



Beretning til Statsrevisorerne om
ministres og kommissions-
medlemmers rejser

April
2011

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål.....	6
	C. Afgrænsning og metode.....	6
	D. Ministrenes rejser i perioden 2005-2010.....	9
III.	Retningslinjer og praksis for ministres rejser	10
	A. Retningslinjerne for ministres rejser.....	10
	B. Ministeriernes efterlevelse af udgiftsvejledningen	11
	C. Ministeriernes efterlevelse af åbenhedsordningen	16
IV.	Chartring af fly.....	18
	A. Ministeriernes praksis for chartring af fly	18
	B. Ministeriernes overvejelser om at chartre fly	25
V.	Kommissioners rejser	28
	A. Retningslinjer for kommissioners rejser	28
	B. Udgifter og dokumentation for kommissioners rejser.....	30

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens §§ 5-29. På alle ministerområderne er der foretaget nybesættelser af ministerposten i undersøgelsesperioden 1995-2010. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at opliste alle ministrene.

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om retningslinjer og praksis for ministres og kommissionsmedlemmers rejser. Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i juni 2010.

Der var i sommeren 2010 kritik i medierne af Forsvarskommissionens og skiftende udenrigsministres rejseaktivitet. Kritikken handlede bl.a. om, at der ofte blev chartret private fly i situationer, hvor et almindeligt rutefly kunne have været anvendt.

2. Undersøgelsen omfatter alle ministres rejser i perioden 2005-2010. Ministeriernes praksis for chartring af fly til ministres rejser er undersøgt for perioden 1995-2010.

3. Der er 2 særlige vejledninger, som vedrører ministres rejser. Statsministeriet udsendte i juni 2008 en vejledning om ministerens udgifter, herunder udgifter til ministerens tjenesterejser. I juni 2009 blev der – som led i en politisk aftale mellem et flertal af Folketingets partier – indført en åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter, som indeholder en række krav om, at ministerierne skal offentliggøre oplysninger om ministres udgifter og aktiviteter, herunder udgifter til ministres rejser.

4. Undersøgelsen omfatter også rejser for 4 kommissioner, der er nedsat i perioden 2005-2010. De udvalgte kommissioner er Forsvarskommissionen, Afrikakommissionen, Grønlandsk-dansk selvstyrekommission og Klimakommissionen.

5. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål undersøgt følgende:

- Er retningslinjerne for ministres rejser tilstrækkelige og klare, og følger ministerierne retningslinjerne?
- I hvilket omfang anvender ministrene chartrede fly, og er der sket en ændring i praksis?
- Hvilke retningslinjer og hvilken praksis er gældende for kommissionsmedlemmers rejser?

Definition af en rejse

Rigsrevisionen har i undersøgelsen defineret en rejse som en tjensterejse, hvor der enten har været udgifter til overnatning eller flytransport. Derudover kan der i forbindelse med rejsen også indgå udgifter til måltider o.l., repræsentation og andre tjenstlige udgifter.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Retningslinjerne for ministres rejser er tilstrækkelige og klare og tager hensyn til ministrenes særlige funktioner. Ministerierne følger retningslinjerne. Rigsrevisionen peger på, at retningslinjerne på et par punkter kan tydeliggøres. Statsministeriet er enig heri og vil præcisere retningslinjerne på disse områder.

Hovedparten af de samlede udgifter til ministres rejser er udgifter til chartrede fly. Det er primært statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, der anvender chartrede fly. Praksis for chartring af fly har ifølge ministerierne ikke ændret sig væsentligt i perioden 1995-2010.

Ministerierne dokumenterer generelt ikke, hvorfor de charterer fly. Der er ifølge retningslinjerne for ministres rejser særlige hensyn at tage for især statsministeren og udenrigsministeren. Rigsrevisionen finder, at ministerierne fremover bør dokumentere, hvorfor de vælger at chartre fly. Statsministeriet er dog undtaget, idet statsministeren – bl.a. på grund af muligheden for effektiv og fortrolig forberedelse og fleksibilitet – som udgangspunkt altid anvender forsvarets fly til rejser i Europa.

Ministerierne følger for kommissionernes rejser de gældende retningslinjer for tjenesterejser. Rigsrevisionen konstaterer dog, at ministerierne har forskellig praksis for, hvilke retningslinjer kommissionsmedlemmer, fx eksperter, rejser efter. Ministerierne har dokumentation for udgifterne til kommissionernes rejser.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Retningslinjer og praksis for ministres rejser

Retningslinjerne for ministres rejser er tilstrækkelige og klare, idet de vedrører alle forhold ved ministres rejser, og det klart fremgår, hvilke udgiftstyper ministrene kan få godtgjort. Ministerierne følger retningslinjerne. På et par punkter finder Rigsrevisionen, at Statsministeriet kan tydeliggøre retningslinjerne. Statsministeriet er enig heri og vil præcisere retningslinjerne på disse områder. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

- Der er 2 overordnede vejledninger, som vedrører ministres rejser: udgiftsvejledningen fra 2008 med retningslinjer for afholdelse af udgifter i forbindelse med ministrenes tjenesterejser og åbenhedsordningen fra 2009 om offentliggørelse af ministres udgifter og aktiviteter. Der var ingen særlige retningslinjer for ministres rejser før 2008.

Udgiftsvejledningen

- Udgiftsvejledningens retningslinjer for ministres rejser er tilstrækkelige, idet de vedrører alle forhold ved ministres rejser, fx transport, overnatning, måltider o.l. Retningslinjerne er klare, da det fremgår, hvilke udgiftstyper ministrene kan få godtgjort.
- Ministerierne kan godtgøre, at udgifterne i forbindelse med ministrenes rejser har et tjenstligt formål og skal afholdes af ministerierne. Ministerierne har ligeledes dokumentation for ministrenes rejseudgifter.
- Ministerierne følger udgiftsvejledningens retningslinjer for ministres rejser. I 2008 kom der med udgiftsvejledningen nye retningslinjer for repræsentationsudgifter. Ministerierne har i enkelte tilfælde fulgt den gamle praksis for repræsentationsudgifter, hvor det ikke var et krav, at der skulle være ikke-statsansatte gæster til stede, for at der var tale om repræsentation. Statsministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere retningslinjerne for repræsentation over for ministerierne. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.
- Udgangspunktet for ministrenes flytransport er ifølge retningslinjerne businessclass. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at hovedparten af ministrenes rejser med rute-fly i Europa foregår på økonomi-/økonomifleksklasse. På rejser uden for Europa foregår hovedparten af rejserne på businessclass. Ministerierne benytter statens indkøbsaftaler ved køb af flybilletter og rejsebureauudgifter.

Åbenhedsordningen

- Åbenhedsordningens retningslinjer for ministres rejser er tilstrækkelige og klare. Ministerierne følger åbenhedsordningens krav om at offentliggøre udgifterne til ministrenes rejser. Rigsrevisionen finder, at ordningen har gjort det mere gennemsigtigt, hvilke udgifter der er forbundet med ministres rejser.
- Rigsrevisionen peger på, at Statsministeriet kan tydeliggøre, hvilke udgifter til rejser ministerierne skal opgøre under de forskellige udgiftsposter på deres hjemmesider, da ministerierne har forskellig praksis herfor. Statsministeriet er enig heri og vil præcisere retningslinjerne på de områder.

Chartring af fly

Udgifterne til chartring af fly er den største udgiftspost for ministres rejser. Ifølge ministerierne har praksis for chartring af fly ikke ændret sig væsentligt i perioden 1995-2010. Der er sket et markant fald i antallet af chartringer i 2010, som i det væsentligste skyldes færre rejser. Ministerierne dokumenterer generelt ikke, hvorfor de chartrer fly. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der ifølge retningslinjerne for ministres rejser er særlige hensyn at tage for især statsministeren og udenrigsministeren. Udgifterne til chartring af fly er dog en væsentlig udgift, og på grund af den ekstraordinære karakter finder Rigsrevisionen, at alle ministerier bør dokumentere deres overvejelser om at chartre fly, herunder de økonomiske overvejelser. Statsministeriet er dog undtaget, da statsministeren – bl.a. på grund af muligheden for effektiv og fortrolig forberedelse og fleksibilitet – som udgangspunkt altid anvender forsvarets fly ved rejser i Europa.

- Statsministeren benytter chartrede fly på hovedparten af sine rejser, mens udenrigsministeren og forsvarsministeren benytter chartrede fly på lidt over halvdelen af deres rejser. Statsministeren anvender som udgangspunkt altid forsvarets fly til rejser i Europa. De øvrige ministre benytter i enkelte tilfælde chartrede fly.
- Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har oplyst, at de ved chartring af fly tager en række hensyn, fx til muligheden for effektiv og fortrolig mødeforberedelse, fleksibilitet og sikkerhed. Statsministeriet har oplyst, at statsministeren og udenrigsministeren ifølge udgiftsvejledningen altid kan chartre fly. Rigsrevisionen finder, at dette ikke fremgår klart af udgiftsvejledningen, og at Statsministeriet derfor bør præcisere vejledningen. Statsministeriet er enig heri.
- Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har oplyst, at praksis for chartring af fly ikke har ændret sig væsentligt de seneste 15 år. Rigsrevisionens undersøgelse understøtter dette. I perioden 2005-2010 har der i gennemsnit været 57 chartringer om året. Der har i 2010 været et markant fald i antallet af chartringer. Statsministeriet har oplyst, at faldet i antallet af statsministerens chartringer skyldes et fald i antallet af ministerens rejser.
- Forsvarsministeriet opgør ikke forsvarsministerens udgifter til fly under åbenhedsordningen, når ministeren anvender forsvarets fly. Rigsrevisionen finder, at ministeriet fremover bør opgøre og offentliggøre disse udgifter, så det er gennemsigtigt, hvilke udgifter der er i forbindelse med forsvarsministerens brug af forsvarets fly. Forsvarsministeriet har oplyst, at de fremover vil opgøre de samlede udgifter til ministerens brug af forsvarets fly. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- Udenrigsministeriet, der primært chartrer private fly, indhenter flere tilbud ved chartring af fly. Udenrigsministeriet chartrer ofte fly til udenrigsministeren på flyruter, hvor der er mange daglige afgang med rutefly. Udenrigsministeriet begrundes bl.a. dette med, at sluttidspunktet for møderne ikke er kendt, da forhandlingerne kan trække ud, og at der er brug for fortrolig forberedelse af møderne i flyet.

- Chartring af fly er dyrere end at rejse med rute-fly, men ministerierne dokumenterer generelt ikke, hvorfor de charterer fly frem for at anvende rute-fly. Rigsrevisionen er opmærksom på, at ministerierne skal tage mange hensyn ved valg af rejseform, og at der ifølge udgiftsvejledningen kan tages hensyn til de særlige forhold, der gælder for især statsministeren og udenrigsministeren. Rigsrevisionen finder, at ministerierne – med undtagelse af Statsministeriet – ved chartring af fly bør dokumentere, hvorfor ministerierne charterer fly, herunder de økonomiske overvejelser.

