



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

April 2023
– 16/2022

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Ministeriernes administration af betalingskort i perioden 2015-2022

16/2022

Beretning om

ministeriernes administration af betalingskort i perioden 2015-2022

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2023.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-807-8
ISBN online 978-87-7434-808-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om ministeriernes administration af betalingskort i perioden 2015-2022

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om ministre og ansatte i ministerierne, som har haft et betalingskort i perioden 2015-2022, har brugt betalingskortet i overensstemmelse med reglerne.

Ministre og ansatte i ministerier kan få et betalingskort, hvis de har et arbejdsbetinget behov for det. Der er en række regler for brug af betalingskort i staten, som både ministre og ansatte skal følge. Reglerne fremgår af bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. og i cirkulære om anvendelse af betalingskort. Det fremgår bl.a., at institutionen skal udstede en bemyndigelseserklæring sammen med betalingskortet, hvori det skal angives, hvad kortholderen må bruge betalingskortet til. Statsministeriets vejledning om ministerens udgifter blev opdateret den 7. december 2022, bl.a. med en tilføjelse om, at der generelt ikke bør tildeles betalingskort til ministre.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 12 ud af 20 ministerier i perioden 2015-2022 ikke har tildelt betalingskort til ministre. Der har i perioden årligt været udstedt i gennemsnit ca. 20.000 betalingskort til ansatte i ministerierne. Udstedelsen af betalingskort er typisk begrundet i rejseaktivitet. Udenrigsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Erhvervsministeriet har tildelt flest betalingskort i forhold til antal ansatte.

Statsrevisorerne konstaterer, at ministerierne generelt har administreret betalingskort for ministre og ansatte i overensstemmelse med reglerne i perioden 2015-2022.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at ministerierne ikke altid instruerer ministre og ansatte i korrekt brug af betalingskort.

Statsrevisorerne

24. april 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne finder det ikke helt tilfredsstillende, at Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets og Transportministeriets praksis for ansattes brug af betalingskort til mindre private udgifter i forbindelse med tjenesterejser ikke lever op til kravene i betalingskortcirkulæret. Men Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at ministerierne vil ændre praksis, så efterlevelsen af kravene i betalingskortcirkulæret kan kontrolleres.

Statsrevisorerne har hæftet sig ved følgende undersøgelsesresultater:

- 18 af de 81 ministre, der har været i undersøgelsesperioden, har haft et betalingskort. Det svarer til ca. 22 % af ministrene.
- Ministrene har brugt deres betalingskort i overensstemmelse med reglerne i 363 ud af de i alt 392 betalingskorttransaktioner, svarende til ca. 93 % af de transaktioner, som indgår i den undersøgte periode. De 29 betalingskorttransaktioner, som ikke var i overensstemmelse med reglerne, vedrører et samlet beløb på godt 19.000 kr.
- 320 af de 368 betalingskorttransaktioner, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve af ansattes betalingskorttransaktioner, er i overensstemmelse med reglerne. Det svarer til ca. 87 % af betalingskorttransaktionerne for de ansatte i ministerierne.
- Der foreligger ikke en bemyndigelseserklæring for 7 af de 18 ministre, der har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden. Det svarer til ca. 39 % af ministrene.
- Der foreligger ikke en bemyndigelseserklæring for 23 af de 363 ansatte, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve. Det svarer til ca. 6 % af de ansatte i stikprøven.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Kortlægning af udbredelsen af betalingskort i staten	10
2.1. Udbredelsen af betalingskort i staten	10
2.2. Begrundelser for tildeling af betalingskort til ministre	14
3. Brug af betalingskort i staten	16
3.1. Ministres brug af betalingskort	16
3.2. Ansattes brug af betalingskort	18
3.3. Bemyndigelseserklæringer	21
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	24
Bilag 2. Metodisk tilgang	25
Bilag 3. Ordliste	33

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører alle ministerier.

I undersøgelsesperioden 28. juni 2015 - 5. oktober 2022 har der været følgende ministre:

Regeringen Venstre: 28. juni 2015 - 28. november 2016

Lars Løkke Rasmussen (V): statsminister; Claus Hjort Frederiksen (V): finansminister; Kristian Jensen (V): udenrigsminister; Bertel Haarder (V): kulturminister og kirkeminister; Ulla Tørnæs (V): uddannelses- og forskningsminister (fra 29.02.2016); Hans Christian Schmidt (V): transport- og bygningsminister; Eva Kjer Hansen (V): miljø- og fødevarerminister (til 29.02.2016); Troels Lund Poulsen (V): erhvervs- og vækstminister; Inger Støjberg (V): udlændinge-, integrations- og boligminister; Karen Ellemann (V): social- og indenrigsminister; Søren Pind (V): justitsminister; Peter Christensen (V): forsvarsminister og minister for nordisk samarbejde (fra 30.09.2015); Lars Christian Lilleholt (V): energi-, forsynings- og klimaminister; Ellen Trane Nørby (V): minister for børn, undervisning og ligestilling; Sophie Løhde (V): sundheds- og ældreminister; Karsten Lauritzen (V): skatteminister; Esben Lunde Larsen (V): uddannelses- og forskningsminister (til 29.02.2016); Esben Lunde Larsen (V): miljø- og fødevarerminister (fra 29.02.2016); Carl Holst (V): forsvarsminister og minister for nordisk samarbejde (til 30.09.2015); Jørn Neergaard Larsen: beskæftigelsesminister.

Regeringen Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti: 28. november 2016 - 27. juni 2019

Lars Løkke Rasmussen (V): statsminister; Anders Samuelsen (I): udenrigsminister; Søren Pape Poulsen (C): justitsminister; Kristian Jensen (V): finansminister; Claus Hjort Frederiksen (V): forsvarsminister; Brian Mikkelsen (C): erhvervsminister (til 21.06.2018); Rasmus Jarlov (C): erhvervsminister (fra 21.06.2018); Simon Emil Ammitzbøll (I): økonomi- og indenrigsminister; Ulla Tørnæs (V): minister for udviklingssamarbejde; Troels Lund Poulsen (V): beskæftigelsesminister; Eva Kjer Hansen (V): minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde (fra 02.05.2018); Inger Støjberg (V): udlændinge- og integrationsminister; Karen Ellemann (V): minister for ligestilling og minister for nordisk samarbejde (til 07.08.2017) og minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde (fra 07.08.2017 til 02.05.2018); Søren Pind (V): uddannelses- og forskningsminister (til 02.05.2018); Lars Christian Lilleholt (V): energi-, forsynings- og klimaminister; Ellen Trane Nørby (V): sundhedsminister; Sophie Løhde (V): minister for offentlig innovation; Karsten Lauritzen (V): skatteminister; Esben Lunde Larsen (V): miljø- og fødevarerminister (til 02.05.2018); Mai Mercado (C): børne- og socialminister; Merete Riisager (I): undervisningsminister; Mette Bock (I): kulturminister og kirkeminister; Ole Birk Olesen (I): transport-, bygnings- og boligminister; Thyra Frank (I): ældreminister; Jakob Ellemann-Jensen (V): miljø- og fødevarerminister (fra 02.05.2018); Tommy Ahlers (V): uddannelses- og forskningsminister (fra 02.05.2018).

Regeringen Socialdemokratiet: 27. juni 2019 - 5. oktober 2022 (valgudskrivelse)

Mette Frederiksen (S): statsminister; Nicolai Wammen (S): finansminister; Jeppe Kofod (S): udenrigsminister; Nick Hækkerup (S): justitsminister (til 02.05.2022); Astrid Krag (S): social- og indenrigsminister (til 21.01.2021) og social- og ældreminister (fra 21.01.2021); Morten Bødskov (S): skatteminister (til 04.02.2022) og forsvarsminister (fra 04.02.2022); Dan Jørgensen (S): klima-, energi- og forsyningsminister; Mogens Jensen (S): minister for fødevarer, fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde (til 19.11.2020); Magnus Heunicke (S): sundheds- og ældreminister (til 21.01.2021) og sundhedsminister (fra 21.01.2021); Benny Engelbrecht (S): transportminister (til 04.02.2022); Rasmus Prehn (S): minister for udviklingssamarbejde (til 19.11.2020) og minister for fødevarer, landbrug og fiskeri (fra 19.11.2020); Pernille Rosenkrantz-Theil (S): børne- og undervisningsminister; Trine Bramsen (S): forsvarsminister (til 04.02.2022) og transportminister og minister for ligestilling (fra 04.02.2022); Ane Halsboe-Jørgensen (S): uddannelses- og forskningsminister (til 16.08.2021) og kulturminister og kirkeminister (fra 16.08.2021); Jesper Petersen (S): uddannelses- og forskningsminister (fra 16.08.2021); Simon Kollerup (S): erhvervsminister; Mattias Tesfaye (S): udlændinge- og integrationsminister (til 02.05.2022) og justitsminister (fra 02.05.2022); Peter Hummelgaard (S): beskæftigelsesminister (fra 27.06.2019) og tillige minister for ligestilling (fra 19.11.2020 til 04.02.2022); Kaare Dybvad Bek (S): boligminister (til 21.01.2021) og indenrigs- og boligminister (fra 21.01.2021 til 02.05.2022) og udlændinge- og integrationsminister (fra 02.05.2022); Lea Wermelin (S): miljøminister; Joy Mogensen (S): kulturminister og kirkeminister (til 16.08.2021); Flemming Møller Mortensen (S): minister for udviklingssamarbejde og minister for nordisk samarbejde (fra 19.11.2020); Jeppe Bruus (S): skatteminister (fra 04.02.2022); Christian Rabjerg Madsen (S): indenrigs- og boligminister (fra 02.05.2022).

Beretningen har i udkast været forelagt alle ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om ministeriernes administration af ministres og ansattes brug af betalingskort i perioden 2015-2022.

Ministre samt chefer og medarbejdere i ministerier (herefter benævnt ansatte) kan få et betalingskort, hvis de har et arbejdsbetinget behov for det. Et arbejdsbetinget behov kan fx være, at en minister eller en ansat rejser meget og derfor har udgifter, som mest praktisk afregnes med et betalingskort. Der er imidlertid en række regler for brug af betalingskort i staten, som både ministre og ansatte skal følge.

2. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i september 2022 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1. Udgangspunktet for undersøgelsen er de gældende regler på området.

3. Statsrevisorernes anmodning retter sig mod ministre og ansattes brug af betalingskort. De gældende regler på området retter sig imidlertid mod ministeriernes administration af betalingskort. Rigsrevisionen vil derfor vurdere ministeriernes administration i tilknytning til ministres og ansattes brug af betalingskort.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministre og ansatte i ministerierne, som har haft et betalingskort i perioden 2015-2022, har brugt betalingskortet i overensstemmelse med reglerne.



Hovedkonklusion

Ministerierne har generelt administreret betalingskort for ministre og ansatte i overensstemmelse med reglerne i perioden 2015-2022. Rigsrevisionen finder det imidlertid ikke helt tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Transportministeriet ikke har sikret, at der foreligger dokumentation for private mindre udgifter i forbindelse med tjenesterejser. Konsekvensen er, at ministerierne ikke kan kontrollere, om udgifterne holder sig inden for det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret.

Ministerierne administrerer generelt betalingskort efter reglerne

Undersøgelsen viser, at ministre har brugt deres betalingskort i overensstemmelse med reglerne i 363 ud af 392 betalingskorttransaktioner, svarende til ca. 93 % af transaktionerne. Undersøgelsen viser videre, at 320 af de 368 betalingskorttransaktioner, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve af ansattes betalingskorttransaktioner, er i overensstemmelse med reglerne. Det svarer til ca. 87 % af betalingskorttransaktionerne for de ansatte i ministerierne.

