

Social- og Boligministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

Att.: Chefkonsulent Ann-Britt Moos Møller  
Pr. mail til: [jurint@sm.dk](mailto:jurint@sm.dk)

2. marts 2026

## Udkast til vejledning om socialtilsynets økonomiske tilsyn med sociale tilbud – sagsnr. 2025 - 4790

FSR – danske revisorer takker for muligheden for at kommentere udkast vejledning om socialtilsynets økonomiske tilsyn med sociale tilbud.

### Indledning

FSR – danske revisorer finder, at udkastet er et væsentligt skridt i retning af at samle og præcisere reglerne for socialtilsynets økonomiske tilsyn med sociale tilbud og dermed skabe større gennemsigtighed om tilbuddenes økonomi. Vi ser dog stadig behov for at præcisere eller skærpe en række konkrete elementer i vejledningen for at sikre klarhed for alle aktører og derigennem fremme ensartet praksis blandt både tilbud, revisorer og tilsyn. Det er nødvendigt både for at styrke det økonomiske tilsyn med de sociale tilbud og for at sikre tilstrækkelig retssikkerhed for både for tilbuddene og de revisorer, der reviderer dem.

Hvis den opdaterede vejledning ikke giver fælles, operationelle og ensartede kriterier og definitioner, er der stor risiko for, at den nuværende uensartede praksis på tværs af de regionale tilsyn vil fortsætte. Det skaber retssikkerhedsudfordringer for tilbuddene og betydelig usikkerhed for revisorerne, som forventes at arbejde efter uklare standarder, som tilsynene fortolker forskelligt. Samtidig kan uklarheden være medvirkende til, at fejl eller ulovligheder i de sociale tilbud ikke bliver opdaget.

FSR – danske revisorer bidrager gerne til det videre arbejde og uddyber selvfølgelig også gerne nedenstående bemærkninger.

FSR – danske revisorer

Børsgade 4, 4. sal  
DK - 1215 København K

Telefon +45 7225 5703  
[fsr@fsr.dk](mailto:fsr@fsr.dk)  
[www.fsr.dk](http://www.fsr.dk)

CVR. 55 09 72 16  
Danske Bank  
Reg. 9541  
Konto nr. 2500102295



## Generelle bemærkninger

### **1. Manglende fælles og operationelle kriterier**

Vejledningen indeholder en række centrale vurderingsbegreber, herunder bl.a. *økonomisk bæredygtighed*, *uforholdsmæssigt dyrt tilbud*, *gennemsigtighed* og *rimeligt forhold*. Disse begreber er afgørende for socialtilsynets vurderinger, men er i vidt omfang beskrevet overordnet og kvalitativt.

Eksempelvis beskriver vejledningen flere steder, at det private tilbuds soliditetsgrad skal være *rimelig* set i forhold til tilbuddets alder og specialiseringsgrad. Vejledningen indeholder ikke benchmark hertil, hvorfor dette er op til fri fortolkning. Herunder vil der være tilbud med lavere soliditetsgrad som følge af f.eks. modtagne donationer (f.eks. til byggerier) eller modtagne forudbetalinger, som automatisk vil puste balancen væsentligt op. Samtidig skal der henses til tilbuddets alder og specialiseringsgrad i vurderingen, dette dog uden at der gives oplysninger om tilsynets forventninger i forhold til niveau mv.

Et andet eksempel er vurderingen af, om et tilbud er *uforholdsmæssigt dyrt*. Denne vurdering, kan få betydelige konsekvenser, herunder offentlig synlighed på Tilbudsportalen. Vurderingen bygger i høj grad på socialtilsynets sammenligninger med andre tilbud, som ikke nødvendigvis er gennemsigtige eller efterprøvelige for revisor. FSR finder, at dette indebærer en retssikkerhedsrisiko, både for tilbuddene og for revisorerne, når der ikke er gennemsigtighed i sammenligningsgrundlaget, og når der ikke er tydelige objektive parametre, der indgår i vurderingen, og som også kan anvendes revisionsmæssigt.

