



Skriftlig evaluering af Rigsrevisionens beretninger fra 2020 af Michael Gøtze

Indholdsfortegnelse

Januar 2021

10/2019 Kontrol med dyretransporter	2
15/2019 Outsourcete persondata	6
16/2019 Statens brug af arbejdsklausuler	11
7/2020 Statens tiltag for at undgå statsansattes besvigelser.....	15
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2020	20

Evaluator: Michael
Gøtze

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Skriftlig evaluering af beretning 10/2019

Kontrol med dyretransporter

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Beretningen vedrører kontrol med dyretransporter. Beretningen udspringer af en statsrevisoranmodning. Rigsrevisionens beretning er på 30 sider, hvortil der kommer 4 bilag.

Evaluator: Michael
Gøtze

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til fastlæggelse af beretningens emne og formål. Beretningens formål er angivet til at handle om *"Miljø- og Fødevareministeriets kontrol med dyretransporter og sanktionering af overtrædelser på området. Miljø- og Fødevareministeriet har det overordnede ansvar for området, og Fødevarestyrelsen varetager kontrol-opgaverne"*.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen blev igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Statsrevisorerne ønskede en undersøgelse af, om kontrollen på området har været effektiv og tilpasset udviklingen i dyretransporter. Statsrevisorerne begrundede anmodningen med, at en ny politisk aftale om styrket kontrol med dyretransporter fra den 18. december 2018 byggede på konstaterede overtrædelser i flere kontroller, og at kontrollen ikke havde været forøget i takt med stigningen i dyretransporter. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført en effektiv kontrol af lange grisetransporter i perioden 2008-2018.

En redegørelse for den nærmere afgrænsning af undersøgelsen er medtaget senere i beretningens indledning. Heraf fremgår blandt andet, at Rigsrevisionen har:

"afgrænset undersøgelsen til lange transportere af grise. I 2018 blev der kørt dobbelt så mange grise på lange transportere som på korte transportere. Med denne afgrænsning undersøger vi den største og mest risikofyldte del af transporterne. Enkelte steder har det været nødvendigt at medtage de korte

transporter, fx ved analyserne af sanktionering, da transportørernes historik for overtrædelser har betydning for, hvilken sanktion de skal have, uanset hvor langt de har kørt. Fødevarestyrelsen bidrager til tilrettelæggelsen og udførelsen af de fleste af vejkontrollerne, men ansvaret for vejkontrollen ligger hos politiet. Da vejkontrollens resultater har betydning for Fødevarestyrelsens kontrol og sanktionering, inddrager vi tal for kontroller og sanktioner fra vejkontrollen. Politiets indsats er ikke en del af denne undersøgelse, fordi Fødevarestyrelsen er den myndighed, der har det primære ansvar for kontrollen med dyretransporter.”

Emnevalget forekommer relevant, og det rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver klar vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningens har fokus på. Det fremgår klart, at beretningen har baggrund i en politisk aftale om styrket kontrol med dyretransporter fra 2018.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar tidsmæssig afgrænsning mv. Undersøgelsen er relativt snævert afgrænset, da den vedrører et bestemt administrativt ressortområde. Det fremgår, at politiets indsats ikke er omfattet af undersøgelsen. Undersøgelsen har relativt bred tidsmæssig udstrækning nemlig perioden 2008-2018. Beretningen indeholder en klar begrundelse for, hvorfor der er fokus på lange transporter. Der er foretaget en række fravalg – i relation til blandt andet korte vejtransporter – som der er redegjort for.

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

Det fremgår af beretningen, at formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført en effektiv kontrol af lange grisettransporter i perioden 2008-2018, ved at undersøge, om:

- Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført de kontroltyper, som ministeriet skal, herunder om kontrollernes indhold, placering og antal har fulgt den udvikling, der har været i risikobilledet og i omfanget af eksporten af grise til udlandet på lange transporter.
- Miljø- og Fødevarerministeriet har benyttet sine sanktionsmuligheder på området.

Beretningen angiver, hvilke kriterier og hvilken målestok der er bærende for undersøgelsen. Det er i indledningen gjort i en kort form, men kriterierne er udfoldet i de indholdsmæssige analyser, som findes i beretningens afsnit 2.1. (transportforordning mv.) og 2.2. (kontrolforordning mv.).

Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt mundret og ”populær” forklaring af de anvendte kriterier og en revisionsfaglig

og mere teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som er velegnede til at anskueliggøre de anvendte kriterier.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til redegørelse for den valgte metode. Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen er gennemført *"på baggrund af skriftligt materiale, bl.a. Fødevarestyrelsens egne analyser og rapporter vedrørende kontrollen af dyretransporter, herunder svar på folketingsspørgsmål, analyser og notater til Miljø- og Fødevareministeriets departement og kommunikation med transportører mv. Vi har også indhentet udtræk fra den database, hvor Fødevarestyrelsen samler sine kontrolrapporter, og den database, hvor logbøgerne registreres."*

Beretningen indeholder samlet set en god redegørelse for den valgte metode. Det fremgår klart, hvilke former for dokumentation undersøgelsen primært baserer sig på. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og hvilket materiale der har været det bærende for analyser og konklusioner. Det kan dog muligvis diskuteres, om præsentationen i denne beretning (side 7) er blevet for summarisk. Man kan muligvis sidde tilbage med et indtryk af, at metoden ikke har rejst de store spørgsmål i denne undersøgelse.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alternative metoder.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen er opbygget således, at de vigtigste konklusioner tidligt præsenteres, og at læseren dermed således hurtigt får et indtryk af, hvad "facit" er. Beretningen er forsynet med delkonklusioner, og der er således en trinvis gennemgang af de forskellige delelementer.

Det fremgår af beretningen, at hovedkonklusionen er, at *"Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har sikret, at der er gennemført en effektiv kontrol af lange grisetransporter i perioden 2008-2018. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Konsekvensen af den mangelfulde kontrol har været en unødigt stor risiko for, at grisene er kommet til skade eller er blevet påført lidelser under transporten."*

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Den kritik, som denne beretning formidler, fremstår velfunderet. Kritikken er overvejende baseret på kvantitative vurderinger, og der er således valgt en formel tilgang til spørgsmålet om effektiv

kontrol i forhold til blandt andet antal gennemførte kontroller. Denne tilgang i konklusionerne har den fordel, at den er underbygget af taldata. Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set er der et sikkert grundlag for at vurdere beretningens faglige kvalitet som tilfredsstillende.

Beretningens emne fremstår velvalgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner mv. er klar og tydelig. Såvel den indledende redegørelse for de anvendte kriterier i analyserne som den indledende redegørelse for metode er ret kortfattet. Beretningen peger på forhold og udfordringer inden for det valgte emneområde, som må anses for væsentlige.

Da det altid er værd at overveje, om der kan findes et forbedringspotentiale, vil jeg afslutningsvis pege på et enkelt forhold, som i denne beretnings kontekst muligvis kan give anledning til overvejelse. Undersøgelsen er anlagt med et overvejende kvantitativt perspektiv, og undersøgelserne er udført med stor vægtning af rent kvantitative data. Det kan diskuteres, om beretningen herudover ville kunne styrkes med kvalitative og mere "situationistiske" vurderinger af de udførte kontroller af de pågældende dyretransporter. De beskrevne delkonklusioner forekommer overbevisende, men det kan dog eksempelvis anføres, at f.eks. spørgsmålet om myndighedens valg af den rette formelle sanktion over for en konkret overtrædelse – herunder indskærpelse, påbud, forbud, politianmeldelse og inddragelse autorisation – ikke i alle tilfælde udelukkende kan anskues ud fra en kvantitativ optælling af antallet af overtrædelser og baseret på en ren matematisk gentagelsesvirkning. Der vil formentlig i hvert fald i visse tilfælde kunne være et element af konkret vurdering og dermed et vist råderum for Fødevarestyrelsen, når den konkrete sanktion skal fastsættes. Dette ændrer ikke ved, at beretningens konklusioner er overbevisende, og at undersøgelsen giver svar på de spørgsmål, der stilles i undersøgelsen.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 15/2019

Outsourcede persondata

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Beretningen vedrører outsourcede persondata. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse. Rigsrevisionens beretning er på 43 sider, hvortil der kommer 2 bilag.

