

**Skriftlig evaluering af beretninger fra 2016**

DATO: 2. januar 2017

EVALUATOR: Karsten Revsbech

Rigsrevisionen har ved skrivelse af 21. november 2016 anmodet mig om som medlem af Rigsrevisionens eksterne evalueringspanel at evaluere fem beretninger afgivet i 2016.

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

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

- 12/2015. Beretning om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne.
- 15/2015. Beretning om regionernes styring af ambulans behandling af voksne patienter med psykiske lidelser.
- 19/2015. Beretning om Kulturministeriets forvaltning af udvalgte udlodningspuljer.
- 23/2015. Beretning om lønforhold i selvstændige offentlige virksomheder.
- 7/2016. Beretning om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms.

To af beretningerne er såkaldte smalle beretninger.

Ud over beretningerne har jeg som grundlag for evalueringen modtaget et designnotat (beretningsoplæg) og et såkaldt revisionstræ (systematiske oversigter over mål og revisionskriterier) i tilknytning til hver enkelt beretning. Det gælder dog ikke for beretning 12/2015, i relation til hvilken jeg alene har modtaget et designnotat. Designnotater og revisionstræer er udarbejdet af Rigsrevisionen.

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

- 1) Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?
- 2) Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?
- 3) Er der en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrunderede?

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

Det skal tilføjes, at der i forbindelse med tidligere års evalueringer blev lagt vægt på revisionskriterierne, f.eks. med følgende spørgsmål: ”Er revisionskriterierne relevante i forhold til delformål og formålet med undersøgelsen?” og ”Er der klar sammenhæng mellem revisionskriterier, analyse og konklusioner?”. Revisionskriterierne fremgik og fremgår fortsat i væsentligt omfang af revisionstræerne. Der er imidlertid nu (i 2015 og igen i 2016) lagt op til, at revisionstræerne skal spille en mindre rolle for evalueringerne, der i stedet skal rettes mere direkte mod beretningerne, således at designnotater og revisionstræer alene skal betragtes som baggrundsinformation. Dette giver evalueringerne et lidt andet præg end tidligere.

Beretning: Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Formålet med den i beretningen (12/2015) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til – er at vurdere, om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne er tilrettelagt hensigtsmæssigt, dvs. om tilsynet er planlagt og prioriteret på baggrund af væsentlighed og risiko, så tilsynet retter sig mod de væsentligste sager¹ om muligt lovbrud.

Med henblik på dette formål undersøges tre overordnede forhold:

- Om Social- og Indenrigsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) sikrer en ramme, som Statsforvaltningen kan tilrettelægge tilsynet efter.
- Om Statsforvaltningen planlægger et systematisk tilsyn med udgangspunkt i indsamlet viden om og erfaring med løsning af tilsynsopgaverne, herunder bl.a. type af opgaver og omfang.
- Om Statsforvaltningen følger op på tilsynssagerne og offentliggør udtalelser og derved forebygger, at tilsvarende lovbrud opstår.

Problemstillingen er velbegrunderet og relevant i den forstand, at det altid har en effekt, at en kontrollerende myndighed interesserer sig for, om en forvaltningsmyndighed anvender sine ressourcer rigtigt, og om den kunne løse sine opgaver bedre.

¹ Beretningens s. 1.

På den anden side rammer problemstillingen ikke fuldstændig rent i forhold til det, som er Statsforvaltningens opgave som almindelig tilsynsmyndighed i forhold til kommunerne. Det er lidt forenklet udtrykt tale om et traditionelt overvågningstilsyn, som skal sikre, at alt går lovligt til i kommunerne. Tilsynet handler ex officio og kan vel i et begrænset omfang prioritere sagerne, men kan efter almindelig opfattelse ikke se bort fra relevante henvendelser.² Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne vil derfor uvægerligt være styret af de enkeltsager, som kommer ind eller som man gennem medierne el. lign. bliver opmærksom på. Lovgivningen om kommunaltilsynet bygger på ovenstående grundopfattelse.

Det fremgår også, at Rigsrevisionen finder det væsentligt at undersøge Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne, fordi kommunerne varetager en stor del af de borgerrettede serviceopgaver og er en central indgang til den offentlige sektor for både borgere og virksomheder.³ Hertil skal bemærkes, at de borgerrettede opgaver på socialområdet, folkeskoleområdet osv. i høj grad udføres af kommunerne i et samspil med de enkelte ministerier, og at Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne i væsentlig grad kun er en form for ”bagstopper”, som ikke har nogen særlig stor betydning for udførelsen af serviceopgaverne i forhold til borgerne. Statsforvaltningen beskæftiger sig i sit kommunaltilsyn primært med aktindsigtsspørgsmål, procedureregler i kommunestyrelsesloven og den traditionelle uskrevne kommunalfuldmagt. Tilsynet har også opgaver, der vedrører serviceopgaver og lign., man normalt kun, når andre myndigheder ikke har mulighed for tilstrækkelig kontrol af eller gennemslagskraft over for kommunerne.

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

Spørgsmålet om tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen kan ikke besvares i relation til denne beretning.

