



EKSTERN EVALUERING AF RIGSREVISIONENS BERETNINGER

Karsten Revsbech

6. januar 2020

Skriftlig evaluering af beretninger fra 2019

Rigsrevisionen har ved skrivelse af 18. november 2019 anmodet mig om som medlem af Rigsrevisionens eksterne evalueringspanel at evaluere fem beretninger afgivet i 2019.

Min **faglige baggrund** er ikke revision, men forvaltningsret. Dette vil i nogen grad præge det følgende.

De fem beretninger fra Rigsrevisionen, som jeg skal evaluere, er:

- 10/2018. Beretning om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet.
- 23/2018. Beretning om tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond.
- 1/2019. Beretning om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde.
- 7/2019. Beretning om sikring af grundvandet mod pesticider.
- 8/2019. Beretning om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Denne gang har jeg ikke som grundlag for evalueringen modtaget designnotater (beretningsoplæg) eller såkaldte revisionstræer (systematiske oversigter over mål og revisionskriterier) i tilknytning til beretningerne. Derimod har jeg modtaget "Standard for offentlig revision nr. 3 for Større undersøgelser" kaldet SOR 3.

Der er stillet fem spørgsmål som udgangspunkt for evalueringen af hver beretning:

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?
2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap. 1 og metodisk tilgang i bilaget)?
4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?
5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Ud over at forholde mig til de ovennævnte spørgsmål vil jeg uden for rammerne af disse (men med udgangspunkt i den enkelte beretning) frem sætte nogle generelle bemærkninger om Rigsrevisionens arbejde. Disse generelle bemærkninger vil i visse tilfælde fremgå af de afsnit under behandlingen af de enkelte beretninger, hvor det er relevant. Endvidere indgår sådanne bemærkninger i denne evaluerings skrivelser afsluttende afsnit.

6. januar 2020

15. kontor
J.nr.: 19/01135

10/2018. Beretning om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet.

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

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

Det fremgår af beretningens kap. 1, at den drejer sig om universiteternes forskningsbaserede myndighedsbetjening med fokus på Danmarks Tekniske Universitets (herefter DTU) myndighedsbetjening af Miljø- og Fødevareministeriet på veterinærområdet og om forløbet, der førte til, at Miljø- og Fødevareministeriet besluttede at flytte opgaven fra DTU til Københavns Universitet (herefter KU) og Statens Serum Institut (herefter SSI). KU og SSI har indgået et samarbejde om at løse opgaven fra 2020. Undersøgelsen er igangsat i juni 2018 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.¹

¹ Beretningens s. 2.

Universiteterne har siden 2007 med udgangspunkt i universitsloven ydet forskningsbaseret myndighedsbetjening til ministerier. Forskningsbaseret myndighedsbetjening omfatter forskning, rådgivning, overvågning og beredskab inden for bestemte fagområder såsom veterinærforhold, planteproduktion, rumforskning og militære studier. Samarbejdet mellem universiteter og fagministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening skal ifølge universitsloven baseres på aftaler. Uddannelses- og Forskningsministeriet er sektormyndighed.

Universiteterne varetager i samarbejdet rollen som leverandører, mens de relevante fagministerier har rollen som rekvirenter. På veterinærområdet indebærer dette, at Miljø- og Fødevareministeriet for en årlig betaling (herefter aftalebevillingen) bestiller en række leverancer fra DTU Veterinærinstituttet. Disse består f.eks. af analyser af mistankeprøver, rådgivning vedrørende kontrol og sygdomsbekæmpelse.

Miljø- og Fødevareministeriet konkurrenceudsatte den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet i 2017, hvilket førte til beslutningen om at flytte opgaven fra DTU til KU og SSI. I forbindelse med konkurrenceudsættelsen aflyste DTU et byggeri af veterinære laboratorie- og staldfaciliteter. SSI har indledt byggeriet af et nyt veterinært laboratorium.

Undersøgelsen er igangsat efter anmodning fra Statsrevisorerne om at 1) vurdere begrundelsen for at flytte laboratoriet fra DTU til KU og de økonomiske konsekvenser heraf og 2) undersøge sagsforløbet omkring etableringen af et veterinært laboratoriebyggeri på DTU/ SSI.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvad Uddannelses- og Forskningsministeriet som sektormyndighed har gjort for at sikre klare overordnede økonomiske rammer for universiteternes varetagelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening, og hvad Miljø- og Fødevareministeriet som rekvirent af forskningsbaseret myndighedsbetjening på veterinærområdet har gjort for at sikre, at ministeriets aftaler med DTU indeholder klare økonomiske og faglige rammer for myndighedsbetjeningen på dette område. Rigsrevisionen vurderer desuden, hvad

DTU har gjort for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med universitetets planlægning af nye veterinære laboratorie- og staldfaciliteter. Endvidere vurderer Rigsrevisionen, om Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse, og hvad de økonomiske konsekvenser heraf er.

Der besvares følgende spørgsmål i beretningen:

-Har Uddannelses- og Forskningsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet hver især bidraget tilfredsstillende til at tilvejebringe klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet?

-Har DTU sikret klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med planlægningen af de nye laboratorie- og staldfaciliteter?

-Har Miljø- og Fødevareministeriet gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse?

Emne og formål er klart motiveret ved det ovenfor anførte (som bygger på beretningens afsnit 1.1).

Det skal i den forbindelse fremhæves, at oplysningerne om emne og formål i denne beretning udmærker sig særligt ved at være forklarende på en sådan måde, at også læsere, der ikke kender området på forhånd kan forstå, hvad emnet og undersøgelsen drejer sig om. Læseren "tages i hånden" på en naturlig måde og gives en forklaring om forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder hvordan denne foregår.

Eneste ulempe ved den forklarende stil, som jeg finder meget positiv, er, at angivelsen af emne og formål i kap. 1 kan blive lidt lang.

Vedrørende oplysning om formål er det lidt forvirrende, at dette er beskrevet på én måde i afsnit 1.1 (s. 2, pkt. 6) og på en anden måde i

afsnit 1.3 (s. 7, pkt. 13). Der er dog ikke egentlige forskelle på formålsangivelsen de to steder, men læseren af beretningen skal se godt efter for at konstatere dette.

Afgrænsningen af undersøgelsen, der findes på beretningens s. 8 f, er tilstrækkelig klar.

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

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.² Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Det er min vurdering, at det er tydeligt, hvorfor de anvendte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

Det fremgår, at undersøgelsens operationelle kriterier er baseret på de rammer, begge parter har forpligtet sig til at følge, og som fremgår af Notat om aftaler mellem ministeriet og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening med tre bilagsnotater, rammeaftalerne mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening og ydelsesaftalerne mellem Fødevarestyrelsen og DTU Veterinærinstituttet for veterinærområdet. Herudover er kriterierne baseret på bevillingsforudsætningen om, at der skal tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af enhver bevilling.

I beretningens kap. 2 undersøges rammerne for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Rigsrevisionen undersøger her, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har sikret klare overordnede økonomiske rammer for universiteternes varetagelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening. Det undersøges også, om Miljø- og Fødevareministeriet har bidraget tilfredsstillende til

² Beretningens s. 7f.

at tilvejebringe klare rammer for den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet. Rigsrevisionen fokuserer på, om ministeriets aftaler med DTU indeholder en klar angivelse af aftalebevillingens størrelse, klare principper for anvendelsen og afrapporteringen af aftalebevillingen og en klar beskrivelse af opgaveydelsen, herunder særligt kravene til forskningsfaciliteter.

Herudover undersøges sagsforløbet vedrørende økonomisk genopretning og samlokalisering af veterinærområdet på DTU. Der fokuseres særligt på, hvad DTU har gjort for at sikre klare aftaler om de økonomiske rammer for opgaveløsningen, herunder i forbindelse med universitetets planlægning af nye laboratorie- og staldfaciliteter.

