



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2023 af Professor Michael Gøtze

Januar 2024

Evaluator Michael
Gøtze

Evaluering af beretning 14/2022 Skifteretternes tilsyn med konkursboer.....	2
Evaluering af beretning 18/2022 Varmechecken	12
Evaluering af beretning 20/2022 Politiets efterforskning af digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet	19
Evaluering af beretning 2/2023 Tilsyn og afgiftskontrol med spildevand.....	29

Evaluering af beretning 14/2022

Skifteretternes tilsyn med konkursboer

Beretningen handler om skifteretternes tilsyn med konkursboer. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

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

Det fremgår af beretningen, at Skifteretterne ifølge konkursloven har ”pligt til at føre tilsyn med, at kurator fremmer behandlingen af konkursboer uden unødigt ophold. Det betyder, at kurator fremmer behandlingen af konkursboet mest muligt, og at de enkelte skridt i kurators behandling sker, så snart det er muligt og forsvarligt. Justitsministeriet har desuden fastsat regler for skifteretternes tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer.

Kurator skal derfor løbende orientere både kreditorerne og skifteretten om kurators behandling af konkursboet. Skifteretterne har bemyndigelse til at pålægge kurator at foretage det fornødne til fremme af behandlingen af konkursboet.”

Det fremgår videre af beretningen, at skifteretternes tilsyn både omfatter et stikprøvebaseret tilsyn og et løbende tilsyn.

Formålet med undersøgelser er angivet til at besvare følgende fire spørgsmål:

- ”Har skifteretterne i tilstrækkeligt omfang gennemført et stikprøvebaseret tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer?
- Hvad er omfanget og karakteren af skifteretternes tilsyn med, at kurator fremmer behandlingen af konkursboer uden unødigt ophold?
- Hvad er sagsbehandlingstiden og kurators tidsforbrug og vederlag for behandling af konkursboer?
- I hvilket omfang er der udbetalt dividende til de forskellige kreditorer?”

Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til perioden 2016-2021.

Det fremgår også af beretningen, at Folketinget i konkursloven ”har fastsat regler for konkursbehandling, som domstolene skal følge. Herudover er dom-

stolene uafhængige. Det betyder bl.a., at regeringen, herunder justitsministeren, ikke har instruktionsbeføjelse over for domstolene. Domstolene hører bevillingsmæssigt under Justitsministeriets ressortområde.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant. Den udspringer af statsrevisoranmodning.

Undersøgelsen har karakter af et "tilsyn med tilsynet". Rigsrevisionen baserer sin undersøgelse på dokumentation for tilsynsaktiviteter fra skifteretterne og Domstolsstyrelsen. Undersøgelsen er i et vist omfang lagt op som en undersøgelse af kvantitativ karakter. Der er dog også kvalitative elementer i undersøgelse, og der kan her nævnes i spørgsmålet om "karakteren af skifteretternes tilsyn", jf. spørgsmål 2 ovenfor. Grundlaget for de kvalitative vurderinger forklares også i beretningen, jf. f.eks. beretningens afsnit 1.3.

Undersøgelsen rammesættes på en god og relativt klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Trods emnets fagtekniske karakter er undersøgelsen for det meste let tilgængelig.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar tidsmæssig afgrænsning (2016-21). Det er oplagt, at et deleme som f.eks. sagsbehandlingstid tilhører en gruppe af emner, som er umiddelbart nemme at forstå og forholde sig til.

Adressaterne for undersøgelsen – skifteretterne – er klart angivet, og det er understreget som et vigtigt forhold, at Justitsministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over for domstolene, herunder skifteretterne. Den overordnede retlige ramme om domstolenes uafhængighed er beskrevet på en overskuelig måde. Danske domstole har stort fokus på deres uafhængighed

Muligvis kunne Rigsrevisionen være gået lidt mere kritisk til grundproblematikken. Man kunne måske i en rund form indarbejde overvejelser eller hypoteser om, hvad de typiske udfordringer og problemer på dette område må antages at være? Hvad er der på spil, kunne man måske spørge? Omvendt kan det ses som en styrke ved undersøgelsen, at den ikke bygger på bestemte antagelser om f.eks. en for svag eller ujævn tilsynsindsats fra skifteretternes side eller en svag eller ujævn indsats fra kuratorerne. Undersøgelsen er netop en undersøgelse.

Et interessant element i undersøgelsen er, at undersøgelsen i et vist omfang anlægger et "sekundært" blik, således at undersøgelsen primært er rettet mod skifteretterne, og f.eks. ikke kuratorer som primær aktør. En italesat vanskelighed med undersøgelsen er, at det ikke uden videre er muligt at komme med et præcist svar om, hvad rimelig sagsbehandlingstid er. Undersøgelsen lægger op til, at dette spørgsmål derfor ikke besvares.

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi redegør" etc.).

Beretningen indeholder i bilagsmaterialet en figur, der anskueliggør, hvordan statsrevisorernes spørgsmål er blevet "omformet" til Rigsrevisionens spørgsmål, jf. bilag 1, "Statsrevisorernes anmodning".

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

Det fremgår af beretningen, at "Skifteretterne dokumenterer systematisk det stikprøvebaserede tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer.

I afsnit 2.1 undersøger vi, om skifteretterne i tilstrækkeligt omfang har gennemført det stikprøvebaserede tilsyn. Vi lægger til grund for vores vurdering, at der skal være et rimeligt forhold mellem omfanget af skifteretternes stikprøvebaserede tilsyn og andelen af bemærkninger til kurator som følge af tilsynet. Det betyder, at hvis andelen af bemærkninger er høj, er det væsentligt, at tilsynet har et større omfang ...

I afsnit 2.2 undersøger vi skifteretternes tilsyn med, at kurator fremmer behandlingen af konkursboer uden unødigt ophold. Skifteretterne dokumenterer ikke systematisk gennemførelsen af dette tilsyn. Fx dokumenterer skifteretterne ikke systematisk, hver gang de har læst en redegørelse fra kurator. Kun i de tilfælde, hvor skifteretten har reageret i forhold til kurator og fx har pålagt kurator at gøre noget konkret, vil det fremgå af dokumentationen for det konkrete konkursbo. Vi kan derfor ikke undersøge det samlede omfang af denne del af skifteretternes tilsyn og dermed heller ikke vurdere, om indsatsen er tilstrækkelig.

Der er hverken i regelgrundlaget eller i skifteretterne opstillet mål for sagsbehandlingstiden for konkursboer for årene 2016-2021. Derfor præsenterer vi i afsnit 2.3 fakta, men giver ikke en vurdering heraf.

Kurators vederlag er nært forbundet med kurators tidsforbrug. Når skifteretterne fastsætter vederlag til kurator og udbetaling af dividende, er der tale om retslige afgørelser. Rigsrevisionen tager ikke stilling til de juridiske vurderinger, der ligger til grund for de retslige afgørelser. Derfor giver vi ikke en vurdering heraf i afsnit 2.3 og afsnit 2.4, der handler om kurators tidsforbrug og vederlag samt udbetaling af dividende.”

Besvarelse af evalueringsspørgsmål 2

Svaret er ja.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelser og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det lægges klart frem, hvad der er grundlaget for den vurdering, som spørgsmålene lægger op til. Det lægges endvidere klart frem, at der er grænser for, hvad Rigsrevisionen kan og vil tage stilling til. I denne undersøgelse lægges der op til betydelig tilbageholdenhed i forhold til spørgsmålene om sagsbehandlingstid og fastsættelse af vederlag. Man graver ikke så dybt i forhold til disse spørgsmål. Beretningen gør sig umage med at forklare de valgte undersøgelsesspørgsmål, og beretningen gør sig umage med at forklare den kontekst, som spørgsmål skal besvares ud fra.

I forhold til vurdering af indsats med stikprøvekontrol er det klart angivet, at Rigsrevisionen opererer med en målestok i form af, at ”der skal være et rimeligt forhold mellem omfanget af skifteretternes stikprøvebaserede tilsyn og andelen af bemærkninger til kurator som følge af tilsynet. Det betyder, at hvis andelen af bemærkninger er høj, er det væsentligt, at tilsynet har et større omfang.”

Denne del af undersøgelsen er central. Rigsrevisionen kunne muligvis med fordel have uddybet den valgte tankegang, og der kunne være anført kilder/referencer, der ligger til grund for eller i hvert fald støtter den valgte tilgang. Målestokken er for så vidt forståelig nok som en fornufts-baseret rettesnor, men den har en relativ karakter og er derfor ikke helt præcis, jf. bl.a. ordet ”rimelig”. Den er ingen angivelse af, om Rigsrevisionen har været inspireret af andre områder. Rigsrevisionen kunne måske i forlængelse heraf også have overvejet at forklare, hvorfor en absolut målestok i en eller anden form – f.eks. et mindstekrav om et vist antal stikprøver pr. år – ikke findes anvendelig.