De fejlbehæftede betalingskorttransaktioner lever enten ikke op til kravene til dokumentation og/eller holder sig ikke inden for det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret og af den enkeltes bemyndigelseserklæring.

Ministerierne sikrer ikke altid, at ministre og ansatte ved, hvordan betalingskortet bruges korrekt

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at ministerierne ikke altid sikrer, at ministre og ansatte ved, hvordan deres betalingskort bruges korrekt. Dermed kan ministre og ansatte eventuelt uforvarende bruge betalingskortet i strid med reglerne.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Transportministeriet har en praksis, hvor der ikke stilles krav om, at ansatte vedlægger dokumentation, hvis betalingskortet bruges til betaling for private mindre udgifter i forbindelse med tjenesterejser, hvor de ansatte i forbindelse med rejseafregningen selv betaler udgiften. Ministerierne kan således ikke kontrollere, om udgifterne holder sig inden for det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret. Alle 3 ministerier har oplyst, at de vil tage Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning.

Undersøgelsen viser desuden, at der ikke foreligger en bemyndigelseserklæring for 7 af de 18 ministre, der har haft betalingskort i undersøgelsesperioden. Det svarer til ca. 39 % af ministre. Der foreligger ligeledes ikke en bemyndigelseserklæring for 23 af de 363 ansatte, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve. Det svarer til ca. 6 % af de ansatte i stikprøven. Undersøgelsen viser i øvrigt, at en del af de udstedte bemyndigelseserklæringer ikke indeholder en nærmere afgrænsning af, hvad det enkelte betalingskort må bruges til. Rigsrevisionen har bl.a. set eksempler på bemyndigelseserklæringer, der gengiver hele det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne ved udstedelse af bemyndigelseserklæringer bør tage udgangspunkt i ministrenes eller de ansattes arbejdsopgaver og angive, hvad betalingskortet må bruges til. Bemyndigelsen skal begrænses til formål, som er relevante for ministeren eller den ansatte. Ministre og ansatte kan kun forventes at orientere sig i deres bemyndigelseserklæring, men ikke i det bagvedliggende regelgrundlag, fx betalingskortcirkulæret eller ministeriets regnskabsinstrukser.

Ca. hver fjerde minister og op til hver tredje ansat har haft et betalingskort

Udlevering af betalingskort til ministre bliver typisk begrundet med rejseaktivitet, hvor ministeren ikke følges med en ansat, som fx kan forestå betaling af taxi og færge for ministeren. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i højere grad end andre ministerier har tildelt betalingskort til deres ministre. Der er 12 ministerier, som ikke har tildelt betalingskort til ministre i undersøgelsesperioden.

Der har i gennemsnit været ca. 20.000 betalingskort blandt ansatte i ministerierne årligt. Udenrigsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Erhvervsministeriet har tildelt flest betalingskort i forhold til antal ansatte.

1.2. Baggrund

5. Når en minister eller en ansat får et betalingskort, kan vedkommende disponere alene på ministeriets vegne, dvs. uden de funktionsadskillelser og kontroller, der normalt indgår før et køb. Departementer og underliggende virksomheder (herefter benævnt institutioner) skal derfor altid vurdere omkostninger og risici ved brug af betalingskortet i forhold til en ministers eller en ansats konkrete behov. Det er således op til den enkelte institution at afgøre, hvem der skal have et betalingskort.

Regler for brug af betalingskort

6. De overordnede regler for brug af betalingskort er angivet i bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. (herefter regnskabsbekendtgørelsen) og i cirkulære om anvendelse af betalingskort (herefter betalingskortcirkulæret).

Det fremgår af regnskabsbekendtgørelsens § 30, at det er Finansministeriet, der fastsætter reglerne for brug af betalingskort, og at brug af betalingskort kun kan ske i henhold til disse regler. Det fremgår desuden af bekendtgørelsen, at brugen af betalingskort skal beskrives i den pågældende institutions regnskabsinstruks.

Finansministeriet har fastsat reglerne for brug af betalingskort i betalingskortcirkulæret, som gælder for alle ministerier. Finansministeriet har desuden udarbejdet "Vejledning om betalingskort i staten", der beskriver, hvilke overvejelser der skal gøres i forbindelse med tildeling af betalingskort.

Betalingskortcirkulæret

7. Betalingskortcirkulæret omfatter betalingskort, der er udstedt til statslige institutioner til brug for enten en bestemt person eller for institutionen som sådan.

Betalingskortcirkulæret beskriver bl.a., hvad betalingskort må bruges til, og kriterierne for tildeling af betalingskort, fx at der skal foreligge et arbejdsbetinget behov for et betalingskort, og at der skal udstedes en bemyndigelseserklæring sammen med betalingskortet.

Rigsrevisionen har – jf. betalingskortcirkulærets § 1 – lagt til grund, at cirkulæret gælder for alle betalingskort i staten og dermed også gælder for alle personer, som har fået tildelt et betalingskort af en statslig institution, uanset om kortholderen er minister eller ansat. Rigsrevisionen har i øvrigt noteret sig, at ingen ministerier har haft kommentarer til denne fortolkning af betalingskortcirkulæret i forbindelse med høringsen af beretningsudkastet.

Regnskabsføring af betalingskorttransaktioner

8. Betalingskorttransaktioner skal bogføres, kontrolleres og godkendes efter statens almindelige regnskabsregler. Institutionerne skal således sikre, at de har adgang til oplysninger om transaktionen, hver gang et betalingskort er brugt. Det kan fx ske via indlæste transaktionsfiler i de rejse- og udlægssystemer, som institutionerne anvender (fx RejsUd).

Det følger af regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 2, at *"enhver regnskabsmæssig registrering skal dokumenteres ved bilag"*. Det fremgår videre, at *"bilag skal oplyse, hvad der er nødvendigt for at identificere kontrolsporet (dvs. dokumentere registreringernes rigtighed), herunder tydeligt angive transaktionsdato og beløb"*. Både ministre og ansatte skal derfor vedlægge bilag, der skal bruges ved den regnskabsmæssige registrering.

Anvendelsesområde for betalingskort og bemyndigelseserklæringer

9. Betalingskortcirkulæret angiver anvendelsesområdet for betalingskort, dvs. hvad et betalingskort må bruges til. Det fremgår desuden af cirkulæret, at institutionen skal udstede en bemyndigelseserklæring sammen med betalingskortet, og at erklæringen klart skal angive, hvad kortholderen må bruge betalingskortet til, og inden for hvilke økonomiske rammer betalingskortet må bruges. En økonomisk ramme kan fx være et månedligt kreditmaksimum. Bemyndigelseserklæringen skal underskrives af kortholderen og af institutionen.

10. Figur 1 viser anvendelsesområdet for betalingskort, jf. betalingskortcirkulærets § 4 og uddybningen i "Vejledning om betalingskort i staten". Her fremgår det, at den bemyndigede (kortholderen) bl.a. kan bruge et betalingskort til daglige mindre indkøb (fx fornødenheder til møder, receptioner o.l.). Et betalingskort kan i særlige tilfælde bruges til køb på internettet eller til øvrige indkøb, hvis det vurderes økonomisk fordelagtigt for institutionen. Herudover kan et betalingskort bruges til at afholde visse udgifter på en tjenesterejse. Fx kan en minister eller en ansat bruge betalingskortet til at betale for hotel og måltider. Et betalingskort kan ligeledes bruges til tjenestemæssig taxikørsel eller til betaling af benzin o.l. i forbindelse med tjenestekørsel i de transportmidler, som institutionen ejer. Endelig kan et betalingskort bruges til at hæve valuta, hvis der er tale om en tjenesterejse i udlandet.

Rejseafregning









Hvis en minister eller en ansat har haft et udlæg eller har været på tjenesterejse, skal vedkommende efterfølgende afregne med institutionen.

RejsUd

RejsUd er et fællesstatsligt system, der understøtter ansattes rejseafregning og udlægshåndtering forud for aflevering til Navision Stat. I RejsUd kan ministre og ansatte i statslige og selvejende institutioner bl.a. oprette rejseafregninger og importere udgifter, som er betalt med institutionens kreditkort.

Størstedelen af ministerierne anvender RejsUd, mens enkelte ministerier har fået dispensation af Økonomistyrelsen til at anvende egne systemer. Det gælder fx Forsvarsministeriet og Skatteministeriet.

Figur 1
Anvendelsesområdet for betalingskort

ANVENDELSESOMRÅDET FOR BETALINGSKORT			
<p>Mindre indkøb § 4, stk. 1, nr. 1</p>  <p>Daglige mindre indkøb i form af småting, som institutionen har brug for her og nu (fx fornødenheder til møder, receptioner o.l.), hvor institutionen ikke kan få en elektronisk faktura.</p>	<p>Køb på internettet § 4, stk. 1, nr. 2</p>  <p>Køb med betalingskort på internettet kan foretages, hvis varen udelukkende kan skaffes på internettet, eller hvis prisen er væsentligt lavere på internettet end hos en traditionel forhandler.</p>	<p>Øvrige særskilt begrundede mindre indkøb § 4, stk. 1, nr. 3</p>  <p>Institutionen kan bruge betalingskort til øvrige formål, hvis institutionen finder det økonomisk fordelagtigt. Institutionen skal anføre og begrunde eventuelle øvrige anvendelsesområder i sin regnskabsinstruks, og områderne skal fremgå af den ansattes bemyndigelseserklæring.</p>	<p>Udgifter under tjenesterejser § 4, stk. 1, nr. 4</p>  <p>Institutionen kan bruge betalingskort på ansattes tjenesterejser til afholdelse af udgifter, der kan godtgøres i henhold til cirkulære om tjenesterejseaftalen.</p>
<p>Private mindre udgifter under tjenesterejser § 4, stk. 1, nr. 5</p>  <p>Ansatte kan i begrænset omfang betale private mindre udgifter i forbindelse med tjenesterejser eller ophold herunder. Der er tale om en praktisk begrundet, men begrænset adgang til at betale fx en kop kaffe eller en avis. Den ansatte skal selv betale for de private udgifter i forbindelse med rejseafregningen.</p>	<p>Tjenestemæssig taxikørsel § 4, stk. 1, nr. 6</p>  <p>Betalingskort kan anvendes til betaling af tjenestemæssig taxikørsel.</p>	<p>Benzin o.l. i forbindelse med tjenestekørsel § 4, stk. 1, nr. 7</p>  <p>Betalingskort kan bruges til betaling af benzin o.l. i forbindelse med tjenestekørsel. Anvendelse til dette formål kan kun ske ved anvendelse af institutionens transportmidler, og institutionen må ikke udbetale transportgodtgørelse i forbindelse med tjenestekørslen.</p>	<p>Kontanthævning § 4, stk. 2 og stk. 3</p>  <p>Betalingskort må som udgangspunkt ikke bruges til at hæve kontanter i Danmark. Dog kan det tillades, at ansatte i forbindelse med tjenesterejser til udlandet hæver valuta (herunder i lufthavne i Danmark umiddelbart forud for afrejsen).</p>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af betalingskortcirkulæret og "Vejledning om betalingskort i staten" (Finansministeriet, 2020).

11. Det er i princippet et direkte træk på statskassen, når der bruges et betalingskort, som er tildelt af en statslig institution. Betalingskortet må derfor som udgangspunkt kun bruges til tjenstlige udgifter. Betalingskortcirkulæret udvider området for brugen, idet kortholderen kan bruge betalingskortet til private mindre udgifter i forbindelse med en tjenesterejse. Udgiften betales af ministeren eller af den ansatte ved rejseafregningen. Det fremgår af cirkulæret, at udvidelsen er begrundet i praktiske årsager. Udvidelsen er en undtagelse fra hovedreglen.

