

8/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om møde- og repræsentationsudgifter i Kulturministeriets departement



8/2012

Beretning om møde- og repræsentationsudgifter i Kulturministeriets departement

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2013

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2013.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-400-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM MØDE- OG REPRÆSENTATIONSUDGIFTER I KULTUR-MINISTERIETS DEPARTEMENT

Statsrevisorerne har bedt om denne undersøgelse på baggrund af en anmodning om revisionsmæssig bistand fra Folketingets Kulturudvalg i december 2012.

Statsrevisorerne bemærker:

- At interne kontroller og forretningsgange for møde- og repræsentationsudgifter i Kulturministeriets departement har været svage i 2011 og 2012, idet man i flere tilfælde har afvejet fra interne retningslinjer om fx beløbslofter for bespisning.
- At der lå kulturpolitiske, faglige eller logistiske begrundelser for, at den daværende kulturminister afholdt 5 konkrete arrangementer på Akademiet For Utæmmet Kreativitet. 3 ud af de 5 arrangementer har ikke været håndteret helt tilfredsstillende, fx med hensyn til overholdelse af beløbsloft for bespisning og indhentning af alternative tilbud.
- At Rigsrevisionen ikke har grundlag for at fastslå, at den daværende kulturminister var inhabil i beslutningen om, at de 5 arrangementer blev placeret på Akademiet For Utæmmet Kreativitet.

Statsrevisorerne finder, at kulturministeren og Kulturministeriets departement har haft en utilstrækkelig dialog om ministerens mulige inhabilitet.

Statsrevisorerne,
den 20. marts 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om møde- og repræsentationsudgifter i Kulturministeriets departement

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	3
	A. Baggrund	3
	B. Afgrænsning og metode.....	3
III.	Kulturministeriets beslutningsgange, forretningsgange og interne kontroller i forbindelse med møde- og repræsentationsudgifter	5
	A. Regler og god praksis for møde- og repræsentationsudgifter	5
	B. Gennemgang af Kulturministeriets forretningsgange for møde- og repræsentationsudgifter	6
IV.	Habilitetsforhold, faglige begrundelser og omkostningsniveau for 5 konkrete arrangementer afholdt på AFUK Produktionsskole.....	8
	A. Regler om inhabilitet	8
	B. Gennemgang af de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole.....	9
	C. Habilitetsforhold vedrørende 5 afholdte arrangementer på AFUK Produk- tionsskole	12
	D. Faglige begrundelser og omkostningsniveau	13

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Per Stig Møller: februar 2010 - oktober 2011

Uffe Elbæk: oktober 2011 - december 2012

Marianne Jelved: december 2012 -

I. Introduktion og konklusion

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 12. december 2012 Rigsrevisionen om:

- generelt at vurdere Kulturministeriets beslutningsgange, forretningsgange og interne kontroller i forbindelse med møde- og repræsentationsudgifter i perioden 2011-2012
- at undersøge eventuelt kritisable dispositioner i forbindelse med 5 konkrete arrangementer, som kulturministeren har afholdt på Akademiet For Utæmmet Kreativitet (AFUK) i perioden 2011-2012, samt at vurdere habilitetsforhold, de faglige begrundelser for og omkostningsniveauet ved arrangementerne.

2. Baggrunden for Statsrevisorernes anmodning er Kulturudvalgets anmodning af 5. december 2012 til Statsrevisorerne om revisionsmæssig bistand. På baggrund af et samråd med kulturminister Uffe Elbæk den 4. december 2012 besluttede Kulturudvalget, at der var behov for en nærmere udredning og afklaring af eventuelt kritisable forhold i forbindelse med 5 arrangementer, som kulturministeren har afholdt på AFUK i 2011 og 2012.

3. Statsrevisorerne fandt det hensigtsmæssigt, at undersøgelsen blev bredere, så den også indeholdt en mere generel vurdering af Kulturministeriets departements forretningsgange m.m. i forbindelse med møder og repræsentation, hvori 3 kulturministre har deltaget i 2011 og 2012.

4. Rigsrevisionens undersøgelse er gennemført i perioden december 2012 - februar 2013.

Fællesskabet **Akademiet For Utæmmet Kreativitet (AFUK)** er en paraplyorganisation, der består af 2 skoler (AFUK Produktionsskole og AFUK Dagshøjskole) og 3 foreninger (Ørkenfortet, Innercirq og Professionelle Artister i København). AFUK's skoler og foreninger er selvejende institutioner med selvstændig ledelse og bestyrelse.

UNDERSØGELSENS KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriets departements interne kontroller og forretningsgangene for møde- og repræsentationsudgifter i 2011 og 2012 har været svage. Det svarer til det billede, Rigsrevisionen rapporterede om ved årsrevisionen i november 2012.