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionens undersøgelse ”er baseret på en gennemgang af materiale fra skifteretterne og på dataudtræk fra Domstolsstyrelsen. Undersøgelsens metodiske tilgang er uddybet i bilag 2.

Undersøgelsen af skifteretternes stikprøvebaserede tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer er baseret på en gennemgang af skifteretternes dokumentation for alle gennemførte tilsyn i perioden 2016-2021.

Undersøgelsen af skifteretternes tilsyn med, at kurator fremmer behandlingen af konkursboer uden unødigt ophold, er baseret på en gennemgang af skifteretternes dokumentation for en stikprøve af konkursboer. Det er resursekrævende for skifteretterne at finde det relevante materiale for de udvalgte konkursboer. Stikprøven er derfor afgrænset til det første og sidste år i den periode, som Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge.

Vi har gennemgået en stikprøve på 170 konkursboer, der er fordelt på 85 konkursboer afsluttet i 2016 og 85 konkursboer afsluttet i 2021. Stikprøvens størrelse gør, at det – med en vis fejlmargen – er muligt at generalisere stikprøvens resultater til alle konkursboer for begge år under ét. Stikprøvens størrelse gør det ikke muligt at konkludere på årene enkeltvist og dermed sammenligne 2016 med 2021.”

Det fremgår videre af beretningen, at undersøgelsen omfatter fastsættelsen af kurators vederlag. Det angivet her, at fastlæggelsen af vederlaget ifølge konkurslovens § 239, stk. 2, skal ”ske ud fra en samlet vurdering af det udførte arbejde. Ved vurderingen skal der navnlig tages hensyn til arbejdets omfang og konkursboets beskaffenhed, det med arbejdet forbundne ansvar og det under de givne omstændigheder opnåede resultat.

Undersøgelsen af kurators tidsforbrug og vederlag er baseret på vores gennemgang af udvalgte konkursboer. Dokumentationen for de 170 konkursboer, som vi har modtaget fra skifteretterne, indeholder imidlertid ikke alle relevante oplysninger om tidsforbrug og vederlag. Det skyldes primært, at det ikke er alle skifteretter, som har gemt alle oplysninger om de konkursboer, der er afsluttet i 2016. Dokumentationen for 133 konkursboer indeholder oplysninger om kurators tidsforbrug, og dokumentationen for 160 konkursboer indeholder oplysninger om kurators vederlag. Antallet af konkursboer er dog i begge tilfælde stort nok til, at vi kan generalisere stikprøvens resultater til alle konkursboer med en rimelig sikkerhed.

Undersøgelsen af den udbetalte dividende er baseret på vores gennemgang af udvalgte konkursboer. Dokumentationen for de 170 konkursboer, som vi har modtaget fra skifteretterne, indeholder imidlertid kun alle relevante oplysninger om den udbetalte dividende for 138 af konkursboerne. Antallet af konkursboer er dog stort nok til, at vi kan generalisere stikprøvens resultater til alle konkursboer med en rimelig sikkerhed.”

Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale.

Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i bilagsmaterialet, jf. bilag 2 ”Metodisk tilgang”. Beskrivelsen af metode – og af metodevalg – er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der er flere metoder, der kunne være anvendt. Den myndighed, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er.

Der er ingen særlige bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Rigsrevisionen gør i metodebilaget efter min vurdering grundigt rede for hvordan Rigsrevisionens undersøgelse i sig selv er en stikprøvekontrol, og der er bl.a. indarbejdet en redegørelse for hvordan Rigsrevision har anskuet begrebet ”repræsentativ stikprøve”.

I forhold til valg af dokumenter indeholder beretningen en overskuelig opremsning heraf. Set i et juridisk perspektiv kunne det muligvis være en overvejelse af uddybe den retlige ramme, navnlig den bekendtgørelse som der henvises til flere gange, jf. bekendtgørelse nr. 132 af 12. februar 2016 (omtalt bl.a. på side 4). Justitsministeriet har i bekendtgørelsen fastsat regler for, at skifteretterne skal føre et stikprøvebaseret tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer. Skifteretterne skal bl.a. føre tilsyn med, at kurator fører et korrekt bogholderi over konkursboet, og at kurator har oprettet en særskilt bankkonto til det enkelte konkursbo, hvis der er kontante midler i boet. Rigsrevisionen understreger flere gange, at det ikke er nærmere præciseret, hvor hyppigt det stikprøvebaserede tilsyn skal føres, eller hvor stor stikprøven skal være. Det kunne set i en juridisk optik være relevant at komme mere ind på, hvor stort et spillerum, som bekendtgørelsen antages at overlade til skifteretterne. Er der fuldstændigt "frit slag" for skifteretterne eller er der – trods en bred margen – visse grænser?

Selv om skifteretterne som en del af domstolssystemet ikke er formelt forpligtet til at efterleve forvaltningsretlige principper eller standarder for god forvaltningsskik, kunne Rigsrevision måske alligevel have sammenholdt domstolens adfærd på dette område med god myndighedsadfærd efter forvaltningsretlige principper og regler. Det ville kunne anskueliggøre undersøgelsen, hvis det forvaltningsretlige "spejl" var blevet tænkt ind. Den opgave, som skifteretternes løser i forhold til konkursboer og til kuratorer, kan materielt i vidt omfang siges at have karakter af administrativ opgave.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår at beretningen, at Rigsrevisionen vurderer, at nogle skifteretter ikke i tilstrækkeligt omfang har ført et stikprøvebaseret tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer.

De fremgår videre, at Rigsrevisionen bemærker at hvert tredje af de stikprøvebaserede tilsyn i gennemsnit giver "anledning til bemærkninger til kurator – for nogle skifteretter er andelen endnu højere. Til trods for denne relativt høje andel af bemærkninger er omfanget af tilsynet i nogle skifteretter begrænset, og én skifteret har slet ikke ført tilsyn. Konsekvensen af, at nogle skifteretter ikke i tilstrækkeligt omfang har ført tilsyn, er, at det øger risikoen for, at skifteretterne ikke opdager, hvis kurator ikke overholder de gældende regler, fx hvis kurator ikke holder midlerne i konkursboet adskilt fra sin egen økonomi.

Justitsministeriets regler om skifteretternes stikprøvebaserede tilsyn med kurators forvaltning af beholdninger og værdipapirer i konkursboer præciserer ikke omfanget af tilsynet nærmere. Da undersøgelsen viser, at en relativt høj andel af de stikprøvebaserede tilsyn giver anledning til bemærkninger, anbefaler Rigsrevisionen, at de skifteretter, som sjældent udtager eller slet ikke har udtaget konkursboer til eftersyn, øger hyppigheden af tilsynet. Rigsrevisionen anbefaler også, at de skifteretter, som har udtaget en relativt lille andel af konkursboer til eftersyn, udtager flere konkursboer til eftersyn.

Skifteretterne skal løbende føre tilsyn med, at kurator fremmer behandlingen af konkursboer uden unødigt ophold, og tilsynet skal omfatte alle konkursboer. Skifteretterne har haft bemærkninger til kurators behandling af konkursboet i 18 af de 170 konkursboer, som Rigsrevisionen har gennemgået. Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om omfanget af tilsynet er tilfredsstillende, da skifteretterne ikke systematisk dokumenterer gennemførelsen af tilsynet. Sagsbehandlingstiden for konkursboer er faldet fra 16,8 måneder i 2016 til 14,4 måneder i 2021.

Ca. $\frac{2}{3}$ af de 170 konkursboer, som Rigsrevisionen har gennemgået, er relativt små. Her er kurators tidsforbrug under 30 timer, og kurators vederlag er under 60.000 kr. Enkelte konkursboer er relativt store, og i det største konkursbo har kurator et timeforbrug på op mod 1.000 timer og et vederlag på ca. 2 mio. kr. I gennemsnit er kurators tidsforbrug 54 timer, og kurators vederlag er ca. 115.000 kr.

I de 138 konkursboer, der indeholder oplysninger om dividende, er der i alle tilfælde udbetalt dividende til det første niveau af kreditorer i konkursordenen. Dividenden dækker omkostninger ved behandling af konkursboet, herunder kurators vederlag. I gennemsnit har det første niveau af kreditorer fået dækket 99,5 % af deres krav. Der er i færre tilfælde udbetalt dividende til de kreditorer, der kommer senere i konkursordenen.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede.

Det interessante og særlige ved denne beretning er måske, at Rigsrevisionen holder sig tilbage fra at svare på nogle af de oplyste undersøgelsesspørgsmål. Det giver for så vidt beretningen en høj faglig troværdighed, da der peges på gode grunde til den valgte tilbageholdenhed. Det forlener dog også beretningen med et element af tvetydighed, da man kan stille det spørgsmål, hvorfor Rigsrevisionen gennemfører en undersøgelse med den valgte afgrænsning, når Rigsrevisionen på grund af en række forhold ikke vil være i

stand til at nå frem til vurderinger. Man kan højst nå "halvvejs i mål". Det bemærkes dog i forhold til valg af undersøgelsesemne, at undersøgelsen udspringer af statsrevisoranmodning.