Kommissioners rejser

Ministerierne følger de gældende retningslinjer for tjenesterejser ved kommissionsmedlemmernes rejser, men ministerierne har forskellig praksis for, hvilke retningslinjer kommissionsmedlemmer, fx eksperter, rejser efter. Rigsrevisionen finder, at kommissionsmedlemmer bør rejse efter deres status som fx minister eller embedsmand. Der kan dog være tilfælde, hvor ministeriet må fravige dette, og i de tilfælde må ministeriet for den enkelte kommission tage stilling til, hvilke retningslinjer der skal følges. Ministerierne har dokumentation for udgifterne til kommissionernes rejser.

- De 4 kommissioners medlemmer rejser efter forskellige retningslinjer, bl.a. på grund af kommissionernes forskellige sammensætning af eksperter, folketingsmedlemmer og ministre. Der er dog også kommissionsmedlemmer med samme status, fx eksperter, der rejser efter forskellige retningslinjer. Rigsrevisionen finder, at kommissionsmedlemmerne bør rejse efter deres status, så embedsmænd og eksperter rejser efter retningslinjerne for statsansatte, og ministre efter retningslinjerne for ministre. Der kan dog være tilfælde, hvor ministeriet må fravige dette, og i de tilfælde må ministeriet for den enkelte kommission tage stilling til, hvilke retningslinjer der skal følges.
- Ministerierne følger ved køb af flybilletter de gældende retningslinjer for tjenesterejser.
- Ministerierne har dokumentation for udgifterne til fly og hotel i forbindelse med kommissionsmedlemmernes rejser.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om retningslinjer og praksis for ministres og kommissionsmedlemmers rejser. Undersøgelsen er sat i gang på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

Der var i sommeren 2010 kritik i medierne af Forsvarskommissionens og skiftende udenrigsministres rejseaktivitet. Kritikken handlede bl.a. om, at der ofte blev chartret private fly i situationer, hvor et almindeligt rutefly kunne have været anvendt.

Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 23. juni 2010 rigsrevisor om at undersøge regler, praksis og rejsemønstre for ministres rejser. Statsrevisorerne ønskede følgende belyst:

- Hvilke regler og god praksis findes for ministres rejser, og er disse regler tilstrækkelige og klare?
- Kan der konstateres ændret praksis for chartering af fly i de seneste 15 år – specielt hvad angår statsministeren og udenrigsministeren?
- Er regler og god praksis fulgt, og med hvilke begrundelser finder afvigelser typisk sted?

Rigsrevisionen har herudover valgt at undersøge, hvilke retningslinjer og praksis der er for kommissionsmedlemmers rejser.

B. Formål

7. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål undersøgt følgende:

- Er retningslinjerne for ministres rejser tilstrækkelige og klare, og følger ministerierne retningslinjerne?
- I hvilket omfang anvender ministrene chartrede fly, og er der sket en ændring i praksis?
- Hvilke retningslinjer og hvilken praksis er gældende for kommissionsmedlemmers rejser?

C. Afgrænsning og metode

De undersøgte ministerier og kommissioner

8. Undersøgelsen omfatter alle ministres rejser i perioden 2005-2010. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i de ministerier, der eksisterede pr. august 2010. For de ministerier, der har ændret navn og ressortområder i løbet af undersøgelsesperioden, er ministrenes rejser medtaget under det ministerium, der pr. august 2010 var ansvarlig for ministerområdet. Ligestillingsministeren og ministeren for nordisk samarbejde har samtidig været minister for et andet ministerområde i undersøgelsesperioden. Rejserne for de 2 ministre er derfor medtaget under det andet ministerområde, som de har været taget i undersøgelsesperioden. Ministeren for familie- og forbrugeranliggende indgår ikke i undersøgelsen, da ministeriet blev nedlagt i 2007.

9. Rigsrevisionen har i undersøgelsen defineret en rejse som en tjenesterejse, hvor der enten har været udgifter til overnatning eller flytransport. Derudover kan der også indgå udgifter til måltider o.l., repræsentation og andre tjenstlige udgifter. Udgifter til brug af ministerbil og udgifter til chartring af forsvarets fly i forbindelse med ministres rejser til missionsområder indgår ikke i undersøgelsen.

10. Det er ministeriernes departementer, der afholder udgifterne til de rejser, som ministre gennemfører i deres funktion af minister. Folketinget afholdt indtil den 1. januar 2010 transportudgifter for ministre, der var medlem af Folketinget, i de tilfælde, hvor transporten blev foretaget i ministerens egenskab af folketingsmedlem. Disse transportudgifter er ikke medtaget i undersøgelsen. Pr. 1. januar 2010 dækkes alle udgifter til ministres transport af ministerierne, og transportudgifter til fly fra den 1. januar 2010 er derfor medtaget i undersøgelsen. Formålet med ændringen af administrationen var at skabe klare retningslinjer og en ensartet praksis for at dække ministrenes udgifter.

11. Rigsrevisionen har også undersøgt ministrenes brug af chartrede fly. Dette inkluderer både ministres brug af private fly og forsvarets fly i perioden 1995-2010.

12. Undersøgelsen omfatter endvidere rejser for 4 kommissioner. Kommissionerne er valgt, fordi de er blandt de kommissioner, som har haft størst rejseaktivitet i perioden 2005-2010, og fordi de 4 kommissioner hører under forskellige ministerier. De udvalgte kommissioner er Forsvarskommissionen, Afrikakommissionen, Grønlandsk-dansk selvstyrekommission og Klimakommissionen.

Regelgrundlaget

13. Rigsrevisionen har vurderet ministrenes rejser på grundlag af Statsministeriets vejledninger på området og de enkelte ministeriers eventuelle interne vejledninger og instrukser vedrørende administrationen af ministres rejser.

14. Statsministeriet udsendte i juni 2008 en vejledning om ministerens udgifter. I juni 2009 blev der – som led i en politisk aftale mellem et flertal af Folketingets partier – indført en åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter i form af en række krav om at offentliggøre oplysninger om ministres udgifter og aktiviteter på ministeriernes hjemmesider. Vejledningerne handler om flere forhold end ministres rejser, men Rigsrevisionen har kun undersøgt de forhold, der vedrører ministres rejser.

Der var ingen særlige retningslinjer for ministres rejser før juni 2008. Rigsrevisionens vurdering af ministres rejser før juni 2008 bygger derfor primært på, om ministerierne har dokumentation for udgifterne til rejserne og dermed følger de almindelige regler for dokumentation af udgifter i regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 2 (bekendtgørelse nr. 1486 af 13. december 2004 om statens regnskabsvæsen mv., som senest er revideret med bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011). Derudover har Rigsrevisionen vurderet, om rejserne har haft et tjenstligt formål.

Rigsrevisionens undersøgelse af, om retningslinjerne er tilstrækkelige, er baseret på en vurdering af, om retningslinjerne vedrører alle forhold ved en ministers rejse, fx udgifter til hotel, transport, repræsentation mv. Undersøgelsen af, om retningslinjerne er klare, er baseret på, om retningslinjerne er så præcise, at ministerierne ikke kan være i tvivl om, hvordan de skal administrere området. Derudover er den baseret på, at der ikke opstår uensartet praksis eller manglende efterlevelse af retningslinjerne, som skyldes uklare retningslinjer. Rigsrevisionen har også undersøgt, om ministerierne har haft behov for selv at præcisere vejledningerne i form af egne interne retningslinjer.

Datagrundlag

15. Rigsrevisionen har undersøgt ministrenes rejser på baggrund af ministeriernes egne oplysninger og opgørelser af antallet af ministrenes rejser og udgifter hertil i perioden 2005-2009. Antal rejser og udgifter for 2010 er opgjort ved brug af oplysninger fra åbenhedsordningen. Åbenhedsordningen er også baseret på ministeriernes egne oplysninger. Opgørelsen for 2010 er dog ikke endelig, da ministerierne endnu ikke har modtaget alle regninger.

Ministerierne har generelt haft vanskeligt ved at opgøre alle udgifter til ministrenes rejser i perioden før juni 2009, idet der ikke tidligere var krav om, at udgifter vedrørende ministeren skulle kunne opgøres særskilt. Ofte blev ministerens udgifter betalt af ministersekretæren eller andre deltagere på rejsen. Der kan derfor være en vis usikkerhed i ministeriernes opgørelser over de udgifter, der vedrører ministerens rejser i perioden før juni 2009, da oplysningerne om udgifterne fra før juni 2009 først er forsøgt opgjort på baggrund af Rigsrevisionens forespørgsel. Ministerierne har for perioden før juni 2009 primært opgjort udgifterne til fly og hotelovernatning. Ministerierne har for hele perioden opgjort antallet af aflyste rejser, hvor ministerierne har haft udgifter til fx booking af fly og hotel.

Forsvarsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen opgjort antallet af charteringer med forsvarets fly og udgifterne hertil, men har løbende i undersøgelsesperioden justeret tallene. Rigsrevisionen konstaterer, at opgørelsen over antallet af charteringer med forsvarets fly og udgifterne hertil er behæftet med usikkerhed.

Stikprøverne

16. Rigsrevisionen har på baggrund af ministeriernes opgørelser udvalgt 191 rejser fra perioden januar 2005 - september 2010. Alle bilag vedrørende disse rejser er gennemgået, herunder bilag for transport, hotel, måltider o.l., repræsentation og andre tjenstlige udgifter. De 191 rejser udgør ca. 11 % af alle rejser i den undersøgte periode. 136 af de 191 rejser er tilfældigt udvalgt, men så rejserne både dækker indenrigsrejser, rejser inden for EU og rejser uden for EU. 55 af de 191 rejser er udvalgt, fordi ministeriernes opgørelser over rejserne viste markant høje udgifter.

17. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de udvalgte rejser undersøgt, om udgifterne var dokumenterede, om rejserne havde et tjenstligt formål, og om de øvrige retningslinjer for ministres rejser blev fulgt. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, hvorvidt konteringen af udgifterne var korrekt.

18. Rigsrevisionens undersøgelse af chartrede fly bygger på ministeriernes egne opgørelser over ministrenes brug heraf de seneste 15 år. Det er ikke alle ministerier, der kan opgøre antallet af chartrede fly i perioden 1995-2004, idet ministerierne kun er forpligtet til at opbevare bilag for indeværende år og 5 år tilbage. Undersøgelsen for perioden 1995-2004 bygges derfor på en skriftlig redegørelse fra ministerierne, og det har ikke været muligt at efterprøve oplysningernes rigtighed for denne periode.

Rigsrevisionen har ud af de 191 rejser udvalgt 47 rejser foretaget med chartrede fly. Rejserne er udvalgt, så der som minimum indgår én chartering pr. år i perioden 2005-2010 for de ministerier, som chartrede fly.

19. Rigsrevisionen har for de 4 udvalgte kommissioner undersøgt retningslinjerne for kommissionsmedlemmernes rejser og anmodet ministerierne om at opgøre antallet af rejser og udgifter hertil for hver af de 4 kommissioner. Rigsrevisionen har på baggrund af disse opgørelser foretaget en bilagsgennemgang af den dyreste rejse for hver kommission.

