



Støttepapir til revision af SOR 6f – Rettighedsbestemte overførsler

31. maj 2024

Indledning.....	1
Hvad er rettighedsbestemte overførsler.....	1
Udvælgelse af emne for revisionen.....	2
Formål.....	4
Revisionskriterier.....	4
Brug og tilpasning af revisionstræ.....	6
Vurdering af revisionskriterier.....	6
Konklusion og afrapportering af vores resultater.....	7
Baggrundsmateriale.....	8
Bilag 1. Risikoparametre til SOR 6f.....	9

Indledning

Vi skal undersøge rettighedsbestemte overførsler (SOR 6f) på ministerområdet, hvis ministerområdets udgifter hertil er over 100 mio. kr. årligt eller over 10 % af summen af ministerområdets samlede årlige udgifter og indtægter (for § 38 dog 1 ‰ af summen af indtægter og udgifter).

Når vi opgør det økonomiske omfang af det samlede plantema, tager vi altid udgangspunkt i udgifter eller indtægter i det enkelte regnskabsår. Vi kan finde hjælp til opgørelse af det økonomiske omfang ved at bruge "Hjælpekema med kvantitativ væsentlighed".

Dette papir skal hjælpe revisor til at planlægge sin revision af SOR 6f. Papiret omfatter definitioner, formål, kriterier, indhold og afgrænsning i revisionen. I afsnittene om formål og revisionskriterier gennemgås indholdet af revisions-træet.

Hvad er rettighedsbestemte overførsler

En rettighedsbestemt overførsel bliver givet til en modtager, der har en individuel ret til at modtage et bestemt beløb (uden modydelse), hvis visse lovbestemte betingelser er opfyldt. Om betingelserne er opfyldt, kan for nogle ordninger bero på helt objektive kriterier. Fx har man ret til børne- og ungeydelsen, hvis man har et barn under 18 år. For andre ordninger kræver det en skønsmæssig vurdering at afklare, om betingelserne er opfyldt, fx SU. Den rettighedsbestemte ydelse kan også være i form af et lån eller en garanti. Da overførslerne er rettighedsbestemte, kan de indebære, at ministeriet får merudgifter i forhold til det budgetterede for den pågældende rettighedsbestemte overførsel.

Eksempler på rettighedsbestemte overførsler

- SU
- Folkepension
- Efterløn
- Børne- og ungeydelse
- Grøn støtte (landbrugsstøtte).

Når vi skal vurdere, om en bevilling skal revideres som en rettighedsbestemt overførsel, kan der være en grænseflade til tilskud (SOR 6e). Udgangspunktet er, at alle tilskud skal revideres enten som tilskud eller som en rettighedsbestemt overførsel. De lovbundne tilskud i staten, som gives på en lovbunden bevilling, skal som regel henregnes under rettighedsbestemte overførsler. Vi reviderer således statslige tilskud til folke- og førtidspension som en rettighedsbestemt overførsel og ikke som tilskud (SOR 6e). Som hovedregel reviderer Rigsrevisionen alle tilskud, som ikke er lovbundne efter SOR 6e (Afgørelse om tildeling af tilskud) og SOR 7e (Styring af tilskudsordninger). Hvis der er tvivl om, hvorvidt en bevilling skal revideres som en rettighedsbestemt overførsel eller ej, så vurder i samråd med kontorchefen, hvad der giver mest mening i forhold til revisionens indhold. Vurder og begrund afgrænsningen i plannotatet.

Udvælgelse af emne for revisionen

Valg af emnet til revision af rettighedsbestemte overførsler efter SOR 6f på et ministerområde skal ske på baggrund af en afdækning af plantemaet ud fra risiko og væsentlighed. dvs. at vi skal samle de rettighedsbestemte overførsler, hvor vi vurderer, at der er størst risiko for væsentlige regelbrud i et emne, jf. ["Vejledning i revision af SOR 6 og SOR 7"](#).

