

**Skriftlig evaluering af beretninger fra 2016**

DATO:

EVALUATOR: Lotte Jensen

Beretning: Indkøb på Kulturministeriets område

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Rapporten fremstår som en standardrevision af compliance med indkøbspolitikken som udtrykt i EU's udbudsregler; tilbudsloven; indkøbscirkulæret og interne ministerielle retningslinjer. Som sådan er den universelt relevant i det omfang, at der er systematiske og fordyrende afvigelser fra indkøbsreglerne, som ikke kan begrundes i konkrete forhold.

Den overordnede hensigt i regelværket og i Rigsrevisionens undersøgelse er at sikre, at der indkøbes sparsommeligt, bedst og billigst. Det 'formodes' (p4) at institutionerne opnår dette ved at følge de udstukne forskrifter.

Der foretages dog ikke nogen vurdering af det økonomiske tab ved manglende compliance (p5). Det er derfor primært en undersøgelse af, hvor vidt Kulturministeriets udtagne institutioner overholder regelværket og har de rette institutionelle strukturer og en kultur, der understøtter sparsommelig indkøb. At det konkret er Kulturministeriets område, der undersøges begrundes ikke særskilt.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Da formålet er at gennemgå Kulturministerielle institutioners regeloverholdelse, gennemgås en stikprøve på indkøbsbeslutninger udmøntet i foråret 14 og 15, ud fra de forskellige regelværk. Statens indkøbsprogram på tværs af de forskellige købstyper (p6-9); EU's udbudsregler (p.9-11); tilbudsloven (p11-14) og Kulturministeriets regelsæt (p.14 – 16). Yderligere belyses forudbetaling (p.17). Denne fremgangsmåde er logisk.

Det vises at ca 20% af indkøbene i stikprøven sker udenom indkøbsprogrammet (p.9) Her fremhæves oveni, at denne adfærd anses som en slags free rider adfærd, da den påvirker volumen i de aggregerede aftaler negativt. Dette forværres af fejlkonteringer.

Hvad EU's udbudsregler angår, har 7 ud af 27 køb ikke fulgt dem og tilbudsloven har ikke været anvendt i 9 ud af 14 køb, ligesom 10 ud af 26 køb på bygge og anlæg over 300.000 ikke har været i licitation. Det fremstår således som det største opmærksomhedspunkt i undersøgelsen (p.14).

Hernæst er det den vigende anvendelse af Kulturministeriets retningslinjer, der påkalder sig opmærksomhed (p.17), hvor 50 ud af 82 indkøb ikke har fulgt disse.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Konklusionen er, at Kulturministeriets institutioner på det foreliggende grundlag udviser en vigende opmærksomhed på indkøbspolitikken og dens regler samt dokumentation af indkøbene og yderligere at Kulturministeriet og Koncern Udbud og Indkøb som udsteder af interne regler for indkøb under tilbudslovens grænser ikke monitorerer disse. (p.20-21)

Det fremstår som velmotiveret at pointere det gennemgående mangler på fokus på regeloverholdelsen

Det fremgår, at der ikke er ledelsesfokus på indkøbsområdet, hverken i de undersøgte institutioner eller i ministeriet og det konkluderes at indkøbscompliance vil blive en KPI fremadrettet. Se videre under de generelle bemærkninger nedenfor vedr styring og vedrørende sammenfattende grafik.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Undersøgelsen opfattes ikke som repræsentativ (p.4) og dermed statistisk generaliserbar, men lægger sig snarere op af en analytisk generalisering idet resultaterne opfattes som 'indikationer'.

Denne undersøgelse er parallel til andre lignende undersøgelser (f.eks. om indkøb i universitetssektoren).

Det burde derfor være nærliggende på et tidspunkt at sammenfatte en mere generel læring af de mange detaljerede undersøgelser af, om regelværket et overholdt og hvad der begrunder, kan begrunde og bør begrunde afvigelser herfra. Rigsrevisionen er selv inde på dette i konklusionen p.2

Hvad er f.eks et fornuftigt/tilstrækkeligt argument for at bruge samme udbyder på håndværksmæssige arbejde? Er udbyderens kendskab til opgaven, stedet, materialerne, farvesætningen osv et godt argument for en kontinuerlig samarbejdsrelation (p.16)?

