



## **Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2024 af professor Lene Holm Pedersen**

Januar 2025

Evaluator Lene Holm  
Pedersen

Evaluering af beretning 7/2023 om Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet .....	2
Evaluering af beretning 11/2023 om gennemsigtighed i effekter af tilskud fra grønne programmer .....	6
Evaluering af beretning 16/2023 om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel .....	10
Evaluering af beretning 2/2024 om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning .....	15

# **Evaluering af beretning 7/2023 om Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening af havet**

## **1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?**

Ja, beretningens emne og formål er klart motiveret, og afgrænsningen er velvalgt.

Beretningen handler om Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening af havet. Formålet er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret et tilfredsstillende beredskab i henhold til lovgivningen, internationale forpligtelser og anbefalinger.

Det er et vigtigt emne, da de danske farvande er blandt de mest trafikerede i verden, og forureningsulykker kan have alvorlige miljømæssige konsekvenser.

Beretningen er motiveret med stigende skibstrafik og risiko for større ulykker, fx på grund af ældre skibe og farlige transportere. Kritikken af beredskabet fra tidligere beretninger (2016), samt annulleringen af planlagte nye skibe (2018) danner ligeledes baggrund for undersøgelsen.

Beretningen undersøger perioden 2018-2023. Undersøgelsen fokuserer på beredskabet til søs og afgrænser sig fra 1) bekæmpelse på land og i havne, som er kommunernes ansvar. 2) Forurening i Arktis og områder omkring platforme, vindmøller og rørledninger, som er private aktørers ansvar. 3) Den fremtidige anskaffelse af nye patruljeskibe, da processen stadig er i en indledende fase.

Argumentet for afgrænsningen er, at den sikrer fokus på ministeriets ansvarsområde og ikke på områder uden for ministeriets kontrol. Det er en god begrundelse og en relevant afgrænsning. Set i en større sammenhæng er det dog relevant, at problemerne i høj grad følger af, at indkøbet af nye skibe blev annulleret af forligskredsen i 2018. Det er et forhold, som det kan være vanskeligt for ministeriet at kompensere for, og kritikken af ministeriet kan ses i den sammenhæng.

Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ.

## **2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte undersøgelsesspørgsmål er egnede til at belyse formålet?**

Ja, det er tydeligt, hvorfor de valgte undersøgelsesspørgsmål er egnede til at belyse formålet. De valgte undersøgelsesspørgsmål fokuserer på funktionalitet, kapacitet og responstid. Rationalet for spørgsmålene er tydeligt og godt underbygget af juridiske krav og standarder.

Beretningen undersøger tre centrale spørgsmål:

1. Kan Forsvarsministeriets beredskab bekæmpe de forskellige typer af forurening, der følger af lovgivningen? Dette spørgsmål sikrer, at beredskabets tekniske evne til at håndtere både olie og kemikalier vurderes i forhold til de juridiske krav.
2. Har Forsvarsministeriets beredskab tilstrækkelig kapacitet til at bekæmpe forurening? Spørgsmålet om kapacitet afdækker, om beredskabet har de nødvendige ressourcer (fx skibe og mandskab) til at udføre opgaverne.
3. Kan Forsvarsministeriets beredskab bekæmpe forurening hurtigt nok? Dette spørgsmål vurderer beredskabets responstid, som er afgørende for at minimere skader ved forureningsulykker.

Beretningen gør det tydeligt, hvorfor disse spørgsmål er nødvendige:

- Den henviser til juridiske krav i havmiljøloven og Helsingfors-konventionen, som definerer, hvad beredskabet skal kunne.
- Den bruger Forsvarsministeriets egne målsætninger og vurderinger som referencepunkter for at vurdere, hvad der betragtes som "tilfredsstillende".
- Internationale anbefalinger, fx fra HELCOM, bruges som yderligere pejlemærker for, hvad der bør forventes af et moderne havmiljøberedskab.

## **3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?**

Ja, de valgte metoder er velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene.

Beretningen hviler på en række forskellige datakilder. Dokumentgennemgangen er grundlaget for at vurdere, om beredskabet lever op til lovgivning og internationale forpligtelser. Data om aktivering af beredskabet gør det muligt at evaluere effektiviteten og dækker alle tre undersøgelsesspørgsmål.