I beretningens kap. 3 undersøges, om Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført en tilfredsstillende konkurrenceudsættelse, og Rigsrevisionen opgør de (foreløbige) samlede økonomiske konsekvenser af at flytte opgaven. Rigsrevisionen undersøger endvidere, om kravene til forskningsfaciliteterne var klare i konkurrenceudsættelsen, om Fødevarestyrelsen har fulgt relevante retningslinjer og regler, og om styrelsen herunder har sikret, at tilbudsgiverne var ligestillede, og at tildeingen var baseret på de oplyste kriterier og metoder.

Uanset at ovenstående er relativt bredt formuleret, er det tydeligt, hvad revisionskriterierne indeholder, og hvorfor de er egnede til at belyse formålet (der opridses lige før omtalen af revisionskriterierne).

Det er naturligvis oplagt for Rigsrevisionen at lade kriterierne tage udgangspunkt i bevillingsforudsætningen om, at der skal tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af enhver bevilling. Tilsvarende er det nærliggende at undersøge, om relevante regler og retningslinjer for konkurrenceudsættelse er fulgt.

Særlig interessant er det, at revisionskriterierne også baseres på et notat om aftaler om myndighedsbetjening. Det er en relevant mulighed at revidere med henblik på, om offentlige enheder overholder egne krav og aftaler (forudsat at disse er lovlige og saglige) – blot

Rigsrevisionen (som det er tilfældet her) er tydelig med hensyn til oplysning om, at det er en revision med denne vinkel, man foretager.

Det er min vurdering, at der er givet en omhyggelig redegørelse for og forklaring på de valgte revisionskriterier.

3. Er det tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3³ , men er uddybet noget i bilag 2.

Det fremgår, at undersøgelsen er baseret på en gennemgang af den lovgivning og de retningslinjer, der gælder for den forskningsbaserede myndighedsbetjening, og på en analyse af samarbejdet mellem rekvirent og leverandør med hensyn til den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet på DTU.

Analysen er baseret på en gennemgang af bl.a. aftaler, konkurrence-materiale, korrespondance mellem parterne og mødemateriale. Dokumentgennemgangen er suppleret med skriftlige redegørelser og information fra revisionsmøder med repræsentanter for de relevante ministerier og leverandører af forskningsbaseret myndighedsbetjening.⁴

I bilag 2 er det uddybet, hvilke dokumenter, der er gennemgået, og hvem der er afholdt møder med.⁵

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende

³ Beretningens s. 7 f.

⁴ Beretningens s. 8.

⁵ Beretningens s. 36 f.

revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).⁶

Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet. I et begrænset omfang er der dog givet forklaringer.

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet, er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Tværtimod forekommer den beskrevne metode overbevisende og nærliggende i forhold til formålet.

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

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

Undersøgelsen er ikke af en art, hvor der er plads til mange tabeller, figurer mv., og kan i nogen grad minde om en retligt orienteret undersøgelse, hvor det vurderes, om krav i forskellige regler og aftaler mv. er overholdt. Undersøgelsen fremstår i det lys som ganske vellykket og konklusionerne er balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en sikkert gennemført undersøgelse med tydelige problemstillinger og en klar angivelse af resultater og med en god faglighed.

⁶ Beretningens s. 37.

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

23/2018. Beretning om tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond.

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

Beretningen drejer sig om tilskudsforvaltningen i Statens Kunstfond (herefter Kunstfonden). Kulturministeriet har ressortansvaret for Kunstfonden. Slots- og Kulturstyrelsen er sekretariat for Kunstfonden og har ansvaret for forvaltningen af fondens tilskud.

Kunsthøjrådets formål er at fremme kunsten i Danmark og dansk kunst i udlandet. Kunstfonden er en særlig forvaltningsenhed, som forvalter tilskudsmidler i form af kunststøtte. Fonden er oprettet under hensyntagen til armslængdeprincippet. Det indebærer, at fonden er underlagt Kulturministeriets myndighed, hvad angår lovligheden af fondens beslutninger. Ministeriet har dog ikke kompetence til at ændre fondens prioriteringer, når disse sker inden for lovgivningens rammer. Fonden har 12 kunstfaglige udvalg, der tilsammen uddeler mere end 500 mio. kr. om året til en lang række kunstneriske formål.⁷

Undersøgelsen er igangsat i december 2018 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, der begrundede deres anmodning med, at Rigsrevisionen i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2013 og 2014 har vurderet, at forvaltningen af statslige tilskud burde forbedres, herunder forvaltningen i Slots- og Kulturstyrelsen.

Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse er at vurdere, om Kulturministeriet har tilrettelagt tilskudsforvaltningen i Kunstfonden, så det

⁷ Beretningens s. 1

understøttes, at tilskudsmodtagerne når de fastsatte mål i overensstemmelse med reglerne og principperne for effektiv tilskudsforvaltning.

Rigsrevisionen besvarer på den baggrund følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud?

- Har Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud?⁸

Emne og formål er klart motiveret ved det ovenfor anførte om, at Statsrevisorerne har anmodet om undersøgelsen samt ved det forhold, at Rigsrevisionen i to nyere beretninger om revisionen af statsregnskabet har vurderet, at forvaltningen af statslige tilskud burde forbedres, herunder forvaltningen i Slots- og Kulturstyrelsen. Dette er et oplagt og klart grundlag for igangsætning af en undersøgelse. Dette grundlag er anført tydeligt på beretningens s. 1.

Afgrænsningen er også tilstrækkelig klar, idet det på beretningens s. 8 er anført, hvilken periode undersøgelsen angår, og hvad man undersøger og ikke undersøger.⁹ Dog har jeg den bemærkning, at de i forbindelse med afgrænsningen måske kunne være markeret lidt tydeligere, at undersøgelsen – ganske interessant - i relativt høj grad tager sigte på overholdelse af retsregler. Når man i beretningens titel ser ordet "tilskudsforvaltningen" forestiller man sig formentlig umiddelbart en mere regnskabsteknisk orienteret undersøgelse.

⁸ Beretningens s. 1

⁹ Beretningens s. 8.

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

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.¹⁰ Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Det er min vurdering, at det er tydeligt, hvorfor de anvendte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

Det fremgår, at undersøgelsens revisionskriterier tager udgangspunkt i Moderniseringsstyrelsens Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning, som senest er opdateret i 2016. Vejledningen samler og systematiserer de væsentligste regler og krav til forvaltning af tilskud med fokus på forretningsgange og processer. Rigsrevisionen vurderer, at vejledningen indeholder gældende regler og afspejler god praksis for tilskudsforvaltning i staten.

Vejledningen definerer god praksis for tilskudsforvaltning ved, at tilskudsyder påtager sig ansvaret for at sikre, at forvaltningen tilrettelægges hensigtsmæssigt i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler og principper med henblik på at sikre, at tilskud tildeles lovligt og bruges efter hensigten.

Undersøgelsen er delt i to kapitler. I kap. 2 undersøger Rigsrevisionen, om Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig proces for tildeling af tilskud. Denne del af undersøgelsen omfatter, om Kunstfonden opstiller operationelle formål og klare kriterier for puljerne og har en hensigtsmæssig behandling af ansøgninger, og om Slots- og Kulturstyrelsen annoncerer puljerne og giver dækkende tilsagn og afslag.

I kap. 3 undersøges, om Kunstfonden og Slots- og Kulturstyrelsen har en hensigtsmæssig opfølgning på tilskud. Denne del af undersøgelsen omfatter, om Slots- og Kulturstyrelsen har fulgt økonomisk og fagligt

¹⁰ Beretningens s. 7 f.

op på tilskudsmodtagernes brug af tilskuddene, og om Kunstfonden evaluerer puljerne og fondens samlede virksomhed.¹¹

Ovenstående er i sig selv en tydelig forklaring på relevansen af de valgte Revisionskriterier.