FSR – danske revisorer finder det problematisk, at vejledningen i begrænset omfang fastlægger fælles, operationelle kriterier eller pejlemærker for, hvordan disse begreber konkret skal anvendes i praksis. Dette medfører en betydelig fortolkningsfrihed, som vanskeliggør både tilbuddenes mulighed for at indrette sig korrekt og revisors mulighed for at anvende socialtilsynets krav som klare revisionskriterier.

FSR opfordrer til, at vejledningen i højere grad understøttes af fælles fortolkninger, eksempelvis i form af minimumskrav, intervaller, benchmarks eller tydeligere eksempler, som kan bidrage til mere ensartet anvendelse.

### **2. Risiko for fortsat uensartet praksis mellem socialtilsynene**

Det fremgår af udkastet, at vejledningen bygger på de fem socialtilsyns eksisterende praksis. FSR – danske revisorer deler ønsket om at samle erfaringer, men finder samtidig, at denne tilgang indebærer en risiko for, at forskellig praksis reelt videreføres frem for harmoniseres.

Vejledningen beskriver i detaljer, hvad socialtilsynene skal vurdere, men i meget begrænset omfang, hvordan vurderingerne konkret skal foretages, og hvilke objektive kriterier der skal lægges til grund.

I dag oplever revisorer betydelige forskelle i krav, dokumentationsniveau og reaktioner mellem de enkelte socialtilsyn. Vejledningen indeholder efter FSR's opfattelse ikke tilstrækkelige mekanismer, der sikrer, at den fremadrettede praksis bliver ensartet på

tværs af landet (fx via fælles interne retningslinjer eller løbende kalibrering mellem socialtilsynene).

FSR anbefaler derfor, at det i vejledningen tydeliggøres, hvilke dele af vejledningen der udgør bindende fælles minimumskrav, og hvordan der fremadrettet vil blive arbejdet systematisk med kalibrering og ensartet anvendelse mellem socialtilsynene.

### **3. Uklare forventninger til revisors arbejde**

Udkastet indeholder henvisninger til revisors arbejde og observationer i løbet af året.

FSR finder det essentielt, at revisors primære opgave er revision af årsregnskabet i overensstemmelse med gældende revisionsstandarder, og i overensstemmelse med de krav, der fremgår af revisionsbekendtgørelsen.

Af § 4 i revisionsbekendtgørelsen fremgår det, at der foretages sædvanligvis revision i årets løb. FSR anbefaler, at det i vejledningen præciseres, hvad der ligger i begrebet, at der foretages sædvanligvis revision i årets løb, herunder tilsynets forventninger i forhold til revisors arbejde i årets løb.

Der er ikke krav om budgettal i årsregnskaberne, hverken i revisionsbekendtgørelsen eller i lovgivningen i øvrigt, men trods dette, så er der tilsyn der jf. særskilt "kravliste" til årsregnskaberne forventer, at der er budgettal i årsregnskaberne og "truer" med omtale i tilsynsrapporten (og dermed oftest på Tilbudsportalen), hvis ikke revisor leverer de ønskede sær-oplysninger.

Såfremt socialtilsynene forventer løbende revisionshandlinger, som ikke følger af revisionsbekendtgørelsen, skal disse handlinger hjemles i revisionsbekendtgørelsen. Tilsvarende skal krav om budgettal i årsregnskaberne hjemles, såfremt dette kræves af tilsynene. Manglende hjemmel på dette punkt kan skabe urealistiske forventninger til revisors rolle og bidrage til usikkerhed om ansvar og pligter.

### **4. Årsregnskabsloven og regnskabsklasser**

FSR – danske revisorer gør opmærksom på, at det er u hensigtsmæssigt, at der ikke er overensstemmelse mellem kravene i årsregnskabsloven og lov om socialtilsyn i forhold til, hvornår, der skal aflægges årsregnskab efter de forskellige regnskabsklasser. Lov om socialtilsyn siger, at alle tre grænseværdier skal være oversteget, før der skal aflægges efter regnskabsklasse B, mens årsregnskabsloven kun siger, at to grænseværdier skal være oversteget.

Derudover er det u hensigtsmæssigt, at der i lov om socialtilsyn tages udgangspunkt i, at der findes to regnskabsklasser – klasse A og B, uagtet at der vil være flere af de kommercielle tilbud som i henhold til årsregnskabsloven vil ligge i en højere regnskabsklasse. Dette medfører, at der er forskellige tilgange i de respektive tilsyn.