Tjenstlige udgifter er udgifter, der vedrører ministeriets formål og opgaver. Ministre er ikke altid underlagt de samme regler som ansatte. Ministre har en lang række forskelligartede opgaver og hensyn at varetage ud over administrative opgaver og kontakt med underordnede eller sideordnede myndigheder. Ministre skal bl.a. varetage relationer til andre politikere, forhandlingsparter, organisationer mfl. og offentligheden i bred forstand. Disse opgaver kan medføre udgifter til repræsentation, fx køb af gaver med repræsentative formål og bispisning på restaurant i forbindelse med repræsentative møder, dvs. udgifter, som mange ansatte ikke umiddelbart har.

12. Der findes kun ganske få særregler om udgifter til repræsentation. Det gælder som altid, at der ikke må afholdes udgifter, som ikke kan henføres til ministeriets virksomhed eller for ministres vedkommende til deres funktion som minister. Derudover indeholder regnskabsreglerne enkelte anvisninger på kontering.

Statsministeriet udarbejdede "Vejledning om ministerens udgifter" i 2008. Vejledningen skal hjælpe med at sikre, at der kun bliver afholdt udgifter, som kan henføres til ministeriets virksomhed eller til ministerens funktion som minister. Vejledningen beskriver bl.a., hvornår der kan afholdes udgifter til gaver, hvad der kendetegner henholdsvis et repræsentativt møde og et privat møde, og hvornår en minister kan benytte en taxi i stedet for sin ministerbil. Vejledningen skal således understøtte en ensartet praksis i ministerierne for håndtering af ministrenes udgifter.

Vejledningen blev opdateret i 2019 og er senest opdateret den 7. december 2022 med en tilføjelse om, at ministersekretariatet typisk vil stå for bestilling og eventuelt indkøb af gaver og mødeforplejning, og at der generelt *ikke* bør tildeles betalingskort til ministre.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

13. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministre og ansatte i ministerierne, som har haft et betalingskort i perioden 2015-2022, har brugt betalingskortet i overensstemmelse med reglerne.

Vi lægger til grund for undersøgelsen, at ministre og ansatte kun må bruge betalingskortet tjenstligt og inden for det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret (jf. figur 1), og inden for de rammer, som er fastsat i bemyndigelseserklæringen, der er udstedt sammen med betalingskortet.

Vi lægger endvidere til grund, at registreringer af betalingskorttransaktionerne inkl. bilag (dvs. den samlede regnskabsdokumentation) skal være i overensstemmelse med de krav til dokumentation, der fremgår af regnskabsbekendtgørelsens § 27. For bilag vedrørende repræsentative møder og regeringsinterne møder gælder, at bilagene skal indeholde oplysninger om deltagere eller om antal og deltagerkreds (fx folketingsmedlemmer, ministre, formænd og direktører). Det vil sige, at bilagene skal oplyse, hvad der er nødvendigt for at identificere kontrolsporet. Denne praksis er nødvendig for at kunne afgøre og dokumentere, om udgifterne er begrundet i ministeriets formål eller for ministres vedkommende i ministerens funktion som minister.

14. Ud over at besvare formålet med undersøgelsen kortlægger vi andelen af betalingskort blandt ministre og ansatte i ministerierne, herunder begrundelserne for, at ministre får tildelt et betalingskort. Endelig præsenterer vi konkrete eksempler på ministres brug af betalingskort.

Metode

15. Undersøgelsen bygger på Rigsrevisionens egen gennemgang af data om betalingskort i ministerierne. Data omfatter oplysninger om betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag. Bilag dækker i denne undersøgelse over den samlede regnskabsdokumentation.

SEB Kort Bank, Danmark (SEB)

SEB er et betalingskortselskab, som tilbyder betalingsløsninger og kreditkort. Finansministeriet har indgået en kontrakt med SEB om levering af kreditkort i staten. Det er muligt at se alle indkøb, som er foretaget med en institutionskreditkort via data fra SEB.

Statens BI - ISOLA

Statens BI - ISOLA er Økonomistyrelsens fællesstatslige Business Intelligence-løsning. ISOLA anvendes bl.a. til at understøtte lokale analyser af løn- og ansættelsesforhold i og for ministerier og statslige institutioner.

I *kapitel 2* kortlægger vi udbredelsen af betalingskort i staten og sammenholder antallet af betalingskort for ministre med antallet af ministre i undersøgelsesperioden. Vi sammenholder også antallet af betalingskort i ministerierne i de enkelte år med antallet af ansættelser i ministerierne. Oversigten over antallet af betalingskort er leveret af SEB Kort Bank, Danmark (herefter SEB), som i henhold til en kontrakt med Finansministeriet varetager den daglige drift og support af betalingskort. Vi har trukket antallet af ansættelser i ministerierne via Statens BI - ISOLA, og i enkelte tilfælde har vi suppleret dataene med oplysninger fra ministerierne.

I *kapitel 3* gennemgår vi ministres og ansattes betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag i undersøgelsesperioden. Det gør vi for at vurdere, om transaktionerne er i overensstemmelse med reglerne i betalingskortcirkulæret, den enkeltes bemyndigelseserklæring og kravene til dokumentation i regnskabsbekendtgørelsen. Konkret har vi undersøgt, om de udtagne betalingskorttransaktioner lever op til følgende kriterier:

- Der er bilag for betalingskorttransaktionerne, herunder tilstrækkelig dokumentation for udgifter, der afregnes som private udgifter, så det kan afgøres, om udgifterne ligger inden for reglerne i betalingskortcirkulæret.
- Bilagene (den samlede regnskabsdokumentation) oplyser, hvad der er nødvendigt for at identificere kontrolsporet, herunder transaktionsdato og beløb.
- Bilagene (den samlede regnskabsdokumentation) indeholder tilstrækkelige oplysninger til at gøre det muligt at vurdere, om udgifterne er tjenstlige.

Listen over betalingskorttransaktioner er leveret af SEB. Vi har indhentet bilag for betalingskorttransaktionerne via det fællesstatslige system RejsUd, som størstedelen af ministerierne anvender. Vi har for de ministerier, der anvender andre systemer end RejsUd, modtaget data om betalingskorttransaktioner og bilag direkte fra ministerierne.

16. For de *ministre*, der har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden, har vi gennemgået alle betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag. Det drejer sig om 392 betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag.

For gruppen af *ansatte* udgør antallet af betalingskorttransaktioner ca. 1,5 mio. i undersøgelsesperioden. Vi har derfor udtaget en proportional stratificeret stikprøve af betalingskorttransaktioner på tværs af ministerier. Stikprøven er repræsentativ, hvilket gør, at vi kan generalisere vores konklusioner til den samlede mængde af betalingskorttransaktioner for ansatte. Stikprøven udgør 368 betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

18. Undersøgelsen omfatter alle ministre og ansatte i ministerierne, der har haft betalingskort i perioden 2015-2022. Ministerier dækker i denne undersøgelse over regnskabsførende institutioner med driftsbevilling og udvalgte regnskabsførende institutioner med bevillingstypen statsvirksomhed på finansloven.

19. Undersøgelsen dækker perioden 28. juni 2015 - 5. oktober 2022. Periodeafgrænsningen medfører, at der indgår 3 regeringsperioder:

- regeringen Venstre: 28. juni 2015 - 28. november 2016
- regeringen Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti: 28. november 2016 - 27. juni 2019
- regeringen Socialdemokratiet: 27. juni 2019 - 5. oktober 2022 (valgudskrivelse).

20. Undersøgelsen omfatter betalingskort, som er udstedt af SEB. Der er 3 typer af betalingskort:

- fysiske betalingskort
- indkøbskonti (virtuelle betalingskort)
- rejsekonti (virtuelle betalingskort).

Indkøbskonti og rejsekonti er virtuelle betalingskort, som er udstedt til brug for institutionen som sådan, jf. formuleringen i betalingskortcirkulærets § 1. Brugen af disse betalingskort kan derfor ikke nødvendigvis kobles til en minister eller til en ansat. Undersøgelsen omfatter derfor kun fysiske betalingskort, dvs. betalingskort, som er tildelt ministre eller ansatte.

Der findes forskellige varianter af fysiske betalingskort. Undersøgelsen omfatter de fysiske kreditkort fra SEB, som udgør størstedelen af betalingskortene i staten. Vi afgrænser os fra at undersøge de fysiske debetkort, som omfattes af Finansministeriets kontrakt med Danske Bank, da antallet af debetkort er begrænset. I 2022 var der ca. 70 debetkort i staten, mens der var ca. 25.000 kreditkort fra SEB.

Benzinkort og andre betalingskort med begrænset brug til køb af fx benzin, diesel m.m. indgår ikke i undersøgelsen, da disse kort kun kan bruges til specifikke formål.

21. Undersøgelsen centrerer sig om, hvorvidt betalingskorttransaktionerne er i overensstemmelse med reglerne. Vi afgrænser os derfor fra at undersøge selve godkendelsen af transaktionen (fx om en godkender har været bemyndiget til at godkende), ligesom vi afgrænser os fra at undersøge, om ministeriernes kontroller af betalingskorttransaktionerne har været tilstrækkelige mv.

22. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Kortlægning af udbredelsen af betalingskort i staten

23. Dette kapitel handler om udbredelsen af betalingskort i staten i perioden 2015-2022.

2.1. Udbredelsen af betalingskort i staten

24. For at kortlægge udbredelsen af betalingskort i perioden 2015-2022 har vi sammenholdt antallet af betalingskort med antallet af henholdsvis ministre og ansatte i de enkelte ministerier.

25. Undersøgelsen viser:

- at ca. hver fjerde minister og op til hver tredje ansat har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden
- at det særligt er Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, som har tildelt betalingskort til deres ministre. 12 ministerier har ikke tildelt betalingskort til deres respektive ministre i undersøgelsesperioden
- at Udenrigsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Erhvervsministeriet har tildelt flest betalingskort til deres ansatte i forhold til antal ansatte.

Udbredelse af betalingskort blandt ministre

26. Der har været 81 ministre i undersøgelsesperioden, og 18 af ministrene har haft et betalingskort. Det svarer til knap en fjerdedel. De 18 ministre er fordelt på 3 regeringsperioder og 15 personer. 3 personer har således haft betalingskort som ministre flere gange. Følgende ministre har haft et betalingskort:

Venstre: 28. juni 2015 - 28. november 2016

- Bertel Haarder (V): kulturminister og kirkeminister
- Ellen Trane Nørby (V): minister for børn, undervisning og ligestilling
- Eva Kjer Hansen (V): miljø- og fødevarerminister
- Kristian Jensen (V): udenrigsminister
- Peter Christensen (V): forsvarsminister og minister for nordisk samarbejde.

Ministre

Begrebet minister dækker i denne undersøgelse over ministerposter og ikke personer. En og samme person kan således have bestredet forskellige ministerposter i undersøgelsesperioden.

Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti: 28. november 2016 - 27. juni 2019

- Anders Samuelsen (LA): udenrigsminister
- Claus Hjort Frederiksen (V): forsvarsminister
- Ellen Trane Nørby (V): sundhedsminister
- Karen Ellemann (V): minister for ligestilling og nordisk samarbejde
- Eva Kjer Hansen (V): minister for fiskeri, ligestilling og nordisk samarbejde
- Mette Bock (LA): kulturminister og kirkeminister
- Søren Pape Poulsen (KF): justitsminister.