Særlig vigtigt i ovenstående er det efter min opfattelse, at Rigsrevisionen om Moderniseringsstyrelsens Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning, som danner grundlaget for revisionskriterierne, anfører: " Rigsrevisionen vurderer, at vejledningen indeholder gældende regler og afspejler god praksis for tilskudsforvaltning i staten". Jeg har i forbindelse med tidligere evalueringer været kritisk over for Rigsrevisionens formulering af revisionskriterier ud fra litteratur samt vejledninger og andre publikationer m.m. fra forvaltningsmyndigheder mv. Jeg har påpeget, at med den status Rigsrevisionen har som kontrollerende myndighed med tilknytning til Folketinget, er det uheldigt, at revisionskriterierne kan komme til at fremstå som tilfældigt valgte, fordi man "er faldet over" en bog, en vejledning eller en anden publikation mv., som man så anvender ved formuleringen af revisionskriterier. Jeg har foreslået, at hvis Rigsrevisionen vil anvende litteratur eller vejledninger mv. som udgangspunkt for opstilling af revisionskriterier, bør Rigsrevisionen markere, at Rigsrevisionen har foretaget en nærmere faglig vurdering af den pågældende litteratur eller vejledning mv. Dette lever Rigsrevisionen op til i denne beretning ved den citerede bemærkning.

Dog bør man måske ikke skrive, at vejledningen "indeholder" gældende regler, men i stedet skrive, at vejledningen efter Rigsrevisionens vurdering "indeholder en korrekt og relevant gengivelse af gældende regler" ("indeholder gældende regler" kan give indtryk af, at vejledningen i sig selv er en del af de gældende regler, hvad der i udgangspunktet ikke er tilfældet).

¹¹ Beretningens s. 8.

3. Er det tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3¹², men er uddybet væsentligt i bilag 2.

Det fremgår, at undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Kulturministeriets departement, Slots- og Kulturstyrelsen og Kunstfonden. De væsentligste dokumenter, som er gennemgået i denne sammenhæng fremgår af bilag 2.¹³

Rigsrevisionen har desuden holdt møder med Slots- og Kulturstyrelsen for at afdække rammer og forretningsgange i Kunstfondens tilskudsforvaltning.

Hertil kommer møder med Projektstøtteudvalget for musik, udvalgsformændene for Legat- og projektstøtteudvalget for arkitektur, Legatudvalget for billedkunst, Legatudvalget for litteratur og Projektstøtteudvalget for scenekunst samt bestyrelsesformanden. Disse møder er afholdt med henblik på at få et indblik i udvalgenes arbejde med strategier, tildelingskriterier, tildelinger og evalueringer.

Rigsrevisionen har endvidere udtaget en repræsentativ stikprøve af henholdsvis tilsagn og afslag i perioden 2014-2018. Bilag 2 indeholder en nærmere redegørelse for stikprøven. I disse tilskudssager er gennemgået alt materiale på sagen. Derudover er gennemgået alle tilskudssager i to puljer for at afdække, om det er gennemsigtigt, hvorfor nogle ansøgere får tilsagn og andre afslag. Endelig er der gennemgået 10 uafsluttede sager fra 2014 og 2015 for at afdække, om der er fulgt tilstrækkeligt op på sagerne.

Hædersydelse indgår ikke i stikprøven, da de ikke uddeles efter ansøgning. Rigsrevisionen har undersøgt forretningsgangene og de interne kontroller i forhold til beregningen af hædersydelse og har

¹² Beretningens s. 7 f.

¹³ Beretningens s. 35.

udtaget 7 ud af 275 hædersydelser til nærmere gennemgang – én for hver kunstform.

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).¹⁴

Det er naturligvis principielt en svaghed ved metoden, at der anvendes stikprøver. På den anden side er denne tilgang den eneste realistiske, hvis materialet ikke skal være så omfattende, at det bliver uoverkommeligt. Der er efter min vurdering heller ikke tvivl om, at den anvendte metode, herunder udvælgelsen af anvendte stikprøver, er gennemtænkt og giver et realistisk billede.

Styrken ved den valgte metode består i, at Rigsrevisionen og læserne af beretningen ved hjælp af de anvendte stikprøver med en begrænset indsats fra Rigsrevisionens side kan få et klart billede af det undersøgte emne.

Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet. I et begrænset omfang er der dog givet forklaringer.

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet, er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Tværtimod forekommer den beskrevne metode overbevisende og nærliggende i forhold til formålet.

¹⁴ Beretningens s.8 og 38.

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

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

Undersøgelsen er i relativt høj grad retligt orienteret. Der gøres en del ud af krav om operationalisering af kunstnerisk kvalitet og talent med henblik på, at dette kan indgå i opslagene og ved den efterfølgende vurdering af ansøgningerne. Det er efter min opfattelse relevant med sådanne krav, idet de kan sikre gennemskuelse i udvælgelsesprocessen og saglighed ved behandlingen af ansøgningerne. På den anden side må en sådan bestræbelse på at definere og operationalisere ikke gå for vidt, idet der skal være plads til et skøn, herunder et fagligt skøn, ved prioriteringen af ansøgningerne. I modsat fald risikerer man at komme i konflikt med den forvaltningsretlige grundsætning om pligtmæssigt skøn, ligesom man risikerer "forkerte" afgørelser, fordi man står med så stramme definitioner og operationaliseringer, at man ikke kan imødekomme en helt original ansøgning, der har et indhold, som man ikke på forhånd kunne forestille sig.

I boks 1 på s. 12 i beretningen er givet to eksempler på en relativt vidtgående operationalisering. Selv om der her er tale om en relativt præcis definition, er de anførte kriterier så tilpas vage og elastiske, at de ikke udelukker helt overraskende, originale ansøgninger fra at komme i betragtning.

Det er i øvrigt interessant, at Rigsrevisionen ved eksemplerne i den nævnte boks 1 viser, at man ikke blot udtaler "gold kritik", men konstruktivt peger på et eksempel til efterfølgelse.

Habilitetsspørgsmål og disses håndtering er utvivlsomt af meget væsentlig betydning for tilliden til kunstfonden og sagligheden i dennes administration. De kunstneriske miljøer er relativt små og der kan nemt opstå diskussioner om nepotisme og usaglige afgørelser, således som

det i nogen grad var tilfældet for nogle år siden vedrørende forskningsrådene. Det er derfor rigtigt vurderet af Rigsrevisionen, at den må markere, at den er opmærksom på dette emneområde i relation til Kunstfonden.¹⁵ Det samme gælder begrundelse.¹⁶

Det er ligeledes relevant, at Rigsrevisionen fremmer en praksis, hvor fondene forholder sig specifikt til konsekvenserne af delvise tilsagn (tildeling af kun en del af det ansøgte beløb), således at det af tilsagnsbrevet klart fremgår, hvad tilskudsmodtageren skal afrapportere. Herved undgås urimelige situationer for tilskudsmodtageren.¹⁷

Rigsrevisionen markerer, at det forekommer, at der i et afslag indgår kriterier, som ikke fremgår af opslaget.¹⁸ Det er korrekt, at et tilsagn eller afslag må tage udgangspunkt opslagets kriterier, men det er ikke udelukket at supplere med andre kriterier. Det er en "læresætning" for jurister og andre, at "virkeligheden overgår fantasien", dvs. det er ikke muligt på forhånd at forestille sig alle de situationer, som kan forekomme i forbindelse med ansøgninger. Der er derfor adgang til at supplere med andre (saglige) kriterier end dem, der fremgår af opslaget. Det kan f.eks. være relevant, hvor to eller flere ansøgere betragtes som lige gode ud fra kriterierne i opslaget. Her kan det være nødvendigt at inddrage yderligere (marginale) kriterier for at komme frem til et resultat.¹⁹

Jeg har ingen bemærkninger til beretningens kap. 3 om opfølgning på tilskud.

¹⁵ Beretningens s. 18 ff (afsnit 2.4.).

¹⁶ Beretningens s. 23 f..

¹⁷ Beretningens s. 21 f.

¹⁸ Beretningens s. 24.

¹⁹ Se til sammenligning vedrørende afgørelser angående det offentlige personale Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udg., s.30.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med klare problemstillinger og klar angivelse af resultater og disses grundlag samt med en god faglighed.