Hvad er Rigsrevisionens hypotese om/ bud på årsager til afvigelser fra regelværket? Handler det om uhensigtsmæssige rutiner/dovenskab? Handler det om indviklet regelværk? Handler det om indkøbsbeslutninger taget i hast?

Handler det om ønsket om en bestemt kvalitet? Handler det om indkøbsbeslutningers organisering? Osv. For at kunne udbedre afvigelsen fra reglerne, er vil det være gavnligt at komme et spadestik dybere i de dynamikker der driver adfærden i det omfang, det er et udbredt problem.

I visse tilfælde præsenteres læseren for institutionernes egne forklaringer på en afvigelse (f.eks. p.7, p.9 p.13) mens dette i andre sammenhænge ikke fremgår. Ligeledes fremhæves det i nogle sammenhænge, at visse institutioner ikke har et problem (f.eks. p.13). Er der en linje i disse 'naming and shaming' undtagelser?

Den grafiske understøttelse under de enkelte punkter er hjælpsom, men det ville yderligere hjælpe med en sammenfattende tabel over resultaterne (de fakto en sammenkobling af de mindre tabeller). Det ville give et mere summarisk overblik over problemets karakter og omfang.

Endelig er der spørgsmålet om ledelesfokus, som også blev behandlet i forrige års diskussion vedr indkøb i universitetssektoren. Der efterlyses også i nærværende rapport et øget ledelsesfokus på indkøbspolitikken (p.21).

I Rigsrevisionens rapporter om overholdelse af indkøbsregler er det naturligt, at dette kommer i forgrunden som overgribende styringskriterium. Samtidig er der her, som i andre institutioner, en række parallelle hensyn, der alle gør krav på denne status. I den enkelte situation kan det være velmotiveret at rydde op i vigende styringsadfærd og manglende sparsommelighed for skatteydernes penge. Men i den generelle prioritering af styringsadfærd vil indkøbspolitikken altid være et del-element. Det vil derfor kunne være formålstjenligt at etablere en samlet læring om, hvor de virkelig store udfordringer ligger, hvad der driver dem og hvilke erfaringer der er med at håndtere dem.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Voksenuddannelsescentrenes administrations- og lønudgifter

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Rapporten er en gennemgang/eftersyn af økonomistyrings- og tilsynspraksis i en sektor med en række selvejende institutioner i varierende størrelse, hvor Rigsrevisionen har konstateret en vigende opmærksomhed på anvendelse af løn og driftsmidler, der summerer til en svag styringskultur og administrationsbevidsthed. Det svækker igen hensynet til sparsommelig forvaltning. De beløb, der fremhæves i rapporten, er i det store billede ikke opsigtsvækkende, endskønt flere eksempler på manglende motivation for forbrug kan forekomme store, set i en lokal kontekst. Men det er primært den generelle styringskultur, der gør rapporten relevant og velbegrunder.

Samtidig rejser det for læseren spørgsmålet, om denne sektor er særlig velbegrunder at undersøge frem for andre eller i lighed med andre. Se her de generelle bemærkninger på tværs af beretningerne.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Analysen er relativt enkel med gennemgang af de elementer i økonomistyringen, der skal være på plads: ansvarsfordeling (p.6) regelefterlevelse (løn, kørsel, rejser og representation) samt brug af den dertil indrettede kontoplan. Det kunne have været nyttigt med en tabel over de forskellige elementer og de problemtyper, revisionen støder på.

Det kunne også være gavnligt med en lidt mere eksplicit begrundelse for metode/afgrænsningerne (p.4) - I lederlønsanalysen ses på 5 ud af 16, fordelt efter lønsumsstørrelse: Er der en hypotese bag eller er det en screening? Hvad motiverer den geografiske spredning? En stikprøve på 16 ud af 24 er relativt stor – hvad begrunder denne model?

Kobles til slut analysen af tilsynet på (p 13f) ville et overblik over styringsrelationerne mellem STUK, VUC, disses bestyrelser hhv revisorer være nyttigt.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrunderede?

Som anført fremstår gennemgangen af økonomistyringen solid og systematisk, som en forholdsvis standardiseret gennemgang af om regler er iagttaget og overholdt. Det samlede billede er, at styringskulturen generelt lader noget tilbage at ønske.

