtalen omfatter:

- revision af Klima- og Energiministeriets regnskab
- revision af Elsparefondens regnskab.

Revision af Klima- og Energiministeriet regnskab

490. Rigsrevisionen vurderede ved den løbende årsrevision i december 2008, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende. Revisionen viste dog, at departementets forvaltning af repræsentationsudgifter og tjenesterejser ikke var helt tilfredsstillende, idet der blev konstateret mange fejl og mangler i de gennemgåede bilag. Rigsrevisionen vurderede, at departementet burde stramme op på procedurerne for håndtering af rejser, og anbefalede, at departementet udarbejdede retningslinjer for afholdelse af repræsentationsudgifter. Fejlene havde dog ikke et omfang, der påvirkede regnskabets rigtighed.

491. I forbindelse med den afsluttende årsrevision har Rigsrevisionen vurderet, at departementet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at der var etableret forretningsgange og foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger, inden regnskabet blev godkendt. Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende. De manglende afstemninger indebærer en risiko for, at aktiver og passiver ikke er opgjort korrekt. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid ikke ved revisionen væsentlige fejl og mangler i departementets regnskab, og Rigsrevisionen har afgivet en erklæring uden forbehold eller supplerende oplysninger for departementet.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at 2008 har været et opstartsår for departementet, idet ministeriet blev oprettet ultimo 2007, og at regnskabsforvaltningen har været påvirket heraf.

Revisionsresultater

492. Rigsrevisionens bemærkninger ved den afsluttende årsrevision vedrørte bl.a., at departementets opgørelse af skyldigt overarbejde for 2008 ikke var korrekt, idet der ikke i regnskabet var foretaget hensættelse til opsparet fleks. Desuden var opgørelsen baseret på en budgetteret gennemsnitsløn for samtlige personalegrupper i stedet for en gennemsnitlig standardlønsats pr. personalegruppe som foreskrevet i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV). Endvidere forelå der ikke på revisionstidspunktet faste forretningsgange for metoden til opgørelse af fleks og afspadsering. Departementet har efter revisionens afslutning oplyst, at nye beregninger viser, at skyldigt overarbejde burde have været 0,8 mio. kr. højere i regnskabet end det oprindeligt hensatte beløb på 0,5 mio. kr. Der burde således have været hensat 1,3 mio. kr.

493. Revisionen viste endvidere, at departementet ikke i 2008 havde faste procedurer for den regnskabsmæssige håndtering af refusioner, som derfor ikke løbende er blevet registreret i regnskabet som et tilgodehavende. Dette betyder, at der i regnskabet for 2008 mangler en indtægt for disse refusioner samt et tilsvarende tilgodehavende i størrelsesordenen 0,2 - 0,3 mio. kr.

494. Departementet havde ikke haft en ensartet håndtering af modtagne aktiver og passiver i åbningsbalancen. Dette betød bl.a., at overtagne skyldige feriepenge fra andre ministerområder ved oprettelsen af ministeriet var bogført forkert, levetider for overtagne aktiver var ikke fastsat ensartet, og overtagne tilgodehavender (refusioner) kunne ikke specificeres, ligesom det var uvist, hvorvidt disse likviditetsmæssigt var udlignet.

495. Endelig havde departementet ikke godkendt regnskabet i Statens Koncernsystem (SKS) i 2008 i henhold til bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv.

496. Departementet har oplyst, at der i 2009 er igangsat en række initiativer til at etablere forretningsgange og procedurer på regnskabsområdet. Rigsrevisionen finder initiativerne nødvendige og forventer, at dette vil medføre en forbedret regnskabsforvaltning i departementet.

Revision af Elsparefondens regnskab

497. Rigsrevisionen har revideret Elsparefondens regnskab for 2008. På baggrund af den udførte revision har Rigsrevisionen vurderet, at Elsparefonden ikke har sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Revisionen viste, at Elsparefondens regnskab indeholder væsentlige fejl og ikke giver et rigtigt billede af Elsparefondens økonomiske situation.

Revisionsresultater

498. Rigsrevisionens konklusion på den udførte revision er bl.a. baseret på, at Elsparefonden ikke har fulgt statens regler for aktivering af udviklingsprojekter. Rigsrevisionen vurderede på baggrund af oplysninger fra Elsparefonden, at udgifter for ca. 3 mio. kr. til udvikling af Elsparefondens hjemmeside burde have været aktiveret. Dette har påvirket regnskabet negativt med ca. 3 mio. kr.

499. Elsparefonden har ikke foretaget likviditetsflytninger i overensstemmelse med "Vejledning om selvstændig likviditet" og har således ikke fulgt statens regler på området. Dette indebærer en risiko for, at rentetilskrivningerne ikke har været korrekte.

500. Revisionen viste, at Elsparefonden ikke har foretaget afstemninger i forbindelse med årsafslutningen, der bl.a. skulle sikre, at der ikke var differencer mellem Navision og SKS, mellem finansieringskonti i Navision og opgørelser i Danske Bank samt mellem anlægskartotek og anlægsværdier i Navisions balance. Afstemningerne ville have vist, at der var betydelige uoverensstemmelser mellem bogføringer i Navision og Danske Banks opgørelser. Fx var der en difference mellem finansieringskontoen FF7 i Navision og i Danske Bank på

168,5 mio. kr., som Elsparefonden ikke umiddelbart var i stand til at redegøre for. Afstemninger ville ligeledes have vist, at saldo på anlægsaktiver i Navision ikke stemte med anlægskartoteket.

501. Elsparefonden og ministeriet har oplyst, at man har taget initiativ til at rette op på de konstaterede fejl. Ministeriet vil fremadrettet sikre, at der bliver iværksat de nødvendige tiltag med henblik på at rette op på tidligere fejl og manglende procedurer i udarbejdelsen af Elsparefondens regnskab. Elsparefonden har indgået en kontrakt med et eksternt konsulentfirma, der vil assistere i forbindelse med udarbejdelsen af regnskabet for 2009. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

IV. Udvalgte emner

A. Status for implementeringen af Økonomiservicecentret (ØSC)

Regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance besluttede i forbindelse med aftalen om finansloven for 2008 at etablere 2 administrative servicecentre i staten: Økonomiservicecentret (ØSC) og Statens It. Etableringen af ØSC berører størstedelen af de statslige virksomheder. Dette tværgående bidrag handler om ØSC.

Formålet med oprettelsen af ØSC var at effektivisere den statslige administration ved at flytte en række af virksomhedernes opgaver på løn-, refusions-, bogholderi-, regnskabs- og rejseområdet over til servicecentret.

Rigsrevisionen skal slå fast, at ansvaret for regnskabet og økonomistyringen forbliver i virksomhederne. Virksomhederne skal derfor sikre kvaliteten af leverancerne til ØSC, ligesom det er afgørende, at virksomhederne foretager en økonomifaglig opfølgning på det materiale, de modtager fra ØSC, så de fortsat kan leve op til kontrolansvaret på regnskabsområdet efter overdragelsen af opgaver til ØSC.

Rigsrevisionens undersøgelse af status for implementeringen af ØSC viste, at implementeringen af ØSC fulgte tidsplanen. Departementerne var generelt positive over for ØSC og den måde, implementeringsprocessen var forløbet på. Den endelige implementering af ØSC forventes afsluttet i 1. halvår 2010.

Ved de første virksomheders tilslutning til ØSC var kundeaftalerne mv. ikke helt på plads. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at det samlede aftalegrundlag er helt på plads senest ved overgangen til ØSC, så opgave- og ansvarsfordelingen er klar.

Undersøgelsen viste endvidere, at it-systemerne, som skal understøtte varetagelsen af opgaver i ØSC, endnu ikke er fuldt på plads. Økonomistyrelsen arbejder på at løse problemerne. Rigsrevisionen finder det af afgørende betydning for projektet, at der snarest etableres den nødvendige it-systemunderstøttelse, da det er en væsentlig forudsætning for, at de forventede effektiviseringsgevinster kan opnås.

ØSC har udviklet en regnskabserklæring med tilhørende materiale som grundlag for virksomhedernes månedlige godkendelse af regnskaberne. Undersøgelsen viste, at der fortsat er en del udfordringer med at få erklæringen til at fungere efter hensigten. Rigsrevisionen er opmærksom på, at ØSC løbende arbejder på at forbedre erklæringen. Rigsrevisionen finder, at erklæringen – med de nødvendige videreudviklinger – vil kunne udgøre et nødvendigt og hensigtsmæssigt grundlag for virksomhedernes godkendelse af regnskabet, og anbefaler derfor, at erklæringen snarest finder sin endelige form og anvendes over for alle ØSC's kunder.

Rigsrevisionen konstaterer, at departementerne spiller en aktiv rolle i processen med at udarbejde kundeaftaler mv. for de underliggende virksomheder, ligesom de løbende har overvejet organiseringen af den interne kontrol og tilsyn på ministerområdet og i et vist omfang har styrket området efter overgangen til ØSC.

a. Indledning

Undersøgelsens baggrund

502. Regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance besluttede i forbindelse med aftalen om finansloven for 2008 at etablere 2 administrative servicecentre i staten. Det ene servicecenter – Økonomiservicecentret (ØSC) – er placeret i Økonomistyrelsen og skal varetage en række opgaver på løn-, bogholderi-, regnskabs- og rejseområdet. Det andet servicecenter – Statens It – skal varetage opgaver vedrørende administrativ it-drift og support, herunder driften af de statslige servere. Statens It er etableret som en selvstændig enhed (styrelse) på Finansministeriets område. Dette tværgående bidrag behandler alene ØSC.

Finansministeriet skelner mellem administrative fællesskaber, som etableres inden for ministerområderne, og administrative servicecentre, som etableres på tværs af ministerområderne, jf. Finansministeriets rapport "Administrative servicecentre i staten" fra februar 2008.

503. Formålet med oprettelsen af det fællesstatslige ØSC er at effektivisere den statslige administration. Det skal bl.a. ske ved at løfte de mindre – og mindst effektive – ministerområder op på niveau med de større og mere effektive ministerområder gennem etableringen af professionelle, stærke og fagligt bæredygtige miljøer for medarbejderne og bedre muligheder for fælles systemløsninger mv.

504. Etableringen af ØSC indebærer, at en væsentlig del af løn- og refusions- samt regnskabs- og bogholderifunktionerne enten udskilles fra de enkelte virksomheder eller overflyttes fra eksisterende administrative fællesskaber.

505. Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen holder løbende statusmøder om den igangværende implementering af ØSC. Rigsrevisionen har i den forbindelse kommenteret tilrettelæggelsen af implementeringsprocessen. Rigsrevisionen er positiv over for udviklingen og etableringen af administrative servicecentre i staten. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan administrative servicecentre medvirke til øget effektivisering, fleksibilitet og kompetenceudvikling på de statslige områder. Det er imidlertid helt afgørende for Rigsrevisionen, at der ved etableringen af administrative servicecentre lægges stor vægt på en sikker og hensigtsmæssig regnskabsaflæggelse i staten. Dette indebærer bl.a., at der sikres en høj kvalitet i statens regnskabsvæsen, og at ansvaret for regnskabets rigtighed fortsat er klart placeret i den enkelte virksomhed.

Formål, afgrænsning og metode

506. Formålet er at undersøge status for implementeringen af ØSC og i sammenhæng hermed forudsætninger og grundlag for ministerområdernes regnskabsgodkendelse efter etableringen af ØSC.

Rigsrevisionen har undersøgt følgende spørgsmål:

- Hvad er status på implementeringen af ØSC?
- Hvilket materiale stiller ØSC til rådighed som grundlag for virksomhedernes godkendelse af regnskaberne?
- Hvad har departementernes rolle været i forbindelse med overdragelsen af opgaver til ØSC?

Rigsrevisionen videreformidler dertil erfaringer fra den tidlige implementeringsproces samt anbefalinger, der kan være til nytte for ØSC og de virksomheder, der overgår til ØSC i den kommende tid.

507. Undersøgelsen omfatter de ministerier, der overgik til ØSC som led i pilotprojektet og 1. bølge ultimo 2008, dvs. Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Kirkeministeriet, Miljøministeriet samt Klima- og Energiministeriet. Departementerne indgår i undersøgelsen dels som virksomhed og dermed kunde til ØSC, dels i deres funktion som overordnet ansvarlig for ministerområderegnskabet. Den sidste del omfatter dog ikke Klima- og Energiministeriet og Kirkeministeriet. På undersøgelsestidspunktet var Klima- og Energiministeriets underliggende virksomheder endnu ikke omfattet af ØSC. Kirkeministeriet har ingen underliggende virksomheder.

508. Rigsrevisionen har undersøgt ministeriernes overgang til ØSC tidligt i implementeringsprocessen, hvor ØSC kun havde eksisteret i ca. ½ år. Bidraget er altså udarbejdet på et tidspunkt, hvor ministerområder løbende overgår til ØSC, og hvor både disse og ØSC skal finde deres egne ben. På nuværende tidspunkt er det derfor ikke muligt at vurdere effekten af det nye servicecenter, herunder at vurdere, om det fungerer bedre og mere effektivt end de hidtidige løsninger. Rigsrevisionen har ikke opgjort de foreløbige omkostninger forbundet med overgangen til ØSC.

De undersøgte ministeriers overgang til ØSC*Piloten – 3. kvartal 2008*

- Økonomi- og Erhvervsministeriet med virksomheder
- Finansministeriet med virksomheder (Slots- og Ejendomsstyrelsen for så vidt angår lønområdet).

1. bølge – 4. kvartal 2008

- Kirkeministeriet
- Miljøministeriet med virksomheder
- Klima- og Energiministeriet (dog endnu ikke underliggende virksomheder).

509. Undersøgelsen er baseret på interviews med nøglepersoner i ØSC og de udvalgte departementer. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået diverse sagsmaterialer og skriftlige besvarelser fra ministerierne mv. Dataindsamlingen er afsluttet den 1. juni 2009.

Kort om ØSC

Masterplan

510. Implementeringen af ØSC forventes at vare ca. 2 år – fra start i efteråret 2008 til slut i sommeren 2010. Processen medfører som udgangspunkt, at omkring 370 medarbejdere løbende vil blive flyttet fra de eksisterende servicefællesskaber/virksomheder til servicecentret. ØSC skal betjene alle ministerier og virksomheder, der anvender Navision Stat. De virksomheder, der anvender andre økonomisystemer – fx SAP – er således i hovedreglen undtaget. Implementeringen er tilrettelagt, så de første virksomheder, der overgår til ØSC, er dem, som tidligere har fået løst opgaver af administrative fællesskaber. De virksomheder, der efterfølgende overgår til ØSC, har selv løst opgaverne.

Styringsgrundlag

511. Relationen mellem virksomhed og ØSC skal i henhold til Finansministeriets rapport "Administrative servicecentre i staten" fra februar 2008 styres via forskellige former for kontrakter og aftaler. Fordelingen af opgaver mellem ØSC og kunden (virksomheden) beskrives i såkaldte opgavesplit.

Systemunderstøttelse

512. En fælles it-understøttelse af virksomhedernes og ØSC's arbejdsgange er en væsentlig forudsætning for, at de forventede effektiviseringsgevinster kan opnås. Dette planlægges bl.a. udmøntet gennem en standardisering af de centrale it-systemer. Det fremgår af Finansministeriets rapport, at systemunderstøttelsen ikke nødvendigvis vil være endeligt klar ved starten af implementeringsprocessen, og at "I det omfang it-løsningerne ikke er klar forud for igangsætning af piloten, vil de blive implementeret i centret, i takt med at de færdiggøres, og således indgå i opgaveløsningen for de institutioner, der på det pågældende tidspunkt er implementeret i centret".

Organisering

513. Ifølge rapporten vil medarbejderne tage de arbejdsopgaver, de har siddet med hidtil, med sig over i ØSC. Efter en periode vil medarbejderne blive overført til et team, der har ansvar for en eller flere virksomheder.

b. Status på implementeringen af ØSC

514. Som led i implementeringen af ØSC, herunder ØSC's mulighed for at understøtte virksomhedernes grundlag for regnskabsafleggelsen, skal en række forhold være på plads. Det drejer sig bl.a. om fastlæggelse af opgavefordeling, aftalegrundlag mv.

Rigsrevisionen har undersøgt, om:

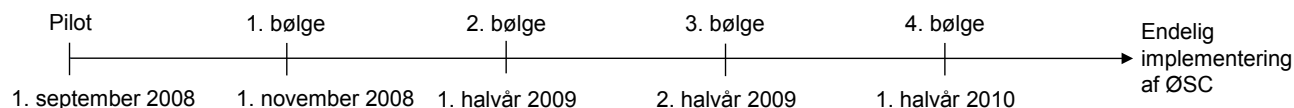
- masterplanen følges
- der foreligger en overordnet opgavefordeling mellem virksomhed og ØSC
- aftalegrundlaget var på plads inden overdragelsen af opgaver til ØSC
- den fælles systemunderstøttelse er etableret
- der er etableret standardiserede forretningsprocesser i ØSC
- medarbejderne er blevet overflyttet til ØSC som forudsat.

Endelig har Rigsrevisionen spurgt kunderne og de overflyttede medarbejdere om deres første erfaringer med implementeringen af ØSC.

Masterplanen

515. ØSC blev etableret i efteråret 2008. Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet var de første ministerområder, der overdrog opgaver til ØSC. I praksis var der tale om en sammenlægning af 2 eksisterende administrative fællesskaber som led i den såkaldte pilot. Figur 1 viser, at ministerområdernes opgaver herefter overdrages til ØSC i 4 bølger. 1. bølge blev overdraget til ØSC i 4. kvartal 2008, mens 4. og sidste bølge efter masterplanen for implementeringen vil blive overdraget i 1. halvår 2010.

Figur 1. Tidslinje for etablering af ØSC



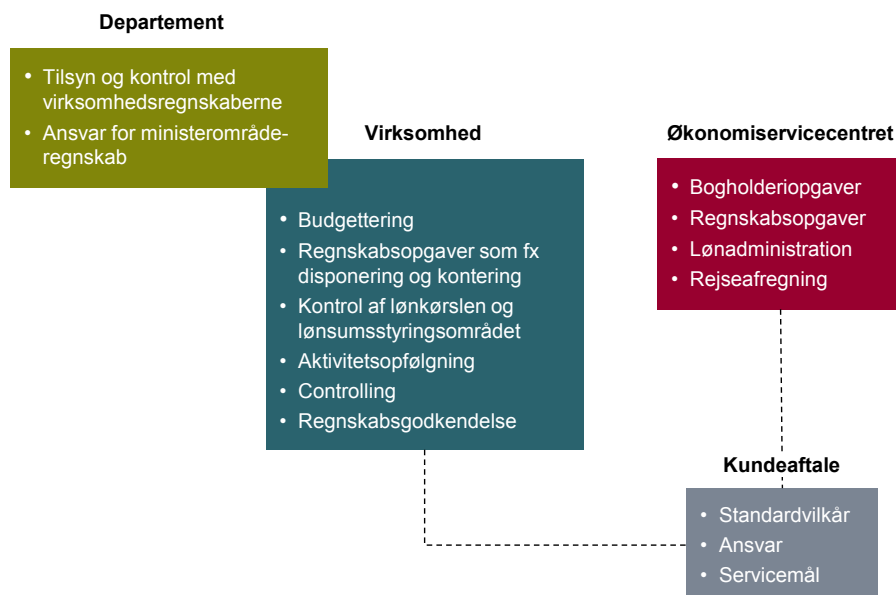
516. Undersøgelsen har vist, at masterplanen for implementeringen af ØSC er blevet fulgt og fortsat følges. De departementer, der indgår i undersøgelsen, har alle overdraget opgaver til ØSC på det planlagte tidspunkt.

Opgavesplit mellem ØSC og virksomhederne

517. Med etableringen af ØSC er det vigtigt at få kortlagt og beskrevet, hvilke opgaver der varetages af henholdsvis virksomheden og ØSC, med henblik på at sikre, at alle bogholderi- og regnskabsmæssige mv. opgaver fortsat bliver varetaget.

518. Økonomitstyrelsen har forud for virksomhedernes overdragelse af opgaver til ØSC beskrevet opgave- og ansvarsdelingen – opgavesplittet – mellem ØSC og virksomhederne. Opgavefordelingen mellem, departement, virksomhed og ØSC fremgår af figur 2.

Figur 2. Opgavesplit mellem departement, virksomhed og ØSC



519. Figur 2 viser, at en væsentlig del af alle bogholderi- og regnskabsopgaver skal varetages af ØSC i fremtiden, mens bl.a. budgettering, aktivitetsopfølgning, controlling og regnskabsgodkendelse fortsat skal varetages i den enkelte virksomhed. Det vil således fortsat være ministerierne og de enkelte virksomheder, der har ansvaret for økonomitstyrelsen og regnskabsgodkendelsen. Virksomhederne skal derfor sikre kvaliteten af det materiale, de sender til ØSC, ligesom Rigsrevisionen finder det afgørende, at virksomhederne foretager

en økonomifaglig opfølgning og vurdering af det fra ØSC modtagne materiale, så de fortsat kan leve op til kontrolansvaret på regnskabsområdet efter overdragelsen af opgaver til ØSC. Ligeledes er det fortsat departementernes opgave at føre tilsyn med virksomhedernes regnskaber forud for godkendelsen af ministerområderegnskabet. Figuren viser endvidere, at relationen mellem virksomhed og servicecenter reguleres af en kundaftale.

520. Hensigten med ØSC er at løse standardiserede opgaver. Det har derfor i forbindelse med fastlæggelsen af opgavefordelingen mellem ØSC og virksomhederne i et vist omfang været nødvendigt at tilbageføre nogle af de opgaver, der tidligere blev varetaget af et administrativt fællesskab, til de enkelte virksomheder. Dette gælder fx for rejseområdet og er bl.a. en følge af, at den systemmæssige understøttelse endnu ikke er på plads.

521. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at departementerne i deres egenskab af virksomheder generelt fandt, at der var klarhed over, hvilke opgaver ØSC skal løse, og hvilke de selv skal varetage.

Aftalegrundlaget

522. Forholdet og ansvarsfordelingen mellem virksomheden (kunden) og ØSC (leverandøren) skal være reguleret kontraktligt.

523. I forbindelse med virksomhedernes overdragelse af opgaver til ØSC skal der derfor indgås en kundaftale. Blandt bilagene til kundaftalen er et ydelseskatalog, servicemål, en handlingsplan, en overdragelseserklæring og en tidsplan. Aftalegrundlaget fremgår af boks 1.

BOKS 1. CENTRALE DOKUMENTER VED OVERGANGEN TIL ØSC

Kundaftalen mellem kunden og ØSC fungerer som grundlag for de ydelser, som ØSC skal levere til kunden. Aftalen er en del af den styringsmodel, som gælder for ØSC, og regulerer forholdet mellem ØSC og kunden. I aftalegrundlaget specificeres formålet med aftalen, de involverede parter, aftalens omfang samt forhold omkring samarbejde og kommunikation, tvister, ændringer til aftalen og aftaleperiode.

Ydelseskataloget udarbejdes for hver kunde på baggrund af et standardydelseskatalog, som er en oversigt over ØSC's ydelser. Det specifikke ydelseskatalog beskriver, hvilke ydelser servicecentret skal levere til den enkelte kunde. Ydelseskataloget indgår som bilag til kundaftalen.

Servicemålene indgår også som bilag til kundaftalen. Servicemålene angiver de mål, som ØSC skal leve op til.

Handlingsplanen indgår som bilag til kundaftalen og indeholder en beskrivelse af de områder, hvor virksomhedens nuværende forretningsgange m.m. afviger fra de fremtidige standardprocesser mellem virksomheden og ØSC, samt en beskrivelse af, hvilke ændringer der er behov for at foretage i virksomhedens nuværende forretningsgange med henblik på at kunne efterleve de fremtidige forretningsgange og snitflader.

Overdragelseserklæringen er et led i indgåelsen af kundaftalen. Økonomitryelsen har udarbejdet erklæringen for at skabe et billede af den regnskabsmæssige status i den pågældende virksomhed. Dokumentet danner grundlag for, at overgangen til ØSC kan foregå sikkert og uden efterfølgende administrative udfordringer. Formålet med erklæringerne med tilhørende materiale er fx at sikre, at virksomhedernes regnskaber ved overgangen til ØSC er opdateret og afstemt samt specificeret i tilstrækkelig grad. Virksomheden erklærer at have gennemgået aktiver og passiver i regnskabet, herunder kasse- og likvidbeholdninger.

Tidsplanen aftales mellem ØSC og kunden og beskriver de mere præcise aktiviteter, der skal gennemføres med henblik på, at kunden overgår til standardopgavesplittet, herunder også en angivelse af tidsfrister, og hvem der gør hvad hos henholdsvis kunden og ØSC.

524. Boks 1 viser, at kundeaftalen fastlægger de formelle rammer for samarbejdet mellem kunden og ØSC, herunder bestemmelse om ansvar. Ydelseskataloget beskriver den præcise arbejdsdeling mellem ØSC og kunden, mens servicemålene angiver de mål, servicecentret skal leve op til. Handlingsplanen beskriver de områder, hvor de nuværende forretningsprocesser afviger fra fremtidige standardprocesser. Formålet med overdragelseserklæringen er at give ØSC en sikkerhed for, at virksomhedernes regnskaber er opdateret og afstemt ved tilslutningen til ØSC. Endelig beskriver tidsplanen, hvem der gør hvad hvornår.

525. Rigsrevisionen har undersøgt, om kundeaftaler, handlingsplaner og overdragelseserklæringer var på plads, før virksomhederne overdrog opgaverne til ØSC.

526. Undersøgelsen viste, at flere departementer overgik til ØSC, før kundeaftalerne og handlingsplanerne var skrevet under. ØSC har efter pilotfasen og 1. bølge haft øget fokus på at indgå kundeaftalerne hurtigere, og for så vidt angår 2. bølge var kundeaftalerne skrevet under forud for virksomhedernes tilslutning til ØSC.

527. Det fremgik endvidere, at 3 departementer havde udarbejdet overdragelseserklæringer, der viste den regnskabsmæssige status i virksomheden ved overgangen til ØSC. Overdragelseserklæringerne blev dog først underskrevet efter departementernes overdragelse af opgaver til ØSC. De 2 departementer, der deltog i pilotprojektet, skulle ikke udarbejde overdragelseserklæringer.

528. Rigsrevisionen finder overdragelseserklæringerne hensigtsmæssige, da de er med til at sikre, at der skabes synlighed over eventuelle fejl og mangler i virksomhedens regnskaber inden overgangen til ØSC. Virksomheden kan derfor nå at rette eventuelle fejl og mangler, før den overdrager opgaver til ØSC. Derved undgås, at ØSC overtager problemer, der kan besværliggøre implementeringen.

529. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at det samlede aftalegrundlag er helt på plads senest ved virksomhedernes overgang til ØSC.

Systemunderstøttelse

530. En fælles it-understøttelse af virksomhederne og ØSC's arbejdsgange er en væsentlig forudsætning for en succesfuld implementering af ØSC, herunder ØSC's mulighed for effektivt at understøtte virksomhedernes grundlag for regnskabsgodkendelsen. Systemunderstøttelsen er endvidere væsentlig for, at de forventede effektiviseringsgevinster kan opnås.

531. Rigsrevisionen har undersøgt status for etableringen af den fælles systemunderstøttelse for så vidt angår nogle af de væsentligste it-systemer, nemlig Navision Stat, IndFak og Økonomistyrelsens Lokale Datavarehus (ØS-LDV).

532. Undersøgelsen har overordnet vist, at der fortsat udestår et omfattende arbejde, før systemunderstøttelsen er på plads. Indtil dette er tilfældet, anvendes eksisterende systemer og i visse tilfælde manuelle løsninger, samtidig med at de permanente it-løsninger færdigudvikles.

533. Et af de problemer, der blev konstateret i forbindelse med etableringen af ØSC, var, at regnskabssystemet Navision Stat blev anvendt i et meget stort antal versioner. Der pågår derfor et arbejde med at få Navision Stat begrænset til et mindre antal versioner og i øvrigt at få dem opgraderet til en ny version. Behovet for et mindre antal versioner hænger bl.a. sammen med udviklingen af et fælles indkøbs- og fakturasystem, IndFak. Dette system var på undersøgelsestidspunktet endnu i udviklingsfasen, men er igangsat med et pilotprojekt i september 2009 og forventes implementeret ultimo året.

534. Et væsentligt system for løn- og regnskabsområdet i virksomhederne vil blive ØS-LDV. Herfra skal virksomhederne kunne hente deres løn- og økonomioplysninger. Systemet skal danne grundlag for virksomhedernes økonomistyring og ledelsesinformation fremover ved at stille rapporter til rådighed, der er baseret på oplysninger indrapporteret til Statens Løn-system (SLS) og Navision Stat.

535. Rigsrevisionen undersøgte, i hvilket omfang ØS-LDV var implementeret og taget i brug i virksomhederne på undersøgelsestidspunktet.

536. Det blev konstateret, at 2 departementer anvendte ØS-LDV. De kunne dog kun trække standardrapporter, og dette ikke i fuldt omfang. 3 andre departementer anvendte ikke systemet på undersøgelsestidspunktet, fordi de ikke kunne få teknikken til at fungere.

537. Økonomistyrelsen oplyser, at ØS-LDV blev udrullet til institutionerne i 2008, og at der i starten var udfordringer med driftsstabiliteten. Dette skyldtes dels fejl i ØS-LDV, dels at it-afdelingerne havde haft problemer med at afvikle ØS-LDV.