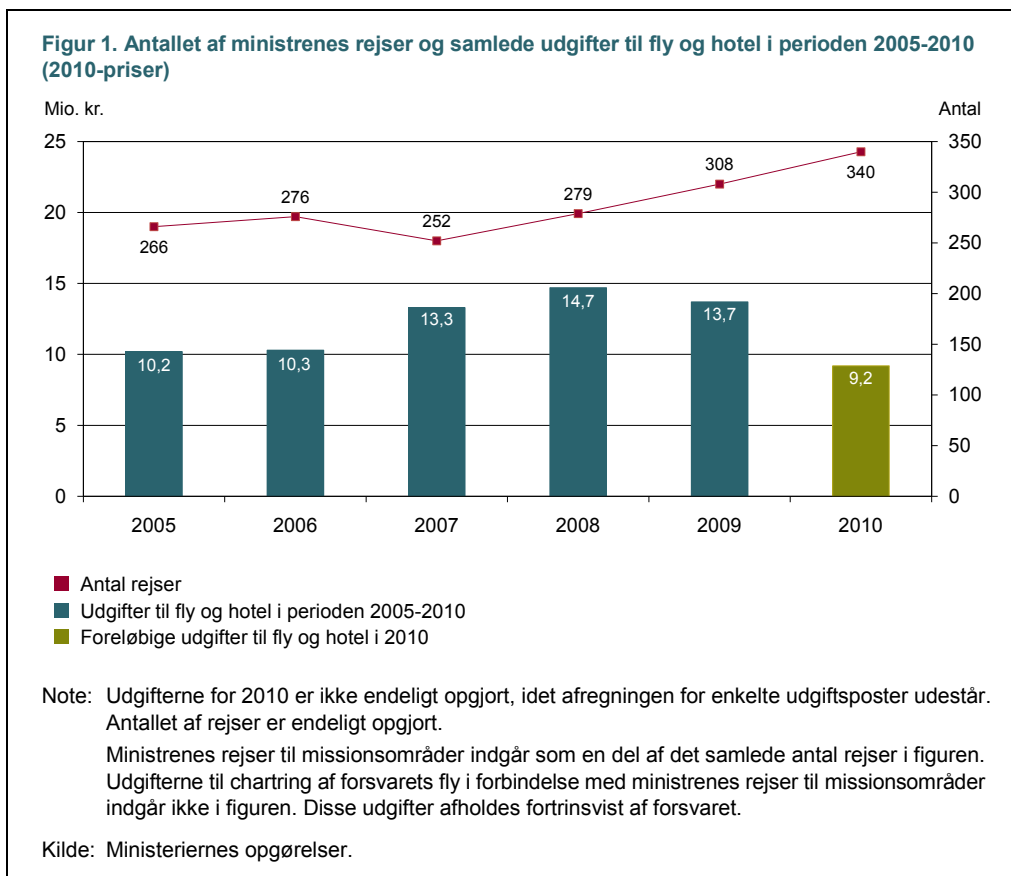
20. Beretningen har i udkast være forelagt alle ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

D. Ministrenes rejser i perioden 2005-2010

Omfanget af ministrenes rejser og samlede udgifter til fly og hotel

21. Ifølge ministeriernes opgørelser har ministre samlet set foretaget 1.721 rejser i perioden 2005-2010. Ud over de 1.721 rejser var der 89 rejser, som af forskellige årsager blev aflyst, men hvor der var mindre udgifter til fx booking af fly og hotel. De samlede udgifter til de aflyste rejser har i perioden været på ca. 0,2 mio. kr.

22. Rigsrevisionen har opgjort ministrenes samlede udgifter til fly og hotel til ca. 71 mio. kr. i perioden 2005-2010. Figur 1 viser alle ministres rejser fordelt på antal rejser og samlede udgifter til fly og hotel for hvert enkelt år i perioden 2005-2010.



Figur 1 viser, at antallet af rejser steg fra 266 rejser i 2005 til 340 rejser i 2010. De samlede udgifter til fly og hotel steg fra 10,2 mio. kr. i 2005 til 14,7 mio. kr. i 2008. Udgifterne faldt igen til 13,7 mio. kr. i 2009 og yderligere til 9,2 mio. kr. i 2010. Udgifterne for 2010 er dog ikke endeligt opgjort, idet der mangler afregninger for enkelte rejser. Det forventes, at de endnu ikke opgjorte udgifter er på under 0,5 mio. kr. Udgifterne i 2010 ligger dermed på niveau med udgifterne i 2005 og 2006.

Statsministeriet har oplyst, at 2008 og 2009 var atypiske år, da der var øget rejseaktivitet og mange rejser med fly til fjerne destinationer i forbindelse med forberedelsen af COP15. Dette kan forklare, at udgifterne i 2008 og 2009 har været højere end i de andre år.

23. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 62 % af alle ministrenes rejser er foretaget til lande inden for EU, 25 % til lande uden for EU, og 13 % er indenrigsrejser. Statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren, fødevareministeren og miljøministeren er de ministre, der har haft flest rejser i perioden 2005-2010.

III. Retningslinjer og praksis for ministres rejser

Retningslinjerne for ministres rejser er tilstrækkelige og klare, idet de vedrører alle forhold ved ministres rejser, og det klart fremgår, hvilke udgiftstyper ministre kan få godtgjort. Ministerierne følger retningslinjerne. På et par punkter finder Rigsrevisionen, at Statsministeriet kan tydeliggøre retningslinjerne. Statsministeriet er enig heri og vil præcisere retningslinjerne på disse områder. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

A. Retningslinjerne for ministres rejser

24. Rigsrevisionens undersøgelse af retningslinjerne for ministres rejser har vist følgende:

- Der er 2 overordnede vejledninger, som vedrører ministres rejser: udgiftsvejledningen fra 2008 med retningslinjer for afholdelse af udgifter i forbindelse med ministrenes tjenesterejser og åbenhedsordningen fra 2009 om offentliggørelse af ministres udgifter og aktiviteter. Der var ingen særlige retningslinjer for ministres rejser før 2008.

Retningslinjer for ministres rejser

25. Udgiftsvejledningen fra juni 2008 vedrører ministres udgifter og retningslinjer for ministres rejser. Statsministeriet henstiller i vejledningen, at ministerierne tager udgangspunkt i retningslinjerne ved dækning af ministerens udgifter til bl.a. tjenesterejser.

26. Åbenhedsordningen fra juni 2009 vedrører ministres udgifter og aktiviteter. Formålet med vejledningen er at sikre offentlighedens indsigt i ministerens forbrug af offentlige midler og ministerens aktiviteter. Åbenhedsordningen tager udgangspunkt i udgiftsvejledningen fra 2008 og angiver, at ministerierne hver måned skal offentliggøre oplysninger om ministres udgifter, herunder udgifter til tjenesterejser.

27. Statsministeriet har udsendt begge vejledninger. Det er også Statsministeriet, som de øvrige ministerier henvender sig til ved spørgsmål til vejledningerne.

28. Der var før 2008 ingen særlige retningslinjer for ministres rejser, idet der kun var cirkulære nr. 12212 af 30. juni 2000 om tjenesterejseaftalen, som vedrørte statsansattes udgifter ved rejser. I udgiftsvejledningen fremhæves det, at tjenesterejseaftalen ikke omfatter ministre, men at aftalens regler kan anvendes som udgangspunkt ved ministres tjenesterejser.

29. Enkelte ministerier har udarbejdet interne forretningsgange for ministerens rejser og har indskrevet Statsministeriets vejledning om ministres udgifter i deres regnskabsinstruks. Forsvarsministeriet har – som det eneste ministerium – uddybet nogle af retningslinjerne i udgiftsvejledningen i ministeriets egen forretningsgang på området.

Vejledninger mv.

Vejledning nr. 10673 af 10. juni 2008 om ministerens udgifter (udgiftsvejledningen).

Vejledning nr. 113 af 3. juni 2009 om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter, hvor ministre er forpligtet til at offentliggøre udgifter til bl.a. ministrenes rejser (åbenhedsordningen).

Aftale mellem Statsministeriet og Folketingets Administration fra 1. januar 2010 om afholdelse og administration af alle ministerens transportudgifter.

B. Ministeriernes efterlevelse af udgiftsvejledningen

30. Rigsrevisionens undersøgelse af udgiftsvejledningen har vist følgende:

- Udgiftsvejledningens retningslinjer for ministres rejser er tilstrækkelige, idet de vedrører alle forhold ved ministres rejser, fx transport, overnatning, måltider o.l. Retningslinjerne er klare, da det fremgår, hvilke udgiftstyper ministrene kan få godtgjort.
- Ministerierne kan godtgøre, at udgifterne i forbindelse med ministrenes rejser har et tjenstligt formål og skal afholdes af ministerierne. Ministerierne har ligeledes dokumentation for ministrenes rejseudgifter.
- Ministerierne følger udgiftsvejledningens retningslinjer for ministres rejser. I 2008 kom der med udgiftsvejledningen nye retningslinjer for repræsentationsudgifter. Ministerierne har i enkelte tilfælde fulgt den gamle praksis for repræsentationsudgifter, hvor det ikke var et krav, at der skulle være ikke-statsansatte gæster til stede, for at der var tale om repræsentation. Statsministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere retningslinjerne for repræsentation over for ministerierne. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.
- Udgangspunktet for ministrenes flytransport er ifølge retningslinjerne businessclass. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at hovedparten af ministrenes rejser med rutefly i Europa foregår på økonomi-/økonomifleksklasse. På rejser uden for Europa foregår hovedparten af rejserne på businessclass. Ministerierne benytter statens indkøbsaftaler ved køb af flybilletter og rejsebureauudgifter.

Godtgørelse af og dokumentation for ministrenes udgifter

31. Ifølge udgiftsvejledningen refunderes ministres merudgifter ved tjensterejser mod dokumentation. Da ministre har en lang række forskelligartede opgaver og hensyn at varetage, herunder relationer til andre politikere, forhandlingspartier, organisationer mv. og offentligheden i bred forstand, fremgår det af vejledningen, at det er vanskeligt på forhånd at afgrænse, hvilke udgifter der kan være relevante for ministre. Det fremgår videre af vejledningen, at der løbende må foretages en konkret vurdering. Vejledningen fastsætter ikke et niveau for udgifter for ministres rejser, fx et beløbsniveau for udgifter til fly, hotel eller måltider.

Rigsrevisionen konstaterer, at udgiftsvejledningen indeholder nogle overordnede retningslinjer for udgifter til ministres rejser, som tager højde for ministrenes særlige funktion. Retningslinjerne omfatter udgifter til transport, overnatning, måltider o.l., repræsentation og andre tjenstlige udgifter. Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne er tilstrækkelige, idet de vedrører alle forhold ved ministres rejser. Rigsrevisionen finder endvidere, at retningslinjerne er klare, idet det fremgår, hvilke udgiftstyper ministre kan få godtgjort.

32. Det fremgår af udgiftsvejledningen, at der ikke bør afholdes udgifter, der ikke kan henføres til ministeriets virksomhed eller ministerens funktion som minister.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at alle de gennemgåede rejser havde et tjenstligt formål, idet der enten forelå et program, en invitation eller anden dokumentation for rejsens formål, der var relevant for ministeren. Udgifterne kunne således henføres til ministerens funktion som minister.

33. Det fremgår af udgiftsvejledningen, at merudgifter refunderes mod dokumentation. Hvis dokumentation ikke kan fremskaffes eller er bortkommet, kan udgifter undtagelsesvist refunderes mod ministerens eller ministersekretærens personlige erklæring.

Statens indkøbsaftaler

Statslige institutioner er forpligtet til at bruge de statslige indkøbsaftaler.