Evaluator: Michael Gøtze

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til fastlæggelse af beretningens emne og formål. Beretningens formål er angivet på følgende vis:

”Data om dig er under angreb. Personlige oplysninger om borgere er ifølge Center for Cybersikkerhed i høj kurs hos cyberkriminelle og har været det gennem flere år. Hvis borgeres data ender hos de forkerte, kan det fx medføre tab af omdømme, identitetstyveri eller afpresning, og hvis data går tabt, kan det betyde, at det offentlige ikke kan levere en ordentlig service til borgerne.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Reglerne om behandling af personoplysninger er forankret i databeskyttelsesforordningen (herefter GDPR), som EU vedtog i april 2016. GDPR har været gældende siden den 25. maj 2018 og afløste i Danmark persondataloven fra 2000, som implementerede EU's databeskyttelsesdirektiv i dansk lov. GDPR viderefører flere af reglerne om databeskyttelse fra persondataloven. [...] GDPR indførte dog også nye regler på området. Det gælder fx kravet om at udpege en databeskyttelsesrådgiver og muligheden for at give betydelige bøder, hvis reglerne ikke bliver overholdt. De nye regler og muligheden for bøder har ført til en øget opmærksomhed om håndteringen af persondata både i det private og i den offentlige forvaltning.”

Emnevalget forekommer klart relevant, og det rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver klar vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningens har fokus på.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar (bred) afgrænsning i forhold til de valgte myndigheder. Undersøgelsen vedrører myndigheder på tværs af staten. Der vurderes at være en interessant delmængde af den brede vifte af databeskyttelsesmæssige spørgsmål, som de nye regler i navnlig GDPR rejser, som behandles i beretningen, nemlig spørgsmålet om outsourcing. Beretningens emne skal efter min opfattelse nok placeres i gruppen af mere komplekse emner, men det lykkes på en god og ligefrem måde i beretningens indledning at forklare, hvor sigtet med beretningen er.

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

Det fremgår af beretningens indledning, at formålet med undersøgelsen er at vurdere, om myndighederne har ydet en tilfredsstillende indsats for at sikre, at outsourcete følsomme og fortrolige persondata om borgerne opbevares sikkert. Undersøgelsen inkluderer regionerne i form af Region Midtjylland som case.

I kapitel 2 undersøger Rigsrevisionen, om myndighederne har haft en tilfredsstillende styring af databehandlere, som opbevarer følsomme eller fortrolige persondata. Det undersøges dermed ikke, om myndighederne generelt set overholder reglerne i GDPR, eller om it-sikkerheden i praksis er tilstrækkelig hos databehandlerne.

I kapitel 3 undersøges det, om Justitsministeriet, herunder Datatilsynet, og Finansministeriet i tilstrækkelig grad har understøttet de øvrige myndigheders styring af databehandlere ved, om de 3 myndigheder rettidigt har vejledt de øvrige myndigheder i forbindelse med implementeringen af GDPR. Derudover undersøges det, om Datatilsynet har ført et risikobaseret tilsyn.

Beretningen gør sig meget umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier og den anvendte målestok. Det fremgår klart, at størstedelen af kriterierne tager udgangspunkt i de gældende regler, herunder GDPR og databeskyttelsesloven, som alle myndigheder er forpligtede til at overholde, uanset hvornår de har taget deres it-systemer i brug, eller hvornår systemerne er outsourcet. Disse kriterier suppleres af kriterier, som baserer sig på Datatilsynets vejledninger og Rigsrevisionens opfattelse af, hvad en hensigtsmæssig styring af databehandlere indebærer. De enkelte kriterier er beskrevet i beretningens indholdsmæssige analyser.

Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt "populær" forklaring af de anvendte kriterier og en mere databeskyttelsesretlig og rent faglig beskrivelse. Der gives undervejs en del eksempler på, hvad der falder inden for f.eks. kategorien af "følsomme" og "fortrolige personoplysninger". Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som bruges til at anskueliggøre de anvendte kriterier.

Det understreges i præsentationen af de anvendte revisionskriterier, at der er fokus på spørgsmålet om tilfredsstillende styring på forskellig vis – og ikke på spørgsmålet om, hvorvidt reglerne rent juridisk er overholdt. Der er en klar angivelse af dette vigtige forbehold.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til redegørelse for den valgte metode. Det fremgår af beretningen, at undersøgelsens kapitel 2 er baseret på en gennemgang af dokumentation for 148 it-systemer på tværs af staten og for Region Midtjylland, hvor myndighederne har outsourcet opbevaringen af følsomme eller fortrolige personoplysninger til en databehandler. De udvalgte systemer er valgt fra en bruttoliste på ca. 950 systemer ud fra en risikobetragtning på baggrund af oplysninger fra myndighederne om systemerne. Undersøgelsens resultater kan derfor ikke generaliseres til alle outsourcete it-systemer i staten og regionerne, som opbevarer følsomme eller fortrolige personoplysninger. De udvalgte systemer omfatter imidlertid en væsentlig andel af populationen. Der fokuseres på systemer med følsomme og/eller fortrolige personoplysninger, idet en kompromittering af disse typer data kan have de største konsekvenser for borgerne. For alle systemerne er der gennemgået dokumentation for risikovurderinger, databehandleraftaler og tilsynsaktiviteter.