Resultatløn erhverves uden resultatlønskontrakt eller konstatering af målopfyldelse (p7)

Samme opgave belønnes flere gange (p.8)

Engangsvederlag betales uden begrundelse (p.8)

Høj køresats udbetales uden retningslinjer og kørselsbemyndigelser er uddaterede (p.8-9)

Tjenesterejser er afholdt uden begrundelse; der mangler kriterier for, hvad der kan begrunde en rejse og et betydeligt ressourcospild kan registreres for deltagere, der ikke kommer med alligevel (p.9-10)

Repræsentationsbudgetter bruges til intern repræsentation ud over hvad der er kutyme og til sponsorer med modydelse (p 11-12)

Kontoplanen udnyttes ikke i noget nævneværdig omfang.

Disse forhold rejser for læseren naturligt spørgsmålet hvordan en så bred vigende styringskultur kan passere tilsyn og monitorering.

Afsnittet om STUK viser på den ene side at styrelsen har en systematisk policy for tilsynsgennemgangen, men at der ikke er specifikt fokus på økonomistyringskapaciteten på VUC (eller de andre institutioner).

Herunder fremgår det, at resultatkontrakterne ikke er i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer (p.14).

Yderligere fremstår det som om STUKs revisioner baserer sig på VUCs egne revisorer, hvor kvaliteten ikke er tilstrækkelig (p.14), ligesom bestyrelserne på VUC ikke opfatter regnskabsmonitorering som deres opgave.

Analysen afdækker samlet set en vigende styringskultur, hvor viden og opdatering om basale regler udestår og hvor tilsynet har fokuseret på andre aspekter end disse.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Det ville være oplagt, ud over at give en skematisk oversigt over (1) konstaterede problemer og rigsrevisionens anbefalede løsninger (2) Styringsrelationerne internt i VUC og mellem ministeriet, STUK, VUC og revisorerne. Det er ikke en kritik af rapporten men et bud på hvordan hovedpointerne kan blive mere tilgængelige for relevante læsere.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Miljø- og Fødevarerministeriets forvaltning af biodiversitet i statsskovene

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Det er naturligvis en relevant problemstilling at se på, hvordan biodiversitet og økonomi (omkostningseffektivitet) afvejes overfor hinanden og om implementeringen af en policy er indrettet på en formålstjenlig vis.

Rapporten er generelt relevant fordi den belyser udfordringerne ved at styre efter multiple mål, som kan være vanskeligt målbare hver især og som til en vis grad skaber trade offs, som de enkelte styringaktører skal balancere, samtidig med at viden om efter hvilke standarder og hvordan kan udestå.

Rapporten er specifikt relevant for policies med lang implementeringshorisont, hvor tiltag iværksat 20 år forinden stadig er vanskelige at konstatere.

Det er den overordnede relevans af disse forhold, der skinner igennem rapporten, mens den specifikke begrundelse for at netop denne problematik fortjener et kritisk gennemsyn står mindre klart.

Hvis undersøgelsen, som Rigsrevisionen selv har igangsat, er begrundet i en hypotese om, at Naturstyrelsens forvaltning af biodiversiteten enten ikke tilgodeser biodiversiteten tilstrækkeligt (fx fordi styrelsens indtægtsgrundlag påvirkes) eller at forvaltningen af den fremstår som mindre omkostningseffektiv, kunne dette med fordel skrives tydeligere frem i selve rapporten, i stil med designnotatets p 2-4). Her fremhæves det

- at en evaluering i 2013 henleder opmærksomheden på foryngelsesinvesteringernes konsekvenser for skoven økonomiske værdi og på manglende målrettethed i og omkostningseffektivitet i indsatsen
- at en analyse af skovnaturtyper fra 2013 havde vist en generel ugunstig bevaringsstatus
- at opgørelsen af nettoindtjeningen i 2013 og 14 viste hhv 50 og 100 mio.

Disse konkrete forhold begrunder den konkrete analyse mere klart end de mere generelle statements under hovedrapportens pkt 1.1. hvor det nærmere fremstår som et resultat af regeringens fremadrettede ønsker om at opprioritere biodiversitet.