Kvantitative data fx antal dage uden tilstrækkeligt beredskab og responstider i forbindelse med aktiveringer gør det muligt at måle og vurdere kapacitet og responstid. Beretningen anerkender, at der er mangler i nogle data, fx omkring bemanningens effekt på responstiden. Det er manglende eller utilstrækkelig dokumentation fra ministeriet i flere tilfælde. Interviews og møder giver indblik i praktiske udfordringer og beslutningsprocesser, som ikke fremgår af dokumenterne. Besigtigelser styrker forståelsen af skibenes fysiske tilstand og deres evne til at opfylde opgaverne. Ministeriets juridiske redegørelse er grundlaget for at vurdere, om ministeriet opfylder de juridiske krav.

Det er samlet set en styrke, at der anvendes flere forskellige datakilder, fordi det giver mulighed for triangulering. Afhængighed af ministeriets fremskaffelse af dokumentation fører til manglende data og potentielt til bias i konklusionerne, hvis der er en systematik i, hvilke data ministeriet ikke leverer.

#### **4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?**

Beretningens resultater og konklusioner er godt underbygget.

Beretningens konklusioner understøttes af omfattende data, herunder:

- Antallet af dage, hvor beredskabet har været utilstrækkeligt (fx 43 % af tiden i perioden 2018-2023).
- Responstider ved aktivering (fx overholdelse af HELCOMs anbefaling i kun 14 ud af 49 tilfælde).
- Kapaciteten til at håndtere olieudslip (fx manglende evne til at bekæmpe 5.000 tons olieudslip).

Casestudier og eksempler, som fx grundstødningen ved Bornholm i 2021, illustrerer konkrete svagheder i beredskabet og bidrager til en dybere forståelse af udfordringerne.

Der er en tydelig sammenhæng mellem data og konklusioner, fx når rapporten dokumenterer, at skibenes alder og tekniske svagheder reducerer beredskabets kapacitet.

#### **5. Er beretningens konklusioner balancerede?**

Ja, beretningens konklusioner fremstår balancerede.

Kritikken er underbygget med klare data og eksempler. Rapporten identificerer både tekniske og organisatoriske udfordringer. Rapporten inddrager internationale anbefalinger fra HELCOM og Helsingfors-konventionen som målestok. Den viser, hvordan Danmark ikke lever op til disse anbefalinger, hvilket skaber et grundlag for kritikken.

## 6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen opfylder sit formål om at belyse Forsvarsministeriets beredskab på en grundig og velunderbygget måde. Den giver værdifuld indsigt i alvorlige problemer. Kritikken fremhæver i høj grad fortidens fejl og mangler, som fx annulleringen af skibsubud i 2018. Ministeriet har iværksat tiltag for at kompensere for det forhold, fx at reducere udrykningstiden fra 2 til 1 time. Det er imidlertid også tydeligt, at det er vanskeligt for ministeriet at levere på så hurtig en responstid. Ministeriets manglende overholdelse af ansvaret må ses i den kontekst, at indkøbet af nyt materiel er blevet annulleret og udskudt. Beretningen peger på, at der kommer til at gå flere år, inden der for alvor bliver rettet op på den situation.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

# Evaluering af beretning 11/2023 om gennemsigtighed i effekter af tilskud fra grønne programmer

## 1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?

Ja, beretningens emne og formål er klart motiveret, og afgrænsningen fremstår relevant.

Beretningen omhandler effekterne af tilskud fra grønne programmer, specifikt tre ordninger:

1. Det Energiteknologiske Program (under Klimaministeriet).
2. Det Fødevareteknologiske Program (under Fødevareministeriet).
3. Det Miljøteknologiske Program (under Miljøministeriet).

Formålet er at vurdere, om der er etableret et grundlag for at følge med i effekterne af de tildelte tilskud.

Motivationen for at vurdere netop disse tre programmer er deres økonomiske tyngde med et samlet tilsagn på 6,2 mia. kr. i perioden 2017-2023.

I forhold til afgrænsningen af perioden 2017-2023 er det ikke helt tydeligt, at perioden sikrer en tilstrækkelig lang vurderingshorisont i fht. opfølgningspunktet "en periode efter afslutning" (se tabel 1).

Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ.

## 2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte undersøgelsesspørgsmål er egnede til at belyse formålet?

Ja, i nogen grad. Begrebsliggørelsen af effektmål kunne være mere tydelig.

