

**Udenrigsministeriets redegørelse til udviklingsminister Christian Friis Bach vedrørende forløbet omkring uregelmæssigheder i projektforvaltningen hos Institut for Menneskerettigheder i perioden 1997-2008**

Juni 2012

Udviklingsminister Christian Friis Bach har bedt Udenrigsministeriet om en redegørelse vedr. forløbet omkring uregelmæssighederne i projektforvaltningen hos Institut for Menneskerettigheder (IMR), der i januar 2012 førte til, at udviklingsministeren udskød at tage endeligt stilling til behandling af IMR's ansøgning om en rammebevilling på 29,2 mio. kr. for 2012.

Redegørelsen indledes med en række afsnit, der beskriver centerkonstruktionen for Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM), bevillingerne og revision af centeret samt Udenrigsministeriets tilsyn hermed. Dernæst beskrives forløbet omkring uregelmæssighederne i regnskaberne hos IMR kronologisk i perioden fra den 31. marts 2011 til den 29. maj 2012. Beskrivelsen omfatter i realiteten tre parallelle sagsforløb, nemlig et vedrørende forberedelse af ny lovgivning med henblik på nedlæggelse og opsplitning af DCISM, et andet vedrørende håndtering af et forventet underskud hos DCISM for 2011 og et tredje vedrørende behandling af IMR's årlige ansøgning om bevilling til fremme af respekt for menneskerettighederne i udviklingslande. Den kronologiske gennemgang af forløbet fra den 31. marts 2011 til den 29. maj 2012 er redegørelsens hovedafsnit og fremstiller hvorledes flere sagsforløb med tiden flettes ind i hinanden. Redegørelsens hovedafsnit efterfølges af en kort fremstilling af det nye lovgrundlag, for hhv. Institut for Menneskerettigheder og Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), der træder i kraft 1. januar 2013. Redegørelsen afsluttes med et opsummerende afsnit om uregelmæssighederne i Institut for Menneskerettigheds projektforvaltning i perioden 1997-2008 og Udenrigsministeriets håndtering heraf.

### **Centerkonstruktionen Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder**

DCISM ledes af en bestyrelse (herefter: "Centerbestyrelsen"), som træffer afgørelse i alle væsentlige spørgsmål om centerets økonomi og forvaltning. Herudover ledes de to enheder IMR og DIIS af hver sin bestyrelse (herefter: "Institutbestyrelsen"/"Institutbestyrelserne"), som har ansvaret for alle faglige spørgsmål, herunder forskningsstrategi og arbejdsopgaver, inden for IMR's og DIIS' respektive arbejdsområder. Den daglige administrative ledelse af DCISM varetages af DCISM's administrationschef i tæt samarbejde med de to institutdirektører og DCISM's bestyrelsesformand.

Centerbestyrelsen består af ni medlemmer: En formand udpeget af udenrigsministeren, bestyrelsesformanden for Institutbestyrelsen for DIIS, bestyrelsesformanden for Institutbestyrelsen for IMR, to medlemmer udpeget af Institutbestyrelsen for DIIS, to medlemmer udpeget af Institutbestyrelsen for IMR og to medlemmer udpeget af medarbejdergruppen i DCISM.

Institutbestyrelsen for IMR består af 13 medlemmer udpeget i deres personlige egenskab, idet rektor for Københavns Universitet, rektor for Aarhus Universitet og Rektorkollegiet under Danske Universiteter hver udpeger to medlemmer, Rådet for Menneskerettigheder udpeger seks medlemmer og medarbejdergruppen ved IMR udpeger ét medlem. Institutbestyrelsen for IMR vælger sin formand af egen midte.

Institutbestyrelsen for DIIS består af 11 medlemmer udpeget i deres personlige egenskab, idet Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Statens Humanistiske Forskningsråd, Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og medarbejdergruppen ved DIIS hver udpeger ét medlem, mens Rektorkollegiet under Danske Universiteter udpeger fire medlemmer. Institutbestyrelsen for DIIS vælger sin formand af egen midte.

DCISM-konstruktionens ledelse består således samlet set af en bestyrelse og direktion for DCISM, en bestyrelse og direktion for IMR og en bestyrelse og direktion for DIIS, hvor Centerbestyrelsen også inkluderer medlemmer af Institutbestyrelserne. Konstruktionen indebærer, at seks af Centerbestyrelsens ni medlemmer befinder sig i en dobbeltrolle, derved at de i nogle henseender fungerer som bestyrelse på institutniveau (med fagligt ansvar, herunder forskningsstrategi og arbejdsopgaver) og i andre henseender på centerniveau (med økonomisk og administrativt ansvar), hvor de bl.a. skal bistå med at kontrollere ledelsen på institutniveau.

Modellen medfører, at nogle i princippet tæt sammenhængende emner drøftes og besluttet adskilt henholdsvis på Centerbestyrelsesniveau og på Institutbestyrelsesniveau, og at der er forskel i vidensniveauet for de medlemmer, der både sidder i Centerbestyrelsen og en Institutbestyrelse, og de medlemmer, der kun sidder i én bestyrelse. Herved vanskeliggøres bestyrelsesmedlemmernes mulighed for på et fuldt oplyst grundlag at tage stilling til spørgsmål om forskningsstrategi og arbejdsopgaver, der typisk berører og berøres af centerets økonomi og forvaltning og vice versa, idet der er et overlap og en sammenhæng mellem disse forhold. Det har da også i praksis vist sig at være vanskeligt at foretage en streng opdeling mellem Centerbestyrelsens ansvarsområder og Institutbestyrelsernes ansvarsområder.

### **DCISM's og IMR's bevillinger**

Den selvejende institution DCISM har samlede årlige udgifter på ca. 200 mio. kr. og modtager en driftsbevilling på ca. 60 mio. kr. gennem Udenrigsministeriets paragrafområde på finansloven. DCISM's driftsbevilling hører hjemme på en selvstændig hovedkonto og er således adskilt fra Udenrigsministeriets egen økonomi. DCISM's udgifter dækkes i øvrigt bl.a. ved indtægtsdækket virksomhed. Udenrigsministeren er ressortansvarlig minister for DCISM's driftsbevilling.

IMR modtager i tillæg til sin andel af DCISM's driftsbevilling en række tilskudsbevillinger, særligt fra Udenrigsministeriet, men også fra andre internationale donorer.

Udviklingsministeren er ressortansvarlig for de tilskudsbevillinger, som IMR modtager fra Udenrigsministeriet, og som er finansieret over udviklingsbistanden. I medfør af en rammeaftale med Udenrigsministeriet modtager IMR en rammebevilling over udviklingsbistanden, som p.t. udgør 29,2 mio. kr. årligt. Rammebevillingen finansierer IMR's arbejde til fremme af respekt for menneskerettighederne gennem forskning, dokumentation og undervisning samt projekter i udvalgte udviklingslande. Rammebevillingen gives på grundlag af en årlig ansøgning fra IMR, som efter faglig vurdering forelægges for Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, der indstiller bevillingen til forelæggelse for udviklingsministeren til godkendelse. I tillæg hertil modtager IMR en række mindre bevillinger til konkrete udviklingsprojekter fra landekontorer og ambassader under Udenrigsministeriet, herunder i forbindelse med det arabiske forår og støtte til fremme af menneskerettigheder i bl.a. Centralasien, Kina og Afghanistan. DIIS modtager ligeledes en række mindre bevillinger til udredningsarbejde m.m. F.s.v.a. disse mindre bevillinger varetager hver bevilgende enhed (kontor eller ambassade) i Udenrigsministeriet den faglige dialog med IMR og DIIS og modtager afrapportering og regnskaber fra IMR og DIIS.

Det påhviler i henhold til Udenrigsministeriets retningslinjer for projektadministration den bevilgende enhed at sikre, at tilskudsmodtager afleverer rettidige og retvisende regnskaber. Udenrigsministeriets retningslinjer for projektadministration stipulerer endvidere, at Rigsrevisionen i tilfælde af mistanke om uregelmæssigheder skal underrettes herom (såkaldte C-sager). Endvidere skal udviklingsministeren underrettes, såfremt der er mistanke om uregelmæssigheder under udviklingsbistanden, der vedrører beløb over 1 mio. kr.

### **Revision af DCISM's regnskaber**

Revisionen af DCISM's regnskaber varetages i henhold til rigsrevisorloven<sup>1</sup> og statsrevisorloven<sup>2</sup> af rigsrevisoren. I praksis foregår regnskabsaflæggelsen således, at DIIS og IMR hver især udarbejder et regnskab, som godkendes af den pågældende enheds Institutbestyrelse. De to institutregnskaber indgives til DCISM, der herefter udarbejder et samlet regnskab for centeret inklusiv fællesomkostninger. Det samlede budget og regnskab følges og behandles løbende samt godkendes af bestyrelsen for DCISM.