Undersøgelsens kapitel 3 (understøttelse af myndighedernes styring af databehandlere) bygger på:

- gennemgang af skriftligt materiale fra Finansministeriet, Justitsministeriet og Datatilsynet, herunder vejledninger, mødereferater, notater og strategipapirer
- data om Datatilsynets tilsynsaktivitet
- redegørelser fra Finansministeriet, Justitsministeriet og Datatilsynet
- en spørgeskemaundersøgelse, som omfatter alle statslige myndigheder, der har outsourcet opbevaringen af følsomme eller fortrolige persondata, og Region Midtjylland.

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode. Det fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation. Hertil kommer møder med de berørte myndigheder og med udvalgte eksterne eksperter (med juridisk sagkundskab) og brug af en nærmere beskrevet bruttoliste-tilgang. Det giver beretningen faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og hvilket materiale der har været det bærende for analyser og konklusioner.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alternative metoder.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen er opbygget således, at de vigtigste konklusioner tidligt præsenteres, og at læseren dermed således hurtigt får et indtryk af, hvad "facit" er. Beretningen er forsynet med delkonklusioner, og der er således en trinvis gennemgang af de forskellige delelemner.

Det fremgår af beretningen, at hovedkonklusionen er, at Rigsrevisionen finder, at myndighederne samlet set har *"ydet en utilfredsstillende indsats for at sikre, at outsourcete følsomme og fortrolige persondata om borgerne opbevares sikkert. Konsekvensen er en øget risiko for, at borgernes følsomme og fortrolige data kompromitteres."*

Beretningen gør sig umage med at forklare og formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Den kritik, som denne beretning formidler, fremstår velfunderet. Dele af kritikken falder i den alvorlige ende af kritikgraden "middel kritik", jf. Rigsrevisionens brug af udtryk som "meget utilfredsstillende", mens andre dele falder inden for kritikgraden "skarp kritik", jf. Rigsrevisionens brug af udtryk som "kritisabelt". Disse dele af kritikken fremstår som godt forklaret i beretningen, hvad der også må forventes. Der peges også på forhold, som vurderes som positive, og beretningen er således ikke udelukkende bygget op som en "mangelliste". Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set er der et sikkert grundlag for at vurdere beretningens faglige kvalitet som tilfredsstillende.

Beretningens emne fremstår klart valgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er veludfoldet. Beretningen peger på forhold og udfordringer inden for det valgte emneområde, som må anses for væsentlige. Det vurderes at have styrket beretningen, at der trækkes på uvildige eksperter inden for det databeskyttelsesretlige område. Beretningen indeholder en god indføring i det valgte – komplekse og udfordrende – emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 16/2019

Statens brug af arbejdsklausuler

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Beretningen vedrører statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler og tiltag for at undgå statsansattes besvigelser (svig). Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen. Beretningen er på 35 sider, hvortil der kommer 2 bilag.

Evaluator: Michael Gøtze

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til fastlæggelse af beretningens emne og formål. Beretningens formål er angivet på følgende vis:

”Denne beretning handler om statens brug af arbejdsklausuler og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, når staten indgår kontrakter med private leverandører.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om staten har en tilfredsstillende brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, når staten indgår kontrakter med private leverandører. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- *Bruger ministerierne arbejdsklausuler i deres kontrakter, og fører ministerierne den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne?*
- *Bruger Økonomistyrelsen arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler, og sikrer styrelsen, at der føres den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne?”*

Emnevalget forekommer klart relevant, og det rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver klar vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning, idet undersøgelsen omfatter hele staten. Der ses ikke at være en klar tidsmæssig afgrænsning i selve indledningen, men den udfoldes

senere. Beretningen bygger på en række faktuelle oplysninger, som er angivet i indledningen – herunder om den beløbsmæssige størrelse af offentlige indkøb og om vækst i brug af udenlandsk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked – som er med til at gøre beretningen aktuel og relevant.

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

Det fremgår af beretningens indledning, at formålet med undersøgelsen er at vurdere, *"om staten har en tilfredsstillende brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler."*

Revisionskriterierne er baseret på cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, og Rigsrevisionen har de steder, hvor cirkulæret ikke fastlægger, hvordan forvaltningen skal varetages, anvendt vejledningen til cirkulæret og Rigsrevisionens egne kriterier.