Formålet med indkøbsaftaler er at opnå fordelagtige priser på de mest almindelige varer og ydelser til staten.

For flytransport er der en indkøbsaftale for personbefordring med fly med 8 leverandører fordelt på 22 flyruter. Aftalen var gældende fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2010.

For rejsebureauydelse er der en kontrakt med et rejsebureau om levering af rejsebureauydelse gældende fra den 1. marts 2009 til den 28. februar 2011.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministerierne har dokumentation for ministrenes rejseudgifter, herunder udgifter til hotel, overnatning, måltider o.l., repræsentation og andre tjenstlige udgifter. I enkelte tilfælde er bilag på mindre beløb til fx taxa eller måltider dog bortkommet. I enkelte ministerier er alle bilag vedrørende en rejse bortkommet, fx i forbindelse med flytning af bilagsarkiver eller ministeriernes gennemgang af bilagene ved aktindsigtssager. Flere ministerier har oplyst, at de bortkomne bilag eksisterede på afregningstidspunktet.

Flytransport med rutefly

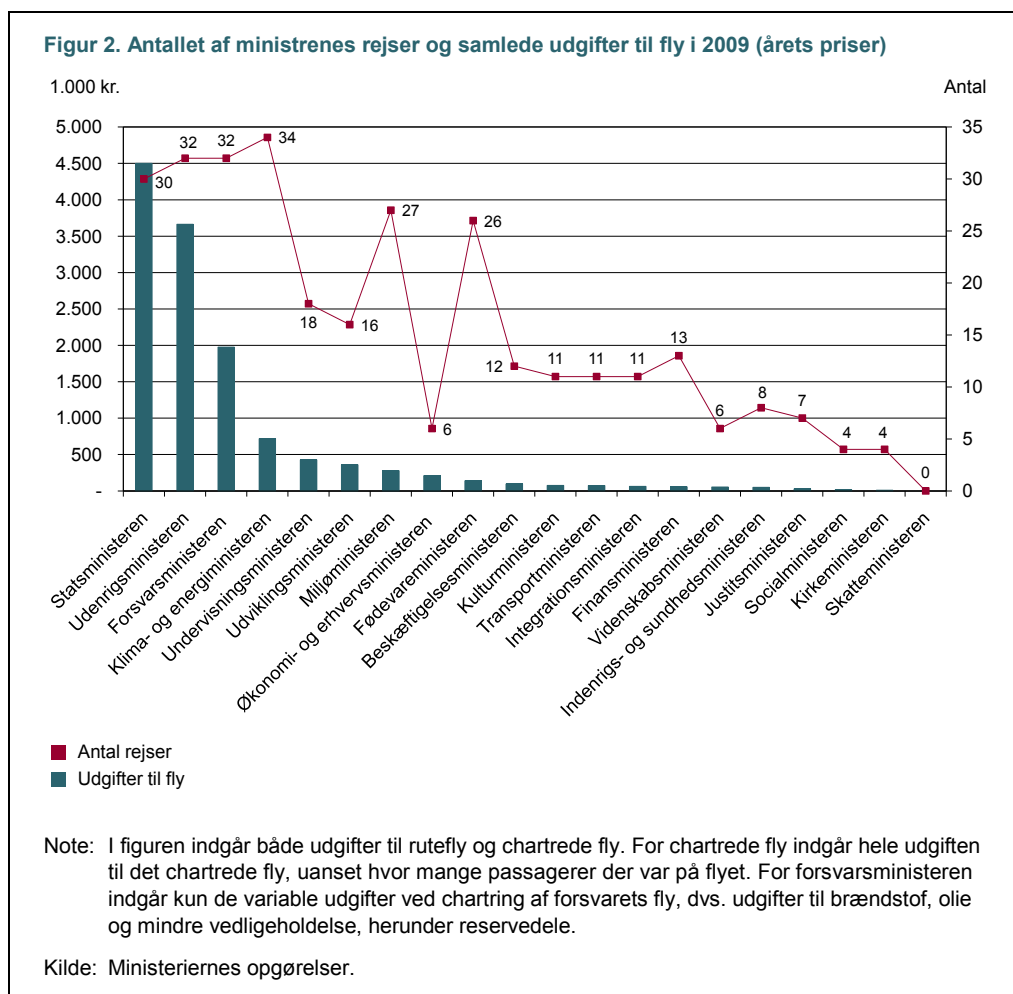
34. Det fremgår af udgiftsvejledningen, at udgangspunktet for ministres flytransport er businessclass. Det fremgår videre, at der med businessclass som udgangspunkt er lagt vægt på hensyn til fleksibilitet, tidsforskelle, muligheden for at arbejde uforstyrret undervejs og de forpligtelser, som ministeren har før afrejsen og på ankomststedet.

Undersøgelsen viser, at ca. 80 % af alle ministrenes rejser med fly i perioden 2005-2010 blev foretaget med rutefly, mens de resterende ca. 20 % blev foretaget med chartrede fly. Ministrenes brug af chartrede fly behandles i kap. IV.

Rigsrevisionen har gennemgået flyklasser for 91 rejser. Ministrene fløj på ca. halvdelen af disse rejser på økonomiklasse eller økonomifleksklasse. Ministrene benyttede primært økonomiklasse og økonomifleksklasse på strækninger i Europa. Ved rejser uden for Europa fløj ministrene på hovedparten af rejserne på businessclass.

35. Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at ministerierne anvendte statens indkøbsaftaler ved køb af flybilletter og rejsebureauydelse, når ministrene fløj med rutefly.

36. Ministrene har i 2009 samlet anvendt ca. 12,8 mio. kr. til flytransport, inkl. udgifter til chartrede fly (2009-priser). Udgifterne til flytransport udgjorde 96 % af de samlede udgifter til fly og hotel. Da udgifterne til ministres flyrejser for 2010 ikke er endeligt opgjort, har Rigsrevisionen valgt at vise udgifterne for 2009 som et eksempel på, hvordan udgifterne fordelte sig mellem de enkelte ministerier. Antallet af rejser og ministrenes samlede udgifter til flytransport i 2009 fremgår af figur 2.



Figur 2 viser, at der var stor forskel på de enkelte ministres rejseaktiviteter og på udgifter til fly i 2009. Statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren havde udgifter til fly for henholdsvis ca. 4,5 mio. kr., ca. 3,7 mio. kr. og ca. 2,0 mio. kr. i 2009. Klima- og energiministeren havde udgifter for ca. 0,7 mio. kr., mens de resterende ministre anvendte under 500.000 kr. til fly i 2009. Statsministerens, udenrigsministerens og forsvarsministerens forholdsvis store andel af de samlede udgifter til fly skyldes, at ministrene ofte anvender chartrede fly.

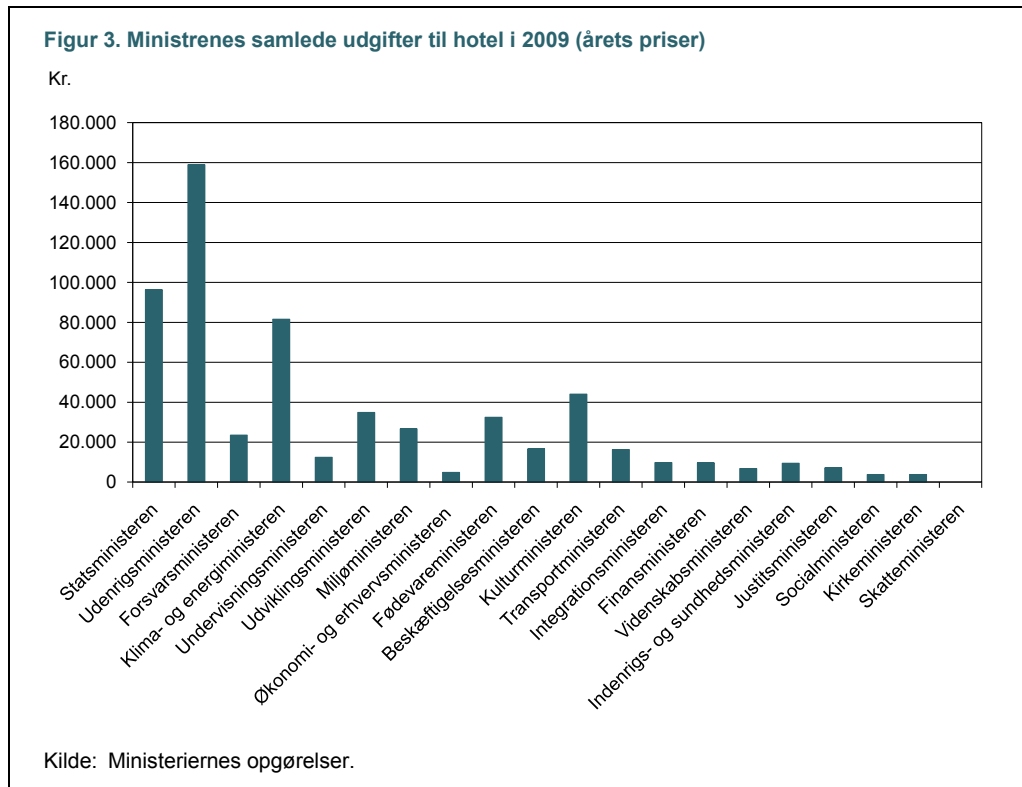
Statsministeriet har oplyst, at statsministeren i 2008 og 2009 havde mange flyrejser til fjerne destinationer i forbindelse med forberedelsen af COP15, hvilket har medført højere udgifter til flytransport i 2008 og 2009 end sædvanligt.

Figuren viser videre, at der ikke umiddelbart er nogen sammenhæng mellem antallet af rejser og udgifterne til fly.

Overnatning

37. Det fremgår af udgiftsvejledningen, at dokumenterede udgifter til hotelværelse eller anden indkvartering refunderes. Ministrene og deres delegationer kan ved valg af hotel lægge vægt på rejseformålet, hotellets beliggenhed i forhold til mødet, konferencen mv., hotellets faciliteter, fx mødelokaler og andre relevante forhold for ministrenes aktiviteter, og andre vægtige praktiske hensyn. Der kan i øvrigt tages hensyn til de særlige repræsentative forpligtelser, der gælder for ministre.

38. Ministrenes samlede udgifter til hotel i 2009 fremgår af figur 3. De samlede udgifter til hotel var i 2009 på ca. 600.000 kr. (2009-priser).



Figur 3 viser, at det var statsministeren, udenrigsministeren og klima- og energiministeren, der havde de største udgifter til hotel i 2009. Udenrigsministeren anvendte ca. 160.000 kr., statsministeren ca. 100.000 kr. og klima- og energiministeren ca. 80.000 kr. De øvrige ministre havde udgifter til hotel for ca. 45.000 kr. og derunder.

39. Undersøgelsen viser, at hoteludgifterne udgjorde under 4 % af de samlede udgifter til fly og hotel i 2009. Ved flere rejser er der ingen udgifter til overnatning. Det skyldes dels, at ministrene ikke altid overnatter, men flyver frem og tilbage samme dag, dels at ministerierne ikke altid afholder udgifter til hotel. Ofte er det værtslandet, der betaler for overnatning, især ved statsministerens og udenrigsministerens officielle besøg.

40. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ministrenes udgifter til en hotelovernatning varierer. Variationen i ministrenes udgifter til hotelovernatning i udvalgte byer fremgår af tabel 1. I tabellen er medtaget eksempler på rejser, hvor flere ministre har haft udgifter til overnatning i samme by i samme år.

Tabel 1. Eksempler på den billigste og den dyreste hotelovernatning i udvalgte byer (2010-priser) (Kr.)

	Luxembourg 2008	New York 2009	Bruxelles 2010
Billigste	1.300	2.000	1.100
Dyreste	4.300	14.100	2.500

Note: Rigsrevisionens oplysninger om udgifter til hotel bygger på de 191 rejser i stikprøven.

Kilde: Ministeriernes opgørelser.

Tabel 1 viser, at der for overnatninger i Luxembourg og Bruxelles var mindre variationer i ministrenes udgifter til overnatninger, mens der i New York var en større variation i udgifterne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at mindre variationer i udgifterne – som ved overnatningerne i Luxembourg og Bruxelles – kan forekomme på grund af sæsonudsving og andre praktiske hensyn, som ministerierne skal tage ved booking af hotel.

Statsministeriet og Udenrigsministeriet, som var de 2 ministerier, der afholdt udgiften til hotelovernatning i New York for 14.100 kr. i 2009, har oplyst, at ministerierne i 2010 har ændret praksis for overnatning i New York. Statsministeren overnattede således for 5.000 kr. pr. nat og udenrigsministeren for 2.800 kr. pr. nat i 2010. Rigsrevisionen er enig i ministeriernes beslutning.

Repræsentation

41. Udgiftsvejledningen definerer repræsentative møder som møder, ministeren holder med ikke-statsansatte. Det kan være besøg fra udlandet eller møder med repræsentanter for interesseorganisationer og bestyrelsesmedlemmer i statslige styrelser m.m.

42. Forsvarsministeriet har – som det eneste ministerium – fastsat et vejledende maksimumbeløb for bospisning af gæster ved officielle arrangementer og receptioner i de interne forretningsgange for ministerens og ministersekretariatets udgifter. Det fremgår, at ministeriet ved et højere niveau skal udarbejde en notits på sagen, hvor ministeriet begrundede dette valg.

43. Rigsrevisionens gennemgang viser, at der var udgifter til repræsentation ved 29 af de 191 udvalgte rejser. Udgifter til repræsentation udgjorde i alt ca. 166.000 kr., svarende til ca. 2 % af de samlede udgifter til rejser i 2010. Rigsrevisionen har kun en samlet opgørelse af ministrenes udgifter til repræsentation ved rejser for 2010, da ikke alle ministerier har kunnet opgøre udgifter til repræsentation for de øvrige år. Udgifterne for 2010 er dog ikke endeligt opgjort.

44. Rigsrevisionen konstaterer, at ministerierne i perioden 2008-2010 i 6 ud af 15 tilfælde har rubriceret udgifterne under repræsentation, hvor der ifølge udgiftsvejledningens definition ikke var tale om repræsentation. Det gjaldt fx middage med embedsmænd fra eget ministerium eller fra andre ministerier og styrelser.

Flere ministerier har oplyst, at de før udgiftsvejledningen i 2008 definerede repræsentation mere bredt, så det bl.a. også omfattede møder med embedsmænd fra andre ministerier. Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministerierne i flere tilfælde ikke har ændret denne praksis efter udgiftsvejledningens ikrafttræden i 2008. Rigsrevisionen vurderer dog, at det ikke skyldes uklare retningslinjer, at nogle af ministerier ikke følger retningslinjerne for repræsentation.

Statsministeriet har oplyst, at ministeriet vil tage initiativ til at præcisere retningslinjerne for udgifter til repræsentation over for ministerierne. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Andre udgifter

45. Det fremgår af udgiftsvejledningen, at rimelige merudgifter til måltider o.l. refunderes mod dokumentation, herunder udgifter til småfornødenheder, fx aviser, kaffe og mindre toiletartikler. Andre tjenstligt begrundede udgifter kan også refunderes mod dokumentation. Disse udgifter kan fx være tjenstlige telefonsamtaler, internetadgang, breve, fax mv., indskrivning af tjenstlig bagage o.l., parkering, leje af bil og kørsel i taxa.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at merudgifterne til måltider i 2010 var på i alt ca. 82.000 kr., svarende til under 1 % af de samlede udgifter i 2010. Undersøgelsen viser endvidere, at andre tjenstligt begrundede udgifter udgjorde i alt ca. 248.000 kr., svarende til ca. 3 % af de samlede udgifter til ministres rejser i 2010. Udgifterne for 2010 er dog ikke endeligt opgjort.

C. Ministeriernes efterlevelse af åbenhedsordningen

46. Rigsrevisionens undersøgelse af åbenhedsordningen har vist følgende:

- Åbenhedsordningens retningslinjer for ministres rejser er tilstrækkelige og klare. Ministerierne følger åbenhedsordningens krav om at offentliggøre udgifterne til ministrenes rejser. Rigsrevisionen finder, at ordningen har gjort det mere gennemsigtigt, hvilke udgifter der er forbundet med ministres rejser.
- Rigsrevisionen peger på, at Statsministeriet kan tydeliggøre, hvilke udgifter til rejser ministerierne skal opgøre under de forskellige udgiftsposter på deres hjemmesider, da ministerierne har forskellig praksis herfor. Statsministeriet er enig heri og vil præcisere retningslinjerne på de områder.

Ministeriernes efterlevelse af åbenhedsordningen

47. Statsministeriets vejledning fra juni 2009 om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter indeholder retningslinjer for at offentliggøre ministrenes udgifter til bl.a. tjensterejser. Ministerierne skal offentliggøre et samlet beløb for ministerens månedlige udgifter til tjensterejser – fordelt på henholdsvis transport, overnatning, måltider o.l., repræsentation og andre tjenstligt begrundede udgifter – på ministeriets hjemmeside senest den 8. hverdag i den efterfølgende måned.

48. Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministerierne overholder åbenhedsordningens krav om, at udgifter til tjensterejser skal offentliggøres på de enkelte ministeriers hjemmesider. Statsministeriet har oplyst, at ministeriet planlægger at samle oplysningerne fra alle ministre på en fælles hjemmeside, der tages i brug medio 2011.

49. Rigsrevisionen konstaterer, at åbenhedsordningen har gjort det mere gennemsigtigt, hvilke udgifter der afholdes ved ministrenes rejser. Retningslinjerne i åbenhedsordningen vedrørende ministres rejser omfatter alle relevante udgiftstyper, og det fremgår klart, hvilke udgiftstyper ministerierne skal opgøre og offentliggøre. Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne er tilstrækkelige og klare.

Gennemgangen af de udvalgte rejser viser dog, at ministerierne har forskellig praksis for opgørelsen af enkelte af ministrenes udgifter under de forskellige udgiftsposter i åbenhedsordningen. Der er fx forskellig praksis for, hvad der opgøres under udgiftsposten repræsentation, da ikke alle ministerier følger udgiftsvejledningens definition af repræsentation, jf. pkt. 44. Ministerierne har desuden forskellig praksis for, om udgifter forbundet med transport, fx leje af bil, er opgjort under transport eller under andre tjenstlige udgifter, som de skal ifølge vejledningen.

50. Statsministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere definitionen af repræsentation og regeringsinterne møder, og hvilke udgifter der skal opgøres under de forskellige udgiftsposter. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

IV. Chartring af fly

Udgifterne til chartring af fly er den største udgiftspost for ministres rejser. Ifølge ministerierne har praksis for chartring af fly ikke ændret sig væsentligt i perioden 1995-2010. Der er sket et markant fald i antallet af chartringer i 2010, som i det væsentligste skyldes færre rejser. Ministerierne dokumenterer generelt ikke, hvorfor de chartrer fly. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der ifølge retningslinjerne for ministres rejser er særlige hensyn at tage for især statsministeren og udenrigsministeren. Udgifterne til chartring af fly er dog en væsentlig udgift, og på grund af den ekstraordinære karakter finder Rigsrevisionen, at alle ministerier bør dokumentere deres overvejelser om at chartre fly, herunder de økonomiske overvejelser. Statsministeriet er dog undtaget, da statsministeren – bl.a. på grund af muligheden for effektiv og fortløbig forberedelse og fleksibilitet – som udgangspunkt altid anvender forsvarets fly ved rejser i Europa.

A. Ministeriernes praksis for chartring af fly

51. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes praksis for chartring af fly har vist følgende:

- Statsministeren benytter chartrede fly på hovedparten af sine rejser, mens udenrigsministeren og forsvarsministeren benytter chartrede fly på lidt over halvdelen af deres rejser. Statsministeren anvender som udgangspunkt altid forsvarets fly til rejser i Europa. De øvrige ministre benytter i enkelte tilfælde chartrede fly.
- Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har oplyst, at de ved chartring af fly tager en række hensyn, fx til muligheden for effektiv og fortløbig mødeforberedelse, fleksibilitet og sikkerhed. Statsministeriet har oplyst, at statsministeren og udenrigsministeren ifølge udgiftsvejledningen altid kan chartre fly. Rigsrevisionen finder, at dette ikke fremgår klart af udgiftsvejledningen, og at Statsministeriet derfor bør præcisere vejledningen. Statsministeriet er enig heri.
- Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har oplyst, at praksis for chartring af fly ikke har ændret sig væsentligt de seneste 15 år. Rigsrevisionens undersøgelse understøtter dette. I perioden 2005-2010 har der i gennemsnit været 57 chartringer om året. Der har i 2010 været et markant fald i antallet af chartringer. Statsministeriet har oplyst, at faldet i antallet af statsministerens chartringer skyldes et fald i antallet af ministerens rejser.

- Forsvarsministeriet opgør ikke forsvarsministerens udgifter til fly under åbenhedsordningen, når ministeren anvender forsvarets fly. Rigsrevisionen finder, at ministeriet fremover bør opgøre og offentliggøre disse udgifter, så det er gennemsigtigt, hvilke udgifter der er i forbindelse med forsvarsministerens brug af forsvarets fly. Forsvarsministeriet har oplyst, at de fremover vil opgøre de samlede udgifter til ministerens brug af forsvarets fly. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- Udenrigsministeriet, der primært chartrer private fly, indhenter flere tilbud ved chartring af fly. Udenrigsministeriet chartrer ofte fly til udenrigsministeren på flyruter, hvor der er mange daglige afgang med rute-fly. Udenrigsministeriet begrundes bl.a. dette med, at sluttidspunktet for møderne ikke er kendt, da forhandlingerne kan trække ud, og at der er brug for fortrolig forberedelse af møderne i flyet.

Retningslinjer for chartring af fly

52. Det er en del af forsvarets opgave at flyve for kongehuset, statsministeren, udenrigsministeren og de øvrige ministre. Ministerierne har mulighed for at gøre brug af forsvarets fly, hvis der er ledig kapacitet, og flyene i øvrigt ikke er afsat til andre opgaver. Hvis forsvarets fly ikke er ledige, er forsvaret ansvarlig for at chartre et alternativt fly.

