

Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen 1977-2018

Udarbejdet for Socialstyrelsen

Februar 2019



Indholdsfortegnelse

1	Resumé.....	1
	Generelt.....	1
	Omfang... ..	3
	Gennemgang af kontrolmiljø.....	5
	Gennemgang af bemærkninger fra Rigsrevisionen	8
	Besvigelsesmetoder.....	9
2	Baggrund.....	13
	Rapportopbygning	13
	Kort om tilskudsadministrationen	14
	Forløbet frem til regnskabskontrollens formodning om uregelmæssigheder i tilskudsadministrationen	15
3	Opgavens omfang og metode.....	17
	Opgavens omfang og periodiske afgrænsning.....	17
	Afgrænsning.....	17
	Metode.....	18
4	Omfang af uregelmæssige udbetalinger i perioden 1993-2018.....	25
	Udbetalinger til BN's bankkonto jf. Navision Stat	26
	Bevillinger	27
	Udbetalinger identificeret i yderligere Navision Stat-data	28
	Analysemetoder	28
	Datakvalitet.....	29
5	Kontrolmiljø.....	32
	Sammenfatning.....	32
	Metode for fastlæggelse af forretningsgange og kontrolmiljø.....	33
	Gennemgang af identificerede kontrolsvagheder.....	34
6	Gennemgang af Rigsrevisionens bemærkninger.....	42
	Sammenfatning.....	42
	Detaljeret gennemgang af revisionsemner	43
7	Formodede besvigelsesmetoder	49

	Sammenfatning.....	49
	Beskrivelse af anvendte formodede besvigelsermetoder	52
8	Analyse af BN's e-mailkonto og private netværksdrev.....	66
	Uforbrugte tilsagn.....	67
	Reelle projekter.....	68
	Fiktive projekter.....	69
	Andre forhold af væsentlig interesse	70
9	Ordforklaring/Forkortelser	73

1 Resumé

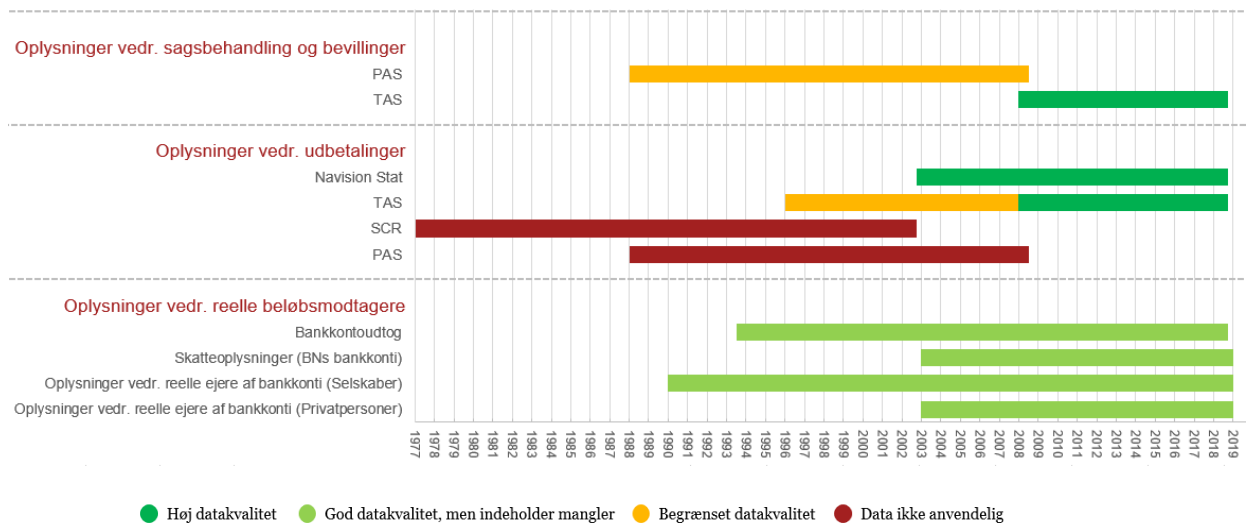
- 1.1 Nærværende rapport afdækker hændelsesforløbet omkring den formodede besvigelse af tilskudsmidler, samt hvorledes den formodede økonomiske besvigelse har kunnet finde sted. Undersøgelsen omfatter perioden 1977-2018. Opgaven med administration af tilskudsmidler har været placeret forskellige steder og blev flyttet til Socialstyrelsen i august 2015.
- 1.2 Socialstyrelsen opdagede de uregelmæssige udbetalinger i september 2018 ved en regnskabskontrol, og der er konstateret forhold tilbage til 1993. Dokumentationen for pengesporet er sparsom – særligt før indførelsen af Navision i 2002. Det er sandsynligt, at der er svindlet for mere end afdækket – især i de tidlige år. Der er konstateret et misbrug for i alt knap DKK 120,6 mio.
- 1.3 Størstedelen af de uregelmæssige udbetalinger er sket gennem oprettelse og udbetaling af tilskud til fiktive projekter og foreninger i perioden frem til 2015. En mindre del af midlerne er overført fra projekttilskud til konkrete tilskudsmodtagere, og disse midler formodes hovedsageligt at være midler, som har været i overskud. Omfanget og størrelsen af misbruget er faldet de seneste år, hvilket kan indikere en opstramning af det interne kontrolmiljø i Socialstyrelsen, der bl.a. har øget opdagelsesmuligheden for fejl og formodede besvigelser generelt.
- 1.4 Den væsentligste årsag til, at misbruget har kunnet lade sig gøre, er, at en medarbejder (herefter benævnt BN) både kunne ændre kontonumre for betalinger og sætte betalingerne til udbetaling som følge af manglende funktionsadskillelse i det tilskudsadministrative system, TAS. Det er PwC's vurdering, at kontrolsvagheden har eksisteret siden implementeringen af TAS i 2008 og formentlig også i tidligere perioder.
- 1.5 Dokumentation og information vedrørende kontrolmiljøet i form af sagsgange, kontroller mv. for tilskudsadministrationen er tilgængelig for perioden fra august 2015, hvor området blev placeret i Socialstyrelsen. I perioden fra 2008-2018 er dokumentationen baseret på data fra TAS. Dokumentation for de år, hvor der blev svindlet mest (samt årene før), er ikke identificeret.

Generelt

- 1.6 I forbindelse med regnskabskontrol af en tilskudsmodtager i august 2018 blev Socialstyrelsen opmærksom på en difference på DKK 69.047 mellem det udbetalte beløb i henhold til TAS og tilskudsmodtagerens regnskab. Socialstyrelsen iværksatte på den baggrund en intern undersøgelse, som resulterede i, at BN blev politianmeldt (25. september 2018) og efterfølgende bortvist (26. september 2018).
- 1.7 PwC blev på foranledning af den interne undersøgelse anmodet om at foretage en uafhængig undersøgelse af sagen. Med henvisning til aftalebrev af 9. oktober 2018 mellem PwC og Socialstyrelsen har vi foretaget en ekstern uafhængig undersøgelse af:
 - a) Omfanget af formodede besvigelser foretaget af BN for perioden 1977-2018
 - b) Gennemgang af kontrolmiljøet i tilskudsadministrationen
 - c) Formodede besvigelsermetoder anvendt af BN.
- 1.8 Grundlaget for PwC's eksterne undersøgelse er registreringer i de tilskudsadministrative systemer (Det Puljeadministrative system, PAS, og TAS), økonomistyringssystemer (Navision Stat og Statens Centrale Regnskabssystem, SCR), elektroniske og fysiske arkiver,

skatteoplysninger, oplysninger rekvireret hos Skatteministeriet, kontoudtog fra BN's konti i danske pengeinstitutter samt informationer indsamlet hos Socialstyrelsen, Rigsarkivet og Børne- og Socialministeriets departement.

- 1.9 Det tidsmæssige opdrag for vores undersøgelser løber fra 1977 til 2018, svarende til den periode hvor BN har været ansat i centraladministrationen. Tilskudsadministrationen har i denne periode været placeret i forskellige styrelser og departementer, og blev senest lagt under Socialstyrelsen i 2015.
- 1.10 Kvaliteten og tilstedeværelsen af registreringer og data varierer over perioden. Som det fremgår af Figur 1 nedenfor, har vi haft det dokumentationsmæssigt stærkeste grundlag for at identificere uregelmæssige udbetalinger til BN's konti i perioden fra 2002 til 2018. For den periode har vi haft adgang til data af god kvalitet i form af registreringer og data fra TAS, udbetalingsdata fra Navision Stat, oplysninger om BN's bankkonti i henhold til skatteoplysninger fra Skatteministeriet samt mange, men ikke alle, kontoudtog fra identificerede konti tilhørende BN.
- 1.11 For perioden fra medio 1993 til 2003 har vi haft adgang til data af en kvalitet, som muliggør identifikation af overførsler til en række konti tilhørende BN, samt data, som indikerer, at der kan være foretaget yderligere overførsler. Data og registreringer for perioden 1993-2003 vurderes ikke at være fuldstændig, men er af en kvalitet, som muliggør identifikation af overførsler til BN's konti. Det kan således ikke udelukkes, at der har været yderligere uregelmæssige udbetalinger i perioden.
- 1.12 I perioden fra 1977 til 1993 har vi ved stikprøvevis gennemgang i Rigsarkivet ikke identificeret data, registreringer eller fysiske arkiver, som er brugbare til identifikation af uretmæssige overførsler af midler til identificerede bankkonti tilhørende BN. Ligeledes har det ikke været muligt at rekvirere skatteoplysninger til brug for identifikation af BN's bankkonti i perioden. Slutteligt har BN's identificerede bankforbindelser ikke været i stand til at fremskaffe kontoudtog for perioden før 1993.
- 1.13 Grundet begrænset kvalitet i det tilgængelige datagrundlag for perioden 1977-1993 har vi koncentreret vores undersøgelse omkring perioden januar 1993 til oktober 2018, hvor vores indledende analyser har identificeret uregelmæssige udbetalinger til BN's konti. Den manglende dokumentation af uregelmæssige udbetalinger i perioden 1977-1993 er således ikke et udtryk for, at vi kan afkræfte uretmæssige udbetalinger til BN's konti, men det er et udtryk for, at datakvaliteten har været af så ringe kvalitet eller ikke eksisterende, at det ikke har været muligt at undersøge perioden pålideligt. Vi kan derfor ikke udelukke, at BN tillige uberettiget har udbetalt tilskudsmidler til egne konti i perioden 1977 til 1993.

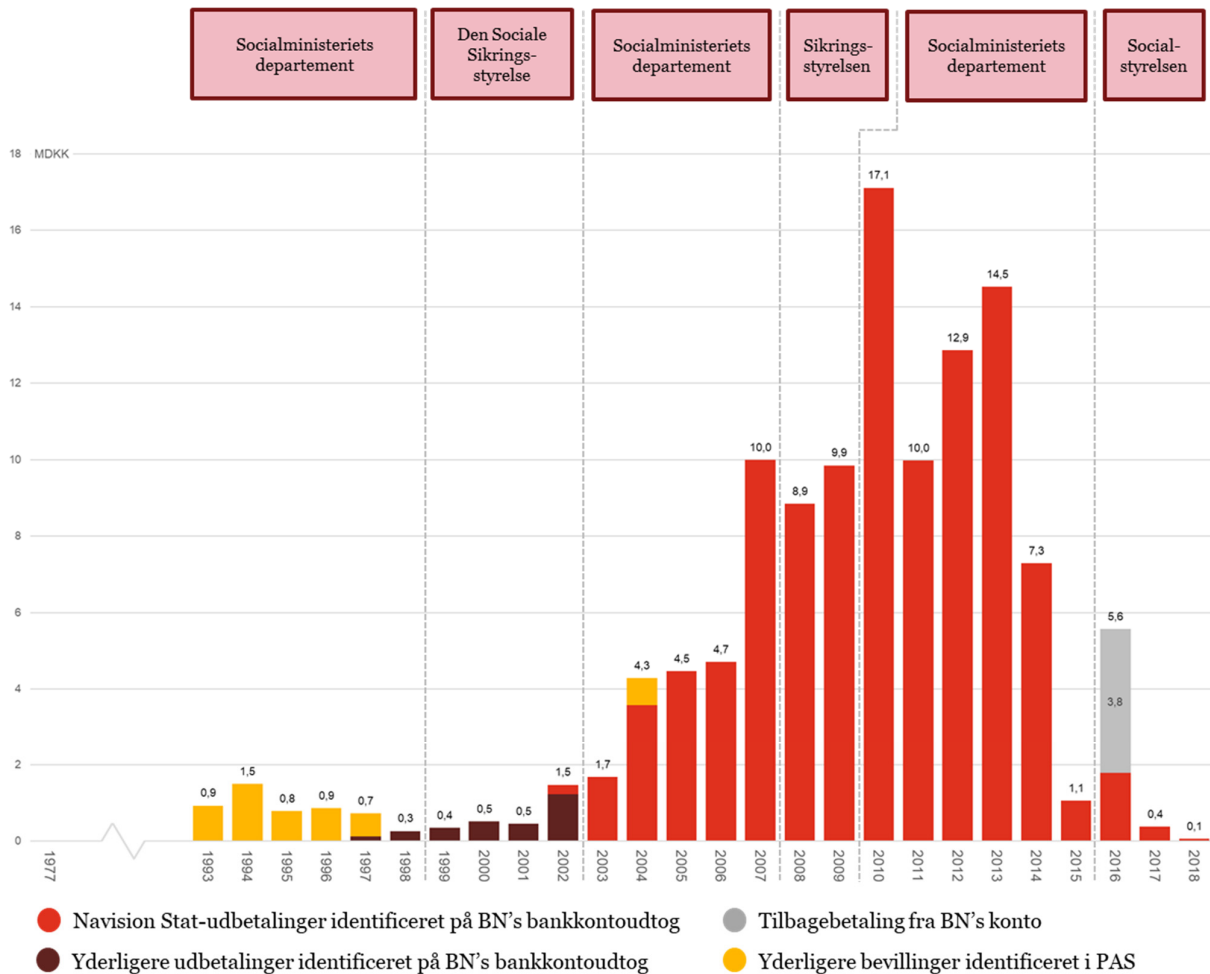


Figur 1: Datakvalitet fordelt på forskellige systemer for perioden 1977-2018.

Omfang

- 1.14 PwC's analyse af omfanget af uregelmæssige udbetalinger af tilskudsmidler til identificerede konti tilhørende BN for perioden 1977-2018 er gennemført, ved at BN's konti i danske pengeinstitutter, der er rekvireret hos Skatteministeriet og kurator i Anna Britta Troelsgaard Nielsen under konkurs (Kurator), er udsøgt i udbetalingsdata registreret i tilskudsadministrationens økonomisystemer. I perioden fra 1993 til 2018 er der i alt identificeret 66 konti, som tilhører BN, fordelt på ni danske pengeinstitutter eller betalingskortsudstedere. Der er efterfølgende foretaget søgninger efter BN's kontonumre i Navision Stats udbetalingsjournaler for perioden 2002-2018.
- 1.15 PwC har modtaget kontoudtog for identificerede konti for perioden 1993-2018 og har i alt modtaget kontoudtog for 37 af BN's identificerede konti. Det skal i den forbindelse anføres, at det ikke har været muligt for BN's bankforbindelser at fremskaffe samtlige kontoudtog for de 66 identificerede konti, hvorfor der er mulighed for, at der eksisterer overførsler, som vi ikke har kunnet identificere under vores analysearbejde. Fx har vi identificeret en konto, som har tilhørt BN siden 1986, hvor det har kun været muligt at fremskaffe kontoudtog for perioden 2002-2018. Kontoen har i denne periode været anvendt til overførsler af formodede besvigelser.
- 1.16 I perioden fra oktober 2002 til 2018 er der identificeret i alt 276 overførsler til 11 registrerings- og kontonumre, svarende til seks unikke konti i BN's danske pengeinstitutter, svarende til en samlet udbetaling til BN fra Navision Stat på DKK 112.227.558. Samtlige 276 overførsler er verificeret til kontoudtog for BN's konti (markeret med rød i Figur 2 nedenfor).
- 1.17 Overførslerne fordeler sig tidsmæssigt over perioden fra november 2002 til januar 2018, og ligger i intervallet mellem DKK 18.754 og DKK 3.783.333 pr. transaktion.

- 1.18 Ved gennemgang af samtlige modtagne kontoudtog fra BN's bankforbindelser dækkende perioden 1993-2018 er der ud over de 276 overførsler fra Navision Stat identificeret 22 yderligere indbetalinger i perioden 1997 til 2002 til BN's bankkonti, hvor afsender og modtagertekst er enslydende med tilsvarende overførsler fra tilskudsadministrationen. De samlede yderligere indbetalinger, der udgør DKK 2.939.070, kan ikke genfindes i tilskudsadministrationens tidligere anvendte it-systemer, eftersom der ikke er foretaget arkivering af betalingstransaktioner indeholdt i disse tidlige økonomisystemer. De 22 yderligere indbetalinger ligger i intervallet mellem DKK 60.169,75 og DKK 300.000 (markeret med mørkerød i Figur 2 nedenfor).
- 1.19 Med henblik på at identificere eventuelle formodede besvigelser i perioden 1988-2008 (perioden hvor der eksisterer data i PAS, forgængeren til TAS) er der ved søgning i PAS-data identificeret i alt 23 bevillinger på samlet DKK 5.406.660, som kan henføres til fiktive foreninger, der senere i forløbet udelukkende eller altovervejende er anvendt af BN i forbindelse med udbetaling af tilskudsmidler til egne konti. Det har ikke været muligt at verificere disse overførsler til kontoudtog fra BN's bankforbindelser eller genfinde udbetalingsregistreringerne i arkiverede it-systemer, da informationerne ikke blev opbevaret (markeret med gul i Figur 2).
- 1.20 For undersøgelsesperioden 1977-2018 er der i alt identificeret uregelmæssige overførsler til konti tilhørende BN for DKK 120.573.288, hvoraf de DKK 115.166.628 er konstaterede indbetalinger på BN's konti på baggrund af udleverede kontoudtog. Se bilag 45 vedrørende kontoudtog for de verificerede indbetalinger på BN's konti.
- 1.21 Den 19. januar 2016 blev der overført DKK 3.783.333 til en konto tilhørende BN. Efterfølgende, den 20. januar 2016, blev beløbet tilbageført til en konto tilhørende Socialstyrelsen.
- 1.22 I perioden fra 1993 til 2018 udviklede udbetalingerne til konti tilhørende BN sig. For perioden 1993-2006 lå de identificerede udbetalinger på et konstant niveau på omkring DKK 1-5 mio. årligt, mens de i årene 2007-2014 lå på DKK 7-17 mio. årligt. Herefter faldt de årlige overførsler væsentligt og udgjorde henholdsvis DKK 1,1 mio. i 2015, DKK 5,6 mio. i 2016, DKK 0,4 mio. i 2017 samt DKK 0,1 mio. i 2018. Det skal i den forbindelse bemærkes, at DKK 3,8 mio. blev tilbageført til tilskudsadministrationen i 2016, således at nettooverførslen i 2016 udgjorde DKK 1,8 mio.
- 1.23 Nedenstående grafiske oversigt (Figur 2) illustrerer de samlede identificerede udbetalinger til BN i perioden fra 1977 til 2018:



Figur 2: Uregelmæssige udbetalinger og bevillinger til BN's identificerede bankkonti (i millioner kroner).

Gennemgang af kontrolmiljø

- 1.24 Vi har gennemgået det historiske kontrolmiljø i tilskudsadministrationen med henblik på at identificere de kontrolsvagheder, der har muliggjort de formodede besvigelser.
- 1.25 Grundet udskiftning i ledelse og medarbejderstab i tilskudsadministrationen, udskiftning af it-systemer samt flytning af tilskudsadministrationen i forbindelse med administrative ændringer i centraladministrationen er det ikke muligt at udarbejde en fuldstændig kortlægning af alle ændringer i forretningsgange og kontrolmiljø for perioden 1977-2018, idet dokumentationen for store dele af undersøgelsesperioden ikke eksisterer længere.
- 1.26 Udskiftning af it-systemer, kassering af underliggende dokumentation af ældre dato samt begrænsninger i medarbejdernes kendskab til administrative procedurer i tidligere perioder medfører, at det ikke er muligt at give en tilstrækkelig sikkerhed for perioden før implementeringen af TAS i 2008, hvorfor vores analyse af det historiske kontrolmiljø ikke omhandler perioden før 2008.
- 1.27 Vores gennemgang af tilskudsadministrationens kontrolmiljø er endvidere stærkt begrænset i perioden før 2015, idet vi ikke har kunnet få verificeret eventuelle manuelle og ledelsesmæssige interne kontroller, ligesom vi ikke har været præsenteret for dokumentation for fuldstændige

forretningsgangsbeskrivelser. Vores kommentarer vedrører derfor primært svagheder de seneste fire år, men som det ses af Figur 2, har besvigelserne haft et væsentligt større omfang i årene inden. Det er vores opfattelse, at kontrolmiljøet – på trods af de påpegede væsentlige svagheder de seneste år – er forbedret i forhold til årene før 2015.