Derudover er der, brug for en mere specifik skildring af, hvornår der er tale om et "årsregnskab" aflagt efter årsregnskabsloven (som rapporteres til Erhvervsstyrelsen) og en "årsrapport" (den årlige rapportering til Socialtilsynet/tilbudsportalen).

## **5. Revisors oplysningspligt**

Vejledningen beskriver flere steder tilbuddets (og revisors) oplysningspligt, såfremt der er tale om væsentlige ændringer i tilbuddet, som er så omfattende, at det kræver en ændring af tilbuddets godkendelse, eller hvis der er bekymrende forhold, som f.eks. kan bringe tilbuddets økonomi og fortsatte drift i fare.

Der skal således umiddelbart været tale om væsentlige forhold. Dog er der i tilsynene en forskellig opfattelse af, hvornår tilbud/revisor f.eks. skal oplyse om væsentlige forhold, herunder væsentlige realiserede ændringer i forhold til tilbuddets godkendte budget.

FSR – danske revisorer opfordrer til, at der fremgår af vejledningen, hvornår revisor har pligt til at reagere, og hvornår forhold alene er ledelsens ansvar. Derudover bør der fremgå eksempler på, hvornår et forhold er væsentligt.

Eksempelvis, at der i vejledningen angives et niveau eller ramme for vederlag til bestyrelsen.

Et andet eksempel er, at det anføres, at revisor skal vurdere, hvorvidt der foreligger legitime afvigelser i forhold til budgettet. Socialtilsynet har gennem de seneste år løbende ændret praksis og fortolkning i relation til, hvad der anses for uvedkommende udgifter, samt hvad der forstås ved væsentlige budgetafvigelser. På den baggrund er det vanskeligt for revisor at udtale sig om, hvorvidt en budgetafvigelse kan betegnes som legitim. Revisor kan konstatere og redegøre for foreliggende budgetafvigelser, men vurderingen af, hvorvidt disse er legitime, er ikke umiddelbart muligt at vurdere, særligt når der ikke er udmeldt niveau for legitime afvigelser i vejledningen.

Derudover bør det præciseres i vejledningen, om revisors oplysningspligt alene er i forbindelse med årsrevisionen, eller om der er en forventning om, at revisors oplysningspligt er ”i løbet af året”. Såfremt det forventes, at revisors oplysningspligt relaterer sig til ”i løbet af året”, skal det sikres, at kravene til revisors opgaver og oplysningspligt er hjemlet. Manglende hjemmel på dette punkt kan skabe urealistiske forventninger til revisors rolle og bidrage til usikkerhed om ansvar og pligter.

## **5. Nærtstående parter**

Vejledningen nævner umiddelbart ikke samhandel med nærtstående – ud over samhandel i koncernforhold. Dette uagtet at de efterhånden mange sager i pressen netop omfatter køb af ydelser hos venner, familie eller ledelse til overpriser.

### **Bemærkninger til udvalgte afsnit i vejledningen**

#### *1.4.1.1 Økonomisk bæredygtighed*

Der mangler benchmark for soliditetsgrad og likviditetsgrad ved vurdering af økonomisk bæredygtighed.

Der mangler objektive kriterier til vurdering af, om der er et ”rimeligt forhold mellem indtægter og omkostninger (budgetteret og realiseret over-/underskud)”.

#### *1.4.1.2 Kvalitet i tilbud i forhold til pris og målgruppe*

Vurderingen af om det enkelte tilbud er uforholdsmæssigt dyrt foretages op imod socialtilsynets viden om andre tilbud af samme type og til samme målgruppe sammenholdt med kvaliteten i tilbuddene. Her mangler der benchmarks til vurderingen heraf. Det er problematisk, at det alene er socialtilsynet, der har denne viden, og at der ikke er objektive kriterier for, hvornår det enkelte tilbud er uforholdsmæssigt dyrt i forhold til kvalitet i tilbud til pris og målgruppe.

I eksemplet i første afsnit side 10, står der, at et tilbud kan vurderes uforholdsmæssigt dyrt, hvis de samme ydelser og samme kvalitet kunne være leveret med en væsentlig lavere takst. Det gør sig gældende, hvis en eller flere omkostninger vurderes væsentligt over niveau i sammenlignelige tilbud. Her mangler der et benchmark til vurderingen. Det er problematisk, at det alene er socialtilsynet, der har denne viden, og at der ikke er objektive kriterier for, hvornår tilbuddet er uforholdsmæssigt dyrt.