Rigsrevisionen<sup>3</sup> udfører løbende årsrevision og afsluttende årsrevision af DCISM. Den løbende årsrevision omfatter bl.a. revision af det løbende regnskab (drift og tilskud), forretningsgange og interne kontroller, revision af brugersystemer og fokusområder for forvaltningsrevision. Rigsrevisionens afsluttende årsrevision omfatter bl.a. revision af DCISM's årsregnskab, bevillingskontrol og gennemgang af DCISM's årsrapport. Ved at anvende forskellige kombinationer og vægtning af elementerne i værktøjskasserne for henholdsvis løbende årsrevision og afsluttende årsrevision kan Rigsrevisionen tilrettelægge en samlet revision, der kan danne grundlag for en efterprøvelse af regnskabets rigtighed, dispositionernes lovlighed, en

vurdering af målopfyldelsen og en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn.

Rigsrevisionen rapporterer i løbet af regnskabsåret resultatet af revisionen til DCISM. Rigsrevisionen giver som udgangspunkt en samlet bedømmelse inden for karakterskalaen:

- Meget tilfredsstillende
- Tilfredsstillende
- Ikke helt tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende

Desuden anvendes samme karakterskala inden for udvalgte enkeltområder af DCISM's administration og økonomistyring.

Resultaterne af revisionen rapporteres af Rigsrevisionen til DCISM med kopi til Udenrigsministeriet. Desuden rapporteres resultaterne til statsrevisorerne og Folketinget som et element i den årlige beretning om revision af statsregnskabet.

Siden DCISM's oprettelse i 2003 har Rigsrevisionen i forbindelse med den afsluttende årsrevision været kritisk over for økonomistyringen og administrative forhold i DCISM. Rigsrevisionen har for hvert enkelt år i perioden 2003-2011 afgivet en rapport i forbindelse med den afsluttende årsrevision, hvor DCISM har fået bedømmelsen "ikke tilfredsstillende" eller "ikke helt tilfredsstillende", jf. ovenstående karakterskala.

Kritikpunkterne i Rigsrevisionens rapporter har været fokuseret på problemer med kontroller og afstemninger i forbindelse med regnskabsaflæggelsen. Der har desuden været en række mindre enkeltsager, som Rigsrevisionen i de enkelte år har påtalt. Hovedessensen af Rigsrevisionens bemærkninger er fremgået af Rigsrevisionens årlige beretning til Folketingets statsrevisorer om revisionen af statsregnskabet.

### **Udenrigsministeriets tilsyn med og beføjelser over for DCISM**

I Udenrigsministeriets arbejde med tilsyn med DCISM sondres der mellem tilsyn med driften af DCISM og tilsyn med de tilskudsmidler, som bevilges til konkrete projekter hos IMR.

For så vidt angår tilsyn med driften er Udenrigsministeriet i medfør af lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder ressortmyndighed i forhold til DCISM og skal derfor føre tilsyn med centeret.

DCISM er en selvejende institution med egen ledelse, som modtager et årligt tilskud fra staten til centerets drift<sup>4</sup>, og er således ikke en del af Udenrigsministeriets organisation. Da der er tale om en selvstændig myndighed, har Udenrigsministeriet ikke grundlag for at træffe beslutninger

eller øve indflydelse på DCISM's forhold og beslutningsprocesser, med mindre dette har positiv lovhjemmel.

Bortset fra bestemmelsen i § 10, stk. 2, i lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af DCISM, hvorefter udenrigsministeren fastsætter retningslinjer for udarbejdelsen af centerets budget og for regnskabsaflæggelsen, har Udenrigsministeriet ikke en sådan lovhjemmel.

Bestemmelsen i § 10, stk. 2, medfører, at Udenrigsministeriet har en pligt til at føre tilsyn med DCISM. Denne tilsynspligt er dog, i henhold til DCISM's status som selvstændig myndighed (jf. ovenfor), begrænset til forhold vedrørende udarbejdelse af budget og regnskabsaflæggelse, og Udenrigsministeriet har således ikke grundlag for at gå nærmere ind i spørgsmål vedrørende DCISM's almindelige administration, med mindre den almindelige administration håndteres på en sådan måde, at det får betydning for regnskabsaflæggelsen.

Udenrigsministeriet har med andre ord pligt til at gennemgå DCISM's regnskab og sikre, at det er aflagt på betryggende vis, og at DCISM overholder kravene for god offentlig revisionssskik, samt til at reagere, såfremt dette ikke er tilfældet. Som led i denne pligt skal Udenrigsministeriet også i løbet af regnskabsåret føre tilsyn med DCISM's økonomi og forsøge at påvirke centeret til at rette op på en eventuel uhensigtsmæssig udvikling. Dette sker bl.a. i form af tilsynsbesøg. Udenrigsministeriets tilsyn foregår i tæt samarbejde med Rigsrevisionen.

Udenrigsministeriets tilsynsbesøg har hovedsageligt været rettet mod DCISM's opfølgning på Rigsrevisionens henstillinger og anbefalinger fra rapporterne i forbindelse med afsluttende revision. Tilsynsbesøgene har endvidere været et forum for drøftelsen af eventuelle økonomisk administrative problemstillinger i DCISM, herunder rådgivning og sparring om en forbedret økonomistyring, regnskabsaflæggelse og administration.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at DCISM har haft et udbytte af de løbende tilsynsbesøg fra Udenrigsministeriet. Visse forhold vedr. økonomistyring og administration er således blevet forbedret i perioden. DCISM har dog på trods af tilsynsbesøg og ekstern bistand ikke formået at opnå en tilfredsstillende vurdering i forbindelse med Rigsrevisionens revision af DCISM.

Udenrigsministeriet har hvert år i perioden 2003 - 2011 gennemgået og underskrevet DCISM's årsrapport inden offentliggørelsen. Der har været tale om en gennemgang af DCISM's udkast til årsrapport med udgangspunkt i finansloven samt Moderniseringsstyrelsens (tidligere Økonomistyrelsen) vejledning om udarbejdelse af årsrapport i staten.

For så vidt angår projektadministrationen ved IMR har Udenrigsministeriets tilsynsopgave været koncentreret om de af Udenrigsministeriet bevilgede tilskudsmidler. Tilsynet er fokuseret på gennemgang af afrapportering, inkl. regnskaber, møder i forbindelse med modtagelse af IMR's ansøgninger vedrørende den årlige rammebevilling samt om opfølgning på et review af IMR, der blev gennemført i 2009 af eksterne konsulenter.

## **Introduktion til sagsforløbet 31. marts 2011 til 29. maj 2012**

Kontakt til og tilsyn med DCISM, IMR og DIIS samt kontakt til Rigsrevisionen herom har således været en løbende opgave for Udenrigsministeriet. I 2011 og 2012 fik denne opgave et signifikant større omfang, dels fordi et i april 2011 konstateret underskud i DCISM's 2010 regnskab, der efterfølgende viste sig hovedsageligt at stamme fra uregelmæssigheder i projektforvaltningen hos IMR, førte til intensiveret aktivitet i Udenrigsministeriet i forhold til både DCISM, IMR og Rigsrevisionen; dels fordi der umiddelbart efter den nuværende regerings tiltrædelse den 3. oktober 2011 blev iværksat en proces med at udarbejde et nyt lovgrundlag for IMR og DIIS, der indebar en nedlæggelse og opsplitting af DCISM<sup>5</sup>; og endelig fordi øgede midler til fremme af menneskerettigheder indgik i finanslovsforhandlingerne i oktober-november 2011. Disse sagsforløb flettede sig uvægerligt fagligt og tidsmæssigt ind i hinanden, hvilket også vil fremgå af den kronologiske beskrivelse af de forskellige forløb.

Den følgende gennemgang skelner mellem på den ene side den involvering, som udenrigsministeren, udviklingsministeren og Udenrigsministeriets øverste ledelse har i sagsforløbet, og på den anden side involveringen fra en række kontorer, der varetager opgaver i relation til DCISM og IMR.

Udenrigsministeriets organisation og tilrettelæggelse af arbejdet med DCISM og IMR indebærer at en række af ministeriets enheder er involveret i det løbende samarbejde. Kontoret for menneskerettigheder håndterer det faglige samarbejde vedr. menneskerettigheder med IMR samt samarbejdet omkring IMR's rammeaftale. Kontoret for kvalitetssikring af udviklingssamarbejdet har det overordnede opsyn med kvalitetssikring af den danske udviklingsbistand, herunder det generelle tilsyn med de tilskudsbevillinger, der finansieres over dansk udviklingsbistand. Økonomikontoret håndterer forhold vedr. DCISM's bevillinger og tilsyn med DCISM's generelle drift. En række geografiske kontorer og ambassader under Udenrigsministeriet har endvidere aftaler med IMR vedr. mindre projekter. Begrebet "kontorniveau" i den følgende gennemgang henviser således til en række kontorer i Udenrigsministeriet, og der sondres ikke mellem de involverede kontorer i den kronologiske gennemgang af sagsforløbet.