Særligt i forhold til en vurdering af sagsbehandlingstid kan det bemærkes, at dette begreb sjældent er konkretiseret i reguleringen, men at der alligevel godt kan være et grundlag for at indkredse, hvad der generelt ligger i rimelig sagsbehandlingstid. Der er omfattende praksis fra Folketingets Ombudsmand, der ud fra en forvaltningsretlig tankegang illustrerer de forskellige elementer i fastlæggelsen af rimelig sagsbehandling. Denne praksis kunne være inddraget i hvert fald som et spejl, jf. ovenfor. Det kunne måske også være adresseret i beretningen, om udviklingen i retning af nedbringelse af sagsbehandlingstid (til 14,4 måneder i 2021) er tæt på eller langt fra målet. Det kan i mine øjne i hvert fald vurderes som en positiv udviklingstendens. Omvendt kan Rigsrevisionens tankegang fagligt forsvares. De dele af undersøgelsen, som har karakter af fact finding, har værdi i sig selv.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

I forhold til skifteretternes stikprøvekontrol indsats vurderer Rigsrevision, at den ikke er tilstrækkelig. Dette vurderes at være en kritik i den milde ende. En del af Rigsrevisionens konklusioner er opbygget som anbefalinger, og disse har i sagens karakter også en mild karakter. På flere områder afstår Rigsrevisionen som nævnt fra at nå frem til konklusion/vurdering.

Svar på evalueringsspørgsmål 5

Svaret er ja.

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt, og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten. Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, fremstår afbalanceret og velfunderet.

Hvis der skal peges på en udfordring med denne beretning, er det som allerede nævnt, at beretningen på flere strækninger "stopper på halvvejen". På en række områder går beretningen ikke ind i en normativ vurdering af de spørgsmål, som er udgangspunktet for beretningen. Dette bevirker, at man efter læsning af beretningen kan sidde med et indtryk af, at det er lidt uklart, hvordan de relevante aktører skal handle fremover for at være i harmoni/i

bedre harmoni med regler og best practice-procedurer. Styrken ved den gennemgående forsigtighed i beretningen er, at den lægger op til et spillerum for skifteretterne, som har indbyrdes forskelle bl.a. i form af ressourcer.

Hertil kommer, at man fra Rigsrevisionen signalerer tillid til, at skifteretterne kan administrere det skøn, som de har på de valgte undersøgelsesområder.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid. Emnet er velvalgt og oplagt af bred interesse, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning 18/2022 Varmechecken

Beretningen handler om udmøntningen af varmechecken. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

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

Det fremgår af beretningen, at Folketinget i april 2022 vedtog ”lov om engangstilskud til husstande med lav indkomst og varmekilder omfattet af ekstraordinære prisstigninger i fyringssæsonen 2021-2022 (herefter lov om varmecheck). Det fremgår af loven, at varmecheckens tiltænkte målgruppe er husstande med en årlig samlet indkomst på højst 650.000 kr. og en varmekilde, der er særligt ramt af store prisstigninger. Det fremgår desuden af loven, at varmechecken skal tildeles automatisk uden ansøgning og udelukkende på baggrund af registerdata, der er opgjort på faste skæringsdatoer.

Der blev i august 2022 udbetalt en varmecheck på 6.000 kr. til knap 405.000 husstande. Den samlede udbetaling udgjorde ca. 2,4 mia. kr. Det fremgår af lov om varmecheck, at det ikke er muligt at identificere alle i den tiltænkte målgruppe ved hjælp af de tilgængelige datakilder. Der vil derfor både være tilfælde, hvor husstande uden for målgruppen får en varmecheck, og tilfælde, hvor husstande inden for målgruppen ikke får en varmecheck. Det fremgår derfor også af loven, at der vil være en ansøgningsrunde, hvor husstande kan søge om varmecheck, hvis de ikke har modtaget en varmecheck. Der var efter udbetalingen en del opmærksomhed på, at en række husstande havde modtaget en varmecheck, selv om de ikke var i den tiltænkte målgruppe. Derfor blev det besluttet at etablere en frivillig tilbagebetalingsordning. Ordningen blev etableret ultimo marts 2023. Energistyrelsen har den 10. maj 2023 modtaget 2 tilbagebetalinger.”

Det oplyses i beretningen, at der er udbetalt i alt ca. 2,4 mia. kr. til knap 405.000 husstande. Den største udbetaling er sket til de husstande, der har et individuelt gasfyr som varmekilde.

Det fremgår videre af beretningen, at formålet med undersøgelsen ”er at vurdere, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft en tilfredsstillende udmøntning af varmechecken.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er Ja.

Undersøgelsen er relevant. Emnet har relevans for de berørte borgere og herudover også samfundsmæssig relevans. Den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar tidsmæssig afgrænsning. Måske kan man sige, at undersøgelsen er relativt smal, og at dette giver mulighed for at komme ret dybt ned i materien.

Emnet har en politisk baggrund.

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen for at besvare Statsrevisorernes spørgsmål har undersøgt følgende:

- "Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og overvejet andre datakilder?"
- Har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet sikret, at der er udført relevante kontroller af den automatiske løsning?"
- Hvad er omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe?"

Det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, at Statsrevisorerne er opmærksomme på, at lov om varmecheck regulerer en række forhold vedrørende den nærmere administration af området, og at Folketinget blev gjort opmærksom på disse forhold, før loven blev vedtaget.

Vores revisionskriterier er baseret på bemærkningerne til forslag til lov om varmecheck og på lov om varmecheck. Revisionskriterierne er desuden inspireret af Digitaliseringsstyrelsens "Vejledning til deklaration af datasæt med kernetdimensioner" fra september 2021, der handler om 4 kvalitetsdimensioner (komplethed, korrekthed, aktualitet og genbrugelighed), som man bør være opmærksom på, hvis man skal samkøre data."

Svar på evalueringsspørgsmål 2.

Svaret er Ja.

Det valgte undersøgelsesspørgsmål er relevant. Undersøgelsen udspringer af en statsrevisoranmodning.

Undersøgelsen er speciel i den forstand, at emnet og den valgte problematik har været særdeles omtalt i offentligheden via presse mv., og at det således i mindre grad end ellers synes nødvendigt at begrunde, hvorfor undersøgelsen er relevant. De forskellige fejl – i form af især systemfejl - som har været omtalt i pressen, er i sig selv en god grund til at indlede undersøgelsen.

Undersøgelsen er opbygget op omkring en "FØR-og-EFTER" vurdering, som fremstår helt relevant. Det er interessant, at Rigsrevisionen sætter fokus på den viden og de checks og kontroller, der blev foretaget før lovens implementering. Ordet "udmøntning" er således anvendes i ordets brede forstand i beretningen. Det kan indskydes, at den valgte tilgang har en videre interesse end varmechecken, og den er til dels også kan være relevante i andre sammenhænge, som f.eks. retlig vurdering af det nye digitale ejendomsvurderingssystem.

Undersøgelsen rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Ordet "varmecheck" er nærmest i sig selv nok til at skabe interesse for beretningen.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Adressaterne for undersøgelsen – først og fremmest Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet – er klart angivet.

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi redegør" etc.).

Beretningen indeholder i bilagsmateriale en figur, der viser, at Statsrevisorernes anmodning er det direkte afsæt for undersøgelsen, og at der således ikke – som i visse andre sager – har været nødvendigt med en "omformning" eller tilskæring til Rigsrevisionens spørgsmål, jf. bilag 1, "Statsrevisorernes anmodning".

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionens undersøgelse primært er baseret "på dokumenter fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og SDFI. Analysen af omfanget af udbetalinger uden

for den tiltænkte målgruppe er baseret på Energistyrelsens analyse heraf. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen, SDFI og Vurderingsstyrelsen.”

Det fremgår videre, at undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er Ja.

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale.

Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i bilagsmaterialet, jf. bilag 2 ”Metodisk tilgang”. Beskrivelsen af metode og af metodevalg er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der kan siges at være flere relevante metoder, som kunne være anvendt. Den myndighed, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er.