I vejledningen står der, at afvigelser mellem realiserede omkostninger og budgetterede omkostninger på et eller flere økonomiske nøgletal, som ikke af revisor vurderes at være legitime afvigelser kan anses for uforholdsmæssige dyre. Her er der behov for vejledning i, hvad der er legitime afvigelser.

#### *1.4.1.3 Gennemsigtighed i tilbuddets økonomi*

Vejledningen mangler objektive kriterier for, hvornår der er gennemsigtighed i tilbuddets økonomi.

#### *1.5 Oplysningspligter i forhold til socialtilsynet*

Tilsynene skal af egen drift straks give socialtilsynet oplysninger om væsentlige ændringer i forhold til godkendelsen. Hvilke forhold, der er væsentlige ændringer er ikke defineret i vejledningen. Det fremgår, at væsentlige ændringer i tilbuddet økonomi kunne være et eksempel på en væsentlig ændring. Der mangler vejledning i, hvornår en økonomisk ændring er væsentlig. Der savnes objektive kriterier til brug for vurderingen heraf.

Tilbud og tilbuddenes revisorer og driftherrer skal give socialtilsynet relevante og nødvendige oplysninger om tilbuddets samt koncerners og koncernlignende konstruktions økonomi, jf. socialtilsynslovens § 12, stk. 3, nr. 1. Det er uklart, hvad der er økonomiske forhold, og hvilke oplysninger er relevante, nødvendige.

#### *1.6.3 Socialtilsynets afgørelser*

Der savnes en definition på økonomisk kvalitet, og objektive kriterier for hvornår plejefamiliers økonomiske kvalitet er utilstrækkelig.

##### *1.6.3.2 Påbud*

Det kunne overvejes, at påbud begrænses til konkrete situationer, der kan rettes op på.

##### *1.6.3.3 Ændring af godkendelse*

Socialtilsynet kan træffe afgørelse om ændring af et tilbuds eller en plejefamilies godkendelse, når der er sket væsentlige ændringer i forhold til tilbuddets eller plejefamilien eksisterende godkendelse eller efter ansøgning fra tilbuddet, jf. socialtilsynslovens § 5, stk. 9. Her savnes der objektive kriterier for, hvornår en ændring er væsentlig.

##### *1.6.5.5 Lighedsprincippet*

Vejledningen mangler at beskrive, hvordan der sikres ligebehandling på tværs af private og offentlige tilbud.

#### *2.4.1 Generelt om socialtilsynets vurdering og godkendelse af årsbudgetter*

Der mangler en objektiv beskrivelse af, hvornår der i årsbudgettet er et rimeligt forhold mellem forventede omsætning og omkostningerne.

Endvidere er der en vis forvirring omkring muligheden for at budgettere med overskud. Efter vejledningen kan årsbudgettet udvise et overskud, mens et overskud dog ikke kan indregnes i taksterne. Dette forvirrer også til tider tilsynene, og giver unødvendig usikkerhed.

#### 2.4.2 Særligt om udgifter til leje, vederlag til bestyrelsen og goodwill

Der står ikke, at socialtilsynet kan pålægge tilbuddet at indhente valuarvurderinger.

Det fremgår af vejledningen, at goodwill ikke kan indregnes i årsbudgettet, da goodwill betragtes som en udgift, der er uvedkommende for tilbuddets virksomhed.

#### 3.1.3 Krav til indhold af årsregnskab

Der mangler vejledningsafsnit til årsregnskaber efter regnskabsklasse C.

#### 3.2.1 Generelt

Der mangler at stå, at revisor også udfører juridisk kritisk revision i afsnit 6 på side 35.