En glimrende beretning.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	x
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

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

1/2019. Beretning om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde.

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

Denne beretning drejer sig om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet sikrer, at de statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner med bygningssejle udviser skyldige økonomiske hensyn, når de finansierer deres bygninger og grunde.

Undersøgelsen omfatter 253 uddannelsesinstitutioner med bygningssejle, hvilket betyder, at institutionerne ejer deres bygninger og selv kan finansiere bygge- og anlægsinvesteringer på det private lånemarked. Der er ikke fastsat regler om, hvilke typer af lån institutionerne må optage. Af institutionslovgivningen for de forskellige typer af uddannelsesinstitutioner, f. eks. universiteter og erhvervsskoler, fremgår det dog bl.a., at en institutions bestyrelse skal forvalte institutionens midler, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål.

3. Statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner er juridisk adskilt fra staten, og ministeren har derfor ikke instruktionsbeføjelser over for de selvejende uddannelsesinstitutioner, der er organiseret med egne bestyrelser. Uddannelses- og Forskningsministeriet og

Børne- og Undervisningsministeriet fører dog tilsyn med institutionerne og kan i særlige tilfælde afsætte bestyrelsen og ledelsen på en institution. Det forhold, at institutionerne er juridisk adskilt fra staten, betyder, at uddannelsesinstitutionerne i princippet kan gå konkurs, uden at staten er forpligtet over for institutionens kreditorer. Erfaringen har dog hidtil været, at staten har ydet særtilskud eller likviditetslån til de institutioner, som har manglet likviditet. Staten har derfor hidtil taget et tab, når institutionerne har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder. Der har siden 2011 været flere eksempler på uddannelsesinstitutioner under Børne- og Undervisningsministeriet, som har anmodet ministeriet om likviditetslån og/eller særtilskud, fordi de har været i akut likviditetsmangel.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at uddannelsesinstitutionerne udviser skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med deres finansiering af bygninger og grunde.

Rigsrevisionen besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

-Har de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner udvist sparsommelighed ved finansiering af bygninger og grunde?

-Har Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ført tilfredsstillende tilsyn med de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde?

Emne og formål er klart motiveret ved det ovenfor anførte (som bygger på beretningens afsnit 1.1).

Det skal i den forbindelse (ligesom vedrørende beretning 10/2018) fremhæves, at oplysningerne om emne og formål i denne beretning udmærker sig særligt ved at være forklarende på en sådan måde, at også læsere, der ikke kender området på forhånd umiddelbart kan forstå, hvad emnet og undersøgelsen drejer sig om. I modsætning til beretning 10/2018 har man ikke en fornemmelse af, at forklaringerne er lidt lange. Ligeledes er der ikke tilsyneladende forskelle på formålsangivelsen hen igennem beretningen.

Afgrænsningen af undersøgelsen (bl.a. ved oplysning om institutions typer), der findes på beretningens s. 8, er tilstrækkelig klar.

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

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.²⁰ Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Det er min vurdering, at det er tydeligt, hvorfor de anvendte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

Det fremgår, at undersøgelsen er en forvaltningsrevision, hvor Rigsrevisionen bl.a. vurderer, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet og de undersøgte uddannelsesinstitutioner har udvist skyldige økonomiske hensyn.

Kap. 2 handler om, hvorvidt uddannelsesinstitutionerne udviser sparsommelighed i deres finansiering af bygninger og grunde. Rigsrevisionen undersøger, om institutionerne kan dokumentere, hvordan de – bl.a. i forlængelse af låntagning – vil tilpasse deres økonomi til forventede fremtidige omkostninger og indtægter, så de forebygger at komme i økonomiske vanskeligheder. Til dette formål undersøges institutionernes valg af finansiering, herunder de iboende risici i finansieringen. Endvidere undersøges, om institutionerne har udarbejdet finansielle strategier, herunder om de har taget højde for udviklingen i indtægtsgrundlaget, om de har planer for gældsafvikling, når afdragsfriheden ophører, og om de har valgt en finansieringsform, som er fleksibel i forhold til kapacitetstilpasning. Derudover undersøger Rigsrevisionen, om institutionerne har anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere institutionens finansielle risici. Endelig undersøger Rigsrevisionen værdifastsættelsen af institutionernes bygninger.

Kap. 3 handler om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med

²⁰ Beretningens s. 6.

uddannelsesinstitutionernes finansiering af bygninger og grunde. Det undersøges, om ministeriernes økonomiske tilsyn er tilstrækkeligt systematisk rettet mod institutionernes gældsætning til, at ministerierne kan vurdere, om institutionerne er overbelånte, og om de anvender finansielle instrumenter med høj risiko. Til dette formål undersøger Rigsrevisionen for det første, om ministerierne har fastsat nøgletal for institutionernes gældsætning. For det andet undersøger Rigsrevisionen, om ministerierne har opstillet relevante grænseværdier for nøgletallene. Endelig undersøges det, om ministerierne reagerer, når grænseværdierne overskrides.

Med ovenstående redegørelse, der findes i beretningens afsnit 1.3 (s. 6) er det tydeligt, hvad revisionskriterierne indeholder. Selv om det ikke forklares udtrykkeligt i beretningen, er det ud fra den nævnte redegørelse ganske tydeligt – og i betragtning af undersøgelsens formål nærmest selvindlysende - hvorfor de pågældende revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3²¹, men er uddybet meget væsentligt i bilag 1.

Det fremgår²², at undersøgelsen angår Børne- og Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet samt 253 uddannelsesinstitutioner med bygningssejle. Undersøgelsen bygger bl.a. på en gennemgang af dokumenter fra de to ministerier og 17 udvalgte uddannelsesinstitutioner. Dokumenter, som Rigsrevisionen har indhentet i ministerierne, vedrører primært ministeriernes tilsyn med institutioner, ministeriernes bidrag til udarbejdelse af aktstykker om nybyggeri, særtilskud og likviditetslån til nødlidende institutioner

²¹ Beretningens s. 6 f.

²² Beretningens s. 39 ff.

mv. Dokumenter, som er indhentet fra institutionerne, vedrører f. eks., hvilke lån de har optaget, budgetter, om institutionerne har udarbejdet finansielle strategier, og om de har planer for afvikling af gæld, hvis de benytter afdragsfrihed.

I tillæg til dokumentgennemgangen har Rigsrevisionen indhentet regnskabstal for alle bygningsselevende institutioner i ministerierne og selv gennemført en undersøgelse blandt 40 uddannelsesinstitutioner vedrørende deres salg af bygninger. Rigsrevisionen har endvidere indhentet lånedata fra en tværministeriel undersøgelse af selvejende institutioners finansieringsforhold, som Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet samt Finansministeriet påbegyndte i 2016.

Der har været afholdt møder med Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, Børne- og Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) og 17 statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner.

Endvidere har der været afholdt møder med en professor i finansiering fra CBS med henblik på løbende at kvalitetssikre Rigsrevisionens beskrivelse af finansielle risici

Der har været inddraget cases i form af udvalgte uddannelsesinstitutioner i undersøgelsen for at supplere de kvantitative data med eksempler og opnå kendskab til, hvilke beslutninger der ligger bag en institutions valg af finansiering. Der har her været inddraget 17 institutioner, som er valgt ud fra belåningsgrad i forhold til den offentlige vurdering (væsentlighed) eller brug af afdragsfrihed, variabel rente og/eller afledte finansielle instrumenter (risici). Nogle institutioner er desuden udvalgt, fordi de har været i en særlig vanskelig økonomisk situation og derfor har modtaget særtilskud/og eller likviditetslån fra Børne- og Undervisningsministeriet. Formålet med udvælgelsen har været at opnå kendskab til, om institutionerne har strategier og planer i relation til finansiering af bygninger og grunde, herunder hvordan institutionen forholder sig til risici og afvikling af gæld, når afdragsfrihed

ophører mv.