Der forekommer en 'boks 1' på rapportens p.6 med 'eksterne rapporter' og det er uklart, om det er de samme rapporter, der her henvises til. En ordentlig litteraturhenvisning i en note i både designnotat og rapport ville løse dette problem. Der er heller ingen litteraturhenvisning i bilagene. Eventuelt kunne figur 1 p 4 paralleliseres med en oversigt over de vigtigste eksterne rapporter, som foranlediger undersøgelsen, så der er en boks for hændelser og en for det materiale, der relateres til.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Hvis designnotatets problemformuleringer tages som udgangspunkt, er de to spørgsmål om (1) omkostningseffektivitet og (2) målrettethed motiverede.

Analysen opdeles efter decideret biodiversitetsskov (10% af statsskovene) (kap 2) og naturnær skovdrift (90%) (kap 3).

I kapitel 2 fokuseres på om Naturstyrelsen har viden nok til at kunne udvælge og tilrettelægge konvertering til biodiversitetsskov med mest mulig effekt for pengene og biodiversitet reelt sikres i implementeringspraksis efterfølgende.

I kapitel 3 fokuseres specifikt på 2 indsatser: dødt ved og grøfter, som er to centrale policies for naturnærhed i normal skovdrift. Det kunne her være gavnligt, interessant at vide, hvad der foranlediger udvalget af disse to indikatorer, idet også andre policies nævnes p.11.

Metodekapitlet (p.10f) oplyser, at der er inddraget forskningsmæssig viden fra KU og praktiker/interessentviden fra stakeholders. Det kunne være gavnligt at få skitseret hovedpunkterne i disse parters inputs.

Det fremgår ikke af rapporten, om Naturstyrelsen eller Rigsrevisionen refererer til andre lande med erfaring med og forskning i *skovforvaltning*, som f.eks står stærkt i svensk forvaltningsforskning (f.eks. professor Katarina Eckerberg, Umeå; professor Göran Sundström, Stockholm) modsat dansk forvaltningsforskning.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Kapitel 2s analyser viser, at i modsætning til den første udlægning i 1992 var den senest udlagte biodiversitetsskov fra 2002 ikke baseret på forudgående analyse af biodiversitetsværdien og der var ikke budgetteret udgifter til om-lægningen. Dette kan konstateres ud fra data, som er tilgængelige i dag, men som ikke eksisterede forud for 2002 udlægningen, idet en cost benefit betragtning tilsagde, at en så relativt lille udlægning i forhold til 1992 ville være for omkostningsfuld at analysere. Men i bakspejlet viser det sig, at de udvalgte områder har for lav værdi. (p.18) Naturstyrelse har dog med opgørelserne fra 2015 et langt bedre vidensgrundlag at agere på fremadrettet (p24f).

Det fremgår af afsnit 2.2. at en del af vidensgrundlaget tilvejebringes via et erhvervsphd projekt. Også dette projekt kunne det være gavnligt at anføre i en litteraturliste, ligesom det ikke fremgår, hvem, der finansierer denne erhvervsphd, - er det Naturstyrelsens egen?

Yderligere viser analysen, at den udlagte biodiversitetsskov ikke i tilstrækkeligt omfang rent faktisk drives efter principperne for urørt skov og gamle driftsformer, idet især plukhøstformen ligner de andre former for skovdrift, som man anvender i dag i naturnær skovdrift (p.21). Det skaber en risiko for, at biodiversitetsskoven drives som ordinær naturnær skovdrift.

Også på dette område har Naturstyrelsen taget skridt til at evaluere skovdriften for at sikre, at biodiversiteten er det primære mål (p.23)

Ligeledes fremgår det af analysen, at Naturstyrelsen har oparbejdet beregningskapacitet til at understøtte valg mellem forskellige diversitetsscenerier.

Kapitel 2 giver således en god og sammenhængende analyse af de udeståender der har været i biodiversitetsindsatsen og oplyser samtidig, at Naturstyrelsen har taget skridt til at udbedre kapaciteten til at udpege og drive biodiverserse skovområder.