Revisionen har vist, at niveauet for bespisning i flere tilfælde lå over det niveau, hvor Kulturministeriets departements retningslinjer angiver, at overskridelser skal begrundes og godkendes. I ingen af disse tilfælde var der angivet begrundelse for overskridelsen ved regnskabsgodkendelsen. I flere tilfælde var der ikke indhentet flere tilbud, hvor de koncerninterne retningslinjer angiver, at det bør ske. Ved ca. halvdelen af arrangementerne var der ved regnskabsgodkendelsen ikke angivet oplysninger om, hvem der deltog i arrangementerne. Rigsrevisionens gennemgang har endvidere vist, at væsentlige udgifter vedrørende repræsentation fejlagtigt var registreret på andre konti, og at departementet generelt i perioden ikke havde fået refunderet moms af indenlandske repræsentationsudgifter.

Rigsrevisionen anbefaler:

- at Kulturministeriet ved regnskabsgodkendelsen skærper opmærksomheden på at begrunde væsentlige afvigelser fra de interne retningslinjer for repræsentationsudgifter, så det tydeligt fremgår, at der er taget skyldige økonomiske hensyn
- at Kulturministeriet indhenter flere tilbud ved arrangementer over 25.000 kr., som ministeriets koncerninterne retningslinjer angiver, at man bør gøre.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet vil indarbejde Rigsrevisionens anbefalinger i instrukser og vejledninger. Ministeriet har som opfølgning på årsrevisionen gennemgået de afholdte repræsentationsudgifter i 2012 og korrigeret hovedparten af momsfejlene.

Rigsrevisionen finder, at afholdelsen af de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole på en række punkter ikke har været håndteret helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har ikke grundlag for at fastslå, at kulturminister Uffe Elbæk var inhabil i forhold til beslutningen om at lægge de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole.

Rigsrevisionen konstaterer, at kulturministeren ikke bragte spørgsmålet om sin mulige inhabilitet frem med henblik på at få det vurderet. Rigsrevisionen har ikke grundlag for at konkludere, at dette nødvendigvis skulle være sket. Rigsrevisionen finder dog, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis ministeren havde taget initiativ til en afklaring af eventuel inhabilitet i forhold til AFUK Produktionsskole i forbindelse med sin partners ansættelse på stedet.

Efter det oplyste overvejede Kulturministeriet ved 2 lejligheder – henholdsvis i maj og juni 2012 – om kulturministerens partners ansættelse på AFUK Produktionsskole kunne medføre, at ministeren kunne blive inhabil. Ministeriet vurderede i begge tilfælde, at forholdet ikke medførte, at ministeren blev inhabil. Ministeren blev ikke gjort bekendt med disse overvejelser, og der blev ikke udarbejdet notater herom. Rigsrevisionen finder, at der i disse tilfælde burde have været udarbejdet notater om vurderingen af ministerens habilitet.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er faglige begrundelser for selve afholdelsen af de 5 arrangementer. Rigsrevisionen kan herudover konstatere, at Kulturministeriet har redegjort for overvejelserne bag beslutningen om, hvor arrangementerne skulle placeres. Begrundelserne for placeringen på AFUK Produktionsskole har været enten kulturpolitiske, faglige eller logistiske.

Ved de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole blev der afholdt 3 middage. Rigsrevisionen konstaterer, at niveauet for alle 3 middage lå klart over det niveau, hvor Kulturministeriets retningslinjer angiver, at overskridelser skal begrundes og godkendes. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke var anført begrundelser for overskridelserne ved regnskabsgodkendelsen. I 2 ud af 3 tilfælde var der ikke indhentet alternative tilbud, så ministeriet kunne overveje forskellige muligheder for placeringen af de konkrete arrangementer.

Gennemgangen af de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole underbygger den generelle vurdering af, at Kulturministeriets forretningsgange for repræsentationsudgifter har været svage og bør styrkes.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Denne beretning behandler de forhold, som Statsrevisorerne den 12. december 2012 bad Rigsrevisionen om at undersøge.

6. Beretningen er opdelt i 4 kapitler. I kap. II beskrives metodegrundlaget. I kap. III besvares Statsrevisorerne spørgsmål om Kulturministeriets beslutningsgange, forretningsgange og interne kontroller i forbindelse med møde- og repræsentationsudgifter. I kap. IV besvares Statsrevisorerne spørgsmål om eventuelt kritisable dispositioner i forbindelse med 5 konkrete arrangementer, som kulturministeren har afholdt på AFUK Produktionsskole, herunder habilitetsforhold, faglige begrundelser og omkostningsniveau.

Kap. III indledes med en beskrivelse af regelgrundlaget for repræsentation. Derefter er der en gennemgang af Kulturministeriets forretningsgange for møde- og repræsentationsudgifter og en vurdering heraf.

Kap. IV består af en beskrivelse af regler for inhabilitet, en gennemgang af de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole og vurderinger af habilitetsforholdet, de faglige begrundelser og omkostningsniveauet for arrangementerne.

B. Afgrænsning og metode

7. Undersøgelsen er gennemført ved Kulturministeriets departement. Departementet har i 2011 og 2012 afholdt interne og eksterne repræsentationsudgifter for i alt 2,8 mio. kr. Rigsrevisionen har revideret såvel repræsentationsudgifter, hvor kulturministeren har deltaget, som øvrige repræsentationsudgifter for at vurdere ministeriets beslutningsgange, forretningsgange og interne kontroller i forbindelse med møde- og repræsentationsudgifter i 2011 og 2012.