Der er summarisk omtale af mødeaktiviteter med henblik på at ”understøtte revisionen”, jf. beretningen side 20. Der er herudover ikke bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Udover god oversigt over de væsentlige dokumenter, som ligger til grund for undersøgelsen, indeholder beretningen et interessant afsnit om ”Dokumentation af risiciene ved den valgte løsning og overvejelser om andre datakilder”, jf. bilag 2, afsnit 2.1. Hertil kommer et interessant afsnit om ”Etablering af andre kontroller”, jf. bilag 2, afsnit 2.2. Det anføres, at Rigsrevisionens har foretaget vurderinger med inspiration (”inspireret af”) fra Digitaliseringsstyrelsens ”Vejledning til deklaration af datasæt med kernetdimensioner” fra september

2021, der har fokus på 4 kvalitetsdimensioner (komplethed, korrekthed, aktualitet og genbrugelighed). Ordet "inspiration" vurderes at være meningsfuldt, men ordvalget kan rent juridisk muligvis rumme en vis usikkerhed i forhold til, om denne vejledning anses for at være helt "frivillig" eller helt eller delvist bindende. Ordet dækker formentlig over, at vejledningen netop er vejledende. Det kan i forlængelse heraf bemærkes, at der ikke er en angivelse af, om vejledningen i sig selv bygger på normer eller henviser til normer, der må anses for at være retligt bindende.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen kommer frem til følgende:

"Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret ministeriets overvejelser om metode, datakilder, risici og fejlkilder i forhold til udbetalingen af varmechecken. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Folketinget blev, før lov om varmecheck blev vedtaget, gjort opmærksom på, at den automatiske løsning til udbetaling af varmechecken rummede flere fejlkilder i forhold til identifikation af målgruppen. Ministeriet har i forbindelse med implementeringen udført en række relevante kontroller, men på ét område, nemlig beregningen af husstandsindkomst, har kontrollen ikke været tilstrækkelig. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Konsekvensen er, at flere husstande, som ikke var berettigede til det, har modtaget en varmecheck.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret risiciene ved den valgte løsning og har overvejet andre datakilder, før lov om varmecheck blev vedtaget. Undersøgelsen viser, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har dokumenteret fordele og ulemper ved mulige løsninger og valget af datakilder til at identificere de berettigede husstande. Ministeriet har også dokumenteret risiciene ved de mulige løsninger og valgte datakilder.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udført en række relevante kontroller af den automatiske løsning, efter lov om varmecheck blev vedtaget. Ministeriet har dog ikke sikret en tilstrækkelig kontrol af, at beregningen af husstandsindkomst er i overensstemmelse med definitionen i lov om varmecheck.

Undersøgelsen viser, at Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur, som har udviklet den automatiske løsning for Energistyrelsen, har etableret en række

relevante kontroller, da styrelsen udviklede den automatiske løsning, da styrelsen identificerede de berettigede husstande, og da Arbejdsmarkedets Tilægspension udbetalte varmechecken. Derudover har Energistyrelsen sikret, at Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur har udført kontrollerne.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har ikke sikret en tilstrækkelig kontrol med beregningen af husstandsindkomst. Ministeriet vurderer, at der er udbetalt ca. 83 mio. kr. til ca. 13.800 husstande, hvor den samlede husstandsindkomst lå over den lovfastsatte grænse for husstandsindkomst. Ministeriet har selv påpeget denne fejl over for Rigsrevisionen.

Undersøgelsen viser, at Energistyrelsen har udarbejdet en analyse af omfanget af udbetalinger uden for den tiltænkte målgruppe. Rigsrevisionen vurderer, at analysen er dækkende. Energistyrelsen har i analysen estimeret et øvre skøn for omfanget af udbetalinger uden for målgruppen på baggrund af fejl eller mangler i data til 10.700 husstande ud af ca. 411.000 identificerede husstande til en varmecheck. Det svarer til en udbetaling på ca. 64 mio. kr. Hertil kommer de ca. 83 mio. kr., der er udbetalt uberettiget.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionen konklusioner er velunderbyggede.

Undersøgelsen munder ud i både negativ og positiv kritik. Dele af den negative kritik er formuleret med brug af udtrykket ”ikke tilfredsstillende”, som må antages at ligge i den milde ende af kritik-skalaen.

Et af de interessante aspekter ved kritikken er, om den lægger op til bagatelgrænse for fejl og dermed en slags accept af visse ”børnesygdomme” ved en automatisk løsning med virkning for en særdeles stor målgruppe. Det er imidlertid svært at sige, om beretningen opererer med en skarp bagatelgrænse, da Rigsrevisionen kun foreholder sig til den konkrete indsats og de konkrete kontroller og ikke – positivt – angiver, hvad der ville være en tilstrækkelig mindstindsats. Denne prøvelsestilgang i form af konkret vurdering er velkendt på mange område, og den kan forsvares. Rigsrevisionen går i beretningen ikke går længere end til at sige, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet f.eks. ikke har sikret tilstrækkelig kontrol. Rigsrevisionen angiver ikke positivt og generelt, hvad en tilstrækkelig kontrol i givet fald ville være. Der er et spillerum her.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svar på evalueringsspørgsmål 5:

Svaret er Ja.

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt, og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten. Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, fremstår afbalanceret.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid.

Emnet er valgt og oplagt af bred interesse, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbillig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter i varmechecken og i de processer, som lovgivning på et område som dette område kræver. Beretningen indeholder velformidlet baggrundsviden om bl.a. valg af datakilder og kontroller. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Beretningen går ikke nærmere ind i betydningen af den særlige politiske baggrund for den valgte regulering af varmecheck til borgere. Det overvejes således ikke i beretningen, hvorvidt og i givet fald den politiske baggrund for regulering antages at skubbe til grænserne for, hvad der er acceptable fejl, fejl af mindre betydning, uundgåelige fejl mv. på et område som har karakter af masseadministration. Man kunne måske argumentere for, at det ville være et moment i fastlæggelse af en bagatelgrænse. Fravalget af dette perspektiv kan forsvares, da Rigsrevision ikke har til opgave at vurdere lovkvalitet, men spørgsmålet er på andre områder relevant. Det kan bemærkes, at Højesteret i en dom fra 2020 har vurderet et muligt erstatningsretlig ansvar for Domstolsstyrelsen i forhold til digitalisering af tinglysningssystemet. Dommen når frem til frifindelse på erstatningsretligt grundlag. Dommen går ikke ind i en vurdering af den lovgivningsmæssige ramme om digitalisering, men forholdet er dog nævnt i rund form som en del af sagens baggrundstæppe.

Samlet set er der tale om en bemærkelsesværdig klar beretning.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	X
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning 20/2022

Politiets efterforskning af digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet

Beretningen handler om politiets efterforskning af digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

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

Det fremgår af beretningen, at den ”øgede digitalisering af samfundet betyder, at it spiller en stigende rolle i kriminelle handlinger. Når it bliver et middel til at begå kriminalitet, og gerningsstedet bliver digitalt, stiller det andre krav til politiets efterforskning og dermed til politiets kompetencer og arbejdsredskaber. Især økonomisk kriminalitet, hvor pengesporet stort set altid er digitalt, foretages i udbredt grad ved hjælp af it, men digitale seksualforbrydelser er også blevet mere udbredte i takt med borgernes øgede kontakt via sociale medier og adgangen til at dele billedmateriale digitalt.

Ifølge Justitsministeriet udfordrer den digitale udvikling politiets efterforskningsmæssige resurser på en række fronter. Det skyldes bl.a., at it-relateret kriminalitet kan begås i et hidtil uset omfang, med stor hastighed og på tværs af politikredse. Det er derfor vigtigt, at politiet hurtigt tager initiativ til at sikre digitale beviser, da der ellers er risiko for, at de går tabt. Som led i Rigspolitiets indsats mod den it-relaterede kriminalitet har Rigspolitiet oprettet specialiserede enheder, der skal understøtte efterforskningen ved at foretage en indledende visitation og efterforskning i sagerne på tværs af politikredse. Specialenhederne skal efterfølgende fordele sagerne til den rette politikreds, der skal overtage den videre efterforskning med henblik på at rejse sigtelse og bringe kriminaliteten til ophør.

Rigspolitiet oprettede i 2014 specialenheden National Cyber Crime Center (NC3) for at skabe et samlet kompetence- og teknologiløft af politiet inden for efterforskning af it-relateret kriminalitet. NC3 bidrager bl.a. med at visitere anmeldelser og sikre spor i sager om digitale seksualforbrydelser. NC3 yder også teknisk bistand i andre typer kriminalitet, hvor der anvendes it, fx ved at frembringe data fra telefoner og computere. I november 2018 etablerede Rigspolitiet derudover specialenheden Landsdækkende Center for It-relateret økonomisk kriminalitet (LCIK, fra den 1. januar 2022 omdøbt til NCIK) med henblik på at styrke indsatsen mod økonomisk it-kriminalitet. Rigspolitiets

hensigt med at centralisere visitationen af sagerne i én indgang hos NCIK var bl.a. at skabe bedre muligheder for at efterforske økonomisk it-kriminalitet.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet i tilfredsstillende grad har understøttet efterforskningen af digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet i perioden 2019-2022. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Rigspolitiet via NC3 i tilfredsstillende grad understøttet politiets efterforskning af sager om digitale seksualforbrydelser?
- Har Rigspolitiet via NCIK i tilfredsstillende grad understøttet politiets efterforskning af sager om økonomisk it-kriminalitet?"