For klarheds skyld omtaler gennemgangen på linje med rapport fra revisionsfirmaet PwC af 28. oktober 2011 og Rigsrevisors notat til statsrevisorerne af 31. januar 2012 uregelmæssighederne hos IMR som "tab på projekter". Som det vil fremgå var der imidlertid ikke tale om tab af bistandsmidler fra Udenrigsministeriet, men om et merforbrug på IMR's interne regnskab på de enkelte projekter som konsekvens af, at der blev brugt flere midler til gennemførelse af de enkelte projekter, end der var bevillinger til.

## Sagsforløbet fra den 31. marts 2011 til den 29. maj 2012 vedrørende uregelmæssigheder i projektforvaltningen hos IMR

### Foråret 2011

Sagen vedrørende tab på projekter hos IMR, hvor det i sagsforløbet blev klart, at der i IMR i perioden 1997-2008 kunne konstateres tab på projekter på 3,2 mio. kr., herunder på grund af uregelmæssigheder i projektforvaltningen hos IMR, tog for Udenrigsministeriets vedkommende sin begyndelse den 31. marts 2011.

Denne dag modtog Udenrigsministeriet på kontorniveau efter sædvanlig praksis udkast til DCISM's årsrapport for 2010, således at Udenrigsministeriet som tilsynsførende myndighed kunne gennemgå og påtage årsrapporten. Inden afslutningen af arbejdet hermed modtog Udenrigsministeriet på kontorniveau den 11. april 2011 skriftlig underretning fra DCISM om, at der var konstateret fordringer på ca. 2 mio. kr. med relation til IMR, som burde have været afskrevet i tidligere år. DCISM anmodede om, at en fodnote om de manglende afskrivninger på projekter blev indarbejdet i DCISM's årsrapport og regnskab for 2010 med henblik på at gøre opmærksom på, at afskrivningerne endnu ikke var foretaget i regnskabet for 2010.

Endvidere fik Udenrigsministeriet på kontorniveau at vide, at DCISM havde tilrettelagt en proces, hvorefter Rigsrevisionen samt DCISM's bestyrelse løbende ville blive holdt informeret om håndteringen af problemet med de manglende afskrivninger.

Som opfølgning herpå blev der optaget følgende note i DCISM's regnskab og årsrapport for 2010: *"Note 3: Afskrivning af debitorer. Efter regnskabets afslutning blev der konstateret manglende afskrivninger på projekter. De manglende afskrivninger vurderes til en værdi i størrelsesordenen 2 mio. kr. Der udarbejdes en oversigt over projektafskrivninger. Disse vil blive afskrevet i regnskabet for 2011."*

I korrespondancen af 11. april 2011 var vedlagt bl.a. en note undertegnet af IMR's institutdirektør, der understregede, at der var en række fordringer, der burde have været afskrevet i tidligere finansår.

Udenrigsministeriet blev således i april 2011 på kontorniveau bekendt med, at der udestod en række afskrivninger eller tab hos DCISM, og at disse hidrørte fra IMR's aktiviteter. Udenrigsministeriet kendte imidlertid ikke på daværende tidspunkt naturen af disse tab, herunder at der i tilknytning til tabene var tale om uregelmæssigheder i projektforvaltningen i IMR.

Efter påtegning hos DCISM's bestyrelse og ledelse modtog Udenrigsministeriet på kontorniveau 13. april 2011 kopi af DCISM's endelige årsrapport og regnskab for 2010, som derefter den 15. april 2011 blev oversendt til Folketingets Finansudvalg, Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) til orientering.



Den 15. april 2011 modtog Udenrigsministeriet på kontorniveau til orientering kopi af brev af 15. april 2011 fra Rigsrevisionen til DCISM med oplysning om, at Rigsrevisionen ville aflægge revisionsbesøg i perioden 25. maj til 10. juni 2011 med henblik på afsluttende årsrevision af DCISM's regnskab for 2010.

Udenrigsministeriet modtog på kontorniveau den 26. maj 2011, til orientering fra DCISM, et referat fra et møde mellem DCISM og Rigsrevisionen, som fandt sted den 25. maj 2011 i forbindelse med revisionsbesøget.

*Af referatet fremgik, at det i marts 2011 blev ”opdaget, at der var behov for afskrivninger af tab på ældre projekter i IMR. Der blev iværksat en gennemgang af alle løbende projekter i IMR, herunder i forbindelse med den løbende budgetopfølgning samt med henblik på navigation-opgradering, der forventes gennemført i løbet af sommeren. På nuværende tidspunkt kan afskrivningerne opgøres til ca. 2,7 mio. kr. Beløbet er endnu ikke endeligt opgjort, da gennemgang af projekter ikke er afsluttet. Der er ikke set tegn på svigagtige forhold?”*

### **Sommeren 2011**

I overensstemmelse med sædvanlig praksis modtog Udenrigsministeriet på kontorniveau per e-mail den 9. juni 2011 orientering om Rigsrevisionens afsluttende årsrevision af DCISM's regnskab for 2010. Rigsrevisionens samlede vurdering af regnskabet for 2010 var, at DCISM's forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder samlet set fungerede ”*ikke helt tilfredsstillende*” og ikke helt opfyldte de krav, der blev stillet til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. I Rigsrevisionens afsluttende revision blev der henvist til den information om tab på ældre projekter i IMR, som Rigsrevisionen havde modtaget den 25. maj fra DCISM. Rigsrevisionen vurderede under hensyntagen til den igangværende gennemgang af tab på projekter hos IMR, at der kun kunne gennemføres en afgrænset afsluttende revision af DCISM's regnskab for 2010, som således ikke omfattede sagen vedrørende tab på projekter i IMR. Det var således Rigsrevisionens opfattelse, at der var en opklaringsproces i gang hos IMR, som skulle færdiggøres, inden hele regnskabet for 2010 kunne revideres. Udenrigsministeriet delte denne opfattelse.

Udenrigsministeriet drøftede på et møde på kontorniveau med Rigsrevisionen den 20. juni 2011 tilsynspligten vedrørende driftsmidler hos DCISM og tilskudsmidler hos IMR. Udenrigsministeriet meddelte i den forbindelse Rigsrevisionen, at det næste tilsyn forventedes at blive gennemført i efteråret 2011, og at tilsynet skulle omfatte både drift og tilskud. Rigsrevisionen oplyste på mødet, at IMR var ved at udarbejde en handlingsplan, og fandt, at Udenrigsministeriet for så vidt angik tilskudsmidler kunne tage udgangspunkt i denne handlingsplan ved tilsynet. Det var således både Udenrigsministeriet og Rigsrevisionens opfattelse, at opklaringsarbejdet vedrørende tab på projekter hos IMR skulle færdiggøres, inden Udenrigsministeriet gennemførte det næste tilsynsbesøg, og inden Rigsrevisionen foretog den næste løbende revision af DCISM. Denne løbende revision skulle bl.a. omfatte en gennemgang af de tab på projekter, der endnu ikke var afskrevet i DCISM's regnskab.

Den 1.juli 2011 modtog Udenrigsministeriet på kontorniveau kopi af korrespondance fra DCISM til Rigsrevisionen af 29. juni 2011. I korrespondancen anførtes bl.a. følgende:

*”Vi har siden vores møde (mellem Rigsrevisionen og DCISM) og efterfølgende korrespondance konkret identificeret og gennemgået 12 projekter, hvorpå der fremgår et underskud på i alt ca. 2,5 mio. kr. Underskuddene stammer ikke fra de pågældende projekter, men fra ældre projekter, hvorfra tabet er overført. Der er desværre tale om en systematisk ”trafik”, hvor underskud ikke i de respektive år er blevet tabsført på de projekter, hvor tabene er opstået. I stedet er underskud parkeret på nye eller fiktive projekter og videreført frem til de 12 projekter, hvorpå der i dag er ca. 2,5 mio. kr. i underskud. Dele af underskuddet stammer helt tilbage fra 2003. Vi har derfor - for at skabe fuld sikkerhed om problemets omfang – valgt at gennemgå samtlige igangværende projekter i IMR. Det er en opgave, der kræver betydelige ressourcer, som vi ikke har, hvorfor vi vil indhente bistand fra PwC (PriceWaterhouseCoopers, ed).”*

Det fremgik endvidere af korrespondancen fra DCISM til Rigsrevisionen af 29. juni 2011, at centeret som følge af afskrivningerne til tab på projekter under IMR på daværende tidspunkt forventede at komme ud af 2011 med et negativt årsresultat på 3,2 mio. kr., hvilket svarede til ca. 2 pct. af DCISM's ordinære driftsindtægter. Såfremt dette underskud realiserede sig, ville DCISM's egenkapital være opbrugt.