Formålet med beretningen er at vurdere, om ministerierne og bestyrelserne for de tre grønne programmer har etableret et grundlag for at følge op på effekten af de tildelte tilskud. For at belyse dette formål stilles følgende undersøgelsesspørgsmål:

1. Har bestyrelserne fastsat klare effektmål for programmerne og projekterne?
2. Har bestyrelserne fulgt op på programmernes effekt?
3. Har bestyrelserne fulgt op på projekternes effekt?
4. Har ministerierne fulgt op på, om bestyrelserne har foretaget en løbende og systematisk opfølgning på tilskuddenes effekt?

Spørgsmålene er relateret til formålet om at sikre, at midlerne anvendes effektivt og målrettet.

### **3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?**

Beretningen anvender en kombination af metoder til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene. Dokumentgennemgangen belyser, om der er fastsat effektmål for programmerne og projekterne, og om der er etableret procedurer for opfølgning og evaluering. Sagsgennemgangen ser på 30 udvalgte projekter afsluttet i 2022 (10 fra hvert program). Analysen af eksterne evalueringer gennemgår eksterne evalueringer fra undersøgelsesperioden 2017-2023. Evalueringerne belyser, om programmernes effekt er blevet vurderet på en fornuftig måde.

Vurderingskriterierne er baseret på SMART-modellen. Der indgår imidlertid kun tre af modellens fem kriterier. Nemlig om målene er specifikke, tidsbestemte og målbare, mens det ikke indgår, om målene er accepterede og realistiske. Argumentationen for valg og fravalg er henvist til bilaget, hvor der blot står, at Rigsrevisionen "antager" at målene er accepterede. Realismen og relevansen af den antagelse er uklar. I forhold til elementet 'realistisk' anføres det, at Rigsrevisionen ikke har det faglige grundlag for at foretage den vurdering. Det er uklart, hvor stor betydning de to fravalgte elementer har i SMART-modellen. Anvendelsen af begrebsgrundlaget (SMART-modellen) forekommer en smule selektivt, og udvælgelsen af de tre ud af fem dimensioner er ikke tilstrækkeligt gennemdiskuteret. Der er derfor min vurdering, at beretningens begrebsgrundlag – altså i forhold til forståelsen af, hvad effektmål er – kunne være mere tydeligt og gennemdiskuteret.

Der henvises til Økonomistyrelsen "inspiration til målformulering af med fokus på kerneopgaven", som grundlag for SMART-modellen. Der synes at være tale om en publikation, der er ment som inspiration, snarere end en standard, der forventes at være anvendelig på tværs af forskellige områder og projekter. Beretningen kunne med fordel argumentere samlet for begrebsgrundlaget fremfor at henvise til en ekstern publikation. Jeg har fremsøgt publikationen, men det kan den almindelige læser af beretningen ikke forventes at gøre. Et større problem er imidlertid, at en umiddelbar læsning af publikationen ikke afklarer begrebsgrundlaget for beretningen i forhold til forståelsen af effektmål. Økonomistyrelsen publikation har et afsnit, der omhandler målformulering og puljeadministration (side 21-24), som umiddelbart må være den del, der er relevant for beretningens emne. Her gives eksempler på driftsmål og output mål, fx at tilskudsmidlerne faktisk uddeles (det beretningen kalder resultater), mens det blot fremgår, at det eventuelt kunne overvejes at måle på effekten (se side 23).

I beretningen gives der imidlertid eksempler på effektmål, se boks 6. Her er der tale om effekter målt i CO2 reduktioner og reduktioner af kvælstof. De eksempler, der anføres, er således målbare og rettet mod projekternes påvirkning af det omkringliggende miljø. I boks 6 fremstår de som et overslag over projektets potentiale og ikke en realiseret effekt. De synes dog med rimelighed at etablere et grundlag for at vurdere projektets effekt, men der er et stykke fra overslaget til at kunne gennemføre en vurdering af den faktiske effekt af et projekt. Det, at der kan laves et overslag, betyder ikke nødvendigvis, at der kan etableres et undersøgelsesdesign der kan vurdere effekten af et projekt. Her vil der ofte være en række tredjevariabler, der kan spille ind. Desuden kan det være vanskeligt at identificere målbare og relevante afhængige variabler, som effekten kan vurderes på.

