



Notat til Statsrevisorerne om
misbrug af bistandsmidler under
programmet for national forsoning
og opbygning af civilsamfundet i
Burma (kanaliseret via Den Danske
Burma Komité)

Juni
2011

revision
revision

revision

Misbrug af bistandsmidler under programmet for national forsoning og opbygning af civilsamfundet i Burma (kanaliseret via Den Danske Burma Komité)

27. maj 2011

RN C302/11

Sammenfatning

Udenrigsministeriet underrettede i januar 2010 Rigsrevisionen om, at der var konstateret uregelmæssigheder med forvaltningen af danske bistandsmidler hos 2 af Den Danske Burma Komité's partnere i Thailand under 2. fase af programmet for national forsoning og opbygning af civilsamfundet i Burma (Myanmar).

Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets håndtering af sagen og har samlet set fundet denne tilfredsstillende. Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet ventede forholdsvist længe, inden de første gang underrettede Rigsrevisionen om sagen. Rigsrevisionen vurderer dog, at ministeriet i hele perioden, fra mistanken om et misbrug opstod, kontinuerligt har forfulgt sagen med henblik på at afdække omfanget af et eventuelt misbrug, ligesom ministeriet satte behandlingen af Den Danske Burma Komité's ansøgning om støtte til en 3. fase af programmet i bero, til sagen var afsluttet.

Rigsrevisionen vurderer, at Den Danske Burma Komité har samarbejdet med ministeriet i deres undersøgelse af sagen. Sagen er endeligt afsluttet, ved at ministeriet den 4. februar 2011 fremsatte et tilbagebetalingskrav på 258.148 kr. over for Den Danske Burma Komité, der kort tid herefter anerkendte kravet og indbetalte beløbet.

Ministeriet har efterfølgende i brev af 31. marts 2011 afslået Den Danske Burma Komité's ansøgning om yderligere støtte til programmet, idet ministeriet bl.a. henviser til, at den hidtidige indsats ikke har lagt tilstrækkelig vægt på forvaltningsmæssige aspekter og tilsynet med kapacitetsopbygningen af de lokale samarbejdspartnere.

I. Indledning

1. På Statsrevisorernes møde den 20. januar 2010 orienterede jeg om en sag vedrørende mistanke om misbrug af danske bistandsmidler under programmet for national forsoning og opbygning af civilsamfundet i Burma (Myanmar) samt om Udenrigsministeriets foreløbige håndtering og behandling af sagen. De berørte tilskudsmidler var kanaliseret gennem Den Danske Burma Komité (DBK). Jeg lovede på statsrevisormødet, at Rigsrevisionen ville følge sagen og orientere Statsrevisorerne, når ministeriets behandling af sagen var afsluttet.

2. Jeg giver med dette notat Statsrevisorerne en endelig orientering om hændelsesforløbet og omfanget af de konstaterede uregelmæssigheder under 2. fase af programmet samt min vurdering af Udenrigsministeriets håndtering og afslutning af sagen.

Notatet har i udkast været forelagt ministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet.

II. Baggrund

3. DBK er en forening stiftet i 1992 med det formål at støtte den burmesiske opposition, oplyse om forholdene i Burma og gennemføre projekter til fremme af demokrati og menneskerettigheder i Burma. Sekretariatsfunktionen varetages af LO's Solidaritetsenhed, der bl.a. også varetager gennemførelsen af foreningens udviklingsprojekter og kontakten til Udenrigsministeriet m.m.

4. Udenrigsministeriet underrettede den 8. januar 2010 Rigsrevisionen om, at der ved en ekstraordinær revision, gennemført af et anerkendt thailandsk revisionsfirma i efteråret 2009, hos 2 af DBK's partnere i Thailand var konstateret uregelmæssigheder med forvaltningen af danske bistandsmidler. De ekstraordinære revisionsrapporter omtalte bl.a. mistanke om underslæb og korrupsion samt mangelfuld dokumentation for afholdte udgifter.

III. Afgrænsning og metode

5. Formålet med Rigsrevisionens gennemgang har været at vurdere, om Udenrigsministeriets håndtering af misbrugssagen har sikret, at sagen er blevet tilstrækkeligt oplyst til at fastslå omfanget af et eventuelt misbrug og grundlaget for at fremsætte et tilbagebetalingskrav over for DBK. Rigsrevisionen har ikke undersøgt DBK's løbende forvaltning af programmet, herunder tilsynet med de lokale partnere, hvorfor notatet ikke forholder sig til dette.