Rigsrevisionen har revideret samtlige bilag med eksterne repræsentationsudgifter i forbindelse med møder og rejser, hvor ministeren har deltaget. For alle disse bilag er de omkostninger, der har været afholdt, og som fremgår af det enkelte bilag, blevet vurderet. For øvrige eksterne repræsentationsbilag, hvor ministeren ikke har deltaget, er alle bilag over 2.500 kr. revideret.

Bilag vedrørende intern repræsentation – eller hvad der kan sidestilles med intern repræsentation, dvs. hvor det repræsentative formål vedrører møder i ministeriet e.l. – er ikke blevet gennemgået. Der er her typisk tale om udgifter af mindre omfang, fx mødekaffe, og de er derfor beløbsmæssigt ikke væsentlige. Herunder er henregnet udgifter til fortæring under rejser, der alene vedrører ministeriets egne folk, og fortæring ved kursusaktivitet, der ligeledes har karakter af intern repræsentation.

8. Undersøgelsen er endvidere baseret på interviews med relevante medarbejdere i Kulturministeriet med det formål at få belyst beslutningsgange og forretningsgange i forbindelse med de 5 konkrete arrangementer på AFUK Produktionsskole. Rigsrevisionen har ikke interviewet forhenværende kulturminister Uffe Elbæk.

9. Statsrevisorerne har bl.a. ønsket en vurdering af, om kulturminister Uffe Elbæk var inhabil i forhold til en række konkrete dispositioner. Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionen ikke kan fastsætte, hvad der er gældende ret eller praksis, da dette alene tilkommer domstolene. Rigsrevisionen har i beretningen vurderet, om habilitetsproblematikken har været behandlet hensigtsmæssigt af ministeren og ministeriet.

10. Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

III. Kulturministeriets beslutningsgange, forretningsgange og interne kontroller i forbindelse med møde- og repræsentationsudgifter

A. Regler og god praksis for møde- og repræsentationsudgifter

11. Der findes kun få regler på området for repræsentation. Regnskabsreglerne giver enkelte anvisninger på kontering, og det følger af budgetvejledningen, at der ved repræsentationsudgifter af større omfang skal tilvejebringes særskilt hjemmel. Herudover gælder de almindelige regler for udgiftsdokumentation. For at sikre en mere ensartet praksis udstedte Statsministeriet i juni 2008 "Vejledning om ministerens udgifter". Vejledningen beskriver bl.a. god praksis for disponering og regnskabsmæssig håndtering af repræsentationsudgifter.

Det fremgår af vejledningen, at der ikke kan fastsættes generelle retningslinjer for repræsentationens niveau. Niveauet må konkret afpasses til anledningen og deltagerkredsen. Det anbefales, at valget begrundes i en notits på sagen, hvis der i særlige tilfælde lægges et højt niveau.

På bilagene anføres formålet med den repræsentative udgift samt enten deltagernes navne eller antal deltagere og deltagerkreds. For udgifter afholdt uden for ministeriet skal bilagene endvidere indeholde oplysninger om de leverede ydelser.

12. Kulturministeriet har i sine interne retningslinjer for repræsentation, der har været gældende i den undersøgte periode, valgt at fastsætte niveauet for bespisning til ca. 450 kr. pr. person inkl. drikkevarer for en arbejdsmiddag og ca. 350 kr. for en arbejdsfrokost. Ved særlige repræsentative formål angiver de interne retningslinjer, at et højere udgiftsniveau kan godkendes af den ansvarlige enhedschef, fx ved deltagelse af internationale gæster. Herudover er det fastsat, at der kan gives gaver for et beløb på op til 500 kr. afhængigt af anledning.

13. Kulturministeriet har endvidere koncerninterne retningslinjer, som angiver, at den enkelte institution for udgifter på 25.000-99.999 kr. bør indhente mindst 2 skriftlige tilbud, såfremt det økonomisk og administrativt kan svare sig.

Repræsentationsudgifter er udgifter, der har karakter af opmærksomhed eller gæstfrihed over for en virksomheds eksterne parter (ekstern repræsentation) eller over for virksomhedens medarbejdere (intern repræsentation). Udgiften kan fx være bespisning og gaver.

B. Gennemgang af Kulturministeriets forretningsgange for møde- og repræsentationsudgifter

Baggrund

14. Ved den løbende årsrevision i efteråret 2012 fandt Rigsrevisionen, at Kulturministeriets departements forretningsgange og interne kontroller for forvaltningen af repræsentationsudgifter var svage og burde styrkes. Der er i forbindelse med denne beretning foretaget en udvidet revision af møde- og repræsentationsudgifter i 2011 og 2012.

15. Der er i alt gennemgået 86 bilag. 33 bilag vedrørte udgifter til møder og repræsentation, som kulturministeren har deltaget i. De øvrige 53 bilag vedrørte ekstern repræsentation i øvrigt.

Kulturministeriets departement har afholdt interne og eksterne repræsentationsudgifter i 2011 og 2012 for i alt 2,8 mio. kr., hvoraf 0,6 mio. kr. var fejlkonteret på andre konti. De 86 bilag vedrørende ekstern repræsentation udgør beløbsmæssigt 1,2 mio. kr.