Med henblik på at udvælge de særligt risikofyldte rettighedsbestemte overførsler kan det være relevant at orientere sig i resultater fra tidligere revisioner, herunder hvad der tidligere er konkluderet om rettighedsbestemte overførsler på ministerområdet og på andre ministerområder. Sådanne sager kan pejle jer ind på, hvilke områder der er særligt risikofyldte, og I kan anvende den viden i jeres første sondering af ministeriets rettighedsbestemte overførsler. Derudover kan det være relevant at orientere sig i tidligere SOR 4-revisioner i forhold til kontrolmiljøet, om der er kommet nye rettighedsbestemte overførsler på ministerområdet, om der er tilført flere midler, om lovgivningen er ændret osv. Det kan også være relevant at kortlægge systemer og processer i form af systemunderstøttelse og forretningsgange, sagsbehandlervejledninger og procedurebeskrivelser, som kan give et indblik i kontrolmiljøet, herunder om sagsgangene for afgørelse af den rettighedsbestemte overførsel lever op til de forvaltningsretlige principper. Til dette kan vi fx anvende dataanalyser eller tilgængelige flow charts. Dermed har vi grundlag for at vurdere, hvilke rettighedsbestemte overførsler der har den højeste risiko for regelbrud, og vi kan på den baggrund vurdere risikoen og revisionsopgavens omfang.

Et andet element i risikovurderingen kan være regelgrundlaget for den rettighedsbestemte overførsel, idet et særligt kompliceret regelsæt med detaljerede regler kan indebære en højere risiko for regelbrud, end hvis regelsættet er enkelt og nemt at forstå (detaljerede regler kan omvendt i visse sammenhænge sænke et områdes risiko, hvis en høj detaljeringsgrad mindsker behovet for at fortolke regler – revisor må i den forbindelse basere sin vurdering på sin professionelle dømmekraft i den konkrete situation).

Ovenstående handlinger er ikke udtømmende i forhold til at udvælge det mest risikofyldte emne. Bilag 1 indeholder yderligere forslag til risikoparametre, som revisor kan benytte i forbindelse med risikovurdering og valg af emne.

På flere ministerområder vil afgørelser vedrørende de rettighedsbestemte overførsler ikke blive foretaget i ministeriet, men af Udbetaling Danmark eller i kommunerne. Vi benytter vores adgang i rigsrevisorlovens § 4 til at revidere Udbetaling Danmark. Det er dog stadig ministeriet, som har ansvaret, og som vi afrapporterer til i forbindelse med vores revision. Dette er beskrevet i ["Rigsrevisionens notat om ministeriernes ansvar for regnskabet for de bevillingsområder, der administreres af Udbetaling Danmark, og Rigsrevisionens revision heraf"](#). Ministerierne fører tilsyn med, at ordningerne administreres lovligt og fungerer som forudsat. I forbindelse med planlægningen vil det derfor være relevant at undersøge, om ministeriet fører tilsyn med Udbetaling Danmark. Er der tale om rettighedsbestemte overførsler, hvor afgørelsen bliver foretaget i kommunerne, vil disse ikke være omfattet af SOR 6f-revisionen.

Hvis vi i forbindelse med planlægningen af revisionen finder ud af, at der er foretaget afgørelse om tildeling af rettighedsbestemte overførsler, hvor der ikke er bevillingsmæssig eller materiel hjemmel, er dette et regelbrud, som skal tælles med i optællingen af regelbrud. Selve spørgsmålet om, hvorvidt der er materiel eller bevillingsmæssig hjemmel, er ikke med i revisionstræet, fordi de opstillede kriterier vil være overflødige at gennemgå, hvis vi konstaterer, at der ikke er materiel eller bevillingsmæssig hjemmel. Derfor bør planlægningen og udvælgelsen af et emne tage afsæt i det dobbelte hjemmelsprincip, hvor vi allerede i planlægningen afklarer, om der er materiel hjemmel og bevillingsmæssig hjemmel til de rettighedsbestemte overførsler, vi påtænker at revidere.

Vi benytter stikprøver i SOR 6-revisioner med det formål at konstatere konkrete regelbrud, der har en økonomisk påvirkning. Hvis vi vurderer, at det er en mere effektiv revisionsstrategi, kan vi i særlige tilfælde anvende test af kontroller. Det kan fx være tilfældet, hvis der er tale om en stor, ensartet population af rettighedsbestemte overførsler, eller hvis centrale dele af processen er understøttet af applikationskontroller, fx beregningen af størrelsen på den rettighedsbaserede overførsel. Læs mere om stikprøver i SOR 6-revisionerne i ["Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7"](#).