538. Rigsrevisionen har herudover løbende drøftet status for ØS-LDV med Økonomistyrelsen samt forhørt sig herom ved revisionsbesøg i virksomhederne. Rigsrevisionen må konstatere, at der fortsat er problemer med at få ØS-LDV til at fungere optimalt for virksomhederne. Rigsrevisionen er opmærksom på, at Økonomistyrelsen løbende arbejder på at løse problemerne. Økonomistyrelsen oplyser, at en senere version af ØS-LDV har forbedret såvel performance som driftsstabilitet, og at Økonomistyrelsen har øget sit fokus på test og kvalitetssikring af produktet for at minimere driftsproblemer. Styrelsen oplyser endelig, at den tilbyder institutionerne at varetage driften af ØS-LDV, i takt med at Økonomistyrelsen overtager driften på Navision Stat.

539. Det var oprindeligt hensigten, at ØS-LDV skulle erstatte virksomhedernes (læse-)adgang til Navision Stat, så Navision Stat kun skulle benyttes i ØSC ved indrapportering og bogføring af data modtaget fra virksomhederne. Dette er nu ændret. Økonomistyrelsen oplyser, at institutionerne fortsat vil have læseadgang til Navision Stat, og ØS-LDV på økonomiområdet er således et tilbud. Økonomistyrelsen finder, at institutionerne efter overgangen til ØSC har mindst samme økonomistyringsmuligheder som før overgangen.

540. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at it-understøttelse af arbejdsgangene er en afgørende forudsætning for, at ØSC-projektet kan lykkes, og herunder at ØSC har mulighed for effektivt at understøtte virksomhedernes grundlag for regnskabsaflæggelsen og at undgå fejl, dobbeltarbejde mv. i forhold til virksomhederne. Rigsrevisionen finder det af afgørende betydning for projektet, at ØSC snarest får etableret den nødvendige systemunderstøttelse, herunder at arbejdet med ØS-LDV fortsættes, så dette system også kan udgøre et grundlag for virksomhedernes økonomistyring og ledelsesinformation.

Standardisering

541. ØSC har planlagt implementeringen, så virksomhederne "fredes" i en periode efter overgangen til ØSC. Dvs. at medarbejderne i en overgangsperiode er lokaliseret samme sted, men fortsat servicerer virksomhederne fra de "gamle" servicefællesskaber som hidtil. Det er samtidig hensigten, at ØSC hen ad vejen vil anvende standardiserede forretningsprocesser i organisationen.

Rigsrevisionen undersøgte, i hvilket omfang ØSC anvendte standardiserede forretningsprocesser på undersøgelsestidspunktet.

542. Undersøgelsen viste, at ØSC indtil videre primært fungerede som en "sambo-ordning", hvor medarbejderne, der fysisk var blevet overflyttet til ØSC, fortsat i langt overvejende grad servicerede de samme virksomheder, som de gjorde i de "gamle" administrative fællesskaber – og på den måde, de hidtil havde gjort. Dette blev bl.a. tilskrevet den manglende systemunderstøttelse.

543. Økonomistyrelsen oplyser, at de vurderer, at kendskab til opgaverne og kunderne er helt centralt for opretholdelse af både driftssikkerhed og effektivitet i opgavevaretagelsen, især i overgangsperioden. Styrelsen oplyser endvidere, at overgangsperioden med samme opgaver og kunder har været relativt lang både for piloten og 1. bølge, fordi mange af tiltagene for at standardisere, fx blanketterne, først var klar i 2. kvartal 2009. Økonomistyrelsen oplyser også, at de vil prioritere kundekontakten både på kontorchef- og teamlederniveau i form af diverse kundemøder, og at den daglige kontakt mellem kunderne og ØSC anses for væsentlig. Økonomistyrelsen oplyser endelig, at de i september 2009 igangsatte et arbejde med udarbejdelse af best practice for ØSC's arbejdsprocesser i henhold til standardisering af processer. Der er etableret 7 ekspertgrupper bestående af medarbejdere fra de relevante team.

544. Rigsrevisionen finder, at anvendelsen af ensartede forretningsprocesser er en forudsætning for at opnå øget effektivisering og høj, ensartet kvalitet i opgaveløsningen. Rigsrevisionen skal derfor anbefale, at arbejdet hermed fortsat prioriteres højt. I denne sammenhæng bør ØSC samtidig have fokus på at sikre, at medarbejderne også fremover har et godt kendskab til de virksomheder, de servicerer. Rigsrevisionen finder det også afgørende, at standardiseringen understøtter virksomhedernes mulighed for at styre og følge op på økonomien.

Overførsel af medarbejdere

545. En af usikkerhedsfaktorerne ved etableringen af ØSC var, om de medarbejdere, der arbejdede i de eksisterende administrative fællesskaber, ønskede at flytte med over i ØSC – som forudsat af ØSC – og om man ville kunne fastholde dem.

546. Undersøgelsen viste, at langt den største del af de relevante medarbejdere er flyttet med til ØSC. ØSC's medarbejdere kommer således primært fra de tidligere administrative fællesskaber. Der har kun været meget få tilfælde, hvor ØSC har overtaget opgaver uden medfølgende medarbejderressurser.

547. I løbet af processen var der nogen usikkerhed om den fysiske placering af ØSC. I denne sammenhæng har ØSC erfaret, at afklaring af "de nære" ting i implementeringsfasen er afgørende for medarbejdernes tilfredshed, fx arbejdspladsens beliggenhed, indretningen af kontorer, kendskabet til den nærmeste chef mv. ØSC oplyste endvidere, at de havde afholdt og fortsat afholder forskellige sociale arrangementer med det formål at opbygge en fælles kultur blandt medarbejderne.

De første erfaringer

548. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de interviewede departementer generelt har været positive over for ØSC og den måde, implementeringsprocessen er forløbet på. Departementerne oplevede, at de havde haft indflydelse på processen, bl.a. fordi der forud for overdragelsen af opgaver var blevet holdt møder mellem ØSC og det pågældende departement med det formål at afdække og løse problemer, der kunne komplicere overgangen. Der blev samtidig peget på, at det er vigtigt, at ØSC holder et højt informationsniveau over for kunderne. Økonomistyrelsen oplyser supplerende, at de har gennemført interne evalueringer med henblik på at optimere implementeringsprocesserne, og at de på baggrund af de indhøstede erfaringer fra piloten og 1. bølge har revideret Implementeringsvejledningen.

549. Departementerne betonedes endvidere, at de allerede var bekendte med de fordele og ulemper, der er forbundet med at være tilknyttet et administrativt fællesskab, og herunder de udfordringer, der kan være i en implementeringsfase, fordi de alle har været gennem en lignende proces før.

550. For så vidt angår medarbejderne var det både ØSC og de adspurgte departementers vurdering, at de fleste medarbejdere havde været positive over for at blive overflyttet til ØSC. ØSC's implementeringsenhed evaluerer løbende overdragelsesprocessen både i forhold til virksomheden, der overdrager opgaver til ØSC, og de medarbejdere, der overgår til ØSC.

De første undersøgelser viste generelt høje scorer i tilfredsheden, og ØSC oplyste supplerende, at der havde været en lav personaleomsætning. ØSC vurderede, at det formentlig havde en vis indflydelse på resultatet, at de undersøgte virksomheder tidligere var blevet serviceret af et administrativt fællesskab og derfor havde kendskab til, hvordan et sådant fungerer. Tilsvarende gjaldt for de medarbejdere, der var blevet overflyttet fra et administrativt fællesskab til ØSC. ØSC var derfor også bevidst om, at forandringen for disse virksomheder og medarbejdere var mindre (og tilfredsheden muligvis større), end den ville blive for de ministerområder, der skulle optages i de kommende bølger.

Opsummering

551. Rigsrevisionen konstaterede, at implementeringen af ØSC var godt i gang, at tidsplanen holdt, og at der generelt var klarhed over opgavefordelingen mellem ØSC og virksomheden. De departementer, der indgik i undersøgelsen, var generelt positive over for ØSC og den måde, implementeringsprocessen var forløbet på, ligesom tilfredsheden blandt medarbejderne i ØSC var høj i de første målinger heraf. Aftalegrundlaget var derimod ikke i alle tilfælde på plads ved overgangen til ØSC. Systemunderstøttelsen – herunder ØS-LDV – var heller ikke fuldt på plads endnu, men Økonomistyrelsen arbejdede løbende på at nå dertil. Endelig blev der arbejdet på at standardisere forretningsprocesserne.

c. Grundlaget for godkendelse af virksomhedsregnskabet mv.

552. Virksomheden har fortsat ansvaret for, at regnskabet er rigtigt og herunder, at dokumentationen for opgaveløsningen er i orden, selv om en række regnskabs- og bogholderiopgaver bliver løst af ØSC.

553. Rigsrevisionen har undersøgt følgende spørgsmål:

- Hvilket grundlag stiller ØSC til rådighed for virksomhederne med henblik på deres godkendelse af regnskabet.

554. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om virksomhederne i pilotprojektet og 1. bølge har opdaterede regnskabsinstrukser, der beskriver opgavesplittet til ØSC, og har fastlagt, hvem i virksomheden der er ansvarlig for de enkelte regnskabsmæssige opgaver.

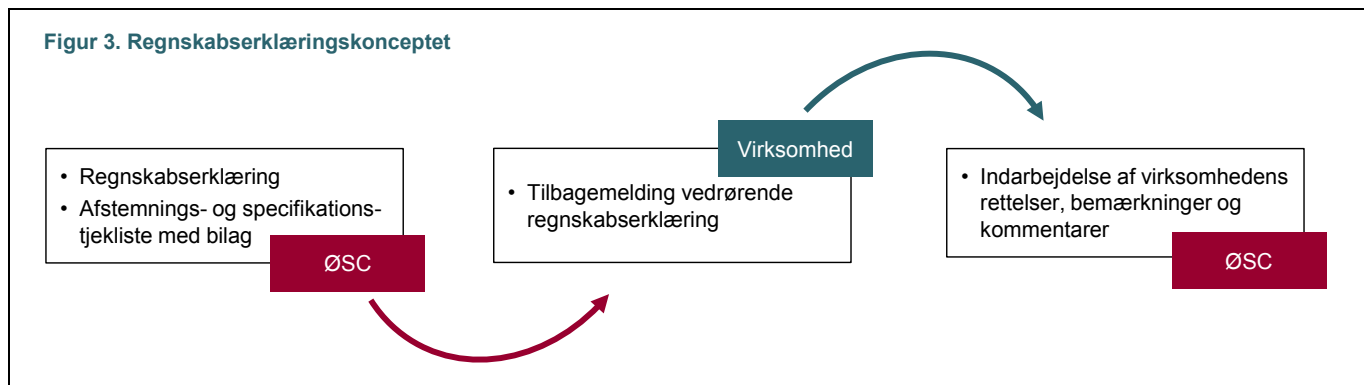
Grundlag for godkendelsen af regnskabet

555. Primo 2009 igangsatte ØSC et pilotforsøg i relation til regnskabsgodkendelsesprocessen. Forsøget består af en regnskabserklæring med tilhørende materiale. Regnskabserklæringen har til formål at give virksomheden et overblik over relevante afstemninger og specifikationer af regnskabet. Regnskabserklæringen udgør ØSC's månedlige regnskabsmæssige afrapportering til virksomheden. Samtidig er regnskabserklæringen et grundlag for virksomhedens godkendelse af SKS-regnskabet.

Regnskabserklæringen består af 3 elementer, hvoraf de 2 første er dokumenter fra ØSC til virksomheden, og det tredje er virksomhedens tilbagemelding til ØSC:

- en regnskabserklæring
- en afstemnings- og specifikationstjekliste med bilag
- tilbagemelding vedrørende ØSC's regnskabserklæring.

Processen i forbindelse med regnskabserklæringen fremgår af figur 3.



556. *Regnskabserklæringen* indeholder bl.a. oplysninger om:

- at der er overensstemmelse mellem Statens Koncernsystem (SKS) og Navision Stat
- at modtagne og bogførte bevillinger er i overensstemmelse med advis fra Finansministeriet
- at de krævede periodiske afstemninger af likvide konti (FF4, FF5 og FF6) mv. er foretaget
- at regnskabet indeholder alt rettidigt modtaget materiale
- at posteringsbilag er godkendt i henhold til kundens bemyndigelseserklæring mv.

557. *Afstemnings- og specifikationstjeklisten* skal sikre, at alle finanskonti med bevægelser og/eller en saldo i den pågældende periode bliver afstemt eller specificeret (fx bankafstemninger og afstemninger mellem finans- og anlægsmodul). Det fremgår samtidig, hvilke konti og regnskabsposter virksomheden selv skal afstemme og/eller se nærmere på. Materialet skal understøtte virksomheden i dens regnskabsopfølgning samt danne grundlag for virksomhedens substantielle, kvartalsvise godkendelse af SKS-regnskaberne.

558. I det omfang virksomhederne anvender forskellige lokale systemer – fx tilskudssystemer – der ikke bliver overdraget til ØSC, skal virksomheden fortsat selv udføre afstemningsopgaverne.

559. *Tilbage meldingsblanketten* til ØSC vedrørende periodens regnskab skal sikre, at virksomhederne har gennemgået regnskabserklæringen med tilhørende materiale, samt orientere ØSC om, hvilke bemærkninger virksomheden har til periodens regnskab, herunder om materialet giver anledning til fejlrettelser mv.

560. Pilotforsøget med det nye koncept for regnskabserklæringer har i første omgang omfattet 3 af de departementer, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse. De sidste 2 modtog den regnskabserklæring med tilhørende materiale, som de hidtil havde modtaget fra de "gamle" administrative fællesskaber.

561. Rigsrevisionen bemærkede i forbindelse med undersøgelsen, at flere virksomheder ikke meldte tilbage til ØSC med kommentarer til regnskabserklæringen, hvorfor ØSC måtte rykke virksomhederne herfor.

562. Erfaringerne fra pilotforsøget med regnskabserklæringerne viste ifølge ØSC, at brugerne generelt fandt det vanskeligt at overskue og anvende konceptet. Bl.a. var der ikke fuld klarhed over arbejdsdelingen mellem ØSC og kunden, hvilket førte til dobbeltarbejde for nogle afstemningsopgaver.

563. Det er ØSC's vurdering, at der ligger en væsentlig kommunikationsopgave i at få regnskabsberklæringskonceptet forankret, og at dette arbejde vil tage nogen tid. ØSC er, som led i dette arbejde, i færd med at forenkle vejledningsmaterialet til regnskabsberklæringen og herunder tydeliggøre, at virksomhederne skal melde tilbage til ØSC. ØSC forventer at tage den ændrede erklæring i brug for alle i efteråret 2009.

564. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsberklæringskonceptet – med de nødvendige videreudviklinger – vil kunne udgøre en nødvendig og hensigtsmæssig del af grundlaget for kundens (virksomhedens) godkendelse af regnskabet. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at konceptet snarest finder sin endelige form med henblik på at anvende dette over for alle ØSC's kunder.

Regnskabsinstrukser

565. Regnskabsinstruksen beskriver, hvordan virksomheden har tilrettelagt sine regnskabsopgaver, og hvem i virksomheden der er ansvarlig for de enkelte opgaver. På den måde dokumenteres, at der er etableret de nødvendige arbejdsgange og interne kontroller til at sikre en betryggende udarbejdelse af regnskaberne. Med etableringen af ØSC skal der etableres nye forretningsgange i virksomhederne. Det er virksomhedernes ansvar, at regnskabsinstrukserne bliver tilrettet, så de afspejler den nye arbejdsdeling mellem servicecenter og virksomhed.

566. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at opdaterede instrukser er væsentlige, da ØSC's regnskabsinstruks sammen med de enkelte kunders regnskabsinstrukser, kundeaftaler og tilhørende handlingsplaner udgør det samlede grundlag for en vellykket tilslutning til ØSC samt den fremtidige regnskabsaflæggelse.

567. ØSC har på sin side i december 2008 udarbejdet en regnskabsinstruks, der beskriver ØSC's regnskabsmæssige organisation, tilrettelæggelsen af de regnskabsopgaver mv., der er henlagt til ØSC, samt ansvars- og kompetencefordelingen, herunder i forbindelse med aflæggelse af regnskaber.

568. Det blev konstateret, at 2 af de undersøgte departementer havde opdateret deres regnskabsinstrukser efter overdragelsen af opgaver til ØSC, mens opdateringer af regnskabsinstrukserne var sat i gang i de øvrige departementer.

569. Rigsrevisionen finder, at departementerne bør tilstræbe, at regnskabsinstrukserne er ajourførte ved tilslutningen til ØSC, så opgave- og ansvarsfordelingen mellem ØSC og det pågældende departement samt internt i virksomheden er klart beskrevet.

Opsummering

570. Rigsrevisionen konstaterede, at ØSC i et pilotforsøg stillede en regnskabsberklæring og herunder forskelligt afstemningsmateriale og en tilbagemeldingsblanket til rådighed som grundlag for virksomhedernes godkendelse af regnskabet.

Det fremgik endelig, at kun få regnskabsinstrukser var opdateret efter tilslutningen til ØSC.

d. Departementernes rolle i forbindelse med ØSC's opgavevaretagelse for virksomhederne

571. Etableringen af ØSC indebærer ikke et ændret ansvar eller nye opgaver på koncernniveau. Den enkelte minister – og dermed ministeriernes departementer – har således fortsat det overordnede ansvar for økonomistyringen.

572. Som ansvarlig for ministerområderegnskabet skal departementet sikre, at overdragelsen af opgaver til ØSC forløber hensigtsmæssigt. Det er derfor væsentligt, at departementerne er inddraget i forløbet med at overdrage opgaver til ØSC. Det er ligeledes departemen-

tets ansvar, at kontrol- og styringsindsatsen organiseres, så den medvirker til at sikre tilstrækkelig information om regnskabs rigtighed samt styring og ledelse i virksomheden.

573. Rigsrevisionen har undersøgt departementernes rolle i forbindelse med overdragelsen af opgaver mv. til ØSC og som overordnet ansvarlig for ministerområdets regnskaber. Konkret har Rigsrevisionen undersøgt:

- om departementerne har deltaget i udformningen af kundeaftaler m.m. for de underliggende virksomheder
- hvilke procedurer der ligger til grund for godkendelsen af ministerområderegnskabet
- om departementerne har ændret, omorganiseret eller styrket tilsyns- og kontrolindsatsen med regnskabs rigtighed i de underliggende virksomheder.

Deltagelse i formuleringen af kundeaftaler

574. Undersøgelsen viste, at de departementer, der havde underliggende virksomheder, som overgik til ØSC i undersøgelsesperioden, havde deltaget aktivt i processen med at udarbejde kundeaftaler for disse virksomheder. Hermed havde departementerne taget stilling til og været med til at sikre en klar ansvars- og opgavefordeling mellem virksomhed og ØSC i relation til regnskabsaflæggelsen.

Godkendelsen af ministerområderegnskabet

575. Det blev konstateret, at departementernes procedure og grundlag for godkendelse af det kvartalsvise ministerområderegnskab i det væsentligste var uændret efter overgangen til ØSC.

576. Undersøgelsen viste således, at de enkelte departementer havde faste – men forskellige – procedurer for behandling og gennemgang af de underliggende virksomheders regnskabsgodkendelser. Det materiale, ØSC leverede til virksomhederne, og som – sammen med virksomhedernes eget materiale – var grundlag for departementernes godkendelse af ministerområderegnskabet, var lig det materiale, de fik fra de daværende administrative fællesskaber. Samtidig tilkendegav flere departementer imidlertid, at udbredelsen af ØSC's nye standardiserede regnskabserklæringskoncept kan forventes at få indflydelse på tilrettelæggelsen af den fremtidige godkendelse af og opfølgning på ministerområderegnskabet.

Ændringer i tilsyns- og kontrolindsatsen

577. Etableringen af ØSC indebærer ikke et ændret ansvar eller nye opgaver på koncernniveau. I modsætning til tidligere skal departementerne dog nu udføre deres tilsyn med ministerområdets regnskab på baggrund af opgaver, der bliver udført af ØSC, og som dermed – for de fleste ministerområders vedkommende – ligger uden for ressortområdet. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvorvidt departementerne har fundet anledning til at ændre tilsyns- og kontrolindsatsen efter overdragelsen af opgaver til ØSC.

578. Det kan konstateres, at departementerne havde forskellige vurderinger af, om der var anledning til at ændre tilsyns- og kontrolindsatsen efter overdragelsen af opgaver til ØSC. Et departement planlagde at styrke økonomistyringen ved at besætte en ledig stilling med en medarbejder med økonomiske kompetencer. Et andet departement var i gang med at opbygge en controllerenhed, hvor man løbende skal vurdere, om initiativer fra ØSC's side bør have indflydelse på de planlagte controllingaktiviteter. Et tredje departement var under etablering, samtidig med at ØSC overtog opgaver på løn- og regnskabsområdet. Departementet havde løbende tilpasset kontrol- og tilsynsindsatsen til, at ØSC var en realitet.

579. Et departement fandt ikke behov for at ændre tilsyns- og kontrolindsatsen, fordi opgavesplittet mellem departementet og ØSC var identisk med opgavesplittet med det tidligere administrative fællesskab. Departementet havde således allerede under det tidligere administrative fællesskab etableret den form for kontrol og tilsyn, som det fandt nødvendigt og hensigtsmæssigt.

580. Rigsrevisionen skal anbefale, at departementerne også fremover har fokus på behovet for løbende at justere tilsyns- og kontrolindsatsen på ministerområdet, så den medvirker til at sikre tilstrækkelig information om, at regnskabet er rigtigt mv.

Opsummering

581. Rigsrevisionen konstaterer, at departementerne spiller en aktiv rolle i processen med at udarbejde kundeaftaler mv. for de underliggende virksomheder, ligesom de løbende har overvejet organiseringen af den interne kontrol og tilsyn på ministerområdet og i et vist omfang har styrket området efter overgangen til ØSC.

B. Etablering af Statens It

Regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance besluttede i forbindelse med aftalen om finansloven for 2008 at etablere 2 administrative servicecentre i staten: Økonomiservicecentret (ØSC) og Statens It. Dette bidrag handler om Statens It.

Det var hensigten, at 15 ministerier skulle overgå til Statens It, der skulle drive statens administrative it-systemer og yde brugersupport. Statens It blev dannet som en projektorganisation med 60 medarbejdere forankret i Skatteministeriet.

Statens It fremlagde i februar 2009 et estimat over omkostningerne som en del af en ny business case, der viste, at opbygning og implementering af Statens It krævede en engangsinvestering på 1.758,8 mio. kr., svarende til mere end en tredobling af det oprindelige estimat fra Finansministeriet på 490 mio. kr. De økonomiske forudsætninger for projektet havde dermed ændret sig væsentligt i forhold til det oprindelige grundlag, og Finansministeriet og Skatteministeriet havde forskellige opfattelser af, hvilken opgave der skulle løses og til hvilken pris.

På den baggrund vedtog regeringens Økonomiudvalg i maj 2009 en revideret model for Statens It, der indebærer, at Statens It skal etableres som en selvstændig styrelse under Finansministeriet for 110,7 mio. kr. i etableringsomkostninger i fase 1.

Statens It skal i fase 1 bestå af de 6 mest modne it-fællesskaber i staten, der tilsammen servicerer 8 ministerområder, som er Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Kulturministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Klima- og Energiministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt Miljøministeriet. Erfaringerne herfra vil danne grundlag for beslutningen om den fremtidige udformning af Statens It, herunder antallet af ministerområder, der skal indgå i Statens It.

Den nye business case viste, at der var behov for en ændring af projektet for at reducere omkostninger og risici. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at grundlaget for etableringen af projektet blev revurderet og tilrettelagt på en ny måde, da det viste sig, at forudsætningerne for projektet var væsentligt ændret.

a. Indledning

Undersøgelsens baggrund

582. Regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance besluttede i forbindelse med aftalen om finansloven for 2008 at etablere 2 administrative servicecentre i staten: Økonomiservicecentret (ØSC) og Statens It. Beslutningen blev taget på baggrund af Finansministeriets rapport "Administrative servicecentre i staten" og lå i forlængelse af regeringens digitaliseringsstrategi, hvor målet er at rationalisere og effektivisere arbejdsprocesser, opnå resursebesparelser og forbedre kvaliteten af den offentlige service. Formålet med Statens It var at skabe fundamentet for en fremtidssikret it-plattform, tiltrække og fastholde it-medarbejdere samt opnå besparelser på it-drift i staten. Det var vurderingen, at etableringen af Statens It ville medføre et behov for engangsinvesteringer på ca. 490 mio. kr. og et årligt besparelsepotentiale på ca. 425 mio. kr. Investeringen i Statens It forventedes at være en økonomisk fordel inden for en kort årrække.

583. Det var hensigten, at 15 ministerier skulle overgå til Statens It, dvs. alle ministerier bortset fra Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Statsministeriet. Statens It skulle drive statens administrative it-systemer og servere samt yde brugersupport. Der blev dannet en projektorganisation med 60 medarbejdere forankret i Skatteministeriet. De første ministerier skulle efter planen overgå til Statens It i efteråret 2009, og de sidste skulle overgå i efteråret 2011.

584. Statens It bestod i første omgang af en mindre projektgruppe i SKAT, der arbejdede på at etablere rammerne for Statens It. I april 2008 var projektgruppen i Statens It oppe på 15 medarbejdere, som var indlånt fra en række forskellige ministerier.

585. Der blev endvidere nedsat 2 arbejdsgrupper: en intern styregruppe med deltagelse fra Skatteministeriet, Statens It og Finansministeriet, hvis funktion var at rådgive ledelsen i Skatteministeriet og forberede oplæg til regeringens Økonomiudvalg, samt en tværministeriel referencegruppe med repræsentanter fra Skatteministeriet, Finansministeriet og it-cheferne fra de berørte ministerområder. Den tværministerielle referencegruppe havde en rådgivende funktion.

586. Statens It igangsatte i sommeren 2008 en ny dataindsamling, da der var behov for dels at kvalitetssikre de oprindelige indsamlede data, dels at kortlægge it-situationen og få de afgørende forudsætninger vedrørende opgavefordelingen på plads. Dataindsamlingen dækkede ca. 95 % af alle institutionerne i de 15 ministerier. Dataindsamlingen viste, at opgavens størrelse og kompleksitet var større end oprindeligt antaget og viste sig at omfatte ca. 50.000 brugere i stedet for de oprindeligt beregnede 35.000 og ca. 3.000 ekstra servere (ca. 40 % flere end antaget) samt en mangfoldighed af it-systemer, som ikke var oplyst ved den første dataindsamling.

587. I november 2008 indledtes en række dialogmøder med de 15 berørte ministerier. Det var meningen, at der i første omgang skulle holdes 4 møder for hvert ministerområde, som skulle afsluttes med en aftale om flytning af opgaver og medarbejdere. På nogle områder blev det dog nødvendigt at udvide møderækken til individuelle møder med de enkelte institutioner. Det viste sig især nødvendigt på de ministerområder, hvor der ikke i forvejen var etableret servicefællesskaber. Aftalerne faldt på plads i forskellige tempi, alt efter hvornår det enkelte ministerområde skulle overgå, og hvor kompliceret området var.

588. Drøftelserne i efteråret eksponerede en væsentlig udfordring for Statens It. I den oprindelige rapport var der beskrevet en snitflade mellem standard- og fagsystemer. Det var meningen, at Statens It skulle drive standardsystemerne, og at virksomhederne skulle drive og udvikle myndighedsspecifikke og forretningskritiske systemer. Det viste sig imidlertid, at der var en del forretningskritiske systemer, der også kunne betragtes som standardsystemer, fx systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH), datavarehuse og tidsregistreringssystemer. Statens It ønskede som udgangspunkt at inddrage disse systemer, da man vurderede, at der ville være store gevinster at hente ved at standardisere disse systemer. En del af de kommende kunder var betænkelige ved, at Statens It skulle drive og udvikle det, som af kunderne blev anset for forretningskritiske systemer. Man var usikker på, om der fortsat ville være de nødvendige muligheder for lokal tilpasning efter centralisering af drifts- og udviklingsopgaverne.

b. Behov for en ny business case

589. I oktober/november 2008 blev Finansministeriet, Statens It og Skatteministeriet enige om at udarbejde en revideret business case for projektet. Statens It skulle levere et omkostningsestimat, mens Finansministeriet havde ansvaret for at levere data om indtægtsgrundlaget på baggrund af de nuværende driftsomkostninger i ministerierne. Dette arbejde blev afsluttet i februar 2009. Den nye business case var baseret på dataindsamlingen fra sommeren 2008 og viste, at den estimerede udgift for opbygning og implementering af Statens

It krævede en engangsinvestering på 1.758,8 mio. kr., svarende til mere end en tredobling af det oprindelige estimat fra Finansministeriet på 490 mio. kr.

590. Forklaringen var, at de første indikationer på, hvad den samlede investering ville være for en implementering af Statens It, var væsentligt højere end oprindeligt forudsat. Endvidere var der gennem arbejdet og dialogen med de fremtidige kunder fremkommet en klarere definition af et anvendeligt opgavesplit, hvilket bl.a. medførte, at visse udviklingsopgaver, der ikke eksplicit indgik i de oprindelige forudsætninger, skulle overgå til Statens It. Endelig blev Statens It etableret som en selvstændig styrelse, og nogle af de underliggende antagelser med hensyn til organisering og lokalisering kunne ikke anvendes. Dette indeholdt bl.a. udgifter til direktion, personaleadministration, økonomi- og regnskabsfunktion mv. Derudover var omkostningsestimatet for driftscentret højere end oprindeligt antaget. Der var endvidere behov for i højere grad end oprindeligt forudsat at benytte konsulenthjælp.