Det enkelte bilag kan indeholde flere tilfælde af eksterne repræsentationsudgifter. De 86 bilag omfatter 73 arrangementer med bespisning og 28 indkøb af gaver, fx blomster.

16. Rigsrevisionen har undersøgt, om det enkelte bilag er blevet registreret korrekt i forhold til kontering, beløb og afløftning af indenlandsk moms, og om Kulturministeriet ved regnskabsgodkendelsen har forholdt sig til bilagets materielle og økonomiske indhold. Gennemgangen har også omfattet, om der for det enkelte bilag med repræsentationsudgifter er angivet formål og deltagerkreds samt angivet begrundelser for repræsentationsudgifter, der er højere end niveauet angivet i departementets interne retningslinjer. Endelig har Rigsrevisionen vurderet, om der er taget skyldige økonomiske hensyn, og om der er indhentet tilbud ved udgifter over 25.000 kr., som Kulturministeriets koncerninterne retningslinjer angiver, at man bør gøre.

Kontering

17. Rigsrevisionen har konstateret, at der har været en del fejlregistreringer af repræsentationsudgifter, som er blevet registeret på andre konti. Fejlregistreringerne udgør samlet 0,6 mio. kr.

Moms

18. Rigsrevisionen har konstateret, at Kulturministeriets departement generelt i 2011 og 2012 ikke har fået refunderet moms af indenlandske repræsentationsudgifter. Departementet har dermed ikke fået refusion for købsmomsen på afholdte repræsentationsudgifter, som departementet ellers var berettiget til.

Ministeriet har som opfølgning på årsrevisionen i november 2012 ændret momsopsætningen, så der fremadrettet afløftes moms automatisk af indenlandske repræsentationsudgifter. Ministeriet har også gennemgået de allerede afholdte repræsentationsudgifter i 2012 og korrigeret hovedparten af momsfejlene.

Formål og deltagerkreds

19. Rigsrevisionen har generelt fundet, at formål med den repræsentative udgift fremgår af bilag, konteringstekst eller i øvrigt ved den regnskabsmæssige registrering.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der i 34 ud af 73 tilfælde ikke var anført deltagere ved regnskabsgodkendelsen. Kulturministeriet har efterfølgende fremsendt oplysninger om deltagerne.

Begrundelse ved overskridelse af niveauet for bespisning og gaver

20. I 28 tilfælde fandt Rigsrevisionen, at frokoster eller middage lå over det niveau, hvor Kulturministeriets departements retningslinjer angiver, at overskridelser skal begrundes. I ingen af disse tilfælde var der anført begrundelse for overskridelsen ved regnskabsgodkendelsen. Den reelle kuvertpris for de 3 middagsarrangementer på AFUK Produktionsskole kan ikke opgøres, jf. pkt. 53. Den gennemsnitlige kuvertpris for de øvrige 25 arrangementer var 598 kr., mens den højeste kuvertpris var 944 kr. I 9 tilfælde var overskridelsen på mere end 50 % af de beløb, der er angivet i de interne retningslinjer.

21. Revisionen har for de 28 bilag, der vedrører gaver eller øvrige repræsentative udgifter, ikke konstateret nogen overskridelser af de interne retningslinjers beløbsgrænse.

Indhentelse af flere tilbud

22. Ved 13 arrangementer var udgiften større end 25.000 kr. I 8 af disse tilfælde har Kulturministeriets departement ikke indhentet flere tilbud, som de koncerninterne retningslinjer angiver, at man bør gøre.

Vurdering

23. Rigsrevisionen finder, at de interne kontroller og forretningsgangene for møde- og repræsentationsudgifter i 2011 og 2012 har været svage og svarer til det billede, Rigsrevisionen rapporterede om ved årsrevisionen i november 2012.

Rigsrevisionen anbefaler, at Kulturministeriet ved regnskabsgodkendelsen skærper opmærksomheden på at begrunde væsentlige afvigelser fra de interne retningslinjer for repræsentationsudgifter, så det tydeligt fremgår, at der er taget skyldige økonomiske hensyn.

Rigsrevisionen anbefaler endvidere, at ministeriet bør være opmærksom på at indhente flere tilbud ved arrangementer over 25.000 kr., som de koncerninterne retningslinjer angiver, at man bør gøre.

Ministeriet har på baggrund af revisionen i 2012 oplyst, at ministeriet vil indarbejde Rigsrevisionens anbefalinger i instrukser og vejledninger samt gennemføre workshops for disponenter og kontrollanter for at styrke den generelle viden om forvaltningen på området.

IV. Habilitetsforhold, faglige begrundelser og omkostningsniveau for 5 konkrete arrangementer afholdt på AFUK Produktionsskole

A. Regler om inhabilitet

Reglerne om inhabilitet skal medvirke til:

- at sikre borgernes tillid til forvaltningen
- at værne forvaltningen mod ubegrundet mistanke om at have inddraget usaglige hensyn.