På opfordring på kontorniveau fra Udenrigsministeriet sendte DCISM den 12. juli 2011 til Udenrigsministeriets orientering kopi af e-mail af 8. juli fra DCISM til Rigsrevisionen omkring PwC's arbejde med projektgennemgangen hos IMR. Af e-mailen fremgik, at PwC's gennemgang af projektporteføljen hos IMR forventedes afsluttet umiddelbart før efterårsferien 2011.

Udenrigsministeriet sendte som opfølgning herpå den 19. juli 2011 en e-mail til DCISM om gennemførelse af tilsyn i efteråret 2011. Det fremgik heraf, at Udenrigsministeriet, for ikke at trække på unødigt mange ressourcer hos DCISM og for at sikre, at sagen om IMR's tab på projekter var bedre oplyst, først ønskede at gennemføre et tilsyn, efter at PwC's projektgennemgang var afsluttet. Endvidere fremgik det, at Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af tilsynets gennemførelse ville ske i samarbejde med DCISM. Udenrigsministeriet oplyste endvidere, at det endelige tilsynsbesøg ville blive koordineret med Rigsrevisionens løbende revision, der ville finde sted efterfølgende. Endelig oplyste Udenrigsministeriet, at der ville blive taget kontakt til DCISM med henblik på at beramme et møde mellem Udenrigsministeriet og DCISM's administration om DCISM's forventede underskud for 2011.

Udenrigsministeriet fik således på kontorniveau i starten af juli 2011 kendskab til, at der sandsynligvis var forhold vedrørende tabene på IMR's projekter, der ikke var i overensstemmelse med statens regnskabsregler. Der var dog endnu ikke klarhed over problemets karakter og omfang. Udenrigsministeriet blev endvidere underrettet om, at DCISM havde kontraheret PwC til at gennemgå IMR's projektportefølje. Ministeriet besluttede på den baggrund at vente med at gennemføre tilsyn indtil PwC's arbejde var gennemført. Der blev ikke

taget skridt til at underrette ministeriets ledelse, da det vurderedes mest hensigtsmæssigt at vente hermed, indtil der var opnået klarhed om problemets omfang.

### **Efteråret 2011**

Den 26. september 2011 blev det via e-mail aftalt på kontorniveau, at Udenrigsministeriet og DCISM ville drøfte problematikken om det forventede årsresultat i forbindelse med Udenrigsministeriets tilsynsbesøg hos DCISM, der skulle finde sted efter efterårsferien.

Den 3. oktober 2011 tiltrådte den nuværende regering. Af det samme dag offentliggjorte regeringsgrundlag, ”*Et Danmark, der står sammen*”, fremgår det at ”*Institut for Menneskerettigheder gøres til en selvstændig institution, således at instituttets stilling som Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution (NHRI) styrkes og tydeliggøres. Som følge heraf nedlægges Dansk Institut for Internationale Studier og Menneskerettigheder, således at også Dansk Institut for Internationale Studier gøres til en selvstændig institution*”.

Ligeledes den 3. oktober 2011 modtog Udenrigsministeriet en ansøgning fra IMR om rammebevillingen for 2012, dvs. den årlige bevilling der finansieres over udviklingsbistanden.

Den 4. oktober 2011 fremsendte DCISM på Udenrigsministeriets anmodning en oversigt over det forventede resultat for DCISM for 2011. Anmodningen var en del af forberedelsen af det planlagte tilsynsbesøg hos DCISM. Det fremgik af oversigten, at IMR forventede at tabsføre 3,6 mio. kr. på gamle projekter samt regulere hensættelse til feriepenge med 1,6 mio. kr. Prognosen for det akkumulerede resultat for DCISM var et underskud på 4,3 mio. kr. Hertil skulle lægges en forventet hensættelse til flytning på 800.000 kr., som ville medføre, at DCISM's forventede resultat for 2011 ville blive et underskud på ca. 5,1 mio. kr.

Sideløbende hermed fremsendte Udenrigsministeriet den 24. oktober 2011 på kontorniveau til Finansministeriet en rutinemæssig status for udgiftsudviklingen på Udenrigsministeriets paragrafområde på finansloven (den såkaldte ”*Rammeredegørelse 2*”). Af denne status fremgik det i tilknytning til DCISM's forbrug bl.a., at forbruget i 2011 forventedes at overstige den samlede ramme for DCISM med ca. 4 mio. kr. Det fremgik endvidere, at merforbruget kunne henføres til IMR, herunder primært tabsføring på allerede afsluttede projekter samt ekstra ferieregulering. Udenrigsministeriet oplyste Finansministeriet om, at Rigsrevisionen var orienteret om situationen i IMR, og at Udenrigsministeriet var i dialog med DCISM herom. Da Finansministeriet spurgte ind til underskuddet oplyste Udenrigsministeriet i e-mail af 25. oktober 2011, at der var tale om et underskud vedrørende tab på allerede afsluttede projekter samt ekstra ferieregulering. Desuden oplyste Udenrigsministeriet, at der endnu ikke var taget stilling til, hvorledes underskuddet skulle håndteres, men at det formentligt ville skulle løses i sammenhæng med opsplitningen af DCISM i to selvstændige enheder (DIIS og IMR), og at de bevillingsmæssige konsekvenser formentligt ville skulle indarbejdes på aktstykke og FFL13.

Samtidig iværksatte Udenrigsministeriet processen med at følge op på regeringsgrundlagets beslutning om styrkelse af IMR gennem en opsplitting af DCISM. I den sammenhæng godkendte udenrigsministeren den 27. oktober 2011 et oplæg om processen med at gøre IMR til en selvstændig institution ved at nedlægge DCISM. Beslutningen handlede om at fremsætte to forslag til nye love om henholdsvis Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, og Dansk Institut for Internationale Studier. Der var i oplægget fokus på den forestående lovproces om nedlæggelsen og opsplittningen af DCISM. Da oplægget også kort omtalte økonomien, fremgik det afslutningsvist, at DCISM forventede at komme ud af 2011 med en negativ egenkapital på ca. 5 mio. kr., samt at det forventede underskud hovedsageligt skyldtes et akkumuleret underskud hos Institut for Menneskerettigheder. I forbindelse med at udenrigsministeren havde tilsluttet sig oplægget om at nedlægge DCISM, modtog udviklingsministeren samme oplæg til orientering

Årsagerne til det forventede underskud fremgik således ikke af det forelagte oplæg, da PwC's udredning fortsat pågik, hvorfor der ikke var et fuldt overblik over problemet. Det bemærkes, at ministrene og Udenrigsministeriets ledelse på dette tidspunkt ikke havde kendskab til, at det forventede underskud hovedsageligt skyldtes uregelmæssigheder i projektforvaltningen i IMR.

PwC afsluttede i samarbejde med DCISM gennemgangen af alle udtagne projekter i IMR i løbet af oktober 2011, og Udenrigsministeriet modtog den 28. oktober 2011 på kontorniveau kopi af PwC's rapport om assistance ved gennemgang af projekter hos IMR. Af rapporten fremgik det, at det samlede tab for perioden 1997-2008 nu var endeligt opgjort til 3,2 mio. kr., og at ” *det foretagne arbejde var blevet vanskeliggjort af, at nogle af parkeringerne af gamle tab tilsyneladende var foretaget bevidst ved, at de var blevet omposteret og skjult på ikke eksisterende projekter, der var blevet nyoprettet til formålet* ”.

PwC-rapporten omtalte yderligere, at det havde været muligt at lukke, d. v. s. afslutte, regnskaberne for ca. 1.400 projekter ud af i alt ca. 1.700 projekter hos IMR.

Udenrigsministeriet fik altså den 28. oktober 2011 på kontorniveau for første gang klarhed over problemets omfang, herunder bekræftet at der tilsyneladende var sket en bevidst omgåelse af regnskabsreglerne i perioden 1998-2007.