- 1.28 Vi har på tilskudsområdet modtaget og gennemgået vejledninger, pulje-, disponerings- og regnskabsinstrukser samt procedurer, tjeklister og skabeloner. Sammen med sagsbehandlervejledningen udgør det et samlet grundlag for tilskudsadministrationen, herunder beskrivelser af forretningsgange. Idet dette materiale primært er udarbejdet som vejledninger til medarbejderne, vurderer PwC, at de modtagne procedurer og instrukser ikke giver et samlet overblik over risici og kontroller fordelt på processer. Vi har ligeledes ikke modtaget et overblik over ledelsens monitorering og test af kontroller.
- 1.29 Med henblik på at skabe et overblik over detailstyringen af tilskudsmidlerne har vi i stedet selv kortlagt forretningsgangene indeholdende kontrolprocedurer i tilskudsadministrationen baseret på følgende:

2015-2018	Observationer valideret ved gennemgang af TAS, gennemgang af skriftlige disponerings-, sagsbehandler- og regnskabsinstrukser, procedurer, vejledninger, tjeklister mv. Yderligere har vi drøftet disse med ansatte og ledende medarbejdere.
2008-2014	Observationer valideret ved gennemgang af TAS, gennemgang af skriftlige vejledninger og regnskabsinstrukser. Yderligere har vi drøftet disse med medarbejdere.
1977-2007	Ingen observationer grundet manglende dokumentation og datagrundlag.

Figur 3: Tilgang til vurdering af kontrolmiljø

- 1.30 Vi kan konstatere, at den væsentligste årsag til, at det har været muligt for BN at gennemføre de formodede besvigelser mod tilskudsadministrationen, har været manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at ændre i tilskudsmodtageres stamdata, herunder kontonummer, og personer, der kan foranledige betalinger til tilskudsmodtagere gennem TAS. Det er vores vurdering, at denne kontrolsvaghed har eksisteret siden implementeringen af TAS i 2008. Baseret på de identificerede udbetalinger til BN i perioden før 2008 er der en formodning om, at der har eksisteret tilsvarende kontrolsvagheder i tidligere perioder.
- 1.31 Det vurderes, at der ved implementering af procedurer med kontrolsvagheder af denne type bør etableres kompenserende interne kontroller til at opdage utilsigtede fejl og besvigelser.
- 1.32 I forbindelse med vores gennemgang af kontrolmiljøet i tilskudsadministrationen har vi identificeret i alt 13 konkrete kontrolsvagheder, som formodes at være gældende i perioden fra 2008-2018, idet det er den periode, hvor TAS har været implementeret.
- 1.33 Svaghederne i kontrolmiljøet, og hvorvidt BN formodes at have benyttet dem, er oplyst i Figur 4 nedenfor:

	Identificerede kontrolsvagheder – formodentligt for perioden 2008-2018	[Udeladt jf. citat fra SØIK]
1	Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at rette i stamdata og personer med adgang til at foretage udbetalinger Der ikke har været implementeret funktionsadskillelse mellem ansatte med adgang til at ændre stamdata – herunder bankkontooplysninger – og ansatte med adgang til at iværksætte udbetalinger.	[Udeladt]
2	Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at foretage udbetalinger og personer, som udfører regnskabskontrol Kontrollerne udføres af de samme administrative sagsbehandlere, som iværksætter udbetalinger af tilskud i TAS. Der har således ikke været funktionsadskillelse mellem regnskabskontrollen og sagsbehandlere med ansvar for at oprette betalingsanmodninger.	[Udeladt]
3	Manglende gennemgang af ændringer i stamdata Vi har konstateret, at der i forbindelse med oprettelse og ændring af stamdata i TAS ikke er implementeret en godkendelsesproces (four-eyes principle). Dermed har alle administrative sagsbehandlere haft mulighed for at oprette eller ændre i stamdata, uden at disse godkendes. Endvidere har der ikke været gennemgået logs over ændringer.	[Udeladt]*
4	Ledelsesgodkendelse ved tilskudsoprettelse Frem til 2014 har der ikke eksisteret it-understøttet ledelsesgodkendelse af tilskudsoprettelse i TAS. Efter implementering af ledelsesgodkendelse i TAS har det efter det oplyste været muligt for superbrugere og sikkerhedsbrugere at tilsidesætte ledelsens godkendelse.	[Udeladt]
5	Periodisk gennemgang af brugeradgang i it-systemerne Der er ikke foretaget kontinuerlig gennemgang af roller og rettigheder i TAS. Dette har betydet, at fem almindelige sagsbehandlere har haft privilegerede roller, der de facto satte funktionsadskillelsen ud af kontrol.	[Udeladt]*
6	Mulighed for at fravælge rykker for afsluttende regnskab Mulighed for at fravælge automatisk rykkerprocedure for manglende regnskab fra tilskudsmodtagere i TAS.	[Udeladt]
7	Verificering af stamdata Utilstrækkelig kontrol og verificering af tilskudsmodtageres identitet og stamoplysninger	[Udeladt]**
8	Behandling af tilbagebetalinger af ubrugte tilskudsmidler Utilstrækkelig kontrol med ubrugte tilskudsmidler, som blev tilbagebetalt af reelle tilskudsmodtagere, idet den samme sagsbehandler kunne foretage regnskabskontrol, anmode om returbetalingen og afslutte sagen. Sagsbehandleren kunne opgive hvilken som helst bankkonto for tilbagebetaling af ubrugte tilskudsmidler.	[Udeladt]
9	Ingen gennemgang af tilskud, hvor initierende og godkendende medarbejder er sammenfaldende Der har ikke været implementeret kontrol af tilskud, som er oprettet og afslutningsvis godkendt af en og samme person.	[Udeladt]*
10	Forøget budgetramme i forbindelse med tilbagebetalinger i TAS I forbindelse med tilbagebetalinger i TAS har beløbet indfundet på en interim-konto, som sagsbehandlerne grundet den utilstrækkelige funktionsadskillelse var opmærksom på. Dermed kunne sagsbehandlerne identificere ubrugte tilskudsmidler, som kunne overføres via fiktive projekter eller tillægstilskud.	[Udeladt]
11	Manglende godkendelse af udbetalinger uden om TAS Der er ikke implementeret ledelsesgodkendelse af manuelle udbetalinger.	[Udeladt]
12	Ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i TAS Der er ikke indarbejdet en systemkontrol i TAS, som sikrer, at påkrævet dokumentation er arkiveret i systemet. Det har dermed været muligt at oprette samt afslutte projekter, uden at den fornødne dokumentation har været til stede.	[Udeladt]

13	Design af udbetalingsfil til økonomifunktionen I forbindelse med førstegangsoverførsel til et nyt projekt er der ikke implementeret effektiv kontrol af tilhørsforholdet af tilskudsmodtagers kontooplysninger.	[Udeladt]
-----------	---	-----------

Figur 4: Identificerede kontrolsvagheder i tilskudsadministrationen

* [Udeladt]. Til gengæld ville en effektiv kontrol heraf have forøget muligheden for at blive opdaget signifikant.

** Da der ikke har været implementeret validering af identiteten af tilskudsmodtagere, kan det ikke siges, om en sådan kontrol ville have afdækket besvigelser. Dette vil afhænge af, hvorledes kontrollen ville blive implementeret, samt hvem der skulle udføre den. [Udeladt].

- 1.34 I perioden 2014-2018 har vi observeret en række tiltag til styrkelse af kontrolmiljøet, herunder ledelsesmæssige kontroller som budgetgennemgang og udgiftsgennemgang, der har øget muligheden for at opdage fejl og besvigelser. Implementeringen kan være medvirkende årsag til, at antallet og størrelsen af formodede besvigelstransaktioner i perioden fra 2014 til 2018 er reduceret væsentligt, jf. Figur 4.
- 1.35 I september 2018 lukkede Socialstyrelsen TAS og stoppede udbetalingen til tilskudsmodtagere, mens de, i samarbejde med eksterne rådgivere (PwC), gennemgik forretningsgange og implementerede kompenserende kontrolforanstaltninger med henblik på at forebygge og opdage eventuelle fremtidige besvigelser. TAS og udbetaling til tilskudsmodtagere er efterfølgende genåbnet.

Gennemgang af bemærkninger fra Rigsrevisionen

- 1.36 Vi har modtaget Rigsrevisionens notat af 12. november 2018 omhandlende Rigsrevisionens revisioner af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017. Notatet er udarbejdet på baggrund af sagen om formodet svindel med tilskudsmidler og vedrører de revisioner, som Rigsrevisionen har foretaget i perioden 2002-2017.

Vi har sammenholdt Rigsrevisionens bemærkninger fra deres notat med de af os identificerede kontrolsvagheder og identificerede besvigelsermetoder, anvendt af BN. Formålet med sammenholdelsen har været:

- at identificere yderligere kontrolsvagheder,
 - at bekræfte de anvendte besvigelsermetoder og
 - dokumentere, om tilskudsadministrationen på socialområdet tidligere er gjort opmærksom på kontrolsvagheder anvendt i forbindelse med besvigelserne.
- 1.37 Vi har forstået, at Rigsrevisionens notat indeholder de emner, som Rigsrevisionen har vurderet relevante for den formodede svindel med tilskudsmidler. Der er således ikke tale om en fuldstændig gennemgang af alle bemærkninger, som Rigsrevisionen har afgivet vedrørende revision af tilskudsadministrationen i perioden 2002-2017.
- 1.38 På baggrund af vores gennemgang har vi konstateret, at Rigsrevisionen i flere tilfælde gennem årene har afgivet anbefalinger, som kunne bidrage til at begrænse eller helt stoppe besvigelserne. På trods af ministeriet løbende har fulgt op, må det konstateres, at der kun er sket en delvis opfølgning eller tiltag ikke er implementerede. Dette gælder særligt ledelsens reaktion på svagheder inden for brugerrettigheder (2008), gennemgang af regnskaber og rapporter (2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016) og kontrol af betalinger (2008 og 2013).

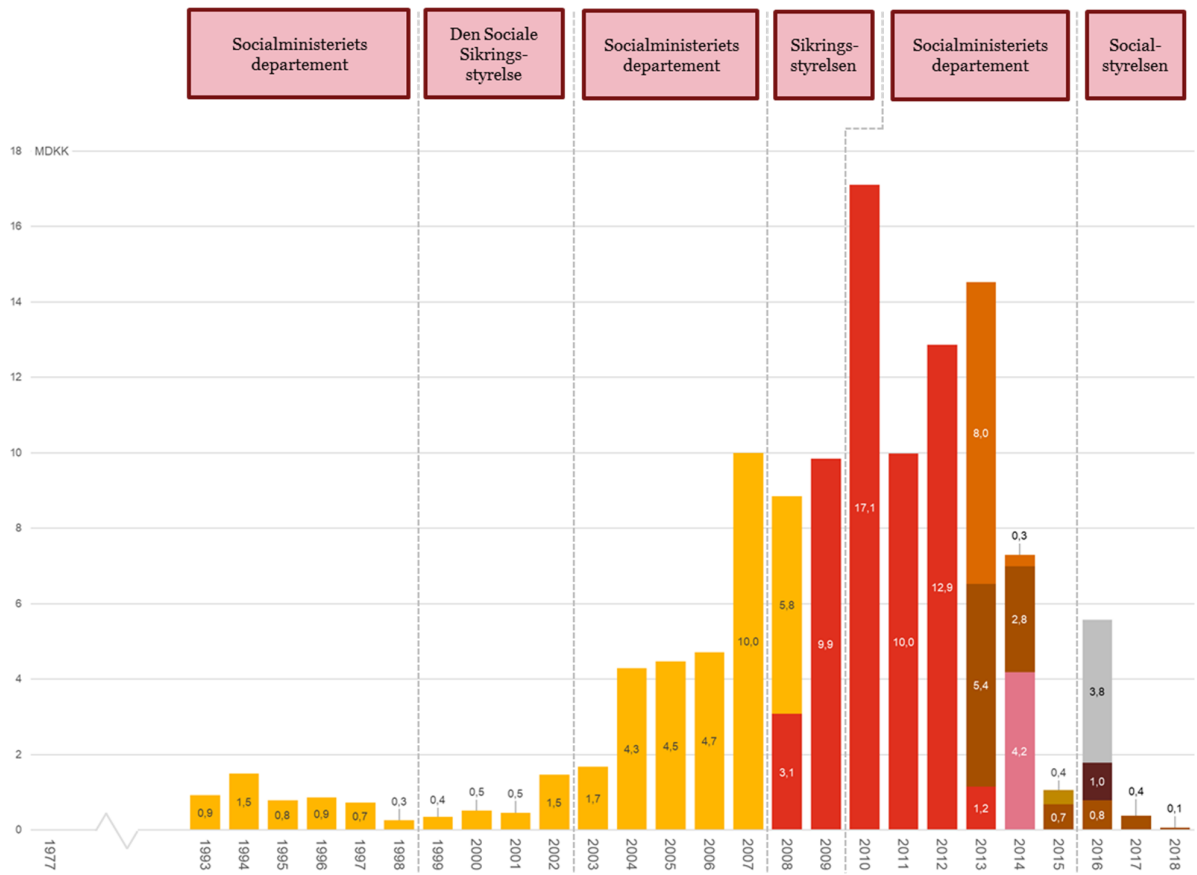
Besvigelsesmetoder

- 1.39 Samtlige formodede besvigelsestransaktioner er gennemført, ved at BN har foranlediget overførsel af tilskudsadministrationens midler til egne konti.
- 1.40 Vi har undersøgt de besvigelsesmetoder, BN har benyttet, for at skjule de formodede besvigelsestransaktioner, således at risikoen for at blive afsløret er reduceret.

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]



[Udeladt]

2 Baggrund

- 2.1 I forbindelse med regnskabskontrol af en tilskudsmodtager i august 2018 blev Socialstyrelsen opmærksom på en difference på DKK 69.047 mellem det udbetalte beløb i henhold til TAS og tilskudsmodtagerens regnskab. Socialstyrelsen iværksatte på den baggrund en intern undersøgelse, som resulterede i, at en medarbejder fra tilskudsadministrationen (i det følgende benævnt BN) blev politianmeldt (25. september 2018) og efterfølgende bortvist (26. september 2018).
- 2.2 PwC blev på foranledning af den interne undersøgelse anmodet om at foretage en uafhængig undersøgelse af sagen. Med henvisning til aftalebrev af 9. oktober 2018 mellem PwC og Socialstyrelsen har vi foretaget en ekstern uafhængig undersøgelse af:
 - a) Omfanget af potentielle besvigelser foretaget af BN for perioden 1977-2018
 - b) Gennemgang af kontrolmiljøet i tilskudsadministrationen
 - c) Formodede besvigelsermetoder anvendt af BN.

Rapportopbygning

- 2.3 For at besvare de i afsnit 2.2 beskrevne problemstillinger har vi struktureret rapporten i nedenstående kapitler med følgende formål:
- 2.4 Kapitel 1 indeholder et resume af rapportens væsentligste resultater og er således et sammendrag af rapportens analyser.
- 2.5 Kapitel 2 indeholder baggrunden for undersøgelsen samt rapportopbygning.
- 2.6 Kapitel 3 indeholder en gennemgang af opgavens omfang, metode og afgrænsninger. Kapitlet indeholder en overordnet præsentation og vurdering af de tilgængelige data, hvorpå rapportens analyser er udarbejdet.
- 2.7 Kapitel 4 indeholder den direkte besvarelse til afsnit 2.2 pkt. a), hvor selve omfanget af BN's formodede besvigelser identificeres. Dette kapitel tager udgangspunkt i de i kapitel 3 præsenterede datatyper.
- 2.8 Kapitel 5 indeholder en gennemgang af det historiske kontrolmiljø i tilskudsadministrationen med henblik på at identificere svagheder i kontrolmiljøet, der ville kunne udnyttes til at foretage uregelmæssige udbetalinger. Formålet med kapitlet er at skitsere mulige formodede besvigelsermetoder, som potentielt kunne være anvendt og kapitlet bidrager således til besvarelsen af afsnit 2.2 pkt. b).
- 2.9 Kapitel 6 indeholder en gennemgang af Rigsrevisionens bemærkninger for perioden 2002-2017. Gennemgangen har til formål at afklare, hvorvidt de identificerede kontrolsvagheder har været kommunikeret på et tidligere stadie. Kapitlet er medvirkende til at kvalificere tidsperspektivet for nogle af vores identificerede kontrolsvagheder. Kapitlet bidrager således til besvarelsen af afsnit 2.2 pkt. b).
- 2.10 Kapitel 7 indeholder en detaljeret gennemgang af de identificerede formodede besvigelsermetoder, som BN formodes at have benyttet. Vi har her stikprøvevist testet de uretmæssige transaktioner til BN's egne konti og detaljeret beskrevet BN's fremgangsmåde. Kapitlet indeholder dermed en direkte besvarelse til afsnit 2.2 pkt. c).

- 2.11 Kapitel 8 indeholder vores gennemgang af BN's data, herunder arbejdsrelateret e-mailkonto og personligt netværksdrev. Kapitlet oplister således de fund vi har identificeret i forbindelse med vores systematiske gennemgang af de modtagne data og giver dermed en højere grad af sikkerhed for de identificerede formodede besvigelsermetoder.
- 2.12 Samtlige bilag indeholdende understøttende dokumentation for analysens konklusioner fremgår af det særskilte bilagshæfte.
- 2.13 For hvert kapitel er det gældende, at der indledes med en introduktion til kapitlets formål samt en sammenfatning af hovedpointer. Herefter følger de underliggende analyser, som anskuer problematikken fra flere vinkler for at højne kvaliteten af vores beviser.

Kort om tilskudsadministrationen

- 2.14 Tilskudsadministrationen har siden medio 2015 været placeret i Socialstyrelsen, men har i forbindelse med administrative ændringer i centraladministrationen under skiftende regeringer organisatorisk været placeret under flere forskellige ministerier og styrelser. Baseret på forespørgsler i Børne- og Socialministeriets departement, Socialstyrelsen samt i Rigsarkivet er tilskudsadministrationens placering i perioden 1977-2018 som specificeret i Figur 7 nedenfor. Det har i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende rapport ikke været muligt at fastslå tilskudsadministrationens placering i perioden 1990-1992.

1977-1990	Tilskudsadministrationen (den daværende puljeadministration) er med stor sandsynlighed placeret i Socialstyrelsen i hele perioden.
1992-1998	Tilskudsadministrationen flytter ind i det daværende Socialministeries departement.
januar 1998-2002	Tilskudsadministrationen flyttes til Den sociale Sikringsstyrelse.
februar 2002	Tilskudsadministrationen flyttes til departementet, men bliver fysisk siddende i Sikringsstyrelsen til juni 2002.
januar 2008	I forbindelse med etableringen af Velfærdsministeriet (ressortændring af 23. november 2007) flyttes tilskudsadministrationen til Sikringsstyrelsen.
april 2009	Tilskudsadministrationen flyttes til det daværende Socialministeries departement.
Medio august 2015	Tilskudsadministrationen flyttes til Socialstyrelsen.

Figur 7: Organisatorisk placering af tilskudsadministrationen.

- 2.15 I størstedelen af sin ansættelse fra 1977 har BN arbejdet med puljeadministration og har således gennem flere år opnået et indgående kendskab til forretningsgange, it-systemer samt interne kontrolforanstaltninger i forbindelse med ansøgning, tildeling og registrering, udbetaling samt overvågning af tilskudsmidler. Det antages, at denne viden har været en medvirkende årsag til, at de formodede uregelmæssige udbetalinger har kunnet finde sted gennem en lang årrække uden at blive opdaget.
- 2.16 Tilskudsmidlerne udmøntes gennem ansøgningspuljer og direkte driftstilskud til navngivne organisationer. De identificerede formodede uregelmæssige udbetalinger i tilskudsadministrationen for perioden 1993-2018 vedrører misbrug af tilskudsmidler, som var allokert til ansøgningspuljer eller driftstilskud.

- 2.17 Tilskudsadministrationen varetager 30-40 ansøgningspuljer årligt samt driftstilskud til 60-70 forskellige navngivne organisationer for en samlet værdi af ca. DKK 1 mia. Tilskudsadministrationen modtager årligt mellem 1.500-1.800 ansøgninger til en samlet ansøgningssum på cirka DKK 2 mia. Heraf modtager cirka halvdelen af ansøgerne et tilskud. Tilskudsadministrationen har løbende ca. 2.500 aktive tilskudssager, hvorfra tilskudsadministrationen årligt modtager ca. 1.000 regnskaber og 700 rapporter, der skal sagsbehandles.