53. Det fremgår af udgiftsvejledningen, at ministerierne i fornødent omfang kan tage hensyn til de særlige forhold, der gælder for varetagelsen af stillingen som minister – fx relevant for statsministeren og udenrigsministeren – ligesom der konkret eller generelt kan være særlige sikkerhedsmæssige aspekter, der må tages med i overvejelserne i forbindelse med tilrettelæggelsen af ministrenes rejser.

Statsministeriet har oplyst, at vejledningen skal fortolkes sådan, at statsministeren og udenrigsministeren som udgangspunkt kan chartre fly som led i varetagelsen af funktionen som statsminister og udenrigsminister. Dette følger bl.a. af hensyn til muligheden for effektiv og fortrolig mødeforberedelse, ønske om fleksibilitet, hensyn til sikkerhed og repræsentative hensyn.

Rigsrevisionen finder, at dette ikke fremgår klart af udgiftsvejledningen, og at Statsministeriet derfor bør præcisere vejledningen. Statsministeriet er enig heri.

54. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke retningslinjer Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har for chartring af fly, da det er de ministerier, der oftest chartrer fly.

55. Statsministeriet har oplyst, at statsministeren som hovedregel chartrer fly ved rejser i Europa, og at chartringen altid foregår med forsvarets fly. I de meget få tilfælde, hvor forsvarets fly ikke er til rådighed for statsministeren, chartrer forsvaret i stedet private fly. Rejser til destinationer uden for Europa foretager statsministeren som hovedregel med rute-fly på grund af den begrænsede rækkevidde af forsvarets fly og manglende komfort ved længere rejser.

56. Udenrigsministeriet har oplyst, at udgangspunktet for udenrigsministerens rejser er rute-fly, medmindre særlige hensyn taler for at anvende chartrede fly.

57. Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvarsministeren som udgangspunkt rejser med rute-fly, medmindre særlige hensyn taler for at anvende forsvarets fly. Forsvarsministeriet har nedskrevne retningslinjer for forsvarsministerens anvendelse af forsvarets fly. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet ved brug af forsvarets fly i hvert tilfælde udarbejder en nærmere redegørelse for valg af transportform.

Forsvarets fly

Forsvarets fly skal som udgangspunkt anvendes til løsning af operative opgaver for forsvaret. Herudover kan en mindre del af kapaciteten anvendes til VIP-befordring af bl.a. kongehusets medlemmer i forbindelse med egentlige statsbesøg i udlandet og af statsministeren og udenrigsministeren og eventuelt andre regeringsmedlemmer. Det er primært statsministeren og forsvarsministeren, der anvender forsvarets fly.

58. Alle 3 ministerier har oplyst, at de tager følgende generelle hensyn ved chartring af fly:

- sikkerhed
- tidsbesparelse og øget fleksibilitet, fx ved uforudsigelige mødeforløb
- delegationens størrelse, herunder meromkostningen for hele delegationen ved chartring af fly.

Herudover har Statsministeriet og Udenrigsministeriet oplyst, at ministerierne også tager hensyn til, om der er behov for effektiv og fortrolig mødeforberedelse i flyet. Udenrigsministeriet har videre oplyst, at ministeriet også tager hensyn til, om der er flere lande, der skal besøges på få dage, samt ministerens forpligtelser i Danmark. Forsvarsministeriet nævner i sine retningslinjer også 3 andre hensyn: repræsentation, sikkerhed for, at ankomst- og afgangstider overholdes, og flyvning til destinationer, hvor kommerciel flyvning ikke kan finde sted eller er vanskelig.

Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvarsministeren så vidt muligt forsøger at tage med på forsvarets allerede planlagte flyvninger, dvs. flyvninger, som forsvaret under alle omstændigheder skal gennemføre i forbindelse med varetagelsen af sine operative opgaver.

Omfanget af chartring af fly

Chartringer i perioden 2005-2010

59. Ministerierne kan ved chartring af fly til ministeren enten anvende forsvarets fly eller et privat fly. Rigsrevisionen har i tabel 2 opgjort antallet af chartrede fly for ministrene i perioden 2005-2010. I tabellen indgår både chartring af forsvarets fly og private fly.

Tabel 2. Ministrenes chartring af fly i perioden 2005-2010 (Antal)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Statsministeren	18	13	12	24	26	17	110
Udenrigsministeren	18	17	19	25	17	11	107
Forsvarsministeren	15	19	16	15	19	12	96
Øvrige ministre ¹⁾	11	1	8	4	3	1	28
I alt	62	50	55	68	65	41	341

¹⁾ Øvrige ministre dækker over 9 ministre: finansministeren, fødevarerministeren, udviklingsministeren, transportministeren, miljøministeren, justitsministeren, økonomi- og erhvervsministeren, undervisningsministeren og integrationsministeren. I opgørelsen indgår også chartring af indenrigsfly i andre lande.

Kilde: Ministeriernes opgørelser.

Tabel 2 viser, at ministrene anvendte chartrede fly ved 341 rejser i perioden 2005-2010. Tabellen viser videre, at statsministeren anvendte chartrede fly i forbindelse med 110 rejser, udenrigsministeren ved 107 rejser og forsvarsministeren ved 96 rejser i perioden 2005-2010. Herudover anvendte de 9 øvrige ministre, som er nævnt i tabellen, tilsammen chartrede fly ved 28 rejser i perioden. De resterende 8 ministre anvendte ikke chartrede fly i perioden 2005-2010.

Tabel 2 viser derudover, at antallet af ministrenes samlede chartringer var højest i 2008 med 68 chartringer faldende til 41 chartringer i 2010. Der er sket et markant fald i antal chartrede fly fra 65 chartringer i 2009 til 41 chartringer i 2010.

Statsministeriet har oplyst, at faldet i antallet af statsministerens charteringer skyldes, at antallet af ministerens rejser er faldet fra 32 og 30 rejser i henholdsvis 2008 og 2009 til 21 rejser i 2010. For udenrigsministeren har der ikke været en markant ændring i antallet af rejser i de enkelte år, idet ministeren havde 34 rejser i 2008, 32 rejser i 2009 og 38 rejser i 2010.

60. Statsministeren anvendte chartrede fly på ca. 77 % af sine rejser i perioden 2005-2010, mens udenrigsministeren anvendte chartrede fly på 54 % af sine rejser, og forsvarsministeren anvendte chartrede fly på ca. 52 % af sine rejser. Statsministeren og forsvarsministeren anvendte primært forsvarets fly, mens udenrigsministeren og de øvrige ministre primært anvendte private fly.

Rigsrevisionen konstaterer, at lidt over halvdelen af udenrigsministerens rejser foregik med chartrede fly, selv om ministeriet har oplyst, at udgangspunktet for ministerens rejser er rute-fly, jf. pkt. 56.

Chartringer i perioden 1995-2004

61. Det fremgår af tabel 3, hvilke ministre der benyttede chartrede fly i perioden 1995-2004. Det har dog ikke været muligt for alle ministerier at opgøre antallet af charteringer, da ministerierne kun er forpligtet til at opbevare regnskabsbilag for indeværende regnskabsår og de 5 foregående regnskabsår. Flere ministerier har derfor ikke kunnet opgøre antallet af charteringer og udgifterne hertil for perioden 1995-2004. Udenrigsministeriet (udenrigsministeren og udviklingsministeren) og Økonomi- og Erhvervsministeriet har – som de eneste ministerier – kunnet redegøre for antallet af charteringer for hele perioden.

Tabel 3. Charteringer i perioden 1995-2004 (Antal)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	I alt
Udenrigsministeren	3	11	16	11	12	10	15	20	19	20	137
Statsministeren	-	-	-	-	-	-	18	32	25	15	90
Forsvarsministeren	-	-	-	-	-	-	12	7	10	8	37
Justitsministeren	-	-	-	-	-	-	13	15	3	3	34
Transportministeren	-	-	-	-	-	-	-	4	1	1	6
Økonomi- og erhvervsministeren	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	5
Integrationsministeren	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	3
Udviklingsministeren	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Fødevarerministeren	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
I alt	4	11	16	11	12	10	58	83	59	50	314

Note: "-" angiver, at ministeriet ikke har kunnet opgøre antallet af chartrede fly i året.

Kilde: Ministeriernes opgørelser.

Tabel 3 viser, at 9 ministre anvendte chartrede fly i perioden 1995-2004. Ministerierne har oplyst, at de øvrige ministre ikke anvendte chartrede fly i perioden, eller at ministerierne ikke har opgørelser over chartrede fly i perioden.

Tabellen viser, at ministrene samlet set anvendte chartrede fly ved 314 rejser i perioden 1995-2004. Det reelle antal af charteringer i perioden formodes dog at være højere, idet det ikke har været muligt for alle ministerier at opgøre antallet af charteringer for hele perioden.

De ministre, som primært anvendte chartrede fly i perioden 1995-2004, var statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og justitsministeren. Bortset fra justitsministeren er det således de samme 3 ministre, som primært anvendte chartrede fly i perioden 2005-2010, jf. tabel 2.

Justitsministeren anvendte i perioden 2001-2004 chartrede fly i 34 tilfælde, jf. tabel 3, mens ministeren anvendte chartrede fly på 2 rejser i perioden 2005-2010. Der er således sket et fald i antallet af chartringer for justitsministeren.

Tabel 3 viser videre, at antallet af chartringer for udenrigsministeren har været stigende i perioden 1995-2004. Antallet af chartringer for udenrigsministeren steg fra 3 chartringer i 1995 til 20 chartringer i 2004. Det højeste antal chartringer for udenrigsministeren var i 2008 med 25 chartringer, jf. tabel 2.

Det har ikke været muligt at opgøre antallet af chartringer for statsministeren i perioden 1995-2000. I perioden 2001-2010 har antallet af chartringer varieret mellem 32 chartringer som det højeste antal i 2002 og 12 som det laveste antal i 2007. Statsministeriet har oplyst, at årsagen til det usædvanligt høje antal chartringer i 2002 skyldes EU-formandskabet.

62. Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har vurderet, at der ikke er sket ændringer i praksis for chartring af fly i de sidste 15 år. Rigsrevisionens undersøgelse understøtter dette.

Forsvarsministeriet har dog oplyst, at Danmarks internationale engagement har betydet en ændring af forsvarsministerens rejsemønster, så der bl.a. på grund af sikkerhedsmæssige og tidsmæssige årsager er gjort brug af forsvarets fly i forbindelse med missionsbesøg i Mellemøsten og Afghanistan.

Rigsrevisionen konstaterer, at ministerierne i gennemsnit har chartret 57 fly pr. år i perioden 2005-2010. I 2010 er der dog sket et markant fald til i alt 41 chartringer, som til dels skyldes, at antallet af statsministerens rejser er faldet i 2010.

Udgifter til chartring af fly

63. Tabel 4 viser udviklingen i de samlede udgifter til chartring af fly for ministrenes rejser i perioden 2005-2010.

Tabel 4. Udviklingen i de samlede udgifter til chartring af private fly eller forsvarets fly for ministrenes rejser i perioden 2005-2010 (2010-priser) (Mio. kr.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Statsministeren	3,3	2,7	4,1	4,4	4,4	2,9	21,8
Udenrigsministeren	2,2	2,9	3,6	4,8	3,5	2,0	19,0
Forsvarsministeren	1,3	1,4	1,7	1,8	1,9	0,7	8,8
Øvrige ministre ¹⁾	0,6	0,1	0,7	0,2	0,5	0,0	2,1
I alt	7,4	7,1	10,1	11,2	10,4²⁾	5,6³⁾	51,8²⁾

¹⁾ Øvrige ministre dækker over 9 ministre: finansministeren, fødevareministeren, udviklingsministeren, transportministeren, miljøministeren, justitsministeren, økonomi- og erhvervsministeren, undervisningsministeren og integrationsministeren. I opgørelsen indgår også chartring af indenrigsfly i andre lande.