591. Det var meningen, at den nye business case for Statens It skulle behandles af regeringens Økonomiudvalg i februar 2009, men det blev udskudt, da Finansministeriet og Skatteministeriet nu havde meget forskellige vurderinger af økonomien i projektet. Finansministeriet vurderede på baggrund af den nye business case, at projektet var blevet for usikkert, risiciene for store, og gevinsterne for usikre. Det medførte, at projektet officielt blev sat på standby den 17. marts 2009 med henblik på at blive revurderet.

592. Den vigtigste forklaring på, at projektet blev væsentligt dyrere end forudsat, var ifølge Skatteministeriet, at den oprindelige analyse af etablerings- og driftsomkostninger var mangelfuld. Ifølge Finansministeriet var den primære forklaring på fordyrelserne, at Statens It havde ændret og udvidet opgaven.

c. Den nye model – april 2009 og frem

593. Den 25. marts 2009 besluttede regeringens Økonomiudvalg at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle revurdere projektet, og den 13. maj 2009 blev den nuværende model for Statens It præsenteret. Den nye model indebærer, at Statens It skal etableres som en selvstændig styrelse under Finansministeriet. Statens It skal i fase 1 bestå af de 6 mest modne it-fællesskaber i staten, der tilsammen servicere 8 ministerområder. Erfaringerne herfra vil danne grundlag for beslutningen om den fremtidige udformning af Statens It, herunder antallet af ministerområder, som skal indgå i Statens It.

594. I første omgang iværksættes fase 1, der består i at samle de 6 mest modne it-fællesskaber, der betjener 8 ministerområder. De 6 it-fællesskaber omfatter: Beskæftigelsesministeriets It, Kulturministeriets Koncerncenter (It), Koncern it i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Tværministeriel It (Økonomi- og Erhvervsministeriets og Finansministeriets It), Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations It samt Miljøministeriets It, der tillige omfatter it-driften i Klima- og Energiministeriet.

595. Statens It forventes at kunne sættes i drift pr. 1. januar 2010. Samlingen af de 6 it-fællesskaber i Statens It skal efter planen ske inden udgangen af 2009. Dog vil den fysiske samling først finde sted i løbet af 2010.

596. Der er etableret en bestyrelse med en repræsentant fra Finansministeriet som formand. Bestyrelsen skal i fase 1 bestå af en repræsentant fra hvert af de ministerier, der deltager i Statens It. Efter denne fase tages der igen stilling til bestyrelsens sammensætning. Bestyrelsen skal i fase 1 fungere som bindeled mellem Statens It og de deltagende ministerier samt bistå og rådgive direktionen for Statens It i forhold til at etablere rammerne for og styringen af Statens It.

597. Udgifter til etableringen af Statens It i fase 1 er estimeret til 110,7 mio. kr. i perioden 2009-2011. Det forventes, at de samlede driftsomkostninger i perioden 2009-2011 vil være 491,9 mio. kr. De nye tal kan ikke sammenlignes med de oprindelige beregninger, der nu kun omfatter 8 af 15 ministerområder.

598. Statens It skal fortsat kunne håndtere udfordringerne i forbindelse med drift og udvikling af forvaltningens digitalisering. Statens It skal således bane vejen for, at der kan skabes en mere sammenhængende digital forvaltning med en konsolideret it-struktur og brug af fælles standarder samt en professionel it-organisation, der kan sikre en høj og ensartet it-service på tværs af staten.

d. Rigsrevisionens vurdering

599. Formålet med Statens It var bl.a. at rationalisere og effektivisere nogle væsentlige statslige it-arbejdsprocesser for at opnå en højere kvalitet med færre resurser. Den forudgående analyse pegede på, at der var en sammenhæng mellem størrelsen på driftscentrene og effektiviteten. Rigsrevisionen finder, at denne type af projekter er væsentlige som led i en optimering og modernisering af den offentlige sektor.

600. Efter de første faser blev det imidlertid konstateret, at nye oplysninger ændrede forudsætningerne for projektet. Den nye business case viste, at det var nødvendigt med en ændring af projektet for at reducere omkostninger og risici. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet valgte at revurdere grundlaget for etableringen af Statens It, da det viste sig, at forudsætningerne for projektet var væsentligt ændret.

C. Resultatløn i staten

Resultatløn er et supplement til chefers faste løn. Rigsrevisionen anslår, at der samlet set anvendes godt 40 mio. kr. årligt på resultatløn til chefer i staten.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at direktørkontrakterne og kontrakterne for øvrige chefer generelt er udformet efter Finansministeriets vejledninger. Rigsrevisionen finder, at alle væsentlige forhold bør reguleres i aftalerne. Rigsrevisionen finder, at det ud fra et styringsmæssigt perspektiv bør tilstræbes, at kontrakterne indgås inden kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt.

Undersøgelsen viste, at der i samtlige kontrakter var opstillet såvel interne som eksterne mål. Alle kontrakter indeholdt produktivitetsmål og produktionsmål, mens effektmål indgik i færre kontrakter. Rigsrevisionen finder, at det bør overvejes, om effektmål i højere grad kan inddrages i kontrakterne, da der efter Rigsrevisionens vurdering bør være fokus på, hvad effekten af indsatsen er. Resultatlønskontrakten bør sikre mulighed for, at en eventuel budgetoverskridelse kan få indflydelse på det udbetalte resultatlønsbeløb, fx i forbindelse med den skønsmæssige vurdering.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dokumentationen for de opgjorte resultatlønskontrakter i flere tilfælde var mangelfuld, ligesom det ikke fremgik af kontrakterne, hvilket grundlag der anvendes ved beregning af resultatløn. Det har i flere tilfælde ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve opgørelsen af resultatlønskontrakten. Rigsrevisionen peger derfor på, at den udbetalte resultatløn som minimum bør indeholde en kortfattet opgørelse, så det er muligt at efterprøve udbetalingen. Rigsrevisionen finder, at en eventuel skønsmæssig forhøjelse bør begrundes. Begrundelsen kan være kortfattet, men bør efter Rigsrevisionens vurdering være dækkende, da dette efter Rigsrevisionens opfattelse medvirker til at sikre gennemsigtighed og dokumenterer rimeligheden i eventuelle forhøjelser.

Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at resultatlønskontrakter for både direktører og øvrige chefer generelt holder sig inden for de beløbsmæssige rammer, som Finansministeriets vejledninger på området foreskriver.

Virksomhederne har oplyst, at virkningen af brugen af resultatløn er, at de opnår en højere grad af prioritering, fokusering og implementering af særlige strategier og indsatsområder for virksomheden. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatløn er et vigtigt supplement til at aflønne chefer og direktører, da resultatløn kan understøtte mål- og resultatstyring i virksomheden og derved sætte fokus på mål og effekt.

Rigsrevisionen har konstateret, at de virksomheder, der alene anvender engangsvederlag, udbetaler samme beløbsstørrelser, som de virksomheder, der anvender resultatløn på baggrund af en på forhånd indgået kontrakt. Rigsrevisionen anbefaler, at virksomheder, der alene anvender engangsvederlag, overvejer, om anvendelse af resultatløn i højere grad kan skabe en sammenhæng mellem institutionens mål og chefens indsats og resultater.

a. Indledning

Baggrund for undersøgelsen

601. Formålet med resultatløn i staten er at give en økonomisk tilskyndelse til at forfølge en række målsætninger for styring og ledelse af den pågældende virksomhed og på den måde honorere en resultatskabende indsats.

Resultatløn er et supplement til chefers faste løn. Rigsrevisionen anslår, at der samlet set anvendes godt 40 mio. kr. årligt på resultatløn til chefer i staten.

Personalestyrelsen definerer resultatløn som engangsudbetalinger, der ydes på baggrund af en række på forhånd definerede resultatmål, der udløses, når betingelserne i resultatlønskontrakten er opfyldt. Resultatlønskontrakter vil ofte indgå i et kontrakhierarki, hvor virksomhedens resultatkontrakt har indflydelse på direktørkontrakten. Direktørkontraktens mål afspejles tilsvarende typisk i resultatlønskontrakter med chefer.

602. Statsrevisorerne anmodede den 25. november 2008 Rigsrevisionen om at udarbejde et bidrag om resultatløn i staten til beretning om revisionen af statsregnskabet for 2008. Statsrevisorerne ønskede med udgangspunkt i en række konkrete spørgsmål en undersøgelse af, hvordan de statslige virksomheder udformer og opgør resultatløn for chefer i staten, herunder hvordan resultaterne dokumenteres. Videre ønskede Statsrevisorerne, at undersøgelsen omfattede, hvordan det sikres, at resultatløn understøtter virksomhedernes formål og strategier, og at undersøgelsen afdækker bedste praksis på området.

Undersøgelsens indhold, afgrænsning og metode

603. Formålet med undersøgelsen er at afdække, hvordan de statslige virksomheder udformer og opgør resultatløn samt sikrer, at resultatløn understøtter virksomhedernes formål og strategier.

Konkret har Rigsrevisionen med udgangspunkt i Statsrevisorernes anmodning undersøgt følgende:

- Hvordan udformer virksomhederne resultatlønskontrakter for chefer i staten?
- Hvilke mål og resultatkrav har virksomhederne opstillet i resultatlønskontrakterne?
- Har virksomhederne opgjort og dokumenteret den udbetalte resultatløn tilfredsstillende?
- Hvad er virkningen af anvendelsen af resultatløn?

På baggrund af undersøgelsens resultater har Rigsrevisionen opstillet nogle anbefalinger.

604. Rigsrevisionens undersøgelse er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 45 virksomheder. Formålet har været at afdække, i hvilket omfang og hvordan virksomhederne anvender resultatløn til chefer. Virksomhederne er udvalgt, så der er opnået et dækkende udsnit af statens virksomheder, hvad angår størrelse og ministerområde. Der indgår såvel departementer som underliggende virksomheder i undersøgelsen. Videre er der gennemgået 17 direktørkontrakter og 25 resultatlønskontrakter for øvrige chefer udvalgt blandt de 45 virksomheder, som indgik i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse. Gennemgangen fokuserede på, hvilke mål kontrakterne indeholder, og hvordan opgørelserne dokumenteres. Endelig er der gennemført interviews med Personalestyrelsen med henblik på at kortlægge området samt interviews med 5 af de virksomheder, der er udsendt spørgeskema til, med henblik på en uddybning af deres besvarelse omkring brugen af resultatløn.

605. Resultatløn kan anvendes til både chefer og medarbejdere. Bidraget omhandler alene resultatlønskontrakter for chefer i staten (lønramme 37 og derover), og bidraget er afgrænset til at se på resultatløn udbetalt i 2008.

Da der typisk er forskel på selve udformningen af direktørkontrakter og resultatlønskontrakter med øvrige chefer, skelnes der i bidraget mellem disse 2 typer af kontrakter. En direktørkontrakt er en aftale mellem den øverste leder for en virksomhed og departementschefen på det pågældende ministerområde, mens resultatlønskontrakter til øvrige chefer i staten er en aftale mellem den pågældende chef og dennes overordnede.

Undersøgelsen af de opstillede mål og resultatkrav i resultatlønskontrakterne har alene omfattet en gennemgang af dokumentationen for målopfyldelsen og ikke en faglig vurdering af målopfyldelsen.

606. I det følgende afsnit beskrives regelgrundlag og omfanget af brugen af resultatløn. Herefter følger en gennemgang af, hvordan virksomhederne udformer resultatlønskontrakterne, herunder hvilke mål og opgaver virksomhederne har opstillet i resultatlønskontrakterne.

Der vil ligeledes blive redegjort for, hvordan virksomhederne opgør og dokumenterer den udbetalte resultatløn, samt hvad virksomhederne synes, de opnår med resultatløn.

Regelgrundlaget

607. Udbetaling af resultatløn sker på baggrund af en forhåndsaftale, hvori der er opstillet en række resultatomål. Aftalen præciserer, hvilke resultater der fremadrettet skal opnås, og hvordan målopfyldelsen vurderes og honoreres. Resultatløn er et supplement til den faste løn, og det er frivilligt at indgå aftale om resultatløn.

608. Ved indgåelsen af overenskomstaftalerne pr. 1. april 1999 blev der gennemført en reform af aftalegrundlaget for chefløn for at skabe mere ensartede og enkle principper for anvendelsen af resultatløn. Den tidligere rammeaftale om effektivisering og udvikling blev ophævet og erstattet af en aftale om et nyt cheflønssystem med mulighed for at etablere resultatløn på chefniveau. Sigtet med ændringerne var at forenkle adgangen til at yde resultatløn og etablere mere helhedsorienterede resultatlønsordninger.

Anvendelse af resultatløn til chefer i staten følger i udgangspunktet den gældende overenskomstaftale. Personalestyrelsen har herudover udgivet en række pjecer og andet informationsmateriale om anvendelsen af resultatløn. Udmeldingerne fra Personalestyrelsen er vejledninger frem for egentlig regelfastsættelse.

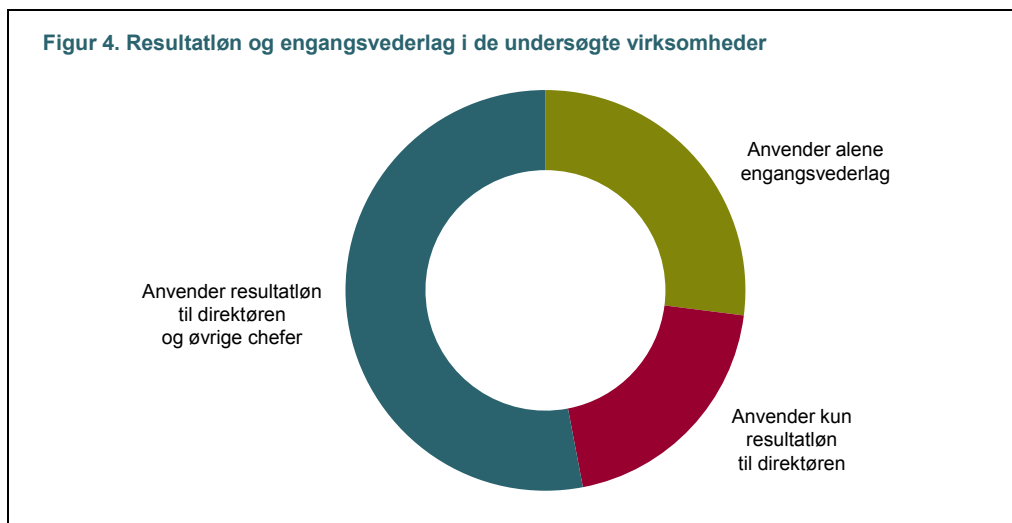
Finansministeriets "Effektiv opgavevaretagelse i staten" fra 2003 indeholder en vejledning for anvendelse af resultatlønsaftaler med direktørerne (direktørkontrakter). Vejledningen kan ifølge Finansministeriet også betragtes som god praksis for anvendelse af resultatlønsaftaler til øvrige chefer i staten.

En nærmere uddybning af Finansministeriets konkrete anbefalinger og vejledninger vil fremgå under de relevante afsnit i bidraget.

Omfanget af brugen af resultatløn

609. Statens lønninger udbetales via Statens Lønssystem (SLS). I forbindelse med undersøgelsen er Rigsrevisionen blevet opmærksom på, at det ikke er muligt at skelne mellem anvendelsen af resultatløn og engangsvederlag i lønssystemet. Resultatløn er en fremadrettet belønning, mens engangsvederlag hovedsageligt anvendes bagudrettet som en individuel honorering af årets indsats. Hverken Rigsrevisionen eller Personalestyrelsen har derfor haft mulighed for at udarbejde en præcis opgørelse over anvendelsen af resultatløn i staten på baggrund af udtræk fra lønssystemet. Rigsrevisionen anbefaler, at Økonomistyrelsen fremadrettet sikrer, at det bliver muligt at skelne mellem engangsvederlag og resultatløn i SLS. Økonomistyrelsen har oplyst, at de vil overveje dette.

Figur 4 viser Rigsrevisionens egen opgørelse over anvendelsen af resultatløn og engangsvederlag i de 45 statslige virksomheder, der indgik i spørgeskemaundersøgelsen.



Figur 4 viser, at 53 % af de adspurgte virksomheder anvender resultatløn til direktøren og øvrige chefer, og at der i 20 % af virksomhederne kun anvendes resultatløn til direktøren, mens der anvendes engangsvederlag til øvrige chefer. I de resterende 27 % anvendes der alene engangsvederlag.

610. På baggrund af virksomhedernes oplysninger om den faktiske udbetaling af resultatløn til 183 chefer har Rigsrevisionen beregnet, hvad der udbetales i resultatløn i henholdsvis lønramme 37, 38 og 39.

Tabel 39 viser resultatlønsudbetalings størrelse fordelt på lønrammer i de 45 statslige virksomheder.

Tabel 39. Resultatlønsudbetalinger fordelt på lønrammer i 2008 (Kr.)

	Gennemsnit	Mindste udbetaling	Største udbetaling	Antal
Lønramme 37	54.823	13.750	105.600	139
Lønramme 38	75.496	25.724	125.000	28
Lønramme 39	89.508	25.000	125.000	16
I alt				183

Tabellen viser, at de gennemsnitlige resultatlønsudbetalinger varierer i forhold til chefernes lønmæssige indplacering. Den gennemsnitlige udbetaling for chefer i lønramme 37 er ca. 55.000 kr., for chefer i lønramme 38 ca. 75.000 kr. og for chefer i lønramme 39 ca. 90.000 kr.

Rigsrevisionens opgørelser viser videre, at der er store variationer i resultatlønsudbetalingerne inden for lønrammerne.

611. Rigsrevisionen har endvidere opgjort virksomhedernes anvendelse af engangsvederlag, der udbetales uden en forudgående kontrakt. Opgørelsen viser, at udbetalingerne til chefer i lønramme 37 ligger i intervallet 50.000-75.000 kr., mens chefer i lønramme 38 får mellem 75.000 og 100.000 kr. For chefer i lønramme 39 ligger udbetalingen mellem 75.000 og 150.000 kr.

Rigsrevisionen kan konstatere, at de udbetalte beløb ligger i samme størrelsesorden, uanset om der udbetales resultatløn eller engangsvederlag.

b. Hvordan udformer virksomhederne resultatlønskontrakter for chefer i staten?

612. Rigsrevisionen har undersøgt, om resultatlønskontrakterne er skriftlige, om resultatlønsmålene er defineret i aftalen, om gyldighedsperioden er fastsat, og om kontraktens juridiske status er fastlagt.

Direktørkontrakter

613. Det fremgår af Finansministeriets vejledning "Effektiv opgavevaretagelse i staten" fra 2003, at en resultatlønskontrakt er en skriftlig aftale mellem direktøren og departementet. Direktørkontrakten skal ses i sammenhæng med virksomhedens resultatkontrakt eller tilsvarende aftaledokument og bør følge denne. Det fremgår videre af vejledningen, at resultatlønskontrakten ligger fast i den indgående aftaleperiode, men aftalen kan dog i særlige tilfælde genforhandles i løbet af perioden. Aftalen kan ikke betragtes som en kontrakt i juridisk forstand og kan således ikke gøres til genstand for fagretlig behandling ved de almindelige domstole.

Efter Rigsrevisionens vurdering bør kontrakterne også indeholde oplysninger om fx pensionsbidrag, orlov, sygdom og fratræden i resultatlønsperioden. Ingen af disse forhold er reguleret i den ordinære ansættelseskontrakt i forhold til resultatløn. Det er først med overenskomstaftalen i 2008 blevet muligt at aftale pensionsbidrag af resultatløn.

614. Rigsrevisionens gennemgang af 17 direktørkontrakter viste, at alle direktørkontrakterne hviler på et skriftligt grundlag og er indgået mellem departementschefen og direktøren. I 3 tilfælde er det virksomhedens resultatkontrakt, der udgør grundlaget for udbetaling af resultatløn, og der er i disse tilfælde ikke indgået en særskilt resultatlønskontrakt med direktøren. Rigsrevisionen finder, at det er i overensstemmelse med vejledningen.

615. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at målene i samtlige direktørkontrakter er opstillet på baggrund af virksomhedens resultatkontrakt. Videre indeholder 11 af direktørkontrakterne en formålsbeskrivelse, der angiver, at formålet med kontrakten er at understøtte de resultatkrav, der stilles i virksomhedens resultatkontrakt. Direktørkontrakterne kan derfor ses i sammenhæng med virksomhedens resultatkontrakt.

616. Samtlige af de gennemgåede direktørkontrakter gælder for ét år med virkning fra årets start. I 8 af direktørkontrakterne er der dog ikke taget konkret stilling til muligheden for ændringer eller genforhandling. Gennemgangen af opgørelsen af direktørkontrakterne viste, at direktørkontrakterne i praksis ikke ændres eller genforhandles i løbet af året.

617. Gennemgangen viste videre, at resultatlønsmålene var defineret i aftalen. Tidspunktet for indgåelse af kontrakterne varierer dog. Kun 2 direktørkontrakter var indgået før kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt, mens de resterende direktørkontrakter blev indgået efterfølgende. Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatlønskontrakter bør indgås inden kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt for at sikre, at der arbejdes hen imod de fastsatte mål fra kontraktperiodens start.

618. Det fremgår af 8 af direktørkontrakterne, at aftalen ikke er en kontrakt i juridisk forstand i overensstemmelse med Finansministeriets vejledning. Selv om aftalen ikke er en kontrakt i juridisk forstand, finder Rigsrevisionen, at der i kontrakterne bør tages stilling til alle væsentlige forhold. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ingen af direktørkontrakterne regulerer, hvad der skal ske i forbindelse med pensionsbidrag, sygdom, orlov og andet fravær i kontraktperioden, og 9 af virksomhederne har ikke beskrevet betingelserne ved fratræden i kontraktperioden. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør sikre, at kontrakterne regulerer alle væsentlige forhold.

Resultatlønskontrakter for øvrige chefer

619. Ud over Finansministeriets "Effektiv opgavevaretagelse i staten" fra 2003 har Personalestyrelsen udarbejdet nogle retningslinjer for anvendelse af resultatlønsaftaler for chefer i staten.

I Personalestyrelsens vejledning indgår en række anbefalinger til kontraktens indhold. Det fremgår af vejledningen, at kontrakten bl.a. bør fastlægge, hvem kontrakten indgås mellem, formålet med resultatlønskontrakten, og hvilken periode kontrakten omfatter. Videre bør mulighederne for genforhandling af kontrakten og kontraktens juridiske status fremgå. Derudover finder Rigsrevisionen, at kontrakten bør regulere fx pensionsbidrag, orlov, sygdom og fratræden i resultatlønsperioden. Dette fremgår også af Personalestyrelsens "Kontraktvejledning".

620. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at alle 25 resultatlønskontrakter for øvrige chefer er baseret på skriftlige aftaler mellem den pågældende leder og dennes overordnede. Resultatlønskontrakten er knyttet op på virksomhedens resultatkontrakt, en handlingsplan eller en kontorkontrakt mv., der er udmøntet på baggrund af virksomhedens resultatkontrakt. Således udgør resultatlønskontrakterne hos de 25 virksomheder en form for kontrakthierarki, der er relateret til virksomhedens resultatkontrakt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det medvirker til at sikre, at resultatlønskontrakten for de underliggende chefniveauer afstemmes efter de mål, virksomheden er forpligtet til at arbejde efter.

621. I 12 af kontrakterne er der indføjet et formål med kontrakten. Formålsbeskrivelserne knytter sig til virksomhedens resultatkontrakt og virksomhedens overordnede formål. Enkelte virksomheder har udarbejdet en formålsbeskrivelse eller procesbeskrivelse for virksomhedens anvendelse af resultatløn. Rigsrevisionen finder, at dette medvirker til at tydeliggøre, hvorfor virksomheden anvender resultatløn og hvordan.

622. Gennemgangen af kontrakterne viste, at resultatmålene var defineret på forhånd, men at tidspunktet for indgåelse af kontrakterne varierer. Undersøgelsen viser, at kun 2 kontrakter er indgået før kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatlønskontrakter bør indgås inden kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt for at sikre, at der er mulighed for at arbejde hen imod de fastsatte mål fra årets start.

623. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 13 af resultatlønskontrakterne åbner mulighed for, at kontrakten kan ændres eller tilpasses i løbet af året. Rigsrevisionen har dog konstateret, at der ikke er ændret i kontrakterne i løbet af resultatlønsperioden. Rigsrevisionen finder, at kontrakten bør udarbejdes med henblik på at gælde hele perioden, men at der fx kan indgå en skønsmæssig del i resultatlønskontrakten, så der er mulighed for at kompensere chefen ved væsentlige ændringer i forudsætningen for målopfyldelse. Rigsrevisionen finder videre, at muligheden for skønsmæssig vurdering (såvel forhøjelse som nedsættelse) gør det administrativt lettere at håndtere resultatlønskontrakter.

624. Der er i 12 resultatlønskontrakter taget stilling til kontraktens juridiske status. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne konsekvent bør tage stilling til kontraktens juridiske status, så der ikke på et senere tidspunkt vil opstå tvivl. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at der er en række forhold, der ikke er taget stilling til i kontrakterne. Fx er regulering af pensionsbidrag, orlov, sygdom og fratræden i resultatlønsperioden ikke medtaget. Rigsrevisionen finder, at resultatlønskontrakterne bør regulere alle væsentlige forhold.

Sammenfatning

625. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at direktørkontrakterne og kontrakterne for øvrige chefer generelt er udformet efter Finansministeriets vejledninger. Gennemgangen viste dog også, at ikke alle væsentlige forhold var reguleret i aftalerne. Rigsrevisionen finder, at alle væsentlige forhold bør fremgå af resultatlønskontrakten, herunder kontraktens juridiske status.

Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at målene i direktørkontrakterne er opstillet i sammenhæng med virksomhedernes resultatkontrakt. For alle resultatlønskontrakterne for øvrige chefer har Rigsrevisionen konstateret, at kontrakterne indgår i et kontrakthierarki med direktørkontrakten og virksomhedens resultatkontrakt.

Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at resultatlønskontrakterne for både direktører og øvrige chefer i stort omfang indgås relativt sent i forhold til kontraktens ikrafttrædelsestidspunkt. Rigsrevisionen finder, at det ud fra et styringsmæssigt perspektiv bør tilstræbes, at kontrakterne indgås inden kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt.

c. Hvilke mål og resultatkrav har virksomhederne opstillet i resultatlønskontrakterne?

626. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke mål og resultatkrav resultatlønskontrakterne indeholder.

627. Eksterne mål er defineret som mål, der retter sig mod institutionens omgivelser, fx produktionsmål, produktivitetsmål og effektmål. Interne mål er defineret som mål, der vedrører virksomhedens interne forhold, fx strategiske mål, personalepolitiske mål og budgetmål.

Direktørkontrakter

628. Det anbefales i "Effektiv opgavevaretagelse i staten" at mål, der afspejler resultatkontrakten, bør vægtes med min. 75 % i direktørkontrakten. Ud over de mål, der er sammenfaldende med eller tager udgangspunkt i resultatkontrakten, er der også mulighed for at fokusere en del af kontrakten på direktørens egen indsats for bl.a. strategisk udvikling og ledelse. Det fremgår videre, at direktørkontrakterne i højere grad bør orienteres mod eksternt rettede mål, men der bør også opstilles interne mål, der afspejler direktørens indsats for at udvikle organisationen i forhold til ledelse, opgaver og resurser. De institutionelle rammer kan vægtes med op til 25 %, men kan fastsættes højere, hvis organisationen gennemgår væsentlige organisatoriske ændringer. Rigsrevisionen finder ligeledes, at kontrakten bør indeholde personalepolitiske mål.

629. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at målene i samtlige 17 direktørkontrakter er opstillet på baggrund af virksomhedens resultatkontrakt. I 9 af direktørkontrakterne er resultatkontraktens mål vægtet med 75-100 %. I de resterende 8 direktørkontrakter var resultatkontraktens mål vægtet med 50-70 %. Det var ikke muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om den lavere vægtning var udtryk for, at organisationerne stod over for væsentlige organisatoriske ændringer.

Tabel 40 viser den kategorisering af mål og resultatkrav, der er anvendt i denne undersøgelse.

Tabel 40. Kategorisering af mål og resultatkrav

Måltyper	
Eksterne mål	Produktion – mål, der vedrører levering af produkter/ydelser til institutionens kunder. Fx: antal behandlede sager, udvikling af et it-system, gennemførelse af tilsyn.
	Produktivitet – mål, der vedrører forholdet mellem antal produkter/ydelser og omkostningerne ved produktionen. Fx: antal behandlede sager pr. årsværk, enhedsomkostninger, antal tilsyn pr. årsværk.
	Effekt – mål, der vedrører den tilsigtede effekt af institutionens virksomhed på det omgivne samfund. Fx: færre arbejdsulykker, øget beskæftigelse, færre trafikulykker.
Interne mål	Strategisk – mål, der vedrører organisatorisk udvikling, strategi-udvikling Fx: implementering af organisationsændring.
	Personalepolitisk – mål, der vedrører implementering af personalepolitiske målsætninger Fx: nedbringelse af sygefravær.
	Budget – mål, der vedrører overholdelse af bevilling og budget Fx: overholdelse af bevilling til it-udviklingsprojekt.