Beretningen gør sig meget umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier. Det fremgår klart, at den centrale del af de valgte kriterier har sit grundlag i de formelle regler på området, dvs. cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter suppleret af vejledningen til cirkulæret. I forhold til de dele af målestokken, som kan indeholde et vurderingsmæssigt element, jf. kravene om "tilfredsstillende brug af arbejdsklausuler" og "tilfredsstillende kontrol med arbejdsklausuler", indeholder beretningen en indkredsning og konkretisering af, hvad der ligger i disse kriterier. Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt mundret og "populær" forklaring af de anvendte kriterier og en revisionsfaglig og mere teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som er velegnede til at anskueliggøre de anvendte kriterier.

Herudover kan det fremhæves, at Rigsrevisionen anvender "egne kriterier" som et supplement til de kriterier, der fremgår af de formelle regler. Denne mere "autonome" del af den anvendte målestok er klart angivet i beskrivelsen af de valgte revisionskriterier. Selv om denne del af revisionskriterierne muligvis kan mødes med modforestillinger fra de berørte myndigheder, navnlig hvis de modtager kritik på dette grundlag, er Rigsrevisionens "egne kriterier" netop klart trukket frem i beretningens indledning, og der foretages en klar varedeklaration på dette punkt.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til redegørelse for den valgte metode. Det fremgår af beretningen, at undersøgelsens *"resultater og konklusioner baserer sig på en kortlægning af alle departementers og styrelsers brug af og kontrol med arbejdsklausuler."*

Det er for alle departementer og styrelser undersøgt, om de skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, har nedskrevne risikovurderinger eller tilsvarende, og om de har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktioneret ved eventuelle brud på arbejdsklausuler. Derudover er der foretaget en uddybende analyse af 6 udvalgte styrelses brug af og kontrol med arbejdsklausuler. For de 6 styrelser er det også undersøgt, om arbejdsklausulen i deres standardkontrakter og i udvalgte kontrakter opfylder alle kravene i cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Desuden er det undersøgt, om de 6 styrelser har overvejet risikoen for brud på arbejdsklausuler på deres område, og om styrelserne har retningslinjer for kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler for hele styrelsens område og/eller inden for bestemte brancher/kontrakter.

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode. Metod delen er veludfoldet. Der fremgår klart, hvilket materiale undersøgelsen sker på grundlag af. Der er en redegørelse for baggrunden for valget af de uddybende "cases", som undersøgelsen er bygget op omkring. Rigsrevisionen redegør for de forhåndsantagelser i form af erfaringsmæssige udgangspunkter, som er lagt til grund for udvælgelsen af relevant materiale. Der er selvsagt foretaget fravalg af materiale, hvad der forekommer velbegrundet i denne beretnings kontekst, med henblik på at få en nogenlunde fokuseret undersøgelse og for at undgå, at det drukner i data. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og hvilket materiale der har været det bærende for analyser og konklusioner.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode ikke på mulige alternative metoder.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen er opbygget således, at de vigtigste konklusioner tidligt præsenteres, og at læseren dermed således hurtigt får et indtryk af, hvad "facit" er. Beretningen er forsynet med delkonklusioner, og der er således en trinvis gennemgang af de forskellige delelemner.

Beretningens hovedkonklusion er, at staten ikke har *"en tilfredsstillende brug af og kontrol med arbejdsklausuler, når ministerierne indgår kontrakter med private leverandører. Konsekvensen er, at der kan forekomme dårlige løn- og arbejdsvilkår samt ulige konkurrence for ydelser, som staten betaler for."*

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Den kritik, som beretningen formidler, virker afbalanceret og velfunderet. Da undersøgelsen er tværgående og omfatter hele staten, er de kritiske dele af konklusionerne i ret vidt omfang indbygget i

en samlet – ”horisontal” – optælling. Beretningen peger primært på problemer og mangler, men har også blik for gode indsatser. Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set er der et sikkert grundlag for at vurdere beretningens faglige kvalitet som tilfredsstillende.

Beretningens emne fremstår klart valgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og veludfoldet. Beretningen peger på forhold og udfordringer inden for det valgte emneområde, som må anses for væsentlige. Beretningen er bredt anlagt og inddrager – trods visse fravalg – et betydeligt materiale, og det omfattende materiale må antages at give hovedkonklusioner et sikkert grundlag.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 7/2020 Statens tiltag for at undgå statsansattes besvigelser

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Beretningen vedrører statens tiltag for at undgå statsansattes besvigelser (svig). Beretningen udspringer af en statsrevisoranmodning. Rigsrevisionens beretning er på 74 sider, hvortil der kommer 7 bilag.