²⁾ Beløbene er afrundet til én decimal.

³⁾ Udgifterne i forbindelse med chartring af fly for 2010 er ikke endeligt opgjort, men de endnu ikke opgjorte udgifter formodes at udgøre ca. 0,1 mio. kr.

Note: I forsvarsministerens udgifter til chartring af forsvarets fly indgår kun de variable udgifter. Derudover indgår der ikke udgifter til chartring af forsvarets fly ved ministres rejser til missionsområder. Disse udgifter afholdes fortrinsvist af forsvaret.

Kilde: Ministeriernes opgørelser.

Tabel 4 viser, at de samlede udgifter til chartring af fly i perioden i 2005-2010 udgjorde ca. 52 mio. kr. Statsministeriet anvendte ca. 22 mio. kr. til chartring af fly til statsministeren, Udenrigsministeriet anvendte ca. 19 mio. kr. til chartring af fly til udenrigsministeren, og Forsvarsministeriet anvendte ca. 9 mio. kr. til chartring af forsvarets fly til forsvarsministeren.

Det fremgår videre af tabellen, at 2008 var det dyreste år med samlede udgifter til chartrede fly på 11,2 mio. kr. Statsministeriet har oplyst, at 2008 og 2009 var atypiske år, da der var øget rejseaktivitet i forbindelse med forberedelsen af COP15.

64. Det skal bemærkes, at forsvarsministerens udgifter til chartring af forsvarets fly i tabel 4 kun indeholder de variable udgifter ved chartring af forsvarets fly, dvs. de udgifter, der relaterer sig direkte til en flyvning, fx brændstof, olie og mindre vedligeholdelse, herunder reserverede. Udgifterne indeholder således ikke de faste udgifter, som forsvaret under alle omstændigheder skal afholde for at holde flyene i drift, fx afskrivninger af fly og udgifter til værksteder og mekanikere. Forsvarsministeriet opgør kun de variable udgifter, idet flyvninger for forsvarsministeren betragtes som "interne flyvninger" i lighed med flyvninger for forsvarets myndigheder.

65. Forsvarsministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse opgjort udgifterne til ministrenes chartring af forsvarets fly. Denne opgørelse er ikke i overensstemmelse med den opgørelse over udgifter til ministrenes brug af forsvarets fly, som Forsvarsministeriet oplyste til Det Politisk-Økonomiske Udvalg medio 2009.

Forsvarsministeriet har oplyst, at dette bl.a. skyldes, at tallene, der er oplyst over for Det Politisk-Økonomiske Udvalg, ikke indeholdt alle driftsudgifter, fx landingsafgifter, bagagehåndtering og forplejning. Hertil kommer, at der er flyvninger, som ved en fejl ikke er medtaget i besvarelsen til Det Politisk-Økonomiske Udvalg. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet vil orientere Det Politisk-Økonomiske Udvalg om forskellene i beregningerne af udgifterne ved ministrenes flyvninger med forsvarets fly.

66. Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet ikke offentliggør udgifterne ved forsvarsministerens brug af forsvarets fly under ministerens udgifter til rejser i åbenhedsordningen. Dermed fremgår det ikke, hvad de samlede udgifter til forsvarsministerens rejser har været.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet fremover under åbenhedsordningen vil offentliggøre udgifterne ved forsvarsministerens brug af forsvarets fly i samme omfang, som de øvrige ministerier gør. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Sammenligning af priser på en udvalgt flystrækning

67. Rigsrevisionen har sammenlignet udgifterne til charteringer af fly med priserne på flybilletter med rute-fly til samme destination. Rigsrevisionen er opmærksom på, at økonomiske hensyn kun er ét af flere hensyn ved valg af rejseform.

Udenrigsministeriet er det ministerium, der oftest charterer private fly. Udenrigsministeriet chartrede i perioden 2005-2010 private fly i forbindelse med 34 ud af udenrigsministerens 54 rejser til Bruxelles. Ministeriet chartrede således private fly på flyruter, hvor der dagligt er mange afgang med rute-fly. Udenrigsministeriet har bl.a. begrundet dette med, at sluttidspunktet for møderne ikke var kendt, da forhandlingerne kunne trække ud, og at der var brug for fortrolig forberedelse af mødet i flyet, jf. pkt. 58.

68. Tabel 5 viser variationen i Udenrigsministeriets udgifter til chartering af private fly på strækningen København-Bruxelles i perioden 2008-2010.

Tabel 5. Udenrigsministeriets udgifter til chartering af fly på strækningen København-Bruxelles i perioden 2008-2010 (2010-priser) (Kr.)

	Billigste 2008	Dyreste 2008	Billigste 2009	Dyreste 2009	Billigste 2010	Dyreste 2010
Totalpris	64.100	99.300	78.300	95.100	76.500	104.400
Pris pr. passager	10.700	19.900	15.700	23.800	25.500	20.900

Kilde: Udenrigsministeriet.

Tabel 5 viser, at Udenrigsministeriets udgifter til chartering af fly i forbindelse med udenrigsministerens rejser til Bruxelles lå i et prisinterval på 64.100-104.400 kr. pr. chartering i perioden 2008-2010. Prisen pr. passager varierede mellem 10.700 kr. og 25.500 kr.

69. På de rejser, hvor udenrigsministeren anvendte rute-fly på strækningen København-Bruxelles, har flybilletten kostet mellem 1.600 kr. og 8.000 kr. i perioden 2008-2010, svarende til en gennemsnitspris på 4.700 kr. (2010-priser). Prisen for en flybillet til rute-fly ligger således for alle rejser under prisen pr. passager ved chartering af fly.

B. Ministeriernes overvejelser om at chartre fly

70. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes overvejelser om at chartre fly har vist følgende:

- Chartring af fly er dyrere end at rejse med rutefly, men ministerierne dokumenterer generelt ikke, hvorfor de charterer fly frem for at anvende rutefly. Rigsrevisionen er opmærksom på, at ministerierne skal tage mange hensyn ved valg af rejseform, og at der ifølge udgiftsvejledningen kan tages hensyn til de særlige forhold, der gælder for især statsministeren og udenrigsministeren. Rigsrevisionen finder, at ministerierne – med undtagelse af Statsministeriet – ved chartring af fly bør dokumentere, hvorfor ministerierne charterer fly, herunder de økonomiske overvejelser.

Dokumentation for overvejelser om at chartre fly

71. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet er det eneste ministerium, som har udarbejdet notitser med overvejelserne om, hvorfor ministeriet vælger at chartre fly. Dette har ministeriet gjort siden 2007.

72. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet ved dyrere rejser og i tvivlstilfælde drøfter chartring af fly med direktionen forud for beslutningen om rejseform, og at resultatet af denne drøftelse påføres kontrakten for det chartrede fly med en note. Rigsrevisionens gennemgang af udenrigsministerens og udviklingsministerens rejser bekræfter denne praksis.

73. Rigsrevisionen har for en række tilfældigt udvalgte rejser anmodet ministerierne om at begrunde, hvorfor de valgte at chartre fly. I boks 1 og boks 2 gives eksempler på chartringer af fly samt begrundelserne herfor for de 3 ministre, der oftest anvender chartrede fly, og for 2 af de øvrige ministre.

BOKS 1. EKSEMPLER PÅ STATS MINISTERENS, UDENRIGS MINISTERENS OG FORSVARS- MINISTERENS BRUG AF CHARTREDE FLY OG BEGRUNDELSER HERFOR

Statsministeren

Statsministeren benyttede forsvarrets fly til Bruxelles ved en rejse i oktober 2009. Ministeren skulle til et møde i Det Europæiske Råd. Begrundelsen for chartringen af forsvarrets fly var, at statsministeren som hovedregel anvender chartrede fly ved rejser i Europa, bl.a. af hensyn til muligheden for effektiv og fortrolig mødeforberejdelse, ønske om fleksibilitet, hensyn til sikkerhed og repræsentative hensyn.

Chartringen beløb sig til 139.349 kr. Der var 14 passagerer i delegationen, og prisen pr. deltager var dermed 9.954 kr.

Udenrigsministeren

Udenrigsministeren benyttede et privat chartret fly til Bruxelles i 2009. Ministeren skulle til et møde med EU's udenrigsministre. Begrundelsen for at chartre flyet var, at det var et uforudsigeligt mødeforløb, hvor sluttidspunktet ikke var kendt på forhånd, og hvor forhandlingen kunne trække ud. Desuden kunne det blive nødvendigt at arrangere bilaterale samtaler på stedet. Endelig blev mødeelementerne først fastlagt tæt på mødets start, og der var derfor behov for fortrolig forberedelse i flyet.

Chartringen beløb sig til 79.428 kr. Der var 5 passagerer i delegationen, og prisen pr. deltager var dermed 15.886 kr.

Forsvarsministeren

Forsvarsministeren anvendte forsvarrets fly ved et besøg hos NATO's Stående Minerydningsstyrke i Vigo i Spanien i 2009. Ministeriets begrundelse for at chartre fly var tidsmæssige hensyn, idet transport med rutefly ville indebære mellemlanding. Endvidere var der en større delegation med ministeren.

Chartringen beløb sig til 194.093 kr. Der var 10 passagerer i delegationen, og prisen pr. deltager var dermed 19.409 kr.

BOKS 2. EKSEMPLER PÅ ØVRIGE MINISTRES BRUG AF CHARTREDE FLY OG BEGRUNDELSER HERFOR**Fødevarerministeren**

Fødevarerministeriet chartrede et privat fly til ministeren ved et besøg på Læsø i 2008. Ministeriets begrundelse herfor var, at det var svært at komme frem til Læsø, og at ministeren var nødt til at anvende en hel dag på transport i ministerbil.

Chartringen beløb sig til 19.350 kr. Der var 7 passagerer i delegationen, og prisen pr. deltager var dermed 2.764 kr.

Justitsministeren

I 2007 chartrede Justitsministeriet et privat fly til et uformelt justits- og indenrigsministermøde i Dresden. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet foretog en vurdering af det samlede udgiftsniveau for rejsen set i forhold til, hvad det ville have kostet med rute-fly. Integrationsministeren deltog også i mødet og rejste med det chartrede fly.

Chartringen beløb sig til 61.200 kr. Udgiften blev delt mellem Justitsministeriet og Integrationsministeriet. Der var 9 passagerer i delegationen, og prisen pr. deltager var dermed 6.800 kr.

74. Rigsrevisionen konstaterer, at ministerierne generelt ikke dokumenterer, hvorfor de vælger at chartre fly. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det ikke er et krav i udgiftsvejledningen, men en anbefaling, at ministerierne skal udarbejde en notits. Rigsrevisionen finder dog, at ministerierne – med undtagelse af Statsministeriet – ved chartring af fly fremover bør dokumentere, hvorfor de chartrer fly.