24. Ministres besiddelse af hverv i offentlige eller private virksomheders, foretagenders eller institutioners tjeneste er reguleret i § 8 i lovbekendtgørelse nr. 273 af 20. april 2004 om vederlag og pension mv. for ministre (ministerpensionsloven). Ifølge ministerpensionsloven er det hovedreglen, at en minister skal fratræde sådanne hverv ved sin tiltrædelse som minister.

25. Der er i forvaltningslovens kap. 2 fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet. Bestemmelserne gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, men også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Ved bedømmelsen af inhabilitet i forbindelse med anden forvaltningsvirksomhed vil retsgrundsætninger af et indhold svarende til forvaltningslovens bestemmelser normalt finde anvendelse.

26. I forvaltningslovens § 3, stk. 1, er der opregnet en række konkrete situationer, der som udgangspunkt bevirker, at en person, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag. Situationerne omfatter fx private interesser, pårørendes interesser og tilknytning til en juridisk person.

Bestemmelsen afsluttes med en opsamlingsbestemmelse, hvorefter vedkommende er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. Det kan fx være nære venskabsforhold, personlige modsætningsforhold samt offentlige og kategoriske forhåndstilkendegivelser om udfaldet af en given sag.

For at en person er inhabil, kræves en særlig personlig eller økonomisk interesse af en vis styrke, og at de hensyn, interessen udspringer af, er "uvedkommende" i forhold til varetagelsen af den pågældende forvaltningsfunktion. Der foreligger dog ikke inhabilitet, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn (krav om påvirkningsrisiko), jf. § 3, stk. 2, i forvaltningsloven.

27. Retsvirkningerne af inhabilitet er bestemt i forvaltningslovens § 3, stk. 3. Herefter må den, der er inhabil, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen.

28. Af hensyn til inhabilitetsreglernes forebyggende sigte er det vigtigt, at mulige spørgsmål om inhabilitet bliver afklaret hurtigt og på en måde, der er tillidsvækkende. Den nærmere fremgangsmåde for afklaringen er fastlagt i forvaltningslovens § 6. Området for underretningspligten omfatter ikke alene de tilfælde, hvor der anses at foreligge inhabilitet, men også tilfælde, hvor inhabilitet ikke åbenbart kan afvises.

29. Pligten til at bringe spørgsmålet om mulig inhabilitet op gælder også for ministre. I administrativ praksis er spørgsmålet om ministres inhabilitet blevet vurderet mere restriktivt, end forvaltningslovens regler tilsiger.

30. I alle sager, hvor det er overvejet, om der foreligger forhold, som efter forvaltningslovens § 3 kan begrunde, at en minister er inhabil, bør det fremgå af sagen. Som følge af notatpligten bør der således også udarbejdes et kort notat herom i de tilfælde, hvor spørgsmål om en ministers habilitet har været overvejet, men hvor det anses for åbenbart, at det pågældende forhold er uden betydning – og sagen derfor er behandlet på sædvanlig måde i ministeriet. Notatpligtens overholdelse er en forudsætning for eksempelvis gennemførelse af retten til aktindsigt og normalt også en forudsætning for, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag, og dermed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt.

B. Gennemgang af de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole

Baggrund

31. Uffe Elbæk var menigt bestyrelsesmedlem af bestyrelsen for AFUK Produktionsskole fra 2008 til hans tiltrædelse som kulturminister den 3. oktober 2011. Ministerens partner tiltrådte den 1. maj 2012 en ikke-ledende stilling på AFUK Produktionsskole.

Kulturministeriet afholdt følgende 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole i 2011 og 2012:

- middag med Kulturudvalget den 15. december 2011
- middag med Team Culture den 27. februar 2012
- "Kultur på Kanten #2" den 8. maj 2012
- middag under EU-sportsdirektørmøde den 31. maj 2012
- "Kultur på Kanten #3" den 21. august 2012.

Middag med Kulturudvalget

32. Kulturministeriet har oplyst, at det er kutyme, at kulturministeren inviterer Kulturudvalget til middag med udvalgte medarbejdere fra ministeriet med fast kadence. Det tilstræbes, at der afholdes en årlig middag, men i de senere år har der dog kun været afholdt middag i 2005, 2008 og 2011.

Beslutningen om at afholde middagen den 15. december 2011 på AFUK Produktionsskole blev truffet af ministeren, der ønskede at knytte middagen sammen med en præsentation af AFUK Produktionsskole for at vise Kulturudvalget et eksempel på nyskabende kultur. I tilknytning til middagen var der en rundvisning på skolen for medlemmerne af udvalget. Under middagen blev der vist indslag med nycirkusartister.

33. Ved middagen deltog 10 medlemmer og 2 nævnssekretærer fra Kulturudvalget og 14 personer fra Kulturministeriet. Alle udvalgets medlemmer og suppleanter var inviteret (30 medlemmer inkl. suppleanter).

Arrangementet kostede i alt 41.250 kr. (inkl. moms), heraf middag (625 kr. pr. person), leje af lokale inkl. servering af middag og rigning til optræden (15.625 kr.) samt optræden (9.375 kr.).

Notatpligten

Det følger af en retsgrundsætning, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner, som ikke fremgår af de øvrige akter i en sag.

Notatpligten efter retsgrundsætningen supplerer offentlighedslovens § 6 om notatpligt i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse.