Derfor er det også relevant, at undersøgelsen skelner mellem resultater (produkter af projekterne) og effekter (den faktiske virkning på omgivelserne). Denne differentiering giver mening, fordi det ofte kun er muligt at vurdere output og ikke outcome. Imidlertid er det uklart, hvordan den begrebsmæssige skelnen føres igennem til undersøgelsesspørgsmålene og beretningens konklusioner. Her tales der ikke om resultater, men om effekter.

De undersøgte ministerier har en række indvendinger i forhold til vurderingskriterierne. Fødevareministeriet bemærker således, at det er relevant at medtage SMART-modellens mål "realistiske", fordi det er vanskeligt at finde effektmål, som er realistiske at opnå. Den kritik tager Rigsrevisionen ikke ind med den begrundelse, at det ikke er muligt for Rigsrevisionen at vurdere om de fastsatte mål er realistiske. Her er der brug for en dybere diskussion af, hvad konsekvensen faktisk er af, at det ikke kan vurderes, om det er realistisk. Bemærk at den myndighed, der sidder med opgaven, ikke vurderer, at det er realistisk. Det anfægter i øvrigt også antagelsen om, at effektmål er 'accepterede' jf. SMART-modellen. Hvis der ikke kan opstilles effektmål er det for spinkelt at stille ministeriet til ansvar for, at det ikke sker. Der er man nødt til også at diskutere, om den opgave, ministeriet er blevet pålagt, er gennemførlig i praksis. Ellers kan Rigsrevisionens kritik ikke forventes at have den tilsigtede effekt.

Samlet set giver de anvendte metoder dog et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om ministerierne og bestyrelserne har etableret et grundlag for at følge op på effekten af tilskuddene. Men begrebsgrundlaget kunne med fordel være mere tydeligt, og det bevirker, at det bliver vanskeligt at vurdere den praktiske gennemførlighed af den opgave ministerier og bestyrelser er pålagt.

#### **4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?**



Ja, beretningens resultater og konklusioner er generelt tilstrækkeligt underbygget.

Det dokumenteres, at ingen af bestyrelserne for programmerne har fastsat effektmål for programmerne som helhed, selvom dette er et krav for Det Fødevareteknologiske Program.

Opfølgning på programmer vurderes at være utilstrækkelig. Bestyrelserne for Det Energiteknologiske og Det Fødevareteknologiske Program har ikke sikret gennemsigtighed i evalueringer, hvor konklusionerne ofte fremstår mere sikre end dataene kan understøtte. Dokumentationen bag den konklusion er en analyse af eksterne evalueringer, hvor metoder og datagrundlag er gennemgået. Det Miljøteknologiske Program følger ikke op på projekternes effekt ved afslutning eller en periode efter. Dokumentationen bag konklusionen er en gennemgang af slutrapporter og spørgeskemadata fra afsluttede projekter

## 5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Ja, men der mangler en diskussion af hvorvidt det er realistisk at anvende effektmål. Dette er i øvrigt et punkt i SMART-modellen som beretningen i øvrigt betjener sig af. Det er værd at overveje om en sammenligning med lignende programmer i andre lande kunne belyse, om de danske programmer står stærkt eller svagt relativt set i forhold til anvendelsen af effektmålinger.

## 6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen fremstår som en væsentlig analyse af de grønne programmer og deres evne til at sikre gennemsigtighed og effekt af tildelte midler. Den opfylder sit formål om at vurdere, om ministerierne og bestyrelserne har etableret et tilstrækkeligt grundlag for at følge op på tilskuddenes effekter. Begrebsgrundlaget kunne med fordel være mere gennemdiskuteret. Det følger deraf, at det er vanskeligt at vurdere realismen i at gennemføre systematiske effektmålinger på området.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

# Evaluering af beretning 16/2023 om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel

## 1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?

Rapportens emne er Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel. Rapporten dækker anskaffelser gennemført i perioden 2018-2023. Formålet med rapporten er at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel (projekter over 70 mio. kr.) på tilfredsstillende vis. Dette indebærer for det første en vurdering af, om anskaffelserne er blevet gennemført til tiden, inden for den økonomiske ramme, som angivet i aktstykkerne, og om de har opfyldt det planlagte indhold i forhold til antal og funktionalitet. Rapporten undersøger for det andet, om Forsvarsministeriet har fulgt sine egne retningslinjer for anskaffelsesprocessen. Ved at behandle disse spørgsmål søger rapporten at vurdere, om Forsvarsministeriet har en tilstrækkelig robust proces i fht anskaffelsen af materiel.