Det skyldes, at en er opbygget lidt anderledes end de fleste andre beretninger fra Rigsrevisionen, hvilket formentlig skyldes, at området Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne ved sin traditionelle juridisk prægede karakter afviger en del fra de områder og emner, som Rigsrevisionen normalt undersøger. Der er således ikke angivet delformål (eller delmål). Den lidt anderledes opbygning er antagelig også grunden til, at

²Jf. Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udg., s. 87.

³ Beretningens s. 1

der ikke er knyttet et såkaldt revisionstræ (systematiske oversigter over mål og revisionskriterier) til beretningen.

Selv om der ikke er angivet klare delformål er sammenhængen mellem selve formålet og analysen tydelig.

Det skal fremhæves som positivt, at der gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i selve beretningen⁴ og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. Det samme gælder oplysningerne om metode.

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

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analyserne) er naturligt nok lagt lidt bredere an, end det ofte ses i Rigsrevisionens beretninger. Der er på området Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne ikke mulighed for håndfaste analyser af typen: Lever myndigheden op til en bestemt lov. Konklusionerne afspejler analyserne og er for så vidt i tilstrækkelig tydelig sammenhæng med disse.

Konklusionerne er også inden for en givne ramme velbegrundede, idet der er en forklaring bag konklusionerne.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Efter at have gennemlæst den her behandlede beretning 12/2015 sidder jeg tilbage med en fornemmelse af, at den ikke er fuldstændig ”retfærdig” over for Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne eller kommunaltilsynet i det hele taget. Kommunaltilsynet er et udpræget klassisk juridisk forvaltningsområde, der er bygget op omkring behandling af enkeltsager, som kommer ind ved henvendelser udefra eller fremkommer ved omtale i medierne el. lign. Lovgivningen om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne, som Statsforvaltningen skal rette sig efter, afspejler dette. De normer, som Rigsrevisionen bedømmer Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne ud fra, er Rigsrevisionens normale normer for god forvaltning, der ikke passer særlig godt til klassisk juridisk administration.

⁴ Se beretningens afsnit 1.3.

Der er en form for ”kultursammenstød” mellem Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne og Rigsrevisionens normer. Det forekommer eksempelvis problematisk at kræve, at Statsforvaltningen på forhånd skal prioritere sagerne efter størst risiko for lovbrud.

Uanset ovenstående er det relevant og positivt, at en kontrollerende myndighed som Rigsrevisionen med andre normer og med betydelige erfaringer vedrørende offentlig administration retter søgelyset mod en traditionelt arbejdende forvaltningsmyndighed og minder den om, at den til stadighed skal overveje, om den anvender sine ressourcer rigtigt og kan løse sine opgaver bedre.

Eksempelvis forekommer det velbegrunder, at Rigsrevisionen gør opmærksom på, at Statsforvaltningen bør offentliggøre alle sin udtalelser (og afgørelser) elektronisk, således at der kan ske en forebyggelse af, at lignende sager og spørgsmål fra kommunerne belaster Statsforvaltningen.⁵

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Regionernes styring af ambulant behandling af voksne patienter med psykiske lidelser

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Formålet med den i beretningen (15/2015) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til – er at vurdere, om regionernes styring af kapaciteten til behandling i både hospitalspsykiatrien og praksissektoren understøtter, at patienter, der fejler det samme, får samme adgang til behandling, og at regionerne bruger kapaciteten omkostningseffektivt.⁶

Med henblik på dette formål er der besvaret to spørgsmål:

-Understøtter regionernes styring af hospitalspsykiatrien ens visitation af patienter med psykiske lidelser til ambulant behandling og en omkostningseffektiv brug af kapaciteten?

⁵ Beretningens s. 24f.

⁶ Beretningens s. 2.

-Understøtter regionernes styring af kapaciteten i praksissektoren en omkostningseffektiv behandling af patienter med psykiske lidelser?

Problemstillingen er velbegrunderet og relevant. Det er ud fra såvel menneskelige hensyn som samfundsmæssige grunde vigtigt, at den psykiatriske behandling fungerer på en måde, så de midler, der er til rådighed, anvendes bedst muligt. Endvidere er det vigtigt – ikke mindst i et lighedsorienteret samfund som det danske – at patienterne behandles ens. Ovenstående er særlig relevant, fordi psykiatrisk behandling efterspørges i stigende grad.⁷

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

Spørgsmålet giver rent teknisk anledning til en vis tvivl. I beretningen er der angivet et udtrykkeligt formål, mens der ikke udtrykkeligt er angivet delformål. Jeg går ud fra, at delformålene kommer til udtryk i de delmål, som er angivet i revisionstræet, der knytter sig til undersøgelsen. Delmål 1 er ”Sikrer regionerne gennem visitation, planlægning og styring en ensartet adgang til den ambulante hospitalspsykiatri og en høj kapacitetsudnyttelse?”, og delmål 2 har følgende indhold ”Sikrer regionerne, inden for de givne rammer, at de psykiatriske patienter kan behandles på rette niveau til lavest mulige omkostninger i praksissektoren?”.

Delmålene passer sammen med undersøgelsens formål, der som nævnt er at vurdere, om regionernes styring af kapaciteten til behandling i både hospitalspsykiatrien og praksissektoren understøtter, at patienter, der fejler det samme, får samme adgang til behandling, og at regionerne bruger kapaciteten omkostningseffektivt. Der er en tydelig sammenhæng mellem delmålene og formålet.