Middag med Team Culture

34. Team Culture var et initiativ taget af kulturminister Uffe Elbæk og EU-kommissæren for uddannelse, kultur, flersprogethed og ungdom i forbindelse med det danske EU-formandskab. Formålet med initiativet var at finde eksempler på kultur, der gør en forskel i en krisetid. Til formålet blev bl.a. 11 europæiske kulturpersonligheder sat sammen for at drøfte temaet.

Projektet blev indledt med 1½ dages konference i slutningen af februar 2012. Programmet indeholdt mødeaktivitet i Carlsbergs Æresbolig og efterfølgende middag på AFUK Produktionsskole. Kulturministeriet overvejede alternativer til afholdelsen af mødeaktiviteten, bl.a. DR's foyer. Placeringen af middagen på AFUK Produktionsskole blev valgt i sammenhæng med valget af æresboligen.

Det var ministerens beslutning at lægge middagen på AFUK Produktionsskole, da han gerne ville præsentere nye vækstlag i kulturen og mente, at AFUK Produktionsskole var et godt eksempel på, hvordan kultur kan gøre en forskel i en krisetid.

35. Ved middagen deltog i alt 18 personer (heraf 5 fra Kulturministeriet og 2 journalister), og der var i forbindelse med middagen rundvisning på skolen og optræden.

Arrangementet kostede i alt 33.500 kr. (inkl. moms), heraf middag (750 kr. pr. person), leje af lokale inkl. rigning og lys (12.500 kr.) samt optræden (7.500 kr.).

"Kultur på Kanten" (arrangement den 8. maj 2012 og den 21. august 2012)

36. "Kultur på Kanten" var en række offentligt tilgængelige debاتمøder, som kulturminister Uffe Elbæk tog initiativ til.

Idéen med debاتمøderne var at skabe et åbent og uformelt debatforum, der inddrog den bredere offentlighed. Gæsterne bestod af kulturpersonligheder, studerende og den brede offentlighed. Ministeren var vært og deltog i en paneldiskussion med kulturpersonligheder, som Kulturministeriet havde inviteret. Ved arrangementerne var der forskellige kunstneriske indslag.

Ministeriet har oplyst, at ministeren ønskede, at alle debاتمøderne skulle finde sted på den samme lokation for at skabe en fast ramme for debاتمøderne. Ministeriet foretog forskellige undersøgelser af mulige placeringer.

Ministeren foreslog, at debاتمøderne blev afholdt i Library Bar på Copenhagen Plaza. Der blev indgået aftale med Plaza, og det første debatmøde blev afholdt i Library Bar den 7. februar 2012. Mødet på Plaza blev set som et pilotprojekt.

37. Den 18. april 2012 – forud for det 2. planlagte "Kultur på Kanten"-arrangement den 8. maj 2012 – modtog Kulturministeriet imidlertid besked om, at Plaza ikke længere kunne tilbyde, at de planlagte arrangementer kunne afholdes i Library Bar. Plaza tilbød, at næste møde kunne afholdes gratis i tilstødende lokaler, ligesom der kunne reserveres borde i Library Bar efter mødeafslutningen. Ministeriet fandt imidlertid, at den tilbudte løsning ikke ville fungere, da ministeriet vurderede, at de tilbudte lokaler ikke var store nok og ikke havde den særlige identitet, som Library Bar har.

Kulturministeren var, da han den 18. eller 19. april 2012 blev orienteret herom, enig i, at stedet ikke kunne bruges, og foreslog, at man prøvede AFUK. Ministeriet tog kontakt til AFUK Produktionsskole og vurderede, at skolen var egnet til afholdelsen af arrangementet. Herefter blev ministeren forelagt, at AFUK Produktionsskole kunne benyttes, og der blev truffet endelig aftale herom.

I forbindelse med den praktiske tilrettelæggelse af det 2. "Kultur på Kanten"-arrangement blev ministeriet i begyndelsen af maj 2012 bekendt med, at ministerens partner var blevet ansat på AFUK Produktionsskole. Ministeriet gjorde sig ikke videre overvejelser om det eventuelt problematiske i partnerens ansættelse i forhold til ministeriets brug af skolen, da arrangementet var aftalt forinden.

38. Det 3. "Kultur på Kanten"-arrangement, der blev afholdt den 21. august 2012, blev lagt på AFUK Produktionsskole i naturlig forlængelse af, at det 2. arrangement havde været afholdt der, da konceptet som nævnt var, at debatarrangementerne skulle afholdes samme sted. Kulturministeren blev ikke inddraget i den konkrete vurdering.

Mellem det 2. og 3. "Kultur på Kanten"-arrangement havde man i Kulturministeriet en drøftelse af forholdet omkring ministerens partners ansættelse på AFUK Produktionsskole og om det eventuelt problematiske heri, men ministeriet vurderede ikke, at det gav problemer i forhold til reglerne om inhabilitet. Ministeren blev ikke gjort bekendt med disse overvejelser, og der blev ikke udarbejdet notat herom.