Socialdemokratiet: 27. juni 2019 - 5. oktober 2022 (valgudskrivelse)

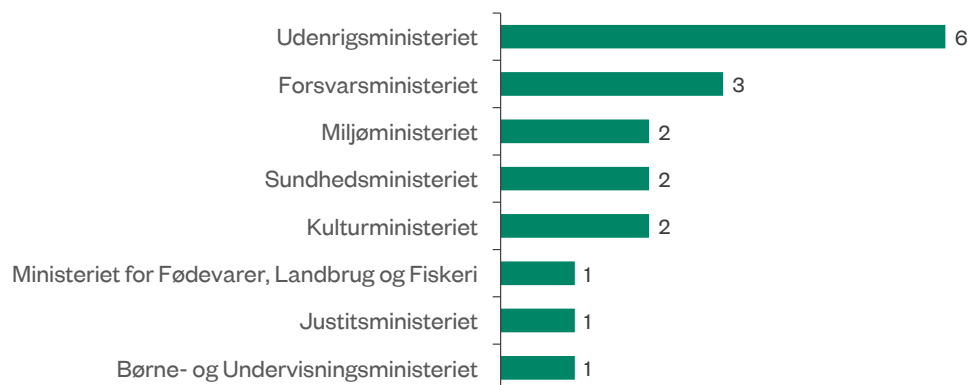
- Trine Bramsen (S): forsvarsminister
- Lea Wermelin (S): miljøminister
- Rasmus Prehn (S): minister for udviklingssamarbejde
- Flemming Møller Mortensen (S): minister for udviklingssamarbejde og nordisk samarbejde
- Rasmus Prehn (S): minister for fødevarer, landbrug og fiskeri
- Magnus Heunicke (S): sundhedsminister.

27. Forsvarsministeriet har oplyst, at tidligere forsvarsminister Carl Holst (28. juni 2015 - 29. september 2015) også har haft et betalingskort. Rigsrevisionen har ikke modtaget oplysninger fra SEB om, at Carl Holst har brugt sit betalingskort i den periode, han har haft det. Rigsrevisionen har derfor udeladt ministerens betalingskort i opgørelserne.

28. Figur 2 viser, hvilke ministerier der har tildelt betalingskort til ministre, og hvor mange betalingskort ministerierne har tildelt.

Figur 2

Antal betalingskort, som ministerierne har tildelt til ministre i perioden 2015-2022



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af betalingskortdata fra SEB.

Det fremgår af figur 2, at Udenrigsministeriet har tildelt 6 af de 18 betalingskort til ministre, mens Forsvarsministeriet har tildelt 3 betalingskort. Miljøministeriet, Sundhedsministeriet og Kulturministeriet har hver tildelt 2 betalingskort til ministre, mens Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Justitsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet hver har tildelt ét betalingskort.

12 af de 20 ministerier har ikke tildelt betalingskort til ministre i undersøgelsesperioden. Det drejer sig om Statsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Social- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Kirkeministeriet, Transportministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

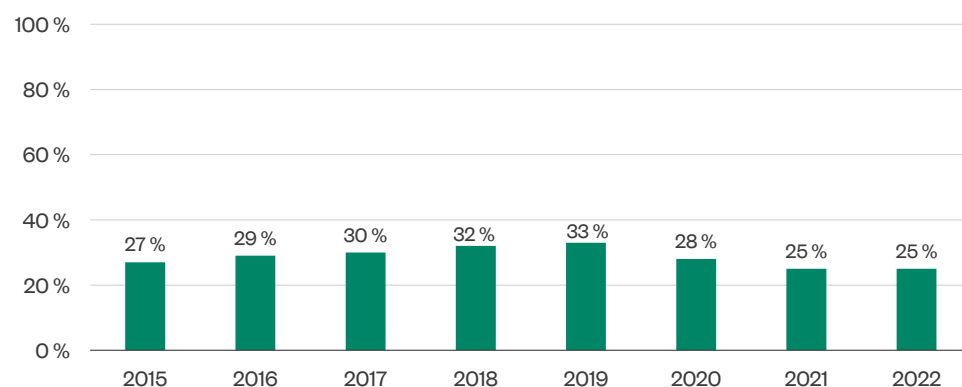
Udbredelse af betalingskort blandt ansatte

29. Der har i gennemsnit været ca. 20.000 betalingskort blandt ansatte i ministerierne årligt. Der var færrest betalingskort i ministerierne i 2015 (knap 15.000 kort), mens der var flest betalingskort i 2019 (knap 24.000 kort).

Undersøgelsen viser, at andelen af ansatte, der har haft et betalingskort, har været stigende i perioden 2015-2019, hvorefter andelen er faldet igen. Ved undersøgelsesperiodens afslutning den 5. oktober 2022 var der knap 21.000 betalingskort i staten.

30. Figur 3 viser, hvordan andelen af ansatte med et betalingskort fordeler sig i de enkelte år i undersøgelsesperioden.

Figur 3
Andelen af ansatte med et betalingskort på tværs af ministerierne i perioden 2015-2022



Note: Andelen af ansatte med et betalingskort er opgjort som et gennemsnit af betalingskort pr. ansat på tværs af ministerierne fordelt på år.

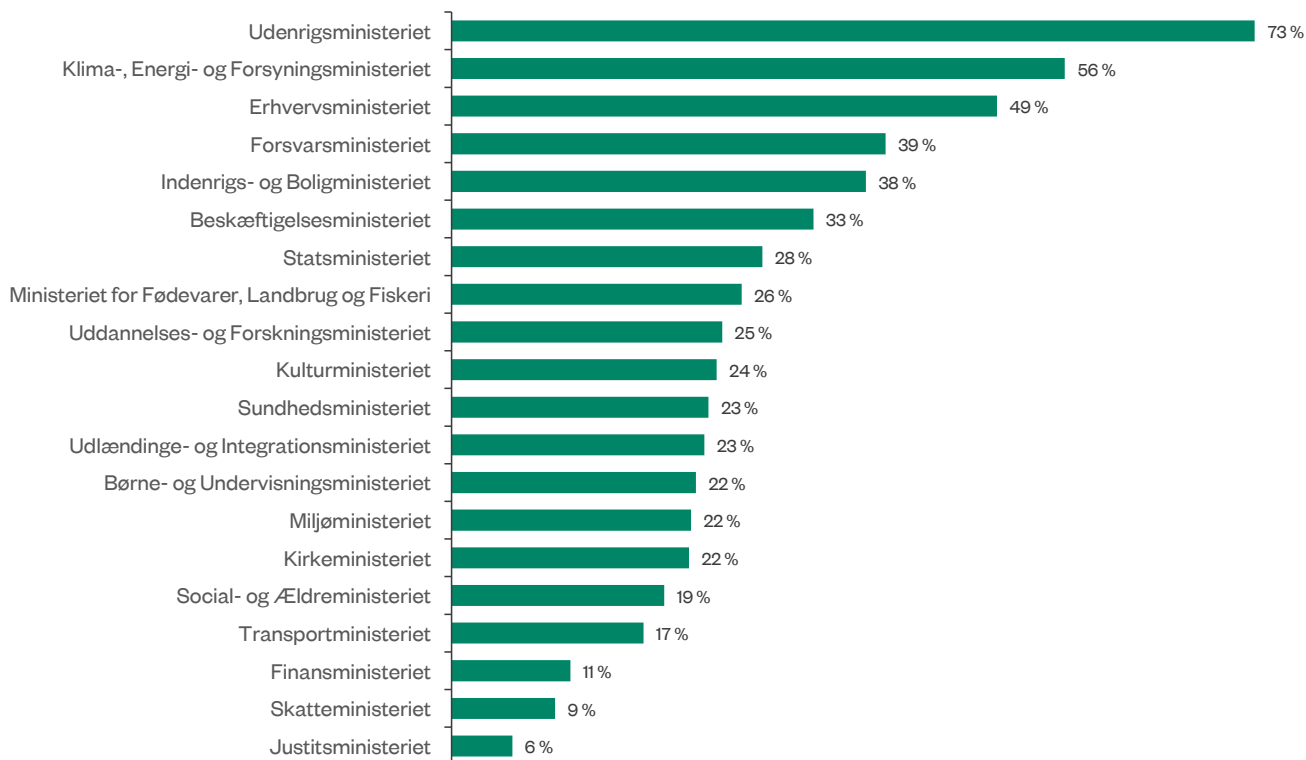
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af betalingskortdata fra SEB og et udtræk af antal ansættelser fra ISOLA, som er suppleret med enkelte ministeriers oplysninger om antal ansættelser.

Det fremgår af figur 3, at op til hver tredje ansat har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden. Andelen af ansatte, der havde et betalingskort, var højest i 2019.

31. Figur 4 viser andelen af ansatte i de enkelte ministerier, der har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden.

Figur 4

Andelen af ansatte med et betalingskort fordelt på ministerier i perioden 2015-2022



Note: Andelen af ansatte med et betalingskort er opgjort som et gennemsnit af betalingskort pr. ansat på tværs af årene 2015-2022 og fordelt på hvert ministerium.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af betalingskortdata fra SEB og et udtræk af antal ansættelser fra ISOLA, som er suppleret med enkelte ministeriers oplysninger om antal ansættelser.

Det fremgår af figur 4, at det særligt er ansatte i Udenrigsministeriet, som har haft et betalingskort. I Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har over halvdelen af de ansatte haft et betalingskort, mens det for Erhvervsministeriet drejer sig om knap halvdelen af de ansatte. Det fremgår desuden af figuren, at størstedelen af ministerierne har tildelt betalingskort til mellem 20 % og 30 % af deres ansatte, mens det er under hver tiende ansat i Skatteministeriet og Justitsministeriet, som har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden.

32. Vores gennemgang af de enkelte ministeriers retningslinjer om tildeling af betalingskort viser, at flere ministerier har retningslinjer om, at det kun er chefer, ministersekretærer, departementssekretærer og ansatte med en betydelig forventet eller dokumenteret rejse- eller indkøbsaktivitet, som kan få et betalingskort.

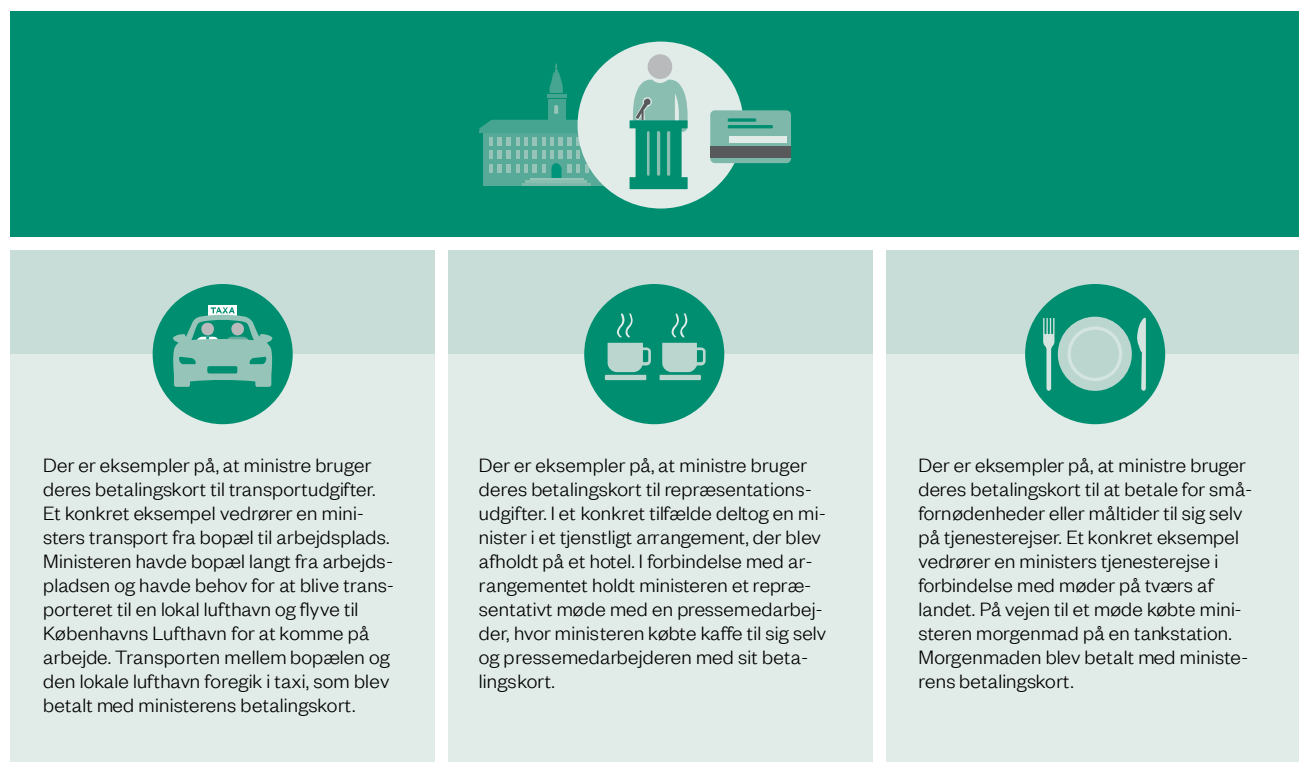
2.2. Begrundelser for tildeling af betalingskort til ministre

33. Vi har kortlagt de begrundelser, som ministerierne har givet for, hvorfor de har valgt eller fravalgt at tildele et betalingskort til deres ministre. Herudover har vi kortlagt de enkelte ministeriers praksis for, hvordan der betales for ministre, der ikke har haft et betalingskort.