Formål

Formålet med den juridisk-kritiske revision er at vurdere, om der forekommer væsentlige regelbrud i det pågældende ministeriums rettighedsbestemte overførsler inden for det afgrænsede emne.

Standardformålet for plantemaet fremgår af boks 1.

BOKS 1. STANDARDFORMÅL – RETTIGHEDSBESTEMTE OVERFØRSLER

Formålet med den juridisk-kritiske revision er at vurdere, om der forekommer væsentlige regelbrud i [XX-ministeriets] rettighedsbestemte overførsler i/vedrørende [EMNE].

[EMNE] er udvalgt på baggrund af en vurdering af væsentlighed og risiko ved [XX-ministeriets] rettighedsbestemte overførsler. Vi har derfor undersøgt, om ministeriets rettighedsbestemte overførsler i/vedrørende [EMNE] i al væsentlighed er i overensstemmelse med de regler, der fremgår af meddelte bevillinger, love og andre forskrifter, samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Revisionskriterier

Dette revisionstræs hovedformål er ikke opdelt i delformål.

For at konkludere, om formålet er opfyldt, skal vi undersøge revisionskriterierne i revisionstræet til SOR 6f.

Revisionskriterierne er udarbejdet med baggrund i budgetvejledningen, herunder særligt pkt. 2.9 og de forvaltningsretlige principper, bl.a. lighedsgrund-sætningen.

SOR 6f er afgrænset således, at vi undersøger, om de rettighedsbestemte overførsler er tilfaldet de retmæssige modtagere. Da det er afgørelsen om tildelingen af den rettighedsbestemte overførsel, der giver staten en forpligtelse over for modtageren, betyder det, at vi fx ikke i en SOR 6-revision undersøger, om reglerne vedrørende selve udbetalingen af den rettighedsbestemte overførsel er overholdt. Selve udbetalingen vil i stedet kunnet indgå som en del af en SOR 4-revision.

For at undersøge, om der forekommer væsentlige regelbrud, undersøger vi, om ministeriet ved afgørelser om tildeling af rettighedsbestemte overførsler har efterlevet retsregler, der følger af hjemmelsgrundlaget og de forvaltningsretlige principper.

I det følgende gennemgår vi revisionskriterierne i revisionstræet.

Ved revisionskriterie 1.1 ser vi på, om ministeriet har sikret, at de retmæssige modtagere får udbetalt overførslen. Det gør vi for det første ved at undersøge, om ministeriet har sikret, at de retmæssige modtagere ikke er udelukket fra modtagerkredsen. For det andet undersøger vi, om modtagerne opfylder de betingelser, der fremgår af hjemmelsgrundlaget. For at undersøge kriterierne skal vi gennemgå hjemmelsgrundlaget for, hvem der kan modtage overførslen og under hvilke betingelser.

Har vi udvalgt en rettighedsbestemt overførsel, hvor afgørelsen om tildeling sker, uden at den potentielle modtager skal ansøge om at modtage overførslen, fx børn- og ungedannelsen, undersøger vi ved kriteriet, om hele den relevante målgruppe modtager den rettighedsbestemte overførsel, som de er berettigede til. For de rettighedsbestemte overførsler, hvor afgørelser sker på baggrund af ansøgning, fx SU, kan det være relevant at undersøge, om ministeriet har en vejledning, hvor betingelserne for at opnå den rettighedsbestemte overførsel fremgår, og om vejledningen er tilgængelig for potentielle modtagere, så disse har mulighed for at søge den rettighedsbestemte overførsel.

Derudover skal vi være opmærksomme på, om ministeriet i de tilfælde, hvor overførslerne sker løbende, har procedurer, der sikrer, at ministeriet modtager oplysninger om ændringer i modtagerens forhold. Oplysningerne skal sikre, at overførslen enten ændres eller stoppes, hvis modtagerens nye forhold kræver en ændring i beløbsstørrelsen eller betyder, at vedkommende ikke længere er berettiget til den rettighedsbestemte overførsel.