Efter afslutningen af PwC's arbejde gennemførte Udenrigsministeriet som planlagt den 31. oktober og 3. november 2011 på kontorniveau tilsynsbesøg hos IMR vedr. de tilskudsmidler, som Udenrigsministeriet havde bevilget til IMR over udviklingsbistanden. I forbindelse med tilsynsbesøget gennemgik Udenrigsministeriet indholdet af rammeaftalen mellem Udenrigsministeriet og IMR samt IMR's regnskab og IMR's styring af de enkelte projekter, ligesom Udenrigsministeriet tog en overordnet drøftelse med IMR om PwC's rapport og IMR's fremadrettede arbejde med økonomistyringen. IMR havde siden opdagelsen af underskud på projekter i marts 2011 brugt mange ressourcer på at få ryddet op i enhedens økonomi. IMR rettede under tilsynet forespørgsel til Udenrigsministeriet om, hvorvidt Udenrigsministeriet ville

dække underskuddet på 3,2 mio. kr., hvilket Udenrigsministeriet afviste. Disse drøftelser blev gengivet i den endelige tilsynsrapport vedrørende tilskud, der blev sendt til IMR den 10. november 2011.

Udenrigsministeriet gennemførte den 4. november 2011 på kontorniveau tilsyn vedrørende DCISM's samlede drift. Udenrigsministeriets tilsyn blev gennemført ved et møde, hvor der var en overordnet drøftelse af status vedrørende Rigsrevisionens bemærkninger til den afsluttende revision af DCISM for 2010. Endvidere foretog tilsynet en generel opfølgning vedrørende økonomiske og administrative forhold i DCISM, herunder det forventede underskud på 5,1 mio. kr. i DCISM's regnskab for 2011, der hovedsageligt kunne henføres til oprydningen i gamle projekter hos IMR. Udenrigsministeriet understregede, at der var et behov for stillingtagen fra DCISM's side til, hvorledes det forventede underskud skulle håndteres. Denne bemærkning indgik i Udenrigsministeriets endelige tilsynsrapport vedrørende drift, der blev sendt til DCISM den 8. november 2011.

Mellem den 8. og 14. november 2011 var der på kontorniveau flere kontakter mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet om et fællesnotat vedr. DCISM til brug for forhandlingerne om finansloven for 2012. Der var tale om udkast til et udleveringsnotat til partierne.

I den sammenhæng oplyste Udenrigsministeriet i e-mail af 14. november 2011 på kontorniveau, at man kunne godkende det fælles udleveringsnotat, som var blevet udvekslet over de seneste dage. Udenrigsministeriet mindede samtidig om, at DCISM forventede at komme ud af 2011 med en negativ egenkapital, samt at det forventede underskud hovedsageligt skyldtes et akkumuleret underskud hos Institut for Menneskerettigheder. Udenrigsministeriet bemærkede endvidere, at såfremt den ændrede DCISM konstruktion ville medføre flytninger, kunne der forventes yderligere engangsudgifter på ca. 5-10 mio. kr., som der ikke var hensat midler til, men at en eventuel flytning ventedes at føre til et fald i de årlige lejeomkostninger. Udenrigsministeriet oplyste endvidere, at man var i dialog med DCISM vedr. disse udfordringer, som der ikke var hensat midler til. Finansministeriet var ikke blevet orienteret af Udenrigsministeriet om eksistensen af PwCs rapport af 28. oktober 2011, herunder rapportens indhold om, at der var foregået bevidst omgåelse af regnskabsreglerne i Institut for Menneskerettigheder.

Den 20. november 2011 indgik regeringen endelig aftale om finansloven for 2012 med Enhedslisten. Aftalen omfattede en forhøjelse på 10 mio. kr. af driftsbevillingen til DCISM med henblik på at fremme det generelle arbejde med menneskerettighederne.

DCISM henvendte sig den 21. november 2011 pr. e-mail til Udenrigsministeriet på kontorniveau for bl.a. at spørge om, hvordan det forventede underskud skulle håndteres. Fra Udenrigsministeriets side var man bekymret over, at DCISM ikke selv anviste løsningsforslag på sit underskud. Derfor vurderedes der behov for at understrege over for DCISM, at det

forventede underskud var højere end det tilladte niveau for statslige bevillinger, den såkaldte "udsvingsgrænse", samt for at gøre opmærksom på problemet over for Centerbestyrelsen og de to institutdirektører.

Udenrigsministeriets departementschef blev derfor den 25. november 2011 underrettet om, at DCISM forventede at komme ud af 2011 med et underskud på 5,1 mio. kr. hovedsageligt som følge af fejlagtigt anslåede ferieansættelser og et konstateret tab ved IMR. Departementschefen blev yderligere underrettet om, at det forventede underskud var højere end det tilladte niveau for de statslige bevillinger, samt at man vurderede at DCISM selv måtte prøve at håndtere underskuddet. Det fremgik afslutningsvist, at PwC havde forholdt sig kritisk til økonomistyringen i IMR. Det fremgik endvidere af underretningen, at Rigsrevisionen planlagde at gennemføre revision hos DCISM i december 2011.

Udenrigsministeriets departementschef fremsendte som opfølgning herpå den 28. november 2011 et brev til DCISM's bestyrelsesformand vedrørende DCISM's forventede underskud for 2011 på ca. 5,1 mio. kr. Dette brev blev afsendt som led i Udenrigsministeriets tilsynspligt over for DCISM og markerede en indskærpelse af behovet for nedbringelse af underskuddet. I brevet anførtes således *"DCISM har over for Udenrigsministeriet oplyst, at centret forventer at afslutte 2011 med et underskud på 5,1 mio. kr. Det forventede underskud overstiger DCISM's regulerede egenkapital på 2,9 mio. kr. og er dermed i strid med Finansministeriets Budgetvejledning pkt. 2.6.7.3., hvoraf det fremgår, at "en negativ saldo for det overførte overskud ikke må overstige den regulerede egenkapital". Såfremt DCISM ikke får nedbragt det forventede underskud til under udsvingsgrænsen, kan det betyde, at udenrigsministeren vil skulle orientere Finansudvalget herom. Jeg vil derfor opfordre til, at eventuelle frie midler bringes i anvendelse og at der udvises størst mulig økonomisk tilbageholdenhed i centret. Endvidere vil jeg anmode om, at DCISM udarbejder en plan for, hvorledes det forventede underskud kan nedbringes, således at det ikke overstiger udsvingsgrænsen. Jeg er klar over, at det er en travl periode, men jeg må alligevel bede om, at I sender planen til mig hurtigst muligt og senest mandag den 5. december."*

I november 2011 blev udviklingsministeren, foranlediget af bl.a. et initiativ fra den svenske regering om større åbenhed, orienteret om ministeriets retningslinjer for offentliggørelse af sager, hvor der var konstateret uregelmæssigheder i projekter eller programmer. Retningslinjerne stipulerede, at sager først offentliggjordes af Udenrigsministeriet, når en sag var afklaret, det vil sige, at det var bekræftet, at der bevidst var sket uregelmæssigheder. Udviklingsministeren tilkendegav på den baggrund, at han ønskede en større åbenhed i sådanne sager, herunder at de blev offentliggjort allerede, når der var en begrundet mistanke om uregelmæssigheder.

Som svar på DCISM's e-mail af 21. november sendte Udenrigsministeriet på kontorniveau den 1. december 2011 en e-mail til DCISM om opfølgning på alle de udestående emner fra tilsynsreferatet af 8. november 2011 vedrørende DCISM. For så vidt angik underskuddet blev der henvist til departementschefens brev af 28. november 2011 og gjort opmærksom på, at det var DCISM's ansvar at udarbejde en plan til nedbringelse af det forventede underskud for 2011.

Bestyrelsesformanden for DCISM besvarede den 5. december 2011 departementschefens brev og oplyste i den sammenhæng, at underskuddet skyldtes, at der i en årrække ikke var blevet udgiftsført tab på en række projekter på IMR. Det oplystes endvidere, at DCISM forventede at kunne reducere det forventede underskud for 2011, så det ville holde sig inden for de statslige regnskabsregler for underskud.

Udenrigsministeriet vurderede, at DCISM's løsningstiltag til nedbringelse af det forventede underskud lå inden for de statslige regnskabsregler.

### **Vinteren 2011-12**

Som led i tilsynet med tilskudsmidler igangsatte Udenrigsministeriet på kontorniveau den procedure, der sikrer, at en mistanke om uregelmæssigheder under udviklingsbistanden undersøges nærmere. Som første led heri indberettede Udenrigsministeriet den 7. december 2011 sagen vedr. uregelmæssigheder i forbindelse med IMR's projekter til Rigsrevisionen med henvisning til det afsluttede tilsynsbesøg vedr. tilskudsmidler og PwC's rapport. På dette tidspunkt var gennemgangen af alle projekter i IMR gennemført, og det stod som ovenfor nævnt klart af PwC's rapport, at der var tale om bevidst ompostering af underskud fra gamle projekter til løbende projekter. På dette tidspunkt forventedes der ikke at dukke flere skjulte underskud op. I brevet til Rigsrevisionen oplyste Udenrigsministeriet, at det endnu ikke var klart, hvor stor en del af underskuddet, der vedrørte bistandsmidler fra Udenrigsministeriet, og at Udenrigsministeriet ville anmode IMR om at specificere tabet på ca. 3,2 mio. kr.