34. Undersøgelsen viser, at ministeriernes primære begrundelse for at tildele et betalingskort til en minister er, at en minister har mange rejseaktiviteter, herunder rejseaktivitet, hvor ministeren ikke nødvendigvis følges med ansatte, som kan forestå køb/betaling af taxi, færgе e.l. for ministeren.

35. Figur 5 viser nogle af de områder, som ministre bruger deres betalingskort til. Det er fx taxikørsel og måltider i forbindelse med rejseaktiviteter. Herudover bruger ministre også betalingskortet til repræsentationsudgifter.

Figur 5
Eksempler på ministres brug af betalingskort



Note: Eksemplerne er konkrete eksempler, som går igen blandt ministre, som bruger deres betalingskort. Eksemplerne er ikke udtryk for fejlagtig brug af betalingskortet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af alle betalingskorttransaktioner, som er foretaget af ministre i perioden 2015-2022.

36. Undersøgelsen viser som nævnt, at 12 ministerier ikke har tildelt betalingskort til ministre. Der er i disse ministerier i stedet en praksis, hvor en ministersekretær, en ministerchauffør eller en særlig rådgiver forestår køb/betaling på vegne af ministeren.

Flere ministerier beskriver fx en praksis med, at der som udgangspunkt afregnes ved elektronisk fakturering, når der bestilles noget til ministeren. Hvis dette ikke er muligt, og der er behov for at betale for fx forplejning e.l. på en tjenesterejse, vil ministeren ofte være i følgeskab med ansatte, som kan foretage købet/betalingen på vegne af ministeren.

Flere ministerier har desuden oplyst, at risikoen for fejl med hensyn til anvendelse og dokumentation minimeres ved, at en ministersekretær eller andre ansatte forestår køb for ministeren, da der altid er "et ekstra sæt øjne" på købet, ligesom der kan foreligge et praktisk hensyn til prioritering af ministerens tid. Nogle ministerier finder det ligeledes mest hensigtsmæssigt, at opgaver vedrørende afregning, dokumentation og andre opfølgninger varetages af ansatte frem for af ministeren.

37. Rigsrevisionen kan konstatere, at Statsministeriets vejledning om ministerens udgifter blev opdateret den 7. december 2022 med en sætning om, at der generelt ikke bør tildeles betalingskort til ministre.

3. Brug af betalingskort i staten

38. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministre og ansatte har brugt deres betalingskort i overensstemmelse med reglerne på området, ligesom vi har opgjort, hvor ofte et betalingskort ikke er brugt i overensstemmelse med gældende regler.

39. Undersøgelsen falder i 2 dele. Vi har for det første undersøgt, om ministre og ansatte har brugt deres betalingskort i overensstemmelse med det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret, og i overensstemmelse med den enkeltes bemyndigelseserklæring.

For det andet har vi undersøgt, om bilag lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav til dokumentation, dvs.:

- om der er bilag for betalingskorttransaktionerne, herunder tilstrækkelig dokumentation for udgifter, der afregnes som private, så det kan afgøres, om udgifterne ligger inden for reglerne i betalingskortcirkulæret
- om bilagene (den samlede regnskabsdokumentation) oplyser, hvad der er nødvendigt for at identificere kontrolsporet, herunder transaktionsdato og beløb
- om bilagene (den samlede regnskabsdokumentation) indeholder tilstrækkelige oplysninger til at gøre det muligt at vurdere, om udgifterne er tjenstlige.

En betalingskorttransaktion kan således være forbundet med flere typer af regelbrud. Hvis en betalingskorttransaktion ikke lever op til én eller flere regler, anser vi transaktionen som fejlbehæftet.

3.1. Ministres brug af betalingskort

40. Vi har gennemgået data for alle ministres betalingskorttransaktioner og rejseafregninger med tilhørende bilag for at vurdere, om ministre har brugt deres betalingskort i overensstemmelse med reglerne. Der er foretaget i alt 392 betalingskorttransaktioner af de 18 ministre, som har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden.

41. Undersøgelsen viser, at 29 af de 392 betalingskorttransaktioner ikke er i overensstemmelse med reglerne. Det svarer til ca. 7 % af ministrenes betalingskorttransaktioner og vedrører et samlet beløb på godt 19.000 kr.

Tabel 1 viser, hvordan de 29 fejlbehæftede betalingskorttransaktioner fordeler sig på ministerier.

Tabel 1
Antal fejlbehæftede betalingskorttransaktioner for ministre, fordelt på ministerier

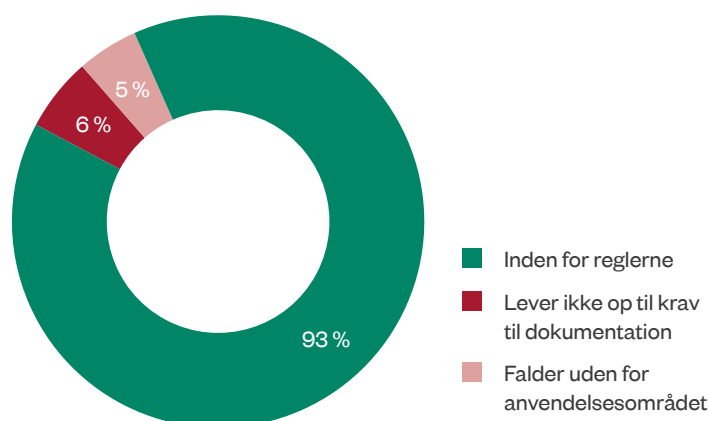
Ministerium	Fejlbehæftede transaktioner	Samlet antal transaktioner
Udenrigsministeriet	18	218
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	6	23
Kulturministeriet	2	16
Miljøministeriet	2	19
Justitsministeriet	1	45
I alt	29	321

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af alle betalingskorttransaktioner, som er foretaget af ministre i perioden 2015-2022.

Det fremgår af tabel 1, at der er flest fejlbehæftede betalingskorttransaktioner på Udenrigsministeriets område. Der er næstflest fejlbehæftede transaktioner på Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris område.

42. Figur 6 viser andelen af ministres betalingskorttransaktioner, der har været inden for reglerne, og andelen af transaktioner, der ikke lever op til kravene til dokumentation og/eller falder uden for anvendelsesområdet.

Figur 6
Andelen af ministres betalingskorttransaktioner, som er inden for eller uden for reglerne



Note: En betalingskorttransaktion kan være behæftet med flere fejl, hvorfor andelen af transaktioner ikke summer til 100 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af alle betalingskorttransaktioner, som er foretaget af ministre i perioden 2015-2022.

Det fremgår af figur 6, at 93 % af ministrenes betalingskorttransaktioner er i overensstemmelse med reglerne. De transaktioner, der er fejlbehæftede, lever ikke op til kravene til dokumentation (6 %) og/eller falder uden for anvendelsesområdet (5 %). Da en transaktion kan være behæftet med flere fejl, summer andelen af de 2 fejltypen ikke til 7 %. De 7 % er således andelen af unikke transaktioner, der ikke lever op til én eller flere regler.

Andelen af ministres betalingskorttransaktioner, der ikke lever op til kravene til dokumentation

43. Undersøgelsen viser, at 23 af ministrenes 392 betalingskorttransaktioner ikke lever op til kravene til dokumentation, jf. figur 6. Det svarer til ca. 6 % af ministrenes betalingskorttransaktioner.

For 18 betalingskorttransaktioner mangler der bilag eller en tro og love-erklæring, hvor kortholderen erklærer, at bilagene er blevet væk. For 5 betalingskorttransaktioner er bilagene mangelfulde i forhold til formål, dato og/eller beløb. Et eksempel på et mangelfuldt bilag er et bilag for en betalingskorttransaktion, hvor der er købt mad, og hvor formålet kun er angivet som ”bespisning”. Rigsrevisionen vurderer, at angivelsen ”bespisning” ikke er konkret nok, da man ikke kan vurdere, om bespisningen har været tjenstlig.

Andelen af ministres betalingskorttransaktioner, der falder uden for anvendelsesområdet

44. Undersøgelsen viser, at 18 af ministrenes 392 betalingskorttransaktioner falder uden for anvendelsesområdet, jf. figur 6. Det svarer til ca. 5 % af ministrenes betalingskorttransaktioner.

For 16 betalingskorttransaktioner er den del af transaktionen, der falder uden for anvendelsesområdet, efterfølgende refunderet af kortholderen. For de resterende 2 transaktioner gælder det, at den ene udgift ikke er tilbagebetalt, fordi udgiften har været tjenstlig, men ligger uden for bemyndigelsen. I forhold til den anden transaktion kan Rigsrevisionen på baggrund af utilstrækkelig dokumentation ikke afgøre, om udgiften var privat eller tjenstlig. Udgiften vedrører betaling af en broafgift på 240 kr. i forbindelse med transport fra Jylland til Sjælland. Det pågældende ministerium har oplyst, at udgiften anses for tjenstlig, da ministeriet har godkendt transaktionen i rejseafregningen.

3.2. Ansattes brug af betalingskort

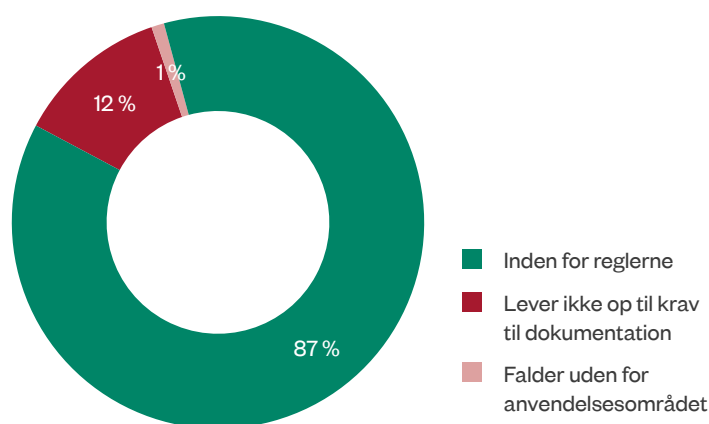
45. Vi har udtrukket en repræsentativ stikprøve på baggrund af alle ansattes betalingskorttransaktioner i undersøgelsesperioden for at vurdere, om ansatte i ministerierne har brugt deres betalingskort i overensstemmelse med reglerne. Stikprøven består af 368 ud af i alt ca. 1,5 mio. betalingskorttransaktioner. Vi har gennemgået data om de ansattes betalingskorttransaktioner og rejseafregninger med tilhørende bilag.