Forløbet frem til regnskabskontrollens formodning om uregelmæssigheder i tilskudsadministrationen

- 2.18 I august 2018 identificerede Socialstyrelsens regnskabskontrol uregelmæssigheder i tilskudsmodtagernes indsendte regnskaber. Dette afsnit beskriver kort forløbet, der førte til opdagelsen af de formodede uregelmæssige udbetalinger i tilskudsadministrationen:

Første afvigelse ved kontrol af tilskudsmodtagers regnskab

- 2.19 Den 23. juni 2014 indsendte en tilskudsmodtager en ansøgning om tilskudsmidler via ansøgningsportalen. Ansøgningen blev godkendt, og der blev oprettet et tilskud i TAS, som gennemgik de ledelsesmæssige godkendelsesprocedurer. Det samlede tilskud udgjorde DKK 3.043.856.
- 2.20 Herefter blev der udbetalt DKK 2.974.809 til tilskudsmodtageren med i alt 17 overførsler i perioden 19. august 2015 til 20. november 2017. Herudover blev der den 12. november 2017 foretaget en overførsel til BN's bankkonto på DKK 69.047, således at de samlede udbetalinger svarede til det afsatte tilskud.
- 2.21 I forbindelse med Socialstyrelsens rutinemæssige regnskabskontrol for tilskuddet blev der i august 2018 af en administrativ medarbejder identificeret en difference på DKK 69.047 mellem det udbetalte beløb i henhold til TAS samt tilskudsmodtagerens regnskab, svarende til differencen overført til BN's konto. Tidligere regnskabskontroller har været udført af BN selv, men denne regnskabskontrol blev udført af en anden sagsbehandler. Det bemærkes, at BN på daværende tidspunkt var fraværende fra arbejdspladsen.
- 2.22 Grundet differencen sendte den administrative sagsbehandler en mail til tilskudsmodtageren, hvori denne blev anmodet om at bekræfte, at der i 2017 blev modtaget i alt DKK 950.000, samt at denne i alt havde modtaget DKK 3.043.856 i forbindelse med projektet. På baggrund af den efterfølgende korrespondance med tilskudsmodtageren blev det klart, at tilskudsmodtageren ikke havde modtaget det fulde beløb for 2017 på DKK 950.000.
- 2.23 Ved den efterfølgende gennemgang af overførslerne meddelte tilskudsmodtageren, at overførslen på DKK 69.047 ikke var blevet overført til tilskudsmodtagerens bankkonto. Den pågældende overførsel var i stedet blevet overført til et registreringsnummer tilhørende Danske Bank i Hvidovre.
- 2.24 Socialstyrelsen iværksatte en intern undersøgelse af denne og andre sager, hvor der var sket udbetaling til den pågældende bankkonto. Den 19. september 2018 blev det konstateret, at der var sket ændringer af bankkontonumre i stamdataoplysningerne, og at disse ændringer var foretaget af BN.

Anden afvigelse ved kontrol af tilskudsmodtagers regnskaber

- 2.25 I 2014 modtog tilskudsadministrationen via portalen en ansøgning fra en anden tilskudsmodtager. Ansøgningen blev imødekommet, og der blev oprettet et tilskud i TAS på DKK 3.083.480. Tilskuddet løb over perioden 2014-2017.
- 2.26 Den 11. september 2018 blev tilskudsadministrationen kontaktet telefonisk af tilskudsmodtageren, som oplyste, at denne havde indsendt et regnskab for tilskud modtaget i 2017, og at man ønskede at tilbagebetale uforbrugte tilskudsmidler.
- 2.27 I forbindelse med Socialstyrelsens regnskabskontrol opdagede den administrative sagsbehandler, at der var en difference mellem det beløb, der var indsendt regnskab for, og beløbet, som i henhold til TAS, var blevet udbetalt. Dermed var de uforbrugte tilskudsmidler, som skulle tilbagebetales, DKK 68.743 højere, end hvad tilskudsmodtageren selv havde oplyst.
- 2.28 I den efterfølgende korrespondance med tilskudsmodtageren blev det klart, at overførslen på DKK 68.743 ikke var modtaget af tilskudsmodtageren. Ved kontrol af overførslerne blev det konstateret, at overførslen var tilgået samme konto, som var anvendt ved den første uregelmæssighed, der er beskrevet i afsnittene 2.19-2.24. Overførslen blev herefter inddraget i den interne undersøgelse.

3 Opgavens omfang og metode

Opgavens omfang og periodiske afgrænsning

- 3.1 Med henvisning til aftalebrev af 9. oktober 2018 mellem PwC og Socialstyrelsen har vi foretaget en ekstern undersøgelse for Socialstyrelsen af muligt økonomisk misbrug af tilskudsmidler i tilskudsadministrationen.
- 3.2 Vi har udført de i aftalebrev af 9. oktober 2018 beskrevne handlinger med henblik på at undersøge og afklare hændelsesforløbet omkring misbrug af tilskudsmidler, samt hvorledes et sådant økonomisk misbrug har kunnet finde sted. Ydermere er der foretaget en undersøgelse af omfanget af det økonomiske misbrug i tilskudsadministrationen for perioden 1977-2018. Vi har tilrettelagt og udført undersøgelsen med henblik på at fremstille vores observationer i kapitel 4-8. Vores benyttede metode og grundlag for undersøgelsen beskrives i nærværende kapitel 3.
- 3.3 Undersøglesperioden var oprindeligt aftalt til at dække perioden fra 1977 til 2018, men grundet mangel på kvalificeret datagrundlag (jf. nærværende metodeafsnit) har vi koncentreret undersøgelsen omkring perioden 1993 til september 2018. Dette er sket efter aftale med Socialstyrelsen.
- 3.4 Det faktum, at der ikke er identificeret uregelmæssige udbetalinger i perioden 1977-1992, er ikke et udtryk for, at vi har afkræftet uregelmæssige udbetalinger for denne periode, men udelukkende et udtryk for, at datakvaliteten har været af så ringe kvalitet, at det ikke har været praktisk muligt at undersøge perioden. Vi ved således ikke, hvorvidt der har fundet uregelmæssige udbetalinger sted i perioden 1977-1992.

Afgrænsning

- 3.5 Vores arbejde har alene været omfattet af de handlinger og analyser, som beskrives i denne interne rapport, og er baseret på de informationer, som er gjort tilgængelige for os frem til datoen for denne interne rapport's aflevering. Eventuelle ændringer til omstændigheder efter denne dato vil kunne påvirke de identificerede forhold, som beskrives i rapporten, hvorfor vi forbeholder os retten til at frembringe nye forhold, konklusioner og anbefalinger til rapporten, hvis det vurderes nødvendigt, baseret på faktuelle forhold, som måtte komme til vores kendskab efter datoen for udarbejdelsen den interne rapport.
- 3.6 I det omfang rapporten omtaler juridiske forhold, skal disse ikke anses som en juridisk fortolkning af forholdene. Socialstyrelsen er ansvarlige for at fastslå den juridiske anvendelighed af de identificerede forhold og iværksætte mulige tiltag på den baggrund.
- 3.7 Vores undersøgelse har inkluderet en gennemgang af store mængder økonomiske data, e-mails og anden data baseret på søgeord og dataanalyser. Som følge af anvendelsen af søgeord og dataanalyser som grundlag for undersøgelsen kan det ikke udelukkes, at det tilgængelige materiale og data kan indeholde indikationer eller beviser vedrørende formålet for undersøgelsen, som ikke er identificeret som led i undersøgelsen.
- 3.8 Som statsautoriserede revisorer er vores arbejde omfattet af gældende etiske regler for revisorer, herunder krav om overholdelse af de fundamentale principper om integritet, objektivitet, professionelle kompetencer og fornøden omhu, fortrolighed samt professionel adfærd. Vores arbejde er ikke omfattet af den danske revisorlov og omfatter derfor ikke en revision eller et

review i overensstemmelse med revisionsstandarder, hvorfor der heller ikke afgives review- eller revisionsmæssig sikkerhed.

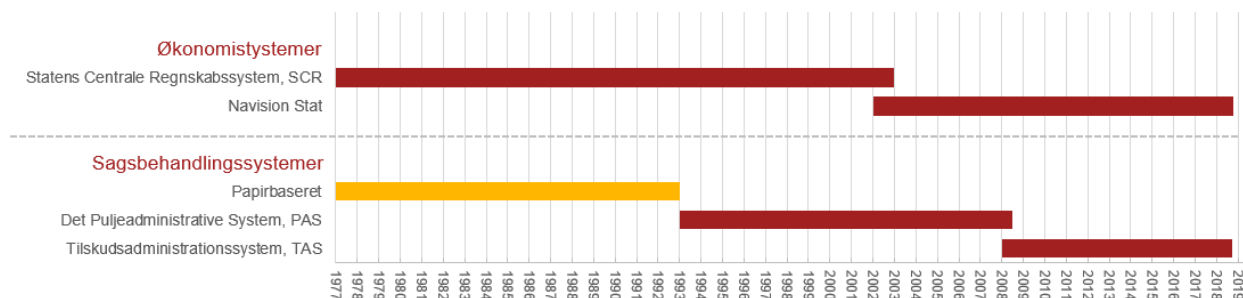
- 3.9 Det forhold, at Socialstyrelsens medarbejdere, kurator i Anna Britta Troelsgaard Nielsen under konkurs (kurator), Implement Consulting Group, Moderniseringsstyrelsen, Formpipe Software, Statens Administration, Skatteministeriet, Skatteministeriets leverandører og Rigsarkivet har assisteret os med frembringelse af informationer og økonomidata som led i undersøgelsen af BN's formodede økonomiske misbrug af tilskudsmidler, indeholder en principiel risiko for, at de modtagne informationer samt materialer ikke er fuldstændige. Det bemærkes dog, at et sådant samarbejde er normalt og nødvendigt i denne type af undersøgelser.
- 3.10 Rapporten er alene udarbejdet til internt brug for Socialstyrelsen og må ikke kopieres eller videregives til tredjemand uden vores forudgående skriftlige accept. Dette er dog ikke til hinder for, at Socialstyrelsen kan opfylde deres forpligtelser i henhold til gældende dansk lovgivning. I sådanne tilfælde skal PwC underrettes om en eventuel kopiering eller videregivelse.
- 3.11 PwC påtager sig ikke ansvar over for tredjemand, der måtte få adgang til rapporten. Socialstyrelsen skal holde PwC, PwC's medarbejdere og partnere skadesløs for ethvert krav, tab, omkostning mv., som PwC måtte pådrage sig over for tredjemand som følge af Socialstyrelsens misligholdelse af aftalen.

Metode

- 3.12 Nærværende afsnit beskriver, hvilke datakilder der er indhentet og anvendt i forbindelse med rapportens udførte dataanalyser, samt hvilke periodebegrænsninger der gælder for de respektive datakilder. Endvidere beskrives det, hvorledes de forskellige datakilder er behandlet og sammenkørt, med henblik på at opgøre omfanget af uregelmæssige udbetalinger i perioden 1977-2018 i kapitel 4.

Anvendte datakilder

- 3.13 Historisk har der været to økonomistyringssystemer til håndteringen af udbetalinger, herunder Navision Stat og Statens Centrale Regnskabssystem, SCR. Endvidere har der også eksisteret to systemer til håndteringen af sagsbehandlingsprocessen; TAS og det puljeadministrative system, PAS.
- 3.14 Perioden, de enkelte it-systemer dækker, er illustreret ved Figur 8 nedenfor:



Figur 8: Oversigt over tilskudsadministrationens it-systemer og i hvilken periode, de har været anvendt

- 3.15 Rigsarkivet har oplyst, at sagsbehandlingen, før PAS blev taget i drift i 1993, har været papirbaseret. Yderligere har Rigsarkivet oplyst, den siddende minister formentlig har godkendt bevillingerne sag for sag i perioden 1977-1988. Det vil dog kræve en arkivundersøgelse hos

Rigsarkivet for at kunne klarlægge disse forhold yderligere. Dette forhold er ikke undersøgt yderligere af hverken PwC eller Rigsarkivet.

- 3.16 I følgende underafsnit om anvendte datakilder beskrives i afsnit 3.17 - 3.31 tilskudsadministrationens anvendte økonomisystemer, og i afsnit 3.32 - 3.40 beskrives tilskudsadministrationens sagsbehandlingssystemer. Endvidere beskrives i afsnit 3.41 - 3.64 hvilke øvrige datakilder, der er indhentet og anvendt i forbindelse med nærværende undersøgelse.

Økonomisystemer

Navision Stat (2002-2018)

- 3.17 Data fra økonomisystemet Navision Stat er indhentet med henblik på at identificere udbetalinger af tilskud fra tilskudsadministrationen til BN's bankkonti i perioden 2002-2018.
- 3.18 Navision Stat er en videreudvikling af økonomisystemet MS Dynamics NAV og er Socialstyrelsens generelle økonomisystem, som bl.a. håndterer bogføring samt kreditorbetalinger. Ved oprettelse af tilskud til tilskudsmodtagere indeholder Navision Stat udbetalingsoplysninger til tilskudsadministrationens bankforbindelser, der overfører tilskuddet til tilskudsmodtagerens bankforbindelse.
- 3.19 Navision Stat indeholder to bogføringskredse relateret til administrationen af tilskud, herunder den regnskabsmæssige bogføring i forhold til de finanslovsbestemte puljer (bogføringskredsen DEP) og den regnskabsmæssige bogføring i forhold til udlodningsmidler (bogføringskredsen TIPS), som begge administreres af tilskudsadministrationen.
- 3.20 Første udbetaling identificeret i TIPS-bogføringskredsen starter den 4. januar 2002 og første udbetaling identificeret i DEP-bogføringskredsen starter den 21. oktober 2002. Navision Stat indeholder ikke udbetalingsdata for perioden før 2002, hvilket medfører, at formodede besvigelseromfang ved hjælp af data fra Navision Stat er begrænset til perioden efter 2002.
- 3.21 Navision Stat-regnskaberne DEP og TIPS er integreret med TAS, hvor skyldige kreditposter og kreditor stamdata, herunder betalingsoplysninger, automatisk overføres fra TAS til Navision Stat, når udbetalinger af tilskud er godkendt i TAS.
- 3.22 Navision Stat-data er indhentet af Moderniseringsstyrelsen den 28. september 2018, hvor en én-til-én-kopi (backup) af den bagvedliggende database blev foretaget. For beskrivelse af anvendte tabeller fra Navision Stat, se bilag 1.
- 3.23 Vi har i forbindelse med gennemgang af Socialstyrelsens it-systemer identificeret en yderligere Navision Stat-database, der indeholder bogføringskredse for "Frivilligrådet", "Servicestyrelsen" og "Rådgivning og Udredning", hvor der, jf. Center for Økonomi og Tilskudsforvaltning i Socialstyrelsen, ikke er integrationer fra TAS til disse regnskaber. Regnskabet "Servicestyrelsen" anvendes til driftsmæssige formål, og regnskabet "Rådgivning og Udredning" har en integration til fagsystemet VIAS. Center for Økonomi og Tilskudsforvaltning har hertil oplyst, at ingen af regnskaberne er relateret til administrationen af tilskud.
- 3.24 Den yderligere Navision Stat database er ligeledes indhentet med samme formål om at identificere udbetalinger af tilskud fra tilskudsadministrationen til BN's bankkonti.

- 3.25 De yderligere Navision Stat-data er indhentet af Moderniseringsstyrelsen den 11. december 2018, hvor en én-til-én-kopi (backup) af den bagvedliggende database blev foretaget.

Statens Centrale Regnskabssystem (SCR, 1977-2002)

- 3.26 Data fra Statens Centrale Regnskabssystem, SCR, og Nyt SCR er indhentet med henblik på at identificere udbetalinger af tilskud fra tilskudsadministrationen til BN's bankkonti for perioden fra 1977 til 2002.
- 3.27 Statens Centrale Regnskabssystem, SCR, var statens økonomisystem i perioden 1977-2002. SCR indeholdt regnskabsdata for perioden 1977-1993, hvor økonomisystemet "Nyt SCR" blev implementeret og anvendt frem til implementeringen af Navision Stat i 2002. Begge systemer benævnes i nærværende rapport som SCR.
- 3.28 SCR blev anvendt i forbindelse med tilskudsudbetalinger, hvor data blev sendt til statens bankforbindelser, der gennemførte betalingerne til tilskudsmodtagerne. Hvorvidt alle betalingerne blev håndteret i SCR er behæftet med usikkerhed, idet systemet ikke længere er i drift, og kun få medarbejdere kan huske SCR. Rigsarkivet oplyser, at man ikke kan udelukke muligheden for, at der har eksisteret andre, ældre udbetalingsystemer sideløbende med SCR.
- 3.29 Ved gennemgang af dokumentation for SCR kan det konstateres, at systemet har indeholdt et kreditormodul, herunder oplysninger vedrørende kreditorers betalingsoplysninger, betalingsmetoder samt fejlbeskeder i forbindelse med bl.a. betalinger, hvilket indikerer, at betalinger er forgået via SCR.
- 3.30 Med hjælp fra Rigsarkivet har PwC undersøgt fire arkivalier fra finansårene 2002, 1998, 1997 og 1992 med henblik på at vurdere anvendeligheden af SCR-data. Arkivalierne indeholder ikke en én-til-én-kopi af SCR-systemets database, men kun udvalgte data, herunder finanslovsbestemte konti, delregnskaber og sumposter. Dette skyldes, at Rigsarkivet udelukkende bevarer information af "bevaringsværdig karakter".
- 3.31 Arkivalierne indeholder ikke det førnævnte kreditormodul, herunder betalingsoplysninger eller betalingstransaktioner. Derfor er det med udgangspunkt i data fra SCR ikke muligt at identificere tilskudsadministrationens transaktioner til identificerede bankkonti tilhørende BN i perioden 1977-2002.

Sagsbehandlingssystemer

Tilskudsadministrativt system, TAS (2008-2018)

- 3.32 Data fra TAS er indhentet med henblik på at påføre journalnumre til udbetalingstransaktioner, da journalnumre som udgangspunkt ikke findes i Navision Stat. Journalnumrene er unikke for hver enkel sag og anvendes til at fastslå udbetalinger for de enkelte sager.
- 3.33 TAS-systemet, som fortsat anvendes i dag, blev sat i drift i 2008. Systemet understøtter tilskudsadministrationens sagsbehandlingsproces, herunder styring af tilskudsmodtagere, der ofte er kreditorer, betalingsoplysninger, ansøgninger og bevillinger.
- 3.34 Når en bevilling er godkendt i TAS, overføres oplysning om skyldige kreditorposter og kreditoroplysninger, herunder betalingsoplysninger, automatisk til Navision Stat, som håndterer den regnskabsmæssige bogføring og tilskudsudbetaling.

- 3.35 TAS-data er indhentet af Socialstyrelsen den 30. september 2018, hvor en én-til-én-kopi (backup) af den bagvedliggende database blev foretaget. For beskrivelse af anvendte tabeller fra TAS, se bilag 1.

Det puljeadministrative system, PAS (1993-2008)

- 3.36 Det puljeadministrative system, PAS, blev anvendt i perioden 1993-2008 og var forgængeren til TAS. Systemet understøttede centraladministrationen og håndteringen af tilskudsmodtagere, herunder betalingsoplysninger, på tilsvarende vis som i TAS-systemet. Da PAS-systemet ikke længere er i drift, er der med hjælp fra Rigsarkivet, indhentet følgende tre arkivalier:
- Arkivalie 000.10.508 indeholder data for perioden 1988-1992
 - Arkivalie 000.10.193 indeholder data for perioden 1993-1999
 - Arkivalie 000.11.795 indeholder data for perioden 2000-2006.
- 3.37 PAS blev taget i drift i 1993 og i overgangsperioden hertil, blev igangværende sager og aktive puljer indtastet og oprettet i PAS, hvorfor data i førstnævnte arkivalie (000.10.508) indeholder data dateret før 1993, hvor PAS blev taget i drift. Det skal derfor bemærkes, at data fra før 1993 i PAS formentlig er ufuldstændige.
- 3.38 Arkivalierne indeholder ikke en én-til-én-kopi af PAS-databasen, men kun udvalgte tabeller med data vedrørende en sags stamoplysninger, behandlingen af sager, herunder foretagne bevillinger samt interessentoplysninger. Arkivalierne indeholder ikke betalingstransaktionsdata eller udbetalingsoplysninger, der angiver størrelsen af faktiske udbetalinger eller hvilke konti, tilskuddene er overført til. Dette er bekræftet af Rigsarkivet på mødet mellem PwC og Rigsarkivet den 8. november 2018.
- 3.39 Data fra PAS kan således ikke umiddelbart bruges til at identificere udbetalinger til identificerede konti tilhørende BN, men kan benyttes til at identificere bevillinger af tilskud til sager, der er relevante i forhold til undersøgelsen.
- 3.40 For beskrivelse af anvendte tabeller fra PAS, se bilag 1.