6. Rigsrevisionen har ikke foretaget revision af programmets 2. fase eller et review af de opnåede resultater, ligesom Rigsrevisionen ikke har foretaget revision eller stedligt besøg hos de berørte partnerorganisationer i Thailand eller hos DBK. Rigsrevisionen har vurderet, at det var muligt at basere sig på revisionsrapporterne vedrørende den ekstraordinære revision af de 2 partnerorganisationer i Thailand, der blev udført af et anerkendt revisionsfirma i Thailand, som reviderer i henhold til internationale standarder, og på den revision, der er gennemført og efterfølgende suppleret af DBK's danske revisor mfl.

7. Rigsrevisionens gennemgang af misbrugssagen er baseret på ministeriets underretninger til Rigsrevisionen i perioden 8. januar 2010 – 2. marts 2011 og efterfølgende fremsendt dokumentation, herunder ansøgningsmaterialet vedrørende 2. og 3. fase, statusrapporter og eksterne revisionsrapporter vedrørende 2. fase, korrespondance og andet materiale fra ministeriet, den danske ambassade i Bangkok, DBK, de involverede revisorer i Thailand og Danmark samt materiale gennemgået og udfærdiget af Kammeradvokaten.

IV. Bevillings- og styringsgrundlag

8. Udenrigsministeriet har i perioden 2003-2009 bevilget i alt 45 mio. kr. til DBK til finansiering af programmet for national forsoning og opbygning af civilsamfundet i Burma.

9. DBK's ansøgning af 31. august 2005 om midler til finansiering af programmets 2. fase blev godkendt på et møde i Styrelsen for Internationalt Udviklings samarbejde den 8. marts 2006. Ministeriet udbetalte herefter i perioden 1. april 2006 – 31. marts 2009 og i en brofase fra 1. april til 31. december 2009 i alt 26.858.546 kr. til DBK. De 3.885.000 kr. heraf vedrørte en overgangsbevilling, der blev godkendt i marts 2009 og udbetalt over 2 rater i henholdsvis april og juli 2009. Af det samlede beløb har DBK returneret 1.013.478 kr., der udgør uforbrugte midler, og 139.880 kr. i indtjente renter.

10. Det fremgik bl.a. af ministeriets tilsagnsbrev til DBK af 9. marts 2006, at programmet skulle administreres i henhold til ministeriets generelle retningslinjer for tilskudsforvaltning gennem private organisationer (NGO'er). Dette indebar, at DBK havde det fulde ansvar for planlægning, gennemførelse og afrapportering af de støttede aktiviteter, ligesom DBK skulle sikre, at den fornødne faglige og administrative kapacitet var til stede hos partnerne, herunder kendskab til reglerne for samarbejdet og Danidas kodeks for antikorrupition.

11. DBK indgik herefter aftale med 4 partnere i Thailand, herunder National Health and Education Commission (NHEC) og Forum for Democracy in Burma (FDB), der skulle gennemføre projektaktiviteter hen over grænsen til Burma. Aftalerne omfattede bl.a. tilsynsforpligtelsen og betingelserne for regnskab og revision af tilskuddene. I ministeriets godkendte programbudget fremgår det, at aktiviteterne i NHEC var budgetteret med 4,3 mio. kr., mens de for FDB var budgetteret med 1,7 mio. kr. DBK har oplyst, at der samlet er overført 5.661.453 kr. til NHEC og 2.963.294 kr. til FDB, hvoraf henholdsvis 933.715,11 kr. og 741.462 kr. vedrørte overgangsbevillingen.

V. Udenrigsministeriets og ambassadens håndtering af misbruget

12. I forlængelse af gennemførelsen af en ekstern gennemgang af 2. fase af programmet og vurderingen af fortsat støtte til en 3. fase orienterede ambassaden i Bangkok i første halvdel af maj 2009 såvel ministeriet som den eksterne evaluator om en række betænkeligheder vedrørende samarbejdet med DBK og partnerorganisationerne i Thailand. I en indberetning til ministeriet af 12. maj 2009 anførte ambassaden, at der kunne rejses tvivl om objektiviteten af DBK's monitorering af partnerne. Ambassaden anbefalede, at støtten til NHEC blev standset med det samme, og at der ikke blev overført yderligere midler til denne partner, før der var implementeret et klart, transparent og tillidsvækkende monitoreringssystem. Ambassaden henviste endvidere til vanskelighederne ved at få en reel verificerbar indsigt i aktiviteterne udført af NHEC, ligesom det fremgik af evalueringsteamets "Debriefing Note" til ambassaden af 30. april 2009, at evalueringsteamet havde haft vanskeligt ved at evaluere de lokale partners kapacitet til at monitorere deres egne aktiviteter. Ambassaden henviste endelig til, at Rigsrevisionen burde orienteres om sagen.