46. Undersøgelsen viser, at 48 af de 368 betalingskorttransaktioner ikke er i overensstemmelse med reglerne. Det svarer til, at der er fejl i 13 % af de ansattes betalingskorttransaktioner.

Figur 7 viser andelen af de ansattes betalingskorttransaktioner, der har været inden for reglerne, og andelen af transaktioner, der ikke lever op til kravene til dokumentation og/eller falder uden for anvendelsesområdet.

Figur 7

Andelen af ansattes betalingskorttransaktioner, som er inden for eller uden for reglerne



Note: En betalingskorttransaktion kan være behæftet med flere fejl. Vi har beregnet, at den faktiske fejlrate med 95 % sandsynlighed er 10-16 %. Beregningen tager udgangspunkt i, at vi fandt fejlbehæftede transaktioner i 13 % af stikprøven, og dermed har vi beregnet en fejlmargen til $\pm 3,44$ % på et konfidensniveau på 95 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af en repræsentativ stikprøve af betalingskorttransaktioner, som er foretaget af ansatte i perioden 2015-2022.

Det fremgår af figur 7, at 87 % af de ansattes betalingskorttransaktioner er i overensstemmelse med reglerne. De transaktioner, der er fejlbehæftede, lever ikke op til kravene til dokumentation (12 %) og/eller falder uden for anvendelsesområdet (1 %).

Andelen af ansattes betalingskorttransaktioner, der ikke lever op til kravene til dokumentation

47. Undersøgelsen viser, at 43 af stikprøvens 368 betalingskorttransaktioner ikke lever op til kravene til dokumentation. Det svarer til ca. 12 % af de ansattes betalingskorttransaktioner.

En betalingskorttransaktion mangler rejseafregning og bilag, 39 transaktioner mangler bilag (eller en tro og love-erklæring, hvor kortholderen erklærer, at bilagene er blevet væk), og for 3 transaktioner er bilagene mangelfulde i forhold til angivelse af formål, dato og/eller beløb. For de fleste af transaktionerne uden bilag er der tale om, at betalingskortet er brugt til privat forbrug, som efterfølgende er modregnet i rejseafregningen, dvs. at kortholderen efterfølgende har refunderet beløbet.

Andelen af ansattes betalingskorttransaktioner, der falder uden for anvendelsesområdet

48. Undersøgelsen viser, at 5 af stikprøvens 368 betalingskorttransaktioner falder uden for anvendelsesområdet. Det svarer til ca. 1 % af de ansattes betalingskorttransaktioner.

Én betalingskorttransaktion vedrører hævning af kontanter til muligt privat brug, 2 transaktioner vedrører privat bespisning, og 2 transaktioner vedrører ikke-tjenstlig taxikørsel. Det er ikke muligt for Rigsrevisionen at konstatere via rejseafregningssystemerne, om alle beløb er refunderet af de ansatte, da refusionen også kan ske ved at modregne i de ansattes løn.

Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets og Transportministeriets praksis i forhold til brug af betalingskort

49. I forbindelse med undersøgelsen er vi blevet opmærksomme på, at Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Transportministeriet har en praksis, hvor de tillader, at betalingskort bruges til privat forbrug på tjenesterejser, og hvor de ansatte refunderer udgifterne på rejseafregningen. Ingen af ministerierne stiller imidlertid krav til dokumentation for de private udgifter. Ministerierne kan derfor ikke kontrollere, om udgifterne holder sig inden for det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret.

Rigsrevisionen konstaterer, at der for Forsvarsministeriets vedkommende ikke er tale om en ny praksis. I beretning nr. 7/2020 om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser undersøgte Rigsrevisionen bl.a., om Forsvarsministeriet havde tilfredsstillende kontroller i forhold til ansattes brug af betalingskort. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at Forsvarsministeriet ikke havde underliggende bilag for alle betalingskorttransaktioner. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at når Forsvarsministeriet ikke har dokumentation for alle indkøb, der gennemføres med ministeriets betalingskort, kan ministeriet ikke kontrollere, at betalingskortene anvendes inden for reglerne. Udenrigsministeriet og Transportministeriet blev ikke udtaget som cases i det afsnit af beretningen, som handlede om betalingskort.

50. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet (siden beretningen om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser) har haft en længerevarende dialog med Økonomyrelsen for at afklare fortolkningen af reglerne. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og at der hurtigst muligt igangsættes foranstaltninger med henblik på at rette op på ministeriets nuværende praksis.

Forsvarsministeriet bemærker, at ministeriet har gennemført lønindeholdelse ved den pågældende medarbejder i alle sager med konstateret uautoriseret brug af firmahæftende betalingskort. Forsvarsministeriet finder derfor, at den økonomiske risiko må betegnes som værende lav.

51. Udenrigsministeriet bemærker, at Rigsrevisionen finder, at også betalingskorttransaktioner, som dækkes af de ansattes time- og dagpenge, og fejlagtig brug af betalingskortet til private udgifter skal ledsages af et bilag. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet og en række andre ministerier har haft en anden praksis, der stammer fra praksis ved udlevering og hævnning af rejsevaluta, hvor der ikke stilles krav til dokumentation af brug af time- og dagpengene. Udenrigsministeriet tager dog dette krav til efterretning, herunder nødvendigheden i forhold til kontrolsporet.

52. Transportministeriet har oplyst, at der ikke er tale om en generel praksis, som gælder på tværs af hele ministeriet, da den omhandlede praksis er konstateret i Trafikstyrelsen. Transportministeriet har desuden oplyst, at Trafikstyrelsen med det samme vil iværksætte en ændring af den gældende praksis, så der fremover også stilles krav til tilstrækkelig dokumentation ved afregning af betalingskorttransaktioner på styrelsens kreditkort, som vedrører privat forbrug på tjenesterejser. Herudover tilføjes private udlæg som et separat kontrolpunkt, så der fremover vil være større fokus på kontrol af denne type transaktioner. Transportministeriet vil i øvrigt indskærpe over for alle styrelser, at betalingskortcirkulærets mulighed for at foretage private mindre udgifter i forbindelse med tjenesterejsen minimeres eller helt udfases.

53. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at de 3 ministerier vil rette op på deres praksis, så ikke kun de betalingskorttransaktioner, der indgår i en institutions regnskaber, dokumenteres i henhold til regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 2, men så også private udgifter, hvor betalingskortet er brugt lovligt i henhold til reglerne i betalingskortcirkulæret, dokumenteres med bilag, så det kan kontrolleres, om reglerne er overholdt. Transaktionsfiler, hvor institutionerne får oplyst, når et betalingskort er brugt, udgør i den forbindelse ikke i sig selv et bilag.

3.3. Bemyndigelseserklæringer

54. Ifølge betalingskortcirkulæret skal der ved tildeling af et betalingskort samtidig udstedes en bemyndigelseserklæring, der klart angiver, hvad ministeren eller den ansatte må bruge betalingskortet til, og inden for hvilke økonomiske rammer betalingskortet må bruges. Bemyndigelseserklæringen skal underskrives af kortholderen.

55. Vi har undersøgt, om ministerierne har sikret, at der foreligger en bemyndigelseserklæring for de ministre og ansatte, som har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden.

Vi har i undersøgelsen lagt til grund, at der ikke foreligger en bemyndigelseserklæring, hvis det enkelte ministerium ikke har kunnet fremfinde bemyndigelsen for ministre eller ansatte. En institution er kun forpligtet til at opbevare regnskabsmateriale på betryggende vis i 5 år fra udgangen af det regnskabsår, som materialet vedrører, medmindre der fremgår en længere frist af andre bestemmelser, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 44, stk. 1. Rigsrevisionen har derfor i sammentællingen af manglende bemyndigelseserklæringer for henholdsvis ministre og ansatte kun sammentalt de erklæringer, som ministerierne har været forpligtede til at opbevare, men som ministerierne ikke har kunnet fremfinde.

Time- og dagpenge

Udbetaling af time- og dagpenge har til formål at dække de merudgifter, som den ansatte har på tjenesterejsen (fx udgifter til måltider, småforholdenheder og transport). Dagpenge udbetales for hver fulde 24 timer, som en tjenesterejse har varet, når den har været forbundet med overnatning. Derudover udbetales timepenge for hver påbegyndt time, som rejsen varer ud over hele døgn.

Derudover har vi lagt til grund, at der ikke foreligger en bemyndigelseserklæring, hvis erklæringen ikke angiver anvendelsesområde eller ikke er underskrevet enten fysisk eller digitalt af kortholderen.

56. Undersøgelsen viser, at der ikke foreligger en bemyndigelseserklæring for 7 af de 18 ministre, der har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden. Det svarer til ca. 39 % af ministrene.

Herudover viser undersøgelsen, at der ikke foreligger bemyndigelseserklæringer for 23 af de 363 ansatte, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve. Det svarer til ca. 6 % af de ansatte i stikprøven. Stikprøven er repræsentativ i forhold til betalingskorttransaktioner, men ikke i forhold til ansatte. Rigsrevisionen kan derfor ikke udtale sig om, hvordan resultatet ser ud for alle ansatte i ministerierne.

57. Undersøgelsen viser, at en del af de udstedte bemyndigelseserklæringer ikke indeholder en nærmere afgrænsning af, hvad den enkelte minister eller den ansatte må bruge sit betalingskort til. Rigsrevisionen har set eksempler på bemyndigelseserklæringer, der gengiver hele det anvendelsesområde, der fremgår af betalingskortcirkulæret, ligesom der er eksempler på meget brede erklæringer, som fx angiver, at et betalingskort må bruges inden for det pågældende ministerområde.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne ved udstedelse af bemyndigelseserklæringer bør tage udgangspunkt i ministres eller ansattes arbejdsopgaver og angive, hvad betalingskortet må bruges til. Bemyndigelsen skal begrænses til formål, som er relevante for ministeren eller den ansatte.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det vil være en betydelig resursebelastning, hvis der for den enkelte kortholder skal være en individuel afklaring på brug af betalingskortet, herunder beløbsgrænser. Ministeriet har desuden oplyst, at der er et konstant skift i stillinger, hvilket betyder, at specifikke bemyndigelseserklæringer konstant skal revideres, og at gevinsterne ved dette ikke står mål med resursebelastningen.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet finder det u hensigtsmæssigt at målrette bemyndigelseserklæringerne til den enkelte ansatte, og at det vil pålægge ministeriets institutioner en u hensigtsmæssig administrativ byrde, hvis erklæringerne skal skræddersyes til den enkelte ansatte. Ministeriet er i stedet fortaler for en mere generel bemyndigelseserklæring, der sammen med et relevant kontrolsetup imødekommer eventuelle problematikker.

58. Rigsrevisionen anerkender, at det giver mening at anvende forskellige typer af standardbemyndigelseserklæringer til forskellige grupper af ansatte. Rigsrevisionen finder dog, at bemyndigelsen i hver standardbemyndigelseserklæring skal afspejle de faktiske behov, som gruppen af ansatte har. Fx er det ikke alle ansatte, der har behov for at foretage køb på internettet eller bruge deres betalingskort til kontanthævninger i udlandet.

Ministre og ansatte kan kun forventes at orientere sig i deres bemyndigelseserklæring, men ikke i det bagvedliggende regelgrundlag som fx betalingskortoirkulæret og ministeriets regnskabsinstruks, medmindre der er henvist til regelgrundlaget i erklæringen eller i øvrige dokumenter i forbindelse med tildelingen af betalingskortet.

