



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**ministeriernes tilsyn
med refusionen til
kommunerne**

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

16. november 2022

RN 310/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 29. juni 2018 og 3. august 2020.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet, Social- og Ældreministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har moderniseret tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion for at sikre et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab.

Ministerierne har således implementeret en ny kommunal revisionsordning, der skal sikre:

- et dækkende og gennemsigtigt overblik over den kommunale revision på hovedkontoniveau
- en præcis definition og klassificering af fejl.

Rigsrevisionen vurderer, at disse 2 dele af sagen kan afsluttes.

I forhold til tidstro afrapportering har Beskæftigelsesministeriet oplyst, at det vil kræve en omlægning af det klassiske refusionssystem, som er et kommunalt tilskuds- og udlig- ningssystem, og at ministeriet arbejder herpå.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Beskæftigelsesministeriets arbejde med at sikre tidstro afrapportering ved at om- lægge det klassiske refusionssystem.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Det klassiske refusionssystem

I det klassiske refusionssystem anmoder kommunerne direkte om refusion på baggrund af deres forventede udgifter til ydelser og indsatser til borgere og virksomheder i det kommende kvartal. I januar 2016 blev der indført et nyt refusionssystem, hvor refusionsbeløbet for størstedelen af ydelserne på beskæftigelsesområdet og ydelser på udlændinge- og integrationsområdet udregnes på baggrund af allerede eksisterende data. Kommunerne skal dermed ikke anmode om refusionen.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2018 en beretning om ministeriernes tilsyn med refusion til kommunerne. Beretningen handlede om Beskæftigelsesministeriets, Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes administration af de områder, hvor kommunerne anmoder staten om refusion for deres udgifter. Rigsrevisionen undersøgte, om ministerierne havde tilstrækkelig viden om kommunernes administration af områder med statsrefusion til at kunne føre et effektivt tilsyn, og om de kommunale sager opfyldte ministeriernes betingelser for, at kommunerne kunne opnå statsrefusion.

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

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

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Moderniseringen af tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion, herunder primært om det nye tilsyn giver ministerierne et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på overstående punkt.

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

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

II. Ministeriernes initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Beskæftigelsesministeriets, Social- og Ældreministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgingspunkt. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriernes initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Gennemgangen er baseret på materiale fra ministerierne indhentet i juni 2021 og september 2022 samt på møder med Beskæftigelsesministeriet.

Moderniseringen af tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion

8. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke førte et tilsyn, der sikrede, at ministeriernes del af statsregnskabet på refusionsområdet var korrekt.

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

Udviklingsarbejdet har siden været drevet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering under Beskæftigelsesministeriet med deltagelse af Beskæftigelsesministeriets departement, Social- og Ældreministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Ud over ressortministerierne har KL og de kommunale revisorer løbende været inddraget.

Arbejdet med at modernisere tilsynet har haft til formål at adressere en række af de problemstillinger, der blev afdækket i beretningen, i forhold til at sikre en mere tidstro, dækkende, gennemsigtig og præcis afrapportering.

Resultatet af udviklingsarbejdet er en ny kommunal revisionsordning. Ministerierne gennemførte i 2. halvår 2020 et pilotforsøg med en ny digital revisionsordning i 4 kommuner. Den nye ordning gør det muligt for de kommunale revisorer løbende at indberette resultaterne af den kommunale revision på en digital platform frem for at afgive resultaterne i en beretning, når revisionen af regnskabsåret er afsluttet. Det giver et overblik over kommunale resultater og det kommunale revisionstryk og gør det muligt at sammenligne på tværs af kommuner og over tid. Ordningen indebærer også en række justeringer i, hvad og hvordan revisorerne indberetter, som vi beskriver i det følgende. Ordningen blev udrullet i 11 kommuner i regnskabsåret 2021. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ordningen er blevet tilpasset på baggrund af erfaringerne i de 11 kommuner. For regnskabsåret 2022 er alle kommuner overgået til den nye ordning, og ministerierne har iværksat en række initiativer, der skal understøtte implementeringen.

Tidstro afrapportering

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

11. Med implementeringen af den nye revisionsordning er det fortsat ikke muligt for ministerierne at godkende kommunernes regnskaber på et revideret grundlag. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at en fuldstændig tidstro afrapportering og dermed et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab vil kræve en fremrykning af kommunernes procedurer for årsregnskaber, så refusion udbetales på baggrund af en bagudrettet månedlig afregning af kommunens faktiske udgifter frem for forskud og løbende restafregning. På den måde vil ministeriet kunne sikre, at stort set hele tilskudsafregningen har fundet sted, inden statsregnskabet lukkes.

Beskæftigelsesministeriet har i september 2022 oplyst, at det klassiske refusionssystem er i udbud, og at ministeriet forventer at implementere en ny model for refusions- og tilskudsadministration på refusionsområdet i 2024. I forbindelse med implementeringen af et nyt system skal det afklares, om en omlægning af refusionsudbetalingerne, der skaber en tidstro afrapportering, så ministerierne godkender kommunernes regnskaber på et revideret grundlag, kan ske direkte i forbindelse med implementeringen i 2024, eller om det skal ske ved en efterfølgende videreudvikling af systemet. Modellen for omlægning af refusionsudbetalingerne skal aftales med de øvrige relevante ressortministerier, Finansministeriet og KL. Udmøntningen i en konkret model vil også afhænge af forhandlinger med KL om de økonomiske konsekvenser.