Det skal også her fremhæves som positivt, at der gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i selve beretningen⁸ og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. Der er særlig grund til en sådan fremhævelse i relation til denne beretning (15/2015), idet revisionskriterierne her er specificeret og uddybet i forhold til (visse) kapitler i beretningen. De pågældende uddybende revisionskriterier er i beretningen, s. 7, beskrevet således:

”Følgende kriterier indgår i undersøgelsens kap.2:

⁷ Beretningens s. 1

⁸ Beretningens s.4.

-Regionerne har et grundlag, der understøtter, at hospitalspsykiatrien visiterer ens til behandling.

-Regionernes styring understøtter, at hospitalspsykiatrien bruger kapaciteten til ambulant behandling effektivt.” og

”Følgende kriterier indgår i undersøgelsens kap.3:

-Regionerne kan regulere kapaciteten i praksissektoren og har relevante data, som understøtter, at patienterne får den behandling, de har behov for, samtidig med at kapaciteten bruges omkostningseffektivt.

-Regionerne har indgået lokale aftaler med praksissektoren, som understøtter, at patienter med psykiske lidelser kan få den behandling, de har behov for, samtidig med at kapaciteten bruges omkostningseffektivt.”

Der er endvidere på udmærket måde redegjort for den anvendte metode.⁹ Redegørelsen er suppleret med et uddybende bilag om metodisk tilgang, hvilket er positivt, fordi det giver god mulighed for at få et indblik i de mere teknisk prægede overvejelser bag og grundlaget for den nærmere undersøgelse.

Analysen følger formålet og delmålene (og de i beretningen anførte revisionskriterier), og der er en tydelig sammenhæng. Således indeholder beretningens kap. 2 analyser vedrørende visitation, herunder brug af retningslinjer i den forbindelse samt relativt omfattende analyser angående målstyring af aktiviteter. Tilsvarende indeholder beretningens kap. 3 forholdsvis omfattende analyser vedrørende regionernes styring af kapaciteten i praksissektoren, herunder planlægningen af denne, ligesom også aftaler med bl.a. praktiserende læger indgår i analysen.

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

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analyserne) er – i overensstemmelse med dens formål - rettet mod en vurdering af, om regionernes styring af kapaciteten til behandling i både hospitalspsykiatrien og praksissektoren understøtter, at patienter, der fejler det samme, får samme adgang til behandling, og at regionerne bruger kapaciteten omkostningseffektivt. Konklusionerne indeholder tydelige svar herpå.

Konklusionerne er velbegrundede ud fra et forholdsvis omfattende materiale og relativt omfattende analyser.

⁹ Beretningens s. 7.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Der er tale om en velgennemført og omfattende undersøgelse (på grundlag af et stort materiale) af et emne, som er af væsentlig samfundsmæssig betydning og samtidig meget borgerrelevant.

Rigsrevisionen har tidligere givet udtryk for, at man ønskede at gennemføre borgernære undersøgelser. Jeg har i tidligere evalueringer stillet mig skeptisk over for borgernærheden i de undersøgelser, jeg har været præ-senteret for.¹⁰ Den foreliggende beretning (15/2015) har imidlertid et (begrænset) element af borgernærhed, idet det fremgår, at der som led i undersøgelsen har været gennemført møder med en patientforening og en forening for pårørende til patienter med psykiske lidelser.¹¹

Jeg har endvidere hæftet mig ved, at der gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i beretningen, som er mere omfattende end det ses i andre beretninger, idet revisionskriterierne i denne beretning (15/2015) er specificeret og uddybet i forhold til (visse) kapitler i beretningen.¹² Dette kan efter min vurdering være et eksempel til efterfølgelse i andre, fremtidige beretninger.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

¹⁰ Se bemærkningerne i min evaluering (af Rigsrevisionens beretninger) af januar 2014 , bl.a. s. 19.

¹¹ Se beretningens s. 7 (afsnittet om metode).

¹² Se beretningens s. 7.

Beretning: Kulturministeriets forvaltning af udvalgte udlodningspuljer

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Beretningen (19/2015) vedrører Kulturministeriets forvaltning af udvalgte udlodningspuljer, der tidligere betegnedes tips- og lottomidlerne.

Rigsrevisionen har selv har taget initiativ til den i beretningen omhandlede undersøgelse, fordi Rigsrevisionens løbende revision af Kulturministeriet i 2015 indikerede, at ministeriets forvaltning af de pågældende puljer var uklar. Rigsrevisionen har fundet, at er der her er tale om principielt væsentlige forhold, som vedrører bevillingsmæssige regler og forvaltningsretlige principper.¹³

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Kulturministeriet forvalter de udvalgte udlodningspuljer tilfredsstillende.¹⁴

Beretning 19/2015 er (ifølge det tilhørende designnotat) en såkaldt smal beretning. Denne type af beretning bygger på samme revisionskriterier og kvalitetskrav som Rigsrevisionens øvrige beretninger. Forskellen består i, at en smal beretning har en snævert afgrænset problemstilling, dvs. at der i en smal beretning kun skal være ét formål og ingen delformål.¹⁵

Problemstillingen er velbegrunder og relevant. Efter min vurdering berører undersøgelsen et kerneområde for Rigsrevisionen. Når Rigsrevisionen under en løbende revision bliver opmærksom på mulige uregelmæssigheder vedrørende bevillingsmæssige regler og forvaltningsretlige principper, er det oplagt at reagere med en undersøgelse som den foreliggende.