Motivationen for at behandle Forsvarsministeriets større anskaffelser er for det første øgede midler til forsvarsanskaffelser. Med forsvarsforliget for 2024-2033 er der afsat ca. 190 mia. kr. til investeringer i nyt materiel. For det andet er større anskaffelser af materiel essentielle for, at Forsvaret kan udføre sine opgaver. For det tredje har Rigsrevisionen tidligere rejst kritik af Forsvarsministeriets anskaffelsesprocesser, især omkring økonomistyring og mangel på opfølgning. For det fjerde er Danmarks anskaffelsesprocesser mindre formaliserede og transparente sammenlignet med andre lande som Norge og Finland. For det femte er anskaffelser af forsvarsmateriel ofte komplekse og præget af usikkerheder som leverandørbegrænsninger, teknologiske udfordringer og økonomiske risici. Dette kræver derfor en grundig styring for at minimere forsinkelser og kvalitetsmangler.

Afgrænsningen af undersøgelsesspørgsmålene er relevant. Det er centralt at komme med en vurdering af, om materielanskaffelser afsluttes til tiden, inden for den økonomiske ramme og om det planlagte indhold leveres. Desuden er relevant at undersøge Forsvarsministeriets økonomistyringsprocesser herunder overholdelsen af egne retningslinjer. Det ville selvfølgelig være endnu bedre, hvis man kunne komme længere i fht. at vurdere kvaliteten af økonomistyringsprocesserne. Der kan være en udviklingsmulighed ved at hente inspiration i andre lande og internationale sammenligninger.

Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ.

## **2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte undersøgelsesspørgsmål er egnede til at belyse formålet?**

Ja, rapporten gør det tydeligt, hvorfor de valgte undersøgelsesspørgsmål er egnede til at belyse formålet.

Undersøgelsesspørgsmålene omhandler, hvorvidt Forsvarsministeriets større anskaffelser er gennemført til tiden, holder sig inden for den økonomiske ramme, og leverer det planlagte indhold. Dimensionerne (tid, økonomi og indhold) er centrale for at vurdere, om anskaffelsesprocesserne er tilfredsstillende og opfylder deres mål. De valgte spørgsmål er også relevante i lyset af tidligere kritik fra Rigsrevisionen, som har påpeget forsinkelser, manglende gennemsigtighed i økonomien og problemer med at levere planlagt materiel og kvalitet.

Forsvarsministeriet har en række retningslinjer for anskaffelser. Ved at undersøge, om disse retningslinjer følges, sikrer spørgsmålene, at analysen dækker forhold, som er Forsvarsministeriets ansvar. Det er relevant, da store materielanskaffelser er et vanskeligt styrbart område, hvor eksterne forhold ofte har afgørende betydning. Der er belæg for beretningens vurdering af, at dokumentationskrav ikke overholdes, men det ville endnu bedre, hvis der også var en vurdering af kvaliteten af processtrinene – en diskussion der åbnes for i afsnit 1.2 pkt. 10 på side 1.3. Det er tankevækkende, at Forsvaret forklarer, at processtrinnet 'afslutning' ikke gennemføres, fordi det anses for at være mindre relevant. Vurderer Forsvaret, at de andre trin er relevante for de forskellige typer af indkøb?

### Opsummering

Ved at fokusere på tid, økonomi, indhold og procesoverholdelse er undersøgelsesspørgsmålene velegnede til at belyse rapportens formål. Dimensionerne giver et grundlag for at vurdere, hvor omfattende problemerne med at anskaffe materiel er, og om Forsvarsministeriet har håndteret større anskaffelser tilfredsstillende set i forhold til egne retningslinjer. Det er en styrke ved procesanalysen, at fokus lægges på forhold som ministeriet har ansvar og kontrol over. En svaghed er, at fokus lægges på den formelle overholdelse af dokumentationskrav, mens der ikke ses på om dokumentationskravene er meningsfulde.