39. Forud for afholdelsen af det 4. arrangement i debatrækken den 21. november 2012 vurderede Kulturministeriet dog, at kulturministeren skulle tage stilling til, om ministeriet fortsat skulle benytte AFUK Produktionsskole, da det ville blive det 6. arrangement på stedet inden for 1 år, hvilket kunne misforstås. Problemstillingen blev ikke vurderet som værende et habilitetsproblem, men ud fra en pressemæssig vinkel. Ministeren var enig, og det blev besluttet at holde arrangementet på Den Danske Filmskole – også henset til, at det passede til temaet for arrangementet.

40. Arrangementet den 8. maj 2012 omfattede omkostninger til leje af lokale for 6.250 kr. (inkl. moms). Ved arrangementet den 21. august 2012 var der omkostninger til leje af lokale og snacks m.m. til en samlet pris på 12.500 kr. (inkl. moms). Arrangementet den 21. november 2012 på Den Danske Filmskole omfattede omkostninger til lettere bespisning af deltagere og diverse indkøb m.m. til en samlet pris på 11.272 kr. (inkl. moms).

Middag under EU-sportsdirektørmøde

41. Der afholdes som fast praksis et uformelt halvårligt møde mellem de ansvarlige embedsmænd for sport i EU-landene (sportsdirektører). Mødet holdes i det land, der har formandskabet. Ifølge Kulturministeriet er det normalt for denne type af møder, at der i forbindelse med mødet er et middagsarrangement, og at der i tilknytning hertil afvikles et indslag med et bevægelsesislæt. Mødet tilrettelægges af det siddende formandskab under hensyntagen til aktuelle idrætspolitiske problemstillinger. Mødet blev afholdt den 31. maj og den 1. juni 2012 i Eigtdes Pakhus.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet overvejede at holde middagsarrangementet enten på AFUK Produktionsskole, på Wallmans eller i DGI-byen med eventuel kombination af DGI's Verdenshold som indslag. DGI-byen blev fravalgt, da en del af de deltagere, der skulle være med til sportsdirektørmødet, tidligere havde set DGI's Verdenshold. Endvidere ønskede ministeriet at undgå, at andre idrætsorganisationer kunne betragte et valg af DGI-byen som en slags favorisering af DGI. Ministeriet vurderede, at det underholdningsmæssige indslag på Wallmans var mindre relevant end indslaget på AFUK Produktionsskole. Ministeriet valgte derfor at lægge middagen med indslag på AFUK Produktionsskole, da man i ministeriet fandt at have haft gode erfaringer med stedet. Ministeriet kunne her kombinere en middag med præsentation af et særegent indslag med bevægelsesislæt (artisteri), ligesom ministeriet ønskede at vise, at idræt kan være mange ting.

Beslutningen om at afholde middagen på AFUK Produktionsskole blev truffet på embedsmandsniveau, og kulturministeren blev orienteret herom. Beslutningen om placeringen af middagen blev truffet primo april 2012. I den efterfølgende planlægning blev ministeriet bekendt med, at ministerens partner var tiltrådt en ikke-ledende stilling på AFUK Produktionsskole i maj 2012. I ministeriet reflekterede man over spørgsmålet, om ansættelsen af ministerens partner gav anledning til mulig inhabilitet, men fandt, at der ikke var tale om en problemstilling, som burde undersøges og dokumenteres. Ministeren blev ikke gjort bekendt med disse overvejelser, og der blev ikke udarbejdet notat herom.

42. Arrangementet kostede i alt 88.125 kr. (inkl. moms), heraf middag (750 kr. pr. person), leje af lokale inkl. servering af middag og rigning til optræden (15.625 kr.) samt optræden (12.500 kr.). Der deltog 80 personer i middagen, heraf 6 fra Kulturministeriet.

C. Habilitetsforhold vedrørende 5 afholdte arrangementer på AFUK Produktionsskole

43. Kulturministeriet har oplyst, at Uffe Elbæk i forbindelse med sin tiltrædelse som minister i oktober 2011 fik udleveret "Håndbog om ministerhvervet" og blev bedt om at træde ud af de bestyrelser, han hidtil havde siddet i. Ministeren fratrådte herefter sine hidtidige hverv i overensstemmelse med reglerne.

44. Som det fremgår af gennemgangen af arrangementerne, ligger de alle efter, at kulturministeren var udtrådt af bestyrelsen for AFUK Produktionsskole. De 2 første arrangementer på AFUK Produktionsskole lå før, ministerens partner tiltrådte en ikke-ledende stilling på skolen. De 3 sidste arrangementer blev afviklet efter ministerens partners tiltræden på skolen, hvoraf 2 dog var aftalt inden partnerens tiltræden.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er bekendt med, at Uffe Elbæk – ud over sin periode som bestyrelsesmedlem og sin partners stilling på AFUK Produktionsskole – har nogen økonomiske eller personlige interesser i forhold til AFUK Produktionsskole.

45. Der foreligger ingen oplysninger om, at kulturministeren bragte spørgsmålet om sin mulige inhabilitet op med henblik på at få det vurderet.

Vurdering

46. Rigsrevisionen har ikke grundlag for at fastslå, at kulturminister Uffe Elbæk var inhabil i forhold til beslutningen om at lægge de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole.