Ved revisionskriterie 1.2 ser vi på, om ministeriet har sikret, at beløb for de rettighedsbestemte overførsler er fastsat korrekt. Det gør vi for det første ved at undersøge, om den anvendte sats er i overensstemmelse med hjemmelsgrundlaget. For det andet undersøger vi, om den anvendte sats er reguleret korrekt. Formålet er at undersøge, om modtagerne af overførslen modtager det beløb, de er berettigede til, jf. hjemmelsgrundlaget, og om der er foretaget korrekt regulering af beløbet.

Brug og tilpasning af revisionstræ

Det er obligatorisk at undersøge revisionskriterierne (dvs. niveau 1 og 2). Teamet drøfter, hvordan de enkelte kriterier forstås i den konkrete revision. Hvis der er kriterier, som I på baggrund af drøftelsen vurderer ikke er relevante for den konkrete revision, begrundes I eventuelle afgrænsninger i plannotatet. Overvejelser og afgrænsninger skal I altid drøfte med jeres kontorchef. Revisionskriterierne er formuleret med henblik på at skulle kunne dække alle typer af retlighedsbestemte overførsler, men også i forståelse for, at det er muligt, at der for nogle revisioner kan være behov for at tilføje eller tilpasse træerne til det konkrete emne.

Der er god inspiration i "Vejledning i design af revisionstræ", hvis vi har behov for at tilpasse revisionstræet for plantemaet.

Revisionshandlinger og dokumentation i revisionstræet er forslag. Der kan være andre typer revisionshandlinger eller dokumentation, som er relevant på det konkrete ministerområde i forhold til at frembringe relevant revisionsbevis.

For at gøre revisionstræet mere operationelt i forhold til planlægning af revisionen og rapportering af resultater er det en god idé at tilpasse det til det konkrete ministerområde. Skriv fx de konkrete retlighedsbestemte overførsler, it-systemer, processer, dokumenter mv. ind i træet.

Vurdering af revisionskriterier

Regelbrud opgøres i forhold til de kriterier, der er opstillet for revisionen. Husk, at revisionskriterier i revisionstræet afgrænser emnet, der skal konkluderes på. Vi skal dermed undersøge alle kriterier i revisionstræet. Se også "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)".

Når vi vurderer regelbrud ud fra revisionstræets kriterier, skal vi ligeledes holde os for øje, at der i revisionsstrategien er sat et væsentlighedsniveau for SOR 6-revisionerne i forhold til, hvornår regelbrud skal resultere i en *kritisk udtalelse*. Dvs. at hvis et regelbrud har en økonomisk påvirkning over væsentlighedsniveauet, fører det til en kritisk udtalelse – også selv om regelbruddet kun er relateret til ét kriterie i én konkret sag, og selv om der ikke er fundet regelbrud i forhold til de øvrige kriterier i sagen.

Det kan også føre til en *kritisk udtalelse*, hvis flere forskellige regelbruds økonomiske påvirkning lagt sammen overstiger væsentlighedsniveauet. Ligeledes gælder det, at der *ikke* skal formuleres en kritisk udtalelse, hvis regelbruddenes økonomiske påvirkning sammenlagt *ikke* er over væsentlighedsniveauerne – også selv om flere kriterier i revisionstræet er vurderet til ikke at være opfyldt. I disse tilfælde formuleres en dækkende og afbalanceret konklusion, der afspejler de regelbrud, der er konstateret ud fra kriterierne i revisionstræet.

Revisionstræ

Formålet med et revisionstræ er at skabe sammenhæng og systematik mellem hovedformål, delmål, kriterier og revisionshandlinger. Hvert revisionstræ sætter rammen for revisionen og sikrer, at der er en rød tråd mellem det, I reviderer, og det, I konkluderer til sidst.

Videndeling og sparring



Drøft resultater med kontorchef og kolleger med erfaring med revision af retlighedsbestemte overførsler.

Væsentlighedsniveau for SOR 6-regelbrud

Regelbrud er væsentlige for ministerområdet, hvis den årlige økonomiske påvirkning udgør mindst 100 mio. kr. (for § 38 dog 1 % af summen af indtægter og udgifter) eller mindst 10 % af de udgifter eller indtægter, der er relevante for plantemaet for hele ministerområdet.