630. Rigsrevisionens gennemgang af direktørkontrakter har vist, at der i alle direktørkontrakter er opstillet såvel interne som eksterne mål. Resultatmålene er for størstedelens vedkommende vægtet, og der er angivet metode for, hvordan resultatopfyldelsen måles. Gennemgangen viste, at der opstilles flest eksterne mål i direktørkontrakterne. Alle kontrakterne indeholdt produktionsmål og produktivitetsmål, mens anvendelsen af effektmål var mere begrænset.

Af interne mål indeholdt 15 kontrakter strategiske mål, mens personalepolitiske mål indgik i 50 % af kontrakterne. På tidspunktet for indgåelse af de gennemgåede kontrakter var der ikke opstillet krav om, at kontrakterne skulle indeholde personalepolitiske mål. Med treparts-aftalen, som blev indgået i 2007, blev det et krav, at virksomhedernes resultatkontrakt indeholder personalepolitiske mål. Rigsrevisionen anbefaler, at virksomhederne viderefører dette mål fra resultatkontrakten til direktørkontrakten.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 3 direktørkontrakter indeholder egentlige budgetmål. Finansministeriet har oplyst, at budgetoverholdelse er et grundlæggende krav til direktørens styring af virksomheden. Rigsrevisionen anbefaler, at der i resultatlønskontrakterne i højere grad tages stilling til, hvilken indflydelse en eventuelt manglende budgetoverholdelse skal have på det udbetalte resultatlønsbeløb. Budgetoverskridelse bør indgå i den skønsmæssige vurdering af det udbetalte beløb.

Resultatlønskontrakter for øvrige chefer

631. Ifølge Finansministeriet bør kontrakten for øvrige chefer omfatte en klar formulering af mål og kriterier for målopfyldelsen. Herudover kan der henvises til de anbefalinger, som Finansministeriet har for direktørkontrakterne i vejledningen "Effektiv opgavevaretagelse i staten".

632. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at målene i resultatlønskontrakter for øvrige chefer typisk er opstillet ud fra en række mål vedrørende virksomhedens og den pågældende chefs hovedopgaver. Grundlaget for de opstillede mål er handlingsplaner, rammeaftaler eller interne retningslinjer.

633. Rigsrevisionens gennemgang af 25 resultatlønskontrakter for øvrige chefer viser, at de med få undtagelser indeholder eksterne mål. De kontrakter, der ikke indeholder eksterne mål, vedrører typisk personalechefer. Alle kontrakter indeholder interne mål.

De eksterne mål omfatter for alle kontraktens vedkommende produktionsmål, mens ca. halvdelen indeholder produktivitetsmål. Effektmål er indeholdt i et begrænset antal resultatlønskontrakter for øvrige chefer. Rigsrevisionen finder, at det, hvor det er relevant, bør overvejes, om effektmål i højere grad kan inddrages i kontrakterne for øvrige chefer, da der efter Rigsrevisionens vurdering også bør være fokus i resultatlønskontrakterne på, hvad effekten af indsatsen er.

De interne mål i kontrakterne omfatter personalepolitiske mål og strategiske mål, der indgår i godt halvdelen af kontrakterne, mens budgetmål indgår i 3 kontrakter. Rigsrevisionen anbefaler, at der i højere grad tages stilling til, hvilken indflydelse manglende budgetoverholdelse skal have for udbetaling af resultatløn for øvrige chefer, hvis der er knyttet et økonomisk ansvar til målene. Rigsrevisionen finder videre, at personalepolitiske mål bør indarbejdes i de øvrige chefers kontrakter, hvor dette er relevant.

634. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at resultatlønskontrakterne gennemsnitligt indeholder 8 mål og 28 resultatkrav. Hovedparten af de virksomheder, Rigsrevisionen har gennemført interviews med, finder det hensigtsmæssigt at begrænse antallet af mål, da det er mere overskueligt med få mål, ligesom mange mål kræver flere resurser til opfølgning. Derudover er det nemmere at styre efter færre mål.

Rigsrevisionen er enig heri, men finder dog, at få mål i resultatlønskontrakterne kan medføre en risiko for skævvridning af indsatsen, fordi det er vanskeligere at inkludere alle opgaver, der er væsentlige for virksomhedens opgavevaretagelse.

635. Flere af virksomhederne i undersøgelsen har valgt at inddrage tværgående mål i resultatlønskontrakterne. Rigsrevisionen finder, at dette kan modvirke, at der sker en skævvridning af indsatsen i organisationen, så en enhed fokuserer på egen opfyldelse af resultatlønskontrakten til ugunst for den samlede organisation og andre enheder.

Sammenfatning

636. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i samtlige resultatlønskontrakter er opstillet interne mål. Med få undtagelser indeholder kontrakterne også eksterne mål. I direktørkontrakterne udgør eksterne mål hovedvægten.

Effektmål indgår kun i begrænset omfang i direktørkontrakterne og i resultatlønskontrakterne for øvrige chefer. Rigsrevisionen finder, at det, hvor det er relevant, bør overvejes, om effektmål i højere grad kan inddrages i kontrakterne for øvrige chefer.

Personalepolitiske mål er medtaget i halvdelen af de gennemgåede direktørkontrakter og kontrakter for øvrige chefer. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at der i 2007 blev indgået en trepartsaftale, hvoraf det fremgår, at personalepolitiske mål skal indgå i virksomhedernes resultatkontrakt. Rigsrevisionen anbefaler, at de personalepolitiske mål fremover inddrages i resultatlønskontrakterne for såvel direktører som øvrige chefer. Undersøgelsen viser videre, at der i kontrakterne kun i begrænset omfang er taget stilling til, hvordan manglende budgetoverholdelse håndteres. Rigsrevisionen finder, at en eventuel budgetoverskridelse bør have indflydelse på det udbetalte resultatlønsbeløb til direktører. Rigsrevisionen finder, at det samme bør gøre sig gældende for øvrige chefer, i det omfang der er knyttet et økonomisk ansvar til målene.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kun 50 % af direktørkontrakterne lever op til vejledningens anbefaling om, at målene fra virksomhedens resultatkontrakt bør vægtes med min. 75 %. Rigsrevisionen anbefaler, at virksomhedens resultatmål vægtes med min. 75 % i direktørkontrakten, men at målene afspejler 100 % af virksomhedens mål. Rigsrevisionen finder, at direktøren ikke i væsentligt omfang bør vurderes på et andet grundlag end det grundlag, som virksomheden vurderes på.

d. Har virksomhederne opgjort og dokumenteret den udbetalte resultatløn tilfredsstillende?

637. Rigsrevisionen har undersøgt, om udbetaling af resultatløn er sket i overensstemmelse med kontrakten, om udbetalingen er dokumenteret, og om opgørelserne er pålidelige.

Direktørkontrakter

638. Det fremgår af "Effektiv opgavevaretagelse i staten", at rammerne for den objektivt beregnede resultatløn fastsættes til højst 15 % af direktørens lønrammeløn inkl. varige tillæg fra cheflønspuljen. Derudover fremgår det, at resultatlønnen skønsmæssigt kan forhøjes, så den samlede resultatløn maks. udgør 25 % af lønrammelønnen inkl. varige tillæg fra cheflønspuljen. Det er desuden muligt for departementschefen at nedsætte det opnåede resultatlønstillæg.

639. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at fuld målopfyldelse medfører en udbetaling på 15 % af lønrammelønnen inkl. varige tillæg fra cheflønspuljen i 10 af kontrakterne. I 6 kontrakter medfører fuld målopfyldelse en udbetaling på 10-12,5 % af lønrammelønnen inkl. varige tillæg. I den sidste kontrakt er angivet et fast beløb ved fuld målopfyldelse. Beløbet holder sig inden for den øvre grænse på 15 %.

640. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ikke er taget stilling til, om der ved beregningen af resultatlønnen skal tages udgangspunkt i lønnen ved kontraktindgåelsen, lønnen i kontraktperioden eller lønnen på udbetalingstidspunktet, og at dette blev håndteret forskelligt. Rigsrevisionen finder, at det klart bør fremgå af resultatlønskontrakten, hvilken løn der anvendes ved beregning af resultatlønnen.

641. Undersøgelsen viser, at der i 12 ud af de 17 gennemgåede direktørkontrakter er sket en skønsmæssig forhøjelse. I 6 af disse tilfælde forelå der ingen begrundelse for den skønsmæssige forhøjelse. I 2 tilfælde var forhøjelsen begrundet med opfyldelse af kontraktens mål. Der er ikke set eksempler på, at det opgjorte beløb er blevet nedsat.

Rigsrevisionen finder, at der ved en skønsmæssig forhøjelse af resultatlønnen bør foreligge en kortfattet og dokumenteret begrundelse, så kriterierne for resultatlønnens størrelse er gennemskuelige. Rigsrevisionen finder videre, at en skønsmæssig forhøjelse ikke bør omfatte forhold, der allerede er belønnet i det beregnede resultatlønsbeløb. Rigsrevisionen finder, at aflønning for tid medgået til opfyldelse af kontraktens mål ikke skal honoreres særskilt, idet det må forudsættes, at dette ligger implicit i honoreringen af resultatlønsaftalen. Rigsrevisionen anbefaler, at Personalestyrelsen overvejer, om det bør være muligt at få udbetalt et merarbejdsvederlag og resultatløn samtidig, eller om merarbejde er omfattet af resultatlønsudbetalingen.

Personalestyrelsen har oplyst, at der ikke kan ydes et tillæg begrundet i merarbejde, hvis der samtidig modtages topcheftillæg. Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen bør overveje sammenhængen mellem resultatlønsudbetaling og honorering af merarbejde for øvrige chefer.

Resultatlønskontrakter for øvrige chefer

642. Finansministeriet anbefaler, at det af kontrakten klart fremgår, på hvilket grundlag udmøntningen foretages. Derudover kan der henvises til de anbefalinger, som Finansministeriet har i forhold til direktørkontrakterne.

643. I 15 af resultatlønskontrakterne for øvrige chefer er der angivet et fast beløb på mellem 40.000 og 80.000 kr., der udløses ved maksimal målopfyldelse. I de resterende kontrakter medfører fuld målopfyldelse 7-15 % af lønrammelønnen inkl. varige tillæg. Derudover kan der i 15 af kontrakterne på baggrund af en vurdering tillægges et skønsmæssigt beløb.

644. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 23 af udbetalingerne holder sig inden for de 15 % af lønrammelønnen inkl. varige tillæg. I 2 tilfælde udgør udbetalingen af resultatløn dog mere end 15 %, men det fremgår ikke af opgørelserne, om dette skyldes, at der er foretaget en skønsmæssig forhøjelse. Ingen af udbetalingerne udgør mere end 25 % af lønrammelønnen inkl. varige tillæg.

645. De 2 mest anvendte opgørelsesmetoder er selvangivelse og måloptælling. Omkring halvdelen af virksomhederne kombinerer selvangivelse og måloptælling. Der anvendes desuden lederevalueringer, tilfredshedsmålinger og APV til at underbygge opgørelserne.

I 14 ud af de 25 resultatlønskontrakter er der sket en skønsmæssig forhøjelse. Kun i 4 tilfælde er forhøjelsen begrundet. Der var ikke sket nedsættelser af beløbet i nogle af de gennemgåede kontrakter.

646. Rigsrevisionen har opgjort, hvor høj udbetalingsgraden er i resultatlønskontrakter for de chefer, der indgik i undersøgelsen. Tabel 41 viser udbetalingsgraden for 143 resultatlønskontrakter udbetalt i 2008 i de 45 virksomheder, som indgik i spørgeskemaundersøgelsen. Udbetalingsgraden er defineret som forholdet mellem det udbetalte beløb og den højeste udbetalingsmulighed ved fuld målopfyldelse ifølge kontrakten. Eventuelle skønsmæssige forhøjelser indgår i det udbetalte beløb, og udbetalingsgraden overstiger derfor i enkelte tilfælde 100 %.

Tabel 41. Udbetalingsgraden i resultatlønskontrakter

Udbetalingsgrad	Procentandel
<50 %	5 %
50-59 %	10 %
60-69 %	3 %
70-79 %	10 %
80-89 %	24 %
90-99 %	23 %
100 %	20 %
>100 %	5 %
I alt	100 %

Tabellen viser, at udbetalingsgraden i 25 % af kontrakterne er 100 % eller mere. I knap 3 ud af 4 kontrakter er udbetalingsgraden 80 % eller højere. Kun i 5 % af kontrakterne er udbetalingsgraden under 50 %. Herudover viser indberetningerne, at den gennemsnitlige udbetalingsgrad er 84 %, og at der i gennemsnit er blevet udbetalt 56.339 kr.

647. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udbetalingsgraden kan betragtes som høj. På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse er det ikke muligt at konkludere, hvorvidt det fx skyldes en manglende ambitiøsitet i målfastsættelsen eller en reelt høj målopfyldelsesgrad i staten. Rigsrevisionen finder dog, at en udbetalingsgrad på 100 % bør medføre en overvejelse

i virksomheden om, hvorvidt målene er fastsat ambitiøst nok. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fuld målopfyldelse bør stille særlige krav til direktøren.

Dokumentation og pålidelighed

648. Rigsrevisionen har bedt virksomhederne om at indsende dokumentation for det udbetalte resultatlønsbeløb. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dokumentationen for udbetalingerne har varierende karakter. For nogle vedkommende er dokumentationen konkrete opgørelser, hvorpå der er anført en målopfyldelse for hvert mål. For andre består dokumentationen af en generel vurdering af den samlede målopfyldelse. Rigsrevisionen finder, at den udbetalte resultatløn bør være dokumenteret, så det er muligt at efterprøve udbetalingen og opgørelsens korrekthed samt at vurdere baggrunden for fastsættelsen af det udbetalte beløb. Det har i 14 ud af 42 tilfælde ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve, om kontrakten er opgjort korrekt på grund af manglende dokumentation for målopfyldelsen. Rigsrevisionen finder, at opgørelsen af det udbetalte resultatlønsbeløb i højere grad bør dokumenteres.

649. Rigsrevisionen har interviewet 5 virksomheder med henblik på at afdække de processer, der er tilrettelagt i virksomhederne for at sikre opgørelsernes pålidelighed. De adspurgte virksomheder har valgt forskellige tilgange til at sikre pålideligheden i opgørelserne.

650. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrollen i ét tilfælde beror på direktørens kendskab. Her tager direktøren ud fra sit kendskab til chefernes arbejdsområder og samtaler med chefen stilling til størrelsen af resultatlønsudbetalingen. Der foretages således ikke konkrete opgørelser af de enkelte resultater, hvilket gør det vanskeligt at efterprøve målopfyldelsen. I de 4 øvrige virksomheder opgøres resultatlønskontrakten dels ud fra chefens egen angivelse af målopfyldelsesgraden, dels ud fra konkrete målinger. Resultaterne drøftes samlet af ledelsen, og opgørelserne kontrolleres efterfølgende. Kontrakten opgøres med en angivelse af målopfyldelsesgraden for hvert mål i kontrakten.

651. Virksomhederne vurderer opgørelsen på baggrund af konkret dokumentation fremskaffet af enten lederne selv eller et sekretariat. I 2 af virksomhederne gennemgår en egentlig controllerenhed dokumentationen.

Rigsrevisionen anbefaler, at der optræder visse elementer af kontrol i forbindelse med resultatlønsopgørelserne, og at virksomhederne overvejer muligheden for at efterprøve resultatlønsopgørelsen i tilrettelæggelsen af processen omkring udbetalingen af resultatløn.

Sammenfatning

652. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at resultatlønskontrakter for både direktører og øvrige chefer generelt holder sig inden for de beløbsmæssige rammer, som Finansministeriets vejledninger på området foreskriver. Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at det i flere tilfælde ikke er muligt at efterprøve opgørelsen af resultatlønskontrakten. Først og fremmest fordi dokumentationen for de opgjorte resultatlønskontrakter i flere tilfælde er mangelfuld, ligesom det ikke fremgår af kontrakten, hvilken løn der anvendes ved beregning af resultatløn. Dette finder Rigsrevisionen utilstrækkeligt. Rigsrevisionen finder, at det bør fremgå af kontrakten, hvilken løn resultatlønnen beregnes efter, ligesom resultatlønsopgørelserne som minimum bør indeholde en kortfattet opgørelse, så det er muligt at efterprøve udbetalingen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er foretaget skønsmæssige forhøjelser i godt 60 % af de gennemgåede kontrakter. Skønsmæssige vurderinger giver efter Rigsrevisionens opfattelse mulighed for, at resultatlønskontrakter kan rumme uforudsigelige hændelser i løbet af året og dermed begrænse de administrative byrder, som virksomhederne finder, et resultatlønsystem kan medføre. I en stor del af de kontrakter, Rigsrevisionen har gennemgået, har begrundelsen for den skønsmæssige forhøjelse hverken været dokumenteret eller dækkende. Rigsrevisionen finder, at begrundelsen kan være kortfattet, men at skønsmæssige vurderinger bør være dækkende begrundet, da dette efter Rigsrevisionens opfattelse

medvirker til at sikre gennemsigthed og dokumenterer rimeligheden i eventuelle forhøjelser.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at det er vigtigt, at de objektive kriterier er klare, og at det er klart, på hvilket grundlag resultatlønnen beregnes. Beregningen af resultatløn til direktøren baseres dog ikke på objektive kriterier alene. Finansministeriet finder det afgørende, at der i udbetalingen af resultatløn er mulighed for en skønsmæssig forhøjelse af resultatlønnen, der ikke knyttes til objektive kriterier.

Finansministeriet mener desuden, at en efterfølgende begrundelse af en skønsmæssig forhøjelse af resultatlønnen er en unødvendig bureaukratisk procedure.

Rigsrevisionen finder, at skønsmæssige vurderinger af resultatlønsbeløbet er et vigtigt element i resultatlønskontrakter. Rigsrevisionen finder dog fortsat, at der bør foreligge en kortfattet, men dækkende begrundelse for den skønsmæssige del af det udbetalte resultatlønsbeløb med henblik på at sikre klarhed og åbenhed om kriterierne for resultatlønnen.

e. Hvad er virkningen af anvendelsen af resultatløn?

653. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad virksomhederne synes, de opnår med resultatløn.

654. Rigsrevisionen har i en spørgeskemaundersøgelse bedt virksomhederne oplyse om formålet med at anvende resultatløn. Virksomhederne har oplyst, at virkningen af brugen af resultatløn er, at de opnår en højere grad af prioritering, fokusering og implementering af særlige strategier og indsatsområder for virksomheden.

655. I spørgeskemaundersøgelsen oplyser virksomhederne, at resultatlønskontrakterne giver ledelsen et redskab til styring og belønning af chefernes indsats for at udvikle deres ansvarsområde i den retning, som ledelsen har besluttet. Det bliver således med resultatlønskontrakter tydeligt for den enkelte chef, hvilke mål der særligt skal stræbes efter at nå. Videre medvirker resultatløn til at sætte fokus på, hvad der er de centrale mål for virksomhederne.

656. Ved Rigsrevisionens interviews af 5 virksomheder har flere af virksomhederne bemærket, at resultatløn ikke må overvurderes, da cheferne også uden brug af resultatløn vil løse deres opgaver, og at cheferne ikke nødvendigvis bruger resultatlønskontrakterne som et dagligt styringsværktøj, men nærmere som en retningsgiver i forhold til opgaverne.

657. Enkelte virksomheder har også påpeget, at resultatlønskontrakter er et effektivt middel til at implementere personalepolitiske mål såsom afvikling af medarbejderudviklingssamtaler, sygefraværssamtaler o.l. Derudover finder flere virksomheder også, at resultatløn er en motiverende faktor blandt cheferne. En enkelt virksomhed påpegede, at der ligefrem var en intern (venlig) konkurrence mellem lederne, når resultatlønskontrakterne skulle opgøres. Flere af de virksomheder, der anvender resultatløn, påpeger videre, at resultatløn giver gennemsigthed og klarhed om, hvilke resultater der belønnes, og hvad grundlaget for udbetalingen er.

658. I 12 ud af 45 adspurgte virksomheder anvendes alene engangsvederlag. Engangsvederlag anvendes til at belønne årets indsats og resultater, honorering af særlig arbejdsbelastning og merarbejde. Hovedparten af de 12 virksomheder anvender engangsvederlag som belønning for den "ekstra" eller "særlige" indsats frem for opnåede resultater.

I 2 ud af de 12 virksomheder, der kun anvender engangsvederlag, påtænker virksomheden at anvende resultatløn fremover, bl.a. fordi de mener, at det kan være et fornuftigt strategisk ledelsesværktøj. 4 af de øvrige virksomheder anfører, at den type af opgaver, de løser, ikke egner sig til honorering med resultatløn. De resterende virksomheder henviser til, at man

allerede belønner chefernes resultater i form af engangsvederlag, og at de finder, at resultatlønssystemer er forbundet med større administrationsomkostninger.

659. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatløn i højere grad knytter virksomhedens mål til den udbetalte løn. Rigsrevisionen finder derfor, at anvendelsen af resultatløn er et vigtigt supplement til at aflønne chefer og direktører i staten.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at resultatløn, der udbetales på baggrund af en på forhånd indgået kontrakt, er et vigtigt supplement til aflønningen af chefer og direktører, da det kan give klarhed og åbenhed om kriterierne for resultatløn og understøtte et styringsfokus på mål og effekt.

f. Anbefalinger

660. Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsens resultater opstillet en række anbefalinger, som virksomhederne kan overveje at bruge i det fremtidige arbejde med resultatlønskontrakter. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at disse anbefalinger vil kunne bidrage til en bedre og mere sikker anvendelse af resultatløn til chefer i staten. Det er dog fortsat vigtigt at anvende direktørkontrakter og resultatløn i en form, der er tilpasset virksomhedens styringsbehov.

- *Beskriv alle væsentlige forhold i resultatlønskontrakten*
Rigsrevisionen anbefaler, at der i resultatlønskontrakten tages stilling til kontraktens juridiske status, samt at øvrige væsentlige vilkår er beskrevet, så der ikke opstår tvivl om dette på et senere tidspunkt.
- *Lad en mulighed for en skønsmæssig vurdering af resultatlønsbeløbet indgå*
Rigsrevisionen anbefaler, at der i resultatlønskontrakten indgår en mulighed for skønsmæssigt at forhøje eller nedsætte det beregnede resultatlønsbeløb, da det giver mulighed for at tage højde for væsentlige ændringer i forudsætningen for målopfyldelse og begrænser den administrative indsats.
- *Inddrag personalepolitiske mål*
Rigsrevisionen anbefaler, at der inddrages personalepolitiske mål, eftersom disse kan medvirke til en fokusering på strategisk udvikling og personalepolitiske målsætninger.
- *Tag stilling til manglende budgetoverholdelse*
Det forudsættes som et led i den almindelige opgavevaretagelse, at budgetter og bevilninger overholdes. Rigsrevisionen anbefaler dog, at resultatlønskontrakten bør sikre mulighed for, at en eventuel budgetoverskridelse kan få indflydelse på det udbetalte resultatlønsbeløb, fx i forbindelse med den skønsmæssige vurdering.
- *Betal kun for tingene én gang*
Rigsrevisionen anbefaler, at den skønsmæssige forhøjelse ikke omfatter belønning for eventuelt merarbejde eller særskilt betaling herfor i forbindelse med opnåelse af resultatlønsmålene, idet det må forudsættes, at dette ligger implicit i honoreringen efter resultatlønsaftalen.

Derudover finder Rigsrevisionen, at virksomhederne bør:

- *Indgå kontrakten inden ikrafttrædelsestidspunktet*
Det er Rigsrevisionens vurdering, at det ud fra et styringsmæssigt perspektiv bør tilstræbes, at resultatlønskontrakter indgås inden kontraktperiodens ikrafttrædelsestidspunkt for at sikre, at der er mulighed for at arbejde hen imod de fastsatte mål fra årets start.

- *Begrunde den skønsmæssige forhøjelse*
Rigsrevisionen finder, at der ved en skønsmæssig forhøjelse af resultatlønnen bør foreligge en kortfattet, men dækkende begrundelse herfor, så kriterierne for det udbetalte resultatlønsbeløb er gennemskuelige.
- *Dokumentere opgørelsen af det udbetalte resultatlønsbeløb*
Rigsrevisionen finder, at resultatlønsopgørelserne som minimum indeholder en kortfattet opgørelse, så det er muligt at efterprøve udbetalingen.

D. Sygefravær i staten

Sygefravær har været på dagsordenen i staten igennem længere tid. I trepartsaftalen fra 2007 mellem regeringen, Danske Regioner, Landsorganisationen i Danmark (LO) og Akademikernes Centralorganisation (AC) blev det aftalt at styrke indsatsen for at nedbringe sygefraværet. Aftalen er bl.a. udmøntet og konkretiseret i seneste cirkulære om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder. Rigsrevisionen har på den baggrund undersøgt, hvordan statens virksomheder arbejder med at nedbringe sygefraværet.

Der vil altid være et vist sygefravær, som virksomheden ikke kan eller skal gøre noget ved. Flere undersøgelser viser, at der er sammenhæng mellem sygefraværet og en række forskellige faktorer som arbejdsglæde, engagement, motivation og medarbejdertilfredshed. Undersøgelsen har ikke omfattet en afdækning af de bagvedliggende faktorer og deres betydning for sygefraværet, men alene haft fokus på de metoder, virksomhederne anvender til at nedbringe sygefraværet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de statslige virksomheders arbejde med at nedbringe sygefravær tager udgangspunkt i sygefraværspolitikker, hvor målsætninger for indsats og anvendte metoder beskrives, samt at alle de undersøgte virksomheder har udarbejdet en sygefraværspolitik. Rigsrevisionen vurderer på baggrund af interviewene, at politikkerne efterleves i praksis. Rigsrevisionen finder det relevant, at virksomhederne følger sygefraværet på et mere detaljeret niveau for dermed bedre at kunne målrette indsatsen.

Hovedparten af virksomhederne anvender sygefraværssamtaler. Rigsrevisionen finder, at faste kriterier for, hvornår der skal afholdes sygefraværssamtaler, kan medvirke til at sikre, at samtalerne afholdes og kan være en hjælp til de ledere, der finder samtalerne vanskelige. Rigsrevisionen anbefaler, at virksomhederne kortfattet registrerer, at sygefraværssamtalerne har været afholdt, eller at samtalerne baseret på et ledelsesmæssigt skøn ikke har været afholdt. Rigsrevisionen anbefaler videre, at virksomheden indleder en tidlig dialog med sygemeldte medarbejdere, da virksomhederne finder, at dette fremmer en hurtigere raskmelding.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at hovedparten af departementerne følger de underliggende virksomheders arbejde med at nedbringe sygefraværet. Rigsrevisionen finder, at departementerne løbende kan følge udviklingen i virksomhedernes sygefravær på ministerområdet, fx via ledelsesinformation på koncernniveau indeholdende nøgletal for sygefravær, i form af måltal for sygefravær i direktør- eller resultatkontrakter eller faste drøftelser på møder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er flere eksempler på god praksis og nyttige erfaringer blandt statslige virksomheder. Rigsrevisionen skal på baggrund af undersøgelsen gøre opmærksom på 5 gode råd for arbejdet med at nedbringe statens sygefravær. Virksomhederne kan kortlægge sygefraværet, afholde sygesamtaler tidligt i sygdomsforløbet, sætte sygefravær på dagsordenen og etablere procedurer, der sikrer rettidig og korrekt indberetning af data til Personalestyrelsen.

Personalestyrelsen har taget en række initiativer, som kan understøtte virksomhedernes arbejde med at nedbringe sygefravær, og stiller herunder statistisk materiale til rådighed, ligesom Personalestyrelsen har planlagt fremadrettede tiltag. Det er Rigsrevisionens vurdering, at etableringen af systematisk vidensopsamling og erfaringsudvikling på tværs af de statslige virksomheder vil kunne medvirke til at optimere effekten af virksomhedernes arbejde med sygefraværet og dermed medvirke til at nedbringe statens samlede sygefravær. Rigsrevisionen vurderer, at Personalestyrelsen bør indtage en mere aktiv rolle i dette arbejde.

a. Indledning

Undersøgelsens baggrund og formål

661. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan statens virksomheder arbejder med at nedbringe sygefraværet. Baggrunden for undersøgelsen er, at der har været stigende udgifter til sygefravær. I en undersøgelse fra april 2008 angiver Beskæftigelsesministeriet, at det samlede sygefravær i Danmark udgør ca. 5 % af arbejdsstyrken, eller i gennemsnit 150.000 sygemeldte danskere dagligt. Beskæftigelsesministeriet skønner, at sygefraværet årligt koster samfundet 37 mia. kr. i form af udgifter til sygedagpenge og løn under sygdom. Tallene er ikke opgjort selvstændigt for staten som arbejdsgiver, men Rigsrevisionen har på baggrund af sygefraværstatistikkerne anslået, at det er et væsentligt udgiftsområde.

662. Det gennemsnitlige sygefravær i staten er i perioden 2003-2007 steget fra 7,9 dage til 9 dage, svarende til en årlig stigning i sygefraværet på ca. 4,5 % i perioden. Sygefravær dækker alt registreret fravær på grund af egen sygdom.