Analysen i kapitel 3 retter sig mod størsteparten af statskovdriften og ser på to policies, der skal øge biodiversiteten i den naturnære skovdrift: dødt ved og naturlige vandforhold (sløjfning af grøfter) . Fokus er på, om disse policies implementeres *målrettet*, hvilket indebærer, at de kan måles løbende og kan forudses at give en tilsigtet effekt længere fremme (da outcome er meget langsigtet) og *omkostningseffektivt*, således at det kan vurderes *hvor nær* på naturtilstanden områderne kan drives uden uforholdsmæssigt store omkostninger for skovdriftens økonomi.

De to policies er af forskellig kompleksitetsgrad, idet det er forholdsvist simpelt at fastsætte mål vedr antal træer per hektar, som skal have lov at stå til død og henfald. Mærkning af træerne (p34) fremmer dette formål ligesom policy for stormfald, der dog ikke kan planlægges.

Heroverfor er arbejdet med vandforhold mere komplekst, idet der både er tale om en passiv indsats, hvor grøfterne lades tilgro og en aktiv genopretning af naturlige vandforhold. Dette skal sammenholdes med de løbende konsekvenser for Naturstyrelsens indtægter, som mindskes heraf. Ydermere mangler der dokumentation for effekten på biodiversiteten (p.40).

Det leder frem til en manglende viden om, og styrbarhed i forhold til, de økonomiske konsekvenser og manglende retningslinjer for, hvornår det er øko-

nomisk rimeligt at udskyde passiv indsats (p.40). Retningslinjer for denne praksis vil blive opstrammet jfr ministeriet.

Yderligere afhænger den aktive indsats af, hvordan der kan findes finansiering hertil. Det efterlader policystyringen på dette område relativt åben, hvilket Rigsrevisionen finder mindre tilstrækkeligt.

Rigsrevisionen konstaterer, at der på 10 ud af 18 driftsenheder er defineret specifikke mål (p.41) men der fremgår ikke noget om målenes relevans, kvalitet og deres opnåelighed.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Der udtrykkes en fornuftig respekt for, at Naturstyrelsen her skal styre og forvalte et område præget af flere, tildels modstridende mål, der kræver løbende afvejninger samtidig med at policy outcome først materialiserer sig langt ude i fremtiden. Som styringsaktør på dette område 'arver' man beslutninger, som har vist sig gunstige og andre, der har vist sig mindre gunstige – måske afhængigt af investeringer i vidensgrundlag og i omlægningerne i sig selv. (p7).

Derfor er det også fornuftigt at lægge et fokus på, at de aktører, der til enhver tid skal videreføre styringen, har den bedst mulige viden og de bedst mulige værktøjer.

Det ville være gavnligt med en analytisk opsamling på de 'trade offs' der er i Naturstyrelsens statskovforvaltning, primært mellem diversitet og økonomi (dvs en opsamling på problematikken rejst p.7)

Yderligere er analysen udført som en aggregeret analyse af statskovdriften 'samlet set' (p.40) og belyser dermed ikke koordinationen mellem de lokale områder og enheder. Det antages blot, at det er et problem, hvis der ikke er standarder der kan indramme/forhindre for store lokale variationer i implementeringen.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Energibesparelser i staten

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Problemstillingen er relevant, både som implementeringsproblem og styringsproblem. Såvel nationalt (2009) som i EU regi (2012) er en energisparepolicy besluttet, som først i 2015 tages alvorligt i de to mest energiforbrugende ministerier. Man er således langt bagud med realiseringen af det politiske mål og dermed med den energibesparelse, og på længere sigt ressourcebesparelse, som rentable energinvesteringer er indbudgetteret til at udløse. Idet målet nu er fastsat til 2020, og energisparetiltag har en implementeringstid på op til 3 år, haster det. Spørgsmålet som rapporten rejser er derfor: hvorfor er der ikke sket mere i den forløbne tid? Hvordan kan et ansvar herfor placeres? Kan efterslæbet indhentes og hvordan?