13. På baggrund af en anmodning fra ministeriet fremsendte ambassaden den 25. maj 2009 en uddybende indberetning, der bl.a. konkluderede, at ministeriet i henhold til den gældende instruks vedrørende underretning af Rigsrevisionen om uregelmæssigheder – efter ambassadens opfattelse – burde orientere Rigsrevisionen om mistanken om misbrug af bistandsmidler i NHEC. Ambassadens indberetning henviste til forskellige kilder, herunder andre donorer og samarbejdspartnere, der af ambassaden blev anset som værende troværdige. Kilderne oplyste om en række alvorlige og kritiske forhold, særligt vedrørende NHEC, men også FDB. Informationen fra kilderne omfattede bl.a. mistanke om korrupition, misbrug af midler og gennemførelse af aktiviteter, der ikke blev anset for forenelige med civilsamfundsstrategien på området.

14. På baggrund af yderligere drøftelser og brevveksling mellem ambassaden i Bangkok og ministeriet blev der hen over sommeren 2009 igangsat en ekstraordinær revisionsundersøgelse af de 2 partnere. Samtidig tilkendegav ministeriet over for DBK, at der skulle udvises agtpågivenhed med de midler, som blev udbetalt til NHEC, og at DBK øjeblikkeligt skulle handle, hvis de blev opmærksom på uregelmæssigheder, herunder straks standse eventuelle udbetalinger, hvis undersøgelsen afdækkede alvorlige forhold. Ministeriet besluttede desuden, at orienteringen af Rigsrevisionen skulle afvente resultaterne af den ekstraordinære revisionsundersøgelse. Den ekstraordinære revisionsundersøgelse, der skulle gennemføres i henhold til internationale revisionsstandarder af et anerkendt thailandsk revisionsfirma, skulle bl.a. vurdere, om de 2 partners hidtidige regnskaber, revision og tilskudsadministration levede op til Danidas regler. Udgiften forbundet med undersøgelsen blev bevilget under den lokale bevillingskompetence ved ambassaden i Bangkok og udgjorde 138.840 kr. Heraf vedrørte 123.264 kr. honoraret til det thailandske revisionsfirma, og de resterende 15.576 kr. honoraret til den burmesiske konsulent, der blev kontraheret særskilt til at bistå revisionsfirmaet med feltbesøg og oversættelse af dokumenter.

15. Det thailandske revisionsfirma gennemførte revisionen af NHEC og FDB fra september 2009 til november 2009 og rapporterede resultaterne i 2 rapporter af henholdsvis 28. oktober og 20. november 2009. Revisionsrapporterne, der var kritiske, konkluderede bl.a., at ministeriets retningslinjer for tilskudsforvaltning ikke blev overholdt af de 2 partnere. Rapporterne handlede desuden om manglende overholdelse af indkøbsregler og betaling af bestikelse. Det fremgik også, at NHEC havde indgået et fast samarbejde med et enkelt medicinalfirma, hvis varer der blev rejst tvivl om i forhold til pris, kvalitet og anvendelighed. I rapporterne blev der desuden omtalt overbetaling for ydelser, manglende kontrol og registrering af aktiver, medarbejdernes adgang til store kontantbeholdninger samt en generel mangel på interne kontroller og dokumentation hos NHEC. Endelig fremgik det, at den oprindelige lokale revisor, der reviderede alle partnere under programmet, ikke havde taget noget forbehold i de aflagte regnskaber. Ministeriet underrettede herefter DBK om, at ansøgningen om støtte til 3. fase blev sat i bero.

16. Ministeriet fremsendte de ekstraordinære revisionsrapporter til DBK og de 2 partnere og anmodede om deres bemærkninger til disse. De modtagne høringssvar var i alt væsentlighed afvisende, idet der i flere tilfælde blev henvist til særlige risici og forhold, som var forbundet med at operere i grænseområdet ved Thailand og Burma. Ministeriet vurderede imidlertid i februar-marts 2010, at DBK og deres danske revisor havde svigtet i tilsynet med de lokale partnere og disses faste revisor, hvilket bl.a. skulle ses i lyset af, at DBK på trods af flere tilsynsbesøg aldrig havde rejst spørgsmål om partnernes evne til at administrere tilskudsmidlerne i henhold til de indgåede aftaler og retningslinjer. DBK's årlige statusrapporter til ministeriet indeholdt således ingen bemærkninger, der havde givet anledning til betænkeligheder, hvad angår partnernes finansielle forvaltning.