Personalestyrelsen har i marts 2009 offentliggjort, at sygefraværet i staten for 2008 er 8,5 dage, men Kriminalforsorgen indgik ikke i denne beregning, da indberetningen af fraværdata til "Informationssystem om Løn- og Ansættelsesvilkår" (ISOLA) var mangelfuld. På Rigsrevisionens anmodning har Personalestyrelsen estimeret det gennemsnitlige sygefravær for 2008 inkl. Kriminalforsorgen til 8,6 dage.

663. Sygefravær har store konsekvenser for arbejdspladsernes økonomi og daglige drift. Sygefraværet har desuden negative konsekvenser for både de syge selv, deres kolleger, som bliver belastet yderligere, og for samfundet, der har øgede udgifter til fx sygedagpenge. Der er således et stort økonomisk og socialt potentiale i at nedbringe sygefraværet.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at der altid vil være et vist sygefravær, som virksomhederne hverken kan eller skal gøre noget ved.

664. Sygefraværet har været på dagsordenen i staten igennem en længere periode. I 2003 lancerede regeringen sin første handlingsplan for at nedbringe sygefraværet. Som opfølgning på handlingsplanen nedsatte regeringen i december 2007 et tværministerielt udvalg om nedbringelse af sygefravær. Regeringens målsætning er, at sygefraværet skal nedbringes med 20 % frem til 2015. Regeringen fremlagde i juni 2008 en handlingsplan for en reduktion af sygefraværet indeholdende 30 konkrete forslag. Blandt forslagene indgår øget fokus på forebyggelse og en større indsats for bevaring af tilknytning til arbejdspladsen via fx delvis raskmelding. I trepartsaftalen fra 17. juni 2007 mellem regeringen, Danske Regioner, LO og AC er der også sat fokus på sygefravær. Af aftalen fremgår det, at der skal være en mere aktiv dialog mellem arbejdsgiver og den sygemeldte, og at arbejdet med at nedbringe sygefravær skal styrkes.

665. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse har været at afdække, hvordan de statslige virksomheder arbejder med at nedbringe sygefraværet. Undersøgelsens hovedfokus har været at belyse, hvilke redskaber statens virksomheder anvender i deres arbejde med sygefravær.

666. De statslige virksomheders arbejde med at nedbringe sygefraværet er analyseret på 2 niveauer. For det første har der i analysen været fokus på at undersøge, hvordan de enkelte virksomheder konkret håndterer sygefravær. For det andet har analysen haft fokus på, hvordan departementerne følger sygefraværet inden for deres ministerområde. På dette niveau er departementernes håndtering af eget sygefravær også undersøgt. Endelig er det undersøgt, hvordan Personalestyrelsen medvirker til at nedbringe de statslige virksomheders sygefravær.

667. Med udgangspunkt i ovenstående har Rigsrevisionen opstillet følgende 3 spørgsmål:

- Hvordan arbejder de statslige virksomheder med at nedbringe sygefraværet?
- Hvordan følger departementerne sygefraværet i de underliggende virksomheder på ministerområdet?
- Hvilke konkrete initiativer har Personalestyrelsen iværksat for at mindske statens sygefravær?

Metode

668. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet en række dokumenter omkring håndtering af sygefravær fra udvalgte statslige virksomheder og departementer. Der er bl.a. gennemgået sygefraværspolitikker og andre former for handlingsplaner for håndteringen af sygefravær. Rigsrevisionen har desuden foretaget interviews i 5 departementer, 10 statslige virksomheder og Personalestyrelsen. Videre indgår erfaringer indsamlet i forbindelse med Rigsrevisionens løbende revision af løn- og personaleadministration i staten.

669. Departementer og virksomheder, der indgår i undersøgelsen, er udvalgt på baggrund af et samlet statistisk materiale for sygefraværet i staten. I udvælgelsen er der lagt vægt på både at besøge virksomheder med et højt sygefravær, virksomheder, der har reduceret deres sygefravær, og virksomheder med et lavt sygefravær.

670. En række undersøgelser viser, at der er sammenhæng mellem sygefravær og forskellige faktorer som arbejdsglæde, engagement, motivation og medarbejertilfredshed. Rigsrevisionens undersøgelse har alene haft fokus på virksomhedernes metoder til håndtering af sygefraværet. Undersøgelsen har således ikke omfattet en afdækning af de bagvedliggende faktorer og deres betydning for sygefraværet.

671. I Rigsrevisionens undersøgelse er der besøgt departementer og virksomheder på følgende ministerområder: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Justitsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Indenrigs- og Socialministeriet, Skatteministeriet, Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Bidraget om sygefravær i staten har været i høring hos alle de berørte ministerier.

Regler og vejledning om håndteringen af sygefravær

672. Håndteringen af sygefravær i staten er bl.a. reguleret i cirkulære om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder fra maj 2008 (SU-cirkulæret), hvor det fremgår af § 5, stk. 10, at samarbejdsudvalget (SU) skal inddrages i opfølgning på sygefravær. SU skal udarbejde retningslinjer for sygefraværspolitik, herunder hvorledes et ønske fra medarbejderne om en sygefraværssamtale skal imødekommes. Derudover skal SU årligt drøfte virksomhedens sygefravær på baggrund af ledelsens information om de relevante dele af sygefraværstatistikken. I forbindelse hermed drøftes eventuelle initiativer, der skal iværksættes som opfølgning.

673. Der er også udgivet en række regler og vejledninger til, hvordan statslige virksomheder kan og bør arbejde med sygefravær. Der fokuseres både på selve politikdelen, dvs. fastlæggelsen af en politik for håndteringen af sygefravær, og på administrationsdelen, herunder registreringen af virksomhedens sygefravær.

674. Herudover fremgår regler og vejledninger for håndteringen af sygefravær i "Personaleadministrativ Vejledning" (PAV). Det fremgår af PAV, at virksomhederne bør have retningslinjer for registreringen af sygefravær, og statslige virksomheder har pligt til kvartalsvist at indberette fravær til Personalestyrelsen. På baggrund af disse indberetninger udarbejdes fraværdata i ISOLA, hvor virksomhederne har mulighed for at benchmarke eget sygefravær mod andre virksomheders.

b. Hvordan arbejder de statslige virksomheder med at nedbringe sygefraværet?

675. Formålet med denne del af undersøgelsen er at afdække, hvad de statslige virksomheder konkret gør for at nedbringe sygefraværet. I de følgende afsnit redegøres der for de forskellige tiltag, som virksomhederne har iværksat med henblik på at nedbringe sygefraværet.

Der er ikke nogen enkel løsning til at reducere sygefraværet. Forskning og hidtidige erfaringer på området peger på, at nogle forhold har effekt på nedbringelsen af sygefravær. I en rapport fra Beskæftigelsesministeriet fra april 2008 fremhæves løbende kontakt under sygefravær, fokus på arbejdssevne frem for begrænsning af arbejdskapacitet, tilknytning til arbejdspladsen samt forebyggelse og tidlig indsats som effektive metoder til nedbringelse af sygefraværet.

Kortlægning af virksomhedernes sygefravær

676. Personalestyrelsen anbefaler, at statslige virksomheder indledningsvist kortlægger deres sygefravær. Kortlægningen kan medvirke til at afklare, hvordan fraværet fordeler sig mellem det korte og det lange sygefravær, og hvordan fraværet er fordelt på afdelinger, medarbejdergrupper og funktioner. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan de statslige virksomheder kortlægger deres sygefravær.

677. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 14 ud af 15 virksomheder kortlægger sygefraværet. Knap halvdelen af virksomhederne anvender udelukkende de overordnede data fra ISOLA, som indeholder det samlede sygefravær for hele virksomheden. Lidt mere end halvdelen af virksomhederne udarbejder egne statistikker, der kortlægger fravær fordelt på fx forskellige enheder i organisationen. Undersøgelsen viser videre, at kortlægningen varierer væsentligt i detaljeringsgrad.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de øgede detaljeringsgrader i sygefraværsopgørelserne er mest udbredt hos de virksomheder, hvor arbejdets karakter og personalesammensætningen varierer væsentligt. Det skyldes, at disse objektive forhold har en betydning for sygefraværets størrelse. De virksomheder, der udarbejder detaljerede statistikker, finder, at dette kan medvirke til at sikre en mere målrettet indsats for håndteringen af sygefravær.

678. I de kvartalsvise opgørelser fra ISOLA er det derfor muligt at se sygefraværet opgjort enten inkl. eller ekskl. ansatte på socialt kapitel, der omfatter personer ansat i enten virksomhedspraktik, i ansættelse med løntilskud eller i fleksjob. En virksomhed havde ved kortlægningen af sygefraværet i virksomheden ladet ansatte på socialt kapitel indgå som én selvstændig enhed i statistikken, der udarbejdes månedligt samt ad hoc. Herved undgås et skævt billede af statistikken i de enkelte enheder.

679. Finansministeriet har oplyst, at de statslige virksomheder har mulighed for at trække fraværstatistikker fra ISOLA for underliggende enheder ved at benytte de såkaldte "frie specifikationer".

Virksomhedernes anvendelse af ISOLA til opgørelse af sygefraværstatistik fordelt på enheder i organisationen forudsætter, at virksomhederne forudgående har indrapporteret medarbejderens organisatoriske tilhørsforhold i lønsystemet. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke vist eksempler på virksomheder, der anvender denne mulighed i ISOLA.

680. Rigsrevisionen finder det relevant, at virksomhederne følger sygefraværet på et mere detaljeret niveau for dermed bedre at kunne målrette indsatsen.

Indhold af sygefraværspolitikker

681. Det fremgår af Personalestyrelsens hjemmeside, at fastlæggelse af en sygefraværspolitik er en vigtig del af en god personalepolitik. En sygefraværspolitik er arbejdspladsens udmelding til de ansatte om, hvordan sygefraværet håndteres. Personalestyrelsen anbefaler, at en sygefraværspolitik indeholder en beskrivelse af målsætningen for indsatsen og en beskrivelse af de anvendte metoder og retningslinjer for, hvornår de enkelte metoder anvendes, herunder retningslinjer for sygefraværssamtaler.

682. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at virksomhederne har formuleret en skriftlig politik på sygefraværsmrådet, og at de dermed lever op til kravet i SU-cirkulæret om at udarbejde retningslinjer for virksomhedens sygefraværspolitik. Derudover efterlever hovedparten af virksomhederne også Personalestyrelsens retningslinjer for udformning af sygefraværspolitikker.

683. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 12 virksomheder har beskrevet en målsætning for deres arbejde med sygefravær i sygefraværspolitikken. Virksomhederne har angivet et mål for, hvor omfattende sygefraværet maksimalt må være. Dette var fx fastsat i forhold til andre virksomheder, det statslige gennemsnit eller et specifikt måltal. Videre har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at enkelte virksomheder har anvendt differentierede mål for sygefraværets størrelse i organisationen. I ét tilfælde var der opstillet 3 forskellige måltal for 3 forskellige typer af organisatoriske enheder.

684. Nogle virksomheder fremhæver, at der er visse former for sygefravær, de ikke kan undgå, og at indsatsen ikke er rettet mod denne form for sygefravær. 9 virksomheder har alene opstillet målsætninger for deres indsats mod det sygefravær, som virksomhederne oplever, de kan gøre noget ved.

685. Personalestyrelsen har i januar 2008 udgivet "Sygefravær i staten", der bl.a. ser på sammenhængen mellem sygefravær og en række objektive faktorer på de statslige arbejdspladser. Undersøgelser har vist, at en række specifikke demografiske, socioøkonomiske og strukturelle forhold kan forventes at spille en rolle for det gennemsnitlige sygefravær på arbejdspladserne. Personalestyrelsen har på baggrund heraf udregnet et forventeligt gennemsnitligt sygefraværstal for de enkelte statslige virksomheder, hvor fraværstatistikken er renset for effekten af disse faktorer. I beregningen af det forventede niveau for sygefravær er der fx korrigeret for virksomhedens alderssammensætning, geografiske placering og uddannelsesmæssige sammensætning. Herved er det muligt at benchmarke sygefraværet mellem de statslige arbejdspladser.

686. Rigsrevisionens gennemgang viser, at 13 af de besøgte virksomheder i 2007 havde et højere reelt gennemsnitligt sygefravær end det, som det forventelige sygefravær tilsagde. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kun 6 af de besøgte statslige virksomheder har taget stilling til, om Personalestyrelsens korrigerede statistik skal indgå ved fastlæggelsen af mål for sygefraværet.

687. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle virksomhederne har udarbejdet en sygefraværspolitik, og at hovedparten af sygefraværspolitikkerne efterlever Personalestyrelsens retningslinjer for, hvad en sygefraværspolitik bør indeholde. På baggrund af de gennemførte interviews er det Rigsrevisionens vurdering, at politikkerne efterleveres i praksis.

Rigsrevisionen vurderer, at inddragelse af Personalestyrelsens korrigerede statistik kan give et bedre grundlag for at opstille mål, der både er ambitiøse og realistiske.

Anvendte metoder til nedbringelse af sygefravær

688. Personalestyrelsen anbefaler forskellige metoder til at nedbringe sygefraværet. Rigsrevisionen har gennemgået de metoder, som de undersøgte virksomheder anvender.

Sygefraværssamtaler

689. Det fremgår af § 5, stk. 10, i SU-cirkulæret, at virksomhederne skal afklare, hvordan de vil efterleve et ønske fra medarbejderne om en sygefraværssamtale. Personalestyrelsen anbefaler ligeledes, at sygesamtaler indgår som et element i håndteringen af sygefravær.

690. Rigsrevisionens gennemgang af virksomhedernes sygefraværspolitikker viser, at 13 ud af 15 virksomheder har beskrevet, hvordan sygesamtaler skal anvendes i virksomheden. Undersøgelsen har videre vist, at der er stor forskel på, hvor systematiseret brugen af samtaler er, ligesom det varierer væsentligt, hvornår der afholdes samtale, om samtalerne dokumenteres, og om der følges op på samtalerne.

691. 11 af virksomhederne har i deres sygefraværspolitik anført, at der skal gennemføres samtaler efter et bestemt antal sygedage, uanset sygdommens årsag, mens 3 virksomheder beskriver kriterierne mere fleksibelt og angiver, at det er op til den enkelte leder at vurdere, om og hvornår der skal afholdes en samtale. I nogle få virksomheder genererer tidsregistreringssystemet automatisk påmindelse til den sygemeldtes chef, når de fastsatte kriterier for afholdelse af sygefraværssamtale er nået.

Rigsrevisionens undersøgelse viste dog, at en stor del af virksomhederne reelt lader det være op til den enkelte leder at vurdere, om der skal afholdes sygefraværssamtale med en medarbejder. Enkelte virksomheder oplyser, at de har fastsat fleksible kriterier, så lederen har mulighed for at skønne, om afholdelse af sygefraværssamtale er åbenbart grundløs, eller om der er behov for at starte en dialog med medarbejderen tidligere, end kriterierne fastlægges.

692. Der er stor forskel på, hvornår i sygeforløbet virksomheden kontakter medarbejderen. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det spænder fra tidlig kontakt efter et par dages sygdom over mere uformelle omsorgs- eller nærværssamtaler, der holdes relativt tidligt i et sygdomsforløb, til egentlige sygesamtaler afholdt på baggrund af opstillede kriterier i sygefraværspolitikker. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de opstillede kriterier for, hvornår der skal afholdes en første sygesamtale, varierer mellem 10 og 28 dages sygefravær inden for et kalenderår eller efter et nærmere angivet antal dage i sammenhæng. Nogle virksomheder har derudover kriterier for antal sygeperioder inden for et ½-1 år varierende fra 3-6 sygeperioder. En del virksomheder fremfører, at jo tidligere der indledes dialog med syge medarbejdere, jo bedre mulighed er der for at få medarbejderen hurtigt tilbage på arbejdspladsen.

693. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hovedparten af virksomhederne ikke kræver, at alle samtaler med den sygemeldte medarbejder dokumenteres. Da kravene til dokumentation varierer meget på tværs af virksomhederne, og der i flere tilfælde ikke er krav om dokumentation, har Rigsrevisionen ikke kunnet efterprøve, hvorvidt virksomhedernes retningslinjer bliver efterlevet. På baggrund af de gennemførte interviews er det dog Rigsrevisionens opfattelse, at retningslinjerne for afholdelse af sygesamtaler som hovedregel efterleves.

694. Enkelte virksomheder anvender opfølgningssamtaler for at vurdere, om fraværet er nedbragt, og om aftaler indgået i forbindelse med den første sygesamtale er overholdt. Endelig viste Rigsrevisionens undersøgelse eksempler på, at virksomheder afholder tilbakekomstamtaler med medarbejdere, der har været langtidssyge, for herigennem at afklare forventninger til arbejdssituationen.

695. De fleste virksomheder har oplyst, at flere chefer finder det vanskeligt at holde sygesamtale, da sygdom er et emne, som på mange arbejdspladser traditionelt har været opfattet som et privat anliggende. Der er derfor bred enighed blandt virksomhederne om, at det er af afgørende betydning, at cheferne er "klædt på" til at holde fraværssamtaler med medarbejderne. Virksomhederne har på forskellig vis forsøgt at give cheferne redskaber til at håndtere sygesamtaler.

696. For at understøtte og kvalificere den konkrete samtale har knap halvdelen af virksomhederne udarbejdet vejledninger til cheferne eller skabeloner til afholdelse af samtalerne. Ca. 1/3 af virksomhederne afholder kurser i at håndtere samtalerne. Herudover har cheferne ofte mulighed for at sparre med HR-afdelingen i forbindelse med en konkret sag.

697. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at virksomhederne anvender og har beskrevet, hvordan sygesamtaler anvendes i virksomheden. Rigsrevisionen finder, at faste kriterier for, hvornår der skal afholdes sygefraværssamtaler, kan medvirke til at sikre, at samtalerne afholdes og kan være en hjælp til de chefer, der finder samtalerne vanskelige. Rigsrevisionen anbefaler, at virksomhederne kortfattet registrerer, at sygefraværssamtalerne har været afholdt, eller at samtalerne baseret på et ledelsesmæssigt skøn ikke har været afholdt. Rigsrevisionen anbefaler videre, at virksomheden indleder en tidlig dialog med sygemeldte medarbejdere, da virksomhederne i interviewene finder, at dette fremmer en hurtigere raskmelding.

Delvis syge- og raskmelding

698. De fleste virksomheder skelner mellem korttidssyge og langtidssyge medarbejdere, og formålet med at afholde sygesamtaler med de 2 grupper er forskelligt. Sygesamtaler med korttidssyge har ofte til formål at afdække årsagen til fraværet og samtidig understrege, at ledelsen har fokus på fraværet. Samtalerne med langtidssyge eller kritisk syge medarbejdere har til formål at afdække tidshorizonten for sygdommen og undersøge, om virksomheden kan tilrette arbejdsindhold og vilkår på en måde, der fremmer den syges tilbagevenden. Virksomhederne fremhæver ligeledes, at samtalerne har til formål at udvise omsorg for medarbejderen og fastholde medarbejderens tilknytning til arbejdspladsen.

699. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at virksomhederne anvender mulighederne for at vende tilbage til arbejdspladsen på særlige vilkår, fx ved delvis syge- og raskmelding. Flere af virksomhederne påpeger behovet for at være fleksible i forhold til at finde individuelle løsninger, der kan medvirke til, at medarbejderen kan arbejde blot nogle timer om dagen eller endog om ugen. Virksomhederne oplever, at det sikrer fastholdelse af medarbejderen og i flere tilfælde fremmer en hurtigere tilbagevenden til arbejdspladsen. Virksomhederne fremhævede samtidig, at kollegerne skal involveres og informeres om det særlige forhold, hvis ordningen skal accepteres blandt medarbejderne.

700. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at virksomhederne udviser fleksibilitet og finder individuelle løsninger, der kan understøtte en hurtigere tilbagevenden efter sygdom.

Sygefravær på dagsordenen

701. De statslige virksomheder varierer væsentligt med hensyn til, hvor målrettet de arbejder med sygefravær. Virksomhedernes arbejde med sygefravær afhænger bl.a. af, hvor belastet organisationen er af sygefravær. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at virksomhederne finder, at det har en positiv effekt at sætte sygefraværet på dagsordenen i organisationen. 2 virksomheder mener at have identificeret en signifikant sammenhæng mellem indsatsen mod sygefraværet og niveauet for medarbejdernes sygefravær.

702. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de undersøgte virksomheder anvender forskellige tiltag til at sætte fokus på sygefravær, bl.a. offentliggørelse af virksomhedens sygefraværstal og kolleganetværk.

703. Knap halvdelen af virksomhederne offentliggør virksomhedens sygefraværstatistik på et detaljeret niveau for at skabe åbenhed og dialog om løsninger på sygefravær.

Enkelte virksomheder offentliggør både fremmødestatistik og fraværstatistik. Rigsrevisionen har i forbindelse med den almindelige lønrevision konstateret, at ét ministerområde både offentliggør et raskhedsbarometer og en sygefraværstatistik for alle virksomheder inden for ministerområdet.

704. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at enkelte virksomheder har sat sygefravær på dagsordenen ved at etablere ordninger, hvor medarbejdere fungerer som kolleganetværkspersoner eller teamekspertes og har et særligt ansvar for at være opmærksomme på kollegers trivsel. De har ikke ansvaret for at løse problemerne, men skal gøre ledelsen opmærksom på tilfælde, hvor en tidlig indsats kan forebygge sygemelding hos en medarbejder.

Tilgange til sygefravær

705. I Personalestyrelsens publikation "Fokus på nærvær" fra 2003 fremgår det, at virksomhederne kan overveje forskellige indsatsområder i deres arbejde med sygefravær. Indsatsen kan fx målrettes mod nærvær eller fravær. Nærværstilgangen ønsker at forebygge sygefraværet, og indsatsen retter sig indirekte mod sygefraværet ved at arbejde med de bagvedliggende årsagsfaktorer til sygefraværet i virksomheden. Fraværstilgangens fokus er at nedbringe det eksisterende sygefravær, og indsatsen retter sig direkte mod selve sygefraværet.

706. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 7 virksomheder betegner deres politik for håndtering af sygefravær som nærvær-, omsorgs-, trivsels- eller sundhedspolitik. Disse politikker har det til fælles, at de i varierende grad fokuserer på motivation, kommunikation, åbenhed og trivsel og dermed medarbejdernes lyst til at gå på arbejde. Videre afspejler tilgangen sig i virksomhedernes metodebrug, idet de griber tidligt og hyppigere ind i forhold til den enkelte ansattes sygdom. Flere af de nærværsprægede virksomheder benytter sig fx af omsorgssamtaler inden reelle sygesamtaler. Halvdelen af de virksomheder, der anvender en nærværstilgang, er typisk virksomheder, der har arbejdet intensivt med at nedbringe et højt sygefravær over en længere periode.

707. Rigsrevisionen finder det relevant, at virksomhederne både har fokus på det eksisterende sygefravær og på forebyggelse.

c. Hvordan følger departementerne sygefraværet i de underliggende virksomheder på ministerområdet?

708. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at departementernes involvering i de underliggende virksomheders sygefravær i de fleste tilfælde sker via direktør- eller resultatkontrakter, hvor der sker en opfølgning én gang om året. Undersøgelsen har vist, at direktør- eller resultatkontrakterne typisk indeholder et måltal for sygefraværet, eller at kontrakterne indeholder et andet parameter for sygefravær, fx en handlingsplan.

709. I 2 departementer drøftes sygefraværet herudover fast på møder mellem departementet og virksomheden. I det ene tilfælde er sygefravær et fast emne på de kvartalsvise møder på direktionsniveau. I det andet tilfælde drøftes sygefraværet kvartalsvist i personalechefkredsen på ministerområdet. Herudover har et højt sygefravær været drøftet på direktionsniveau på de månedlige møder mellem departementet og virksomheden.

710. 3 departementer har oplyst, at de drøfter sygefraværet med de underliggende virksomheder, hvis sygefraværet er højt.

711. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ét af de undersøgte ministerområder stiller krav om, at de underliggende virksomheder regelmæssigt skal indrapportere og redegøre for udsving i sygefraværet til departementet. De statistiske udviklinger og forklaringer sam-

les af departementet i et notat, der dækker alle underliggende virksomheder. Notatet drøftes i koncernledelsen og sendes til virksomhederne.

Undervisningsministeriet har oplyst, at de har implementeret formel ledelsesinformation for overvågning af sygefraværet, dels på et detaljeret niveau internt i departementet, dels på koncernniveau.

712. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at hovedparten af departementerne følger de underliggende virksomheders arbejde med at nedbringe sygefraværet. Rigsrevisionen finder, at departementerne løbende kan følge udviklingen i virksomhedernes sygefravær på ministerområdet, fx via ledelsesinformation på koncernniveau indeholdende nøgletal for sygefravær, i form af måltal for sygefravær i direktør- eller resultatkontrakter eller faste drøftelser på møder.

d. Hvilke konkrete initiativer har Personalestyrelsen iværksat for at mindske statens sygefravær?

713. Personalestyrelsen varetager statens overordnede arbejdsgiveropgaver samt policy-formuleringer på det personale- og ledelsespolitiske område. Det er derfor Personalestyrelsen, der har ansvaret for at udarbejde og formidle statens personalepolitiske visioner, herunder visioner for at nedbringe sygefraværet.

714. Personalestyrelsen har de seneste år bidraget på forskellig vis til virksomhedernes arbejde med at reducere sygefravær. Personalestyrelsen har i 2009 samlet oplysningerne på deres hjemmeside i en HR-portal, der bl.a. indeholder vejledninger til, hvordan virksomhederne kan håndtere sygefraværet, samt inspiration til at udarbejde en sygefraværspolitik.

715. Finansministeriet har oplyst, at Samarbejdssekretariatet, der er nedsat af Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), er ved at færdiggøre en publikation om sygefraværssamtaler, sygefraværspolitik og fastholdelse. Samarbejdssekretariatet er tillige ved at udvikle et kursus til de statslige samarbejdsudvalg om trivsel på arbejdspladsen, hvor sygefravær, sygefraværssamtaler og sygefraværspolitikker vil være et af kurssets temaer.

716. Personalestyrelsen stiller data til rådighed i ISOLA, hvor virksomhederne har mulighed for at benchmarke eget fravær med andre virksomheders. Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen som udgangspunkt antager, at data indrapporteret af virksomhederne er retvisende. Personalestyrelsen har dog gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at styrelsen ikke altid får fyldestgørende indberetninger af sygefraværet fra alle statslige virksomheder. Personalestyrelsen træffer derfor løbende foranstaltninger for at sikre et så præcist datagrundlag som muligt.

Rigsrevisionen finder det vigtigt, at statistikkerne er korrekte, da virksomheder i staten tager udgangspunkt i disse opgørelser i forbindelse med håndtering af eget fravær og benytter dem til benchmarking.

717. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de statslige virksomheder har forskellige forventninger til, hvad Personalestyrelsen kan bidrage med på sygefraværsområdet. Undersøgelsen har vist, at en stor andel af virksomhederne gerne så, at Personalestyrelsen ydede en mere konkret rådgivning i forbindelse med håndteringen af sygefravær, og at de udviklede yderligere værktøjer til arbejdet med sygefraværet og den svære samtale.

Personalestyrelsen har i marts 2009 i samarbejde med Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Sundhedskartellet, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening (KL) etableret hjemmesiden www.rasksnak.dk, der giver viden om og inspiration til at gennemføre sygefraværssamtaler.

718. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at flere af virksomhederne efterspurgt en systematisk vidensopsamling og erfaringsudveksling på sygefraværsområdet i staten. Virksomhederne har bl.a. efterspurgt muligheden for, at Personalestyrelsen kunne videreformidle gode eksempler på andre virksomheders handlingsplaner for reduktion af sygefravær. Flere af virksomhederne i Rigsrevisionens undersøgelse finder, at Personalestyrelsen burde være faciliterende for etableringen af netværk om håndteringen af sygefravær.

719. Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at flere af de undersøgte virksomheder selv er nødt til at udarbejde fraværdata, idet der går lang tid fra virksomhedens registrering af medarbejdernes sygefravær, til sygefraværet offentliggøres i statistikform via ISOLA. Virksomhederne skal indberette fraværdata kvartalsvist senest 2-3 uger efter kvartalets afslutning, hvorefter Personalestyrelsen foretager statistisk bearbejdning inden offentliggørelse. Virksomhederne efterspørger derfor, at statistikkerne i ISOLA opdateres hurtigere, ligesom der er et ønske om hyppigere opgørelser.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har fx oplyst, at det kunne være formålstjenligt med månedlige statistikker om sygefravær fra ISOLA.

720. Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen er bekendt med virksomhedernes ønske om hurtigere opdatering af fraværstatistikkerne. Personalestyrelsen oplyser, at opdatering af ISOLA sker, så snart fejlretning og validering af data er afsluttet, og at en hurtigere opdatering vil resultere i en ringere statistik, idet virksomhederne ofte er forsinkede med deres indberetninger.

Finansministeriet bemærker videre, at det er tvivlsomt, om virksomhederne rent faktisk vil have gavn af månedsvis opdatering af sygefraværstatistikken, idet datagrundlaget (typisk 20-23 dage) vil være forholdsvist begrænset.

721. Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen bør overveje, om fejlretning og validering af data kan afsluttes hurtigere, så virksomhederne tidligere får adgang til fraværstatistikkerne.