Endvidere har der været gennemført en spørgeskemaundersøgelse vedrørende institutionernes salg af bygninger og grunde. Rigsrevisionen har endvidere inddraget en risikoklassificering af lån.

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).²³

Der er tale om en meget omfattende og omhyggelig gennemtænkt metode. Redegørelsen for metoden er usædvanligt indgående og omfattende. Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse for eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet. I et begrænset omfang er der dog givet forklaringer.

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet, er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Tværtimod forekommer den beskrevne metode meget overbevisende og nærliggende i forhold til formålet.

(Se i øvrigt nedenstående generelle afsnit med overskriften ” Bemærkninger på tværs af beretningerne”, hvor jeg har nogle kommentarer til Rigsrevisionens anvendelse af eksterne eksperter med relation til beretning 1/2019).

²³ Beretningens s.7 og 48.

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

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse, som er udført med sikker hånd. Det valgte emne er relevant, idet selvejeinstitutionerne ved uheldige økonomiske dispositioner i realiteten kan forringe statens økonomi, og i hvert fald kan være årsag til, at borgerne mister relevante ydelser, fordi den pågældende institution er gået ned økonomisk.

Beretningen indeholder tydelige problemstillinger og en klar angivelse af resultater og præges af god faglighed.

Metoden er gennemtænkt og velbeskrevet i bilag 1 og forekommer meget relevant. Beretningen indeholder flere gode og belysende eksempler.²⁴

Undersøgelsens overbevisende gennemførelse afspejles formentlig i det forhold, at de to berørte ministerier, uanset at de modtager en vis kritik, finder beretningen anvendelig som inspiration til forbedring af udførelsen af deres opgaver på det pågældende område. Således fremgår det af beretningen:

*"Børne- og Undervisningsministeriet bemærker, at Rigsrevisionen peger på nogle centrale og væsentlige problemstillinger, der kalder på en fornyet politisk overvejelse om reguleringen af dette område, herunder overvejelse om konkrete tiltag, der vil kunne adressere den rejste kritik. Uddannelses- og Forskningsministeriet anfører, at der i beretningen er en række gode anbefalinger både til institutionernes adfærd og til ministeriernes tilsyn, som ministeriet vil indarbejde i vejledninger til institutionerne og i ministeriets interne procedurer."*²⁵

Samlet set en glimrende beretning.

²⁴ Bl.a. i tekstboksen på s. 2 i beretningen.

²⁵ Beretningens s. 4

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	x
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

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

7/2019. Beretning om sikring af grundvandet mod pesticider.

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

Denne beretning drejer sig om Miljø- og Fødevareministeriets overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticider. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2019.²⁶

I Danmark anvender vi ikke andre kilder end grundvandet som drikkevand, og der er politisk enighed om, at grundvandet skal være så rent, at det kan drikkes efter en simpel behandling. Dette er særligt i forhold til de øvrige EU-lande, som typisk får drikkevandet fra både overflade- og grundvand, og hvor der er foretaget en rensning af vandet, inden det sendes ud til forbrugerne.

Langt det meste af det grundvand, der i dag anvendes til drikkevand, dannes under de dyrkede arealer, hvor der ofte benyttes pesticider. Rigsrevisionen har i flere år fulgt arbejdet med at beskytte drikkevandsforsyningen mod pesticidforurening og afgav i 2011 en beretning om statens sikring af grundvandet mod pesticider. Her var formålet at vurdere Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af indsatsen til sikring af grundvandet mod udvaskning af pesticider. Beretningen medførte, at ministeriet tog en række initiativer, der skulle sikre en bedre beskyttelse af grundvandet.

²⁶ Beretningens s. 1.

I løbet af 2018 blev Rigsrevisionen opmærksom på, at der var fundet en række pesticider i det danske grundvand, som Miljø- og Fødevarerministeriet ikke havde inkluderet i sin overvågning af grundvandet. Herudover blev Rigsrevisionen opmærksom på, at Miljø- og Fødevarerministeriet havde udstedt dispensationer til pesticidmidler, som ministeriet tidligere havde forbudt. På den baggrund besluttede Rigsrevisionen at igangsætte en ny undersøgelse af pesticidområdet, der bl.a. fokuserer på dispensationer til pesticidmidler og overvågning af grundvand.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevarerministeriet har en tilfredsstillende overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticidmidler. Rigsrevisionen besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

-Har Miljø- og Fødevarerministeriet en tilfredsstillende overvågning af grundvandet?

-Har Miljø- og Fødevarerministeriet en tilfredsstillende forvaltning af dispensationer til pesticidmidler?²⁷

Emne og formål er klart motiveret ved det ovenfor anførte (som bygger på beretningens afsnit 1.1), herunder navnlig ved det forhold, at Rigsrevisionen tidligere havde undersøgt området, og at der var fundet en række pesticider i det danske grundvand, som Miljø- og Fødevarerministeriet ikke havde inkluderet i sin overvågning af grundvandet, ligesom der var udstedt dispensationer til pesticidmidler, som ministeriet tidligere havde forbudt.

Det er i den forbindelse også vigtigt, at Rigsrevisionen – som her - markerer over for de myndigheder, som kontrolleres, at Rigsrevisionen efter afslutningen af en undersøgelse fortsat er opmærksom på det undersøgte område og vender tilbage, hvor det er relevant. Det styrker effekten af Rigsrevisionens kontrol og øger generelt Rigsrevisionens gennemslagskraft.

²⁷ Beretningens s. 1-2.

Afgrænsningen af undersøgelsen (beretningens s. 11) er ikke helt klart beskrevet, idet der ikke er oplyst om den emnemæssige begrænsning (er det bestemte typer af pesticider, der sigtes til?), men alene om afgrænsning af den periode (det tidsrum) som undersøgelsen omfatter. Endvidere er det ikke nævnt, at undersøgelsen omfatter Miljø- og Fødevareministeriet, herunder Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen. Dette nævnes først i bilag 1.²⁸

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

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3²⁹. Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Det er min vurdering, at det er tydeligt, hvorfor de anvendte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

Det fremgår, at undersøgelsens kriterier tager afsæt i EU-forordningernes og direktivernes krav, i udmøntningen heraf i danske love med tilhørende lovforslagsbemærkninger og i bekendtgørelser, instrukser og vejledninger, herunder Miljø- og Fødevareministeriets vurderingsprincipper for godkendelse af pesticidmidler i Danmark. I beretningen henvises direkte til direktiverne, da direktivernes krav er implementeret i dansk lovgivning.

Beretningens kap. 2 drejer sig om, hvorvidt Miljø- og Fødevareministeriet har en tilfredsstillende overvågning af grundvandet i perioden 2011-2018. Grundvandsovervågningen udgør et væsentligt element i sikringen af kvaliteten af det danske grundvand og de fremtidige drikkevandsressurser. Rigsrevisionen undersøger, om ministeriet har opstillet retningslinjer for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet på et ensartet grundlag, og om ministeriet foretager en overvågning af grundvandet i overensstemmelse med de fastsatte

²⁸ Beretningens s. 54.

²⁹ Beretningens s. 9.

grænseværdier i grundvandsdirektivet. Derudover vurderes det, om ministeriet har gennemført de årlige opdateringer af pesticidlisten i overensstemmelse med de fastsatte kriterier og på et klart og veldokumenteret fagligt grundlag. Endelig vurderes, om ministeriet har reageret på henvendelser om dokumenterede fund af pesticider i grundvandet eller på forbud udstedt på grundlag af grundvandsrisiko.