Analysen illustrerer en overordentlig kompleks, men også udbredt styrings- og implementeringsvirkelighed med mange, gensidigt afhængige, aktører indblandet, usikkert beslutningsgrundlag, uklare/ulogiske incitamenter og en policy et godt stykke nede på den politiske 'to do' liste, langt væk fra en hektisk medievirkelighed. Det er velbegrunderet at kaste lys over implementeringsdeficitter af denne type, dels i egen ret, i det manglende implementering kan medføre en traktatkrænkelssag og dels fordi analysen kan bidrage til at kaste lys over styrings- og implementeringsproblemer på komplekse policyområder med høj interdependens.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Analysen lægges an som en 'accountability' problemstilling med tre sæt aktører som de ansvarlige parter:

- Energistyrelsen som aktivt skal tilvejebringe og opdatere styringsrammerne
- De mest energiforbrugende ministerier, som skal 'levere' hovedparten af den samlede statslige reduktion gennem styring af deres underliggende organisationers adfærd og gennem investeringer i energibesparende bygninger og anlæg over driftsbudgetterne.
- De største statslige bygningsejere, som skal gennemføre energispareprojekter i de bygninger, der anvendes af 'de store energiforbrugere'.

Problematikkerne analyseres en for en og analysen er på denne præmis fornuftigt opbygget idet der er fokus på om aktørerne hver især har relevant og tilstrækkelig viden og om de prioriterer at handle ud fra denne.

Vender man sig mod den samlede besvarelse af spørgsmålet om, hvorfor der ikke er sket mere mellem 2009 og 2015, er det nok så meget samspillet mellem disse aktører og hele det strukturelle set up omkring energisparepolicyen,

der tiltrækker sig opmærksomhed. Det er op til læseren selv at bygge denne kompleksitet sammen til et kondenseret svar. Se nedenfor under de generelle bemærkninger.

Analysens fokus er på de centraladministrative aktører (p7). Dermed afgrænses de selvejende institutioner i universitetssektoren, som viser sig at være en central brik i realiseringen af energibesparelsen. Her mangler både data for styringsaktørerne selv og for Rigsrevisionen (p7).

Ud fra et isoleret 'energisparesynspunkt' er styring og adfærdsregulering i den institutionelle hverdag mindre central end større bygningsrenoverings/optimeringstiltag, hvilket berettiger, at fokus, ud fra et policyimplementeringssynspunkt lægges her.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Energistyrelsens rolle. Styrelsen anses for at have hængt i bremsen (p10) ift at opdatere og kvalitetssikre det regulative ophæng og ansvarsfraskrivende ift at drive ministerierne til at opnå energibesparelser (p11; p 21). Her mener styrelsen, at det er de enkelte ministeriers eget ansvar. Disse to problematikker er eksempler på den gensidige afhængighed mellem forskellige aktører, hvis policy skal realiseres, og i analysen ender i en form for abekastning.

Ministeriernes rolle: her er konklusionen at de to mest forbrugende ministerier på den ene side er underlagt politiske prioriteringer der opregulerer aktivitet, samtidig med at det nominelle mål er det samme. Det giver ministerierne en manglende styringsrealisme. På den anden side har de to uddannelsesministerier først meget sent fokuseret deres styring på spørgsmålet om energibesparelser. Her mangler ministerierne instruktionsbeføjelser ift de underliggende institutioner (p 24) og derfor er det de bløde styringsværktøjer, der skal i brug, hvilket er sket sent.

I kontrast har Forsvarsministeriet både fokus og ledelsesværktøjer på plads således at energiforbruget kan adresseres (p 24f). Ministeriet har samtidig faldende aktivitet.

Det forbliver på 'gissningsniveau' om det er styringsvilkår (aktivitet, hierarkisk organisering) eller styringsfokus/prioritering, der udløser den ønskede energibesparelse.

Er rapportens underliggende meddelelse f.eks. at de to uddannelsesministerier skal 'lære af' Forsvarsministeriets adfærd?

Indenfor uddannelsesområdet selv angives KU og RUC p.29 som institutioner, der har nedsat energiforbrug på trods af øget aktivitet. Igen – det er uklart om meddelelsen er 'best practice', 'business case' eller blot et argument mod

en automatik mellem aktivitetsniveau og energiforbrug (p30). Analysen trænger ikke langt ned i kausaliteten her.

Bygningsejernes rolle: Det fremgår her konstaterende, at der er et potentiale i yderligere arbejde med og opdatering af energimærkning fra Bygningsstyrelsens side, mens Forsvarsministeriet har arbejdet mere systematisk med at identificere og gennemføre rentable energibesparelserprojekter.