Det fremgår videre, at "Rigspolitiet har det overordnede styringsmæssige ansvar for det danske politi og skal bl.a. fordele den økonomiske ramme til politikredsene og sætte den politifaglige retning. Rigspolitiet har endvidere ansvaret for at følge med i udviklingen i det samlede kriminalitetsbillede og sikre, at politiet er bedst muligt rustet til at håndtere sine opgaver, herunder nye kriminalitetsformer. Ifølge Rigspolitiet er det derimod politikredsenes ansvar at tilrettelægge opgaverne, herunder at efterforske sager med henblik på at identificere en gerningsperson og bringe kriminalitet til ophør."

I relation til afgrænsning fremgår det af beretningen, at undersøgelsen "omhandler sager om digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet, der er anmeldt til politiet via NC3 eller NCIK i perioden 2019-2022. Undersøgelsesperioden er valgt, fordi politiets organisering og håndtering af økonomisk it-kriminalitet ændrer sig betydeligt med etableringen af NCIK ultimo 2018, der fra dette tidspunkt fik det primære ansvar for den indledende visitation og efterforskning af sager om økonomisk it-kriminalitet. Fra 2019 kan borgere og virksomheder også benytte politiets anmeldelsesportal på politi.dk til at anmelde bl.a. digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet, hvorefter begge sagstyper sendes til enten NC3 eller NCIK med henblik på sagsbehandling.

Rigspolitiet bruger terminologien it-relateret økonomisk kriminalitet om økonomisk kriminalitet, der begås med og mod it. Vi har dog afgrænset os fra sager, der begås mod it, fx ransomware, fordi Rigspolitiet har oplyst, at efterforskningen i ransomware-sager adskiller sig betydeligt fra de øvrige sagstyper. Vi har derfor valgt at bruge terminologien økonomisk it-kriminalitet i beretningen, der alene omfatter økonomisk kriminalitet, som begås med it.

Politiet har udviklet såkaldte søgenøgler, der er foruddefinerede emneord, som kan tilføjes i en anmeldelse, når den oprettes i POLSAS. En søgenøgle

angiver, hvilken type kriminalitet politiet har vurderet, at en sag skal kategoriseres som.

Vi undersøger omfanget af den indledende efterforskning af sager i NC3 og NCIK ved at se på, om enhederne udarbejder rapporter og efterforskningsoplæg, der dokumenterer deres indledende efterforskning. Vi undersøger ikke, i hvilken grad NC3 udfører sine øvrige opgaver, fx med at rette henvendelse til digitale platforme, sikre bevismateriale og fjerne krænkende materiale fra internettet. Vi undersøger heller ikke, om politikredsene efterforsker sagerne tilstrækkeligt og korrekt, herunder om de fx overholder deres forpligtelse til at vejlede den forurettede i sager om digitale seksualforbrydelser. Vi undersøger endvidere ikke, om specialenhedernes indsats har betydning for anklagemyndighedens muligheder for at rejse tiltale eller påvirker muligheden for at få en eventuelt tiltalt gerningsperson dømt ved domstolene. Endelig undersøger vi ikke, om politikredsene selv gennemfører en indledende efterforskning, efter de har modtaget sagerne fra en specialenhed.

Politiet har også en række opgaver med at forebygge og forhindre fremtidige sager om digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet, men denne indsats indgår ikke i vores undersøgelse. Vi undersøger heller ikke politiets opgaver med at foretage tværgående informationsanalyser, herunder NCIK's opgave med at overvåge.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Den valgte problematik er relevant for både de forurettede, myndigheder og andre aktører. Emnet har herudover samfundsmæssig relevans. Dele af undersøgelsen – især i afsnit 2 og 3 - er dog svært politifagligt stof, og der er tale om en beretning, som i udgangspunktet kræver endnu mere formidling end mange andre undersøgelser.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar tidsmæssig afgrænsning. Beretningen har et dobbelt emnemæssigt fokus (digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet) og et tilsvarende dobbelt myndighedsfokus (NC3 og NCIK). De to emner kan umiddelbart virke relativt forskellige indholdsmæssigt, herunder materielt strafferetligt, selv om begge kan siges at falde inden for kategorien af nye kriminalitetsformer. Beretningen indeholder nyttige definitioner af digi-

tale seksualforbrydelser og økonomisk it kriminalitet, og det kan også bemærkes, at beretningen med rette søger at undgå at sætte de to myndigheder op mod hinanden.

Adressaterne for undersøgelsen – Justitsministeriet og Rigspolitiet – er klart angivet, og beretningen indeholder også en god oversigt over ansvarsfordeling mellem de forskellige myndigheder. Undersøgelsen har fokus på en bestemt fase i efterforskning, nemlig den indledende efterforskning.

Undersøgelsen er afgrænset på klar og tydelig måde. Rigsrevisionen gør rede for fravalg, og afgrænsningen er således både positiv (hvad undersøges?) og negativ (hvad undersøges ikke?).

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi redegør" etc.). Beretningen er velformidlet.

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

Det fremgår af beretningen, at formålet er "at undersøge, om Justitsministeriet i tilfredsstillende grad har understøttet efterforskningen af digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet i perioden 2019-2022. Politiets opgave med at yde en indsats på disse områder følger af politiloven, som foreskriver, at politiet har til opgave at efterforske og forfølge strafbare forhold. Det følger endvidere af vejledningerne for specialenhederne NC3 og NC1K, at de har til opgave at gennemføre en indledende efterforskning af de anmeldelser om digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet, de modtager. Den indledende efterforskning danner grundlag for politikredsenes videre efterforskning af sagerne.

I kapitel 2 undersøger vi, om Rigspolitiet via NC3 i tilfredsstillende grad har understøttet politiets efterforskning af sager om digitale seksualforbrydelser.

I kapitel 3 undersøger vi, om Rigspolitiet via NC1K i tilfredsstillende grad har understøttet politiets efterforskning af sager om økonomisk it-kriminalitet."

Svar på evalueringsspørgsmål 2

Svaret er ja.

Der er god sammenhæng mellem undersøgelsesspørgsmål og undersøgelses formål.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelsen og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det lægges frem, hvad der er grundlaget for den vurdering, som spørgsmålene lægger op til. Undersøgelsen fremstår som en kombination af kvantitative og kvalitative kriterier. Målestokken "tilfredsstillende grad" har en kvalitativ karakter. Spørgsmålet lægger op til en vurdering af understøttelse, og undersøgelsen er orienteret mod samspil mellem forskellige myndigheder, snarere end mod rent interne forhold i en specifik myndighed. Rigspolitiet ansues som ansvarlig for en række prioriteringer i specialenhederne NC3 og NCIK. En af udfordringerne med undersøgelsen synes muligvis at være knyttet til, hvor "snittet" skal lægges. Undersøgelsen har helt overvejende fokus på processer og procedurer, og ikke på materielle strafferetlige vurderinger. Undersøgelsen er politifaglig snarere end strafferetlig.

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

Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen "bygger på gennemgang af dokumenter, stikprøvegennemgange af sager i politiets sagsbehandlingssystem, POLSAS, og analyser af registerdata. Vi har brugt registerdata til at beregne udviklingen i sagsbehandlingstider, omfanget af henlæggelser samt sagsbeholdninger. Vi har foretaget stikprøvegennemgange for at undersøge omfanget af NC3's indledende efterforskning i sager om digitale seksualforbrydelser og NCIK's indledende efterforskning af sager om økonomisk it-kriminalitet.

Vi har desuden foretaget en regressionsanalyse af, hvordan NCIK's sagsbehandling påvirker sandsynligheden for, at politikredsene kan rejse sigtelse i sager om økonomisk it-kriminalitet. Det har ikke været muligt at udregne, hvordan NC3's sagsbehandling påvirker sandsynligheden for at rejse sigtelse i sager om digitale seksualforbrydelser. Det skyldes, at NC3 ikke kan henlægge sager og derfor skal sende alle sager videre til politikredsene – uanset om der er grundlag for at indlede en efterforskning. Det er derfor ikke muligt for os at koble NC3's gennemførelse af indledende efterforskning til politikredsenes muligheder for at rejse sigtelse.

Rigspolitiet kan ikke opgøre antallet af anmeldelser om digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet fyldestgørende. Det skyldes, at registreringerne i POLSAS ikke gør det muligt at skelne mellem, om en sag er begået uden eller ved hjælp af it.

Rigspolitiet opgør i stedet antallet af sager om økonomisk it-kriminalitet som de sager, hvor anmeldelsen modtages og visiteres af specialenheden NCIK.