Øvrige datakilder

- 3.41 Foruden data fra økonomi- og sagsbehandlingssystemerne er der indhentet yderligere data til brug for undersøgelsen, hvilket indbefatter oplysninger fra Skatteministeriet, vedrørende BN's bankkonti samt reelle ejere af bankkonti anvendt til tilskudsudbetalinger i perioden 2002-2018. Endvidere er der indhentet bankkontoudtog for BN's bankkonti for så vidt muligt til verificering af udbetalinger fra tilskudsadministrationen til BN's private konti.

BN's kontonumre og kontoudtog

- 3.42 Vores undersøgelse af uregelmæssige udbetalinger tager udgangspunkt i bankkonti tilhørende BN med henblik på at identificere udbetalinger fra tilskudsadministrationen til BN's bankkonti, hvor konti er anvendt til at gennemse udbetalingsdata indeholdt i Navision Stat for at identificere udbetalinger til BN's konti.
- 3.43 Bankkontoudtog er indhentet med henblik på at verificere, at udbetalingen er gennemført, hvilket giver den højeste grad af sikkerhed for, at udbetalingen faktisk er gennemført til konti ejet af BN, idet der således er tale om dokumenterbare forhold.

- 3.44 Vi har rekvireret cpr-søgninger hos Skatteministeriet, og vi har den 30. januar 2019 modtaget dataudtræk fra BN's ind- og udlånskonti, depoter og pensionskonti for perioden 2003-2018. Oplysninger vedrørende 2018 er leveret af Skatteministeriet med forbehold for, at oplysningerne endnu ikke er endelige og derfor kan være ufuldstændige.
- 3.45 Via kurator har vi modtaget BN's kontooversigter og kontoudtog fra Nordea og Danske Bank, og ud fra disse er der identificeret yderligere ind- og udlånskonti. Der er modtaget kontoudtog for 37 forskellige konti, se bilag 2. For en samlet oversigt over BN's 66 identificerede konti, se bilag 3.
- 3.46 Det kan ikke udelukkes, at der ud over de 66 identificerede konti eksisterer yderligere bankkonti, som PwC ikke har opnået kendskab til. Derfor kan der potentielt være overført tilskudsmidler til andre af BN's konti uden vores kendskab.

Kontoejeroplysninger

- 3.47 I forbindelse med den interne undersøgelse har Skatteministeriet leveret oplysninger om reelle ejere af bankkonti anvendt til udbetalinger fra tilskudsadministrationen med formålet at bestemme omfanget af udbetalinger til reelle kontoejere, og herunder bankkonti som ejes af BN.
- 3.48 Disse oplysninger, der indledningsvis var udleveret til PwC af Socialstyrelsen, indeholder kontoejeroplysninger vedrørende ind- og udlånskonti, men indeholder ikke historiske data i forhold til, hvis konti skifter ejer over tid.
- 3.49 Da der er formodning om, at der eksisterer tilfælde hvor konti skifter ejere i løbet af perioden 2002 til 2018, har vi i samarbejde med Skatteministeriet indhentet historisk korrekte kontoejeroplysninger, der verificerer disse forhold. Desuden er oplysningerne indhentet på baggrund af datakilder hos Skatteministeriet der indeholder kontoejeroplysninger for konti hvor det er muligt at overføre midler til og ikke kun ind- og udlånskonti. Ud over allerede identificerede kontotyper, herunder ind- og udlånskonti, har Skatteministeriet yderligere identificeret, at det er muligt at overføre tilskudsmidler direkte til privattegnede pensionsordninger samt investeringsdepotkonti, hvorfor disse systemer ligeledes er gennemført efter relevante kontoejeroplysninger.
- 3.50 Ovenfor nævnte systemer indeholder informationer om reelle ejere af bankkonti for selskaber i perioden 1993-2018 og for privatpersoner i perioden 2003-2018, og ved hjælp af disse oplysninger kan man afdække tilfælde, hvor konti skifter ejer over tid, fx fra privatejede konti til foreningsejede konti.
- 3.51 Oplysningerne er indhentet med henblik på at identificere eventuelle konti, hvor BN historisk har ejet konti blandt andre ejere af samme konti, i foregående eller senere perioder og derfor ikke var angivet i det indledningsvist udleverede dataudtræk.
- 3.52 PwC har leveret en liste til Skatteministeriet over alle ca. 6.200 identificerede registrerings- og kontonumre anvendt til udbetalinger hos tilskudsadministrationen i perioden 2002-2018, herunder konti anvendt til manuelle betalinger og NemKonto-overførsler. Skatteministeriet har suppleret PwC med oplysninger om reelle ejere af disse konti til brug for at identificere, hvem tilskudsadministrationen reelt har udbetalt til.

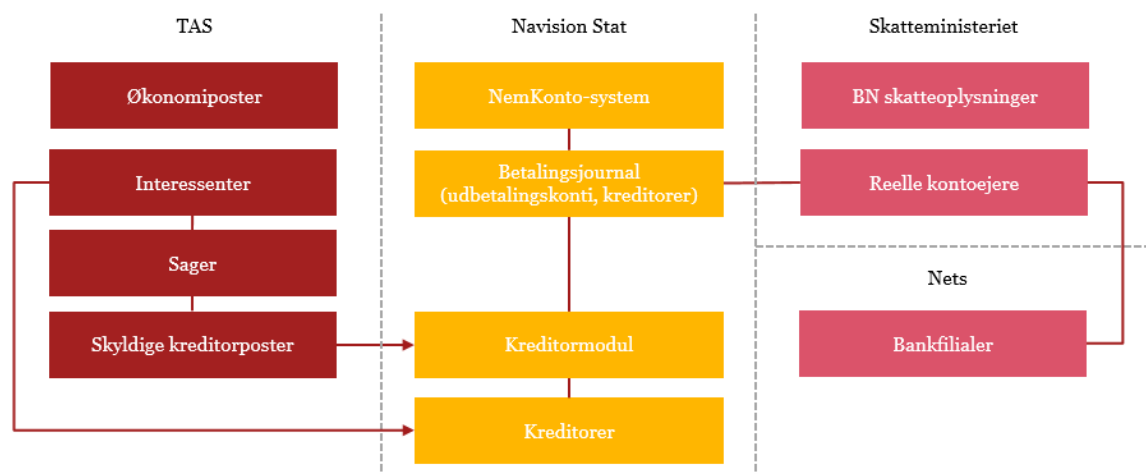
- 3.53 Skatteministeriet har i samarbejde med sin systemleverandør foretaget udsøgninger i deres produktionssystemer på baggrund af registrerings- og kontonumre leveret af PwC. Dette er gjort med henblik for at finde oplysninger om reelle ejere af konti.

Registreringsnummeroplysninger

- 3.54 For at kvalificere data er der til brug for undersøgelsen indhentet opgørelser over registreringsnumre, herunder hvilke filialer og hovedbanker registreringsnumrene tilhører. Oplysningerne er indhentet den 5. november 2018 via offentligt tilgængelige kilder, som er stillet til rådighed af Nets på: <https://www.nets.eu/dk-da/løsninger/Registreringsnumre>. Oplysningerne er anvendt til at bestemme, hvilke registreringsnumre der tilhører Danske Bank filialer, for at relatere flest mulige kontoejere til tilskudsadministrationens udbetalinger.

Generel databehandling

- 3.55 Nærværende afsnit beskriver den generelle behandling af data, som dataanalyserne tager udgangspunkt i. Dataanalysernes detaljer er beskrevet i efterfølgende kapitel 4 omhandlende omfang.
- 3.56 Ekstraherede data fra Navision Stat og TAS er gendannet i PwC's analysemiljøer og fremstår komplette. Arkivalier for SCR- og PAS-systemer er indlæst i PwC's analysemiljøer, hvortil det skal bemærkes, at der under indlæsningen opstod få gennemgående, men mindre, fejl i relation til oprettelse af fremmednøgler i tabeller. Fejlene anses som værende ikke-kritiske, da data ikke er gået tabt under indlæsningen, og antallet af datapunkter i arkivalierne stemmer overens med antallet af indlæste datapunkter. Dette er verificeret ved at sammenligne antallet af poster angivet i arkivalierne metadata-tabeller med antallet af faktisk indlæste poster.
- 3.57 Figur 9 nedenfor illustrer hvorledes indhentede datakilder relaterer til hinanden. Pilene illustrerer dataflowet fra TAS til Navision Stat. De andre relationer mellem bankfilialer, reelle kontoejere og betalingsjournal er et udtryk for hvorledes vi har samkørt data fra forskellige systemer til at assistere vores undersøgelse af omfanget.

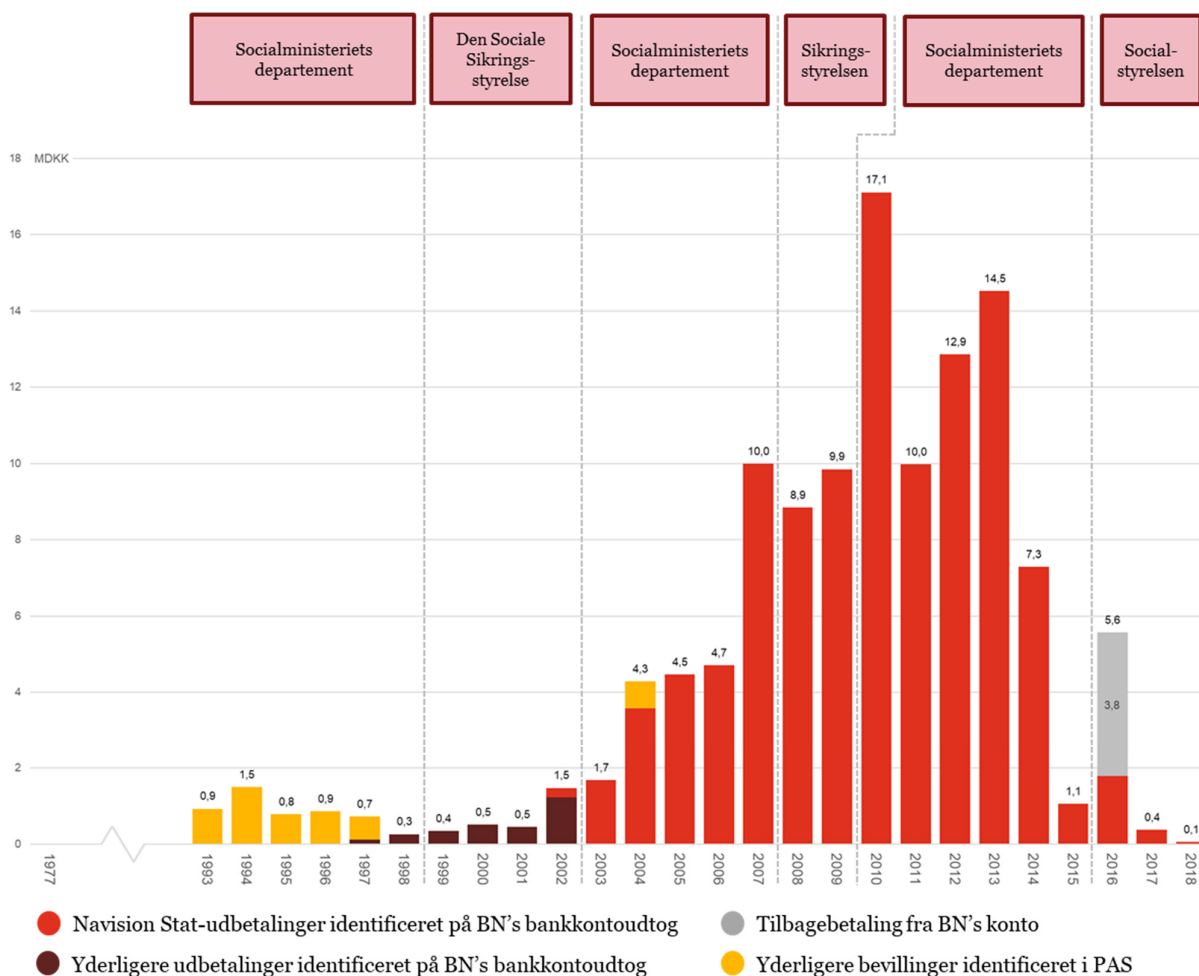


Figur 9: Datasamkørsel af indhentede datakilder

- 3.58 Systemmæssigt oprettes og vedligeholdes kreditorer og deres betalingsoplysninger i TAS og sendes automatisk til Navision Stat, efter bevillinger af tilskud er godkendt i TAS. Beløb til udbetaling sendes ligeledes automatisk til Navision Stat som skyldige kreditorposter efter samme godkendelse i TAS. Overførslen af data fra TAS til Navision Stat er indikeret med pile i Figur 9. Journalnumre fremgår ikke af Navision Stat, men er i analysen påført ved at samkøre data fra de to systemer.
- 3.59 Udbetalingstransaktionerne findes i Navision Stats udbetalingsjournal, hvor der på transaktionsniveau er påført oplysninger om bl.a. kreditornavn, registreringsnummer, bankkonto, beløb og betalingsmetode. Ikke-bogførte beløb er frafilteret udbetalingsjournalen.
- 3.60 I forhold til betalingsmetoden så er flere udbetalinger i Navision Stat foregået med NemKonto-systemet (NKS) som betalingsmetode, hvor der udbetales til cvr- og cpr-numre. Derfor er der som udgangspunkt ikke påført udbetalingskonti på betalingstransaktioner i Navision Stat, når NKS anvendes som betalingsmetode. NKS leverer et svar tilbage fra banken om konti, der faktisk er udbetalt til, når NKS-betalingsmetoden anvendes. Med henblik på at identificere betalingsoplysninger for så mange af tilskudsadministrationens udbetalinger som muligt, er Navision Stats udbetalingsdata samkørt med svar fra NKS for at identificere kontonumre, hvor de normalvist ikke fremgår på udbetalingstransaktionerne for NKS-udbetalinger. For beskrivelse af anvendte tabeller fra Navision Stat, herunder NKS-tabeller, se bilag 1.
- 3.61 Herudover er der ved anvendelse af manuelle kontooverførsler og manuelle betalinger af indbetalingskort ligeledes ikke påstemplet betalingsoplysninger i Navision Stat. PwC har med hjælp fra Center for Økonomi og Tilskud, påført betalingsoplysninger på manuelle kontooverførsler, hvor Center for Økonomi og Tilskud på transaktionsniveau har oplyst kontonumre anvendt til manuelle kontooverførsler. Det har ikke været muligt at indhente betalingsoplysninger for manuelle betalinger af indbetalingskort.
- 3.62 Indlæsningen af data fra indhentede datakilder i PwC's analysemiljøer har ikke givet anledning til bemærkninger, og antallet af datapunkter efter indlæsningen er verificeret i forhold til antallet i datakilderne.
- 3.63 Oplysninger om reelle ejere af bankkonti er samkørt med Navision Stats udbetalingsjournal, hvor oplysningerne som udgangspunkt relateres til udbetalinger på baggrund af både registrerings- og kontonummer samt år for udbetalingstransaktioner og indberetningsår hos Skatteministeriet.
- 3.64 I forbindelse med de indledende dataanalyser har Danske Bank via Fyns Politi oplyst, at alle Danske Banks kontonumre er unikke på tværs af registreringsnumre. Derfor er resterende udbetalinger forsøgt relateret til reelle kontoejere alene på baggrund af kontonummeret for alle bankkonti tilhørende Danske Banks filialer. Bankkonti tilhørende Danske Bank er identificeret ud fra offentligt tilgængelige oplysninger fra Nets, hvor alle konti tilhørende en Danske Bank filial er identificeret på baggrund af opslag af registreringsnumre hos Nets. I samme forbindelse er det forsøgt afklaret, hvorvidt dette forhold også er gældende for andre større banker, hvortil der har været foretaget flest udbetalinger, men det har ikke været muligt at afklare dette forhold, hvilket er medvirkende til, at der er findes udbetalinger til bankkonti, hvor de reelle ejere af de enkelte bankkonti ikke kan identificeres.

4 Omfang af uregelmæssige udbetalinger i perioden 1993-2018

- 4.1 Vores undersøgelse har til formål at identificere formodede uregelmæssige udbetalinger fra tilskudsadministrationen til BN's private bankkonti. Vi har i den forbindelse analyseret data fra forskellige perspektiver for med størst mulig sikkerhed at afdække omfanget, og genbekræfte identificerede overførsler i forskellige datasæt.
- 4.2 Vi har på baggrund af de indhentede data, nærmere beskrevet i kapitel 3, samlet identificeret formodede uregelmæssige udbetalinger og bevillinger for i alt DKK 120.573.288 i perioden 1993 til 2018. Ud af disse har vi ved sammenholdelse til kontoudtog for BN's bankkonti verificeret formodede uregelmæssige udbetalinger på i alt DKK 115.166.628, fordelt over 298 udbetalinger. Disse betalinger er indbetalt på seks konti hos Danske Bank og Nordea. De uregelmæssige udbetalinger og bevillinger fremgår af Figur 10 nedenfor:



Figur 10: Uregelmæssige udbetalinger og bevillinger til BN's identificerede bankkonti (i millioner kroner).

- 4.3 I ovenstående Figur 10 er de identificerede uregelmæssige udbetalinger og bevillinger over perioden 1993 til 2018 illustreret og farveopdelte efter type. Ud fra de modtagne data har vi identificeret det første forhold i juli 1993 og det seneste i januar 2018. Vi har tillige anført hvorfra

vi har identificeret betalingerne: verificeret i Navision Stat, yderligere konstaterede udbetalinger på BN's konto, tilbagebetaling fra BN's konto, samt yderligere bevillinger identificeret i PAS.

- 4.4 Det har ikke været muligt at identificere pålideligt datagrundlag for perioden fra 1977 til 1992. Vi har med hjælp fra Rigsarkivet indhentet arkiverede data fra statens tidligere regnskabssystem, SCR, til at undersøge indholdet af arkiverne til brug i denne eksterne undersøgelse. I forbindelse hermed har vi konstateret, at arkiverne ikke indeholder betalingsspor i forhold til udbetalinger og kreditorens betalingsoplysninger, da kun "bevaringsværdige" informationer er arkiveret hos Rigsarkivet.
- 4.5 Vi har således ikke af- eller bekræftet, om der har fundet uretmæssige udbetalinger sted i perioden 1977 til 1992.

Udbetalinger til BN's bankkonto, jf. Navision Stat

- 4.6 Ved "verificerede udbetalinger" referer vi til formodede uretmæssige udbetalinger fra tilskudsadministrationen, der er identificeret på BN's bankkonti. Den røde og mørkerøde farve i Figur 10 ovenfor er således et udtryk for, at overførslerne faktisk er identificeret som indgået på en af BN's identificerede konti.
- 4.7 Nærvende undersøgelse har taget udgangspunkt i tilskudsadministrationens nuværende økonomisystem, Navision Stat, hvori de daglige betalinger håndteres. Ud fra de tilgængelige data i Navision Stat har vi ud af de samlede uregelmæssige udbetalinger og bevillinger på DKK 120.573.288 identificeret udbetalinger til BN's bankkonti, for i alt DKK 112.227.558. Beløbet er 100 % afstemt til bankkontoudtog, tilhørende BN's konti. Dette er illustreret med røde søjler i Figur 10 ovenfor.

[Udeladt]

- 4.13 Ud over de i Navision Stat identificerede overførsler på i alt DKK 112.227.558 har vi ved vores gennemgang af BN's kontoudtog identificeret yderligere udbetalinger (jf. bilag 11), der samlet set udgør uregelmæssige udbetalinger for i alt DKK 2.939.070. Samtlige udbetalinger er afstemt til bankkontoudtog for konti tilhørende BN i perioden 1997 til 2002. Betalingerne er illustreret i

Figur 10 med mørkerøde søjler. Betalingerne findes ikke i Navision Stat, idet økonomisystemet først blev taget i brug i efteråret 2002 og derfor ikke dækker den pågældende periode 1997 til efteråret 2002.

- 4.14 Med udgangspunkt i de modtagne bankkontoudtog for BN's konti er det dermed muligt at verificere det samlede beløb på i alt DKK 115.166.628, bestående af i alt 298 udbetalinger indbetalt og identificeret på BN's kontoudtog – inklusive den ovenfor nævnte omtalte tilbageførsel på DKK 3.783.333. Oversigten over samtlige udbetalinger fremgår af bilag 4.