Rapporten fremhæver, at mens det er bygningsejerne, der skal gennemføre energibesparelserprojekterne er det de enkelte lejere, der over deres driftsbudget skal finansiere - men også høste - besparelsen. Det skaber et koordinationsbehov, som Rigsrevisionen adresserer som det eneste sted i rapporten (p34)

Samlet set er der god sammenhæng mellem analyser og konklusioner. Se dog pkt 4 for en samlet kommentar til analyse-setuppet.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Spørgsmålet om det manglende fokus på og den manglende implementering af statslige energibesparelser besvares gennem en aktørcentreret analyse af tre hovedaktører: ENS, de centrale storforbrugere og bygningsejerne. Det giver gode brikker til forståelse af det samlede spørgsmål, men det ville være gavnligt at samspillet mellem de tre kapitler samledes op på tværs.

Dels er der et spørgsmål om aktørerne og deres roller/relationer.

Hvem beslutter, hvem udfører, hvem har styringsansvar og kan monitorere hvem?

- Pointen om, at styringsaktører med selvejende institutioner (uddannelsessektoren) har vanskeliggere ved at gennemføre en policy end en hierarki (forsvaret)
- Pointen om at bygningsejere skal udføre energibesparelserprojekter mens lejerne har ansvaret
- Usikkerheden om ENS hhv ministeriernes rolle i forhold til sikring af datakvalitet og initiativpligt ift udvikle rammeværk for energiforbedring, når det konstateres at det foreliggende ikke har effekt.

Dels er der et spørgsmål om de styringsværktøjer, der er til rådighed er kraftfulde nok til at sikre en opprioritering og et fokus på energibesparelser?

- Giver et absolut styringsmål mening, når der ikke tages hensyn til aktivitetsudviklingen (nedgang i forsvaret, politisk betinget opgradering i uddannelsessektorens opgaver p.16; p20)
- Er 'opfordringer til energiledelse' et virksomt styringsværktøj, når der ikke foreligger sanktioner? (p19)

Dels er der et spørgsmål om *data og målemetoder* er på plads, så styringsaktørerne ved hvad de måles i forhold til (valide baselinetal og fejlagtig opgørelse af bygningsmassen fra SBI (p.14)) og hvad der 'tæller' (selvejende institutioner tæller ikke i EU optikken, men bruger alligevel energi, og tæller dermed i den nationale policy p 16; p17)

Endelig er der et *processpørgsmål*, der henleder opmærksomheden på at en til formålet nedsat arbejdsgruppe ikke lader til at inddrage de faglige anbefalinger fra bygningsstyrelsen (p 12 - 13). Det kan ikke udredes hvorfor.

Det kunne være gavnligt med et overblik over bygningsmassen fordelt på de relevante ministerier og selvejet (hvilket ikke findes, angiveligt grundet en fejl i SBI analysen), idet man savner en ide om, hvor stort problemet med løse/indirekte styringskoblinger er.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Gener for trafikanter ved udvidelser af motorveje

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Det er altid relevant at efterse, om store policytiltag med konsekvenser for mange borgere og for samfundsøkonomien udføres bedst muligt. Således er det relevant med et 'serviceeftersyn' af Vejdirektoratets planlægning og administration af motorvejsudvidelser. En stor del af analysen er udformet som teknisk gennemgang af konkrete tiltag for smidig afvikling af trafikken under pressede vilkår, hvilket er en udmærket implementeringsanalyse.

En mere konkret anledning, f.eks i form af stigende antal uheld, drastiske budgetskred el lign, fremgår dog ikke af rapporten optakt og indledning. Her skal man ind i selve analysen for at komme på sporet af, hvad der kunne være den egentlige problematik, nemlig en tidsmæssig og økonomisk overbudgettering af projekterne i den tidlige planlægningsfase (p.35). Flere af projekterne planlægges kort efter vedtagelsen af loven med en betydeligt kortere tidsramme.

Dette kunne eventuelt hænge sammen med incitamentsstrukturen for kontraktindgåelse mellem direktoratet og departementet (p.36) men det forbliver da uklart, hvordan denne fortolkning spiller ind.