Det betyder, at Rigspolitiets opgørelse af sager om økonomisk it-kriminalitet ikke omfatter sager, der anmeldes direkte i politikredsene. Det betyder også, at det ikke er muligt at foretage en direkte sammenligning til antallet af sager om økonomisk it-kriminalitet før 2019, da NCIK først blev oprettet ultimo 2018.

Rigspolitiet opgør antallet af anmeldelser om digitale seksualforbrydelser ved hjælp af søgenøgler. Søgenøgler er emneord, som politiets sagsbehandlere kan knytte til en anmeldelse, og som kan indikere, om forbrydelsen er begået ved hjælp af it. Det er dog ikke obligatorisk at anvende søgenøglerne, og de sager om digitale seksualforbrydelser, der ikke har fået tilknyttet en søgenøgler, medtages derfor ikke i Rigspolitiets opgørelser over sagsområdet. Ifølge Rigspolitiet er opgørelser på baggrund af søgenøgler behæftet med usikkerhed, da opgørelsen ikke er fuldstændig. Derudover inkluderer Rigspolitiet både sager anmeldt via NC3 og sager anmeldt direkte til politikredsene i sin opgørelse af digitale seksualforbrydelser, hvis sagerne har den rette søgenøgler. Hverken Rigspolitiet eller NC3 har opgørelser over, hvilke eller hvor mange sager NC3 modtager og visiterer videre til politikredsene.

I de opgørelser over antallet af sager på de 2 områder, som indgår i beretningen, har vi fulgt Rigspolitiets fremgangsmåde. Det betyder, at vi for området økonomisk it-kriminalitet inkluderer de sager, som indgår i NCIK's visitering og indledende efterforskning. For området digitale seksualforbrydelser har vi identificeret sagerne ved hjælp af søgenøgler. Derudover fokuserer vi alene på de sager, der er visiteret via NC3, da vores fokus i undersøgelsen er på specialhedernes bidrag til at understøtte efterforskningen af de 2 kriminalitetsområder. Det antal sager om digitale seksualforbrydelser, vi bruger i beretningen, afviger således fra Rigspolitiets opgørelser af digitale seksualforbrydelser, idet Rigspolitiet ikke skelner mellem, om sagerne er anmeldt via politi.dk til NC3 eller direkte til politikredsene.

Vi har holdt flere møder med Justitsministeriet og Rigspolitiet samt med NCIK, NC3 og Københavns Politi for at få indsigt i området.”

Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos myndighederne samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer. Vi har endvidere sendt vores metode og resultaterne af vores stikprøvegennemgang i høring hos Justitsministeriet og Rigspolitiet.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på relevant lovgivning mv. og på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale.

Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i bilagsmaterialet, jf. bilag 1 "Metodisk tilgang". Beskrivelsen af metode og af metodevalg er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der kan siges at være flere metoder, som kunne være anvendt. Den myndighed, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er.

Der er summarisk omtale af mødeaktiviteter med Justitsministeriet og Rigspolitiet mv. med henblik på at "for at få indsigt i området". Der er herudover ikke bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Udover en god oversigt over de væsentlige dokumenter, som ligger til grund for undersøgelsen, omfatter beretningen også en grundig redegørelse for registerdata. Der er metodebilaget medtaget en grundig redegørelse for Rigsrevisionens valg af stikprøver. Der er foretaget stikprøvekontrol af fire sager. Der er ingen sondring i beretningens oversigt over væsentlige dokumenter mellem rent retlige dokumenter og dokumenter af anden karakter (målplaner, rapporter, rent administrative dokumenter, notitser mv.).

Metoderedegørelsen i både beretningens indledning og i bilagsmateriale, jf. bilag 1, er meget grundig. Det giver indtryk af mange metodeovervejelser undervejs. Dele af metodebeskrivelsen er klart rettet mod fagpersoner. Beretningen indeholder i bilagsmaterialet en ordliste, som er nyttig for læsere uden særlige faglige forudsætningen på undersøgelsens område, jf. bilag 2. Undersøgelsens diskussion af kompetence til henlæggelse er vanskeligt stof. Undersøgelsens påpegning af fejlkilder som følge af forskelle i brugen af betegnelsen it-kriminalitet er relevant men svær.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

I beretningen når Rigsrevisionen frem til følgende konklusioner:

”Rigspolitiet har via NC3 ikke i tilfredsstillende grad understøttet politiets efterforskning af 3 ud af 4 typer digitale seksualforbrydelser, men sagsbehandlingstiden er reduceret væsentligt i undersøgelsesperioden.

Andelen af sager, hvor NC3 gennemfører en indledende efterforskning, er i 3 ud af 4 typer digitale seksualforbrydelser faldet markant i perioden. I 2019 gennemførte NC3 en indledende efterforskning i stort set alle sager om grooming og sextortion, som NC3 sendte til politikredsene, mens dette kun skete i 15 % af sagerne i 2022. Den samme tendens gælder sager om digitale sexkrænkelser. NC3 har gennem hele undersøgelsesperioden gennemført indledende efterforskning i stort set alle sager om seksuelt misbrug af børn på nettet, der udgør den 4. sagstype. Samtidig med at NC3 sender markant flere sager til politikredsene uden at have gennemført indledende efterforskning, har NC3 reduceret sin sagsbehandlingstid betydeligt for alle 4 typer af digitale seksualforbrydelser. I undersøgelsesperioden er sagsbehandlingstiden reduceret fra i gennemsnit 44,2 dage i 2019 til i gennemsnit 2,7 dage i 2022.

Rigspolitiet har via NCIK ikke i tilfredsstillende grad understøttet politiets efterforskning af sager om økonomisk it-kriminalitet.

Andelen af sager om økonomisk it-kriminalitet, hvor NCIK gennemfører en indledende efterforskning, er faldet i perioden. I 2019 gennemførte NCIK en indledende efterforskning i ca. $\frac{2}{3}$ af sagerne, som NCIK videresendte til politikredsene, mens NCIK i 2022 gjorde det i mindre end halvdelen af sagerne. Selv om NCIK gennemfører indledende efterforskning i en mindre andel af sager, tog det i gennemsnit NCIK 157,3 dage at videresende sagerne i 2022. NCIK's lange sagsbehandlingstid og faldet i andelen af sager med indledende efterforskning kan begrænse politikredsenes muligheder for at rejse sigtelse mod formodede gerningspersoner. NCIK har hvert år færdigbehandlet en stadig større andel af de sager om økonomisk it-kriminalitet, NCIK modtager. NCIK definerer en færdigbehandlet sag som en sag, der er henlagt eller videresendt til efterforskning i en politikreds. Alligevel var der ved udgangen af 2022 en ophobning af 25.181 sager om økonomisk it-kriminalitet i NCIK, som afventer at blive sendt videre til en politikreds eller henlagt. Sagerne i sagsbeholdningen havde ultimo 2022 en gennemsnitlig alder på 604,3 dage. Den høje gennemsnitlige alder på sagerne i NCIK øger risikoen for, at sagerne forældes, inden de overgår til efterforskning i en politikreds.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Rigsrevisionen konklusioner er velunderbyggede og nuancerede.

Undersøgelsen munder ud i en generel kritik af Rigspolitiets indsats med understøttelse via dels NC3 og via dels NCIK. Rigspolitiet understøtter for lidt på begge spor, kan man mere mundret sige. Indsatsen vurderes af Rigsrevisionen til at være "ikke tilfredsstillende", hvad der er i den milde ende af karakterskalaen. Der er herudover tale om differentieret og nuanceret kritik.

I forhold til NC3 peger Rigsrevisionen på en faldende tendens i andelen af sager, som undergives indledende efterforskning i flere vigtige sagstyper. Dette holdes op imod faldende sagsbehandlingstid. Den aktuelle sagsbehandlingstid er usædvanligt kort (2,7 dage i 2022). Her er der med andre ord tale om negativ og positiv udvikling. I forhold til NCIK peger Rigsrevisionen på en faldende tendens i andelen af sager, som undergives indledende efterforskning. Dog er sagsbehandlingstiden fortsat meget lang (157,3 dage i 2022). Her er der tale om et andet mønster, hvor udviklingen må siges at være negativ på begge parametre. Rigspolitiets indsats med understøttelse må således siges at modtage mest kritik fra Rigsrevisionen i forhold til NCIK.

Det kræver meget nøje læsning af beretningen at følge med i alle konklusioner. Det kræver endnu mere nøje læsning at forstå implikationerne. Der gør ikke undersøgelsen nemmere af forholde sig til, at den omfatter to myndigheder, hvortil kommer en række italesatte fejlkilder, herunder som nævnt forskelle i sagsmæssig rubricering af sager om it-kriminalitet. De mange faktorer, begreber og kategorier komplicerer billedet, og beretningen er tydeligvis rettet primært mod de sagkyndige myndigheder og det fagmiljø, som den involverer.