Bevillinger

- 4.15 For at identificere mulige uregelmæssige udbetalinger til BN's konti i perioden før 2002, hvor Navision Stat blev taget i drift, har vi modtaget PAS-data for perioden 1988 til 2008. Dataene er indhentet og analyseret med udgangspunkt i de kreditorer og sager, som BN har benyttet i forbindelse med de gennemførte formodede uretmæssige udbetalinger i perioden 2002 til 2018. Se bilag 8 og 9 for en liste over anvendte kreditorer samt bilag 10 for anvendte tilskudssager, der er benyttet af BN til at foretage uregelmæssige udbetalinger af tilskudsmidler.
- 4.16 Med baggrund i PAS-dataene er der i perioden 1993 til 2006 identificeret mistænkelige bevillinger for i alt DKK 23.438.100. Heraf har vi kunnet identificere DKK 18.031.440 på BN's bankkonti, hvorfor vi ved brug af PAS-data har fundet i alt DKK 5.406.660, som er illustreret med gul i Figur 10. Vi har i vores undersøgelse af dataene fra PAS lagt til grund, at en bevilling af et tilskud normalt udbetales enten i rater eller som et engangsbeløb, alt efter størrelsen på tilskuddet. Vi er derfor af den overbevisning, at disse bevillinger er udbetalt til konti ejet af BN, idet navnene på bevillingsmodtagerne er identiske med de bevillingsmodtagere, der fremgår af de bevillinger, hvor vi ud fra kontoudskrifter har verificeret, at udbetalingen er sket til BN's konti.
- 4.17 Vi har på baggrund af ældre transaktionsdata, der er migreret fra PAS til TAS, kunne verificere beløbet DKK 18.031.440, hvor det var muligt at relatere PAS bevillingerne til konverterede udbetalinger i TAS. Se bilag 6 for detaljer herom.
- 4.18 Vi har derfor på baggrund heraf medtaget PAS-bevillinger for i alt DKK 5.406.660 i det samlede formodede besvigelserbeløb, der således udgør DKK 120.573.288.
- 4.19 Se bilag 7 for de samlede identificerede forhold i PAS.
- 4.20 Det skal bemærkes, at der er identificeret mistænkelige bevillinger i 2004, der periodemæssigt ligger seks år senere end øvrige mistænkelige bevillinger. Dette forhold kan bl.a. skyldes, at data anvendt til verificeringen af udbetalingerne af bevillinger er ufuldstændige, eller at bevillingerne ikke er udbetalt.
- 4.21 Til brug for vores søgninger i PAS har vi alene benyttet de sager og kreditorer, som BN har benyttet til at udføre de uregelmæssige udbetalinger, som er identificeret i Navision Stat i perioden 2002 til 2018. Dette skyldes, at søgninger foretaget i PAS på eksempelvis kreditoren "Københavns Kommune" eller andre tilfældige kommuner vil give et højt antal søgeresultater, idet kreditoren i langt de fleste tilfælde anvendes til reelle formål. Dermed kan potentielle uregelmæssige udbetalinger meget nemt "forsvinde i mængden" af de øvrige søgeresultater. Det er derfor ikke muligt at adskille mistænkelige bevillinger fra falske positive.

4.22 Vi kan derfor ikke udelukke, at antallet og omfanget af uregelmæssige udbetalinger i de tidlige perioder 1993 til 2002 kan være højere end det resultat, vi er kommet frem til i vores undersøgelse.

Udbetalinger identificeret i yderligere Navision Stat-data

4.23 Som nævnt i afsnit 3.23 har vi identificeret yderligere en Navision Stat-database, indeholdende data for bogføringskredsene "Frivilligrådet" og "Servicestyrelsen". Denne database anvendes i Socialstyrelsen til driftsmæssige formål. Derudover indeholder databasen bogføringskredsen "Rådgivning og Udredning". Ingen af regnskaberne fra de ovennævnte bogføringskredse har, jf. Center for Økonomi og Tilskud, integration til TAS.

4.24 For at afdække om der på de to ovenfor nævnte bogføringskredse har været uregelmæssige udbetalinger til BN's bankkonti, har vi gennemført udbetalingsjournalerne for overførsler til nogle af BN's 66 kendte konti og konti relateret til BN, jf. bilag 3. Vi har i den forbindelse identificeret 16 udbetalinger på i alt DKK 2.326 til konti tilhørende BN.

4.25 Tager vi udgangspunkt i de anvendte posteringstekster, for de 16 udbetalinger (oplistet i bilag 5) er alle 16 betalinger relateret til refusion af transportudgifter eller forplejning, og de er bogført på finanskontoen "Rejse og befordring indland". Vi har ikke undersøgt dette nærmere.

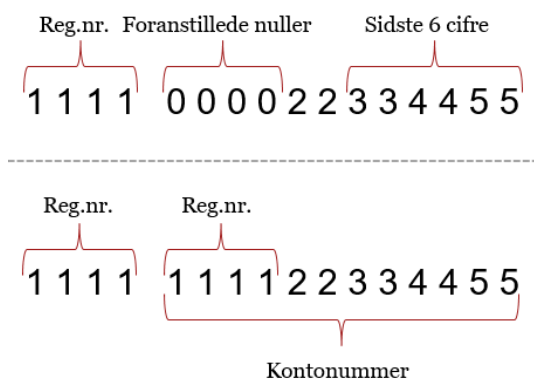
Analysemetoder

4.26 De i afsnit 4.1-4.5 omtalte identificerede forhold er baseret på analyser af indhentede datakilder, som er beskrevet i kapitel 3. Der er udført følgende analyser med henblik på at afdække omfanget af uregelmæssige udbetalinger i perioden 1993 til 2018 hos tilskudsadministrationen:

- 1 Udbetalingsjournaler i samtlige identificerede Navision Stat-regnskaber er gennemført efter brudstykker af BN's 66 identificerede kontonumre ud fra følgende metoder:

- 1) komplette kontonumre, eksklusiv registreringsnumre
- 2) de sidste seks cifre i BN's kontonumre.

Sidstnævnte søgning er udført med henblik på at finde ensartede kontonumre, der muligvis kan relateres til BN.



Søgningen på brudstykker af BN's kontonumre i Navision Stat resulterede i identificering af yderligere én konto, der hidtil havde været ukendt. Ved forespørgsel

til Danske Bank har banken bekræftet, at det identificerede kontonummer er et såkaldt internt fusionskontonummer, der i bankens systemer er identisk med en af BN's identificerede konti, der tidligere har været benyttet i forbindelse med de uregelmæssige udbetalinger. Fusionskontoen er benyttet i søgningen efter udbetalinger i Navision Stat og kontoudtog.

Vores søgninger er foretaget med udgangspunkt i de kontooplysninger, vi har identificeret i udbetalingstransaktionerne i Navision Stats udbetalingsjournal. Ydermere har vi i vores søgninger medtaget kontonumre anvendt til udbetalinger i forbindelse med NemKonto-betalinger samt kontonumre vedrørende manuelle betalinger, der er indhentet i samarbejde med Socialstyrelsen.

- 2 For at identificere mistænkelige bevillinger i PAS har vi i PAS-data søgt efter sagsnumre og kreditorer, identificeret i Navision Stat, som BN har anvendt til udbetalinger af tilskudsmidler til egne konti. Det bemærkes, at vores søgninger ikke har været udtømmende, men i overvejende grad har koncentreret sig om de sagsnumre og kreditorer, BN tidligere har benyttet til udbetalinger af tilskudsmidler.

Der er i PAS-data ikke søgt på kontonumre, da Rigsarkivet, som tidligere nævnt, ikke har arkiveret udbetalingstransaktionerne fra PAS. Vi har i forbindelse med vores analyser af PAS verificeret dette forhold.

- 3 For at identificere yderligere konti tilhørende BN over tid har vi tillige – med udgangspunkt i modtagne data fra Skatteministeriet vedrørende reelle ejere af konti identificeret i Navision Stat – gennemført disse data efter BN's CPR-nummer samt brudstykker af BN's navn. Der er desuden søgt efter virksomheder og privatpersoner med relation til BN. Vi har i forbindelse med disse søgninger ikke identificeret yderligere forhold i Skatteministeriets data af interesse for denne undersøgelse.
- 4 De danske bankkontoudtog, vi har modtaget via kurator, er gennemgået med henblik på at identificere udbetalinger fra tilskudsadministrationen til BN og med henblik på at identificere eventuelle overførsler foretaget internt mellem BN's egne konti, herunder til udenlandske konti. Overførsler fra BN's konti til ukendte konti er identificeret, og overførsler fra tilskudsadministrationen til disse ukendte konti er efterfølgende undersøgt, men uden yderligere resultater.
- 5 Indhentede SCR-data er gennemført for at finde spor af udbetalingsdata og kreditorbetalingsoplysninger, men der er ikke fundet indikationer på, at data eksisterer. Foreholdt disse oplysninger har Rigsarkivet bekræftet dette forhold.

Datakvalitet

- 4.27 Dette afsnit er medtaget for at give en yderligere indsigt i validiteten af data, som er anvendt i nærværende undersøgelse.
- 4.28 Vores dataanalyser har taget udgangspunkt i data fra Navision Stat.
- 4.29 For at kunne foretage en endelig identificering af tilskudsmodtageren og dermed kontoejeroplysninger fra Skatteministeriet, er det nødvendigt at kunne påføre

betalingsoplysninger. I den forbindelse er det vigtigt at fremhæve, den andel af de samlede udbetalinger af tilskudsmidler fra tilskudsadministrationen vi er lykkedes med at påføre betalingsoplysninger.

- 4.30 De samlede udbetalinger af tilskudsmidler fra tilskudsadministrationen udgør i perioden 2002 til 2018 ca. DKK 34,7 mia., fordelt over ca. 122.000 udbetalingstransaktioner. Disse udbetalingstransaktioner betales via følgende betalingsmetoder: kontooverførsel, NemKonto-betaling samt manuelle betalinger og betalinger med indbetalingskort. I forbindelse med vores bearbejdning af data har det været muligt at påføre betalingsoplysninger for ca. DKK 34,56 mia., jf. Figur 11 nedenfor:

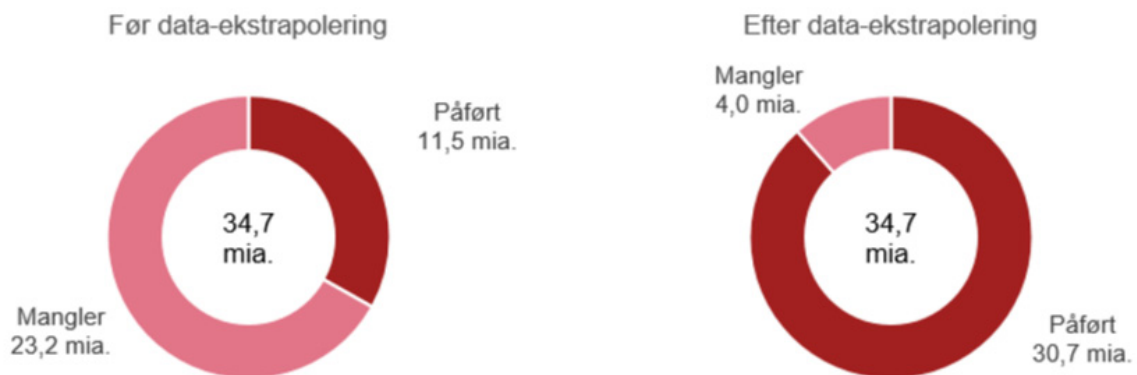
Betalingsmetode	Betalingsoplysninger		Total
	Mangler	Påført	
Kontooverførsel, udland	0	7.070.249	7.070.249
NemKonto-udbetaling	81.567	10.356.346	10.437.913
Manuel udbetaling	39.000	35.080.634	35.119.634
Indbetalingskort	104.580.023	0	104.580.023
Kontooverførsel	0	34.508.274.450	34.508.274.450
Total	104.700.590	34.560.781.679	34.665.482.269

Figur 11: Tilskudsadministrationens udbetalinger fra Navision Stat i perioden 2002 til 2018, fordelt

- 4.31 For så vidt angår de manuelle udbetalinger har vi med hjælp fra Socialstyrelsen været i stand til at påføre betalingsoplysninger på udbetalinger for ca. DKK 35 mio.
- 4.32 Det har ikke været muligt at påføre kontooplysninger eller beløbsmodtager for udbetalinger foretaget via indbetalingskort, da oplysningerne, jf. Socialstyrelsen, ikke fremgår af tilskudsadministrationens netbank. Manuelle udbetalinger vedrørende indbetalingskort udgør ca. DKK 104,6 mio., fordelt på 179 udbetalingstransaktioner.
- 4.33 Da det er lykkedes at identificere kontooplysninger for 99,7 % af de ca. 122.000 udbetalingstransaktioner, betragtes fuldstændigheden og datakvaliteten som høj i forhold til at kunne gennemføre søgninger med henblik på at identificere konti ejet af BN.
- 4.34 Vi har med hjælp fra Skatteministeriet indhentet data vedrørende ændringer af kontoejere over tid, hvis konti er anvendt til udbetalinger af tilskud fra tilskudsadministrationen. Formålet med at indhente data fra Skatteministeriet er at identificere eventuelt yderligere konti, hvor BN historisk har været ejer af konti, men ikke er det i det først modtagne dataudtræk.
- 4.35 Ved samkørsel af kontoejeroplysningerne fra Skatteministeriet som bl.a. stammer fra indberetninger fra danske pengeinstitutter mv. med Navision Stat udbetalingsdata, kan det konstateres, at det er muligt at relatere reelle kontoejere til udbetalinger for ca. DKK 11,5 mia. (33%) ud af de samlede udbetalinger på i alt ca. DKK 34,7 mia., når der anvendes et fuldstændigt match mellem registrering- og kontonummer samt årstal på indberetningen.
- 4.36 Det kan derfor ikke med sikkerhed udelukkes, hvorvidt BN har været indehaver af yderligere bankkonti i den undersøgte periode.
- 4.37 For at forbedre resultatet til brug for vores analyser har vi forsøgt at ekstrapolere data, hvilket vil sige, at data "rulles" frem og tilbage i tid. Hvis eksempelvis ejeren af en konto kendes for én

periode, antages det, at kontoen også har same ejer i tidligere og senere perioder eller indtil en ny ejer af kontoen findes, hvorefter den nye ejer "rulles". Dermed udfyldes hullerne i datasættet.

- 4.38 Ekstrapoleringen af data giver naturligvis usikkerheder, men med ekstrapolering er det muligt at relatere ca. 89 % af udbetalingerne til reelle ejere mod kun ca. 33 % jf. ovenfor.
- 4.39 Dermed er der fortsat en risiko for, at der findes udbetalinger til konti, hvor vi ikke kender de reelle ejere i hele eller dele af perioden 2002 til 2018. For at adressere dette, har vi forsøgt at indhente kontooplysninger fra, banker, kurator, og Skatteministeriet for at identificere så mange af BN's konti som muligt. Vi har baseret vores undersøgelse på i alt 66 identificerede konti ejet af BN, jf. bilag 3.
- 4.40 Nedenstående figur visualiserer hvor mange af de DKK 34,7 mia. udbetalinger, der kan samkøres med de reelle ejere fra Skatteministeriet før og efter data-ekstrapolering.



Figur 12: Udbetalinger, hvortil det er muligt at påføre reelle kontoejere.

- 4.41 Skatteministeriet har stillet yderligere data til rådighed omhandlende konti, der er afvist efter indberetningen fra bankerne, men vi har ikke haft mulighed for at undersøge dette data yderligere.
- 4.42 For så vidt angår den generelle datakvalitet i PAS, indeholder de arkiverede PAS-data ikke informationer om, hvilke bankkonti der er udbetalt til, eller hvorvidt bevillingerne faktisk er udbetalt. Denne type transaktionsdata er ikke bevaret i forbindelse med arkiveringerne af PAS.
- 4.43 Vi vurderer derfor, at PAS-data for perioden 1993 til 2008 kan anvendes til at kvantificere foretagne bevillinger, men ikke til at fastslå det nøjagtige omfang af faktiske udbetalinger af tilskud.
- 4.44 PAS var i drift i perioden fra 1993 til 2008, men indeholder data tilbage fra 1988, hvilket, jf. Rigsarkivet, formentlig skyldes, at aktive sager blev indtastet i PAS, i forbindelse med at systemet blev taget i drift. Data for perioden 1988 til 1993 er derfor formentlig ikke fuldstændige, men det har ikke været muligt at verificere dette, da systemet ikke længere er i drift.

5 Kontrolmiljø

- 5.1 Vores gennemgang af det historiske kontrolmiljø er gennemført med henblik på at identificere kontrolsvagheder, der har muliggjort de formodede uregelmæssige udbetalinger i tilskudsadministrationen.
- 5.2 Nærværende kapitel oplister og gennemgår således de identificerede svagheder i kontrolmiljøet, med henblik på at vi i kapitel 7 om formodede besvigelsermetoder kan sammenholde kontrolsvaghederne med de formodede besvigelsermetoder, anvendt af BN.

Sammenfatning

- 5.3 Ved gennemgang af det historiske kontrolmiljøes svagheder har vi i perioden 2008-2018 identificeret 13 konkrete svaghedspunkter jf. Figur 13 nedenfor. Svaghederne i kontrolmiljøet omhandler:

#	Identificerede kontrolsvagheder – formentligt for perioden 2008-2018
1	Manglende funktionsadskillelse i TAS mellem personer med adgang til at rette i stamdata og personer med adgang til at foretage udbetalinger
2	Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at foretage udbetalinger og personer, som udfører regnskabskontrol
3	Manglende gennemgang af ændringer i stamdata
4	Ledelsesgodkendelse ved tilskudsoprettelse
5	Periodisk gennemgang af brugeradgang i it-systemerne
6	Mulighed for at fravælge rykker for afsluttende regnskab
7	Verificering af stamdata
8	Behandling af tilbagebetalinger af ubrugte tilskudsmidler
9	Ingen gennemgang af tilskud, hvor initierende og godkendende medarbejder er sammenfaldende
10	Forøget budgetramme i forbindelse med tilbagebetalinger i TAS
11	Manglende godkendelse af udbetalinger uden om TAS
12	Ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i TAS
13	Design af udbetalingsfil til økonomifunktionen

Figur 13: Oversigt over kontrolsvagheder, og i hvilken periode de har fundet sted.

- 5.4 Grundet udskiftning blandt såvel ledelse som medarbejdere, udskiftning af it-systemer samt flytning af tilskudsadministrationen mellem forskellige myndigheder er det ikke muligt at udarbejde en fuldstændig kortlægning af alle ændringer i forretningsgange og kontrolmiljø for perioden 1977-2018. Udskiftning af it-systemer, kassering af underliggende dokumentation af ældre dato, begrænsninger i medarbejdernes hukommelse samt udskiftning i personalet

medfører, at det ikke er muligt at give en tilstrækkelig sikkerhed for perioden før implementeringen af det eksisterende tilskudsadministrative system, TAS.

- 5.5 TAS blev implementeret medio 2008 og erstattede det tidligere it-system, PAS. Grundet udskiftningen har det ikke været muligt at efterprøve understøttelsen af interne kontroller i det tidligere it-system, PAS (før år 2008). Vores analyse har således haft fokus på perioden 2008-2018. Heraf følger, at vi ikke har identificeret svagheder i perioden forud for 2008.
- 5.6 I nærværende kapitel vil de enkelte svaghedspunkter blive uddybet med en gennemgang af selve forretningsgangene. Vi vil således gennemgå hypotetiske fremgangsmåder for gennemførelse af uregelmæssige udbetalinger.

Metode for fastlæggelse af forretningsgange og kontrolmiljø

- 5.7 Vi har identificeret de i alt 13 kontrolsvagheder med udgangspunkt i en overordnet beskrivelse af tilskudsadministrationens forretningsgange vedrørende tilskudsmidler omfattet af finanslovens § 7 og § 15, jf. vedlagte bilag 11-21.
- 5.8 Beskrivelsen er udarbejdet med udgangspunkt i de forretningsgange, vejledninger, pulje-, disponerings- og regnskabsinstrukser samt procedurer, tjeklister og skabeloner, der var implementeret, umiddelbart op til, at de formodede uregelmæssige udbetalinger blev konstateret i september 2018. Herefter er disse forretningsgange ført baglæns til de enkelte perioder, hvor der er identificeret mistænkelige transaktioner, med henblik på at vurdere forretningsgangene og kontrolmiljøet på daværende tidspunkt.
- 5.9 Arbejdet er udført i forbindelse med møder med ledelsen i tilskudsadministrationen, øvrige ansatte, øvrige interessenter tilknyttet tilskudsadministrationen samt økonomiafdelingen.
- 5.10 Alt afhængig af tidsperioden har vi opdelt kortlægningen af forretningsgangene og de deraf afledte kontrolsvagheder på følgende måde jf. Figur 14 nedenfor:

2015 – 2018	Observationer valideret ved gennemgang af TAS, gennemgang af skriftlige disponerings-, sagsbehandler- og regnskabsinstrukser, procedurer, vejledninger, tjeklister mv. Yderligere har vi drøftet disse med ansatte og ledende medarbejdere.
2008 – 2014	Observationer valideret ved gennemgang af TAS samt gennemgang af skriftlige vejledninger og regnskabsinstrukser. Yderligere har vi drøftet disse med medarbejdere.
1977 – 2007	Ingen observationer grundet manglende dokumentation og datagrundlag.