Allerede i dag kan de kommunale revisorer dog som nævnt indberette resultatet af den udførte revision løbende via en ny digital platform som erstatning for de traditionelle revisionsberetninger. Det muliggør, at såvel kommunerne som ressortministerierne løbende kan følge med i resultaterne af revisionerne, i takt med at de bliver gennemført. Den tidstro visning giver kommunerne et bedre grundlag for at imødegå fejladministration i tide og giver ministerierne et bedre grundlag for at følge revisorernes arbejde, identificere eventuelle risikoområder og tilrettelægge konkrete tilsynsindsatser på den baggrund. De endelige resultater af revisionen foreligger dog først, når kommunalbestyrelsen har behandlet årets revision, og revisionserklæringen foreligger. Dette betyder som nævnt, at ministerierne fortsat ikke er i mål med at sikre tidstro afrapportering.

Dækkende og gennemsigtig afrapportering

12. Det fremgik af beretningen, at de kommunale revisionsberetninger ikke gav ministerierne vished om, at revisionen i tilstrækkelig grad dækkede alle bevillinger på finansloven, ligesom det ikke var gennemsigtigt, hvad revisorerne havde revideret.

13. Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministerierne med den nye revisionsordning får vished om, at revisionen dækker alle bevillinger på finansloven. Revisorerne skal med den nye revisionsordning afgive en erklæring, der dækker alle de enkelte ministers bevillinger på finansloven.

Konkret betyder det, at revisor ved påtegningen erklærer sig om alle hovedkonti og andre regnskabsoplysninger knyttet til refusionen, herunder noten i regnskabet, der lister refusionsbeløb på de enkelte ordninger. På den måde kan revisor tage eventuelle forbehold med henvisning til en konkret hovedkonto, og ministerierne kan hurtigt danne sig et overblik over, om revisionen er dækkende, og hvor der er fejl og mangler.

14. Ministerierne har tilsvarende sikret gennemsigtighed i revisorernes arbejde ved at opstille en række kontrolpunkter, som revisorerne skal besvare og indrapportere i den nye digitale platform. Resultaterne af gennemgangen af kontrolpunkterne vil blive afrapporteret ud fra 5 indikatorer:

- konstaterede fejl
- revisionsbemærkninger
- kommunal opfølgning
- kontrolpunkter
- stikprøver.

De 5 indikatorer skal – ud over at sikre en høj gennemsigtighed i forhold til resultater på hovedkontoniveau – også muliggøre sammenligning på tværs af kommuner mv.

Ministeriernes kontrolpunkter udmeldes senest den 1. januar i revisionsåret. Kontrolpunkterne fastsættes på baggrund af fx opfølgning på Rigsrevisionens beretninger, fokusrevisioner, praksisundersøgelser i Ankestyrelsen og evalueringer. Dertil kommer en række kontrolpunkter, som revisor selv tilvælger for at gennemføre en revision, der er tilstrækkelig til, at revisor kan erklære sig om regnskabet.

Præcis definition og klassificering af fejl

15. Det fremgik af beretningen, at ministerierne på de områder, hvor de havde et bevilingsmæssigt ansvar, burde fastlægge, hvornår der var tale om en fejl, og hvornår en fejl havde refusionsmæssig betydning. Rigsrevisionen kritiserede ministerierne for ikke at have afstemt med revisorerne, hvordan de skulle vurdere, om fejl var væsentlige og havde refusionsmæssig betydning. Derved var der ikke en fælles og ensartet kategorisering af fejl, og ministeriernes analyser af fejl baseret på revisionsberetninger var derved behæftet med usikkerhed.

16. I den nye kommunale revisionsordning har ministerierne fastlagt, hvornår en fejl er en fejl, og om en fejl har refusionsmæssig betydning. Ifølge retningslinjerne har en fejl refusionsmæssig betydning, hvis:

- kommunen ikke kan fremskaffe dokumentation for, at der fx er tale om en korrekt målgruppevurdering, sats eller indsats
- kommunen ikke kan dokumentere, at udgiften er personhenførbart
- der er fejl i kontonummer, beløb mv.

Modsat har det ikke refusionsmæssig betydning, hvis:

- tidsfrister ikke er overholdt
- der mangler dokumentation for sagsbehandling af de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring, klagevejledning mv.

Beskæftigelsesministeriet vurderer, at retningslinjerne vil sikre en ensartet og klar kategorisering af fejl.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har moderniseret tilsynet med de kommunale udgiftsområder med statsrefusion for at sikre et bedre grundlag for at aflægge et korrekt statsregnskab. Rigsrevisionen vil fortsat følge Beskæftigelsesministeriets arbejde med at sikre tidstro afrapportering ved at omlægge det klassiske refusionssystem.

Birgitte Hansen