Undersøgelsen har også en borgerrelevant side, idet uregelmæssigheder ved anvendelsen af tips- og lottomidler mv. (som påpeget i Statsrevisorerens bemærkning) strider mod forventningerne hos Danske Spils kunder om, at overskuddet fra spil mv. går til almennyttige formål, herunder idræt og kultur.

¹³ Beretningens s. 1

¹⁴ Beretningens s. 1.

¹⁵ Jf. Rigsrevisionens skrivelse af 19. november 2014 og skrivelse af 16. november 2015 (s. 2) til undertegnede.

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

Som nævnt er beretning 19/2015 en smal beretning, der karakteriseres ved, at den har en snævert afgrænset problemstilling, hvorfor der kun er ét formål og ingen delformål. Spørgsmålet i relation til den foreliggende beretning er derfor alene, om der er en sammenhæng mellem formål og analyse.

Analysen følger formålet, og der er en tydelig sammenhæng. Formålet med undersøgelsen er som nævnt at vurdere, om Kulturministeriet forvalter de udvalgte udlodningspuljer tilfredsstillende. Rigsrevisionen har her taget udgangspunkt i bl.a. Finansministeriets budgetvejledning og ”Beretning om Finansudvalgets arbejdsform m.v.” fra 2011¹⁶, hvilket forekommer oplagt relevant ved en analyse af, om et ministeriums økonomiske forvaltning i bl.a. bevillingsmæssig henseende er tilfredsstillende vedrørende overholdelse af gældende regler og praksis. Bl.a. med dette udgangspunkt forholder Rigsrevisionen sig eksempelvis overbevisende til den konstatering, at Kulturministeriet i en række tilfælde bruger en pulje til at finansiere opgaver, som i forvejen er dækket af departementets driftsbevilling.¹⁷

Endvidere har Rigsrevisionen i relation til tilskudsforvaltningen rettet blikket mod overholdelsen af forvaltningsretlige principper, herunder ligebehandling (lighedgrundsætningen) og grundsætningen om saglig forvaltning.¹⁸ Rigsrevisionen har i den forbindelse påpeget det utilfredsstillende i, at uddelingen af midler til eksterne tilskudsmodtagere sker efter en proces, der præges af uopfordrede ansøgninger og uformelle kontakter.¹⁹

Endelig er opfølgningen på tilskud analyseret, hvilket er relevant i forhold til formålet med undersøgelsen.²⁰

Det skal fremhæves som positivt, at der gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i selve beretningen²¹ og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. Endvidere er der givet en klar redegørelse for, på hvilket grundlag revisionskriterierne er formuleret.

¹⁶ Beretningens s. 5.

¹⁷ Beretningens s. 12.

¹⁸ Se bl.a.beretningens s. 2 (margin).

¹⁹ Se bl.a. beretningens s. 20, nederst.

²⁰ Se beretningens s. 22.

²¹ Beretningens s. 5f.

Endvidere er der givet en tydelig redegørelse for det materiale og den metode samt afgrænsning, som er anvendt i forbindelse med undersøgelsen.²² Redegørelsen er suppleret med et bilag om metodisk tilgang.

Også bilag 2, der indeholder en omfattende og klar oversigt vedrørende uddelte midler fra de relevante puljer, skal fremhæves.

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

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analyserne) er – i overensstemmelse med dens formål - rettet mod en vurdering af, om Kulturministeriet forvalter nogle udvalgte udlodningspuljer tilfredsstillende. Konklusionerne indeholder tydelige svar herpå.

Konklusionerne er velbegrundede ud fra et relevant materiale og sikre analyser. Dette er formentlig en del af baggrunden for, at Statsrevisorerne har kunnet formulere en klar og præcis kritik.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et emne, som i en vis forstand er i et kerneområde for Rigsrevisionen. Der er redegjort præcist for den metode, som er anvendt og det materiale, som ligger bag revisionskriterierne. Analyserne er overbevisende og konklusionerne er klare.

Undersøgelsen er et godt eksempel på værdien af såkaldt smalle beretninger, idet den vedrører et afgrænset problemfelt, som Rigsrevisionen er blevet opmærksom på i forbindelse med en løbende revision. Det er værdifuldt, at der med fænomenet smal beretning er mulighed for at følge op med en nærmere behandling af et sådant afgrænset problemfelt, uden at der skal sættes et meget stort undersøgelsesapparat i gang.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

²² Beretningens s. 6.

Beretning Lønforhold i selvstændige offentlige virksomheder

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Formålet med den i beretningen (23/2015) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til - er overordnet at vurdere lønforhold i visse udvalgte selvstændige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder (samlet benævnt SOV´er), herunder at vise, hvad det betyder for de pågældende virksomheders lønforhold, at de er etableret som SOV´er .²³

Beretning 23/2015 er (ifølge det tilhørende designnotat²⁴) en såkaldt smal beretning. Denne type af beretning bygger på samme revisionskriterier og kvalitetskrav som Rigsrevisionens øvrige beretninger. Forskellen består i, at en smal beretning har en snævert afgrænset problemstilling, dvs. at der i en smal beretning kun skal være ét formål og ingen delformål.²⁵

Problemstillingen er velbegrunder og relevant. SOV´erne er som udgangspunkt ikke som de statslige institutioner underlagt statens budget- og bevillingsregler samt reglerne om stillingskontrol og løsumsloft, der begrænser forbruget af løn²⁶. Dette kan føre til, at SOV´erne bliver lønførende, hvilket igen kan medføre et opadgående pres på lønningerne i de private virksomheder til skade for dansk erhvervslivs konkurrenceevne i forhold til udlandet.