17. Ministeriet anmodede desuden DBK og deres danske revisor om at fremskynde indsendelsen af et samlet revideret, afsluttende tilskudsregnskab for 2. fase, hvilket ministeriet modtog den 3. maj 2010. DBK's danske revisor havde i påtegningen af regnskabet, der var dateret 26. april 2010, og i det tilhørende revisionsprotokollat taget forbehold for manglende gennemførelse af forvaltningsrevision i Thailand vedrørende projektmidler for ca. 15,9 mio. kr., ligesom der var taget forbehold for yderligere ca. 2 mio. kr., som vedrørte manglende dokumentation for udgifter m.m. Ministeriet vurderede, at de havde behov for revisionsfaglig og juridisk bistand til at vurdere det modtagne regnskab og størrelsen af et eventuelt tilbagebetalingskrav over for DBK. Ministeriet valgte derfor at forelægge sagen for Kammeradvokaten dels for at få en juridisk vurdering af, om ministeriet kunne rejse krav om tilbagebetaling eller erstatning over for DBK, dels for at få bistand til at få DBK's revisor til at afgive de fornødne revisorerklæringer.

18. Af Kammeradvokatens redegørelse af 7. juli 2010 fremgår det, at Kammeradvokaten bl.a. vurderede, at DBK ikke havde sikret, at der var udført fornøden revision af de tilskudsmidler, der blev forvaltet af partnerne i Thailand. Kammeradvokaten udtalte i den forbindelse, at DBK i henhold til tilskudsvilkårene var forpligtet til at aflægge et fuldt og retvisende revideret regnskab for hele tilskuddet, hvilket bl.a. omfattede forvaltningsrevision. Kammeradvokaten anbefalede i den forbindelse, at ministeriet krævede, at DBK udbedrede den mangelfulde revision, opgjorde beløbsstørrelsen af de uretmæssigt forbrugte midler og tilbagebetalte disse. Ministeriet fulgte Kammeradvokatens råd og anførte over for DBK, at omkostningerne forbundet med nye revisionsbehandlinger måtte bæres af DBK, da behovet herfor skyldtes DBK's hidtidige utilstrækkelige tilsyn med partnerne og den revision, der blev udført af den oprindelige lokale revisor i Thailand.

19. DBK indsendte herefter på ny et afsluttende tilskudsregnskab og revisionsprotokollat af 6. september 2010, hvori DBK's danske revisor ophævede sit forbehold vedrørende den manglende forvaltningsrevision, idet han anførte, at DBK's egen "Completion Report" kunne træde i stedet for en forvaltningsrevision.

20. Da Udenrigsministeriet ikke fandt begrundelsen for reduktionen af forbeholdet tilstrækkelig, forelagde ministeriet igen sagen for Kammeradvokaten. Kammeradvokaten vurderede, at en rapport udarbejdet af tilskudsmodtager selv ikke kunne træde i stedet for en ekstern revisionsrapport, hvorfor DBK blev anmodet om at redegøre yderligere for den manglende forvaltningsrevision af aktiviteterne i Thailand. Kammeradvokaten vurderede desuden, at den finansielle del af forbeholdet kunne begrunde et tilbagebetalingskrav på 2,08 mio. kr., hvilket ministeriet fremsatte over for DBK den 11. november 2010.

21. Efter et møde med DBK og deres danske revisor modtog ministeriet endnu et nyt afsluttende tilskudsregnskab og revisionsprotokollat af 6. december 2010, hvori revisor redegjorde for, at han på baggrund af nye oplysninger, dokumentation og undersøgelser dels havde været i stand til at gennemføre en tilfredsstillende forvaltningsrevision, dels kunne reducere det finansielle forbehold væsentligt. DBK's revisors påtegning af regnskabet af 6. december 2010 indeholdt således et forbehold på 74.032 kr., der vedrørte ikke-dokumenterede udgifter, et forbehold på 20.000 kr., som vedrørte midler, der ikke var anvendt sparsommeligt, og et forbehold på 147.228 kr., der vedrørte et konstateret underslæb i NHEC begået af en tidligere ansat, som nu var politianmeldt. Ministeriet forelagde igen sagen for Kammeradvokaten, hvilket bl.a. resulterede i, at DBK blev anmodet om at forelægge de dokumenter, der lå til grund for revisors ændrede konklusioner, og en redegørelse for de revisionshandlinger, som dannede grundlag for den nu gennemførte forvaltningsrevision.