## **3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?**

Ja, de valgte metoder i rapporten er generelt velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene. I det følgende vurderer jeg metoderne i forhold til deres egnethed:

### **Datasæt på baggrund af dokumentgennemgang**

Rapporten bygger på et datasæt med oplysninger om tid, økonomi og indhold for 20 større anskaffelser. Det giver et grundlag for at dokumentere afvigelser fra målsætningerne.

### **Casestudier**

Udvælgelsen af 7 specifikke anskaffelser til dybdegående casestudier giver en kvalitativ forståelse af mulige årsager til forsinkelser, budgetoverskridelser og mangler i indhold. Casestudierne fokuserer på anskaffelser med kendte problemer. De giver nogen indsigt i heterogeniteten i anskaffelserne, og hvad der kan være baggrunden for forsinkelserne. Et næste skridt kunne være en mere systematisk sammenligning af ligheder og forskelle på tværs af de udvalgte cases.

### **Procesanalyse**

De seks trin i anskaffelsesprocessen (idé, planlægning, udbud, aktstykke, implementering og afslutning) bruges som reference, hvilket sikrer en struktureret vurdering af procesoverholdelse. Det er relevant at vurdere, om ministeriets egne retningslinjer bidrager til effektivitet og succes i anskaffelserne. Imidlertid når analysen ikke helt dertil, fordi procestrinene kun i begrænset omfang overholdes. Beretningen kan derfor vurdere, at procestrinene ikke dokumenteres systematisk, men ikke hvad effekten ville være, hvis de blev overholdt i større omfang. Det kan med andre ord være både processen og de faktiske procestrin, der er utilstrækkelige.

### **Sammenligning med internationale erfaringer**

Rapporten inddrager erfaringer fra andre lande som Storbritannien, Australien og Norge, der også oplever forsinkelser og udfordringer med forsvarsmaterielanskaffelser. Dette giver en kontekst for, hvorvidt de danske problemer er unikke. Dette er relevant for perspektivering og benchmarking, selvom forskelle i nationale systemer begrænser direkte sammenlignelighed.

### **Dokumenter og interviews**

Rapporten anvender en bred gennemgang af skriftligt materiale, herunder aktstykker, projektafslutningsrapporter og Forsvarsministeriets årsberetninger. Der gives en meget transparent gennemgang af det skriftlige materiale i bilaget til beretningen. Desuden er der gennemført interviews med relevante aktører (fx Forsvarsministeriets departement og Materiel- og Indkøbsstyrelsen).

### *Opsummering*

De valgte metoder – dokumentgennemgang, casestudier, procesanalyse, internationale sammenligninger og interviews – er valgte. Der har været store forsinkelser i Forsvarets udlevering af oplysninger, og det kritiseres af

Statsrevisorerne. Forsinkelserne har desværre påvirket mulighederne for at analysere datamaterialet negativt.

#### **4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?**

Beretningens resultater og konklusioner er generelt godt underbygget.

Rapporten præsenterer klare data, såsom at 19 ud af 20 anskaffelser var forsinkede, og at gennemsnitsforsinkelsen var 4½ år. Dette gør det muligt at knytte resultater direkte til konklusionerne om manglende overholdelse af tidsplaner. Casestudier, fx om forsinkelser med WGS-jordstationer og taktiske radioer, illustrerer specifikke udfordringer og styrker påstandene med konkrete eksempler. Resultaterne er således godt dokumenterede og klart relateret til konklusionerne. Rapporten anvender en kombination af kvantitative data, casestudier, dokumentanalyser og interviews, hvilket giver en solid og alsidig basis for resultaterne. De fleste konklusioner hviler på gentagne fund på tværs af flere projekter, hvilket øger troværdigheden. Datagrundlaget er omfattende.

I beretningen fremhæves det forbehold, at der er uklarhed om, hvilke udgifter der indgår i de økonomiske rammer, og at Forsvarsministeriet ikke har fulgt op på alle udgifter. Konklusionerne om økonomiske afvigelser er således behæftet med usikkerhed. Beretningen bemærker, at Forsvarsministeriet ikke har kunnet fremsende dokumentation for alle trin i anskaffelsesprocessen for alle projekter. Det giver ligeledes svagheder i dokumentationen og gennemsigtigheden, men konklusionerne er trods det velunderbyggede. Beretningen forklarer, at udvælgelsen af casestudier fokuserer på projekter med kendte problemer. Dette kan føre til en overvægt af negative resultater. Det er positivt, at beretningen løbende giver en kritisk vurdering af metode og bias.