Evaluator: Michael
Gøtze

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til fastlæggelse af beretningens emne og formål. Beretningen undersøger ministeriernes indsats for at undgå, at statsansatte begår svig. Det fremgår blandt andet, at ansatte i staten fx kan *"begå svig ved at misbruge statens midler til at foretage private indkøb eller udbetale penge til egen konto. I de seneste år har der været flere sager, hvor statsansatte har begået eller medvirket til svig. Der har fx været sager om ansattes svindel i forbindelse med indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, svindel med tilskudsmidler på socialområdet og svindel med refusion af udbytteskat."*

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Beretningen har til formål at vurdere, om der i ministerierne er tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller til at begrænse risikoen for ansattes besvigelser. Følgende spørgsmål besvares i beretningen:

- Havde ministerierne i 2019 en tilfredsstillende styringsramme i forhold til at forebygge risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende tilskud, indkøb og løn?
- Havde ministerierne i 2019 en tilfredsstillende systemunderstøttelse af funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer?
- Havde ministerierne i 2019 i praksis tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og løn?
- Havde ministerierne i 2019 tilfredsstillende it-understøttede kontroller i de anvendte tilskudssystemer?

Emnevalget forekommer klart relevant, og det rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide,

hvad beretningen har fokus på. Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar tidsmæssig afgrænsning mv. Beretningens emne vedrører efter min opfattelse et fænomen (svig), som mange borgere umiddelbart kan forholde sig til. Der er en god motivering i beretningen for at tage emnet op, men motiveringen kan også siges at være givet på forhånd.

Beretningen peger indledningsvist på konkrete "sager", som har været omtalt i pressen, og som i en vis forstand præsenteres som alment kendt stof. Det udgangspunkt er uden tvivl rigtigt. Det kan for god ordens skyld eventuelt overvejes at være endnu mere præcis, når disse "sager" omtales i teksten. Beretningens omtale af sagen med svindel med tilskudsmidler på socialområdet er uden tvivl en henvisning til "Britta-sagen", hvor den nu afgjorte straffesag mod hovedpersonen udgør en central del. Sagen omtales nogle steder mere konkret som "Svigsagen i Socialstyrelsen i 2018".

Det fremgår klart, at svig i beretningen skal forstås i en ret bred forstand (se definition på side 1, højre margen), og at beretningen således ikke går ind i svig i juridisk forstand, dvs. i ansættelsesretlig og/eller strafferetlig forstand. Selv om det således er klart, at beretningens forståelse af "svig" følger den internationale revisionsstandard, og at denne forståelse er en anden end en juridiske, kan det måske i lyset af emnets alvor alligevel overvejes at betone endnu klarere i afgrænsningen, at beretningen ikke går ind i juridiske vurderinger.

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

Det fremgår af beretningens indledning, at formålet med undersøgelsen er at vurdere, om der i ministerierne er *"tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller til at begrænse risikoen for ansattes besvigelser. [...] Kriterierne for undersøgelsen udspringer primært af regnskabsbekendtgørelsen, hvor de centrale krav og principper for interne kontroller fremgår. Disse omfatter kontroller og kontrolfunktioner, som er særligt relevante for at imødegå besvigelserisici i forbindelse med forvaltning af bl.a. tilskud, indkøb og løn, herunder funktionsadskillelse, styring af brugerrettigheder/adgangskontrol og dokumentation samt tilsyn og it-understøttelse."*

Beretningen gør sig meget umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier og den anvendte målestok. Det fremgår, at de valgte revisionskriterier har deres grundlag i de formelle regler på området i form af regnskabsbekendtgørelsen. Centrale kriterier som f.eks. "tilfredsstillende styringsramme" og "tilfredsstillende systemunderstøttelse" kan umiddelbart lyde som kriterier, der i et vist omfang er vurderingsmæssige og skønsmæssige. Dette kan give behov for at indkredse og konkretisere, hvilke elementer der indgår i vurderingen, og beretningen indeholder efter min vurdering en sådan indkredsning og konkretisering. Overordnet set har beretningen fundet en

god balance mellem en relativt mundret og "populær" forklaring af de anvendte kriterier og en revisionsfaglig og mere teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som er velegnede til at anskueliggøre de anvendte kriterier.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i bilag bidrag til redegørelse for den valgte metode. Det fremgår af beretningen, at *"undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, cases, stikprøver af bilag, en selvangivelse og en spørgeskemaundersøgelse samt forskellige analyser af registerdata fra de fællesstatslige it-systemer og analyser af betalingskorttransaktioner og transaktioner med Forsvarsministeriets tankkort i 2019."*

Beretningen indeholder en særdeles grundig redegørelse for den valgte metode. Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og hvilket materiale der har været det bærende for analyser og konklusioner. Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et kort og præsentierende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i et bilag (bilag 2).