Det er derfor oplagt relevant, at en kontrollerende institution som Rigsrevisionen bør interessere sig for lønforholdene i SOV´erne.

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

Som nævnt er beretning 23/2015 en smal beretning, der karakteriseres ved, at den har en snævert afgrænset problemstilling, hvorfor der kun er ét formål og ingen delformål. Spørgsmålet i relation til den foreliggende

²³ Beretningens s. 1.

²⁴ Designnotatets s. 1, andet afsnit.

²⁵ Jf. Rigsrevisionens skrivelse af 19. november 2014 og skrivelse af 16. november 2015 (s. 2) til undertegnede.

²⁶ Beretningens s. 2.

beretning er derfor alene, om der er en sammenhæng mellem formål og analyse.

Sammenhængen mellem formål og analyse er tydelig. Formålet med undersøgelsen er som nævnt overordnet at vurdere lønforhold i visse udvalgte selvstændige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder (samlet benævnt SOV'er), herunder at vise, hvad det betyder for de pågældende virksomheders lønforhold, at de er etableret som SOV'er. Rigsrevisionen har her taget afsæt i/udgangspunkt i publikationerne Statens ejerskabspolitik fra 2015 og Staten som aktionær fra 2004²⁷, hvilket er naturligt, da der her findes gennemførte overvejelser med en vis officiel status af relevans for SOV'erne.

Jeg savner dog, at det noget tydeligere forklares, hvorfor de nævnte publikationer er egnede til at danne udgangspunkt for Rigsrevisionens undersøgelse. Er det fordi Folketinget (som Rigsrevisionen er knyttet til) direkte eller indirekte har accepteret publikationerne som relevante, eller er det fordi publikationerne har et overbevisende fagligt indhold, som Rigsrevisionen ud fra egne selvstændige overvejelser finder relevante eller kan tilslutte sig? (se også afsnittet "Bemærkninger i øvrigt på tværs af beretningerne" nedenfor).

Der foretages herefter grundige og overbevisende analyser under forskellige vinkler. Således undersøges på tværs af SOV'erne lønningerne i forskellige faggrupper, f. eks. jurister/økonomer og direktører, og der sammenlignes med nogenlunde tilsvarende grupper i staten.²⁸ Som led i analysen indgår endvidere nærmere undersøgelser af forholdene i de enkelte SOV'er (DanPilot, Nordsøenheden, DSB og Naviair m.fl.)²⁹.

Der gøres i beretningen en del ud af virksomhedernes benchmarks for forskellige faggrupper³⁰ og det fremhæves, at valget af benchmark er vigtigt, idet der kan være flere muligheder, og idet dette valg afgør i hvilket omfang lønningerne i en SOV er påfaldende høje. Valget bør ske efter nøje overvejelse af de specialkompetencer, virksomheden har.³¹

Også personalegoder undersøges.³² Endvidere er det undersøgt, om bestyrelserne i virksomhederne har viden om lønforholdene med henblik på at sikre, at virksomhederne ikke bliver lønførende.³³

²⁷ Beretningens s. 6.

²⁸ Beretningens s. 10ff.

²⁹ Se bl.a.beretningens s.19 og 25 ff.

³⁰ Beretningens s. 23 f

³¹ Beretningens s. 16.

³² Beretningens s. 28.

³³ Beretningens s. 30 ff.

Det skal fremhæves som positivt, at der gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i selve beretningen³⁴ og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. De anførte revisionskriterier er lidt mindre tydelige i formuleringen, end det er tilfældet i de fleste andre beretninger fra Rigsrevisionen. Det skyldes, at kriterierne med god grund er opbygget omkring den hensigtsmæssighedsadfærd, som er beskrevet i publikationerne Staten som aktionær og Statens ejerskabspolitik.³⁵ De væsentligste revisionskriterier er i beretningen, s. 6f, beskrevet således:

”Med hensyn til løn- og arbejdsforhold er det overordnede princip i Staten som aktionær, at løn- og arbejdsforhold i et statsligt aktieselskab som udgangspunkt bør være konkurrencedygtige uden at være lønførende i forhold til lignende private selskaber. Hvad angår direktionens aflønning, fremgår det af Statens ejerskabspolitik, at bestyrelserne i de statslige selskaber ved fastsættelsen af direktionens aflønning skal arbejde ud fra et overordnet hensyn om at tilbyde en konkurrencedygtig løn for at tiltrække kompetente personer til selskabernes direktioner, men samtidig skal de sikre, at statslige selskaber ikke er lønførende i forhold til sammenlignelige private selskaber.

Finansministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse tilkendegivet, at den nævnte anbefaling i Staten som aktionær om, at løn- og arbejdsforhold i et statsligt aktieselskab som udgangspunkt må afspejle forholdene i lignende private selskaber uden at være lønførende, også gælder for SOV'er.