I henhold til Udenrigsministeriets interne retningslinjer iværksættes som tidligere nævnt en orientering af udviklingsministeren, såfremt der i en sag opstår mistanke om, at uregelmæssigheder under udviklingsbistanden overstiger 1 mio. kr. Sagen blev korrekt registreret i Udenrigsministeriets interne IT-system, herunder registreredes det, at udviklingsministeren skulle orienteres, men på grund af usikkerhed om ansvarsfordelingen blev det ikke gjort før i januar 2012. Det er siden præciseret i IT-systemet, at det er det kontor, der har ansvaret for bevillingen, der også har ansvaret for at orientere udviklingsministeren om sager vedrørende eventuelle uregelmæssigheder under udviklingsbistanden.

Udenrigsministeriet modtog den 12. december 2011 "Anmodning om aktindsigt i samtlige C-sager, som Udenrigsministeriet havde indsendt til Rigsrevisionen siden 1. januar 2010 vedr. *"korruption, misbrug af midler, underslæb, nepotisme, bestikkelse og lignende lovovertrædelser i forbindelse med dansk udviklingsbistand"* fra Danmarks Radio. I henhold til normal praksis fremsendte Udenrigsministeriet en bekræftelse til Danmarks Radio på modtagelse af aktindsigtsanmodningen den 13. december 2011.

Rigsrevisionen igangsatte den 2. december 2011 den løbende årsrevision hos DCISM, herunder revision af de tab, der havde medført, at Rigsrevisionen udelukkende kunne gennemføre en afgrænset revision af DCISM's regnskab for 2010.

Udenrigsministeren besvarede den 11. januar 2012 et mundtligt § 20-spørgsmål om ”*hvornædt regeringen lever op til grundloven, den europæiske Menneskerettighedskonvention og ratificerede FN-Konventioner, siden den har valgt at bruge ti mio. årligt på Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM)*”. I det skriftlige baggrundsmateriale af den 6. januar 2012 udarbejdet til brug for udenrigsministerens besvarelse af spørgsmålet orienteredes om, at DCISM tidligere på året havde oplyst, at de forventede at komme ud af 2011 med et underskud. Det fremgik af materialet, at Udenrigsministeriets departementschef som reaktion herpå havde sendt brevet af 28. november 2011 til DCISM’s bestyrelsesformand og modtaget svar herpå. Af svaret fremgik at DCISM forventede at kunne reducere det forventede underskud for 2011, så det ville holde sig inden for de statslige regnskabsregler for underskud. Der blev i den forbindelse også orienteret om Rigsrevisionens årlige revision af DCISM samt revisionsfirmaet PwC’s gennemgang af tab på gamle projekter hos IMR i perioden 1997-2008 og den tilsyneladende bevidste ompostering af gamle tab til ikke-eksisterende projekter. Det fremgik af orienteringen, at Rigsrevisionen var underrettet om tab på gamle projekter hos IMR, samt at Rigsrevisionen forventedes at ville forholde sig kritisk hertil i forbindelse med den løbende årsrevision for 2011. Folketingsdrøftelsen af §20 spørgsmålet vedrørte andre aspekter end DCISM’s økonomi, og baggrundsmaterialet blev derfor ikke anvendt.

Den 12. januar 2012 blev udviklingsministeren mundtligt gjort bekendt med, at der var problemer med regnskaberne i IMR. På den baggrund indkaldte udviklingsministeren til et internt møde i Udenrigsministeriet den 13. januar 2012 med henblik på en nærmere orientering om uregelmæssighederne i forvaltningen hos IMR. På mødet modtog ministeren en notits om hidtidige og mulige nye initiativer for øget transparens i dansk udviklingsbistand, med særlig vægt på svindel og korrupsion. Notitsen omtalte samtidig den aktuelle sag om uregelmæssigheder i forvaltningen hos IMR med et potentielt tab på 3,2 mio. kr., der vedrørte projekter.

Udenrigsministeriet bad samme dag IMR om at fremsende resultatet af IMR’s undersøgelse af sagen vedrørende tab, herunder en detaljeret oversigt over Udenrigsministeriets berørte projekter og bevillinger. Udenrigsministeriet bad om en uddybning af de nærmere faktiske omstændigheder om, hvad PwC betegnede som ”tilsyneladende bevidst ompostering af gamle tab til ikke eksisterende projekter”. Udenrigsministeriet bad endvidere om at få oplyst status for IMR’s igangværende projekt for forbedret økonomistyring, som havde kørt siden efteråret 2010.

Udviklingsministeren gennemførte den 13. januar 2012 telefonsamtaler om sagen med IMR’s direktør, IMR’s bestyrelsesformand og formanden for DCISM’s bestyrelse. Under samtalen med IMR’s direktør anmodede ministeren om at få en redegørelse for forløbet fra IMR.

Udviklingsministeren modtog den 16. januar 2012 en skriftlig redegørelse fra direktøren for IMR. I redegørelsen blev det oplyst, at der ikke var tale om uregelmæssigheder i forbindelse



med anvendelse af bistandsmidler eller øvrige bevillinger fra Udenrigsministeriet og andre donorer, men at der var tale om projekttab, som ikke var blevet udgiftsført i relevante regnskabsår. Disse tab blev skjult på løbende projekter. Det fremgik af redegørelsen, at instituttet havde gennemført et større oprydningsarbejde med hjælp fra PwC, samt at instituttet fremadrettet arbejdede med en række initiativer, der skulle rette op på problemet, herunder sikring af de fornødne ressourcer og kompetencer til gennemførelse af de passende processer, nødvendige kontrolforanstaltninger, dækkende tilsyn og grundige revisioner.

Udviklingsministeren udsendte den 16. januar 2012 en pressemeddelelse, hvoraf det fremgik, at sagsbehandlingen af IMR's ansøgning om rammebevillingen for 2012 på 29,2 mio. kr. finansieret over udviklingsbistanden foreløbigt blev sat i bero.

Som svar på Udenrigsministeriets brev af 13. januar 2012 sendte IMR yderligere oplysninger den 17. januar 2012 med henvisning til redegørelsen til udviklingsministeren af 16. januar 2012. Brevet indeholdt regnskabstekniske oplysninger om de konkrete projekter og var vedhæftet et regneark med en oversigt over de projekter, hvor der var konstateret tab. IMR oplyste endvidere om det igangværende arbejde hos IMR med at forbedre økonomistyringen.

Det fremgik af IMRs svar, at der ud af de 14 projekter på IMR's liste over projekter med tab, var 8 projekter, der havde modtaget støtte fra Udenrigsministeriet. Ud af det samlede opgjorte tab på 3,2 mio. kr. vedrørte 1,8 mio. kr. disse 8 projekter. Udenrigsministeriets gennemgang af disse 8 projekter viste, at der ikke var tale om tab på bistandsmidler fra Udenrigsministeriet, idet de aktiviteter, som der var bevilget midler til, var gennemført. Tabet var således ikke et tab i ordets egentlige forstand, men et merforbrug på IMR's interne regnskab på de enkelte projekter som konsekvens af, at der var anvendt flere midler til gennemførelse af de enkelte projekter, end der var bevillinger til. Det var således regnskabsmæssigt korrekt at afskrive det akkumulerede merforbrug på 3,2 mio. kr. på de 14 projekter som et tab i DCISM's regnskab for 2011.

Udviklingsministeren modtog den 18. januar 2012 en orientering om Udenrigsministeriets håndtering af Danmarks Radio's aktindsigtsanmodning. Danmarks Radio fik udleveret det efterspurgte materiale vedr. sager om mistanke om uregelmæssigheder under udviklingsbistanden uden undtagelser samme dag.

I opfølgning af udviklingsministerens beslutning om at sætte behandlingen af IMR's ansøgning om den årlige rammebevilling på 29,2 mio. kr. til IMR i bero blev relevante enheder i Udenrigstjenesten pr. mail den 25. januar 2012 underrettet om, at der ikke måtte indgås nye aftaler eller godkendes nye bevillinger, før en række forhold vedr. IMR var afklaret.

Rigsrevisionen afsluttede den løbende årsrevision af DCISM i januar 2012. Rigsrevisor orienterede i notat af 31. januar 2012 Folketingets statsrevisorer om uregelmæssighederne i projektforvaltningen hos IMR. Rigsrevisor konkluderede, at IMR havde foretaget en grundig

gennemgang af de igangværende projekter. Det måtte imidlertid også konstateres, at IMR stadig ikke havde etableret tilstrækkelige og tilfredsstillende kontroller og forretningsgange, herunder afstemninger, vejledninger, tjeklister og en klar rolle- og ansvarsfordeling.