Selv om beretningen er grundig og indeholder grundige delanalyse i afsnit 2 og 3, kunne det måske have været en styrke med flere forsøg fra Rigsrevisionen på at komme ind bag de mange tal. Det kunne styrke narrativet ved undersøgelsen og gøre undersøgelsen mere åben for andre end fagpersoner. Man kunne måske have indarbejdet mere kontekst for at forklare de forskellige udviklinger. Det kunne muligvis have været en overvejelse at opridse/indkredse mere, hvad konsekvenserne i hovedtræk af de udfordringer i den indledende fase er på "den lange bane". Et oplagt spørgsmål er, hvilke konsekvenser som Rigspolitiets utilstrækkelige understøttelse af NC3 og NCIK har – eller må være egnet til at have - for de efterfølgende faser og for de endelige strafferetlige vurderinger. Der er indarbejdet nogle interessante bemærkninger om sådanne scenarier, herunder om forældelsesrisiko, men de er relativt få. Det kan være svært at følge med i, hvorfor den helt indledende efterforskning (og det valgte "startbloks-perspektiv") er så vigtig (vigtigt) i forhold til hele kæden af processkridt frem mod en mulig straffesag.

På den anden side kan det ses som en styrke ved den foretagne undersøgelse at tallene er gjort til det primære, og at undersøgelsen dermed fremstår meget objektiv med fokus på sagsmængde, sagsstyring og sagsbehandlingstid. Det umiddelbart konstatérbare er det primære. Det er også en styrke ved undersøgelsen, at Rigsrevisionen har blik for udviklingstendenser og anlægger et dynamisk perspektiv med respekt for, at de to involverede specialiserede myndigheder er relativt nye og måske fortsat til dels er i indkøringsfaser.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svaret er ja.

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar – overvejende talmæssig - form. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt, og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten. Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, fremstår afbalanceret. Materien i undersøgelsen er relativt svært tilgængelig.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid.

Emnet er valgt og af bred interesse, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbillig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen indeholder velformidlet baggrundsviden om nye kriminalitetsformer – digitale seksualforbrydelser og økonomisk kriminalitet.

Man kan i forlængelse af kommentarerne under evalueringsspørgsmål 4 og 5 måske sige, at beretningen i sig selv afspejler, at disse nye kriminalitetsformer er vanskelige at håndtere og visualisere. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – med disse mindre forbehold et referenceværk på sit felt.

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*

Evaluering af beretning 2/2023

Tilsyn og afgiftskontrol med spildevand

Beretningen handler om Miljøministeriets tilsyn med spildevandsområdet og Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

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

Det fremgår af beretningen, at al udledning af spildevand ifølge miljøbeskyttelsesloven kræver en tilladelse. "Tilladelsen kan fx indeholde grænser for, hvor meget der må udledes af forskellige forurenende stoffer. Tilladelsen fastsætter også, hvor spildevandet må udledes. Formålet med miljøbeskyttelsesloven er at medvirke til at værne om naturen og miljøet og at bevare dyre- og plantelivet ved bl.a. at forebygge og bekæmpe forurening.

Nogle spildevandsudledere skal betale spildevandsafgift til staten. Det fremgår af spildevandsafgiftsloven. Afgiften afhænger af mængden af spildevand og af 3 forurenende stoffer i spildevandet. Spildevandsafgiften er ifølge lov-mærkningerne en afgift på miljøskadelig adfærd, som ønskes reduceret."

Det fremgår videre af beretningen, at formålet med undersøgelsen "er at vurdere, om Miljøministeriet har et tilfredsstillende tilsyn med udledningen af spildevand, og om Skatteministeriet har en tilfredsstillende kontrol med spildevandsafgiften. Undersøgelsen omfatter perioden 2016-2022.

Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er Miljøministeriets tilsyn med udledningen af spildevand tilfredsstillende, og hvordan håndhæver ministeriet miljøbeskyttelsesloven?
- Er Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften tilfredsstillende, og hvordan håndhæver ministeriet spildevandsafgiftsloven?

Miljøministeriet og Skatteministeriet kan håndhæve loven ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet vurderingen i de enkelte sager, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag."

Det fremgår endvidere af beretningen, at undersøgelsen er "afgrænset til Miljøministeriets tilsyn med udledning af spildevand og Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften. Vi undersøger ikke Miljøstyrelsens arbejde med vandområdeplaner, overvågning af vandmiljø mv. Vi undersøger heller ikke tekniske forhold, fx om myndighederne har brugt de korrekte beregningsmetoder i deres tilsyn og kontrol."

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er Ja.

Undersøgelsen rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Trods emnets fagtekniske karakter er undersøgelsen let tilgængelig. Spildevand synes at være en problematik, der i takt med stigende klimafokus, også bliver mere præsent for stadig større dele af offentligheden.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning og en klar tidsmæssig afgrænsning. Beretningen har et dobbelt ressortmæssigt fokus, miljø og skat, hvad der er et interessant kendetegn. Undersøgelsen fremstår som relativt omfattende. Den afgiftsmæssige del af undersøgelsen er den sværest tilgængelige. Beretningen har generelt en teknisk karakter, men det er dog klart, at hovedinteressen er knyttet til miljøbeskyttelse.

Adressaterne for undersøgelsen – Miljøministeriet og Skatteministeriet og relevante styrelser – er klart angivet, og beretningen indeholder også en god oversigt over ansvarsfordeling mellem de forskellige myndigheder, jf. beretningen side 4. Nogle af aktører ligger uden for Rigsrevisionens kompetence.

Et interessant element i undersøgelsen er, at undersøgelsen har en horisontal karakter, og at Rigsrevisionen ikke går ind i de konkrete vurderinger. Undersøgelsen er for så vidt holdt på et overordnet og systemisk niveau. Rigsrevisionen betoner, at Rigsrevision har i stedet for at gå ind i konkrete vurderinger faktisk redegjort for, hvordan Miljøministeriet og Skatteministeriet har håndhævet loven. Denne del af undersøgelsen har således karakter af fact finding.

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi redegør" etc.). Beretningen er velformidlet.

Beretningen indeholder i bilagsmaterialet en figur, der gengiver statsrevisorerne spørgsmål, og det fremgår, at disse spørgsmål er det direkte afsæt for undersøgelsen., jf. bilag 1, "Statsrevisorerne anmodning".

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

Det fremgår af beretningen, at revisionskriterierne "til Miljøstyrelsens tilsyn og Skattestyrelsens kontrol udspringer af lovgivningen, herunder bekendtgørelser, og af Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol fra 2017. Lovgivningen vedrørende spildevand er uddybet i bilag 2.

Statsrevisorerne har bedt om Rigsrevisionens vurdering af, om Miljøministeriet og Skatteministeriet håndhæver miljøbeskyttelsesloven og spildevandsafgiftsloven tilfredsstillende. De 2 ministerier kan håndhæve loven ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet vurderingen i de enkelte sager, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag. Rigsrevisionen har i stedet faktisk redegjort for, hvordan Miljøministeriet og Skatteministeriet har håndhævet loven.

Det fremgår af beretningens bilagsmateriale, at revisionskriterierne er "inspireret af Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol fra 2017. I beretningen opstillede vi en række kriterier for, hvad der bør indgå i myndigheders tilsyn. Udgangspunktet er, at tilsyn altid er resursekrævende og derfor bør bero på en prioritering."

Svar på evalueringsspørgsmål 2

Svaret er Ja.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelser og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det lægges frem, hvad der er grundlaget for den vurdering, som spørgsmålene lægger op til. Undersøgelsen fremstår som en kombination af kvantitative og kvalitative kriterier. Målestokken "tilfredsstillende" har en kvalitativ karakter. Det understreges flere steder, at Rigsrevisionen ikke går ind i de konkrete juridiske (miljøbeskyttelsesretlige og afgiftsretlige) vurderinger. Dette er en vigtig afgrænsning i undersøgelsen. Rigsrevisionen kunne muligvis have uddybet, hvad der menes med faktisk redegørelse i den foreliggende undersøgelser, herunder hvad der er fokuspunkter i denne redegørelse.

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

Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Miljøministeriets departement, Skatteministeriets departement, Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen.

”Vi har gennemgået data for hele Miljøstyrelsens tilsyn i perioden 2016-2022. Vi har også gennemgået tilsynssager for 12 udvalgte spildevandsudledere. Det drejer sig om 6 ud af 85 spildevandsselskaber og 6 ud af 77 særligt forurenende virksomheder.

Vi har udvalgt de 12 spildevandsudledere ud fra størrelsen af deres udledning. Vi har valgt lige mange store, mellemstore og små spildevandsudledere. Dermed dækker vi et bredt udvalg af de spildevandsudledere, som Miljøstyrelsen fører tilsyn med. De 12 sager er ikke repræsentative. De giver dog en indikation på, hvordan Miljøstyrelsen fører tilsyn og håndhæver loven.