Rigsrevisionen, den 13. april 2023

Bo Brabrand
sætterigsrevisor

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Hvor stor en procentdel af chefer og medarbejdere i ministerierne har et betalingskort, og bruges betalingskort i overensstemmelse med reglerne?	Kapitel 2 og 3
Hvor hyppigt opstår der fejl i anvendelse af betalingskort, fx hvis kortet anvendes til ikke-godkendte formål?	Kapitel 3
Hvor udbredt er det, at ministre får betalingskort?	Kapitel 2
Hvis en minister har betalingskort, hvad er begrundelsen herfor?	Kapitel 2
Hvilke regler gælder i så fald for ministre, idet cirkulæret kun omfatter chefer og medarbejdere i staten?	Kapitel 1

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministre og ansatte i ministerierne, som har haft et betalingskort i perioden 2015-2022, har brugt betalingskortet i overensstemmelse med reglerne.

I undersøgelsen indgår alle ministerier, hvor ministre eller ansatte har haft et betalingskort i perioden 28. juni 2015 - 5. oktober 2022.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag for betalingskort, der er udstedt til statslige institutioner til brug for en minister eller en ansat. Bilag dækker i denne undersøgelse over den samlede regnskabsdokumentation.

Vi undersøger udelukkende betalingskorttransaktioner foretaget med fysiske kreditkort, som er tildelt til ministre eller ansatte. Det skyldes, at virtuelle betalingskort (indkøbskonti og rejsekonti) også kan udstedes til brug for institutionen som sådan, jf. formuleringen i betalingskortcirkulærets § 1. Betalingskorttransaktioner foretaget med virtuelle betalingskort kan derfor ikke nødvendigvis kobles til en konkret minister eller ansat. Benzinkort og andre betalingskort med begrænset brug til køb af fx benzin og diesel indgår heller ikke i undersøgelsen, da disse kort kun kan bruges til specifikke formål. Vi afgrænser os ligeledes fra at undersøge debetkort, som omfattes af Finansministeriets kontrakt med Danske Bank, da antallet af debetkort er begrænset. I 2022 var der ca. 70 debetkort i staten.

I undersøgelsen kortlægger vi desuden udbredelsen af betalingskort i staten. Det har vi gjort ved at opgøre, hvor stor en andel af henholdsvis ministre og ansatte i ministerierne der har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden. Vi har opgjort andelen ved at sammenholde antallet af betalingskort for ministre med antallet af ministre i undersøgelsesperioden og antallet af betalingskort for ansatte med antal ansættelser i ministerierne. Oversigten over antallet af betalingskort er leveret af SEB Kort Bank, Danmark (herefter SEB), som i henhold til en kontrakt med Finansministeriet varetager den daglige drift og support af betalingskort. Vi har opgjort antallet af ministre ved at sammentælle antallet af ministerposter i undersøgelsesperioden, mens vi har opgjort antallet af ansatte ved at udtrække antallet af ansættelser i ministerierne via Statens BI – ISOLA. I enkelte tilfælde har vi suppleret udtrækket fra ISOLA med oplysninger fra ministerierne.

Vi har via SEB indhentet en oversigt over antallet af betalingskort i staten og data om betalingskorttransaktioner foretaget af henholdsvis ministre og ansatte i ministerierne. Vi har indhentet data fra SEB frem for at anmode de enkelte ministerier om data, da SEB har oplysninger om alle transaktioner foretaget med kreditkort fra SEB. Valget af SEB som leverandør af data har således givet os ensartede og sammenlignelige data på tværs af institutioner i staten, hvilket har øget kvaliteten af data, ligesom det har bidraget til at mindske arbejdsbyrden for det enkelte ministerium i forhold til at fremfinde og sende data til Rigsrevisionen.

Vi har i december 2022 holdt et åbningsmøde med ministerierne for at præsentere Statsrevisorernes anmodning og uddybe vores design af undersøgelsen. Vi har endvidere holdt møder med relevante aktører for at få indsigt i området og møder i forbindelse med levering af data om betalingskort. Vi har således holdt møder med:

- ministerierne (Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Boligministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Social- og Ældreministeriet, Sundhedsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Kulturministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Transportministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet)
- Økonomistyrelsen
- SEB
- Statens Administration.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- bekendtgørelse nr. 116 af 19. februar 2018 om statens regnskabsvæsen mv.
- cirkulære nr. 24 af 20. april 2020 om anvendelse af betalingskort
- bemyndigelseserklæringer for de ministre, der er omfattet af undersøgelsen
- bemyndigelseserklæringer for de ansatte, der er udtaget i Rigsrevisionens stikprøve.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at afklare, hvilke konkrete regler der gælder for ministres og ansattes betalingskorttransaktioner og bilag, så vi har haft et afsæt for at kunne vurdere, om ministerierne har administreret betalingskort i overensstemmelse med reglerne på området.

Gennemgang og vurdering af betalingskorttransaktioner og bilag

For at undersøge, om betalingskort i staten er brugt i overensstemmelse med reglerne, har vi indhentet betalingskorttransaktioner fra SEB. Rejseafregninger og bilag for betalingskorttransaktionerne har vi herefter fremsøgt i rejseafregningssystemet RejsUd/RejsUd2. For de institutioner, der ikke anvender RejsUd/RejsUd2, har vi indhentet rejseafregninger og bilag for de relevante betalingskorttransaktioner hos de enkelte ministerier. Det gælder Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet, Sundhedsministeriet og Transportministeriet.

For at undersøge, om betalingskorttransaktionerne er i overensstemmelse med reglerne, holder vi den enkelte transaktion og det tilhørende bilag op imod kravene til dokumentation i regnskabsbekendtgørelsen og reglerne om anvendelsesområde i betalingskortcirkulæret og den enkelte kortholders bemyndigelseserklæring.

Vi har indhentet bemyndigelseserklæringer for alle ministre, der har haft betalingskort, og for de ansatte, hvis betalingskorttransaktion(er) er udtaget i stikprøven. Hver enkelt betalingskorttransaktion er holdt op imod anvendelsesområdet i både betalingskortcirkulæret og i en ministers eller en ansats bemyndigelseserklæring for at vurdere, om transaktionen er i overensstemmelse med disse. Ifølge betalingskortcirkulæret skal bemyndigelseserklæringen klart angive, hvad kortholderen må bruge betalingskortet til, og inden for hvilke økonomiske rammer betalingskortet må bruges.

Definition af en fejl i den udtagne stikprøve

Vi har undersøgt, om ministre og ansatte bruger deres betalingskort i overensstemmelse med reglerne. Vi har i den forbindelse undersøgt, om de gældende regler i betalingskortcirkulæret og regnskabsbekendtgørelsen er overholdt, herunder:

- om betalingskorttransaktionens bilag lever op til én eller flere af kravene til dokumentation, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 2, dvs.:
 - om der findes bilag for betalingskorttransaktionen, herunder tilstrækkelig dokumentation for udgifter, der afregnes som private, så det kan afgøres, om udgifterne ligger inden for reglerne i betalingskortcirkulæret
 - om bilagene (den samlede regnskabsdokumentation) oplyser, hvad der er nødvendigt for at identificere kontrolsporet, herunder transaktionsdato og beløb
 - om bilagene (den samlede regnskabsdokumentation) indeholder tilstrækkelige oplysninger til at gøre det muligt at vurdere, om udgifterne er tjenstlige.
- om betalingskorttransaktionen falder inden for det anvendelsesområde, som fremgår af betalingskortcirkulærets § 4, og af den enkelte kortholders bemyndigelseserklæring.

En betalingskorttransaktion kan godt figurere inden for flere fejltyper. Hvis der fx er fejl vedrørende bilaget i henhold til regnskabsbekendtgørelsen, og der også er fejl vedrørende anvendelsesområdet i henhold til betalingskortcirkulæret, vil transaktionen figurere som en fejl inden for begge fejltyper. Ved den samlede vurdering af fejl i stikprøvens betalingskorttransaktioner tælles der dog kun én fejl pr. transaktion, uanset hvor mange fejltyper der knytter sig til transaktionen.

Krav til dokumentation i regnskabsbekendtgørelsen

I forhold til regnskabsbekendtgørelsen har vi undersøgt, om betalingskorttransaktionerne er dokumenteret i henhold til regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 2. Af bekendtgørelsen fremgår det:

”Enhver registrering skal dokumenteres ved bilag. Ved bilag forstås enhver nødvendig dokumentation for transaktioner, der registreres i bogføringen, uanset om dokumentationen findes på et elektronisk medie, mikrofilm, papir eller andet medie. Ved eksterne bilag forstås dokumentation, der hidrører fra andre end den regnskabsførende institution. Øvrige bilag anses som interne. Er der udstedt eksternt bilag, skal dette benyttes. Bilag skal oplyse, hvad der er nødvendigt for at identificere kontrolsporet (dvs. dokumentere registreringernes rigtighed), herunder tydeligt angive transaktionsdato og beløb”.

Anvendelsesområde for betalingskort

I forhold til betalingskortcirkulærets anvendelsesområde har vi undersøgt, om betalingskortene er brugt inden for cirkulærets anvendelsesområde. Vi har herunder undersøgt, om betalingskortene er brugt i overensstemmelse med anvendelsesområdet i kortholderens bemyndigelseserklæring, hvis der foreligger en sådan.

Anvendelsesområdet i betalingskortcirkulæret omfatter:

- mindre indkøb
- køb på internettet
- øvrige særskilt begrundede mindre indkøb
- udgifter under tjenesterejser, der kan godtgøres i henhold til cirkulæret om tjenesterejseaftalen
- private mindre udgifter under tjenesterejser, som har sammenhæng med tjenesterejsten eller ophold herunder, og som den ansatte selv skal betale i forbindelse med rejseafregningen
- tjenestemæssig taxikørsel
- benzin o.l. i forbindelse med tjenestekørsel.

Betalingskort må generelt ikke bruges til at hæve kontanter i Danmark. I udlandet kan betalingskort bruges til at hæve valuta. Hvis institutionen vil tillade dette, skal det angives i bemyndigelseserklæringen med angivelse af beløbsgrænsen herfor.

Forhold, som vi ikke har anset som fejl i gennemgangen af betalingskorttransaktioner

I forhold til bemyndigelseserklæringen har vi undersøgt, om der foreligger en bemyndigelseserklæring for ministre og ansatte. I undersøgelsen har vi opgjort, hvor mange ministre og ansatte der ikke har en bemyndigelseserklæring. En manglende bemyndigelseserklæring tælles *ikke* med i opgørelsen af betalingskorttransaktioner, der er behæftet med fejl.

Vi har ikke regnet det som en fejl, når:

- øvrige bestemmelser ud over anvendelsesområdet i bemyndigelseserklæringen ikke efterleves, fx regler for, hvor mange dage der må gå, før en rejse er afregnet
- interne digitale adgangskontroller på umiddelbart tilfredsstillende vis erstatter fysiske underskrifter af bemyndigelseserklæringer
- bilag ikke foreligger og er mere end 5 år gamle, da ministerierne kun er forpligtede til at gemme regnskabsmateriale i 5 år, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 44
- en betalingskorttransaktion vedrører flere personer, men ikke – som den burde være – er splittet op på flere personers rejseafregninger
- betalingskorttransaktionens formål ikke fremgår direkte, men sandsynliggøres af den samlede rejse.

For ministre, der i undersøgelsesperioden har haft et betalingskort, har vi gennemgået alle betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag i forhold til, om de er i overensstemmelse med reglerne. For ansatte, der i undersøgelsesperioden har haft et betalingskort, har vi udtaget en proportionel stratificeret stikprøve af betalingskorttransaktioner og tilhørende bilag, som vi har gennemgået i forhold til, om de er i overensstemmelse med reglerne. Dataudtrækket for betalingskorttransaktioner foretaget af ministre og ansatte beskrives yderligere nedenfor.