Endelig skal vi være opmærksomme på, at revisionsstrategien også nævner, at der ud over ovenstående kan indgå en vurdering af konsekvenserne af regelbrud for borgere og virksomheder samt principielle spørgsmål om dispositionernes lovlighed, når vi vurderer, om der er tale om væsentlige regelbrud. Hvis vi vurderer, at resultaterne af revisionen hører under denne kategori, drøfter vi dette med kontorchefen i forhold til vurderingen af, om det er et regelbrud, der skal omtales i RF-beretningen.

I forbindelse med vurderingen af vores resultater skal vi huske også at overveje, om beretningsspejlkontoret skal orienteres om resultaterne. Vi skal også overveje, om vores resultater er så kritiske, at der kunne være baggrund for, at de skal rapporteres i en beretning.

Læs mere om, hvordan vi kommer fra revisionsbevis til konklusion, i afsnit 3 i revisionsbevisvejledningen. Der er også hjælp at finde i "Vejledning i vurdering af revisionsbevis".

Konklusion og afrapportering af vores resultater

Konklusionen skal være dækkende og afbalanceret, så den afspejler de regelbrud, der er konstateret ud fra kriterier i revisionstræet på niveau 1.

Det fører til en kritisk udtalelse, hvis vi finder væsentlige regelbrud. Hvis der er tale om en revision, hvor der er afdækket væsentlige regelbrud, skal konklusionen afspejle dette, og det skal fremgå af konklusionen, hvilke konsekvenser vi vurderer, regelbruddet har. Dette gælder også for regelbrud, der af andre årsager end væsentlighed indgår i RF-beretningen.

Hvordan konklusionen skal udarbejdes og kritikniveauet formuleres, er i sidste ende op til et professionelt skøn, dog altid med henvisning til sammenvejningen af revisionsresultaterne, så vi sikrer gennemsigtighed om det grundlag, som konklusionen bygger på. Ved udarbejdelsen af konklusionen bør vi også tage højde for, at der kan være forskel på revisionsbevisets styrke ved nogle af revisionsresultaterne. Fx kan et revisionsresultat med en høj væsentlighed være svagt underbygget empirisk, og det vil derfor være nødvendigt at justere kritikniveauet i forhold til dette.

Hvis vi ikke finder regelbrud, eller de regelbrud, vi finder ikke er væsentlige eller principielle, anvender vi standardkonklusionen for SOR 6f.

Under konklusionen i rapporten udgør punktet "det baserer vi på" en del af konklusionen og kan anvendes til at sikre en dækkende og afbalanceret konklusion ved fx at beskrive eventuelle regelbrud og andre forhold fundet ved revisionen. Konklusion og revisionsresultater indarbejdes i rapportskabelonen, som er tilgængelig på InfoNettet.

I kan læse mere om vurdering af revisionsbevis og afrapportering herunder overvejelser om udskudt aktindsigt og RF-bidrag i "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)".

Baggrundsmateriale

I forbindelse med planlægningen er det relevant, at teamet orienterer sig i Budgetvejledning 2021, relevant lovgivning for de rettighedsbestemte overførsler på ministerområdet og "[Rigsrevisionens notat om ministeriernes ansvar for regnskabet for de bevillingsområder, der administreres af Udbetaling Danmark, og Rigsrevisionens revision heraf](#)".

Bilag 1. Risikoparametre til SOR 6f

Dette bilag indeholder forslag til risikoparametre, som revisor kan benytte til risikovurderingen i forbindelse med valg af emne. Risikoparametrene skal ses som inspiration til revisors risikovurdering. Risikoparametrene er ikke nødvendigvis udtømmende og er ikke rangordnet eller vægtet. Det er op til revisor at vurdere, hvordan risikoparametrene anvendes bedst. Nogle risikoparametre kan revisor vurdere ud fra lovgivning, årsrapport, kendskab mv., mens andre kun kan vurderes ved at bede ministeriet om at besvare spørgsmål skriftligt eller mundtligt eller ved at indhente materiale fra ministeriet. Det betyder, at revisionsteamet bør tage kontakt til ministeriet, inden revisionen er anmeldt. Det er op til revisor at vurdere, om der er behov for at indhente materiale, eller om revisor kan bero sig på ministeriets oplysninger. Det vil afhænge af revisors kendskab til ministeriet og ministeriets modenhed. Som supplement til vurderingen af risikoparametre bør revisor også forholde sig til, om tidligere revisionsresultater, konsulentrapporter, presseomtale og ny lovgivning har betydning for risikovurderingen og dermed valget af emne. Revisor bør altid dokumentere disse overvejelser.