Kap. 3 i beretningen handler om, hvorvidt Miljø- og Fødevareministeriet har en tilfredsstillende forvaltning af dispensationer til pesticidmidler. Rigsrevisionen undersøger først, om der er etableret retningslinjer og procedurer for sagsbehandlingen af dispensationer til pesticidmidler, der afspejler EU-regler og nationale regler. Dette gør Rigsrevisionen for at undersøge, om ministeriet har sikret et grundlag, der understøtter, at der gives dispensationer til pesticidmidler, hvor der kan vises sikker anvendelse, herunder for grundvandet. Herefter undersøges, om ministeriets dispensationer til de 18 udvalgte pesticidmidler lever op til de fastsatte retningslinjer og EU-reglerne. Dette gøres for at undersøge, om ministeriet kun giver dispensationer til pesticidmidler, hvor der kan vises sikker anvendelse, herunder for grundvandet. Rigsrevisionen undersøger i kapitel 3, om Miljø- og Fødevareministeriet i overensstemmelse med pesticidforordningen har underrettet Europa-Kommissionen om de udstedte dispensationer, og om ministeriet har sikret, at der fremgår korrekte oplysninger om pesticidmidlerne. Endelig undersøges det, om ministeriet fører en risikobaseret kontrol af pesticidmidler. Dette undersøges, fordi kontrollen skal være med til at sikre, at pesticidmidlerne opbevares og anvendes i overensstemmelse med reglerne og de fastsatte betingelser.

Med ovenstående redegørelse, der findes i beretningens afsnit 1.3 (s. 9 f), er det tydeligt, hvad revisionskriterierne indeholder. Det forklares udtrykkeligt – eller i det mindste næsten udtrykkeligt - hvorfor de pågældende revisionskriterier er egnede til at belyse formålet. Når det fremgår, at formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevareministeriet har en tilfredsstillende overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticider, er det eksempelvis tydeligt, hvorfor et revisionskriterium er, om ministeriet

har opstillet retningslinjer for udvælgelse af pesticider til overvågning i grundvandet på et ensartet grundlag, og om ministeriet foretager en overvågning af grundvandet i overensstemmelse med de fastsatte grænseværdier i grundvandsdirektivet.

Jeg har dog en principiel retligt orienteret bemærkning til ovenstående vedrørende revisionskriterier: Når det i beretningens s. 9, 3. afsnit, anføres, at "Vi henviser i det følgende direkte til direktiverne, da direktivernes krav er implementeret i dansk lovgivning", er dette principielt betænkeligt, idet et direktiv som udgangspunkt ikke har direkte virkning i dansk ret. Det har derimod den danske lovgivning, hvorved direktivet implementeres. Det er derfor ikke helt korrekt, at henvise direkte til direktivet, når der findes en dansk implementeringslovgivning (medmindre der foreligger visse særlige forhold).³⁰

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3³¹, men er uddybet meget væsentligt i bilag 1.

Det fremgår³², at i undersøgelsen indgår Miljø- og Fødevareministeriet, herunder Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen. Undersøgelsen omhandler perioden 2011-2018.

Undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet af chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

³⁰ Se nærmere Karsten Engsig-Sørensen og Jens Hartig Danielsen, EU-retten, 7. rev. udg., s. 105 ff.

³¹ Beretningens s. 7 f.

³² Beretningens s. 54ff.

Undersøgelsen er baseret på dokument- og sagsgennemgang samt på møder afholdt med Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen. I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen anmodet Miljø- og Fødevareministeriet om at sende relevant materiale.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen fokuseret på den del af GRUMO³³, der handler om overvågning af indholdet af pesticider i grundvandet. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er fastlagt kriterier for, hvordan pesticider og nedbrydningsprodukter udvælges til GRUMO, ved at gennemgå Miljø- og Fødevareministeriets interne notater, mødereferater og øvrig korrespondance.

I Rigsrevisionen analyse af Miljøstyrelsens sagsbehandling af dispensationer til pesticidmidler har Rigsrevisionen gennemgået det materiale, som Miljøstyrelsen har anvendt i den oprindelige sagsbehandling. F. eks. er der i vurderingsprincipperne krav til, hvilken modeltype der skal anvendes til at foretage modelberegninger af pesticidets udvaskningsrisiko, og at der skal anvendes inputdata i modelberegningen, som svarer til danske jordbundsforhold. Rigsrevisionen har valgt at fokusere undersøgelsen på de pesticidmidler, som indeholder pesticider eller nedbrydningsprodukter, der ifølge indikatoren har en mellem eller høj risiko for potentiel udvaskning til grundvandet.³⁴

Der er afholdt møder med en række interessenter på området i undersøgelsens forberedende faser:

- GEUS (De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland)
- DANVA
- Danmarks Naturfredningsforening
- KL
- SEGES
- Danske Vandværker
- HOFOR
- Odense Kommune
- Repræsentanter fra lokale vandværker
- Regionernes Videncenter for Miljø og Ressourcer.

³³ Se beretningens s. 64 (bilag 2 - ordliste) om GRUMO.

³⁴ Beretningens s. 58.

Herudover er der i bilag 1 (metodisk tilgang) indsat forskellige oversigter med oplysninger om de relevante pesticider.³⁵

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSA I 100-999).³⁶

Der er tale om en gennemtænkt metode. Redegørelsen for metoden er relativt indgående og omfattende. Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse for eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet. I et begrænset omfang er der dog givet forklaringer.

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Tværtimod forekommer den beskrevne metode overbevisende og nærliggende i forhold til formålet.

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

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

5.Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Undersøgelsen ligger langt fra en traditionel revisionsopgave, idet den er uden økonomisk indhold. Der er i udpræget grad tale om forvaltningsrevision.

Det er en velgennemført undersøgelse. Det valgte emne er relevant, idet der er sket en væsentlig – potentielt skadelig – udvikling siden en

³⁵ Beretningens s. 56 – 62.

³⁶ Beretningens s.10 og 63.

tidligere beretning om emneområdet fra Rigsrevisionen. Det er som nævnt ovenfor i den forbindelse også vigtigt, at Rigsrevisionen – som her - markerer over for de myndigheder, som kontrolleres, at Rigsrevisionen efter afslutningen af en undersøgelse fortsat er opmærksom på det undersøgte område og vender tilbage, hvor det er relevant. Det styrker effekten af Rigsrevisionens kontrol og øger generelt Rigsrevisionens gennemslagskraft.

Det er (som anført i afsnit 2 ovenfor) principielt betænkeligt, når det i beretningens s. 9, 3. afsnit, anføres, at ”Vi henviser i det følgende direkte til direktiverne, da direktivernes krav er implementeret i dansk lovgivning”, idet dette kan være udtryk for en forkert opfattelse af forholdet mellem EU-retlige direktiver og dansk lovgivning.

Metoden er gennemtænkt og velbeskrevet i bilag 1 og forekommer relevant. Beretningen indeholder flere gode og overskuelige oplysninger i tekstbokse mv.

Undersøgelsens og konklusionernes relevans afspejles formentlig i det forhold, at Miljø- og Fødevarerministeriet anerkender, at Rigsrevisionen har afdækket svagheder ved ministeriets procedurer og processer samt mangler i ministeriets forvaltning. Rigsrevisionens undersøgelse har givet anledning til, at ministeriet har taget initiativ til at forbedre forvaltningsgrundlaget og koordinationen indbyrdes mellem enheder i ministeriet og udadtil mellem myndigheder og vidensinstitutioner.³⁷

Samlet set en relevant og absolut udmærket beretning.

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*

³⁷ Beretningens s. 9.

8/2019. Beretning om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

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

Denne beretning drejer sig om indkøb af vedligeholdelsesopgaver i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Denne styrelse har hovedsæde i Hjørring, men har medarbejdere, som arbejder med at gennemføre vedligeholdelsesprojekter i det meste af landet. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse brugte i 2018 ca. 590 mio. kr. på vedligeholdelsesprojekter på Forsvarets bygninger og anlæg i Danmark. Hovedparten af pengene gik til projekter, som ikke var planlagt fra årets start, men hvor behovet opstod i løbet af året. Dette inkluderer bl.a. akut vedligeholdelse, som Forsvarsministeriet vurderede ikke kunne vente med at blive udbedret til næste år.

Forsvarsministeriet har overordnet ansvaret for at tilrettelægge regnskabsvæsenet inden for sit område og føre kontrol med, at reglerne herfor overholdes. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har til opgave at fastsætte en ansvars- og kompetencefordeling, der skal sikre en betryggende intern kontrol med de enkelte opgaver og derudover en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af forretningsgangene.