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode ikke på mulige alternative metoder.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen er opbygget således, at de vigtigste konklusioner tidligt præsenteres, og at læseren dermed således hurtigt får et indtryk af, hvad "facit" er. Beretningen er forsynet med delkonklusioner, og der er således en trinvis gennemgang af de forskellige delelemner.

Hovedkonklusion er i beretningen angivet til, at *"Rigsrevisionen vurderer, at ministeriernes forretningsgange og interne kontroller i 2019 samlet set ikke var tilfredsstillende i forhold til at begrænse risikoen for, at statsansatte kunne begå besvigelser. Rigsrevisionen har ikke fundet konkrete tilfælde af svig vedrørende tilskud, indkøb og løn, men har konstateret en række svage kontroller, som betyder, at det for statsansatte ville have været muligt at begå svig uden at blive opdaget. Konsekvensen heraf er, at der i 2019 – og i princippet flere år bagud – kan have fundet uretmæssige udbetalinger sted i forbindelse med statsansattes forvaltning af tilskud, indkøb og løn."*

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Den kritik, som beretningen formidler, virker afbalanceret og velfunderet. Beretningen peger på problemer og mangler, men har også blik for, at der arbejdes i de valgte ministerier på at styrke og forbedre indsatsen med at forebygge og undgå besvigelser. Beretningen er således ikke udelukkende bygget op som en "mangelliste". Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set er der et sikkert grundlag for at vurdere beretningens faglige kvalitet som tilfredsstillende.

Beretningens emne fremstår klart valgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar, tydelig og veludfoldet. Beretningen peger på forhold og udfordringer inden for det valgte emneområde, som må anses for væsentlige. Beretningen indeholder en god indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området.

I forhold til ordet "besvigelser" vil nogle nok mene, at det er de færreste, der i dag har dette ord som en del af deres aktive ordforråd.

Da det altid er værd at overveje, om der kan findes et forbedringspotentiale, vil jeg afslutningsvist pege på forhold, som i denne beretnings kontekst muligvis kan give anledning til overvejelse.

Der er et antal steder i beretningen anvendt forskellige udtryk, der peger i retning, at der kan være en "bagatelgrænse" eller "en nedre grænse" for, hvad der kan give anledning til overvejelser om svig. I teksten henvises der til f.eks. beløbsmæssigt "uvæsentlige" besvigelser og til "større og mindre beløb". Dette angiver en vigtig skelnen. Den ses ikke at være konkretiseret nærmere, men er overladt til enkelte myndigheder at forholde sig til, hvis der er grund til det. Selv om det er oplagt, at meget beror på konkret vurdering, kunne det muligvis gøre beretningen endnu mere operationel og to-the-point, hvis det blev indkredset eller eksemplificeret, hvad der i forskellige sammenhænge kan anses for at udgøre bagatelagtige beløb. En abstrakt angivelse af "bagatelgrænse" og af målestokken for svig og besvigelser har dog også fordele, da det kan være svært at angive i kroner og øre, hvor på skalaen de "små sager" befinder sig. Hertil kommer, at også svig med små beløb vil kunne være kritisable og kunne indebære et tillidsbrud.

Beretningen indeholder en række generelle og illustrative beskrivelser af den it-understøttelse, som præger området, herunder standardmæssig opsætning

af fællesstatslige it-systemer som IndFak, RejsUd og SLS. Beretningen anlægger en deskriptiv tilgang af, hvad der forekommer rigtigt, men det kan måske overvejes, om emnet indbyder til refleksion i generel form over, om den digitale understøttelse i sig selv giver anledning til større/mindre/uændret risiko for statsansattes svig og besvigelser. Det kan være svært at besvare dette spørgsmål på tværs af alle områder, men den digitale udvikling er dog af relevans for det emne, som beretningen omhandler.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2020

De beretninger, som er evalueret ovenfor, giver klart indtryk af, at Rigsrevisionen besidder stor faglig kompetence, og at Rigsrevisionen fagligt kan håndtere en bred palet af undersøgelsestemaer. Beretningerne udgør solide kilder til viden om de valgte stofområder også for andre end de involverede myndigheder.