#### **5. Er beretningens konklusioner balancerede?**

Konklusionerne fremstår som afbalancerede. Rapporten anerkender nogle positive aspekter og eksterne udfordringer, men dette fylder mindre end kritikken.

Kritikken underbygges af konkrete data og eksempler. Ved at sammenligne danske anskaffelser med andre landes, fx Storbritannien, Australien og Norge, viser rapporten, at forsinkelser og økonomiske udfordringer ikke er unikke for Danmark. Denne sammenligning er nyttig. Det er grundlæggende interessant at kontekstualisere danske problemer i lyset af internationale standarder og lignende udfordringer.

Beretningen fremhæver, at Forsvarsministeriet generelt har anskaffet materiel i det planlagte antal, og at der er taget initiativer til at forbedre økonomi-opgørelser fremadrettet, fx gennem dialog med Finansministeriet. Den nævner også, at nogle udfordringer skyldes eksterne faktorer, fx ændrede godkendelseskrav i internationale samarbejder

Beretningen peger på, at Forsvarsministeriet ikke opfatter alle deres procestrin som understøttende for anskaffelsesprocessen. Det er et særskilt problem, at dokumentationskravene ikke opfattes som understøttende for anskaffelsesprocesserne internt. I det omfang det er tilfældes må det forventes at være en selvstændig grund til at procestrinnene ikke udføres eller til problemer med datakvaliteten.

## **6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?**

Undersøgelsens omfang og emne er klart motiveret. Undersøgelsesspørgsmålene er velafgrænsede og gennemførbare. Der redegøres udførligt for datagrundlaget, som er indsamlet så det dækker besvarelsen af de opstillede spørgsmål fyldestgørende. Grundlaget for konklusionerne er tydeligt, og konklusionerne er velbegrundede. Beretningen åbner op for at anerkende komplekse rammevilkår gennem en international sammenligning. Det bidrager til en kontekstualisering af de problemer, forsvaret har på dette område. Det ville være relevant, hvis man kunne komme længere ift. at vurdere kvaliteten af de økonomistyringsprocesser, som Forsvarsministeriet anvender i tillæg til, om ministeriet overholder egne dokumentationskrav og retningslinjer.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

# Evaluering af beretning 2/2024 om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

## 1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?

Ja, beretningens emne og formål er klart motiveret, og afgrænsningen fremstår relevant.

Beretningen fokuserer på Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. Baggrunden for undersøgelsen er aftalen om landbrugets kvælstofudledning fra 2015, hvor landbrugets kvælstofkvoter blev lempet, samtidigt med, at der blev indført to frivillige indsatser, målrettede efterafgrøder og kvælstofprojekter, til at modvirke forurening fra den øgede anvendelse af kvælstof. Kontrol og opfølgning er centralt for at kunne vurdere og sikre, at det sker. I beretningen identificeres omfattende problemer med kontrol og opfølgning, som rejser tvivl om effektiviteten af ministeriets tilsyn.

Afgrænsningen dækker perioden 2019-2024. Herudover er de frivillige kvælstofprojekter analyseret fra deres begyndelse i 2015. Undersøgelsen afgrænser sig fra at behandle kommunernes indsats på området, overvågning af vandmiljøet (ansvar for Miljøministeriet), og generel overholdelse af EU-lovgivning, som er underlagt Europa-Kommissionens opsyn.

Undersøgelsen er gennemført efter anmodning fra Statsrevisorerne.

## 2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte undersøgelsesspørgsmål er egnede til at belyse formålet?

Ja, det er tydeligt.

De to undersøgelsesspørgsmål er:

1. Har Landbrugsstyrelsen en tilfredsstillende kontrol med gødning?
2. Har Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på målene for de frivillige indsatser været tilfredsstillende?

De to spørgsmål adresserer to nøgleaspekter:

1. Overholdelse af regler og regulering (kontrol med gødning). Herunder fokuseres der på kvaliteten af de data, der skal danne grundlag for kontrollen. Desuden undersøges det, om der er overblik over, hvilke landbrugere der skal føres kontrol med, og om der anvendes en risikobaseret tilgang til kontrol.

2. Effekten af de frivillige indsatser (opfølgning på mål for kvælstofreduktion).

Ved at undersøge disse dimensioner belyser spørgsmålene, om tilsynet fungerer efter hensigten og bidrager til at opfylde miljømålene.