Rigsrevisionen har tidligere i forbindelse med den finansielle revision haft bemærkninger til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses forvaltning. Den finansielle revision for regnskabsåret 2018 pegede således på, at der manglede funktionsadskillelser hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, hvilket indebærer en risiko for fejl og svig. Revisionen viste herudover, at prokuraforhold – dvs. konkret fordeling af beføjelser under indkøbsprocesser – ikke var opdateret, og at modtagne tilbud, indgåede kontrakter mv. ikke var dokumenteret i styrelsens økonomisystem DeMars.

Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at indkøb på vedligeholdelsesområdet er forvaltet tilfredsstillende. Rigsrevisionen besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Forsvarsministeriet sikret, at der er udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse?

- Har Forsvarsministeriet sikret, at indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse overholder regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation?

Emne og formål er klart motiveret ved det ovenfor anførte (som bygger på beretningens afsnit 1.1). Navnlig det forhold, at Rigsrevisionen tidligere i forbindelse med den finansielle revision har haft bemærkninger til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses forvaltning med påpejning af risiko for fejl og svig, er en oplagt anledning til at foretage en generel undersøgelse, som finder udtryk i en beretning. Det fremgår klart og tydeligt, at dette er en væsentlig del af motiveringen.³⁸

Afgrænsningen af undersøgelsen (bl.a. ved oplysning om institutions-typer), der findes på beretningens s. 6, er tilstrækkelig klar, men dog ikke meget klar. Under overskriften "Afgrænsning" anføres, at undersøgelsen fokuserer på de dele af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses indkøb, som den finansielle revision viste medfører en forhøjet risiko for fejl og svig.

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

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.³⁹ Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Det er min vurdering, at det er tydeligt, hvorfor de anvendte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

Det fremgår, at Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og endvidere om Forsvarsministeriet har sikret, at indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse

³⁸ Se beretningen s. 1.

³⁹ Beretningens s. 4 f.

overholder regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation.

For at besvare, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, har Rigsrevisionen undersøgt, om Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har fastlagt retningslinjer (i form af forretningsgange og kontroller) for forvaltning af udgifter, som er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om statens regnskabsvæsen (bek. nr. 116 af 19. februar 2018). Det fremgår af bekendtgørelsen (§ 46), at institutioner skal foretage en forsvarlig forvaltning af udgifter, som omfatter godkendelse af det materielle og økonomiske indhold i udgiftsbilag. Institutionerne skal i den forbindelse føre kontrol med, at de varer og ydelser, som er nævnt i bilaget, er leveret, og at bilaget er korrekt. Forretningsgange for indkøbene og kontroller hermed skal fremgå af regnskabsinstruksen.

Bekendtgørelsens krav om kontrol med udgifter medfører, at mindst to medarbejdere skal ind over hvert indkøb (også kaldet de fire øjnesprincip). Én, som aftaler indkøbets indhold og pris, og en anden, som godkender leverancen. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om retningslinjerne indeholder regler for funktionsadskillelse, som sikrer, at indkøb ikke kan gennemføres uden, at mindst to personer har været inde over det materielle og økonomiske indhold af indkøbet. Dette indebærer, at retningslinjerne klart skal beskrive, hvilke roller der er i en indkøbsproces, hvad hver rolle indebærer, og hvilke krav der er til dokumentation.

For at besvare, om Forsvarsministeriet har sikret, at indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse overholder regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation, har Rigsrevisionen undersøgt, om de enkelte indkøb har fulgt regnskabsbekendtgørelsen. Det fremgår af bekendtgørelsens § 46, at institutionen skal føre kontrol med, at de varer og ydelser, der er nævnt i udgiftsbilagene, er leveret, og at bilaget er korrekt. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om det fremgår klart af dokumentationen for hvert

indkøb, hvilken ydelse og pris der er aftalt, og at leverancen overholder disse aftaler. Rigsrevisionen har herudover undersøgt, om dette er kontrolleret ved, at mindst to medarbejdere fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har været inde over det materielle og økonomiske indhold af hvert indkøb (jf. regnskabsbekendtgørelsens § 24). Vi har tillige undersøgt, om dokumentationen lever op til kravene i regnskabsbekendtgørelsens § 27. Uddrag fra regnskabsbekendtgørelsen fremgår af bilag 2.

Endelig har Rigsrevisionen undersøgt, om Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har udarbejdet en samlet overordnet økonomisk og faglig opfølgning på vedligeholdelsesindkøbene, som gør det muligt at identificere eventuelle afvigelser i forhold til den aftalte pris, kvalitet og mængde på tværs af projekterne og at kontrollere, om der har været funktionsadskillelse.

Det er klart, at regnskabsbekendtgørelsen er særdeles relevant for det undersøgte område. Da revisionskriterierne er opstillet ud fra bekendtgørelsen, er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet.

3. Er det tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3⁴⁰, men er uddybet i bilag 2.

Det fremgår⁴¹, at undersøgelsen af, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, er baseret på en gennemgang af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse regnskabsinstruks samt interne forretningsgange for indkøb. Rigsrevi-

⁴⁰ Beretningens s. 7 f.

⁴¹ Beretningens s. 5.

sionen har vurderet, om kravene for indkøb lever op til regnskabsbekendtgørelsen, som bl.a. fastlægger kravene til regnskabsinstruksens beskrivelse af forretningsgange og udgiftsforvaltning af indkøb.

Undersøgelsen af, om Forsvarsministeriet har sikret, at indkøb på vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse overholder regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation, er baseret på henholdsvis en gennemgang af en stikprøve på 64 vedligeholdelsesprojekter fra 2018, som er udvalgt dels tilfældigt, dels på baggrund af en risikovurdering, og en gennemgang af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse samlede opfølgning på vedligeholdelsesprojekter for 2018. Hensigten er at vurdere, om Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse overholder regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation mv. i forbindelse med indkøbene. Stikprøvernes nærmere gennemførelse er beskrevet i bilag 2.

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).⁴²

Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse for eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet. I et begrænset omfang er der dog givet forklaringer.

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet, er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Det er således nærliggende, at der må anvendes en risikobaseret udvælgelse til en del af stikprøven, når udgangspunktet for undersøgelsen er, at den finansielle revision for regnskabsåret 2018 pegede på, at der var en risiko for fejl og svig.

⁴² Beretningens s.5 og 35.

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

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse, som er udført med sikker hånd, og som præges af et klart blik for, hvad der er relevant.

Det valgte emne er betydningsfuldt, fordi det ved den finansielle revision kunne konstateres, at der var risiko for fejl og svig, og fordi der efterhånden er forekommet en del tilfælde, der kunne indikere, at mandatsvig, bedrageri og bestikkelse er ved at brede sig inden for den offentlige forvaltning. Det er derfor rigtigt vurderet af Rigsrevisionen, at der må foretages en nærmere undersøgelse, hvor der konstateres mulighed for sådanne uacceptable handlinger.

Beretningen indeholder klare problemstillinger og en klar angivelse af resultater og præges af en god faglighed.

Metoden er gennemtænkt og bygger bl.a. på en stikprøve, hvor vedligeholdelsesprojekter er udvalgt ud fra en risikovurdering, hvilket som nævnt ovenfor (afsnit 3) forekommer nærliggende. Beretningen indeholder flere gode og belysende figurer mv.⁴³

Undersøgelsens overbevisende gennemførelse afspejles formentlig i det forhold, at Forsvarsministeriet anerkender beretningens indhold og vil rette op på flere forhold. Således fremgår det af beretningen:

"Forsvarsministeriet anerkender generelt det billede, der bliver fremstillet i beretningen, og er enig med Rigsrevisionen i, at der er flere forhold hos FES⁴⁴, som der skal rettes op på. Ministeriet erkender, at der ikke har været et entydigt ledelsesmæssigt fokus på vedligeholdelsesområdet hos FES, og at der ikke har været en tilstrækkelig funktionsadskillelse. Ministeriet vil gennemføre en centralisering af indkøbsfunktionen

⁴³ Bl.a. på beretningens s. 12.