Januar 2021

Evaluator: Michael Gøtze

Rigsrevisionen træder klart frem i beretningerne, hvad jeg ser som en styrke. Den hyppige brug af stedordet "vi" gør, at det er klart, hvem der undersøger, og hvem der vurderer.

Rent formidlingsmæssigt ligger beretningerne i mine øjne på et højt niveau. Det er prioriteret i beretningerne, at der er en tidlig præsentation og "afsløring" af hovedkonklusioner og "facit". Analyserne er understøttet med pædagogiske virkemidler i form af tekstbokse, korte forklaringer af nøglebegreber i margen, grafiske illustrationer, ordlister mv. Der er udført et stort arbejde i at gøre alle de valgte stofområder til at forstå. Beretningerne er udformet på en måde, der gør dem egnede som læringsværktøjer for myndigheder og andre interessenter. Der er nemt at henvise til beretningerne, som er forsynet med mange tydelige referencepunkter.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Indholdsmæssigt kan en tværgående overvejelse være – set ud fra et fagjuridisk perspektiv – om dele af visse beretninger kan styrkes yderligere ved også at indarbejde et endnu skarpere blik for de juridiske problemstillinger. Dette gælder f.eks. beretningen om kontrol med dyretransporter. Det kvantitative undersøgelsesperspektiv kan i visse tilfælde muligvis styrkes ved indarbejdelse af mere kvalitative delanalyser. I beretningen om outsourcete persondata trækkes der til dels på ekstern juridisk ekspertise inden for databeskyttelsesretten, hvad der forekommer velbegrunderet.

Kritiksproget kan selvsagt altid give anledning til overvejelse. Det er typisk de beretninger, som indeholder den skarpeste kritik, som må forventes at blive eksponeret mest, og som derfor også må forventes at skulle stå for det største "tryk". Beretningen om outsourcete persondata indeholder en relativt

skarp kritik, og beretningen fremstår i mine øjne også som meget veldokumenteret. De fire beretninger, som er evalueret ovenfor, har alle et kritisk fokus. De indeholder også "kvitteringer" for myndigheders indsatser med at skabe god praksis og opmærksomhed på regelefterlevelse.

Rigsrevisionen arbejder med høje faglige revisionsstandarder, og det er et naturligt fagligt udgangspunkt. Der er ikke i de skrevne beretninger, som er evalueret ovenfor, indarbejdet eksplicite overvejelser om "formildende omstændigheder" i form af f.eks. begrænsede ressourcer eller manglende fagkompetencer hos visse af de myndigheder, som undersøges. Dette kan formentlig i visse tilfælde være dele af forklaringen på en mangelfuld regelefterlevelse og mangelfuld praksis. Det kan anføres, at dette ikke undskylder regelovertrædelser, og at dette ikke fritager for ansvar, men det kan muligvis alligevel være af en vis relevans i en helhedsvurdering.

Beretningerne har fokus på systemet, ikke enkeltpersoner. Dette følger af ordningen. Rigsrevisionen har de "systemiske" briller på, og beretningerne holder sig fra at pege på bestemte ansatte og/eller bestemte medarbejdergrupper, hvis beretningen indeholder kritiske bemærkninger. I visse beretninger peger Rigsrevisionen på det ledelsesmæssige niveau som det mest relevante for beretningens budskaber. En konsekvens af blandt andet dette kan dog muligvis være, at visse beretninger kan fremstå lidt "ansigtsløse". I f.eks. beretningen om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser er dette makro-perspektiv efter min opfattelse ret udpræget. Muligvis vil denne beretning kunne styrkes yderligere, hvis selve narrativet blev skærpet lidt mere – uden at pege fingre. Arbejdet med at undgå eller begrænse risiko for statsansattes svig er vigtigt, fordi det overordnet handler om tillid. Tillid internt i myndighederne til, at betroede medarbejdere ikke begår svig, og tillid i befolkningen til offentlige myndigheders arbejde generelt. Styrkelse af narrativet er en balancegang, som kan være vanskelig, og de valgte undersøgelsestemaer er forskellige. Der kan alligevel måske være grund til at overveje potentialer her, hvis temaet ellers indbyder til det.