Udviklingsministeren var den 7. februar 2012 i samråd i Udenrigsudvalget med henblik på at redegøre for uregelmæssighederne i projektforvaltningen hos IMR.

Rigsrevisionen fremsendte rutinemæssigt den 23. februar 2012 revisionsrapport og følgebrev vedr. løbende årsrevision for 2011 ved DCISM til Udenrigsministeriets orientering. Rapporten konkluderede for så vidt angår tab på projekter ved IMR følgende: *”Rigsrevisionen finder det meget uheldigt, at uregelmæssighederne har kunnet finde sted. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tilstrækkelige interne kontroller burde have fanget fejlene tidligere.”* Rigsrevisionen konstaterede, at IMR allerede havde foretaget en del for at afklare sagen og rette op på de påpegede forhold. Endvidere fremsatte Rigsrevisionen en række henstillinger vedrørende forbedret kontrolmiljø, og projekt- og økonomistyring, samt en tidshorison for de tiltag, IMR skulle implementere. Konkret henstillede Rigsrevisionen, at følgende initiativer burde være implementeret ved udgangen af maj 2012: *”IMR etablerer en løbende regnskabsopfølgning; Roller i projektprocessen defineres fra start til slut, og der udarbejdes tjeklister for alle led i processen jf. IMRs projektmatrix; IMR sikrer, at der foretages en formaliseret løbende rapportering til ledelsen om projekters økonomiske afløb i forhold til fremdrift; IMR foretager afstemninger mellem Navision finans- og sagsmodul. Rigsrevisionen forventer, at der foretages afstemning ved regnskabsafslutningen i 2011, og at der fremadrettet foretages månedlige afstemninger.”*

Endvidere henstillede Rigsrevisionen til, at IMR *”senest ved udgangen af juni 2012 havde udarbejdet en organisationsplan for det fremtidige IMR”*. Rigsrevisionen forventede yderligere, at IMR senest ved udgangen af oktober 2012 havde iværksat følgende initiativer til styrkelse af den nye organisation: *”En kritisk gennemgang og ajourføring af projekthåndbogen, som skal udbredes til alle relevante personer i IMR; Udarbejdelse af detaljerede vejledninger, der redegør for de enkeltes roller og ansvar i projektprocessen; Etablering af log-bog for nye projekter, som overskueliggør faser og milepæle i projektførelset.”*

## **Foråret 2012**

Udviklingsministeren var den 1. marts 2012 i samråd i Finansudvalget vedr. IMR med henblik på at redegøre for uregelmæssighederne i projektforvaltningen hos IMR.

Med udgangspunkt i Rigsrevisionens henstillinger til IMR af 23. februar 2012 genoptog Udenrigsministeriet behandlingen af IMR's ansøgning om rammebevillingen for 2012. Udenrigsministeriet informerede således den 5. marts 2012 IMR om den forventede videre behandling af IMR's ansøgning. Af Udenrigsministeriets information til IMR fremgik det, at bevillingen ventedes forelagt Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde med henblik på efterfølgende forelæggelse for udviklingsministeren, og at der ventedes at blive tale om en betinget godkendelse, hvor bevillingen i givet fald ville blive udbetalt i takt med, at IMR fulgte op på Rigsrevisionens henstillinger. Disse betingelser ville særligt inkludere Rigsrevisionens

henstillinger om forbedret kontrolmiljø, projekt- og økonomistyring samt de faglige krav. Styrelsen for Internationalt Udviklings samarbejde behandlede den 14. marts 2012 Udenrigsministeriets indstilling om IMR's ansøgning. Indstillingen blev godkendt af Styrelsen for Internationalt Udviklings samarbejde og indstillet til udviklingsministerens godkendelse på de nævnte betingelser. En række betingelser skulle være opfyldt forud for hver kvartalsmæssig udbetaling af tilskud i løbet af 2012.

DCISM sendte i brev af 19. marts 2012 til Rigsrevisionen bemærkninger til rapporten fra Rigsrevisionens løbende årsrevision 2011. Udenrigsministeriet modtog kopi af brevet.

Udviklingsministeren godkendte den 24. marts 2012 ansøgningen om rammebevillingen for 2012 på 29,2 mio. kr. til IMR under forudsætning af, at de opstillede betingelser for kvartalsmæssige udbetalinger af tilskud til IMR blev opfyldt. Herefter fik ministeriets relevante enheder meddelelse om, at tilskudsbevillingen var tiltrådt, og at der igen kunne indgås projektaftaler med IMR og bevilges nye tilskudsmidler til IMR.

Udenrigsministeriet modtog den 27. marts 2012 udkast til DCISM's årsrapport for 2011, hvoraf det fremgik, at DCISM ville afslutte 2011 med et underskud på 116.000 kr. Det kan altså konstateres, at DCISM i henhold til årsrapporten for 2011 endte med et begrænset underskud, og at den interne gennemgang af økonomien i november 2011 ifølge DCISMs årsregnskab bidrog til, at DCISM forbedrede sit regnskabsresultat med ca. 5 mio. kr. Det lykkedes således for DCISM at håndtere de manglende afskrivninger som følge af tab på projekter i regnskabet for 2011 og samtidig komme ud med et regnskab, der stort set balancerede.

Som opfølgning på modtagelsen af DCISM's udkast til årsrapport for 2011 foregik der i perioden 4. – 13. april 2012 en dialog mellem DCISM og Udenrigsministeriet vedr. årsrapportens indhold. Dialogen afsluttedes med en påtegning af årsrapporten fra Udenrigsministeriet på kontorniveau og oversendelse af årsrapporten til Rigsrevisionen, Moderniseringsstyrelsen og Folketingets Finansudvalg til orientering.

Med henblik på at indgå aftale mellem IMR og Udenrigsministeriet om IMR's rammebevilling for 2012 efter udviklingsministerens godkendelse af ansøgningen fremsendte Udenrigsministeriet den 26. april 2012 en bevillingsskrivelse til IMR bilagt ny rammeaftale samt separat skema med betingelser for de kvartalsmæssige udbetalinger. Den nye rammeaftale var justeret på en række punkter for at tage højde for IMR's status som selvejende institution under den offentlige forvaltning.

IMR returnerede pr. mail 3. maj 2012 en underskrevet tilsagnsaftale til Udenrigsministeriet og accepterede tillige de opstillede betingelser.

Udenrigsministeriet sendte 21. maj 2012 afsluttende underretning til Rigsrevisionen vedr. uregelmæssigheder i forbindelse med kontering af tab på IMR projekter. Med udgangspunkt i,

at der ikke havde været tab på tilskudsmidler for Udenrigsministeriet, men at der havde været underskud på IMR's interne regnskaber på de enkelte projekter, der nu var afskrevet i regnskabet for 2011, betragtede UM sagen som afsluttet uden tab af tilskudsmidler. Udenrigsministeriet oplyste endvidere, at IMR i forbindelse med de kvartalsmæssige udbetalinger af rammebevillingen for 2012 ville blive anmodet om løbende at dokumentere, at Rigsrevisionens henstillinger var blevet fulgt.

Den 29. maj 2012 vedtog Folketinget udenrigsministerens forslag nr. L 154 til lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution og nr. L 155 til lov om Dansk Institut for Internationale Studier. De to love er en udmøntning af regeringsgrundlaget fra oktober 2011 og indebærer, at DCISM nedlægges, idet dets aktiviteter videreføres i IMR og DIIS, som ved lovene etableres som to selvstændige institutioner. Lovene træder i kraft den 1. januar 2013.

### **Det nye lovgrundlag for IMR og DIIS**

Som nævnt vedtog Folketinget den 29. maj 2012 udenrigsministerens forslag nr. L 154 til lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution og nr. L 155 til lov om Dansk Institut for Internationale Studier, hvormed DCISM nedlægges, og dets aktiviteter videreføres i IMR og DIIS som to selvstændige institutioner. Lovene træder i kraft den 1. januar 2013.

Baggrunden for ønsket om at nedlægge DCISM er, at den gældende konstruktion efter såvel regeringens som centerets opfattelse er uhensigtsmæssig og fører til uklarhed i ledelsen af de to underlagte institutter. Opdelingen, hvorefter Institutbestyrelserne har det faglige ansvar, mens Centerbestyrelsen har det budget- og regnskabsmæssige ansvar, er kunstig og i praksis ikke mulig at opretholde, idet disse ansvarsområder er tæt indbyrdes forbundne.