Skattestyrelsen har i perioden 2016-2022 udvalgt 12 ud af 230 registrerede betalere af spildevandsafgift til kontrol. Vi har gennemgået de 12 kontrolsager.

Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2016-2022. Det skyldes, at kravene til indberetning til Miljøstyrelsen blev justeret ved en ændring af spildevandsbekendtgørelsen med virkning fra 2016.”

Det fremgår videre af beretningen, at undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring. Det omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på relevant lovgivning mv. og på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale.

Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i bilagsmaterialet, jf. bilag 2 "Metodisk tilgang". Beskrivelsen af metode og af metodevalg er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der kan siges at være flere metoder, som kunne være anvendt. Den myndighed, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er.

Der er summarisk omtale af mødeaktiviteter med de to ministerier henblik på at "for at få indsigt i området", jf. beretningen side 28. Der er herudover ikke bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Udover god oversigt over de væsentlige dokumenter, som ligger til grund for undersøgelsen, indeholder beretningen en grundig redegørelse for valg af tilsynssager fra Miljøstyrelsen og kontrolsager fra Skattestyrelsen. Der er også medtaget en grundig redegørelse for Rigsrevisionens dataindsamling.

Metoderedegørelsen i både beretningens indledning og i bilagsmateriale, jf. bilag 2, er meget grundig. Det giver indtryk af en omfattende undersøgelse fra Rigsrevisionens side med mange metodeovervejelser undervejs. Beretningen har generelt et stort fokus på myndighedernes vidensgrundlag i deres tilsynsvirksomhed.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen når frem til følgende hovedkonklusioner i forhold til dels miljøbeskyttelse og dels afgiftsopkrævning:

"Miljøministeriets tilsyn med udledningen af spildevand er ikke tilfredsstillende. Miljøstyrelsen udvælger spildevandsudledere til tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Grundlaget for udvælgelsen er dog utilstrækkeligt. Dels har Miljøstyrelsen ikke overblik over alle tilladelser til at udlede spildevand, dels opfylder styrelsen ikke i alle tilfælde lovkravet om løbende at revurdere tilladelserne til særligt forurenende virksomheder.

Miljøstyrelsen fører tilsyn med indberetninger og overholdelse af vilkårene i de tilladelser, som styrelsen er i besiddelse af. Tilsynet med overløb og regnvandsudløb er ikke dækkende. Miljøstyrelsen har vurderet, at det reelt er

umuligt for styrelsen at føre tilsyn med langt de fleste overløb, fordi kommunerne bl.a. ikke indberetter alle tilladelser. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen ifølge miljøbeskyttelsesloven skal føre tilsyn med spildevandsselskabernes udledning af spildevand. Det omfatter også overløb. Miljøstyrelsen bør derfor sikre, at der kan føres og bliver ført tilsyn med overløb. Rigsrevisionen har fundet fejl og mangler i indberetningerne for overløb og regnvandsudløb, som Miljøstyrelsen har overset. Miljøstyrelsen har i de 12 tilsynssager, som Rigsrevisionen har gennemgået, fundet i alt 98 overtrædelser af vilkår i perioden 2016-2022.

I perioden 2016-2022 har Miljøstyrelsen næsten udelukkende håndhævet miljøbeskyttelsesloven med henstillinger og indskærpelser. I de 12 tilsynssager har Miljøstyrelsen 21 gange fundet ulovlige udledninger af spildevand på grund af manglende tilladelser. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen i lidt under halvdelen af tilfældene ikke har brugt mulighederne for håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven er under revision, og at styrelsen har fokus på, om der er behov for en ændret praksis for brug af bl.a. politianmeldelser.

Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften er ikke helt tilfredsstillende. Spildevandsafgiften er et lille afgiftsområde. Skattestyrelsen har årligt vurderet, at der er lav risiko for fejl og snyd med spildevandsafgiften i forhold til andre og større afgifter. Skattestyrelsen udvælger dog ikke spildevandsudledere til kontrol på baggrund af en risikovurdering, og styrelsen har ikke et fuldt overblik over, hvem der skal betale afgift. Rigsrevisionens sammenligning af data fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen viser, at der kan være risiko for, at nogle spildevandsudledere ikke har betalt afgift, selv om de burde have gjort det. Sammenligningen viser også, at der kan være risiko for, at nogle har betalt for meget eller for lidt i afgift. Skattestyrelsen har ikke udnyttet muligheden for at indhente data fra Miljøstyrelsen om, hvem der har udledt spildevand, og hvor meget der er udledt.

Skattestyrelsen fører kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte. Dels overvåger Skattestyrelsen løbende alle indberetninger, dels har styrelsen udvalgt 12 sager til kontrol. Styrelsen fandt fejl i 8 af de 12 sager. Fejlene var samlet set ca. 300.000 kr. og udgjorde en mindre del af det, der skulle have været betalt i de 8 sager. Der er således tale om mindre fejl. Skattestyrelsen har i 2023 igangsat et kontrolprojekt, hvor styrelsen vil afdække, hvordan data fra Miljøstyrelsen kan bruges.

Skattestyrelsen håndhæver spildevandsafgiftsloven ved at fastsætte eller forhøje spildevandsafgiften, når styrelsen finder fejl eller mangler i indberetningerne. Skatteministeriet har oplyst, at der derudover – med undtagelse af ét

tilfælde i 2018 – ikke har været grundlag for at bruge andre håndhævelsesmuligheder.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionen konklusioner er velunderbyggede og nuancerede.

Undersøgelsen munder ud i en kritik i flere lag, hvor Miljøministeriets indsats på nogle områder vurderes tilfredsstillende og på andre områder ”ikke tilfredsstillende”. Skatteministeriets indsats vurderes som ”ikke helt tilfredsstillende”. Der er tale om negativ kritik i den milde ende af skalaen. Kritikken af Skatteministeriet er den mildeste. Der er tale om horisontal kritik, herunder af datagrundlag og procedurer, og Rigsrevisionen har ikke efterprøvet de konkrete sager materielt. Der er tale om en kombination af faktisk redegørelse og en overordnet kritik, overvejende i afdæmpet form.

Et af de interessante aspekter ved kritikken vedrører Rigsrevisionens fokus på håndhævelsen. I den forbindelse giver beretningen anledning til at overveje, om Miljøstyrelsen i et relativt stort antal sager i perioden 2016-2022 muligvis ”under-håndhæver” reglerne på området. Styrelsen har i forhold til civile sanktioner tilsyneladende en præference for henstillinger og indskærpsler og griber kun i ret begrænset omfang ud efter mere formelle håndhævelsesmuligheder, herunder politianmeldelse i særligt alvorlige sager. Der er oplyst i beretningen, at Miljøstyrelsen har udstedt 20 påbud i perioden og har indgivet 4 politianmeldelser i perioden. Denne interessante problematik er anskueliggjort i en nyttig tabel, jf. beretningens side 18.

Denne del af undersøgelsen vedrører – set med juridiske termer – proportionalitetsprincipper. Det særlige er dog, at problemet synes at være en underdreven snarere end en overdreven brug af indgribende afgørelser. Problemstillingen forfølges ikke nærmere. Rent juridisk kan det efter min opfattelse forekomme at trække det ret vidt, at en respekt for proportionalitetsprincippet (valg af ”bløde” værktøjer frem for ”hårde” værktøjer i langt de fleste tilfælde) uden videre kan begrunde Miljøstyrelsens praksis. Det gælder også et grundlæggende krav om saglighed, og Miljøstyrelsens tilsyneladende præference for uformel håndhævelse vil kræve en saglig begrundelse. Hvis praksis reelt er udtryk for, at styrelsen mere eller mindre per automatik vælger den mildeste sanktion – uanset omstændigheder herunder f.eks. gentagelsesfaktor – kan det rent forvaltningsretligt muligvis også udfordres af princippet om forbud mod skøn under regel (forbud mod fastlåsning af skøn), Problemstillingen er relativt vanskelig rent juridisk.

Den begrænsede vurdering af styrelsens sanktionspraksis fra Rigsrevisi-
ons side skyldes formentlig netop problemstillingens kompleksitet, hvortil
kommer det forhold, at Miljøstyrelsen er i gang med at revideres deres prak-
sis. Det må antages, at styrelsens revision vil imødekomme denne del af un-
dersøgelsen, men det er dog ikke oplyst.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svar på evalueringsspørgsmål 5

Svaret er ja.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid.

Emnet er velvalgt og oplagt af bred interesse, og beretningens redegørelse
for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indehol-
der en forbilledlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der
ikke er eksperter i spildevandsområdet. Beretningen indeholder velformidlet
baggrundsviden om spildevansudledning, aktører på området og samspil og
ansvarsfordeling mellem tilsynsmyndigheder. Beretningen udgør – ligesom
andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

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*