### **3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?**

Ja, de valgte metoder er velegnede.

Der anvendes en række datakilder. For det første dokumentgennemgang. Rigsrevisionen har således gennemgået materiale fra Fødevareministeriet og Miljøministeriet, herunder lovgivning, interne rapporter, indberetningssystemer og ministeriernes egne data. Analysen af data om kvælstofkvoter, kontrolsager og sanktioner er centrale for at forstå omfanget og effektiviteten af Landbrugsstyrelsens kontrol. Udvalgte sager er blevet gennemgået for at afdække, hvordan Landbrugsstyrelsen bruger sanktioner, og hvad årsagen er til, at visse sager ikke fører til sanktioner. Denne metode afdækker både systematiske og praktiske udfordringer ved tilsynet. Rigsrevisionen har vurderet samarbejdet mellem Fødevareministeriet og Miljøministeriet i forbindelse med opfølgningen på kvælstofprojekter. Dette er relevant for at belyse manglende koordination. Der foretages en sammenligning af data på tværs af registre. Gennem krydsreferencer mellem gødningsregistret, husdyrregistret og data om EU-støtte belyses datakvaliteten og potentielle kilder til fejl. Dette er væsentligt for at vurdere validiteten af Landbrugsstyrelsens kontrolgrundlag.

### **4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?**

Ja, beretningens resultater og konklusioner er tilstrækkeligt underbygget.

**Mangelfuld kontrol med gødning.** Resultaterne understøttes af konkrete data. Landbrugsstyrelsen har fundet overforbrug af kvælstof på 243-370 ton årligt i perioden 2019-2022 gennem kontrol af 3,7 % af landbrugerne. Andelen af kontrollerede landbrugere er faldet i perioden. Til gengæld er andelen af lovbrud steget markant. En intern rapport fra 2021 vurderer, at fejl i data kan være "destabiliserende" for reguleringen, hvilket bekræfter beretningens kritik af kontrolgrundlaget.

**Utilstrækkelig opfølgning på frivillige indsatser.** Det dokumenteres, at over halvdelen af landbrugerne ikke opfylder kravene om efterafgrøder. Mål



for kvælstofprojekter er ikke nået (reduktion på kun 240 ton mod et mål på 1.500 ton i 2021). Bemærk dog, at tabel 4 er ret intetsigende.

#### **Problemer med datakvalitet:**

Muligheder for fejl i landbrugernes indberetninger illustreres med konkrete eksempler, som forkert registrering af afgrøder eller husdyr, hvilket påvirker beregningen af kvælstofkvoter. Styrelsens egen rapport fra 2021 beskriver systematiske problemer med datakvaliteten, der forbliver uadresseret frem til 2027.

Beretningen viser, at kontrollen baseres på usikre data og undlader systematiske fysiske kontroller. Styrelsen har ikke implementeret anbefalede forbedringer. Konklusionen om uigennemsigtighed i målopfyldelsen for kvælstofprojekter er baseret på, at både uafsluttede og afsluttede projekter indgår i målingen uden hensyntagen til usikkerheder.

### **5. Er beretningens konklusioner balancerede?**

Ja, beretningens konklusioner fremstår balancerede.

Beretningen identificerer positive elementer. Fx at Landbrugsstyrelsen udvælger controlsager baseret på en risikobaseret tilgang, hvilket er en rationel metode til ressourceprioritering. Hovedvægten i konklusionerne er imidlertid kritisk og fokuserer på mangler i kontrol, datakvalitet og opfølgning.

Landbrugsstyrelsens kontrol baseres på data, som styrelsen selv har vurderet som mangelfulde, og manglende implementering af en intern rapport. Dette giver legitimitet til den skarpe kritik. Et særligt element ved denne beretning er, at kritikken af datagrundlaget og opgørelserne er omfattende. Et eksempel er det forhold, at uafsluttede projekter med store usikkerheder indgår i vurderingen af målopfyldelsen, hvilket forekommer åbenlyst misvisende. Set i det lys er de kritiske konklusioner absolut berettigede.

### **6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?**

Den samlede vurdering af beretningen er, at den er veludført og veldokumenteret. Den giver en grundig analyse af Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof og fremhæver klare mangler.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	