Det pointeres, at den lempelige tidsramme fratager Vejdirektoratet incitamentet til at anvende redskaberne bod og bonus ift entreprenørerne til at fremskynde færdiggørelsen yderligere.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Som anført ovenfor er der et generelt formål, der fremstår tydeligt for læseren – nemlig minimering af gener for borgerne, og det undersøges gennem delmålene om trafikafvikling og projektudstrækning. Dette fremstår velbegrunder.

Rapporten efterlader dog det indtryk, at det centrale problem – som i designnotatet er delmål 1 (tidsforbruget) overskygges af rapportens første del (pp 10 – 34) og kun fylder få sider (pp 35-39), dog suppleret af en analyse af entreprenørmonitorering med henblik på at nedsætte projektiden. Som læser vækker det interesse at forstå, hvilke eventuelt strukturelle forhold og informationsasymmetrier, der har betydning for, at planlægning af arbejdernes tidsmæssige udstrækning ikke har været tilstrækkeligt realistiske (p.35; p.38), således at de kort efter lovens vedtagelse har kunnet reduceres.

Det ville lette forståelsen af analysen, hvis den kausalitet, der synes underlægende i rapporten var afspejlet i analysen, sådan som også designnotatet lægger op til.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Se pkt 4 for mere generelle bemærkninger.

Hvis de to problematikker: trafikafvikling og tidsplanlægning/entreprenørstyring ansues én for én er der sammenhæng mellem analyse og delkonklusioner (p.10 og 35).

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Hovedkritikpunkterne er især lokaliseret i den tidlige planlægningsfase, hvor oplæggene til de politiske aftaler, der sidenhen rammesætter aktiviteterne, formuleres. Kritikken retter sig dels mod estimering af tidsforbruget, der angives at basere sig på 'tommelfingerregelen om at motorvejsudbygning tager 5 år' (p.38); og mod at der i selve beslutningsmaterialet, som politikerne indgår aftaler om, ikke er indkalkuleret mulige alternativer, så trafikantgener kan minimeres til en højere pris senere i projektet. I det hele tager er beregninger af alternativer, som afvejer gener overfor pris (p.13) ikke udført i over halvdelen af de analyserede projekter, hvor der i højere grad er taget hensyn til de trafikale konsekvenser indenfor den ramme, der i starten er lagt fast.

Det fremstår lidt vagt hvad årsagen er til den systematiske overdimensionering af tidsrammen og budgetteringen, bortset fra at motorvejsudvidelser er en ny disciplin.

Det fremhæves også at selve projektbudgetteringen påkalder sig opmærksomhed (p.9) hvilket kan blive genstand for selvstændig analyse.

Entreprenørstyringen i projektet kritiseres for at bod og bonus ikke er anvendt i det størst mulige omfang, selvom det er defineret i kontrakterne (p.22) Monitorering af trafikafviklingen kritiseres for ikke at være tilstrækkeligt analytisk funderet og konkret målbar til styring (p.34), endskønt Vejdirektoratet har fulgt på afviklingsproblemerne konkret.

I hvilket omfang den mindre analytiske og systematiske kriterieudvikling og opfølgning er særegen for netop Vejdirektoratet og disse projekter eller det er et mere generelt fænomen i komplekse projekter kan diskuteres. Det kan altid blive bedre, og det er da også en svag kritik, statsrevisorerne fremsætter, som nærmest har karakter af opmærksomhedspunkter til yderligere forbedringer.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

Bemærkninger i øvrigt på tværs af beretningerne:

I småtingsafdelingen er det et er fortsat uklart hvilken funktion afsnitsnummerringen har i rapporterne. Nogle afsnit er meget lange, andre få linjer. Jeg har ikke set dem anvendt til interne eller eksterne henvisninger.

I det store billede fremgår det af bilag 1 at langt den overvældende hovedpart af rapporterne (alle bortset fra 3) er selvinitierede fra Rigsrevisionens side.

Det kunne være interessant med nogle betragtninger over relevanskriterier for udvalget af analyser. Er der nogle problematikker der er særlig brændende eller under udvikling i disse år? Er der nogle styringsværktøjer, som er vanskeligt at få implementeret osv. De mange rapporter udgør et stort materiale om offentlig styring, som der kan læres på tværs af frem for at betragte dem som 'singular cases'.

Det er klart, at sådanne tværgående diskussioner/betragtninger ikke kan være en del af de enkelte rapporter, men der kunne måske findes et andet format?