DCISM-modellen indebærer ikke alene en opdeling af sammenhængende områder, men også en forskel i vidensniveauet for de bestyrelsesmedlemmer, der både sidder i Centerbestyrelsen og en Institutbestyrelse, og dem, der kun sidder i én bestyrelse. Dette er uhensigtsmæssigt i det omfang, de løbende, faglige beslutninger i Institutbestyrelserne ikke matcher de overordnede, økonomiske beslutninger i Centerbestyrelsen. Hertil kommer, at den nævnte, flydende grænse for ansvarsområderne kan medføre tvivl om ansvarsplacering mellem Center- og Institutbestyrelserne.

Endelig har den synergieffekt, som var tilsigtet ved sammenlægningen i centerkonstruktionen, aldrig fuldt ud ladet sig realisere, navnlig fordi sammenlægningen af Det Danske Center for Menneskerettigheder med de øvrige institutioner ikke var umiddelbart oplagt, i og med at Det Danske Center for Menneskerettigheders arbejdsområder og funktioner grundlæggende adskilte sig fra de øvrige institutioners. Institutionerne, der blev sammenlagt under DIIS, havde således

primært beskæftiget sig med forskningsbaserede aktiviteter, hvorimod Det Danske Center for Menneskerettigheder ikke primært var en forskningsinstitution.

Derfor fastsættes det i de vedtagne, nye love om IMR og DIIS, at hvert institut ledes af én bestyrelse og én direktion. Bestyrelsen træffer afgørelse i alle væsentlige spørgsmål om institutionens faglige arbejdsområde, økonomi og forvaltning, mens institutionens daglige ledelse i faglige spørgsmål og økonomi- og forvaltningsspørgsmål forestås af en direktør.

Bestyrelsen for IMR vil fremover bestå af 13 medlemmer udpeget i deres personlige egenskab. Rådet for Menneskerettigheder<sup>6</sup> udpeger seks medlemmer, rektor for Københavns Universitet, rektor for Aarhus Universitet, rektor for Syddansk Universitet og rektor for Aalborg Universitet udpeger hver ét medlem, Rektorkollegiet under Danske Universiteter udpeger to medlemmer og medarbejdergruppen ved IMR udpeger ét medlem. Bestyrelsen for IMR vælger sin formand af egen midte. Direktøren udnævnes af bestyrelsen efter offentligt opslag.

Under den nye lov er IMR en selvejende institution uden repræsentanter for regeringen i bestyrelsen. Det fremgår af loven, at udenrigsministeren har kompetence til at fordele samtlige de aktiver, passiver, rettigheder og forpligtelser, der påhviler DCISM mellem IMR og DIIS, afhængigt af hvilket af de to institutioners mandater den enkelte rettighed eller forpligtelse vedrører.

### **Bemærkninger til sagsforløbet den 31. marts 2011 til den 29. maj 2012**

Det fremgår af gennemgangen, at Udenrigsministeriet i foråret 2012 bliver opmærksom på, at der er opstået en række tab på projekter hos IMR. Rigsrevisionen, IMR og Udenrigsministeriet iværksætter en løbende opfølgning herpå med tiltag, der bidrager til at skabe klarhed over problemets karakter og omfang. Disse tiltag afsluttes med Rigsrevisionens løbende årsrevision for 2011, hvor der er fokus på baggrunden for de omtalte uregelmæssigheder hos IMR, der samtidigt gør det muligt for Rigsrevisionen at foretage en endelig revision af DCISMs regnskaber for 2010.

Det fremgår endvidere af gennemgangen, at udenrigsministeren og udviklingsministeren i oktober 2011 modtog information om, at DCISM forventede at komme ud af 2011 med en negativ egenkapital hovedsageligt som følge af underskud hos IMR. Udenrigsministeren og udviklingsministeren fik imidlertid først i januar 2012 kendskab til, at underskuddet skyldtes uregelmæssigheder i projektforvaltningen i perioden 1997-2008 hos IMR.

Det fremgår også af gennemgangen, at Udenrigsministeriets departementschef ikke kendte til uregelmæssighederne i projektforvaltningen hos IMR før den 25. november 2011 og at der som opfølgning herpå og som led i Udenrigsministeriets tilsynspligt blev rettet henvendelse til DCISM for at henlede bestyrelsens opmærksomhed på, at et forventet underskud på 5,1 mio.

kr. ville være i strid med statens bevillingsmæssige retningslinjer for størrelsen af et eventuelt underskud.

Gennemgangen redegør endvidere for, at DCISM realiserede et begrænset underskud på 116.000 kr. i regnskabet for 2011, hvor de samtidig afskrev de 3,2 mio. kr., som vedrørte tab på projekter i perioden 1997-2008. Underskuddet lå inden for de statslige regler vedrørende underskud i selvejende institutioner, og DCISM håndterede således afskrivningerne af tab på projekterne inden for egne økonomiske rammer og uden meromkostninger for staten. DCISM's egenkapital var endvidere ultimo 2011 en smule højere end den startkapital, der blev skudt ind i DCISM i forbindelse med centerets oprettelse i 2003.

Det fremgår endvidere ovenfor, at baggrunden for timingen af orienteringen af ministrene og Udenrigsministeriets ledelse om uregelmæssighederne i projektforvaltningen hos IMR var, at der igennem 2011 og ved starten af 2012 pågik en proces, der først var afsluttet, da Rigsrevisionen i december 2011 og januar 2012 foretog en endelig revision af DCISM's regnskaber for 2010. Ved afslutningen af denne proces blev Folketingets statsrevisorer orienteret om uregelmæssighederne af rigsrevisor, jf. ”Notat til statsrevisorerne om uregelmæssigheder i projektforvaltningen i IMR af 31. januar 2012.”

På ovenstående baggrund blev det vurderet i Udenrigsministeriet, at orientering af ministrene om DCISM's økonomi skulle afvente afslutningen af PwC's projektgennemgang, Udenrigsministeriets tilsynsbesøg hos DCISM og Rigsrevisionens løbende revision af DCISM i december 2011 og januar 2012. Sidstnævnte ville gøre det muligt for Rigsrevisionen at foretage en vurdering af den del af DCISM's regnskab for 2010, der vedrørte tab på projekter under IMR på 3,2 mio. kr., og som det ikke havde været muligt at revidere i forbindelse med den afsluttende revision af DCISM's regnskaber for 2010.

Udviklingsministeren burde dog som led i særproceduren til brug for undersøgelsen af mistanke om uregelmæssigheder under udviklingsbistanden (C-sager) have været orienteret om indberetningen til Rigsrevisionen af uregelmæssighederne i december 2011 og samtidig have fået oplyst, at man for at få klarhed over IMR's håndtering af gennemgangen af projektbevillingerne til IMR for perioden 1997-2008 afventede Rigsrevisionens bemærkninger fra den løbende årsrevision 2011 og IMR's præcisering af, om uregelmæssighederne vedrørte projekter finansieret over bevillinger fra Udenrigsministeriet. På grund af usikkerhed om ansvarsfordelingen modtog udviklingsministeren først information herom i januar 2012.

Udviklingsministeren har efterfølgende, herunder på samråd i Folketingets Udenrigsudvalg den 7. februar 2012 samt i Folketingets Finansudvalg den 1. marts 2012 udtalt, at han burde have været orienteret om uregelmæssighederne i projektadministrationen i IMR tidligere i forløbet. Udenrigsministeriet har af samme grund skærpet de interne procedurer for at sikre, at ministeren fremover orienteres tidligere i sager af denne karakter.

Redegørelsen viser endvidere, at Udenrigsministeriets forvaltning af henholdsvis drifts- og tilskudsbevillingerne samt de respektive tilsyn er fordelt på forskellige kontorer i Udenrigsministeriet. Kontorerne har udført deres opgaver i forhold til DCISM, DIIS og IMR med en vis koordination, men uden at nogen har haft et samlet overblik. Fremadrettet vil Udenrigsministeriet tage skridt til at sikre, at der rettes op herpå.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012 om revisionen af statens regnskaber m.v.

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 om statsrevisorerne.

<sup>3</sup> Rigsrevisionen er rigsrevisorens kontor, hvor rigsrevisoren er øverste chef.

<sup>4</sup> Jf. lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder §§ 3 og 5-9.

<sup>5</sup> Forslag nr. L 154/2012 til lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution og forslag nr. L 155/2012 til lov om Dansk Institut for Internationale Studier

<sup>6</sup> Et råd nedsat af IMR's bestyrelse og efter offentlig høring, der sammensættes således at det afspejler de synspunkter, som gør sig gældende blandt civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder, jf. forslag nr. L 154/2012 § 5, stk. 1. Rådet har alene en rådgivende funktion i forhold til IMR's bestyrelse (og direktion), jf. lovens § 5, stk. 2.