Rigsrevisionen vurderer, at en hyppigere opdatering af statistikker i ISOLA dels kan nedbringe virksomhedernes samlede resurseforbrug til udarbejdelse af egne statistikker, dels give virksomhederne et bedre grundlag for en tæt og løbende opfølgning på sygefravær. Rigsrevisionen finder derfor, at Personalestyrelsen med fordel kan overveje, om statistikkerne i ISOLA kan opdateres hyppigere.

722. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Personalestyrelsen har taget forskellige initiativer, som kan understøtte virksomhedernes arbejde med at nedbringe sygefravær. Rigsrevisionen finder det videre tilfredsstillende, at Personalestyrelsen sikrer, at det statistiske materiale omkring statens sygefravær er tilgængeligt for de statslige virksomheder. Rigsrevisionen anbefaler, at Personalestyrelsen sikrer, at alle statslige virksomheder indberetter sygefraværet i henhold til gældende regler og sikrer tallenes validitet og reliabilitet.

723. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er flere eksempler på god praksis og nyttige erfaringer blandt statslige virksomheder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at etableringen af systematisk vidensopsamling og erfaringsudvikling på tværs af de statslige virksomheder vil kunne medvirke til at optimere effekten af virksomhedernes arbejde med sygefraværet og dermed medvirke til at nedbringe statens samlede sygefravær. Rigsrevisionen vurderer, at Personalestyrelsen bør indtage en mere aktiv rolle i dette arbejde.

724. Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen primo juni 2009 har nedsat et netværk med fokus på sygefravær. Intentionen med netværket er at bidrage til videndeling og -udvikling blandt en række statslige arbejdspladser. Finansministeriet har endvidere oplyst, at sygefravær indgår som et tema i forbindelse med forskellige konferencer, som Personale-

styrelsen arrangerer i samarbejde med CFU og Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK).

Rigsrevisionen er opmærksom på, at Personalestyrelsen har planlagt tiltag, der fremadrettet skal sikre en øget erfaringsudveksling om sygefravær i staten.

e. Gode råd for arbejdet med sygefravær

725. Vilkår og rammer varierer fra arbejdsplads til arbejdsplads. Der findes således ikke universelle løsninger for arbejdet med sygefravær. Til gengæld er det vigtigt, at arbejdet med sygefravær forankres i den lokale kultur på arbejdspladsen og baserer sig på den enkelte virksomheds udfordringer og rammer.

726. Rigsrevisionen skal på baggrund af undersøgelsen gøre opmærksom på 5 gode råd for arbejdet med at nedbringe statens sygefravær.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at gennemgangen tjener som god inspiration for det videre arbejde med sygefraværspolitik og nedbringelse af sygefravær i såvel departementet som på ministerområdet. Undervisningsministeriet er enig i de 5 gode råd for arbejdet med at nedbringe statens sygefravær og konstaterer, at punkterne er i god overensstemmelse med indsatsområderne for departementets håndtering af indsatsen mod sygefravær.

1) Kortlæg sygefraværet

De statslige virksomheder kortlægger deres sygefravær på et detaljeret niveau, fx på fraværstyper, enheder, medarbejdergrupper og funktioner. De statistiske data anvendes til at iværksætte en målrettet indsats mod det fravær, der giver den største effekt på virksomhedens sygefravær. Indsatsen evalueres løbende med henblik på at sikre sammenhæng mellem målsætning, indsats og effekt.

2) Afhold sygesamtaler

De statslige virksomheder fører en aktiv sygefraværspolitik, hvor virksomhederne arbejder med at forebygge sygefraværet, men også arbejder aktivt med at reducere længden af medarbejdernes sygefravær. Det kan bl.a. opnås ved aktivt at gå i dialog med den sygemeldte medarbejder tidligt i sygdomsforløbet og fastholde kontakten gennem hele sygdomsforløbet. Det skal sikres, at de ansvarlige ledere har de rette og nødvendige redskaber til at håndtere dialogen med den sygemeldte medarbejder. Videre kan virksomheden kortfattet registrere, om sygesamtaler er afholdt.

3) Sæt sygefravær på dagsordenen i organisationen

De statslige virksomheder sikrer, at der er fokus på sygefraværet i organisationen. Det kan fx gøres ved etablering af kolleganetværk, etableringen af interne eller eksterne kontaktpersoner og offentliggørelse af sygefraværstatistikker.

4) Rettidig og korrekt indberetning af sygefraværstal

De statslige virksomheder har procedurer, som sikrer rettidig og korrekt indberetning af sygefraværstal til Personalestyrelsen og medvirker til at underbygge validiteten og reliabiliteten i ISOLA.

5) Departementernes rolle

Departementerne følger virksomhedernes sygefravær og koordinerer indsatsen på deres ministerområde med henblik på at sikre, at virksomhederne søger at nedbringe sygefraværet.

E. Kommunernes administration og styring af sygedagpengeområdet

I juli 2005 trådte en ny sygedagpengelov i kraft. En af intentionerne med lovændringen var at nedbringe varigheden af sygedagpengeforløbene gennem en forbedret opfølgning på sygedagpengesager i kommunerne. Lovændringen indeholdt bl.a. økonomiske incitamenter for kommunerne til at indfri målsætningerne. Rigsrevisionen har undersøgt, om kommunernes administration og styring af sygedagpengeområdet opfylder intentionerne i sygedagpengeloven.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af visitationen af sygedagpengesager i kommunerne bidrager til at nedbringe sygedagpengeperioden. Rigsrevisionen vurderer, at kommunernes tilrettelæggelse af 1. visitation i flere tilfælde kan effektiviseres.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunerne gennem tilrettelæggelsen af opfølgningsindsatsen kan påvirke længden af sygedagpengeperioden. I de kommuner, hvor opfølgning og tilbud falder tidligt i forløbet, er der en tendens til færre langvarige sager. Rigsrevisionen fandt flere langvarige sager i de kommuner, som først sætter ind senere i forløbet. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne iværksætter relevante tilbud så tidligt som muligt i sygeforløbet, da dette kan fremme en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Beskæftigelsesministeriets refusionsregler medvirker til, at kommunerne har fokus på opfølgningsindsatsen. De økonomiske incitamenter i sygedagpengelovgivningen har medført, at der på ledelsesniveau i de besøgte kommuner var fokus på området. 4 kommuner indsamlede løbende viden om overholdelsen af tidsfristerne i de enkelte sager og foretog løbende refusionsmæssig berigtigelse. 6 kommuner foretog ikke en løbende berigtigelse, men afventede revisors beretning, før der blev taget skridt til berigtigelse. I 2 af de 6 kommuner var forholdene af en sådan karakter, at Rigsrevisionen bad kommunerne om at afdække, om der var hjemtaget for meget statsrefusion i 2007 på sygedagpengeområdet, og at foretage en eventuel berigtigelse heraf. Beskæftigelsesministeriet blev orienteret herom og har efterfølgende taget kontakt til kommunerne med henblik på berigtigelse.

Rigsrevisionen finder, at kommunerne som led i styringen bør sikre en løbende indberetning til de ansvarlige for hjemtagelse af statsrefusion, så statsrefusionen beregnes korrekt og hurtigt. Dette vil samtidig sikre kommunerne et nødvendigt overblik over udviklingen i udgifterne.

De foreløbige resultater af Beskæftigelsesministeriets temarevision for 2007 på sygedagpengeområdet viser, at kommunerne har haft problemer med manglende eller forsinket opfølgning. Ministeriet har i sine bemærkninger til revisionsberetningerne reageret på dette forhold, bl.a. ved at kræve refusionsmæssig berigtigelse, hvis der er behov herfor. Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriets initiativer er nødvendige, og forventer, at ministeriets initiativer vil medføre en forbedring i kommunernes administration af statsrefusion på sygedagpengeområdet.

a. Baggrund og formål med undersøgelsen

727. Baggrunden for Rigsrevisionens undersøgelse på sygedagpengeområdet er stigningen i udgifterne på området i de seneste år, herunder statens refusioner til kommunerne. Endvidere har området – såvel som hele beskæftigelsesområdet – undergået en væsentlig organisatorisk ændring, hvor kommunerne bl.a. har skullet udskille dele af forvaltningen i et jobcenter.

728. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, om kommunernes administration og styring af sygedagpengeområdet lever op til intentionerne i sygedagpengeloven.

Ny lovgivning

729. I juli 2005 trådte en ny sygedagpengelov i kraft. Intentionerne med lovændringen var gennem en forbedret opfølgning på sygedagpengesager at reducere varigheden af sygedagpengeforløbene. Endvidere var sigtet at styrke sygemeldtes fastholdelse til arbejdsmarkedet, bl.a. gennem en forbedret opfølgningsindsats.

730. Kommunen udbetaler sygedagpenge under eget sygefravær. Det er kommunen, der vurderer, om man er helt eller delvist uarbejdsdygtig. Denne vurdering kan bl.a. baseres på en læges skøn af, om man kun kan udføre sit arbejde delvist. Loven opererer med 3 forskellige kategorier, som er bestemmende for, hvilke krav der kan stilles til kommunens opfølgning, afhængigt af hvor alvorlig/langvarig sygdommen forudses at blive.

731. Sygedagpenge er et refusionsbelagt område, hvor staten refunderer dele af kommunernes udgifter til sygedagpenge. I forbindelse med lovændringen blev det fastsat, at der ikke ydes refusion, så længe kommunen ikke opfylder sin pligt i henhold til sygedagpengelovens kap. 6 vedrørende visitation og opfølgning. Dette skulle give et styringsincitament til, at kommunerne bevarer fokus på opfølgning i sygedagpengesagerne.

b. Metode

732. Rigsrevisionen gennemgår årligt de dele af kommunernes regnskaber, hvor staten yder hel eller delvis refusion af de afholdte udgifter, jf. rigsrevisorlovens § 5. I 2008 besøgte Rigsrevisionen 10 kommuner, der var valgt ud fra generelle kriterier såsom Rigsrevisionens tidligere besøg, valg af revisor, geografisk beliggenhed og størrelse. Gennemgangen blev foretaget i Egedal, Esbjerg, Herning, Horsens, Kalundborg, Kolding, Næstved, Odense, Rudersdal og Svendborg Kommuner.

733. Rigsrevisionen gennemgik et antal personsager i de besøgte kommuner, bl.a. for at kunne sammenligne kommunernes administration af sygedagpengeområdet.

734. Med udgangspunkt i sygedagpengeloven har Rigsrevisionen undersøgt følgende spørgsmål:

- Har kommunerne tilrettelagt visiteringen af sygedagpengesager på en måde, der bidrager til at nedbringe sygedagpengeperioden?
- Har kommunerne tilrettelagt en opfølgningsindsats, der bidrager til at nedbringe sygedagpengeperioden for den enkelte sygemeldte?
- Har Beskæftigelsesministeriets refusionsregler på sygedagpengeområdet medvirket til, at kommunerne har fokus på opfølgningsindsatsen?

c. Udviklingen på området

Stigning i sagernes gennemsnitlige varighed

735. Det fremgår af tabel 42, at der fra 2004 til 2007 er sket en stigning i antallet af personer, der i en periode er helt eller delvist uarbejdsdygtige og dermed er berettiget til sygedagpenge. Dette har medført øgede offentlige udgifter til sygedagpengeområdet.

I 2008 er der sket et fald i antal personer på sygedagpenge. Denne udvikling har dog ikke påvirket sagernes gennemsnitlige varighed, der er steget til 10,7 uger i 2008.

Tabel 42. Antallet af personer på sygedagpenge og gennemsnitlig varighed

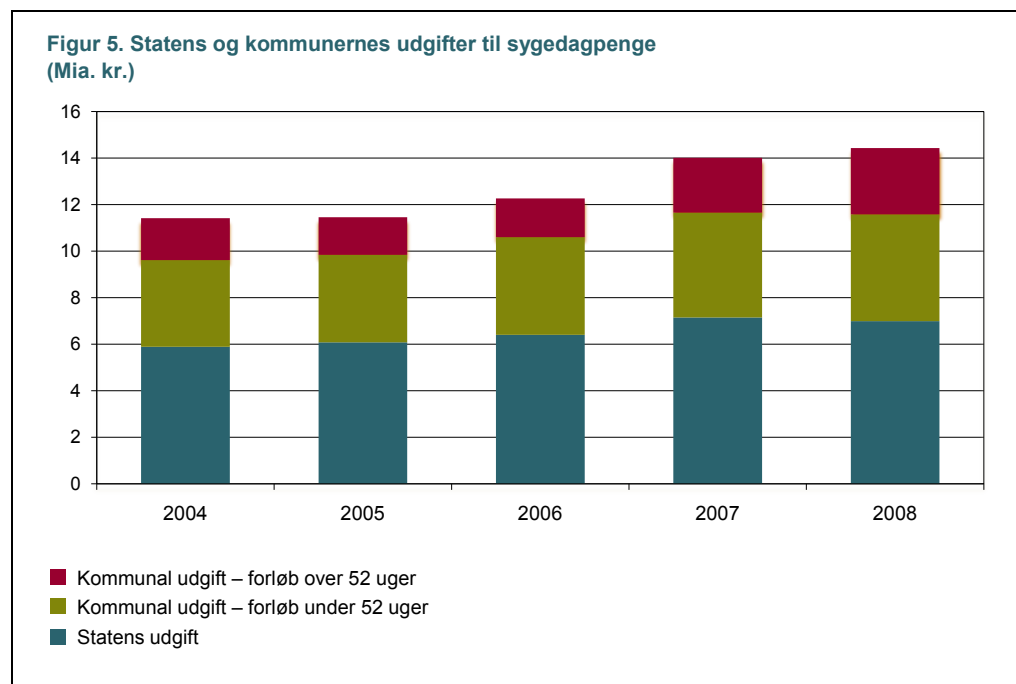
	2004	2005	2006	2007	2008
Hele landet:					
Antal personer	452.428	459.830	473.141	479.285	452.323
Gennemsnitlig varighed, uger	9,0	9,0	9,4	10,2	10,7
Omregnet antal fuldtidspersoner	77.878	79.403	85.004	93.692	92.432

Kilde: www.jobindsats.dk.

Statens og kommunernes udgifter

736. I de første 4 uger af et sygedagpengeforløb refunderer staten 100 % af kommunens udgift til sygedagpenge. Herefter refunderes 50 % af udgifterne til og med 52. uge, hvorefter refusionen bortfalder, og hele udgiften påhviler kommunen.

737. De seneste års udgifter for staten og kommunerne til sygedagpenge fremgår af figur 5.



738. Figur 5 viser, at de offentlige udgifter til sygedagpenge er steget i perioden fra 11,4 mia. kr. i 2004 til 14,4 mia. kr. i 2008. Endvidere er kommunernes udgifter til sygedagpengeforløb over 52 uger steget med 1 mia. kr., så udgiften i 2008 udgjorde 2,8 mia. kr.

d. Overordnet administration af sygedagpengesager

Visitation af sygemeldte

739. For at styrke opfølgningsindsatsen stiller loven krav om, at sygemeldte visiteres til én af 3 kategorier efter sygdommens forventede forløb:

- *Kategori 1:* "Glatte sager", dvs. ukomplicerede kortvarige sygeforløb (10-12 uger), hvor tidspunktet for raskmelding er forudsigeligt, og hvor arbejdsevnen ikke er truet.
- *Kategori 2:* "Risikosager", dvs. sager, hvor der er risiko for komplicerede forløb, og arbejdsevnen vil typisk være truet. Det kan være psykiske lidelser eller diffuse smerte- og træthedstilstande.
- *Kategori 3:* "Langvarige sager", dvs. sager, hvor sygdommen har en klar diagnose, og sygemeldingen formodes at blive langvarig. Det kan fx være cancer med et meget langt behandlingsforløb eller en anden alvorlig lidelse.

740. Omfanget af opfølgningsindsatsen afhænger af kategoritype, så sygemeldte med størst risiko for at miste arbejdsevnen (kategori 2) skal modtage den mest intensive opfølgning. Opfølgningskravene i de enkelte kategorier er:

- *Kategori 1:* Der skal senest følges op første gang inden udgangen af 8. uge regnet fra 1. fraværsdag, og der skal som minimum holdes telefonsamtale. Herefter skal der følges op mindst hver 8. uge, og der skal ved hver opfølgning minimum holdes telefonsamtale.
- *Kategori 2:* Der skal senest følges op inden udgangen af 8. uge regnet fra 1. fraværsdag, og der skal holdes samtale ved personligt fremmøde. Herefter skal der følges op mindst hver 4. uge med samtale, der som minimum hver 2. gang skal være en samtale ved personligt fremmøde.
- *Kategori 3:* Der skal senest følges op inden udgangen af 8. uge regnet fra 1. fraværsdag, og der skal som minimum holdes telefonsamtale. Herefter skal der følges op mindst hver 8. uge. Såfremt sygdommen forhindrer, at der holdes samtale ved personligt fremmøde eller telefonsamtale, skal opfølgningen foregå på anden vis.

741. Gældende for alle kategorierne er, at der ved hver opfølgning skal tages stilling til, om sygemeldte skal revisiteres til en anden kategori.

742. Foruden kravet om kategorisering med tilhørende proceskrav stiller loven også krav om, at den sygemeldte udfylder et oplysningsskema inden 1. samtale. Endvidere er det et krav, at der udfærdiges en opfølgningsplan senest i umiddelbar forlængelse af den 2. opfølgning.

e. Kommunernes visitering af sygedagpengesager

743. Et af formålene med at indføre visitering var, at indsatsen skulle systematiseres og målrettes sygemeldte med størst behov for derved at nedbringe varigheden af sygedagpengeperioden. For at undersøge, om kommunerne har tilrettelagt visiteringen af sygedagpengesager på en måde, der medvirker til at nedbringe sygedagpengeperioden, har Rigsrevisionen undersøgt følgende spørgsmål:

- Hvordan tilrettelægger kommunerne arbejdet med 1. visitation af en sygedagpengesag?
- Hvordan anvender kommunerne de 3 visitationskategorier?

Hvordan tilrettelægger kommunerne arbejdet med 1. visitation af en sygedagpengesag?

744. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er flere forhold i tilrettelæggelsen af 1. visitation, der kan påvirke sygedagpengeperioden. Undersøgelsen viste eksempler på, hvordan kommunerne kan nedbringe sygedagpengeperioden. Undersøgelsen har endvidere vist, at der kan ske forlængelse af sygedagpengeperioden ved for sen anmeldelse fra arbejdsgiveren, interne ventetider i kommunen, hvordan sagerne bliver fordelt til sagsbehandlere samt manglende oplysninger i oplysningsskemaet.

745. Kommunerne kan først fra anmeldelsestidspunktet påbegynde en sygedagpengesag. En arbejdsgiver, der udbetaler løn under et sygefravær, skal anmelde fraværet til lønmodtagerens opholdskommune senest 4 uger efter 1. fraværdsdag, såfremt fraværet strækker sig ud over den periode, hvor arbejdsgiveren har pligt til at udbetale løn. Overholdes tidsfristen ikke, bortfalder arbejdsgiverens ret til refusion i perioden, indtil anmeldelsen er modtaget i kommunen. Undersøgelsen viste, at flere kommuner oplevede, at enkelte arbejdsgivere ikke overholdt fristen på de 4 uger. Der var ikke tale om et udbredt problem, men det kan få uheldige konsekvenser for kommunen og den sygemeldte. Når anmeldelsen indgives for sent, kan kommunerne få svært ved at foretage en hurtig 1. visitation, da sygeperioden uanset anmeldelsestidspunktet tæller fra 1. sygefraværdsdag.

746. Alle kommuner har i overensstemmelse med lovgivningen adskilt sagsbehandlingen af sygedagpengesager i 2 centre. Ydelsescentret modtager anmeldelsen af en sygedagpengesag, starter udbetalingen og udsender herefter et oplysningsskema til borgeren. Når borgeren har returneret skemaet til ydelsescentret, registreres sagen i kommunens system til styring af sager og sendes videre til jobcentret. Jobcentret skal herefter foretage 1. visitation efter den sygemeldtes konkrete behov for en indsats på baggrund af oplysningerne i skemaet.

Undersøgelsen viste, at der i 4 af de besøgte kommuner forekom ventetider i forbindelse med overdragelsen af sygedagpengesagerne fra ydelsescentret til jobcentret. Ventetiderne kunne medføre, at 1. visitation blev forsinket. Flere kommuner havde foretaget proceduremæssige ændringer for at undgå ventetider ved fx at sætte tidsfrister på, hvor lang tid der må gå, fra kommunen modtager oplysningsskemaet i ydelsescentret, til det videresendes til jobcentret. På besøgstidspunktet konstaterede Rigsrevisionen, at ikke alle ændringer endnu havde haft den ønskede effekt.

747. Efter modtagelse af sagerne fra ydelsescentret bliver de fordelt blandt sagsbehandlerne i jobcentret. I 5 ud af de 10 kommuner blev nye sager fordelt på baggrund af cpr-nr. Det betyder, at en sagsbehandler får tildelt alle sager med fx fødselsdage fra den 1.-10. i måneden. Rigsrevisionen konstaterede ved besøgene, at fordelingen af sager efter cpr-nr. kunne medføre uhensigtsmæssigheder, idet sagerne i perioder blev fordelt ujævnt blandt sagsbehandlerne. Dette bevirkede, at en sagsbehandler kunne risikere at have et for højt sagsantal til at kunne nå at foretage en kvalificeret og rettidig sagsbehandling. Tilsvarende opstod der problemer i tilfælde af ubesatte stillinger eller længerevarende sygefravær blandt sagsbehandlerne, hvor der ikke var udpeget en ny sagsansvarlig. Dette betød en risiko for ophobning af sager hos enkelte sagsbehandlere.

2 kommuner havde en rullende tildeling af sagerne, som betød en ligelig fordeling af sager mellem sagsbehandlerne. Der blev samtidig taget hensyn til ferie og længerevarende sygdom ved fordelingen af sager. I 2 kommuner blev der fordelt efter cpr-nr. til team, som internt i teamene havde en rullende fordeling.

748. Kommunerne kunne ikke i alle tilfælde foretage en kvalificeret visitering alene på baggrund af oplysningsskemaet og måtte derfor fx foretage uddybende telefonopkald.

Kommunerne kan i henhold til lovgivningen vente med at foretage den 1. visitation, såfremt den foretages i tilknytning til 1. samtale. 2 kommuner indkaldte således alle sygemeldte borgere til et informationsmøde inden 8. uge fra 1. fraværdsdag, som er kravet for afholdelse af 1. opfølgningssamtale. I én af de 2 kommuner blev sygemeldte, hvor kommunen ud fra oplysningsskemaet kunne se, at personen var alvorligt syg, sendt direkte til opfølgning. På informationsmødet blev der orienteret generelt om de rettigheder og pligter, som sygedagpengeloven indeholder for den enkelte sygemeldte. Den sygemeldte var forpligtet til at møde op, ellers standsede kommunen udbetalingen af sygedagpenge. I direkte forlængelse af den generelle orientering blev der samtidig afholdt den første individuelle opfølgningssamtale. Den 1. visitation blev foretaget på baggrund af samtalen og oplysningsskemaet.

749. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kommunernes tilrettelæggelse af arbejdet med 1. visitation i flere tilfælde på forskellig vis kan effektiviseres. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne overvejer arbejdsgangene mellem ydelsescentret og jobcentret og udarbejder klare retningslinjer for overgangen mellem centrene. Desuden anbefaler Rigsrevisionen, at kommunerne er opmærksomme på, at valg af metode til sagsfordeling kan have indvirkning på sagsvarigheden, og at en rullende tildeling kan være med til at fordele sagerne jævnt både i forhold til antal og kategori. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kontakt til den sygemeldte i forbindelse med 1. visitation medvirkede til at kvalificere visiteringen. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne overvejer muligheden for at foretage 1. visitation i tilknytning til 1. samtale, da dette vil kunne medvirke til en mere kvalificeret visitering.

Hvordan anvender kommunerne de 3 visitationskategorier?

750. I forbindelse med 1. visitation og løbende skal kommunerne foretage en visitering til én af de 3 foran nævnte kategorier. Dette skal understøtte en målrettet indsats mod sygemeldte med størst behov (kategori 2). Rigsrevisionen konstaterede, at kommunernes praksis på dette område varierede.

751. Undersøgelsen viste, at kommunerne var opmærksomme på, at kategoriernes forskellige opfølgningskrav kunne medvirke til, at opfølgningsindsatsen blev tilrettelagt i forhold til at efterleve disse frem for at være tilpasset den enkelte sygedagpengemodtager. 2 kommuner havde i enkelte tilfælde visiteret ud fra administrative hensyn frem for den sygemeldtes behov for indsats. Denne fremgangsmåde finder Rigsrevisionen uheldig.

752. Én kommune, der havde indført informationsmøder for sygemeldte, havde tillige udarbejdet en supplerende vejledning til sagsbehandlerne om kategorierne, som indeholdt klare beskrivelser af, hvilke sygdomme der hørte til hvilken kategori. Resultatet var en udvikling i retning af færre visiteringer til kategori 3 og flere til kategori 2.

753. Rigsrevisionen vurderer, at kommunerne i al væsentlighed anvender visitationskategorierne efter lovens intentioner. Rigsrevisionen anbefaler dog, at kommunerne har klare beskrivelser af, hvilke sager der skal visiteres til hvilke kategorier, da dette kan understøtte en målrettet indsats mod sygemeldte med størst behov.

f. Kommunernes opfølgningsindsats

754. Et af målene med lovændringen var at reducere varigheden af sygedagpengeforløbene. Dette skal bl.a. ske gennem en forbedret opfølgningsindsats, der skal være individuel og fleksibel samt tage hensyn til sygdommens karakter og sygemeldtes behov og forudsætninger. For at undersøge, om kommunerne har tilrettelagt en opfølgningsindsats, der bidrager til at nedbringe sygedagpengeperioden, har Rigsrevisionen undersøgt følgende spørgsmål:

- Bidrager kommunernes brug af opfølgningsplaner til at nedbringe sygedagpengeperioden?
- Har kommunerne relevante tilbud og hvornår gives de?
- Har kommunerne iværksat tiltag, der medvirker til at styrke opfølgningsindsatsen?

Bidrager kommunernes brug af opfølgningsplaner til at nedbringe sygedagpengeperioden?

755. Som led i opfølgningsindsatsen skal der ved første opfølgningssamtale tages stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan. Opfølgningsplanen skal senest være udarbejdet i umiddelbar forlængelse af 2. opfølgning. Opfølgningsplanen skal bl.a. have særligt fokus på at fastholde den sygemeldte i arbejde og hurtigst mulig tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Desuden skal den indeholde mål på såvel kort som på længere sigt og konkrete opfølgningshandlinger. Den sygemeldte skal løbende inddrages i opfølgningen.

756. Undersøgelsen viste, at alle kommuner, som forudsat, havde udarbejdet opfølgningsplaner senest i umiddelbar forlængelse af 2. opfølgning. Undersøgelsen viste dog tydelige

kvalitative forskelle i opfølgingsplanerne. Rigsrevisionen kunne konstatere, at det overvejende var de konkrete opfølgningstiltag, der fremgik af opfølgingsplanerne. Egentlige mål for indsatsen på såvel kort som lang sigt fremgik ikke. Rigsrevisionen konstaterede, at alle de besøgte kommuner systematisk inddrager den sygemeldte i opfølgningsindsatsen.

757. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kommunerne kan blive bedre til at bruge opfølgningsplanerne til at styrke en mere helhedsorienteret opfølgningsindsats. Undersøgelsens resultater viste ikke, om opfølgningsplanerne bidrager til at nedbringe sygedagpengeperioden.

Har kommunerne relevante tilbud, og hvornår gives de?

758. Kommunerne skal løbende vurdere den sygemeldtes konkrete behov for indsats og tilrettelægge indsatsen derefter for dermed at fremme fastholdelse af den syge i arbejde og hurtigst mulig raskmelding. En indsats kan fx være et relevant tilbud rettet mod en bestemt lidelse eller persongruppe.

Flere kommuner havde iværksat særlige tilbud som fx hjælp til håndtering af stress og depression samt en særlig indsats over for dagpengemodtagere. Rigsrevisionen kunne konstatere, at kommunerne generelt havde flere forskellige typer af tilbud til sygemeldte. I nogle kommuner fandt sagsbehandlerne, at de gerne ville kunne give flere og mere relevante tilbud.

759. Undersøgelsen viste, at der var forskel på, hvornår kommunerne iværksatte tilbud til de sygemeldte. 3 kommuner ventede til de helbredsmæssige forhold, uanset sygdommens karakter, var afklaret, før den sygemeldte fik et tilbud. Undersøgelsen viste, at de kommuner, der iværksatte tilbud sent i sygeforløbet, samtidig havde flest langvarige sygedagpengesager. I én af de besøgte kommuner blev tilbud iværksat tidligt i sygeforløbet, fx i relation til sygemeldte dagpengemodtagere. Her blev den sygemeldte kontaktet over telefonen, allerede inden oplysningsskemaet var udsendt, og man havde en dialog omkring perspektivet i sygemeldingen mv. På denne måde var kommunen i kontakt med borgeren langt tidligere end den lovpligtige 1. opfølgning efter 8 uger. På besøgstidspunktet havde denne kommune ikke oplevet samme stigning i varigheden af sygedagpengeperioden som flere af de andre kommuner. 2 andre kommuner var på besøgstidspunktet ved at iværksætte tilbud til sygemeldte på et tidligt tidspunkt.

760. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kommunerne overordnet set havde relevante tilbud til de sygemeldte, men der var forskel på, hvornår tilbuddene blev givet. Rigsrevisionen vurderer, at iværksættelse af tilbud tidligt i forløbet kan bidrage til at nedbringe varigheden af sygedagpengesager. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at kommunerne har fokus på at iværksætte relevante tilbud så tidligt som muligt i sygeforløbet for at fremme en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Har kommunerne iværksat tiltag, der medvirker til at styrke opfølgningsindsatsen?

761. I de seneste år er der på landsplan sket en stigning i antallet og varigheden af sygedagpengesager, jf. tabel 42. Denne udvikling gjorde sig på besøgstidspunktet gældende for 8 ud af de 10 besøgte kommuner. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at stigningen i sygedagpengesager har været betinget af strukturelle forhold uden for kommunernes indflydelse.

762. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at flere af kommunerne havde foretaget forskellige styringsmæssige tiltag for at styrke opfølgningsindsatsen i form af fx særlige team for sager over 52 uger, brug af anden aktør og ændring i resurseallokeringen.

763. I jobcentre var der særligt stort fokus på udviklingen af sager over 52 ugers varighed som følge af den generelle stigning i antallet og varigheden af sygedagpengesager. Flere kommuner havde etableret særlige team, som skulle tage sig af sager over 52 uger.

Kommunerne bør i denne forbindelse være opmærksomme på, at indsatsen ikke bliver på bekostning af fx nye sager og en tidlig indsats.

764. Kommunerne kan som led i at styrke opfølgningsindsatsen overlade opgaver til andre aktører. Det kan være i tilfælde, hvor den indsats, en sygemeldt har behov for, ikke kan stilles til rådighed af kommunen, eller når indsatsen mere effektivt kan udføres af anden aktør. Anden aktør kan være en privat udbyder af opgaver i opfølgningsindsatsen. Ansvar for indsatsen påhviler dog fortsat kommunen. Kommunen har desuden pligt til at føre tilsyn med, hvordan en given opgave løses.

6 kommuner havde overladt opgaver til anden aktør til fx at forestå dele af opfølgningsindsatsen i sager over 52 uger eller foretage forskellige udredninger af arbejdsevnen hos den sygemeldte. Kun én af de 6 kommuner udførte ikke et systematisk tilsyn med anden aktør i forhold til det samlede antal sager, status på sagerne samt kvaliteten i sagsbehandlingen.

765. Enkelte kommuner havde for at imødegå udviklingen tilført flere resurser til området gennem nyansættelser eller omplacering af sagsbehandlere.

766. Rigsrevisionen vurderer, at kommunerne gennem styringsmæssige tiltag kan styrke opfølgningsindsatsen. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunerne i udarbejdelsen af kontrakter med anden aktør bl.a. lader indgå en klar beskrivelse af opgave- og ansvarsfordelingen, herunder sanktionsmuligheder i tilfælde af anden aktørs manglende overholdelse af tidsfristerne i opfølgningskravene. Rigsrevisionen anbefaler desuden kommunerne at være opmærksomme på at have interne forretningsgange, som sikrer, at kommunerne fører et løbende tilsyn med sagerne hos anden aktør.

g. Kommunernes fokus på sygedagpengeområdet som følge af Beskæftigelsesministeriets refusionsregler

767. Ifølge sygedagpengeloven kan der ikke ydes statsrefusion, når kommunen ikke opfylder sin pligt til at følge rettidigt op på sygedagpengesagerne. For at undersøge, om Beskæftigelsesministeriets refusionsregler på sygedagpengeområdet har medvirket til, at kommunerne har fokus på opfølgningsindsatsen, har Rigsrevisionen undersøgt følgende spørgsmål:

- Har kommunerne som følge af refusionsreglerne tilrettelagt særlige procedurer på sygedagpengeområdet?

768. Kommunerne har i kraft af refusionsreglerne fået et økonomisk incitament til at efterleve visitations- og opfølgningskravene. Rigsrevisionens undersøgelse i kommunerne viste, at alle kommuner på ledelsesniveau og i økonomienhederne havde stort fokus på refusionsreglerne i det daglige arbejde, idet de kunne have økonomiske konsekvenser for kommunen.

769. Alle de besøgte kommuner havde i forskelligt omfang oplevet vanskeligheder i forhold til overholdelsen af de lovfastede tidsfrister, hvilket har indflydelse på retten til statsrefusion. 4 kommuner indsamlede viden om, hvorvidt tidsfristerne var overholdt i de enkelte sager. Kommunerne havde tilrettelagt en procedure, hvorefter hver sagsbehandler månedligt indberettede oplysninger til økonomienheden om sager, hvor tidsfristerne ikke var overholdt. Økonomienheden foretog herefter en omkontering til en ikke-refusionsberettiget konto, så det blev sikret, at der blev foretaget en korrekt hjemtagelse af statsrefusion. Rigsrevisionen finder denne fremgangsmåde hensigtsmæssig. Rigsrevisionen finder yderligere, at kommunerne som led i styringen bør sikre en løbende indberetning til de ansvarlige for hjemtagelse af statsrefusion, så statsrefusionen beregnes korrekt og hurtigt. Dette vil samtidig sikre kommunerne et nødvendigt overblik over udviklingen i udgifterne.

770. 6 kommuner udførte ikke en sådan løbende overvågning af opfølgningsindsatsens konsekvenser for refusionshjemtagelsen, men afventede fx revisionens afrapportering, før-

end der blev taget skridt til eventuel omkontering eller berigtigelse. Rigsrevisionen finder denne fremgangsmåde uhensigtsmæssig, da kommunerne på denne måde ikke løbende får viden om de refusionsmæssige konsekvenser, der vil være ved manglende efterlevelse af opfølgningsindsatsen. Der er derfor risiko for, at kommunerne modtager for meget i statsrefusion.

771. I 2 af de 6 kommuner var forholdene af en sådan karakter, at Rigsrevisionen fandt det nødvendigt at bede kommunerne om at afdække, om der var hjemtaget refusion i 2007 i sager, hvor lovgivningens krav til opfølgning ikke var efterlevet, og foretage en eventuel berigtigelse heraf. Desuden orienterede Rigsrevisionen Arbejdsmarkedsstyrelsen herom. Arbejdsmarkedsstyrelsen har efterfølgende taget kontakt til disse kommuner og har afstemt deres reaktion med Rigsrevisionens bemærkninger. Det har betydet, at én kommune skal berigtige refusionen i de sygedagpengesager, hvor lovgivningens krav ikke er opfyldt, mens den anden kommune skal foretage berigtigelse af hele sygedagpengeområdet. Rigsrevisionen finder Arbejdsmarkedsstyrelsens reaktion over for disse kommuner tilfredsstillende.

772. Det er Rigsrevisionens vurdering, at refusionsreglerne på sygedagpengeområdet medvirker til, at kommunerne har fokus på opfølgningsindsatsen.

h. Kommunernes initiativer og Rigsrevisionens vurdering af initiativerne

773. Det fremgår af kommunernes høringsvar, at de generelt kan tilslutte sig Rigsrevisionens bemærkninger og anbefalinger. Flere kommuner oplyser tillige, at de har iværksat initiativer som følge af Rigsrevisionens anbefalinger. Dette gælder fx rullende sagsfordeling og en kvalificering af opfølgningsplanerne, så disse vil få et endnu mere beskæftigelsesorienteret fokus.

Rigsrevisionen finder de initiativer, der fremgår af kommunernes høringsvar, relevante og nødvendige, idet Rigsrevisionen forventer, at de kan styrke kvaliteten af sagsbehandlingen.

i. Ministeriets initiativer og Rigsrevisionens vurdering af initiativerne

774. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet i ny lovgivning på sygedagpengeområdet styrker den kommende sygedagpengeopfølgning. Første del af den nye lovgivning er trådt i kraft den 6. juli 2009, mens anden del træder i kraft i januar 2010. Flere af initiativerne imødekommer Rigsrevisionens anbefalinger og bemærkninger, bl.a. gennem styrket opfølgning med samtaler med den sygemeldte, ligesom kommunerne fremover selv kan beslutte, om det er ydelsescentret eller jobcentret, der skal modtage oplysningsskemaet fra borgeren.

775. Ministeriet har tillige oplyst, at Rigsrevisionens anbefalinger vil indgå i det videre arbejde med sygefraværsinitiativerne, der er under udmøntning. Dette indebærer fx udarbejdelsen af en vejledning til kommunerne om gode råd vedrørende tilsyn med andre aktører samt en guide til kommunerne, som skal understøtte sagsbehandlingen.

776. Beskæftigelsesministeriet har endvidere fået gennemført en temarevision på sygedagpengeområdet for regnskabsåret 2007. Resultaterne heraf er afrapporteret i de kommunale revisorers beretninger. Ministeriet er ved at gennemgå beretningerne og vil efterfølgende formidle de samlede resultater til kommunerne og deres revisorer. De foreløbige resultater af temarevisionen viser i overensstemmelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at kommunerne har haft problemer med manglende eller forsinket opfølgning. Ministeriet har i sine bemærkninger til revisionsberetningerne reageret på dette forhold, bl.a. ved at kræve refusionsmæssig berigtigelse, hvis der er behov herfor. Ministeriet vil i øvrigt lade Rigsrevisionens anbefalinger indgå i tilbagemeldingen til kommunerne på temarevisionen.

Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriets initiativer er nødvendige, og forventer, at ministeriets initiativer vil medføre en forbedring i kommunernes administration af statsrefusion på sygedagpengeområdet.

V. Statsregnskabet

a. Driftsregnskabet for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet

777. Tabel 43 viser driftsregnskabet for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet specificeret på finanslovsparagraffer.

Afvigelsen mellem bevillings- og regnskabstallene fremgår endvidere af tabellen.

Tabel 43. Driftsregnskab for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet for 2008
(Mio. kr.)

	Regnskabstal			Afvigelse mellem bevilling og regnskab		
	Drifts-regnskab	Drifts-regnskab	Anlægs-regnskab	Drifts-regnskab	Drifts-regnskab	Anlægs-regnskab
	Udgifter	Indtægter		Udgifter	Indtægter	
§ 1. Dronningen	66,9			+0,5		
§ 2. Medlemmer af det kongelige hus	22,4					
§ 3. Folketinget	919,6			3,1		
§ 5. Statsministeriet	119,1			4,7		
§ 6. Udenrigsministeriet	14.083,1	827,1		879,8	+0,9	
§ 7. Finansministeriet	7.846,7	1.888,9	190,4	465,9	406,9	+15,3
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet	11.941,4	5,0		64,0	+49,0	
§ 9. Skatteministeriet	5.660,7	1.088,4		21,2	+21,5	
§ 11. Justitsministeriet	13.640,5	1.793,3		+355,4	+76,7	
§ 12. Forsvarsministeriet	21.283,8	21,3	977,9	+649,8	1,2	315,2
§ 15. Velfærdsministeriet	260.699,2	7,8		+3.209,6	+0,1	
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	4.608,5			289,5		
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	69.054,6	13.627,4		4.930,2	+202,6	
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	2.068,4			55,1		
§ 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	15.657,2	388,7		1.098,8	0,1	
§ 20. Undervisningsministeriet	40.583,2	28,7		1.357,9	4,9	
§ 21. Kulturministeriet	5.854,0	77,4	+5,3	+14,8	+57,6	18,3
§ 22. Kirkeministeriet	720,6		24,5	7,8		+3,7
§ 23. Miljøministeriet	1.927,9	62,2	228,2	183,7	+18,6	+132,2
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	2.746,6		+43,7	76,8		46,0
§ 28. Transportministeriet	6.234,8	1.042,7	5.989,6	17,5	+0,5	325,6
§ 29. Klima- og Energiministeriet	1.499,4	13.663,0		87,5	1.311,8	
§ 35. Generelle reserver	8.431,5			58,5		
§ 36. Pensionsvæsenet	18.157,0			+137,7		
§ 37. Renter	24.762,8	6.566,4		+984,9	54,2	
§ 38. Skatter og afgifter	31.198,9	598.269,9		1.711,2	+6.890,3	
I alt	559.788,9	639.403,1	7.361,6	5.960,4	+5.538,8	553,9
DAU-saldoen		72.252,7			975,6	
§ 40. Genudlån mv.	13.507,3			+1.487,8		
§ 41. Beholdningsbevægelser mv.		+10.433,1			+4.972,9	
§ 42. Afdrag på statsgælden (netto)	48.312,3			16.578,7		
Total	61.819,6	61.819,6		15.090,9	+4.972,9	

Note: En positiv afvigelse mellem bevilling og regnskab er udtryk for merindtægter eller mindreudgifter i forhold til bevillingen, og en negativ afvigelse er udtryk for mindreindtægter eller merudgifter i forhold til bevillingen. Indtægter indgår både i indtægtsregnskabet og udgiftsregnskabet. Indtægter, der efter de internationale statistiske definitioner indregnes i skatetrykket, placeres i statsregnskabet på indtægtsregnskabet. Øvrige indtægter henføres til udgiftsregnskabet, der dermed omfatter de nettoudgifter, der skal finansieres. Sumtal i tabellen kan afvige grundet afrundingsdifferencer.

778. Forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på §§ 1-38 betegnes DAU-saldoen.

Det fremgår af tabel 43, at DAU-saldoen for 2008 udviser et overskud på 72,3 mia. kr. Overskuddet er dermed 1 mia. kr. større end budgetteret.

DAU-saldoen, der består af resultatet af §§ 1-38, kan stort set betegnes som statens driftsresultat.

Som supplement hertil bogføres en række kapital- og beholdningsbevægelser på de efterfølgende paragraffer. Ind- og udbetalinger på disse konti er ikke udtryk for driftsmæssige indtægter eller udgifter, men for de pengestrømme og den omfordeling af statens status, der er en konsekvens af foretagne beslutninger eller er afledt af virksomhedernes almindelige drift. Begrundelsen for, at disse bevægelser vises særskilt i statsregnskabet, er, at der for hovedpartens vedkommende er knyttet bevillinger til de enkelte konti og dermed sat grænser for størrelsen af kontoen. I de tilfælde, hvor der ikke er knyttet en bevilling til kontoen, skyldes dette primært, at beholdningsbevægelsen er afledt af virksomhedernes almindelige drift og derfor ikke er relevant at budgettere.

779. § 40. Genudlån mv. vedrører hovedparten af kontiene statens nettoudlån til statsinstitutioner og statslige selskaber mv. Disse selskaber er selvstændige enheder, hvis regnskaber ikke fremgår af statsregnskabet. På paragraffen er fx opført genudlån til Afviklingsselskabet til sikring af finansiell stabilitet A/S.

780. § 41. Beholdningsbevægelser mv. indeholder en række mere regnskabstekniske konti. Disse vedrører fx modposter til driftsregnskabets bevægelser på emissionskurstab og periodiserede renter samt ændringerne mellem primo og ultimo finansåret i statens statusposter.

781. På § 42. Afdrag på statsgælden (netto) registreres årets bruttooptag og -afdrag af henholdsvis kort- og langfristet indenlandsk og udenlandsk statsgæld. Desuden vises en række fondes til- og afgang af værdipapirer. Endelig vises årets nettotilgang på statens konto i Danmarks Nationalbank.

Driftsregnskabet for udgifter

782. Driftsregnskabet for udgifter udviser en mindreudgift på 6 mia. kr., svarende til knap 1,1 % af de bevilgede udgifter.

783. Den største afvigelse forekommer på Beskæftigelsesministeriets område, hvor der er en samlet nettomindreudgift på 4,9 mia. kr., svarende til 7,1 % af bevillingen. Mindreudgiften vedrører primært arbejdsløshedsdagpenge (2,6 mia. kr.) og efterlønsudgifter (0,8 mia. kr.).

Mindreudgifterne vedrørende arbejdsløshedsdagpenge skyldes hovedsageligt, at finansloven for 2008 havde en ledighedsforudsætning på 81.000, men at den gennemsnitlige ledighed i 2008 blev på 61.000, hvilket var 25 % mindre end forudsat.

784. Den næststørste afvigelse forekommer på Velfærdsministeriets område, hvor der er en samlet nettomerudgift på 3,2 mia. kr., svarende til 1,2 % af bevillingen. Merudgiften vedrører primært overgangsordningen i forbindelse med indførelse af grundtakstmodel for den centrale refusionsordning (1,6 mia. kr.) samt udligning af kommunernes udgifter til merværdiafgift (2,9 mia. kr.), mens andre mindreforbrug trak i den modsatte retning.

Afvigelsen vedrørende den centrale refusionsordning skyldes bl.a., at kommunerne har haft svært ved at budgettere i forhold til ordningen. Rigsrevisionen er orienteret om problemstillingen af Velfærdsministeriet (Indenrigs- og Socialministeriet). Rigsrevisionen har endvidere udtaget ordningen til nærmere undersøgelse i forbindelse med gennemgangen af de refusionsbelagte områder for 2009.

Bevillingen til udligningen af kommunernes udgifter til merværdiafgift (moms) er baseret på et skøn udregnet på baggrund af kommunernes og regionernes indberettede momsudgifter i 1. kvartal 2007. Velfærdsministeriet har løbende haft underrettet Finansministeriet om udviklingen, der resulterede i et merforbrug på 2,9 mia. kr.

Driftsregnskabet for indtægter

785. På driftsregnskabet for indtægter er der mindreindtægter på 5,5 mia. kr., svarende til 0,9 % af de budgetterede indtægter.

786. Den største mindreindtægt vedrører skatter og afgifter, hvor der er en samlet netto-mindreindtægt på 6,9 mia. kr. Mindreindtægterne hidrører primært fra mindreindtægter vedrørende moms på 7,8 mia. kr., selskabsskatter mv. (3,9 mia. kr.) og pensionsafkastskat (4 mia. kr.), mens merindtægter på 11,4 mia. kr. på personskatter trækker i den modsatte retning.

Anlægsregnskabet

787. Anlægsregnskabet udviser et mindreforbrug på 0,6 mia. kr. Afvigelsen er sammensat af en række mindre mer- og mindreforbrug.

b. Statens status

788. I det følgende beskrives først aktiver og passiver ultimo 2008. Dernæst kommenteres udviklingen i status i 2008, og endelig beskrives primokorrektionerne til status samt regnskabsreformens indvirkning på statens status.

789. Tabel 44 viser statens balance primo og ultimo 2008. Ændringerne fra primo til ultimo 2008 er anført i tabellens sidste kolonne.

Tabel 44. Statens status 2008
(Mio. kr.)

	Primo 2008	Ultimo 2008	Nettotilgang
AKTIVER			
Anlægsaktiver:			
Immaterielle anlægsaktiver	3.233,4	3.668,7	435,3
Materielle anlægsaktiver	189.480,9	192.699,5	3.218,6
Finansielle anlægsaktiver	140.460,2	154.594,9	14.134,7
Anlægsaktiver i alt	333.174,4	350.963,1	17.788,6
Omsætningsaktiver:			
Varebeholdninger	16.730,9	15.214,4	+1.516,5
Igangværende arbejder for fremmed regning	263,7	345,1	81,4
Debitorer	36.981,0	56.969,6	19.989,1
Periodeafgrænsningsposter	4.058,0	8.929,1	4.871,0
Tilgodehavender vedrørende afgivne tilsagn	21.795,0	19.189,9	+2.605,1
Tilgodehavende hos Danmarks Erhvervsfond	688,6	381,7	+306,9
Andre tilgodehavender	50.244,6	53.053,7	2.809,1
Mellemværende med Danmarks Nationalbank	84.317,7	230.642,0	146.324,3
Likvide beholdninger	40.271,6	21.157,4	+19.114,2
Omsætningsaktiver i alt	255.350,6	405.883,1	150.532,5
Andre aktiver:			
Aktiver for særlige fonde	147.387,4	141.987,9	+5.399,5
Andre aktiver i alt	147.387,4	141.987,9	+5.399,5
Aktiver i alt	735.912,5	898.834,1	162.921,7
PASSIVER			
Egenkapital:			
Egenkapital	+83.048,0	+2.138,2	80.909,8
Egenkapital i alt	+83.048,0	+2.138,2	80.909,8
Hensættelser:			
Hensættelser vedrørende statens drift	1.947,6	1.977,7	30,1
Afgivne tilsagn	92.157,8	87.960,1	+4.197,7
Hensættelser i alt	94.105,4	89.937,8	+4.167,6
Langfristet gæld:			
Indenlandsk statsgæld	402.040,1	429.508,6	27.468,5
Udenlandsk statsgæld	68.642,2	133.091,7	64.449,5
Periodiserede renter på statsgælden	1.699,0	1.588,8	+110,2
Prioritetsgæld	77,7	63,7	+14,0
Anden langfristet gæld	58.641,9	62.326,4	3.684,5
Donationer	2.043,1	1.957,6	+85,5
Langfristet gæld i alt	533.144,0	628.536,8	95.392,8
Kortfristet gæld:			
Modtagne forudbetalinger på igangværende arbejder	628,8	419,4	+209,4
Skyldige feriepenge	4.992,6	5.132,5	139,9
Leverandører af varer og tjenester	15.471,5	14.489,0	+982,5
Periodeafgrænsningsposter	610,4	1.203,4	593,0
Mellemregning med særlige fonde	0,0	124,2	124,2
Gæld til Eksport Kredit Fonden	3.534,2	3.534,2	0,0
Reserveret bevilling	1.893,3	1.932,1	38,8
Forpligtelse vedrørende ikke-statslige indeståender i SKB	9.940,7	13.727,8	3.787,1
Anden kortfristet gæld	7.252,4	+52,6	+7.305,0
Kortfristet gæld i alt	44.323,7	40.509,8	+3.813,9
Andre passiver:			
Kapitaler for særlige fonde	147.387,4	141.987,9	+5.399,5
Andre passiver i alt	147.387,4	141.987,9	+5.399,5
Passiver i alt	735.912,5	898.834,1	162.921,7

Note: Sumtal i tabellen kan afvige grundet afrundingsdifferencer.

Aktiverne ultimo 2008

790. Det fremgår af tabel 44, at statens samlede aktiver ultimo 2008 er på 899 mia. kr. Aktiverne er sammensat af de 3 hovedposter "Anlægsaktiver", "Omsætningsaktiver" og "Andre aktiver".

791. "Anlægsaktiver" udgør 351 mia. kr., svarende til 39 % af de samlede aktiver, og består hovedsageligt af 2 poster. Den væsentligste er "Materielle anlægsaktiver" opgjort til 193 mia. kr. Den anden markante post "Finansielle anlægsaktiver", der udgør 155 mia. kr., er underopdelt med "Udlån og langfristede tilgodehavender" på 104 mia. kr. og "Værdipapirer og kapitalindskud" på 50 mia. kr. som de væsentligste underposter.

"Materielle anlægsaktiver" består af mange typer af anlægsaktiver. Den største delpost på 91 mia. kr. vedrører "Infrastruktur", fx veje og baner. Den næststørste post på 58 mia. kr. udgøres af "Bygninger", hvoraf mange administreres af Slots- og Ejendomsstyrelsen samt Universitets- og Bygningsstyrelsen. Endelig udgør "Transportmateriel" med 15 mia. kr. den tredjestørste post.

"Udlån og langfristede tilgodehavender" kan opdeles i 3 hovedformål. Udlån til uddannelsessøgende udgør 24 mia. kr., genudlån til statsinstitutioner og statslige selskaber mv. 71 mia. kr. og andre typer udlån resten. Lånene er, jf. regnskabsreglerne, værdiansat til historisk kostpris uden hensættelse til eventuelle tab.

"Værdipapirer og kapitalindskud" består af statens kapitalindskud i organisationer og virksomheder samt statslige aktieselskaber. De væsentligste kapitalindskud er foretaget i Den Internationale Sammenslutning for Økonomisk Udvikling (IDA) med 13 mia. kr. og i DSB med 12 mia. kr. Den samlede bogførte værdi af statens ejerandele af aktieselskaber udgør 7 mia. kr. Jf. regnskabsreglerne er posterne bogført til historisk kostpris.

792. "Omsætningsaktiver" udgør 406 mia. kr., svarende til 45 % af de samlede aktiver. "Mellemværender med Danmarks Nationalbank" er den største post under omsætningsaktiverne med 231 mia. kr. Herefter følger de 3 poster "Debitorer" med 57 mia. kr., "Andre tilgodehavender" med 53 mia. kr. og "Likvide beholdninger" med 21 mia. kr.

Den væsentligste del af posten "Andre tilgodehavender" udgøres af "Tekniske tilgodehavender, der modsvarer langfristet gæld i Statens KoncernBetalingsystem" på i alt 43 mia. kr. Dette beløb er modposten til de statslige virksomheders langfristede gæld, som fremgår af virksomhedernes årsrapporter. Denne gæld er i statsregnskabet samtidig vist under statusposten "Anden langfristet gæld". At posten både fremgår som gæld og tilgodehavende i statens status, er alene et udtryk for, at det er staten, der centralt låner penge til sine egne virksomheder. Posterne er således ikke udtryk for, at staten har eksterne tilgodehavender eller gæld.

Ved et uheld blev der ved regnskabsafslutningen foretaget en intern postering i statsregnskabet på 3 mia. kr. Posteringen medførte, at de "Tekniske tilgodehavender" på 43 mia. kr. blev 3 mia. kr. større end modkontoen. Samtidig blev "Statsinstitutionernes likvide beholdninger" formindsket tilsvarende, så set under ét er summen af "Omsætningsaktiver" korrekt. Fejlen er rettet i statsregnskabet for 2009.

Den væsentligste del af posten "Likvide beholdninger" udgøres af "Likvide overførsler undervejs i banksystemet pr. 31. december" på i alt 19 mia. kr. Posten er en konsekvens af, at fx private virksomheder senest ultimo december 2008 skal betale en række skatter og afgifter til staten. Selv om virksomhederne betaler pengene den sidste bankdag i året, vil beløbene først blive sat ind på statens konti i det nye år.

793. "Andre aktiver" på 142 mia. kr. vedrører "Aktiver for særlige fonde". Beløbet svarer til fondenes nettoformue og modsvares af en tilsvarende post på passivsiden. Nettoformuen oplyses i statens samlede status som følge af fondenes særlige juridiske tilknytning til staten.

Den Sociale Pensionsfond tegner sig med en nettoformue på 130 mia. kr. for 91 % af de særlige fondes formue. Andre særlige fonde er bl.a. Højteknologifonden og Forebyggelsesfonden. Disse fondes nettoformue udgør tilsammen 11 mia. kr.

Passiverne ultimo 2008

794. Statens passiver ultimo 2008 på 899 mia. kr. er sammensat af de 5 hovedposter "Egenkapital", "Hensættelser", "Langfristet gæld", "Kortfristet gæld" og "Andre passiver".

795. Statens egenkapital, der svarer til differencen mellem de samlede aktiver og den samlede gæld inkl. andre passiver, er på +2 mia. kr. Staten er ikke underlagt den samme likviditetsrestriktion som private selskaber, og egenkapitalen skal som udgangspunkt tjene et andet formål. En negativ egenkapital kan derfor forekomme og har været normen de seneste mange år. Statens negative egenkapital er, som det nævnes senere, i løbet af 2008, formindsket med 81 mia. kr. som følge af statens løbende overskud i 2008.

796. "Hensættelser" på 90 mia. kr. består primært af "Afgivne tilsagn" på 88 mia. kr.

Baggrunden for, at posten "Afgivne tilsagn" er optaget på status, er, at statens fremtidige forpligtelser på tilskudsområdet og for visse udlån skal modsvares af en hensættelse på status. Hovedparten af tilsagnene er knyttet til støttet byggeri, og idet disse tilsagn skal udbetales over en lang årrække, er tilsagnene, jf. regnskabsreglerne, bogført til tilbagediskonteret nutidsværdi.

797. "Langfristet gæld" udgør 629 mia. kr. "Statsgælden" udgør med 563 mia. kr. den største post efterfulgt af "Anden langfristet gæld" med 62 mia. kr.

"Indenlandsk statsgæld" er bogført til nominel værdi, og en over-/underkurs ved salget af statsobligationer bogføres som "Emissionskursregulering" og afskrives over lånets løbetid. Det samme er gældende for "Udenlandsk statsgæld", hvor den nominelle gæld i udenlandsk valuta ligeledes kursreguleres til statusdagens valutakurs.

"Anden langfristet gæld" består primært af 2 poster, der er modposter til aktiver i statens status. Den væsentligste på ca. 40 mia. kr. vedrører de tidligere omtalte "Tekniske tilgodehavender" under "Omsætningsaktiver". Herefter kommer 4 gældsforhold vedrørende genudlån, fx til Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte og Landsbyggefonden, på tilsammen 20 mia. kr., der tillige er bogført som "Udlån og langfristede tilgodehavender". Alene 2 mia. kr. vedrører andre typer af langfristet gæld.

798. "Kortfristet gæld" udgør 40 mia. kr. Den største post vedrører "Leverandører af varer og tjenester" på 14 mia. kr. Herefter følger "Forpligtelser vedrørende ikke-statslige indeståender i Statens KoncernBetalingsystem" ligeledes med 14 mia. kr.

Posten "Forpligtelser vedrørende ikke-statslige indeståender i Statens KoncernBetalingsystem" er udtryk for, at andre end staten, fx regioner og kommuner, har indeståender i systemet. Når disse har tilgodehavender i systemet, har staten en tilsvarende forpligtelse.

799. "Andre passiver" på 142 mia. kr. er modpost til "Aktiver for særlige fonde" under hovedposten "Andre aktiver".

Udviklingen i statens status i 2008

800. Det fremgår af tabel 44, at statens samlede aktiver og passiver steg med 163 mia. kr. fra primo 2008 til ultimo 2008.