#### 3.2.3.3 Krav til revisionsprotokol, herunder revisionsskema

Revisor skal ved udfyldelse af revisionsskemaet bl.a. påse følgende, jf. socialtilsynslovens § 18, stk. 3, og revisionsbekendtgørelsens § 5, stk. 1:

Ad 2) At årsregnskabet ikke afviger væsentligt fra det af socialtilsynet godkendte årsbudget. Der er brug for en meget specifik skildring mellem hvilke oplysninger der fremgår af "årsregnskaber" efter årsregnskabsloven og "årsrapporteringer" som kan opstilles efter budget fra Socialtilsynet. Der er ligeledes brug for vejledning til, hvornår en afvigelse er væsentlig

Hvis revisor på baggrund af denne vurdering kommer frem til, at tilbuddets årsregnskab afviger i væsentlig grad fra det godkendte årsbudget, skal revisor anføre det i revisionspåtegningen og i revisionsskemaet. Revisor skal som led i orienteringen til socialtilsynet oplyse, om revisor vurderer, at der er legitime forhold i tilbuddet, som kan begrunde den væsentlige afvigelse, samt om revisors vurdering af årsagen/årsagerne til den væsentlige afvigelse.

FSR undrer sig over, om det reelt er hensigten, at væsentlige budgetafvigelser skal omtales i revisionspåtegningen. Socialtilsynet har ikke udarbejdet konkret vejledning for, hvad der forstås ved væsentlige budgetafvigelser, og det er vores erfaring, at det væsentlighedsniveau, der anvendes i den finansielle revision, ikke kan overføres til denne vurdering.

Vi har tidligere rettet henvendelse til Socialtilsyn Midt vedrørende forståelsen af væsentlige budgetafvigelser og har i den forbindelse fået oplyst, at der beror på en konkret vurdering, om der foreligger en væsentlig budgetafvigelse.

På den baggrund vurderer FSR – danske revisorer, at det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at afgøre, hvornår en budgetafvigelse skal medtages i revisionspåtegningen. Det kunne derfor være hensigtsmæssigt, at budgetafvigelser fortsat udelukkende kommenteres i revisionsskemaet (en del af revisionsprotokollen), som hidtil. Derudover forudsættes det, at revisor skal vurdere, hvorvidt en budgetafvigelse er legitim, hvilket – som ovenfor anført – ligeledes er forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Ad 6) At de økonomiske nøgletal oplyst af tilbuddet i tilbuddets årlige rapport, jf. socialtilsynslovens § 12, stk. 5, er i overensstemmelse med tilbuddets årsregnskab. Der mangler vejledning i, hvad man gør med tilfælde, hvor selskabets årsregnskab aflægges før der udarbejdes årsrapportering til Socialtilsynet?

Ad 9) At der ikke i årsregnskabet er medregnet goodwill. Dette går mere på det enkelte tilbud, og ikke på selskabet som helhed, hvis der er flere aktiviteter. Menes der her goodwill, eller alle "immaterielle aktiver"? Man må antage at det er alle immaterielle anlægsaktiver med undtagelse af software o.l. der menes, men lige nu er det ikke hvad der står.

#### 4.1.4.1 Økonomiske nøgletal

Vejledningen anfører ikke alverden om udbytte, som jo stadig er lovligt.

Ad d + g) Det er uklart hvad der menes, idet der er stor forskel på om der er tale om foreslået udbytte eller deklareret udbytte. Derudover selvmodsigende at nøgletallet hedder "udbetalt udbytte", men at vejledningen anfører, at det er udbytte der fremgår af det godkendte årsregnskab, uanset om det er udbetalt eller ej. Det ville give mening, hvis nøgletallet hed "udloddet udbytte" således, at de faktisk selskabsretlige vedtagne udbytter, der reducerer egenkapitalen, medtages.

Ad h) Det er meget uhensigtsmæssigt, at "øverste leder" er omtalt i ental. Det efterlader en udfordring i de tilfælde hvor der eksempelvis er to afdelinger under et tilbud, hvor der er en afdelingsleder i hvert tilbud. Formuleringen i vejledningen her betyder, at der skal udvælges den ene af de to afdelingsledere, der skal indgå i tallet "øverste leder". Det betyder også, at den anden lederomkostning skal indgå på en anden linje i lønnoten, og det vil ikke være korrekt gengivelse af tilbuddet egentlige økonomi.

På vegne af FSR – danske revisorerers offentlige udvalg.

Med venlig hilsen

Kasper Frølich Kristensen  
Statsautoriseret revisor og chef for revision og regnskab