Figur 14: Tilgang til vurdering af kontrolmiljø

- 5.11 Vores gennemgang af det interne kontrolmiljø er udført på følgende otte hovedområder:
1. Finansloven indarbejdes i systemet, og tilskudsordninger oprettes
 2. Oprettelse af tilsagn og udbetalinger
 3. Oprettelse af stamdata
 4. Eksekvering af betalinger
 5. Projektafslutning
 6. Returbetalinger
 7. Afviste udbetalinger
 8. Udgiftsopfølgning.

- 5.12 Nærværende kapitel opridser alene vores centrale observationer i henhold til de identificerede kontrolsvagheder i forbindelse med vores gennemgang. For en detaljeret oversigt over alle funktioner henvises bilag 11-21.

Gennemgang af identificerede kontrolsvagheder

- 5.13 De kommende 13 afsnit gennemgår vores centrale observationer i forbindelse med vores gennemgang af forretningsgange og uddyber hver af de for perioden 2008-2018 identificerede kontrolsvagheder.

#1 Manglende funktionsadskillelse i TAS mellem personer med adgang til at rette i stamdata og personer med adgang til at foretage udbetalinger

- 5.14 Vi har i forbindelse med vores arbejde konstateret, at der ikke har været implementeret funktionsadskillelse mellem ansatte med adgang til at ændre stamdata i TAS – herunder også bankkontooplysninger – og personer med adgang til at iværksætte udbetalinger.
- 5.15 Det har således været muligt for samtlige administrative sagsbehandlere at oprette og ændre stamdata for tilskudsmodtagere samt efterfølgende oprette en anmodning om udbetaling af tilskud i TAS. Det har herved potentielt været muligt for sagsbehandlere at indsætte deres egne bankoplysninger, fremsende en anmodning om overførsler i TAS til godkendelse og rette bankoplysningerne tilbage igen. For de fem superbrugere har det endvidere været muligt selv at godkende anmodningen.
- 5.16 Kontrolsvagheden i afsnit 5.15 har været forværret af, at der ikke har været implementeret systemmæssige godkendelsesprocedurer for ændringer i stamdataoplysningerne.
- 5.17 Tilskudsadministrationens ledelse har gjort os opmærksomme på, at det før 2015 har været muligt for administrative sagsbehandlere at oprette tilskudsmodtagere uden nogen godkendelse. Der har dermed været risiko for, at uregelmæssige udbetalinger kunne skjules ved oprettelse af fiktive tilskudsmodtagere. Vi har ikke kunnet verificere dette forhold.
- 5.18 Tilskudsadministrationens ledelse har tillige oplyst os om, at TAS siden 2016 automatisk har udsendt en notifikation til tilskudsmodtagernes e-mailadresse i forbindelse med tildeling af tilskud af typen ”ansøgningspuljer”. Da e-mailadressen indgår i stamdata, har de administrative sagsbehandlere haft mulighed for at ændre e-mailadressen uden yderligere godkendelse. Denne funktion har muliggjort, at den automatiske udsendelse af notifikation om tilskudsbreve kunne tilsidesættes således, at de reelle tilskudsmodtagere ikke aktivt blev gjort bekendt med oprettelsen af et tilskud, som vedrørte deres projekter. Dette vil alene opdages, hvis tilskudsmodtager selv ”uopfordret” opsøgte tilskudsbreve i deres portalsag eller på den offentlige tilskudsportal. Efter oprettelsen af tilskuddet har sagsbehandlerne kunnet indtaste den korrekte e-mailadresse i stamdata igen.
- 5.19 Ovenfor nævnte svagheder i det interne kontrolmiljø forstærkes af, at samme personkreds, som historisk har foretaget den afsluttende regnskabskontrol, også har forestået opdatering af stamdata. Den afsluttende regnskabskontrol har været den primære kontrol, som ville kunne opdage uregelmæssige udbetalinger. Ved at være i stand til selv at godkende regnskaber samt afslutte projekter har personer, som eventuelt har foretaget uregelmæssige udbetalinger, herved kunnet reducere risikoen for at blive opdaget.

#2 Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at foretage udbetalinger og personer, som udfører regnskabskontrol

- 5.20 Som nævnt ovenfor har forretningsgangen foreskrevet afsluttende kontrol af regnskaber indsendt af tilskudsmodtagerne. Tilskudsadministrationens ledelse har oplyst, at der bl.a. har været udført to regnskabskontroller:
- Det kontrolleres, at de udbetalte tilskud stemmer med tilskudsmodtagers indtægter.
 - Det kontrolleres, at hele tilskuddet er anvendt til projektets formål.
- 5.21 Kontrollerne udføres af de samme administrative sagsbehandlere, som iværksætter udbetalinger af tilskud i TAS. Der har således ikke været funktionsadskillelse mellem regnskabskontrollen og sagsbehandlere med ansvar for at oprette betalingsanmodninger.
- 5.22 Den manglende funktionsadskillelse mellem udbetalinger og regnskabskontrol har medført en forhøjet risiko for, at fejl ikke opdages, ligesom de administrative sagsbehandlere har haft mulighed for at skjule uretmæssige overførsler.
- 5.23 Ledelsen i tilskudsforvaltningen har oplyst, at man frem til 2015 opererede med fri adgang til udvælgelse af regnskaber, hvor de administrative sagsbehandlere frit kunne vælge regnskaber til kontrol. Praksis har angiveligt været, at sagsbehandlerne tog de regnskaber, som tilhørte deres egne ordninger. Der var ikke før 2016 et fælles overblik over og viden om indkomne ubehandlede regnskaber. Indtil 2016 har de enkelte sagsbehandlere således i højere grad kunnet sidde med egne sager og sagsbehandle udestående regnskaber på disse, uden at resten af kontoret havde viden om, hvilke regnskaber der var kommet ind. Vi har ikke kunnet verificere dette forhold.
- 5.24 Tilskudsadministrationens ledelse har ligeledes oplyst, at der fra oktober 2015 og fremefter blev indsendt regnskaber elektronisk. Fra oktober 2016 fik BN ansvaret for at fordele regnskaber mellem sagsbehandlerne. Hermed havde BN mulighed for at sikre sig, at regnskaber forbundet med de af hende formodede uregelmæssige udbetalinger ikke tilgik andre sagsbehandlere, men derimod blev ”kontrolleret” af BN selv. Vi har ikke kunnet verificere dette forhold.

#3 Manglende gennemgang af ændringer i stamdata

- 5.25 Som nævnt i afsnit 5.16 har vi konstateret, at der i forbindelse med oprettelse og ændring af stamdata ikke er implementeret en tilstrækkelig godkendelsesproces. Dermed har alle administrative sagsbehandlere haft mulighed for at oprette eller ændre i stamdata, uden at disse godkendes. Dette inkluderer ændring af tilskudsmodtagers bankkontonummer.
- 5.26 Som følge af den manglende funktionsadskillelse, som er beskrevet ovenfor, forøgedes risikoen for fejl i forbindelse med udbetaling af tilskudsmidler, hvad enten det har været som følge af utilsigtede fejl eller uregelmæssige udbetalinger.
- 5.27 En måde at kompensere for den manglende funktionsadskillelse kunne være ved implementering af kontrolgennemgange af de sager, hvor stamdata er blevet ændret. En sådan kontrol kunne teste op mod den underliggende betalingsblanket eller bekræftelsen fra tilskudsmodtagers bank.
- 5.28 Ved gennemgang af ændringer i bankkontonumre vil særligt kortvarige ændringer – hvorefter det oprindelige bankkontonummer genindsættes – ofte medføre en øget opmærksomhed. Der har således manglet en aktiv kontrol af logdata på ændringer i stamdata.

#4 Ledelsesgodkendelse ved tilskudsoprettelse

- 5.29 Vi har fået oplyst, at der frem til 2014 ikke var implementeret en it-understøttet godkendelse ved oprettelse af tilskud i TAS. Frem til og med 2014 bestod tilskudsadministrationens ledelsesgodkendelse således i, at ledelsen blev forelagt tilskudsbreve til underskrift. Fra 2015 og fremefter blev der i TAS implementeret en elektronisk godkendelse, hvorefter ledelsen skulle godkende alle tilskud i TAS, inden oprettelsen var endelig.
- 5.30 Før 2015 var det således muligt for administrative sagsbehandlere at oprette tilskud alene, uden at dette krævede en godkendelse, som var understøttet af tilskudssystemet TAS. Efter 2015 skulle der ske ledelsesgodkendelse direkte i TAS. De implementerede procedurer og forretningsgange fra 2015 og fremefter har dog ikke været understøttet af systemmæssig funktionsadskillelse i TAS. Vi har således fået oplyst, at medarbejdere i tilskudsadministrationen, der var tildelt en rolle som superbruger i tilskudssystemet TAS, i strid med de nedskrevne procedurer, har haft mulighed for at tilsidesætte godkendelsesprocedurerne, hvormed tilskud har kunnet oprettes, uden at disse har været forelagt tilskudsadministrationens ledelse til godkendelse.

#5 Periodisk gennemgang af brugeradgang i it-systemerne

- 5.31 Vi har adspurgt tilskudsforvaltningens nuværende ledelse, om der foretages periodevis gennemgang af brugeradgange i Socialstyrelsens it-systemer, herunder TAS, hvilket der ifølge Socialstyrelsen har været foretaget i henholdsvis 2016 og 2017.
- 5.32 På trods af at tilskudsadministrationen har gennemgået og godkendt it-brugerrettighederne årligt, har BN i alle årene været både super- og sikkerhedsbruger, ligesom andre sagsbehandlere også har haft en sådan kombinationsrolle i løbet af årene. På den baggrund kan det således fremstå uklart, i hvilket omfang tilskudsadministrationen har haft et tilbunds gående kendskab til de forskellige brugerrollers faktiske rettigheder samt implikationerne heraf.

It-rollerens rettigheder

- 5.33 Generelt er der fire it-roller, der er interessante at undersøge i forhold til identifikation af kontrolsvagheder. Idet de forskellige rollers rettigheder har kunnet ændre sig, har vi blot beskrevet de rettigheder, vi har kunnet identificere fra vores systemudtræk af 28. september 2018. De fire interessante roller er beskrevet nedenfor:
- A. "Normal" administrativ sagsbehandler – Denne rolle har systemmæssig mulighed for at sagsbehandle tilskudssager i TAS, herunder oprette tilskudsmodtagere, registrere projekter, lægge betalinger klar til udbetaling, redigere i stamdata og rykke for manglende dokumentation. Vi kan i vores udtræk af 28. september konstatere, at administrative sagsbehandlere har haft mulighed for at "ændre status" på sager, herunder også at genåbne gamle sager.
 - B. Godkender – Forud for udbetaling skulle tilskud lægges til godkendelse hos brugerrollen "godkender" i TAS. Denne rolle var pr. 28. september 2018 tildelt tre chefer fra tilskudsadministrationen. Som godkender havde man ikke brugerrettigheder til at kunne initiere eller sagsbehandle tilskudssager; man kunne således kun godkende. Først efter godkendelse af tilskud kunne sagsbehandlerne sende tilskud til udbetaling hos økonomifunktionen.
 - C. Superbruger – Denne rolle fik essentielt rettigheder som værende både "normal" administrativ sagsbehandler og godkender på samme tid. Dette betød, at superbrugeren både kunne initiere og godkende tilsagnsaktivitet, tilskud og tillægstilskud. Desuden kunne superbrugeren tilføje og fjerne rettigheder i TAS for alle roller. Med en superbrugers rolle kunne man således i TAS ændre på de roller, de forskellige brugergrupper har haft. Dette betyder de facto, at superbrugers rollen har haft

mulighed for at tildele sig selv samtlige rettigheder i systemet. Pr. 28. september 2018 var der tre superbrugere, som alle tre også var sikkerhedsbrugere.

D. Sikkerhedsbruger – I forhold til superbrugersrollen havde denne rolle yderligere rettigheder vedrørende såvel initiering og godkendelse af flere særtilskud som godkendelse af afslag. Til gengæld havde sikkerhedsbrugeren ikke mulighed for at tilføje eller fjerne brugerrettigheder i TAS, som det var tilfældet med superbrugeren. Pr. 28. september 2018 var der fem sikkerhedsbrugere.

5.34 Af disse fire roller har BN pr. 28. september 2018 været i besiddelse af de tre – nærmere bestemt A, C og D.

5.35 Ifølge det benævnte udtræk kan det konstateres, at der pr. 28. september 2018 var følgende af de i A, C og D omtalte brugere hos tilskudsadministrationen:

- 10 administrative sagsbehandlere (A)
- 5 superbrugere (C)
- 3 sikkerhedsbrugere (D)

5.36 Samtlige fem superbrugere var ligeledes administrative sagsbehandlere. Derudover var tre af de fem superbrugere (der også var administrative sagsbehandlere) tildelt sikkerhedsbrugersrollen. Altså var alle superbrugere også administrative sagsbehandlere, mens alle sikkerhedsbrugere også var superbrugere og administrative sagsbehandlere.

5.37 I tilskudsadministrationens it-system har der således været mulighed for at etablere funktionsadskillelse mellem initierende og godkendende medarbejdere, idet rollerne A og B har sikret dette forhold. Det faktum, at både sikkerheds- og superbrugersrollerne (som pr. 28. september 2018 bestod af i alt fem sagsbehandlere) har haft systemmæssige rettigheder til både at sagsbehandle og godkende, har dog brudt funktionsadskillelsesprincippet. Den nuværende ledelse har oplyst, at de trods årlige gennemgange af brugerrettighederne ikke har ændret på roller og rettigheder, siden de overtog opgaven med tilskudsadministrationen i 2015.

Håndteringen af gennemgangen

5.38 Tilskudsadministrationens ledelse har orienteret os om, at man under den nuværende ledelse har haft implementeret en årlig procedure for gennemgang af brugeradgange i Socialstyrelsens it-systemer. Denne gennemgang har ikke siden 2015 medført ændringer i brugerrollerne. Vi har ikke kunnet verificere, at denne gennemgang rent faktisk er gennemført.

5.39 I Rigsrevisionens notat står der bl.a., at der i forbindelse med it-revision i 2014¹ er konstateret, periodevis gennemgang af brugernes roller i it-systemerne. Det må således konstateres, at der har været foretaget en periodisk gennemgang i perioden forud for 2014.

5.40 Yderligere har vi fået oplyst, at der indtil en systemopgradering i 2014 ikke har været nogen log over ændringer i TAS for hverken brugeradgange som stamdata.

#6 Mulighed for at fravælge rykker for afsluttende regnskab

5.41 TAS er udstyret med en funktion, som genererer en rykker-advis for tilskudssager, hvorfra der ikke er modtaget afsluttende regnskab. Advis-funktionen har kunnet fravælges af alle sagsbehandlere uagtet brugerrolle, hvormed andre medarbejdere i tilskudsadministrationen ikke

¹ Rigsrevisionen: It-revision hos Socialstyrelsen, juli 2014

er blevet gjort opmærksom på et eventuelt manglende regnskab. Der vil i sagen således fremgå manglende regnskab, men der vil ikke blive udsendt advis-notifikationer.

- 5.42 Årsagen til, at det er muligt at fravælge den automatiske kontrolfunktion i TAS, er, at ikke alle tilskud er omfattet af regnskabskontrollen (eksempelvis fakturasager).
- 5.43 Således har det for alle brugerroller været muligt at tilsidesætte advis-funktionen for regnskabskontrollen for samtlige tilskud, uanset om der skulle indhentes et afsluttende regnskab eller ej.

#7 Verificering af stamdata

- 5.44 Vi er blevet oplyst om, at der ikke foretages en ekstern verificering af ansøgers stamdata, herunder navn, adresse, CVR-nummer mv., som ansøger angiver via Børne- og Socialministeriets webportal. Denne kontrolsvaghed har gjort det muligt for administrative medarbejdere at oprette fiktive tilskudsansøgere og projekter.
- 5.45 Ansøgning vedr. satspuljen på børne- og socialområdet foregår via Børne- og Socialministeriets tilskudsportal, hvor ansøger logger på ved brug af NemID, og ansøger kan hermed identificeres.
- 5.46 For andre tilskudstyper har tilskudsadministrationens medarbejdere tilkendegivet, at der har været implementeret uformelle procedurer, hvorved stamdata identificeres ud fra opslag på internettet. Såfremt tilskudsmodtageren ikke kunne identificeres ud fra internettet, blev tilskudsmodtageren kontaktet med henblik på indhentning af relevante stamdata for at kunne oprette modtageren i TAS.
- 5.47 Såfremt der gives tilsagn om et tilskud, fremsendes der et tilskudsbrev til ansøgeren, herunder en udbetalingsblanket, som skal udfyldes med oplysninger om bl.a. bankkontonummer. Når den udfyldte tilskudsblanket blev returneret, indtastedes bankoplysninger i TAS.
- 5.48 Baseret på de forelagte oplysninger har der ikke været udført kontrol af stamdata ved fx indhentning af bankbekræftelse direkte fra tilskudsmodtagers bank til verificering af, at det anvendte bankkontonummer tilhører den reelle tilskudsmodtager.
- 5.49 Ovenstående kontrolsvaghed har været medvirkende til, at det har været muligt for uretmæssige tilskudsmodtagere at tilegne sig tilskudsmidler, som ikke har været anvendt til de tilsigtede projekter, idet ingen har kontrolleret, hvorvidt midlerne er overført til den reelle modtager.
- 5.50 Denne kontrolsvaghed, i sammenhæng med øvrige identificerede kontrolsvagheder vedrørende manglende godkendelse af oprettelse og udbetaling samt manglende gennemgang af regnskabsmateriale, har muliggjort, at administrative medarbejdere har haft mulighed for at udbetale tilskudsmidler til egne konti.

#8 Behandling af tilbagebetalinger af ubrugte tilskudsmidler

- 5.51 Ved afslutning af projekter skal tilskudsmodtagerne tilbagebetale eventuelt ubrugte tilskudsmidler, som måtte være modtaget.
- 5.52 For at kontrollere, at ubrugte tilskudsmidler føres retur, har man udført en regnskabskontrol, hvor udbetalingerne afstemmes med tilskudsmodtagers indtægter. Herefter gennemgås tilskudsmodtagers afholdte omkostninger. Såfremt der ikke har været omkostninger svarende til de modtagne tilskud, har differencen skulle tilbagebetales.

- 5.53 Kontrollen, benævnt i afsnit 5.52, blev udført af de administrative sagsbehandlere, som efterfølgende har kontaktet tilskudsmodtagerne med henblik på at få eventuelle tilbagebetalinger iværksat. I forbindelse hermed skulle den administrative sagsbehandler oplyse et bankkontonummer, hvortil pengene skulle overføres. Oplysningerne om korrekt bankkontonummer fremgik ifølge Socialstyrelsen også af Tilskudsportalen samt af betingelserne for tilskudsmodtager.
- 5.54 I processen for tilbagebetaling kan sagsbehandlerne således potentielt enten ubevidst komme til at indtaste et forkert bankkontonummer, eller bevidst oplyse et uretmæssigt bankkontonummer. Der har således været risiko for, at ubrugte tilskudsmidler blev tilbagebetalt til en uretmæssig modtager frem for tilbage til tilskudsadministrationen.
- 5.55 Der har desuden ikke været begrænsninger, i forhold til at samme administrative sagsbehandler har kunnet udføre den afsluttende regnskabskontrol og afslutte sagerne. Sagsbehandlerne har dermed haft mulighed for at skjule uretmæssige overførsler ved at godkende regnskabet og afslutte projektet.
- 5.56 Grundet den manglende systemkontrol af fuldstændigheden af dokumentation, som omtalt ovenfor, har de administrative sagsbehandlere endvidere kunnet skjule tilfælde af uretmæssige overførsler ved blot at undlade at vedhæfte det modtagne regnskab i TAS samt efterfølgende godkende regnskabet og afslutte projektet.