47. Rigsrevisionen konstaterer, at kulturministeren ikke bragte spørgsmålet om sin mulige inhabilitet frem med henblik på at få det vurderet. Rigsrevisionen har ikke grundlag for at konkludere, at dette nødvendigvis skulle være sket, men finder, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis ministeren havde taget initiativ til en afklaring af eventuel inhabilitet i forhold til AFUK Produktionsskole i forbindelse med sin partners ansættelse på stedet.

48. Efter det oplyste overvejede Kulturministeriet ved 2 lejligheder – henholdsvis i maj og juni 2012 – om kulturministerens partners ansættelse på AFUK Produktionsskole kunne medføre, at ministeren kunne blive inhabil. Ministeriet vurderede i begge tilfælde, at forholdet ikke medførte, at ministeren blev inhabil. Ministeren blev ikke gjort bekendt med disse overvejelser, og der blev ikke udarbejdet notater herom. Rigsrevisionen finder, at der i disse tilfælde burde have været udarbejdet notater om vurderingen af ministerens eventuelle inhabilitet.

D. Faglige begrundelser og omkostningsniveau

49. Rigsrevisionen konstaterer, at der er faglige begrundelser for at afholde de 5 arrangementer. Rigsrevisionen har herefter vurderet Kulturministeriets begrundelser for placeringen af de 5 arrangementer på AFUK Produktionsskole, herunder om ministeriet havde overvejet alternative placeringer.

50. For middagene for Kulturudvalget og Team Culture besluttede kulturministeren, at de skulle placeres på AFUK Produktionsskole, da han ønskede at vise en anden side af kulturlivet. Rigsrevisionen vurderer, at der for begge arrangementer er tale om en kulturpolitisk begrundelse for valget af placering.

51. Middagen under EU-sportsdirektørmødet blev planlagt af Kulturministeriet, som ønskede at vise et bevægelsesorienteret indslag. Rigsrevisionen vurderer, at der har indgået faglige begrundelser og overvejelser om alternative lokationer ved valget af placering.

52. Endelig var der ved debatarrangementerne "Kultur på Kanten" tale om en situation, hvor beslutningen om placering blev truffet med kort varsel. Rigsrevisionen finder, at begrundelsen var af mere logistisk karakter end af egentlig faglig karakter, og konstaterer, at alternativer ikke blev overvejet. Rigsrevisionen finder på denne baggrund ikke, at der var særligt faglige grunde til at placere arrangementerne på AFUK Produktionsskole fremfor et andet sted. Rigsrevisionen konstaterer dog også, at niveauet for lokaleleje ligger under Kulturministeriets koncerninterne retningslinjer på 25.000 kr., hvor der bør indhentes flere tilbud.

53. Til vurderingen af omkostningsniveauet for de 3 middage lægger Rigsrevisionen til grund, at omkostninger til leje af lokale og servering er omkostninger, som en restauratør må afholde, og som derfor indgår i kuvertprisen på en restaurant. For middagene på AFUK Produktionsskole indgår disse omkostninger ikke i den oplyste kuvertpris, men som et samlet beløb sammen med udgifter i forbindelse rigning af lys mv. til optræden.

Den oplyste kuvertpris for de 3 middage ligger på 625-750 kr. Hertil skal lægges omkostninger til lokale og servering, så den reelle kuvertpris er derfor højere end den kuvertpris, der umiddelbart fremgår.

Rigsrevisionen kan konstatere, at niveauet for alle 3 middage ligger klart over Kulturministeriets niveau på ca. 450 kr. pr. person, som er angivet i de interne retningslinjer. Rigsrevisionen finder, at ministeriet ved regnskabsgodkendelsen burde have angivet begrundelser for det høje niveau.

Vurdering

54. Rigsrevisionen konstaterer, at der er faglige begrundelser for selve afholdelsen af de 5 arrangementer. Rigsrevisionen kan herudover konstatere, at Kulturministeriet har redegjort for overvejelserne bag beslutningen om, hvor arrangementerne skulle placeres. Begrundelserne for placeringen på AFUK Produktionsskole har været enten kulturpolitiske, faglige eller logistiske.

55. Rigsrevisionen konstaterer, at niveauet for alle 3 middage på AFUK Produktionsskole lå klart over det niveau, hvor Kulturministeriets departement retningslinjer angiver, at overskridelser skal begrundes og godkendes. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke var anført begrundelser for det høje niveau ved regnskabsgodkendelsen. I 2 ud af 3 tilfælde var der ikke indhentet alternative tilbud, så ministeriet kunne overveje forskellige muligheder for placeringen af de konkrete arrangementer.

56. Gennemgangen af de 5 arrangementer underbygger Rigsrevisionens anbefaling fra november 2012 om, at Kulturministeriet fremover bør skærpe opmærksomheden på at notere begrundelser for væsentlige afvigelser fra de internt fastsatte retningslinjer for repræsentationsudgifter, så det tydeligt fremgår, at der er taget skyldige økonomiske hensyn, og at der er indhentet flere tilbud.

Rigsrevisionen, den 13. marts 2013

Lone Strøm

/Morten Henriksen