801. Det fremgår videre af tabel 44, at statens negative egenkapital i løbet af 2008 blev formindsket med 81 mia. kr., så den nu alene udgør +2 mia. kr. Forbedringen skyldes statens løbende overskud i 2008.

802. Den særlige situation på de finansielle markeder fra efteråret 2008 bevirkede, at bl.a. forsikrings- og pensionssektoren efterspurgte langfristede statsobligationer, hvorfor staten ekstraordinært åbnede et nyt 30-årigt statslån. For at styrke valutareserven blev der ligeledes optaget udenlandske statslån. De 2 beskrevne forhold har medvirket til, at statsgælden set under ét er steget med 92 mia. kr.

803. Statens løbende overskud og likviditeten fra låneoptagelserne er primært indsat på statens løbende mellemværende med Danmarks Nationalbank, der er steget med 146 mia. kr.

Primokorrekationer til statens status

804. Statens status ultimo 2007 er yderligere blevet korrigeret med netto 0,9 mia. kr. Korrekktionerne, der betegnes primokorrekktioner, fremgår af statsregnskabet i en særlig kolonne, men er ikke medtaget i tabel 44.

Primokorrekktionerne medførte, at statens status ultimo 2007 på 735 mia. kr. steg til 735,9 mia. kr. primo 2008. Dette er den mindste ændring i de sidste 5 år, og den beløbsmæssige nedgang skyldes primært, at regnskabs- og budgetreformen stort set er tilendebragt.

805. Primokorrekktionerne er hovedsageligt en følge af ændringer i regnskabsprincipper, ressortændringer, efterfølgende korrekktioner til de oprindelige tilpassede omkostningsbalancer primo 2007 eller indarbejdelse af aktiver og gæld, der til- eller fragår staten. Primokorrekktionerne registreres direkte på den enkelte statuskonto uden udgifts- eller indtægtsvirkning på statens drift.

806. For at Økonomistyrelsen kan sondre mellem, hvilke bevægelser på status der skyldes primokorrekktioner, og hvilke der er en konsekvens af den løbende drift, skal de førstnævnte markeres på en særlig måde af den statsinstitution, der foretager konteringen. Herefter udsunder Økonomistyrelsen disse posteringer og viser dem i kolonnen "Primokorrekktioner". De øvrige bevægelser vises herefter i kolonnen "Nettotilgang".

Det er af stor vigtighed, at regelsættet vedrørende markering overholdes, hvis indholdet af kolonnerne "Primokorrekktioner" og "Nettotilgang" hver for sig skal være korrekte. Hvis kolonnerne ses samlet, har sontringen ingen betydning, og statustallene ultimo 2008 er fortsat korrekte.

807. Rigsrevisionen finder, at primokorrekktionerne, der er foretaget til statens status, generelt er velbegrundede og bl.a. en konsekvens af tilpasningen af virksomhedernes balancer til omkostningsreformen.

Regnskabsreformens indvirkning på statens status

808. Siden starten af regnskabsreformen i 2005, der blev afsluttet med overgangen til omkostningsbaserede bevillinger i 2007, er der sket væsentlige ændringer vedrørende statens status.

809. Før regnskabsreformen i 2005 var formålet med statens status primært at registrere de bogførte aktiver til historisk værdi, opgøre transaktioner, der vedrørte efterfølgende år, samt redegøre for de forpligtelser, staten havde påtaget sig.

810. Regnskabsreformen delte driften og dermed de tilhørende dele af status op i 2 forskellige regnskabsprincipper med forskelligt formål. Det ene princip var det omkostningsbaserede, og det andet det indtil da gældende udgiftsbaserede regnskabsprincip.

811. Det omkostningsbaserede regnskabsprincip anvendes til at styre den enkelte virksomheds egne driftsomkostninger mv. Formålet var at få virksomhedens samlede omkostninger ved en given aktivitet frem samt give virksomhedens ledelse mulighed for at optimere driften. Dette skete bl.a. ved at medtage nogle omkostningsfaktorer og -typer, som ikke tidligere var fremgået af statsregnskabet. Som eksempler på sådanne kan nævnes afskrivninger,

hensættelser af feriepenge og overarbejdsbetaling samt forrentning af virksomhedens likviditet og gæld. Virkningen af dette på statens status var, at de omfattede aktivers værdi systematisk blev værdiansat efter ensartede retningslinjer og under hensyntagen til den årlige værdiforringelse. På samme måde blev forpligtelser vedrørende fx medarbejderes optjente rettigheder omkostningsført på det tidspunkt, disse var optjent. Desuden satte reformen fokus på, hvorledes indtægter og omkostninger vedrørende det enkelte års aktiviteter blev periodiseret.

Statens status vedrørende det omkostningsbaserede område indeholder tillige oplysning om summen af en række poster fra virksomhedernes årsrapporter, der har særlig budgetmæssig relevans. Det gælder fx de "Statsforskrivninger", der afgives til virksomhederne, og som modsvarer den "Startkapital", der er en del af virksomhedernes "Egenkapital". Andre eksempler er "Reserverede bevillinger" og likvide konti inden for Statens KoncernBetalingsystem, opdelt på formål.

812. Beløbsmæssigt er det udgiftsbaserede regnskabsprincip fortsat det største i statens status. Det udgiftsbaserede område omfatter poster, der er tværgående for hele staten, og poster, der kan henføres til et konkret formål. Tværgående poster er fx likvide mellemværender med Danmarks Nationalbank og statsgælden, hvorimod infrastruktur, udlån, værdipapirer og kapitalindskud kan henføres til et konkret formål, administreret af en specifik virksomhed.

813. Værdiansættelsen af de anlægsaktiver, der kan henføres til et konkret formål, har været betinget af mange forskellige forhold. Sædvanligvis har værdiansættelsen været lig med det eller de historisk investerede beløb, uanset aktivets art. Andre gange er værdiansættelsen foretaget på baggrund af oplysninger i aktstykker eller ud fra den bevillingstype, bevillingen til aktivet er givet som. Sidstnævnte betyder, at hvis der på et udgiftsområde udbetales via en anlægsbevilling, vil denne investering blive tillagt aktivet, hvorimod dette umiddelbart ikke vil være tilfældet ved fx en driftsbevilling. De enkelte ministeriers kutymer vedrørende tilvejebringelse af hjemmel og holdninger til, hvad der skulle medregnes ved værdiansættelsen, har derfor haft en vis betydning for regnskabsposternes størrelse.

En væsentlig del af anlægsaktiverne på de udgiftsbaserede områder har været medtaget i statens status i mange år. Hvor anlægsaktiverne i relation til den omkostningsbaserede balance i 2005 blev systematisk gennemgået og værdiansat efter ensartede retningslinjer, har det samme ikke været tilfældet for de udgiftsbaserede anlægsaktiver. En række virksomheder er derfor gået i gang med at gennemgå deres aktiver med henblik på at vurdere, hvorledes disse bør værdiansættes fremover. Desuden har Statens Regnskabsråd vedrørende den største post "Infrastruktur" på 91 mia. kr. i 2009 nedsat en arbejdsgruppe, der skal se på værdiansættelsesprincipper, afskrivningsmetoder etc.

814. Det har været en stor og udfordrende opgave for Økonomitryelsen og de statslige virksomheder at tilpasse regnskab og status til omkostningsbevillinger samt sikre, at det var de korrekte områder, der fortsat forblev udgiftsbaserede. Selv om det er Rigsrevisionens vurdering, at processen har forløbet tilfredsstillende, kan det dog ikke undgås, at der i en så omfattende proces undervejs sker fejl, og at der er områder, hvor trufne beslutninger skal genovervejes. Rigsrevisionen forventer derfor, at der ligeledes i 2009 vil skulle foretages enkelte primokorrektioner, der har baggrund i omkostningsreformen mv.

815. Revisionen har herudover afdækket en række tilfælde, hvor virksomhederne ikke har kunnet dokumentere fx indregning, klassifikation og/eller værdiansættelse på tilfredsstillende måde. De væsentligste bemærkninger vedrører Forsvarsministeriets og Transportministeriets områder, som er omtalt i henholdsvis kap. III.G og III.R.

VI. Baggrundsoplysninger om revisionen

a. Opfølgning fra sidste års beretning

816. Rigsrevisor og sætterigsrevisor tilkendegav i notat til Statsrevisorerne af 11. marts 2009, at de ville følge 26 sager fra Statsrevisorerne beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007. 6 af sagerne er omtalt i henholdsvis pkt. 71-72, 83-85, 167-169, 422-423, 461-466 og 482.

817. De øvrige sager følges i et fortsat notat til Statsrevisorerne beretning nr. 19/2007 om revisionen af statsregnskabet for 2007.

b. Den udførte revision

Revisionen omfattet af beretningen

818. Statsregnskabet for 2008 omfatter 19 ministerområder. Rigsrevisionen reviderer 168 virksomheder samt 289 selvejende institutioner, der finansieres ved statslige tilskud og derfor ikke indgår i statsregnskabet som virksomheder. Rigsrevisionen reviderer ikke statsregnskabs § 1. Dronningen, § 2. Medlemmer af det kongelige hus og § 3. Folketinget, idet disse regnskaber revideres af et privat revisionsfirma.

819. En virksomhed er en forvaltningsenhed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for en eller flere hovedkonti på bevillingslovene. Ordet *virksomhed* anvendes dermed i denne beretning i den betydning af ordet, der er fastlagt i bekendtgørelse nr. 1693 af 19. december 2006 om statens regnskabsvæsen mv. (regnskabsbekendtgørelsen).

820. Det er resultatet af revisionen af virksomhederne og de selvejende institutioner, der indgår i denne beretning om revisionen af statsregnskabet.

821. Rigsrevisionen gennemfører derudover større undersøgelser af dele af den statslige forvaltning. Undersøgelserne behandler emner af økonomisk eller principiel betydning og relaterer sig kun i mindre omfang specifikt til regnskabs rigtighed. Undersøgelsesresultater rapporteres i særskilte beretninger.

Årsrevision – revisionstyper og afgivelse af erklæring

822. Fra 2008 har Rigsrevisionen opdateret årsrevisionen. Formålet med at ændre revisionen er dels at tilpasse revisionen, så den matcher udviklingen i den statslige sektor, dels at gøre revisionen endnu mere målrettet.

Fra 2008 afgiver Rigsrevisionen erklæring for virksomheder på hele det statslige område. Her bygges der videre på erfaringerne fra gennemførelse af pilotprojekt i 2007, hvor Rigsrevisionen afgav erklæring om den samlede konklusion på 15 virksomheders regnskaber.

823. Rigsrevisionens ledelse beslutter hvert år i forbindelse med den overordnede planlægning for det kommende års revision, hvilke virksomheder der skal afgives revisionserklæring om.

For virksomhederne betyder ændringerne, at Rigsrevisionen foretager indledende strategiske analyser af ministerområdet, departementerne og virksomhederne. I denne forbindelse søger Rigsrevisionen øget dialog med ledelsen i den reviderede virksomhed inden udvælgelse af særlige indsats- eller fokusområder.

For de virksomheder, hvor Rigsrevisionen erklærer sig om regnskabet, afgiver Rigsrevisionen senest i september det følgende år erklæring om den samlede konklusion om regnskabet, der ledsages af en samlet revisionsberetning, som indeholder alle revisionsresultater vedrørende regnskabsåret.

824. Rigsrevisionen udfører i løbet af året løbende og afsluttende årsrevision, herunder bevillingskontrol.

Samtlige revisioner fremgår af bilag 1.

825. Revisionerne retter sig mod de enkelte virksomheder på nær bevillingskontrollen, som udføres på hovedkontoniveau.

826. Rigsrevisionens revision omfatter også revision af regnskaber med intern revision i henhold til rigsrevisorlovens § 9. Rigsrevisionens revision baserer sig dels på Rigsrevisionens egen revision, dels på den interne revisions arbejde. Det er Rigsrevisionen, der har ansvaret for revisionen, selv om der er indgået aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og Rigsrevisionen vurderer, om den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og om Rigsrevisionen kan støtte sin vurdering af virksomhedernes regnskaber på den interne revisions arbejde. I Rigsrevisionens samlede vurdering indgår revisioner, som Rigsrevisionen selv har gennemført, revisioner, som Rigsrevisionen har gennemført i samarbejde med den interne revision, og resultaterne fra den interne revisions revisioner.

Anvendelsen af forbehold og supplerende oplysninger

827. Hvor Rigsrevisionen tager forbehold for hele eller dele af regnskabet, indebærer det, at revisionen har afdækket væsentlige fejl eller mangler på området. Forbehold kan også være udtryk for, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for, at området kan opnå en positiv konklusion. Fejl eller manglende revisionsbevis kan vedrøre regnskabet, forhold vedrørende dispositionernes lovlighed, årsrapportens information om opfyldelsen af virksomhedens mål eller de udvalgte forvaltningsområder, som Rigsrevisionen har undersøgt.

828. Hvor Rigsrevisionen afgiver en supplerende oplysning om regnskabet, indebærer det, at Rigsrevisionen ved revisionen ikke har fundet forhold, der indeholder så væsentlige fejl eller mangler eller mangel på revisionsbevis, at det har ledt til forbehold. Rigsrevisionen har dog vurderet, at det er nødvendigt at oplyse om forhold, som revisionen har vist, idet oplysningen vurderes som væsentlig information for regnskabets brugere. Afgivelse af en supplerende oplysning benyttes til at fremhæve information om regnskabet og virksomhedens forvaltning.

Revisionens dækning

829. Revisionen af et ministerområde udføres ved stikprøvevis undersøgelser. Revisionen er planlagt på baggrund af den strategiske analyse samt væsentlighed og risiko for den reviderede virksomhed.

Valget af virksomheder, der skal revideres, og de områder, der indgår i revisionen af den enkelte virksomhed, vælges under hensyntagen til væsentlighed og risiko. I vurdering af risiko indgår såvel virksomhedernes vilkår generelt som indtægternes og udgifternes karakter.

830. Revisionen af ministerområderne er udført som planlagt og med en dækning, som giver Rigsrevisionen et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere regnskabsforvaltningen på hvert ministerområde.

Revisionsprincipper

831. Revisionen er planlagt og udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, herunder internationale standarder og vejledninger for offentlig revision, som vedtaget af INTOSAI. Rigsrevisionen efterprøver ikke alene rigtigheden af statens regnskab, men undersøger også en række aspekter vedrørende forvaltningens overholdelse af bevillinger, love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

832. Ved revisionen af de enkelte virksomheder anvender Rigsrevisionen systemanalytisk revision som det overordnede revisionsprincip.

Systemanalytisk revision har til formål at konstatere, om der i virksomheden er etableret forretningsgange og interne kontroller, der kan medvirke til at sikre regnskabets rigtighed og dispositionernes lovlighed.

833. Rigsrevisionen anvender også substansrevision. Substansrevisionen har til formål at verificere indholdet af konkrete regnskabsposter og/eller enkeltbilag og at vurdere, om dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionens kontakt og dialog med virksomhederne og departementerne

834. Rigsrevisionen har rapporteret resultaterne af de udførte revisioner for 2008 til virksomhederne. Når revisionerne udføres ved besøg i virksomhederne, giver Rigsrevisionen ved besøgets afslutning en mundtlig tilbagemelding om de foreløbige revisionsresultater og begrundelser for Rigsrevisionens vurderinger. Desuden vil Rigsrevisionen og virksomheden typisk udveksle synspunkter om særlige forhold i virksomheden mv., når Rigsrevisionen under revisionen i virksomheden undersøger tilrettelæggelsen af forretningsgange, interne kontroller mv.

Departementerne orienteres om revisionsresultaterne i de enkelte virksomheder. Rigsrevisionens kontakt til ministerierne består derudover af regelmæssige drøftelser med departementerne om økonomiforvaltningen, regnskabsaflæggelsen mv. Endvidere holder rigsrevisor årligt møder med hvert departement repræsenteret ved departementschefen mfl.

Rigsrevisionen lægger stor vægt på en dialog med virksomheder og departementer, hvor synspunkter og gode erfaringer udveksles. En gensidig forståelse af hinandens opgaver, vilkår og rammer giver ifølge Rigsrevisionens opfattelse det bedste udgangspunkt for, at revisionsresultaterne kan medvirke til en sikker og korrekt regnskabsaflæggelse.

c. Regnskabstyper/-principper

Regnskabstyper

835. Det fremgår af Budgetvejledning 2006, pkt. 1.2, at statens regnskabsaflæggelse fra og med finansåret 2007 består af et statsregnskab og en årsrapport for hver virksomhed.

Der findes imidlertid også andre typer regnskaber på det statslige område. Hovedrelationen mellem de forskellige typer er følgende:

- Virksomhederne bogfører i deres interne regnskab – typisk Navision Stat eller SAP – og oplysninger herfra føder virksomhedernes SKS-regnskaber.
- SKS-regnskaberne er virksomhedernes eksterne regnskaber, som virksomhederne godkender over for deres departement.
- Ministerområderegnskabet er en sammenstilling af regnskaberne for de enkelte virksomheder på ministerområdet. Departementerne godkender årligt ministerområderegnskabet over for Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen.
- Statsregnskabet er en sammenstilling af alle virksomhedernes SKS-regnskaber.
- Årsrapporterne (for departementerne dog finansielle regnskaber) indeholder også regnskabsoplysninger. Årsrapporten afsluttes med påtegning af regnskabet. Påtegningen foretages af såvel virksomhedens ledelse som af ministeriets departement.

Regnskabsoplysningerne i årsrapporterne bør være identiske med SKS-regnskaberne, men kan afvige, hvis virksomhederne foretager korrektioner i årsrapportens regnskabstal. Der er krav om, at eventuelle differencer mellem SKS og årsrapporten skal forklares i årsrapporten. Eventuelle korrektioner i årsrapporten skal efterfølgende korrigeres i SKS.

Regnskabsprincipper

836. Ved Akt 163 24/6 2004 tiltrådte Folketingets Finansudvalg en indførelse af omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper for staten som et led i en omkostningsreform. Alle statsinstitutioner skulle fra og med 2005 aflægge regnskab efter omkostningsbaserede principper på driftsområdet, og fra 2007 indførtes omkostningsbaserede driftsbevillinger og omkostningsbaserede bevillinger til statsvirksomheder.

837. Finansministeriet har vurderet, at reformen skønsmæssigt vedrører ca. 20 % af statsbudgettet og 80 % af virksomhederne. Hermed berøres et stort antal virksomheder og medarbejdere af ændrede opgaver og arbejdsgange i relation til reformen.

Bruttoudgifter og -indtægter

838. Oplysningerne om "Bruttoudgifter i alt" og "Bruttoindtægter" i tabellerne under de enkelte ministerområder i kap. III er hentet fra statsregnskabets artsoversigter, der er placeret under "A. Oversigter" under de enkelte paragraffer (ministerområder) i statsregnskabet.

839. I tabellerne er "Bruttoudgifter i alt" opdelt i "Lønudgifter", "Øvrige driftsudgifter", "Tilskud" og "Overførsler til/fra kommuner". "Lønudgifter" vedrører således hovedparten af standardkonto 18. "Tilskud" omfatter standardkontiene 41, 42, 44, 45 og 46. Dog er standardkontiene 41-46 udskilt og medtaget under "Overførsler til/fra kommuner". "Øvrige driftsudgifter" er opgjort som de resterende bruttoudgifter.

Bilag 1. Resultatet af revisionen ved samtlige virksomheder under ministerområderne

Forklaring:

Revision: Rigsrevisionen har udført revision af virksomheden. Revisionen er afsluttet med eller uden erklæring. Revisionen har ikke givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

Forbehold: Rigsrevisionen har taget forbehold for et eller flere af de 4 erklæringsområder omfattet af Rigsrevisionens årsrevision med erklæring.

Supplerende oplysning: Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger vedrørende et eller flere af de 4 erklæringsområder omfattet af Rigsrevisionens årsrevision med erklæring.

	Årsrevision med erklæring	Årsrevision uden erklæring
§ 5. Statsministeriet		
Statsministeriets departement	Revision	
Rigsombudsmanden i Grønland		Revision
Rigsombudsmanden på Færøerne		Revision
§ 6. Udenrigsministeriet		
Udenrigstjenesten	Revision	
Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder		Revision
§ 7. Finansministeriet		
Finansministeriets departement	Revision	
Økonomistyrelsen	Revision	
Personalestyrelsen	Revision	
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Revision	
Statsgældsforvaltningen		Revision
Den Sociale Pensionsfond		Revision
Højteknologifonden		Revision
Finansieringsfonden til øgede uddelinger fra Danmarks Grundforskningsfond		Revision
Forebyggelsesfonden		Revision
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet		
Departementet	Revision	
De Økonomiske Råd		Revision
Konkurrencestyrelsen		Revision
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	Revision	
Patent- og Varemærkestyrelsen		Revision
Sikkerhedsstyrelsen		Revision
Finanstilsynet	Supplerende oplysning	
Forbrugerstyrelsen		-
Erhvervs- og Byggestyrelsen	Revision	
Danmarks Statistik		Revision
Søfartsstyrelsen		Revision
10 maritime uddannelsesinstitutioner		Revision

	Årsrevision med erklæring	Årsrevision uden erklæring
§ 9. Skatteministeriet		
Skatteministeriets departement	Revision	
Landsskatteretten		Revision
SKAT	Forbehold og supplerende oplysninger	
§ 11. Justitsministeriet		
Justitsministeriets departement	Revision	
Politiet og anklagemyndigheden	Forbehold	
Direktoratet for Kriminalforsorgen	Revision	
Domstolsstyrelsen		Revision
Civilstyrelsen		Revision
Retslægerådet		Revision
Datatilsynet		Revision
Familiestyrelsen		Revision
§ 12. Forsvarsministeriet		
Forsvarsministeriets departement	Revision	
Forsvarsministeriets Interne Revision		Revision
Forsvarskommandoen	Forbehold	
Hjemmeværnet	Revision	
Forsvarets Efterretningstjeneste		Revision
Farvandsvæsenet	Supplerende oplysning	
Beredskabsstyrelsen (Redningsberedskabet)	Revision	
Militærnægteradministrationen		Revision
Beredskabsforbundet		Revision
Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut		Revision
§ 15. Velfærdsministeriet		
Velfærdsministeriets departement	Revision	
Ankestyrelsen	Revision	
Servicestyrelsen	Revision	
Kofoeds Skole	Revision	
SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd		Revision
Regional statsforvaltning		Revision
Sikringsstyrelsen		Revision
CPR-administrationen		Revision
Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut		Revision
Børnerådet		Revision
Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde		Revision

	Årsrevision med erklæring	Årsrevision uden erklæring
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse		
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses departement	Revision	
Sundhedsstyrelsen	Revision	
EPJ-organisation, Sundheds IT		Revision
Lægemiddelstyrelsen	Revision	
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn		Revision
Patientskadeankenævnet		Revision
Det Ethiske Råd		Revision
Den Centrale Videnskabetiske Komité		Revision
Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling		Revision
Kennedy Centret		Revision
Statens Serum Institut	Revision	
§ 17. Beskæftigelsesministeriet		
Beskæftigelsesministeriets departement	Revision	
Beskæftigelsesministeriets AdministrationsCenter		Revision
Beskæftigelsesministeriets IT		Revision
Arbejdstilsynet		Revision
Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø		Revision
Arbejdsskadestyrelsen		Revision
Arbejdsdirektoratet	Forbehold	
Arbejdsmarkedsstyrelsen		Revision
Beskæftigelsesindsats i statslige jobcentre	Revision	
Tværgående it-understøtning i beskæftigelsesindsatsen		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Bygge og Anlæg		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Handel		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Jord til Bord		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Privat Kontor		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Service og Tjenesteydelser		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Transport og Engros		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Finans/Offentlig Kontor og Administration		Revision
Grafisk Branchearbejdsmiljøråd		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Social & Sundhed		Revision
Branchearbejdsmiljørådet Undervisning og Forskning		Revision
Industriens Branchearbejdsmiljøråd		Revision
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration		
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations departement	Revision	
Udlændingesservice	Revision	
Flygtningenævnet		Revision

	Årsrevision med erklæring	Årsrevision uden erklæring
§ 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling		
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings departement	Revision	
Forsknings- og Innovationsstyrelsen	Supplerende oplysning	
IT- og Telestyrelsen		Revision
Universitets- og Bygningsstyrelsen	Supplerende oplysning	
CIRIUS		Revision
Københavns Universitet (KU)	Revision	
Aarhus Universitet (AU)	Revision	
Syddansk Universitet (SDU)	Revision	
Roskilde Universitet (RUC)	Revision	
Aalborg Universitet (AAU)	Revision	
Handelshøjskolen i København (CBS)	Revision	
Danmarks Tekniske Universitet (DTU)	Revision	
IT-Universitetet (ITU)	Revision	
Studenterrådgivningen		Revision
Akkrediteringsinstitutionen		Revision
Dansk Dekommissionering		Revision
Det Administrative Bibliotek		Revision
Teknologirådet		Revision
§ 20. Undervisningsministeriet		
Undervisningsministeriets departement	Revision	
Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Grundskolen		Revision
Lokaleforsyning til overførte amtslige uddannelsesinstitutioner		Revision
Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte	Revision	
Statens Pædagogiske Forsøgscenter		Revision
Sorø Akademis Skole		Revision
Danmarks Evalueringsinstitut		Revision
UNI•C		Revision
Dansk Center for Undervisningsmiljø		Revision
Folkeuniversitetet		Revision
Nævnet for Fremme af Debat og Oplysning om Europa		Revision
Tipsungdomsnævnet		Revision
266 selvejende institutioner med intern revision		Revision

	Årsrevision med erklæring	Årsrevision uden erklæring
§ 21. Kulturministeriet		
Kulturministeriets departement	Revision	
Kulturministeriets Administrationscenter	Revision	
Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster		Revision
Charlottenborg Udstillingsbygning		Revision
Statens Værksteder for Kunst og Håndværk i Gl. Dok Pakhus		Revision
Kunststyrelsen	Revision	
Danish Crafts		Revision
Det Kongelige Teater og Kapel	Revision	
Det Danske Filminstitut	Revision	
Styrelsen for Bibliotek og Medier	Revision	
Det Kongelige Bibliotek	Revision	
Statsbiblioteket og Statens Avissamling i Århus	Revision	
Danmarks Blindebibliotek		Revision
Danmarks Kunstbibliotek		Revision
Statens Arkiver	Revision	
Dansk Sprognævn		Revision
Kulturarvsstyrelsen	Revision	
Nationalmuseet	Revision	
Statens Forsvarshistoriske Museum		Revision
Dansk Landbrugsmuseum		Revision
Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum		Revision
Statens Museum for Kunst		Revision
Den Hirschsprungske Samling		Revision
Ordrupgaard		Revision
Arkitektskolen Aarhus		Revision
Kunstakademiets Arkitektskole		Revision
Kunstakademiets Billedkunstskoler		Revision
Kunstakademiets Konservatorskole		Revision
Danmarks Designskole		Revision
Glas- og Keramikskolen på Bornholm		Revision
Det Kgl. Danske Musikkonservatorium		Revision
Det Jyske Musikkonservatorium		Revision
Vestjysk Musikkonservatorium		Revision
Det Fynske Musikkonservatorium		Revision
Nordjysk Musikkonservatorium		Revision
Rytmask Musikkonservatorium		Revision
Statens Teaterskole		Revision
Den Danske Filmskole		Revision
Danmarks Biblioteksskole		Revision
§ 22. Kirkeministeriet		
Kirkeministeriets departement	Revision	
Folkekirkens fællesfond	Revision	

	Årsrevision med erklæring	Årsrevision uden erklæring
§ 23. Miljøministeriet		
Miljøministeriets departement	Revision	
By- og Landskabsstyrelsen		Revision
Kort- og Matrikelstyrelsen		Revision
Skov- og Naturstyrelsen	Revision	
Miljøstyrelsen	Revision	
Center for Koncernforvaltning		Revision
Danmarks Miljøportal		Revision
Lokale miljøopgaver for Skov- og Naturstyrelsen		Revision
Lokale miljøopgaver for Miljøstyrelsen		Revision
Natur- og Miljøklagenævn		Revision
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri		
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement	Revision	
FødevareErhverv	Supplerende oplysning	
Fødevarestyrelsen	Revision	
Plantedirektoratet	Revision	
Fiskeridirektoratet	Revision	
§ 28. Transportministeriet		
Transportministeriets departement	Supplerende oplysning	
Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane		Revision
Kommissarius ved Statens Ekspropriationer på Øerne		Revision
Auditøren under Transport- og Energiministeriet		Revision
Kommissarius ved Statens Ekspropriationer i Jylland		Revision
Danmarks Vej- og Bromuseum		Revision
Vejdirektoratet	Forbehold	
Færdselsstyrelsen		Revision
Statens Luftfartsvæsen		Revision
Flyvesikringstjenesten (Naviar)	Forbehold og supplerende oplysninger	
Kystdirektoratet		Revision
Trafikstyrelsen		Revision
Banedanmark	Revision	
§ 29. Klima- og Energiministeriet		
Klima- og Energiministeriets departement	Revision	
Energistyrelsen		Revision
Energiklagenævnet		Revision
Enhed til administration af fonden for statsdeltagelse i kulbrintelicenser (Nordsøenheden)		Revision
Elsparefonden		Revision
Danmarks Meteorologiske Institut		Revision
De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland		Revision