Sammenligning af priser

75. Udenrigsministeriet er det ministerium, der oftest chartrer private fly. Ministeriet har for alle de gennemgåede rejser indhentet flere tilbud på priser fra private flyoperatører eller fra forsvaret. Ministeriet har i alle tilfælde valgt det billigste tilbud undtagen i ét enkelt tilfælde, hvor der var en mindre prisforskel på tilbuddene, og ministeriet vurderede, at det dyrere tilbud var af en bedre kvalitet.

76. Finansministeriet har siden 2007 med et notat på sagen dokumenteret de indhentede tilbud på chartrede fly og sammenlignet passagerprisen med priserne på ruteflybilletter. I boks 3 er der et eksempel på, hvordan ministeriet har sammenlignet priserne. Rigsrevisionen finder, at dette er et eksempel på god praksis.

BOKS 3. EKSEMPEL PÅ PRISSAMMENLIGNING MELLEM ET CHARTRET FLY OG ET RUTEFLY

Finansministeriet benyttede i september 2007 et chartret fly til et møde i Portugal.

Ministeriet dokumenterede i et notat på sagen den samlede udgift og udgiften pr. passager ved at benytte rutefly på henholdsvis businessclass og økonomiklasse, der inkluderede en ekstra hotelovernatning og ekstra måltider til delegationen, sammenlignet med udgiften til et chartret fly.

Udgiften pr. passager med chartret fly	11.339 kr.
Udgiften pr. passager med rutefly, businessclass	14.231 kr.
Udgiften pr. passager med rutefly, økonomiklasse	9.481 kr.

I overvejselen indgik også tidsbesparelsen ved at anvende et privat fly, idet der samlet set kunne spares 33 timers rejsetid ved brug af et privat fly.

Kilde: Finansministeriet.

77. Rigsrevisionens gennemgang viser, at de øvrige ministerier ikke har dokumenteret de økonomiske overvejselser om at chartre fly frem for at benytte rutefly. Flere ministerier har dog oplyst, at økonomi har været en del af deres overvejselser, når de har besluttet at chartre fly.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at ministerierne skal tage mange hensyn ved valg af rejseform, fx sikkerhed og tidsbesparelse, men finder, at de økonomiske hensyn bør være en del af de øvrige hensyn. Ministerierne bør derfor dokumentere de økonomiske overvejselser om at chartre fly, hvis chartringen ikke er valgt af hensyn til de særlige forhold, der knytter sig til funktionen som statsminister.

V. Kommissioners rejser

Ministerierne følger de gældende retningslinjer for tjenesterejser ved kommissionsmedlemmernes rejser, men ministerierne har forskellig praksis for, hvilke retningslinjer kommissionsmedlemmer, fx eksperter, rejser efter. Rigsrevisionen finder, at kommissionsmedlemmer bør rejse efter deres status som fx minister eller embedsmand. Der kan dog være tilfælde, hvor ministeriet må fravige dette, og i de tilfælde må ministeriet for den enkelte kommission tage stilling til, hvilke retningslinjer der skal følges. Ministerierne har dokumentation for udgifterne til kommissionernes rejser.

A. Retningslinjer for kommissioners rejser

78. Rigsrevisionens undersøgelse af retningslinjer for kommissionsmedlemmers rejser har vist følgende:

- De 4 kommissioners medlemmer rejser efter forskellige retningslinjer, bl.a. på grund af kommissionernes forskellige sammensætning af eksperter, folketingsmedlemmer og ministre. Der er dog også kommissionsmedlemmer med samme status, fx eksperter, der rejser efter forskellige retningslinjer. Rigsrevisionen finder, at kommissionsmedlemmerne bør rejse efter deres status, så embedsmænd og eksperter rejser efter retningslinjerne for statsansatte, og ministre efter retningslinjerne for ministre. Der kan dog være tilfælde, hvor ministeriet må fravige dette, og i de tilfælde må ministeriet for den enkelte kommission tage stilling til, hvilke retningslinjer der skal følges.
- Ministerierne følger ved køb af flybilletter de gældende retningslinjer for tjenesterejser.

Kommissionernes retningslinjer

79. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke retningslinjer ministerierne følger ved kommissionsmedlemmers rejser med udgangspunkt i 4 udvalgte kommissioner. I boks 4 er de 4 udvalgte kommissioner omtalt.

BOKS 4. DE 4 UDVALGTE KOMMISSIONER

Alle kommissioner blev nedsat af regeringen med undtagelse af Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, som blev nedsat af den danske regering og Grønlands Landsstyre. De 4 udvalgte kommissioners funktioner og medlemmer var meget forskellige. Nogle kommissioner bestod af såvel nationale som internationale eksperter. Andre kommissioner bestod primært af politikere, og andre igen bestod både af politikere og eksperter.

Forsvarskommissionen

Forsvarskommissionen var nedsat i perioden 2008-2009 og bestod af 36 medlemmer, heraf 20 udpeget af Folketingets politiske partier og 2 fra Færøernes Landsstyre og Grønlands Hjemmestyre. Formålet med Forsvarskommissionen var at vurdere forsvarrets opgaver og udarbejde forslag til forsvarrets virke de kommende år.

Grønlandsk-dansk selvstyrekommission

Kommissionen var nedsat i perioden 2004-2009 og bestod af 20 medlemmer, heraf medlemmer af Grønlands Landsting og Folketinget. Formålet med kommissionen var at udarbejde et forslag til en selvstyreordning for Grønland.

Afrikakommissionen

Kommissionen var nedsat i perioden 2008-2009 og bestod af 18 medlemmer, heraf 2 danske ministre, Tanzanias præsident, Mozambiques premierminister og flere højtstående afrikanske regionale ledere. Formålet med Afrikakommissionen var at komme med anbefalinger til en mere effektiv dansk indsats med henblik på at fremme det internationale samarbejde med Afrika.

Klimakommissionen

Kommissionen var nedsat i perioden 2008-2010 og bestod af 10 nationale og internationale eksperter. Formålet med Klimakommissionen var at vurdere og analysere de muligheder, som Danmark har for at blive uafhængig af fossile brændstoffer.

80. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er særlige retningslinjer for kommissionsmedlemmers rejser.

81. Kommissionerne er ofte sammensat af forskellige typer medlemmer, fx folketingsmedlemmer, ministre, eksperter og embedsmænd. Undersøgelsen viser, at ministerierne anvendte forskellige retningslinjer for kommissionsmedlemmernes rejser, bl.a. afhængigt af kommissionsmedlemmernes status.

82. I Forsvarskommissionen, hvor hovedparten af medlemmerne var politikere, rejste medlemmerne efter tjenesterejseaftalen for statsansatte. Forsvarskommissionens medlemmer rejste på businessclass på oversøiske flyrejser.

83. For Grønlandsk-dansk selvstyrekommission var flere regelsæt gældende for de forskellige medlemmer af kommissionen. Der var dels et regelsæt for medlemmer udpeget af Grønlands Hjemmestyre, dels et regelsæt for medlemmer udpeget af Folketinget og endelig tjenesterejseaftalen for de statsansatte.

Medlemmerne i Grønlandsk-dansk selvstyrekommission rejste på businessclass ved rejser til Grønland. Statsministeriet har oplyst, at ministeriet har fundet det berettiget, at Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions medlemmer rejste på businessclass til Grønland på grund af rejsetiden, og fordi møderne i Grønland altid startede den dag, som udrejsen fra Danmark blev foretaget.

84. Klimakommissionens medlemmer, som primært var eksperter, rejste efter tjenesterejseaftalen for statsansatte. Klimakommissionens medlemmer, der hovedsageligt rejste på kortere flyrejser, rejste på økonomiklasse. Enkelte medlemmer rejste dog efter Energistyrelsens godkendelse på businessclass.

85. Afrikakommissionen fulgte retningslinjerne for ministres rejser for alle kommissionsmedlemmer, selv om kun 2 af medlemmerne var danske ministre. Udenrigsministeriet har begrundet dette med, at kommissionen var nedsat af regeringen, hvorved kommissionen har virket på vegne af regeringen og den pågældende minister på området.

Rigsrevisionen konstaterer, at alle kommissioner er nedsat af regeringen, hvilket ikke entydigt har betydning for, hvilke regler kommissionerne skal følge.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at medlemmerne i Afrikakommissionen generelt rejste på businessclass ved oversøiske rejser. Udenrigsministeriet har oplyst, at Afrikakommissionens medlemmer kunne rejse på businessclass, idet ministeriet fulgte retningslinjerne for ministres rejser. Udenrigsministeriet har videre oplyst, at flyrejserne var af en længere varighed.

86. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kommissionsmedlemmer rejste efter forskellige retningslinjer, afhængigt af hvilket ministerium kommissionen var nedsat under. I Klimakommissionen rejste eksperter efter tjenesterejseaftalen, mens eksperter i Afrikakommissionen rejste efter retningslinjerne for ministre. Dette viser således, at der er en uens praksis.

Rigsrevisionen finder, at kommissionsmedlemmer bør rejse efter deres status som fx minister eller embedsmand. Der kan dog være tilfælde, hvor ministeriet må fravige dette, og i de tilfælde må ministeriet for den enkelte kommission tage stilling til, hvilke retningslinjer der skal følges.

87. Ministerierne anvendte statens indkøbsaftale for personbefordring med fly ved indkøb af flybilletter til kommissionsmedlemmer.

88. Rigsrevisionens gennemgang viser videre, at ministerierne ved køb af flybilletter har fulgt de gældende retningslinjer for tjenesterejser. Rigsrevisionen har dog ved Grønlandsk-dansk selvstyrekommission ikke undersøgt, om medlemmer udpeget af Grønlands Hjemmestyre og medlemmer udpeget af Folketinget har fulgt de gældende retningslinjer, idet det ligger uden for Rigsrevisionens revisionsområde.

B. Udgifter og dokumentation for kommissioners rejser

89. Rigsrevisionens undersøgelse af udgifter og dokumentation for kommissionernes rejser har vist følgende:

- Ministerierne har dokumentation for udgifterne til fly og hotel i forbindelse med kommissionsmedlemmers rejser.

Udgifter og dokumentation for rejser

90. Rigsrevisionen har opgjort udgifterne for de enkelte kommissioners rejser. Omfanget af kommissionernes rejser og destinationerne for rejserne har været forskellige, hvilket også afspejler sig i udgiftsniveauet for den enkelte kommission.

91. Statsministeriet havde udgifter til rejser for i alt ca. 3 mio. kr. for Grønlandsk-dansk selvstyrekommission. Afrikakommissionen havde udgifter til fly og hotel for i alt ca. 1,2 mio. kr. Klimakommissionen anvendte ca. 0,3 mio. kr. til fly og hotel, idet kun ganske få af medlemmerne rejste med fly til møderne.

Forsvarskommissionen anvendte ca. 3,1 mio. kr. til fly og hotel. Forsvarskommissionen måtte aflyse en rejse på grund af sikkerhedsmæssige forhold, hvor Forsvarsministeriet allerede havde chartret et privat fly. Da rejsen blev gennemført, chartrede ministeriet et nyt privat fly. Udgifterne udgjorde for hvert fly ca. 500.000 kr.

92. Undersøgelsen viser, at ministerierne har dokumentation for kommissionernes udgifter til fly og hotel.

Rigsrevisionen, den 6. april 2011

Henrik Otbo

/Lene Schmidt