Betalingskorttransaktioner foretaget af ministre

Formålet med gennemgangen af betalingskorttransaktioner foretaget af ministre er at vurdere, om og hvor hyppigt der er fejl i ministres brug af betalingskort på tværs af ministerier. Vi har haft følgende kriterier for udvælgelse af betalingskorttransaktioner foretaget af ministre:

- Betalingskorttransaktionerne skal ligge inden for undersøgelsesperioden 28. juni 2015 - 5. oktober 2022.
- Betalingskorttransaktionerne skal være foretaget med et fysisk kreditkort og altså ikke via en indkøbskonto eller rejsekonto.
- Betalingskorttransaktionerne skal være foretaget, mens kortholderen har været minister.

SEB har på baggrund af udvælgelseskriterierne fremsendt 392 betalingskorttransaktioner til Rigsrevisionen.

Stikprøve af betalingskorttransaktioner foretaget af ansatte

Formålet med stikprøven er at undersøge, om og hvor hyppigt der er fejl i ansattes brug af betalingskort på tværs af ministerierne. Mængden af ansattes betalingskorttransaktioner i undersøgelsesperioden er dog så stor (ca. 1,5 mio. transaktioner), at det ikke har været muligt at foretage en fuld gennemgang.

Vi har derfor udtaget en repræsentativ stikprøve af ansattes betalingskorttransaktioner. Stikprøven er udtaget på tværs af institutioner i undersøgelsesperioden. Vi har haft følgende udvælgelseskriterier for betalingskorttransaktioner i stikprøven:

- Betalingskorttransaktionerne skal ligge inden for undersøgelsesperioden 28. juni 2015 - 5. oktober 2022.
- Betalingskorttransaktionerne skal være foretaget med et fysisk kreditkort og altså ikke via en indkøbskonto eller rejsekonto.
- Betalingskorttransaktionerne skal være foretaget af en ansat (chef eller medarbejder) på et kreditkort, der er tildelt af én af de institutioner, som indgår i undersøgelsen.

Stikprøven er repræsentativ, hvilket gør, at vi kan generalisere vores konklusioner til den samlede mængde af betalingskorttransaktioner for ansatte i staten. Vi har stratificeret stikprøven proportionalt, så hvert ministeriums andel i stikprøven svarer til ministeriets andel af den samlede mængde af betalingskorttransaktioner foretaget i undersøgelsesperioden.

Vi har dog valgt, at hvert ministerium som minimum indgår med én betalingskorttransaktion, så alle ministerier er repræsenteret. Det betyder, at Statsministeriet og Kirkeministeriet begge indgår med én betalingskorttransaktion, selv om de på grund af et begrænset antal betalingskorttransaktioner normalt ikke ville indgå.

Stikprøvens størrelse er fastsat ud fra, at vi – baseret på en antagelse om 50 % fejl – ønskede en fejlmargen på 5 % og et konfidensniveau på 95 %. Med dette udgangspunkt blev stikprøven på 385 betalingskorttransaktioner.

Rigsrevisionen har – på baggrund af oplysninger fra SEB om det samlede antal betalingskorttransaktioner for kreditkort i undersøgelsesperioden – beregnet, hvor mange betalingskorttransaktioner der skal udtages til stikprøven fra hvert ministerium, og specificeret, at transaktionerne skulle udvælges tilfældigt inden for hvert enkelt ministerium. På baggrund heraf har SEB udtaget stikprøven, som de har leveret til Rigsrevisionen.

17 af de 385 betalingskorttransaktioner er efterfølgende taget ud, fordi de falder uden for Rigsrevisionens udvælgelseskriterier. Dermed er den endelige stikprøve på 368 betalingskorttransaktioner. De 368 betalingskorttransaktioner dækker over 363 ansatte.

Rigsrevisionen fandt fejlbehæftede betalingskorttransaktioner i 13 % af stikprøven, jf. beretningens kapitel 3. På baggrund heraf har vi beregnet en fejlmargen til $\pm 3,44$ % på et konfidensniveau på 95 %. Det betyder, at den faktiske fejlrate med 95 % sandsynlighed er 10-16 %.

Stikprøvens begrænsning

Stikprøven giver os mulighed for at undersøge, hvor hyppigt der er fejl i betalingskorttransaktioner for ansatte på tværs af ministerier og samlet set i undersøgelsesperioden. Det vil på baggrund af stikprøven ikke være muligt at sammenligne fejl i brugen af betalingskort for de enkelte ministerier eller institutioner. Det vil heller ikke være muligt at konkludere på mængden af fejl i ét af undersøgelsesperiodens år sammenlignet med et andet år i perioden.

Institutioner skal opbevare deres regnskabsmateriale på betryggende vis i minimum 5 år fra udgangen af det regnskabsår, materialet vedrører, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 44. Undersøgelsesperioden er 28. juni 2015 - 5. oktober 2022 og strækker sig således over 8 regnskabsår. Der er dermed ikke krav til institutionerne om at opbevare bilag og bemyndigelseserklæringer fra før 1. januar 2018. De bilag og bemyndigelseserklæringer, der ikke har været mulige at fremfinde for Rigsrevisionen eller institutionerne, og hvor transaktionsdatoen ligger før udgangen af 2017, tæller således ikke med som fejl eller manglende bemyndigelseserklæringer i undersøgelsen. Det har dog været muligt for Rigsrevisionen at fremfinde en del rejseafregninger med tilhørende bilag for betalingskorttransaktioner foretaget før 2018 via adgang til et arkiv i rejseafregningssystemet RejsUd. Disse rejseafregninger og bilag indgår i undersøgelsen. Det gælder desuden for Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, at de betalingskorttransaktioner, der mangler bilag med begrundelsen om, at transaktionen er af privat karakter, og hvor transaktionen samtidig er foretaget før 2018, betragtes som fejlbehæftede. Det skyldes Forsvarsministeriets og Udenrigsministeriets praksis, hvor der ikke kræves bilag for betalingskorttransaktioner af privat karakter, og det manglende bilag skyldes således ikke forældelsesreglen.

Rigsrevisionen har valgt at undersøge hele den periode, som Statsrevisorerne har anmodet om indgår i undersøgelsen, dvs. perioden 2015-2022. Rigsrevisionen er bekendt med, at det kan medføre en begrænsning i forhold til ikke at kunne indhente alt det materiale, der er ældre end 5 år. Det betyder, at vi sandsynligvis har konstateret flere fejl i forhold til manglende bilag og bemyndigelseserklæringer i perioden 2018-2022 end i årene før.

Kortlægning af betalingskort i staten

I undersøgelsen kortlægger vi udbredelsen af betalingskort i staten. For at kortlægge udbredelsen af betalingskort blandt ministre sammenholder vi antallet af ministre, der har brugt deres betalingskort i undersøgelsesperioden, med det samlede antal ministre i perioden. På baggrund heraf opgør vi, hvor mange ministre der har haft et betalingskort.

For at kortlægge udbredelsen af betalingskort blandt ansatte i ministerierne har vi bedt SEB levere en liste over antallet af betalingskort (fratrullet ministres betalingskort) fordelt på de institutioner, som indgår i undersøgelsen, og hvor betalingskortene har været udstedt ved udgangen af de enkelte år i undersøgelsesperioden. Listen indeholder både betalingskort, der ikke er i brug længere (lukkede betalingskort), og betalingskort, der fortsat er i brug (åbne betalingskort).

Vi har sammenholdt antallet af betalingskort med data fra Statens BI – ISOLA vedrørende antal ansættelser fordelt på institutionerne. I meget få tilfælde har vi dog suppleret ISOLA-data med informationer om ansatte fra enkelte ministerier. Dette er tilfældet, hvor ministerierne ikke har kunnet genkende antal ansættelser fra ISOLA.

Ved at kombinere datakilderne fra SEB og ISOLA (og informationer om ansatte fra enkelte ministerier) har det været muligt at beregne andelen af ansatte, som har haft et betalingskort i undersøgelsesperioden.

Vi gør opmærksom på, at der kan have været ministre og ansatte, som har haft et betalingskort, men som ikke fremgår af betalingskorttransaktionerne, hvis den pågældende ikke har brugt betalingskortet i perioden. Betalingskort, der ikke er blevet brugt, indgår dermed ikke i udregningen af andelen af betalingskort.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Bemyndigelseserklæring	Ved tildeling af et betalingskort skal der samtidig udstedes en bemyndigelseserklæring. En bemyndigelseserklæring er et dokument, der angiver, hvad kortholderen må bruge betalingskortet til, og inden for hvilke økonomiske rammer betalingskortet må bruges. Hvis betalingskortet skal være privathæftende (dvs. at fakturaer sendes til en minister eller en ansat og ikke til institutionen, og at ministeren eller den ansatte selv sørger for betaling mod efterfølgende refusion), skal bemyndigelseserklæringen også angive en begrundelse herfor. Kortholderen skal underskrive bemyndigelseserklæringen.
Betalingskort	Betalingskort findes som kreditkort og debetkort. For kreditkort trækkes betalingen ikke fra en konto, umiddelbart efter at kortudstederen har modtaget oplysninger om transaktionen, men først efter en aftalt periode (typisk månedligt). For debetkort trækkes eller reserveres en betaling på en konto med det samme, efter at kortudstederen har modtaget oplysninger om transaktionen. Finansministeriet har indgået 2 kontrakter, som omfatter betalingskort i staten: Kreditkort leveres af SEB Kort Bank, Danmark, og debetkort leveres af Danske Bank A/S som en del af kontrakten om Statens Koncernbetalinger (SKB).
Betalingskorttransaktion	Hver gang der foretages en betaling med et betalingskort, eller der foretages en kontanthævning med et betalingskort, betegnes det som en betalingskorttransaktion.
Elektronisk fakturering	En automatiseret måde at sende og behandle fakturaer mellem leverandør og kunde i et elektronisk format.
Kortholder	Den minister eller den ansatte, der bruger et betalingskort, som er udstedt til en statslig institution. Kortholderens navn (og navnet på institutionen) skal fremgå af betalingskortet.
Ministres repræsentative møder	En ministers repræsentative møder er møder, som holdes med eksterne parter. Det kan fx være besøg fra udlandet, politiske møder/forhandlinger med ordførere og andre folketingsmedlemmer, møder med kommunal- og regionalpolitikere, møder med bestyrelsesmedlemmer i statslige selskaber og selvejende institutioner, møder med repræsentanter for interesseorganisationer og foreninger samt møder og interviews med journalister.
Regeringsinterne møder	Møder af intern karakter, fx regeringsudvalgsmøder, møder med andre ministre, regeringsseminar mv. og møder med embedspersoner i det ministerielle system.
Rejseafregning	Hvis en minister eller en ansat har haft et udlæg eller har været på tjenesterejse, skal vedkommende efterfølgende afregne med institutionen.
RejsUd	Et fællesstatsligt system, der understøtter ansattes rejseafregning og udlægshåndtering forud for aflevering til Navision Stat. I RejsUd kan ministre og ansatte i statslige og selvejende institutioner bl.a. oprette rejseafregninger og importere udgifter, som er betalt med institutionens kreditkort.
Statens BI – ISOLA	Økonomistyrelsens fællesstatslige Business Intelligence-løsning. Statens BI – ISOLA anvendes bl.a. til at understøtte lokale analyser af løn- og ansættelsesforhold i og for ministerier og statslige institutioner.
Time- og dagpenge	Udbetaling af time- og dagpenge har til formål at dække de merudgifter, som den ansatte har på tjenesterejsen (fx udgifter til måltider, småfornødenheder og transport). Dagpenge udbetales for hver fulde 24 timer, som en tjenesterejse har varet, når den har været forbundet med overnatning. Derudover udbetales timepenge for hver påbegyndt time, som rejsen varer ud over hele døgn.
Tjenesterejse	For at der kan tales om en tjenesterejse, forudsættes det, at rejsen er et nødvendigt led i tjenesten, og at den godkendes som en tjenesterejse af tjenestestedet, jf. cirkulære om tjenesterejseaftalen (CIR1H nr. 9842 af 19. oktober 2021).