Vi har derfor undersøgt, om virksomhederne har udarbejdet benchmarks, der viser, om deres lønforhold ligger under niveauet for tilsvarende virksomheder.

....ifølge Staten som aktionær skal der foreligge helt særlige omstændigheder, hvis den resultatafhængige løn til direktionen overstiger omkring en fjerdedel af den faste løn.....en ny selskabsform ifølge Staten som aktionær ikke i sig selv kan begrunde et pludseligt lønspring for direktionen, medmindre det afspejler reelt ændrede arbejdsforhold og risici.....Vi har lagt begge anbefalinger til grund...da der ikke findes tilsvarende kriterier for de medarbejdere, der er ansat i SOV'erne.”

Beretningen udmærker sig endvidere ved en omfattende redegørelse for den anvendte metode, der beskrives over to sider i selve beretningen³⁶ og over fire sider i bilag 1.

³⁴ Beretningens s.6 f.

³⁵ Beretningens s. 6 f.

³⁶ Beretningens s. 7-8.

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

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analyserne) er – i overensstemmelse med dens formål - rettet mod en vurdering af lønforhold i visse udvalgte selvstændige virksomheder og selvstændige forvaltningsenheder (samlet benævnt SOV'er), herunder at vise, hvad det betyder for de pågældende virksomheders lønforhold, at de er etableret som SOV'er . Konklusionerne indeholder tydelige svar herpå.

Konklusionerne er velbegrundede ud fra det omfattende materiale og de præcise analyser.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et vigtigt emne, som – i hvert fald på sigt – er af betydning for dansk samfundsøkonomi.

Revisionskriterierne er af forskellige grunde lidt bredt formuleret, men er forståelige. Der er en prisværdigt indgående og omfattende redegørelse for den anvendte metode og analyserne er overbevisende og konklusionerne er klare.

Beretningen har dog enkelte mangler. Begrebet benchmark står centralt i beretningen og anvendes ofte, men det er ikke forklaret nærmere, hverken i en margin, tekstboks eller i ordlisten. Da næppe mange mennesker ved, hvad der menes med benchmark, kan beretningen på dette punkt virke indforstået. Endvidere savnes en noget tydeligere forklaring på, hvorfor de publikationer Statens ejerskabspolitik og Staten som aktionærer er egnede til at danne udgangspunkt for Rigsrevisionens undersøgelse.

Der er definitions-mæssigt tale om en smal beretning, men denne betegnelse er i nogen grad misvisende her, da der i realiteten er tale om en både omfattende og dybtgående undersøgelse af et relativt stort emne.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Formålet med den i beretningen (7/2016) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til³⁷ - er at vurdere, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende kontrol af negativ moms inden udbetaling.³⁸

Med henblik på dette formål er der besvaret to spørgsmål:

- Er SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af negativ moms inden udbetaling tilfredsstillende?
- Er SKATs kontrol af negativ moms inden udbetaling tilfredsstillende?

Problemstillingen er velbegrunder og relevant. Det er tale om et område, hvor det offentlige udbetaler meget store beløb. I 2015 udbetalte SKAT således negativ moms for i alt 235 mia. kr., hvilket svarer til næsten 25% af statens samlede indtægter fra skatter og afgifter. Hertil kommer, at der i perioden 2009-2015 er sket en stigning fra 139,9 mia. kr. til 235 mia. kr. svarende til en stigning på ca. 68 %³⁹. Endelig er der en risiko for fejl og svindel på momsområdet. På den baggrund er det nærliggende og relevant, at Rigsrevisionen undersøger, om skattemyndighedernes kontrol er tilfredsstillende.

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

Beretningens formål er som nævnt at vurdere, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende kontrol af negativ moms inden udbetaling.

Selv om ordet delformål ikke direkte anvendes i beretningen, går jeg ud fra, at delformålene kommer til udtryk i de to spørgsmål, som besvares i beretningen, og som dels er, om SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af negativ moms inden udbetaling er tilfredsstillende, og dels om SKATs kontrol af negativ moms inden udbetaling er tilfredsstillende.

³⁷ Beretningens s.1.

³⁸ Beretningens s. 2.

³⁹ Beretningens s. 1.

Disse delformål passer klart til beretningens formål, idet det er nærliggende at undersøge, om det grundlag, den viden og den fremgangsmåde, der skal anvendes ved en kontrol er i orden⁴⁰, og dernæst om der er en acceptabel kontrol (herunder tilstrækkelig mulighed for at opdage fejl fra virksomhedernes side)⁴¹ i forbindelse med, at selve udbetalingen skal finde sted.

Det skal også her fremhæves som positivt, at der gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i selve beretningen⁴² og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. Revisionskriterierne har et meget overbevisende udgangspunkt, idet de bygger på finansloven for 2015, § 9.21.01, hvor det er anført:

”at sikre at borgere og virksomheder betaler det, de skal, hverken mere eller mindre. Indsatsen afpasses efter risiko og adfærd, således at den giver størst mulig effekt.”

Revisionskriterierne er herudover lidt anderledes, end det er tilfældet i de fleste andre beretninger fra Rigsrevisionen. Det skyldes, at kriterierne også indeholder en lidt bredere redegørelse for, hvad der undersøges i de enkelte kapitler i beretningen. Dette betyder på en ene side, at revisionskriterierne står lidt mindre tydeligt end ellers, men på den anden side indeholder mere information end normalt.