22. Ministeriet modtog den 29. december 2010 den omtalte dokumentation og redegørelse. Rigsrevisionen har noteret sig, at det fremgår af dokumentationen fra DBK's revisor, at revisor – på baggrund af den udførte forvaltningsrevision af mål og resultatopnåelsen – vurderer, at der generelt har været tale om en overopfyldelse af målene fastsat for programmets 2. fase. På baggrund af endnu en forelæggelse for og et møde med Kammeradvokaten den 17. januar 2011 besluttede ministeriet at acceptere det senest modtagne tilskudsregnskab og revisionsprotokollat. Ministeriet fremsatte herefter den 4. februar 2011 et tilbagebetalingskrav på 258.148 kr. over for DBK, svarende til de omtalte forbehold på i alt 241.260 kr. tillagt et administrationsbidrag på 7 %, svarende til 16.888 kr.

23. Rigsrevisionen har af ministeriet modtaget dokumentation vedrørende Kammeradvokatens rådgivning i sagen. Ministeriet har oplyst, at Kammeradvokaten har afgivet redegørelsen den 7. juli 2010 og efterfølgende har gennemgået materiale og ydet rådgivning, herunder fremsat kommentarer til diverse udkast til breve til DBK, ligesom Kammeradvokaten har gennemgået og tilsluttet sig en redegørelse udarbejdet af ministeriet, der beskriver sagsforløbet i perioden november 2010 – januar 2011. Ministeriet har oplyst, at Kammeradvokatens rådgivning i denne sag har beløbet sig til i alt 213.142 kr. inkl. moms.

24. Rigsrevisionen kan konstatere, at de oprindelige revisionsforbehold vedrørende 2. fase af programmet, som fremgik af revisionsprotokollatet af 26. april 2010, efterfølgende er blevet reduceret betragteligt som følge af supplerende revisionshandlinger og fremskaffet dokumentation. Ministeriets endelige tilbagebetalingskrav er således med Kammeradvokatens hjælp opgjort til 258.148 kr., som DBK indbetalte den 21. februar 2011, hvorefter ministeriet betragtede misbrugssagen som afsluttet.

25. Ministeriet har endelig i brev af 31. marts 2011 meddelt DBK, at ministeriet ikke finder det muligt at imødekomme DBK's ansøgning om videreførelsen af støtten til en 3. fase. Ministeriet henviser bl.a. til, at den ekstraordinære revisionsundersøgelse i forbindelse med misbrugssagen har peget på en lang række kritisable forhold, hvor forvaltningen ikke har levet op til gældende retningslinjer, hvilket har muliggjort et misbrug med tab til følge. Ministeriet konkluderer i den forbindelse, at der ikke har været tilstrækkeligt fokus på de forvaltningsmæssige aspekter og tilsynet med kapacitetsopbygningen af de lokale partnere.

VI. Vurdering

26. Udenrigsministeriet har siden den første underretning af Rigsrevisionen, der blev sendt den 8. januar 2010, løbende underrettet Rigsrevisionen om udviklingen i sagen.

27. Jeg finder, at ambassaden i Bangkok og ministeriet i sommeren 2009 handlede korrekt, da de besluttede at igangsætte en revisionsundersøgelse af partnerorganisationerne NHEC og FDB på baggrund af forlydender om misbrug og uregelmæssigheder i forvaltningen. Jeg vurderer dog, at ministeriet på dette tidspunkt burde have orienteret Rigsrevisionen om sagen, som ambassaden i Bangkok også anbefalede i maj 2009, idet jeg vurderer, at ministeriet på dette tidspunkt måtte have en begrundet mistanke om, at der var uregelmæssigheder og/eller misbrug i forvaltningen af programmet.

28. Jeg vurderer dog, at den sene underretning af Rigsrevisionen i denne sag ikke har medført en forringet behandling af sagen i ministeriet eller ved ambassaden i Bangkok, da de i hele perioden, fra mistanken opstod, har forfulgt sagen aktivt og har sikret sig den fornødne faglige bistand til at vurdere omfanget af et eventuelt misbrug. Jeg vurderer ligeledes, at ministeriet handlede hensigtsmæssigt, da de i perioden, hvor misbrugssagen verserede, satte behandlingen af DBK's ansøgning om fortsat støtte i bero.

29. Jeg vurderer samlet set, at ministeriet har håndteret sagen tilfredsstillende, hvorfor jeg med afgivelsen af dette notat betragter sagen som afsluttet.

Henrik Otbo