1. Dobbelt hjemmel

Ministeriet/virksomheden skal have både materiel hjemmel og finansiel hjemmel til at tildele den rettighedsbestemte overførsel. Hvis blot én af disse ikke kan identificeres, vil det være nok til at stoppe revisionen og give en kritisk udtalelse.

2. Objektive vs. skønsmæssige kriterier

Rettighedsbestemte overførsler kan enten gives ud fra objektive eller skønsmæssige kriterier. En rettighedsbestemt overførsel med objektive kriterier er fx retten til børne- og ungeydelse, mens en rettighedsbestemt overførsel med skønsmæssige kriterier fx er SU. Rettighedsbestemte overførsler, som gives ud fra skønsmæssige kriterier, vil typisk være mere risikofyldte.

3. Komplekst regelsæt

Regelsættet for den rettighedsbestemte overførsel vil fremgå af lovgrundlaget (lov, bekendtgørelse og finanslov) og eventuelt af vejledning og hjemmeside. Regelsættet er komplekst, hvis der er mange forskellige parametre, man skal leve op til for at få tildelt overførslen. Ordninger med et kompleks regelsæt har en øget risiko, da det medfører en omstændighed sagsbehandlingsproces.

4. Nye rettighedsbestemte overførsler

Hvis der er oprettet nye rettighedsbestemte overførsler, øger det risikoen for regelbrud, idet der kan mangle fx forretningsbeskrivelser, sagsbehandlev vejledninger i opstartsfasen eller afklaringer af, hvordan sagsbehandleren skal tildele overførsler på baggrund af regelsættet, herunder om man rammer den "rigtige" modtagerkreds.

5. Beregnet vs. lovfastsat sats

Hvis en rettighedsbestemt overførsel er fastsat gennem beregninger, vil det øge risikoen for regelbrud, da der er mulighed for, at der bliver begået fejl i udregningen af satsen. Dette står i modsætning til, hvis satsen er fastsat ved lov, som vil mindske risikoen for regelbrud.

6. Antal sagsbehandlere

Hvis der kun er én sagsbehandler, der forholder sig til det bagvedliggende materiale for afgørelse og dermed kun træffer afgørelse om tilskud, øger det risikoen for regelbrud, da flere sagsbehandlere typisk mindsker risikoen for forskelsbehandling af ansøgere og usaglige afgørelser (fejl i sagsbehandlingen), fx i vurderingen af, om relevante kriterier for tilskud er opfyldt.

7. Delegeret administration/eksterne samarbejdspartnere

Hvis der er flere aktører/eksterne samarbejdspartnere involveret i administrationen af en tilskudsordning/pulje, øger det risikoen for regelbrud, da det medfører en mere kompleks ansvarsfordeling.

8. Manglende systemunderstøttelse

Hvis sagsbehandlingen hovedsageligt foregår manuelt, øger det risikoen for regelbrud, fordi sagsbehandlere ved manuel sagsbehandling kan overse relevante kriterier for tildeling af tilskud.

9. Manglende retningslinjer til sagsbehandling

Hvis der ikke er nedskrevne forretningsgangsbeskrivelser, procesvejledninger, sagsbehandlerinstrukser og sagsbehandlertjeklister, øger det risikoen for regelbrud, idet disse er med til at sikre korrekt og objektiv sagsbehandling ved fx at indeholde krav til ansvarsfordeling, sagsoplysning, ansøgningsprocedure og kriterier for tildeling af rettighedsbestemte overførsler.

10. Departementets tilsyn

Hvis ministeriet har et koncept for tilsyn med ministerområdets/virksomhedens tildeling af rettighedsbestemte overførsler, vil det alt andet lige reducere risikoen for regelbrud. Det samme gælder, hvis ministeriet har en controllerenhed eller en intern revision, som reviderer tildeling af rettighedsbestemte overførsler. Dette parameter reducerer også risikoen, selv om det kun er en del af ministerområdets/virksomhedens tildeling af rettighedsbestemte overførsler, der revideres.