Beretningen indeholder endvidere en redegørelse for den anvendte metode. Redegørelsen er forholdsvis kort, men klar, og den uddybes på udmærket vis i bilag 1.

Der er en tydelig sammenhæng mellem formål og analyse. Formålet med undersøgelsen er som nævnt overordnet at vurdere, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende kontrol af negativ moms inden udbetaling. Der foretages en bredt anlagt analyse af, om SKAT har haft et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en tilfredsstillende kontrol. I den forbindelse sker der en gennemgang af bl.a. SKATs kontrolprojekter og effektmålinger.⁴³ Endvidere analyseres tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen i selve udbetalingskontrollen.⁴⁴ I den sammenhæng fremkommer den oplysning, at der sker automatisk udbetaling af angivelser under 10.000 kr.⁴⁵

⁴⁰ Se hertil beretningens s. 8.

⁴¹ Se hertil beretningens s. 9.

⁴² Beretningens s.8 f.

⁴³ Beretningens s. 15ff.

⁴⁴ Beretningens s. 17ff.

⁴⁵ Beretningens s. 18.

Til opfyldelse af undersøgelsens formål har Rigsrevisionen undersøgt, om SKAT udfører en tilfredsstillende kontrol af negativ moms inden udbetaling. Der foretages i den forbindelse grundige og overbevisende analyser af, om kontrollen i praksis resulterer i, at væsentlige og risikofyldte angivelser kontrolleres.⁴⁶

Det kan tilføjes, at Rigsrevisionen har opdaget en væsentlig systemfejl ved SKATs håndtering af virksomheders korrektioner i momsindberetninger – en fejl, som SKAT ikke selv var opmærksom på. Fejlen er forekommet i de tilfælde, hvor en virksomhed indberetter positiv moms, men ved en fejltagelse indtaster et for stort beløb. Virksomheden opdager fejlen inden forfaldsdagen og retter angivelsen i TastSelv Erhverv. Skat udbetaler herefter forskellen mellem de to indberetninger til virksomheden. Konsekvensen af fejlen er, at virksomheder, der rettelig skal betale moms, i stedet får udbetalt moms. SKAT opkræver beløbet efterfølgende. Rigsrevisionen finder, at SKAT ikke har hjemmel til at foretage sådanne udbetalinger, idet der ikke eksisterer noget krav fra virksomhederne mod SKAT, hvorfor de ikke har et tilgodehavende hos SKAT.⁴⁷

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

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analyserne) er – i overensstemmelse med dens formål - rettet mod en vurdering af, om Skatteministeriet har sikret en tilfredsstillende kontrol af negativ moms inden udbetaling. Konklusionerne indeholder tydelige svar herpå.

Konklusionerne er velbegundede ud fra de omfattende og grundige analyser.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Der er tale om en overbevisende undersøgelse af et meget væsentligt emne.

Undersøgelsens resultater er da også – ifølge medierne – omgående taget til følge af de berørte myndigheder.

⁴⁶ Beretningens s. 23ff.

⁴⁷ Beretningens s. 40ff.

Efter min opfattelse er beretningen i øvrigt mediemæssigt håndteret på den rigtige måde, idet det er Statsrevisorerne (og ikke Rigsrevisionen), som har afholdt pressemøde mv. om beretningen.⁴⁸ Jeg henviser her til mine bemærkninger i en tidligere evaluering.⁴⁹

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Bemærkninger i øvrigt på tværs af beretningerne:

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

I en af beretningerne (12/2015 om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne) har jeg kunnet iagttage et interessant ”kultursammenstød” mellem på den ene side Rigsrevisionen og de normer, som denne normalt arbejder efter, og som kræver planlægning og overordnet styring hos forvaltningsmyndighederne (og i øvrigt præges af en tilgang baseret på statistik og tal), og på den anden side en myndighed, som administrerer et udpræget klassisk juridisk forvaltningsområde, der (i god overensstemmelse med reglerne om kommunaltilsynet) er bygget op omkring behandling af enkeltsager, som kommer ind ved henvendelser udefra, eller som man gennem medierne el. lign. bliver opmærksom på.

De normer, som Rigsrevisionen bedømmer Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne ud fra, er Rigsrevisionens normale normer for god forvaltning, der ikke passer særlig godt til klassisk juridisk administration. Det forekommer eksempelvis problematisk at kræve, at Statsforvaltningen på forhånd skal prioritere sagerne efter størst risiko for lovbrud. På

⁴⁸ Det fremgår af dagspressen torsdag den 15. december 2016.

⁴⁹ Se min evaluering (af Rigsrevisionens beretninger) af januar 2014, s. 11f.

den baggrund kan man have en fornemmelse af, at Rigsrevisionens beretning ikke er fuldstændig ”retfærdig” over for Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne eller kommunaltilsynet i det hele taget.