#9 Ingen gennemgang af tilskud, hvor initierende og godkendende medarbejder er sammenfaldende

- 5.57 Administrative sagsbehandlere med sikkerheds- og superbrugerrettigheder har siden 2014 haft mulighed for både at oprette og godkende tilskud vedrørende samme projekt uden den implementerede ledelsesgodkendelse i TAS. Det bemærkes, at der før 2014 blev benyttet et manuelt system til ledelsesgodkendelse, jf. afsnit 5.29-5.30, hvor samtlige sags bemyndigede sagsbehandlere kunne oprette og godkende tilskud.
- 5.58 Som følge af superbrugernes mulighed for at tilsidesætte godkendelsesprocedurerne forøgedes risikoen for både utilsigtede fejl og uregelmæssige udbetalinger.
- 5.59 En mulig kompenserende kontrol af disse risici kunne være stikprøvevis gennemgang og undersøgelse af legitimiteten på projekter, hvor oprettelsen af et tilskud er initieret og godkendt af samme person.

#10 Forøget budgetramme i forbindelse med tilbagebetalinger i TAS

- 5.60 Når udbetalte tilskudsmidler er returneret til banken, er de efterfølgende blevet bogført i bogføringssystemet Navision Stat. Der er herefter foretaget en tilsvarende regulering i TAS. Dette er gjort, ved at budgetrammen er blevet forøget i TAS.
- 5.61 Forøgelsen har medført, at der herefter har været ledige tilskudsmidler i TAS, som ikke har været allokert eller forventet udbetalt til en tilskudsmodtager.
- 5.62 Som følge heraf har det været muligt for administrative sagsbehandlere at identificere tilskudsmidler, der ville kunne overføres ved at oprette et fiktivt projekt eller fiktivt tillægstilskud, uden at nogen ville opdage det. I kombination med den manglende funktionsadskillelse mellem oprettelse heraf og stamdata, som er omtalt tidligere, har det været muligt at foretage uretmæssige udbetalinger af de returnerede midler.

#11 Manglende godkendelse af udbetalinger uden om TAS

- 5.63 Vi har i forbindelse med vores arbejde identificeret, at der i enkelte tilfælde er foretaget udbetalinger uden om TAS. Dette har for eksempel været tilfældet, hvor der er anvendt et ikke-eksisterende bankkontonummer til en overførsel, hvorefter den modtagende bank returnerer beløbet med besked om, at kontonummeret er ukendt.
- 5.64 I sådan tilfælde har man foretaget en korrektion – enten ved at de administrative sagsbehandlere i tilskudsadministrationen modtog en liste over returnerede betalinger, hvorefter de administrative sagsbehandlere undersøgte returneringerne og meldte årsag mv. tilbage til økonomiafdelingen via mail, eller ved at de administrative sagsbehandlere, når de bliver bekendt med en returneret betaling, via mail meddelte økonomifunktionen, at der var sket en overførsel, og afgav oplysninger til korrektion heraf.
- 5.65 I forbindelse med denne kommunikation kunne en overførsel genanvises til et andet bankkontonummer. Herefter har proceduren været, at økonomifunktionen gennemførte betaling til det nye bankkontonummer.
- 5.66 Vi har ved forespørgsel fået oplyst, at der er en procedure for indhentning af nye kontooplysninger. Ved fejl i kontonummer bliver tilskudsmodtager kontaktet og bedt om at indsende et nyt kontonummer på mail som dokumentation. Kontonummeret er oplyst til controlleren og tilknyttes sagen, som controlleren har adgang til. Der har imidlertid ikke været yderligere godkendelse af ledere eller andre medarbejdere. Der har ligeledes heller ikke været foretaget en tilstrækkelig validering af indehaveren af det nye bankkontonummer. Det har dermed været muligt for de administrative sagsbehandlere at genanvise et beløb til for eksempel eget bankkontonummer.
- 5.67 Rigsrevisionen har i 2008 konstateret, at man havde designet blanketter til manuelle overførsler, som skulle ledelsesgodkendes, inden overførslen kunne gennemføres. Rigsrevisionen bemærkede, at blanketterne ikke blev anvendt efter hensigten, og at man i nogle tilfælde havde tilsidesat ledelsesgodkendelsen og i stedet anvendt en kollega som alternativ hertil.
- 5.68 Den nuværende ledelse i tilskudsadministrationen har oplyst, at man ikke har været bekendt med eller har anvendt den omtalte blanket i perioden fra primo 2016 til ultimo 2018. Det er usikkert, præcis hvornår blanketten – og dermed ledelsesgodkendelsen – er udgået. Socialstyrelsen har oplyst år 2013 ved overgangen til TAS version 5.1 som tidspunktet for afskaffelsen. Dette har vi dog ikke kunnet verificere.
- 5.69 Som følge af den manglende godkendelse af manuelle udbetalinger forøges risikoen for såvel utilsigtede fejl som uregelmæssige udbetalinger, ligesom opdagelsesrisikoen forbundet med uregelmæssige udbetalinger formindskes.

#12 Ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i TAS

- 5.70 Vi er blevet oplyst, at der i TAS ikke er implementeret integritetstjek, som sikrer, at den korrekte dokumentation er indhentet og vedhæftet projektet, inden regnskab markeres som modtaget. Der har endvidere ikke været implementeret kompenserende kontroller i de tilfælde, hvor regnskabskontrollen er fravalgt.
- 5.71 I forbindelse med sagsbehandlingen er der krav om, at der for projekterne vedhæftes relevant dokumentation. Dette drejer sig eksempelvis om følgende dokumenter:

- Tilskudsbrev samt udbetalingsblanket, som blev udsendt til tilskudsmodtager ved tildelingen
- Udfyldt udbetalingsblanket, returneret af tilskudsmodtager med oplysninger om bankkontonummer samt eventuelt revisor
- Afsluttende regnskab, som anvendtes til regnskabskontrol
- Faktura, såfremt afregning skete ud fra faktureret beløb
- Yderligere kommunikation, såsom oplysninger om tilbagebetalinger mv.

5.72 Der er ikke en systemkontrol i TAS, som sikrer, at ovennævnte dokumentation er indeholdt for projekterne i TAS. Det har dermed været muligt at oprette samt afslutte projekter, uden at den fornødne dokumentation har været til stede.

5.73 Vi har i forbindelse med undersøgelsen af de formodede uregelmæssige udbetalinger konstateret, at der for de afsluttede projekter ikke er dokumenteret tilskudsbreve eller regnskaber. Vi har endvidere ved stikprøvekontrol konstateret, at der for fakturasager omfattet af de formodede uregelmæssige udbetalinger mangler fakturaer i Socialstyrelsens fysiske arkiver, som blev udfaset i 2015.

5.74 En systemkontrol, der sikrede tilstedeværelsen og fuldstændigheden af relevant dokumentation i TAS inden sagen blev afsluttet, ville have reduceret risikoen for fejl samt forbedret mulighederne for efterfølgende kontrol af og opfølgning på eventuelle hensættelser til senere udbetaling.

#13 Design af udbetalingsfil til økonomifunktionen

5.75 Ved førstegangsoverførsler til en tilskudsmodtager skal tilskudsmodtageren oplyse bankkontonummer på en udbetalingsblanket, som returneres til tilskudsadministrationen. Herefter har de administrative sagsbehandlere opdateret stamdata med det oplyste bankkontonummer.

5.76 Efterfølgende er alle udbetalingsblanketter blevet videresendt til økonomifunktionen, som afstemmer bankkontonummeret til den første udbetaling, der gennemføres til tilskudsmodtageren.

5.77 Endvidere har økonomifunktionen frem til 2018 modtaget kopier af fakturaer, som udstedes via TAS, hvorefter økonomifunktionen har afstemt fakturaernes beløb til udbetalingsfilen, der er sendt fra tilskudsadministrationen.

5.78 Grundet designet af udbetalingsfilen har økonomifunktionen ikke haft mulighed for at identificere, hvilke transaktioner som vedrørte henholdsvis en førstegangsudbetaling og betaling af en faktura. Måden, hvorpå økonomifunktionen blev oplyst herom, ville være, hvis sagsbehandleren selv gjorde opmærksom herpå. Fx kunne man identificere en fakturasag ved at aflæse det af sagsbehandleren påskrevne fakturanummer, men såfremt sagsbehandleren havde skrevet et tilfældigt journalnummer, ville det ikke være muligt at identificere.

5.79 Som følge heraf har det været muligt for de administrative sagsbehandlere at tilsidesætte disse kontroller ved at undlade at fremsende udbetalingsblanketter eller faktura. Det burde klart fremgå af filens type, hvilken form for transaktion der blev fremsendt til økonomifunktionen.

6 Gennemgang af Rigsrevisionens bemærkninger

- 6.1 Vi har modtaget Rigsrevisionens notat af 12. november 2018 omhandlende Rigsrevisionens revisioner af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017. Notatet er udarbejdet på baggrund af sagen om formodet svindel med tilskudsmidler og vedrører de revisioner som Rigsrevisionen har foretaget i perioden 2002-2017.
- 6.2 Vi har sammenholdt Rigsrevisionens bemærkninger fra deres notat med de af os identificerede kontrolsvagheder og identificerede besvigelsermetoder, anvendt af BN. Formålet med sammenholdelsen har været:
- at identificere yderligere kontrolsvagheder,
 - at bekræfte de anvendte besvigelsermetoder og
 - dokumentere, om tilskudsadministrationen på socialområdet tidligere er gjort opmærksom på kontrolsvagheder anvendt i forbindelse med besvigelserne.
- 6.3 Vi har ikke haft adgang til Rigsrevisionens arbejds papirer eller dokumentation for hvorledes deres konklusioner er fremkommet. Vores gennemgang tager udgangspunkt i Rigsrevisionens notat fra november 2018. For at sikre en korrekt forståelse af den af Rigsrevisionen udførte IT revision, har vi i begrænset omfang søgt yderligere viden i Rigsrevisionens underliggende rapporter. Vores undersøgelse har ikke haft til formål, at foretage en fuldstændig gennemgang af alle bemærkninger og tilhørende dokumenter, som Rigsrevisionen har rapporteret vedrørende revision af tilskudsadministrationen i perioden 2002-2017. Såfremt vi havde foretaget en fuldstændig gennemgang kunne andre forhold have været fundet, som kunne påvirke vores konklusioner.
- 6.4 Rigsrevisionens arbejder har i sagens natur haft et andet formål og omfang end vores undersøgelse af tilskudsadministrationen. Rigsrevisionens arbejder har primært haft til formål at påtegne statsregnskabet, hvorfor Rigsrevisionens arbejder alene i et begrænset omfang har berørt tilskudsadministrationen.
- 6.5 Vi har forstået, at Rigsrevisionens notat indeholder de emner, som Rigsrevisionen har vurderet relevante for den formodede svindel med tilskudsmidler. Der er således ikke tale om en fuldstændig gennemgang af alle bemærkninger, som Rigsrevisionen har afgivet vedrørende revision af tilskudsadministrationen i perioden 2002-2017.

Sammenfatning

- 6.6 På baggrund af vores gennemgang har vi konstateret, at Rigsrevisionen i flere tilfælde har afgivet anbefalinger, som kunne bidrage til at begrænse eller helt stoppe besvigelserne. På trods af ministeriet løbende har fulgt op, må det konstateres, at der kun er sket en delvis opfølgning, eller tiltag ikke er implementerede. Dette gælder særligt ledelsens reaktion på svagheder inden for brugerrettigheder (2008), gennemgang af regnskaber og rapporter (2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016) og kontrol af betalinger (2008 og 2013).

6.7 Vi har sammenfattet Rigsrevisionens bemærkninger i følgende Figur 15, hvor A angiver, at der har været en konkret omtale af tilskudsadministrationen, og B angiver, at omtalen ikke konkret omhandler tilskudsadministrationen²:

Revisionsemner	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Årsrevision																
Skriftlige forretningsgange							A			A		A	A	A		A
Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter							A			A		A	A	A	A	
Kontrol af udbetalinger							A			B		A				
Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemninger							A			B		A	A			
IT-revision																
Risikovurderinger		B	B			B	B				B		B			
Brugernes adgangsrettigheder		B	B			B	A				B		B	B	B	
Større undersøgelser																
Designfasen																B
Administrationsfasen	B				A							B		B		
Opfølgingsfasen							B					B		B		B

Figur 15: Oversigt over Rigsrevisionens bemærkninger

6.8 Bemærkningerne i Rigsrevisionens notat fremgår af de underliggende rapporteringer fra Rigsrevisions revisioner i perioden 2002-2017.

Detaljeret gennemgang af revisionsemner

6.9 De efterfølgende afsnit beskriver Rigsrevisionens bemærkninger til de revisionsemner, Rigsrevisionen har undersøgt i perioden. Emnerne er opdelt i forhold på overordnet niveau, hvor der ikke er en konkret omtale af tilskudsadministrationen (B) og forhold, hvor tilskudsadministrationen omtales konkret (A).

² Rigsrevisionens bemærkninger vedrører enten et ministerie som helhed eller en tværgående undersøgelse, hvor bemærkningerne omhandler flere ministerier. Det er derfor ikke muligt direkte at henføre sådanne tværgående bemærkninger til tilskudsadministrationen eller de her anvendte it-systemer. Andre bemærkninger kan derimod direkte henføres til tilskudsadministrationen.

Skriftlige forretningsgange

- 6.10 Rigsrevisionens har haft bemærkninger til tilskudsadministrationens skriftlige forretningsgange i årene 2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2017. Heraf har Rigsrevisionen fire gange konkret omtalt tilskudsadministrationen. Rigsrevisionen har bemærket, at:
- ”Den eksisterende vejledning for arbejdet i tilskudsadministrationen ikke tilstrækkeligt indeholder oplysninger omkring beslutningskompetencer, ansvars- og opgavefordeling mv.” (2008)
 - ”Regnskabsinstruksen ikke indeholder fyldestgørende oplysninger omkring tilskudsforvaltningen” (2008, 2011, 2017)
 - ”Retningslinjerne for behandling af faglige rapporter aflagt af tilskudsmodtagerne er mangelfulde” (2013, 2014, 2015)
- 6.11 Rigsrevisionen omtaler i deres notat, at Rigsrevisionen i 2008 anbefalede ministeriet at uddybe beskrivelsen af administrationen af tilskudsordningerne og samle beskrivelserne i en sagsbehandlerinstruks. Rigsrevisionen oplyser, at de anbefalede at denne instruks indeholdt ansvars- og opgavefordeling om bl.a. behandling af ansøgninger, udsendelse af tilskudsbreve, indberetning i det tilskudsadministrative system og frigivelse af betalinger. Yderligere anbefalede Rigsrevisionen, at instruksen indeholdt opgaver og ansvar ved bl.a. udførte kontroller, gennemgang af regnskaber og rapporter samt handlinger i forbindelse med tilbagebetalingskrav. I 2017 bemærker Rigsrevisionen, at Socialstyrelsen ikke har ajourført regnskabsinstruksen siden opdateringen i 2015.
- 6.12 I forbindelse med vores undersøgelse af kontrolmiljøet har vi gennemgået vejledninger, pulje-, disponerings- og regnskabsinstrukser samt procedurer, tjeklister og skabeloner. På den baggrund mener vi ikke at have modtaget et samlet overblik over risici og kontroller fordelt på processer eller en kontrolmatrice, som beskriver de enkelte risici, og hvordan de er afdækket af kontroller. Vi har ligeledes ikke modtaget et overblik over ledelsens monitorering og test af kontroller.

Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter

- 6.13 Det fremgår af Rigsrevisionens notat fra november 2018, at Rigsrevisionen har haft bemærkninger til tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter i 2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016. For samtlige år er det gældende, at bemærkningerne vedrører konkret omtale af tilskudsadministrationen. Rigsrevisionen har bemærket, at:
- ”Tilskudsadministrationen ikke i tilstrækkeligt omfang havde overblik over tilskudsmodtagere, som ikke rettidigt havde indsendt regnskaber eller faglige rapporter om målopfyldelse” (2008, 2011, 2013)
 - ”Tilskudsadministrationen ikke rutinemæssigt udsendte rykkere for manglende indsendelse af regnskaber” (2011, 2013)
 - ”Regnskaber og rapporter i flere sager først er blevet gennemgået flere måneder efter modtagelse” (2011)
 - ”Journalssystemet, som forelå i papirform, ikke var fuldt opdateret, samt at visse sagsakter fandtes elektronisk, hvilket gjorde det svært at sikre fx systematisk opfølgning. Brugen af sagsakter i papirform ophørte fra oktober 2015” (2014, 2015)
 - ”Ministeriet ikke i alle tilfælde fulgte egne interne retningslinjer ved gennemgangen af regnskaber og revisionsprotokoller, herunder dokumentation for indhentelse og gennemgang af tilskudsmodtagers revisionsprotokollater” (2016)

6.14 I forbindelse med den eksterne undersøgelse af tilskudsadministrationen har vi identificeret svagheder i tilskudsadministrationens kontrolmiljø vedrørende gennemgang af regnskaber og rapporter fra tilskudsmodtagere frem til BN's bortvisning i 2018:

- Der er ikke implementeret funktionsadskillelse mellem den personkreds, som opretter udbetalingsanmodninger og den, der gennemfører afsluttende regnskabskontrol.
- Det er muligt for de administrative sagsbehandlere, at tilsidesætte rykkerprocedurerne for regnskabskontrollen i det tilskudsadministrative system.
- Der er ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i det tilskudsadministrative system.

6.15 Det har på tidspunktet for vores gennemgang således fortsat været muligt for tilskudsadministrationens medarbejdere at tilsidesætte centrale kontroller i forbindelse med den afsluttende regnskabskontrol.

Kontrol af udbetalinger

6.16 Rigsrevisionen har haft bemærkninger til kontrol af udbetalinger i 2008, 2011 og 2013. Heraf har to af gangene (2008 og 2013) været en konkret omtale af tilskudsadministrationen. Rigsrevision har bemærket, at:

- "Der kan ske manuelle udbetalinger uden om det tilskudsadministrative system, ved at to sagsbehandlere sendte en anmodning herom til regnskabsafdelingen" (2008). Ifølge ministeriets regnskabsinstruks skulle anmodningen være underskrevet af sagsbehandleren og kontorchefen.
- "Ministeriet har ikke kunne dokumentere hvilke bankkontonumre, der var kontrolleret, eller hvem, der havde foretaget kontrollen ved førstegangsudbetalinger samt udbetalinger, hvor bankkontonummeret var ændret" (2008).
- "Der ikke var kontrol af de beløb udbetalinger, som sagsbehandleren havde indtastet i det tilskudsadministrative system og sendt til godkendelse i regnskabsafdelingen" (2008).
- "Ministeriet i 2013 foretog en kontrol af oplysningerne på udbetalingsoversigten. Det fremgik ikke af ministeriets procedurer, hvordan poster blev udvalgt til test". Rigsrevisionens anbefalede derfor tydeliggørelse af hvilke betalingsoplysningerne der skal kontrolleres, inden udbetalingerne bliver sendt til Statens Administration (2013).

6.17 Rigsrevisionen har ved en stikprøvekontrol konstateret, at en anmodning om manuel udbetaling er underskrevet af to sagsbehandlere fremfor af en sagsbehandler og en kontorchef, som beskrevet i de interne retningslinjer. Rigsrevisionen anbefalede, at man fremadrettet sikrede at godkendelsesreglerne blev overholdt.

6.18 Rigsrevisionen omtaler i 2011 manglende opfølgning på anbefalinger fra 2008. Det fremgår ikke af Rigsrevisionens revision af statsregnskabet, hvilke punkter der ikke er fulgt op på, men omtalen i 2008 vedrører primært udbetalingskontroller.

6.19 Vi har identificeret lignende manuelle betalinger, som er foretaget uden om det tilskudsadministrative system, hvor det ikke har været muligt at identificere en anmodning om udbetaling. Ved forespørgsel til den nuværende ledelse har vi fået bekræftet, at de ikke er bekendt med eller har underskrevet sådanne anmodninger i perioden fra 2016 til 2018.

- 6.20 Vi har fået oplyst, at anvendelsen af udbetalingsanmodningerne er ophørt i 2013. Dog har det stadig været muligt for økonomifunktionen at lave manuelle udbetalinger på anmodning fra tilskudsadministrationen.
- 6.21 Som omtalt i afsnittet om identificerede kontrolsvagheder, har der ikke været funktionsadskillelse mellem oprettelse af hverken tilskud, udbetalingsanmodninger eller stamdata, hvormed alle sagsbehandlere i princippet har haft mulighed for både at oprette tilskud, indsætte bankkontonummer og foranledige en udbetalingsanmodning. Yderligere bemærker vi, at sagsbehandlerne har haft den primære kontakt til tilskudsmodtager.
- 6.22 På baggrund af vores observationer i 2018 kan vi derfor konstatere at centrale dele af Rigsrevisionens bemærkninger fra 2008 stadig var aktuelle på tidspunktet for vores gennemgang.

Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemninger

- 6.23 Rigsrevisionen har haft bemærkninger til bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemning heraf i årene 2008, 2011, 2013 og 2014. Heraf har der to gange været en konkret omtale af tilskudsadministrationen. Rigsrevision har bemærket, at:
- ”Bogføringen af tilsagn først foretages på udbetalingstidspunktet og at tilsagnet ikke bogføres på tidspunktet for afgivelse, hvor Staten bliver påført en forpligtelse.” (2011, 2013).
 - ”Krav om tilbagebetalinger bliver først bogført på tidspunktet for tilbagebetalingen og at tilbagebetalingen ikke bogføres som et tilgodehavende på tidspunktet for kravet.” (2008, 2011, 2013, 2014).
- 6.24 Det fremgår af Rigsrevisionens notat, at ovenfor omtalte praksis blev ændret i 2014, således at både tilsagn og tilgodehavender blev bogført i overensstemmelse med gældende regler, og Rigsrevisionen lukkede hermed forholdet.
- 6.25 I 2008 bemærkede Rigsrevisionen, at der i strid med den daværende regnskabsinstruks ikke var foretaget månedlige afstemninger mellem det tilskudsadministrative system og Navision. Der blev endvidere identificeret afstemningsdifferencer mellem det tilskudsadministrative system og Navision Stat, som ikke var afklaret. I 2013 gentog Rigsrevisionen kritikken af, at der ikke blev foretaget afstemninger i overensstemmelse med gældende instrukser.
- 6.26 Vi har under vores undersøgelse af tilskudsadministrationens kontrolmiljø, forespurgt en medarbejder til ovenstående forhold. Medarbejderen i tilskudsadministrationen oplyser, at der nu udarbejdes afstemninger på kvartalsbasis.
- 6.27 Vi har ikke identificeret transaktioner, som kan konstateres at være bogført forkert. Vores arbejde omfatter dog ikke en udførlig vurdering af, om man historisk har foretaget kontering samt bogføring i overensstemmelse med statens regler, da dette falder uden for nærværende rapporters formål.
- 6.28 Vi har heller ikke konstateret svagheder i de interne kontroller forbundet med bogføringen, som foretages af Statens Administration.

Risikovurderinger (it-revision)

- 6.29 Rigsrevisionen har haft bemærkninger til risikovurdering i årene 2003, 2004, 2007, 2008, 2012 og 2014. Bemærkningerne har ikke været en konkret påtale til tilskudsadministrationen.

- 6.30 Bemærkninger vedrører samtlige it-systemer hos den ansvarlige myndighed, som havde det overordnede ansvar for, og ikke udelukkende it-systemerne, som anvendes i tilskudsadministrationen. Dermed er der tale om bemærkninger til fx et helt ministerie eller departement. Det er på det foreliggende grundlag derfor ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang eller hvorledes Rigsrevisionens bemærkninger vedrører tilskudsadministrationen.
- 6.31 Det er uden for formålet med vores arbejde at foretage en vurdering af de tidligere ministerier og departementers samlede it-beredskab.

Brugernes adgangsrettigheder

- 6.32 Rigsrevisionen har haft bemærkninger til brugernes adgangsrettigheder i årene 2003, 2004, 2007, 2008, 2012, 2014, 2015 og 2016. Heraf har der været en konkret omtale af tilskudsadministrationen i 2008. Rigsrevision har bemærket, at:
- ”Flere medarbejdere havde administrator adgang eller superbrugerrettigheder i det tilskudsadministrative system” (2008).
 - ”Medarbejdere og eksterne konsulenter benyttede med administratoradgang ikke-personhenførbare konti (upersonlige konti)” (2008).
 - ”Oprettelse og fordelingen af brugerrettigheder i it-systemerne foregik i den daværende Sikringsstyrelses tilskudskontor, hvor flere medarbejdere kunne tildele rettigheder og at der ikke var dokumentation for tildelingen” (2008).
 - ”Der ikke var foretaget en tilstrækkelig gennemgang af loggede hændelser i systemet vedrørende oprettelse, ændring og sletning af visse stamdata for henholdsvis debitorer og kreditorer, og at gennemgangen heraf ikke var dokumenteret” (2008).
 - ”Ministeriet ikke havde sikret at alle logdata kun blev opsamlet og opbevaret ét centralt sted, og at et uforholdsmæssigt stort antal administratorer havde adgang til logdataene (2015)”.
- 6.33 Vi har tilsvarende bemærket manglende systemunderstøttet funktionsadskillelse, herunder at flere medarbejdere har haft privilegerede brugerrettigheder i det tilskudsadministrative system. Yderligere har vi konstateret, at der ikke er foretaget en fyldestgørende periodisk systemmæssig gennemgang af og opfølgning på brugerrettigheder, der har formået at imødegå risikoen for utilsigtet anvendelse af brugerrettighederne.
- 6.34 Vi har desuden konstateret, at medarbejdere med særligt privilegerede rettigheder (superbrugeradgange) i det tilskudsadministrative system har kunnet tildele og fjerne rettigheder, samt at kodeordet til en ikke-personhenførbart bruger (systembruger) har været kendt af flere medarbejdere hos tilskudsadministrationen og tilskudsadministrationens serviceleverandør.
- 6.35 Tilskudsadministrationens ledelse har i denne forbindelse oplyst os, at det i perioden 2015-2018 er en ledelsesbeslutning, hvem der er oprettet som bruger, herunder hvilken rolle de har haft i tilskudssystemet TAS. Kontorchefen har årligt underskrevet og godkendt en liste over brugere med tilhørende roller, dvs. i henholdsvis 2016 og 2017, mens rollerne som følge af sagen om besvigelser i tilskudsadministrationen er ændret og godkendt på ny i 2018.
- 6.36 På baggrund af vores observationer i 2018 kan vi konstatere, at centrale dele af Rigsrevisionens bemærkninger fra 2008 stadig var aktuelle på tidspunktet for vores gennemgang.

Større undersøgelser (designfasen, administrationsfasen og opfølgingsfasen)

- 6.37 Rigsrevisionen har i perioden 2002-2017 foretaget flere forvaltningsrevisioner med det formål at vurdere sparsommeligheden, produktiviteten og effektiviteten på tilskudsområdet. Det fremgår i Rigsrevisionens samlingsnotat, at de havde én bemærkning til designfasen, fire bemærkninger til administrationsfasen og fire bemærkninger til opfølgingsfasen.
- 6.38 Designfasen indeholder formål, lov og hjemmel, mens administrationsfasen indeholder ansøgningsprocessen og den efterfølgende administrative sagsbehandling, herunder tilsyn og evaluering af tilskudsmodtager og regnskabsmæssig håndtering. Opfølgingsfasen er en evaluering af ordningen, hvor det fastlægges, hvilken effekt ordningen har, samt om denne lever op til formålet.
- 6.39 I 2015 foretog Rigsrevisionen er tværministeriel undersøgelse. Her blev der noteret bemærkninger vedrørende designfasen. Rigsrevisionen omtaler mangel på systematik og mangel på gennemsigtighed på tværs af flere ministerier. Dette begrænsede muligheden for, at Folketinget og offentligheden kunne få indsigt i forvaltningen af statslige ansøgningspuljer (2015).
- 6.40 Rigsrevisionen omtaler administrationsfasen i årene 2002, 2006, 2013 og 2015.
- 6.41 I årene 2008, 2013, 2015 og 2017 havde Rigsrevisionen bemærkninger til opfølgingsfasen.
- 6.42 Vores arbejde har ikke omfattet en gennemgang af designfasen, administrationsfasen og opfølgingsfasen, da dette ikke er en del af formålet med undersøgelsen. Vi har derfor ikke identificeret kontrolsvagheder på disse områder.

7 *Formodede besvigelsermetoder*

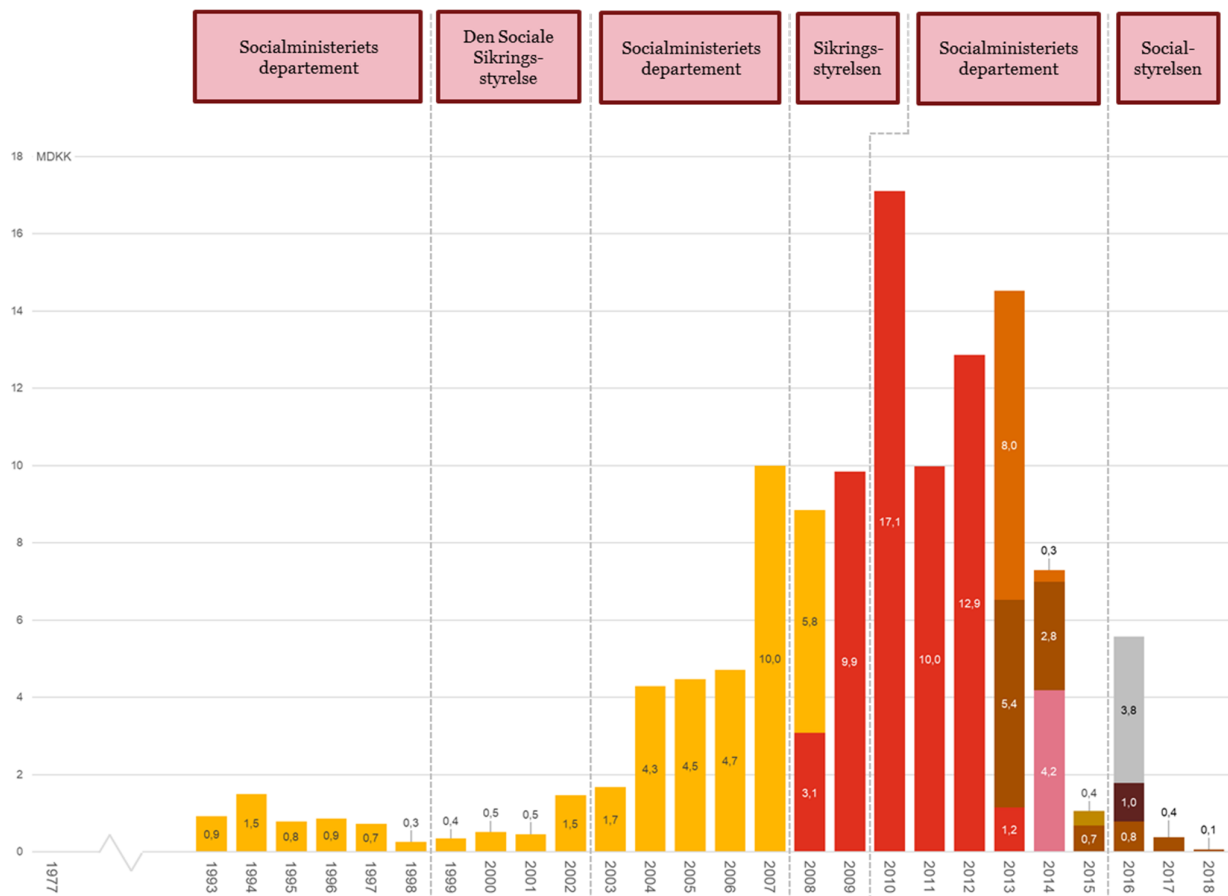
- 7.1 På baggrund af de i kapitel 5 identificerede svagheder indeholder nærværende kapitel de metoder, som BN har anvendt til at sløre overførsler til egne bankkonti. Dette kapitel indledes med en oversigt over de identificerede formodede besvigelsermetoder og deres respektive omfang. Derefter følger en beskrivelse af de formodede anvendte besvigelsermetoder med henblik på at beskrive BN's fremgangsmåder for de identificerede uregelmæssige udbetalinger.
- 7.2 Afsnittet dækker perioden medio 2008 til 2018, da det for den forudgående periode (1993 til medio 2008) ikke har været muligt at fastlægge de formodede anvendte besvigelsermetoder, idet man i denne periode anvendte andre it-systemer i tilskudsadministrationen, hvorfra det ikke har været muligt at genskabe tilstrækkeligt pålidelige data. For perioden før 1993 har vi, jf. kapitel 4, ikke tilstrækkeligt pålideligt kunnet identificere uregelmæssige udbetalinger.

Sammenfatning

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]



[Udeladt]

7.8 Figur 17 har i toppen angivet den organisatoriske placering af tilskudsadministrationen i den givne periode.

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

7.120 Vores observationer er opsummeret i Figur 21 nedenfor:

#	Identificeret kontrolsvaghed	[Udeladt]
1	Manglende funktionsadskillelse i TAS mellem personer med adgang til at rette i stamdata og personer med adgang til at foretage udbetalinger	[Udeladt]
2	Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at foretage udbetalinger og personer, som udfører regnskabskontrol	[Udeladt]
3	Manglende gennemgang af ændringer i stamdata	[Udeladt]*
4	Ledelsesgodkendelse ved tilskudsoprettelse	[Udeladt]
5	Periodisk gennemgang af brugeradgang i it-systemerne	[Udeladt]*
6	Mulighed for at fravælge rykker for afsluttende regnskab	[Udeladt]
7	Verificering af stamdata	[Udeladt]**
8	Behandling af tilbagebetalinger af ubrugte tilskudsmidler	[Udeladt]
9	Ingen gennemgang af tilskud, hvor initierende og godkendende medarbejder er sammenfaldende	[Udeladt]*
10	Forøget budgetramme i forbindelse med tilbagebetalinger i TAS	[Udeladt]
11	Manglende godkendelse af udbetalinger uden om TAS	[Udeladt]
12	Ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i TAS	[Udeladt]
13	Design af udbetalingsfil til økonomifunktionen	[Udeladt]

Figur 21: Identificerede kontrolsvagheder samt anvendelse i forbindelse med uregelmæssige udbetalinger

*) [Udeladt]. Til gengæld ville en effektiv kontrol heraf have forøget opdagelsesrisikoen signifikant.

***) Da der ikke har været implementeret validering af identiteten af tilskudsmodtagere, kan det ikke siges, om en sådan kontrol ville have afdækket uregelmæssige udbetalinger. Dette ville afhænge af, hvorledes kontrollen ville blive implementeret, samt hvem der skulle udføre den. [Udeladt].

8 *Analyse af BN's e-mailkonto og private netværksdrev*

- 8.1 Vores gennemgang af de modtagne data tilhørende BN, herunder indholdet af arbejdsrelateret e-mailkonto og personligt netværksdrev, er sket med henblik på at give en højere grad af sikkerhed for de identificerede formodede besvigelsermetoder, indsamle dokumentation for- og eksemplificere kommunikation mellem BN og medarbejdere i Socialstyrelsen samt identificere og afdække eventuelle ikke tidligere identificerede uregelmæssige udbetalinger til BN's konti.
- 8.2 Nærværende kapitel oplister således de fund vi har identificeret i forbindelse med vores systematiske gennemgang af de modtagne data. Vores observationer i nærværende kapitel er inddelt i underafsnit med direkte reference til underafsnit i kapitel 7, hvor dette har vist sig muligt.

Sammenfatning

[Udeladt]

Analyser og gennemgang af e-mails og dokumenter

- 8.5 De modtagne e-maildata er inden vores gennemgang processeret og indlæst i PwC's analysemiljø, ligesom der er foretaget de-duplikering af objekter, som optræder flere gange i datasættet. Vi har via Statens IT tillige fået genskabt de slettede e-maildata fra backup og karantæneperioden. I alt har vi processeret 7 GB data, bestående af 40.756 objekter, herunder e-mails, vedhæftninger, dokumenter og kalenderbegivenheder.
- 8.6 Dataene er stikprøvevis gennemgået med anvendelse af søgeord og søgekombinationer udarbejdet på baggrund af vores kendskab til sagen. Ud over de anvendte søgeord og søgekombinationer har vi udført en lang række ad hoc-søgninger i dataene. Der henvises til bilag 23 for en komplet liste over de anvendte søgeord og søgekombinationer.
- 8.7 Såfremt vi i forbindelse med vores undersøgelse ved anvendelse af ovenstående søgetermer er stødt på information og/eller dokumentation af åbenlys privat karakter og uden relevans for sagen, har disse ikke været underlagt nærmere gennemgang.
- 8.8 Det skal bemærkes, at de modtagne e-maildata alene omfatter en kopi af BN's e-mailkonto for perioden september 2015 til september 2018, inklusive genskabte e-mails for samme tidsmæssige periode, der tidligere har været slettet. Grundet de eksisterende backup- og

arkiveringsregler og migrering af dataene fra én dataleverandør til en anden, har det ikke været muligt at identificere e-maildata længere tilbage i tid end til september 2015.

- 8.9 Dog har vi i de genskabte e-maildata identificeret enkelte e-mails i BN's e-mailkonto længere tilbage i tiden. I datasættet har vi blandt andet identificeret e-mails fra maj og juni 2012, november 2013, december 2014 samt fra januar og maj 2015. Identificerede e-mails er medtaget, i det omfang de er fundet relevante for undersøgelsen.

Uforbrugte tilsagn

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

[Udeladt]

8.47 De forhold vi har identificeret i forbindelse med vores gennemgang af BN's e-mails og personlige netværksdrev i nærværende kapitel, underbygger de øvrige fund, vi har gjort i rapporten.

9 Ordforklaring/Forkortelser

Ord	Betydning
Administrativ sagsbehandler	<p>Ansvarlig for oprettelse af tilskud i it-systemet TAS samt for at lægge tilskud til udbetaling. Endvidere involveret i sagsopfølgning, sagsafslutning, gennemgang af regnskaber samt råd og vejledning til tilskudsmodtagere.</p> <p>Administrative sagsbehandlere er som udgangspunkt ikke involveret i vurdering af ansøgninger samt tildeling af tilskud på grundlag heraf.</p>
Ansøgningspulje	Puljer, der er opgjort efter specifikke formål, hvortil tilskudsmodtageren kan fremsende sin ansøgning.
Driftstilskud	Tilskud, der er defineret til navngivne tilskudsmodtagere på finansloven.
F2	It-journaliseringssystem anvendt af den danske stat.
Faglig sagsbehandler	Ansvarlig for faglig sagsbehandling og vurdering af ansøgninger, vejledning af ansøgere og tilskudsmodtagere samt faglig opfølgning på tilskud. Tillige ansvarlig for økonomiopfølgning mv.
Fakturasag	Tilskud, hvor afregning over for tilskudsmodtager sker efter faktura fremsendt af modtageren.
Journalnummer	Alternativt udtryk for et projekt.
Navision Stat	Statens regnskabsprogram.
Ordning	Alternativt udtryk for et projekt.
PAS	Forkortelse for ”puljeadministrative system”. It-system, som er anvendt til oprettelse og tildeling af tilskud samt oprettelse af udbetalinger i perioden 1993-2008.
Projekt	Et projekt er en eller flere aktiviteter eller lignende, som en tilskudsmodtager søger om tilskud til afholdelsen af. Et projekt kan støttes fra en ansøgningspulje under en specifik finanslovskonto, hvortil der er afsat tilskudsmidler.
Sagsbehandler	<p>Socialstyrelsen opererer med to typer sagsbehandlere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faglige sagsbehandlere • Administrative sagsbehandlere. <p>Der henvises til ordforklaring for disse for yderligere. Hvor intet andet er angivet, dækker udtrykket ”sagsbehandler” over administrative sagsbehandlere.</p>
SCR	Statens Centrale Regnskabssystem.
SKM	Forkortelse for Skatteministeriet.
Superbruger	Person med adgang til it-systemet TAS. Adgangen tillader vedkommende at foretage alle ændringer og godkendelser i systemet alene. Dette inkluderer også tildeling og ændring af roller i it-systemet.
Statens Administration	Styrelse under Finansministeriet med ansvar for løn- og regnskabsadministration samt eksekvering af ind- og udbetalinger i statens bank på vegne af andre statslige organisationer, herunder også Socialstyrelsen.

TAS	Forkortelse for "tilskudsadministrative system". It-system, som er anvendt til oprettelse og administration af udbetalinger i perioden 2008-2018.
Tilskudsadministration	<p>Kontor i Socialstyrelsen, som har ansvaret for tildeling og udmøntning af tilskud samt efterfølgende administration af tilskud.</p> <p>Tilskudsadministrationen består af to afdelinger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faglig afdeling, som besættes af faglige sagsbehandlere • Administrativ afdeling, som besættes af administrative sagsbehandlere. <p>Der henvises til henholdsvis faglig sagsbehandler og administrativ sagsbehandler for yderligere definition heraf.</p>
Tilskudsansøgning (tilskudstype)	Består af alternative tilskudstyper, navnlig "løse ansøgninger" samt "tilskudsfinansieret aktivitet".
Udbetalingsblanket	Blanket der udsendes til tilskudsmodtagere hvorpå modtageren påfører bankkontonummer samt oplysninger om revisor. Skal herefter returneres til tilskudsadministrationen.