⁴⁴ FES er en forkortelse for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

hos FES i 2020 med henblik på bl.a. at forbedre kontrollen. Herudover vil ministeriet bl.a. have særligt fokus på kravene til dokumentation”⁴⁵

Samlet set en god, sikker og solid beretning om et klart relevant emne.

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

Bemærkninger på tværs af beretningerne:

På baggrund af min evaluering af de fem ovennævnte undersøgelser og beretninger finder jeg det ligesom i mine tidligere evalueringer nærliggende at fremsætte nogle afsluttende generelle bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger.

Det skal først nævnes, at jeg har været medlem af Rigsrevisionens eksterne evalueringspanel siden 2011. De fem beretninger, som jeg har fået forelagt denne gang er samlet set de bedste, jeg har evalueret siden jeg indtrådte i evalueringspanelet. Jeg har vurderet to af beretningerne som meget tilfredsstillende og tre beretninger som tilfredsstillende.

Siden min start som evaluator i 2011 har ikke mindst beretningernes form udviklet sig betydeligt, således at beretningerne fra 2019 nu er stort set helt ensartede i opbygningen og beretningerne er nemmere end nogensinde at gå til som læser.

De indledende afsnit om beretningens emne og formål er denne gang meget forklarende. Konklusionerne er som sædvanligt nemme at finde

⁴⁵ Beretningens s. 3

og er tydeligt formulerede. Der er gode og klare informationer i lettilgængelige tabeller, tekstbokse og figurer.

I mine første år i evalueringspanelet efterlyste jeg, at de anvendte revisionskriterier blev omtalt og forklaret i selve beretningen og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. En sådan omtale mv. i selve beretningen sker nu helt konsekvent i beretningerne afsnit 1.3, hvilket er et stort fremskridt, idet læseren herved bedre kan forstå Rigsrevisionens undersøgelse.

Det skal også fremhæves som positivt, at alle beretninger indeholder forholdsvis omfattende redegørelser for den metode, der er anvendt i forbindelse med undersøgelsen, ofte således at metodeoplysningerne er uddybet i et bilag. Særlig markant i så henseende er beretning 1/2019 og beretning 7/2019, der begge indeholder bilag om metode på ca. 10 sider.

Gennem årene har jeg flere gange – uden nogen særlig effekt – fremsat en kritik, som drejer sig om, at Rigsrevisionen ved formulering af revisionskriterier ofte er tilbøjelig til at tage udgangspunkt i foreliggende litteratur samt vejledninger og andre publikationer m.m. fra forvaltningsmyndigheder mv. uden at begrunde og forklare, hvorfor det pågældende materiale er et relevant grundlag for Rigsrevisionens kontrolarbejde. Udtrykt lidt bastant kan revisionskriterierne herved komme til at fremstå som lidt vilkårlige og tilfældige. Hertil kommer, at Rigsrevisionen er knyttet til Folketinget og er en enhed, som i en vis forstand ”står over” bl.a. ministerierne inden for sit arbejdsområde, idet den kontrollerer ministerierne mv. Rigsrevisionen bør derfor ikke uden videre – men kun efter en kritisk stillingtagen – lægge ministeriernes (eller andres) vejledninger og publikationer mv. til grund for sine undersøgelser. Der er behov for, at Rigsrevisionen (kort) i den enkelte beretning (og dermed over for omverdenen) giver en nærmere forklaring på sit valg af grundlag for revisionskriterier (når dette grundlag ikke er en lov mv.). Er en vejledning eksempelvis valgt som grundlag, fordi den efter Rigsrevisionens opfattelse på bedste vis afspejler intentionerne bag den pågældende lovgivning?

På dette punkt er der nu sket en form for "gennembrud". I beretning 23/2018 anvender Rigsrevisionen Moderniseringsstyrelsens Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning som grundlag for revisionskriterierne og anfører i den forbindelse: " Rigsrevisionen vurderer, at vejledningen indeholder gældende regler og afspejler god praksis for tilskudsforvaltning i staten". Jeg anser dette for et stort fremskridt, fordi Rigsrevisionen ved det citerede er på vej væk fra den situation, at revisionskriterierne kan komme til at fremstå som tilfældigt valgte, fordi man "er faldet over" en vejledning, en anden publikation eller en bog mv, som man så anvender ved formuleringen af revisionskriterier.

Jeg nævner dog i min evaluering af beretning 23/2018, at Rigsrevisionen måske ikke bør skrive, at vejledningen "indeholder" gældende regler, men i stedet skrive, at vejledningen efter Rigsrevisionens vurdering "indeholder en korrekt og relevant gengivelse af gældende regler" ("indeholder gældende regler" kan give indtryk af, at vejledningen i sig selv er en del af de gældende regler, hvad der i udgangspunktet ikke er tilfældet).

I fortsættelse af ovenstående skal det nævnes, at der naturligvis ikke er noget forkert i, at Rigsrevisionens undersøgelse drejer sig om, hvorvidt en myndighed overholder sin egen vejledning eller f.eks. et notat om aftaler mellem myndighederne, hvis undersøgelsens udtrykkelige vinkel er, om en myndighed overholder forvaltningens egne krav (forudsat, at disse er lovlige). På den baggrund er der ikke noget forkert i, at de operationelle kriterier i beretning 10/2019 om flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet er baseret på de rammer, som begge parter har forpligtet sig til at følge, og som fremgår af Notat om aftaler mellem ministeriet og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening med tre bilagsnotater, rammeaftalerne mellem Miljø- og Fødevareministeriet og DTU om forskningsbaseret myndighedsbetjening samt ydelsesaftalerne mellem Fødevarestyrelsen og DTU Veterinærinstituttet for veterinærområdet.

Vedrørende beretning 7/2019 om sikring af grundvandet mod pesticider har jeg en principiel retligt orienteret bemærkning: Når det

i beretningens s. 9, 3. afsnit, anføres, at "Vi henviser i det følgende direkte til direktiverne, da direktivernes krav er implementeret i dansk lovgivning", er dette principielt betænkeligt, idet et direktiv som udgangspunkt ikke har direkte virkning i dansk ret. Det har derimod den danske lovgivning, hvorved direktivet implementeres. Det er derfor ikke helt korrekt at henviser direkte til direktivet, når der findes en dansk implementeringslovgivning (medmindre der foreligger visse særlige forhold).⁴⁶

Så vidt jeg kan se, er der hos Rigsrevisionen er en stigende tendens til at inddrage ekspertise udefra i forbindelse med undersøgelserne. Hvis denne antagelse er korrekt, vil jeg fremhæve den pågældende tendens som positiv, idet Rigsrevisionen naturligt nok ikke kan have et indgående kendskab til alle de fagområder, som kan være relevante i forbindelse med de mange undersøgelser og beretninger. Her kan det være værdifuldt for Rigsrevisionen at modtage rådgivning og faglig "sparing" udefra. I min evaluering afgivet for et år siden nævnte jeg som en modifikation hertil, at inddragelse af eksterne eksperter kan øge risikoen for, at en undersøgelse får et (lidt for) teoretisk præg. Jeg vil derfor fremhæve, at det forekommer rigtigst, at eksperter udefra primært indgår som en kvalitetssikring, og ikke som personer med en fremtrædende rolle ved undersøgelsens gennemførelse. Dette synes beretning 1/2019 at leve op til.⁴⁷

Alle de fem beretninger, som jeg har evalueret, forekommer fair og afbalancerede i den fremsatte kritik, og det er interessant at se, at de af Rigsrevisionen undersøgte myndigheder har taget kritikken til sig.

Karsten Revsbech

⁴⁶ Se nærmere Karsten Engsig-Sørensen og Jens Hartig Danielsen, EU-retten, 7. rev. udg., s. 105 ff.

⁴⁷ Se beretningens s. 44.