Uanset ovenstående er det imidlertid under en mere generel synsvinkel absolut relevant og positivt, at en kontrollerende myndighed som Rigsrevisionen med andre normer og med betydelige erfaringer retter søgelyset mod en traditionelt arbejdende forvaltningsmyndighed og minder den om, at den til stadighed skal overveje, om den anvender sine ressourcer rigtigt og kan løse sine opgaver bedre. Eksempelvis forekommer det velbegrundet, at Rigsrevisionen gør opmærksom på, at Statsforvaltningen bør offentliggøre alle sin udtalelser (og afgørelser) elektronisk, således at der kan ske en forebyggelse af, at lignende sager og spørgsmål fra kommunerne belaster Statsforvaltningen. Hertil kommer, at selve gennemførelsen af undersøgelsen er i orden.

Rigsrevisionen har på et tidspunkt givet udtryk for, at man ønskede at gennemføre borgernære undersøgelser. Jeg har i tidligere evalueringer stillet mig skeptisk over for borgernærheden i de undersøgelser, jeg har været præsenteret for.⁵⁰ I beretning 15/2015 om regionernes styring af ambulant behandling af voksne patienter med psykiske lidelser har jeg imidlertid kunnet iagttage et (begrænset) element af borgernærhed, idet det fremgår, at der som led i undersøgelsen har været gennemført møder med en patientforening og en forening for pårørende til patienter med psykiske lidelser.

To af beretningerne er såkaldt smalle beretninger. Om den ene (19/2015) har jeg bemærket, at den er et godt eksempel på værdien af smalle beretninger, idet den vedrører et afgrænset problemfelt, som Rigsrevisionen er blevet opmærksom på i forbindelse med en løbende revision. Det er værdifuldt, at der med fænomenet smal beretning er mulighed for at følge op med en nærmere behandling af et sådant afgrænset problemfelt, uden at der skal sættes et meget stort undersøgelsesapparat i gang. Om den anden (23/2015) har jeg nævnt, at der definitions-mæssigt er tale om en smal beretning, men at denne betegnelse i nogen grad er misvisende her. Der er tale om en både omfattende og dybtgående undersøgelse på højt niveau af et relativt stort emne.

Den sidstnævnte beretning har dog en mindre mangel, som man nok generelt bør advare Rigsrevisionen om, idet man her – på samme måde som det er tilfældet hos andre myndigheder mv. – i nogen grad lever i ”en særlig verden” med egen sprogbrug. I den nævnte beretning står begrebet

⁵⁰ Se bemærkningerne i min evaluering (af Rigsrevisionens beretninger) af januar 2014 , bl.a. s. 19.

benchmark centralt og anvendes ofte, men det er ikke forklaret nærmere, hverken i en margin, i en tekstboks eller i ordlisten.

Da næppe mange mennesker ved, hvad der menes med benchmark, kan beretningen på dette punkt virke indforstået. Rigsrevisionen er generelt meget opmærksom på, at dens beretninger skal være forståelige for en bred kreds af læsere uden særlige forudsætninger. Der udvises derfor stor omhu med forklaringer om det fænomen, der undersøges, og med ordforklaringer (dette kommer bl.a. til udtryk i beretning 7/2016 om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms, s. 4-5, hvor der gives af tydelig forklaring af begrebet negativ moms). På dette punkt vedrørende benchmark er der imidlertid i beretning 23/2015 en (utilsigtet) afvigelse fra den normale linje.

I relation til den nævnte beretning (23/2015) vil jeg også omtale et andet problem, som kan have en vis generel betydning for Rigsrevisionens beretninger. Når Rigsrevisionen opstiller revisionskriterier sker det i mange tilfælde med udgangspunkt i en lov (herunder finansloven⁵¹) med tilhørende forarbejder. Dette er et meget nærliggende udgangspunkt for Rigsrevisionen, som er knyttet til Folketinget, hvorfor det er relevant at undersøge om ministerier mv. lever op til gældende lovgivning og Folketingets intentioner mv. I andre tilfælde formuleres revisionskriterierne imidlertid ud fra en vejledning eller en publikation (i beretning 23/2015 således med udgangspunkt i publikationerne Statens ejerskabspolitik fra 2015 og Staten som aktionær fra 2004). I sådanne tilfælde savner jeg, at det i den pågældende beretning tydeligt forklares, hvorfor de nævnte publikationer mv. er egnede til at danne udgangspunkt for Rigsrevisionens undersøgelse. Er det fordi Folketinget (som Rigsrevisionen er knyttet til) direkte eller indirekte har accepteret publikationerne mv. som relevante, eller er det fordi publikationerne har et overbevisende fagligt indhold, som Rigsrevisionen ud fra egne selvstændige overvejelser finder relevante og kan tilslutte sig?

Rigsrevisionen er knyttet til Folketinget og er en enhed, som i en vis forstand ”står over” ministerierne mv. inden for sit arbejdsområde, idet den kontrollerer ministerierne mv. Rigsrevisionen bør derfor ikke uden videre – men kun efter en kritisk stillingtagen – lægge ministerierne (eller andres) vejledninger og publikationer mv. til grund for sine undersøgelser. Jeg er overbevist om, at Rigsrevisionen er sig dette bevidst, men der er behov for, at Rigsrevisionen (kort) i den enkelte beretning (og dermed over for omverdenen) giver en nærmere forklaring på sit valg af grundlag af revisionskriterier (når dette grundlag ikke er en lov mv.).

⁵¹ Se beretning 7/2016, s.8.

Det er generelt positivt, at der nu – i modsætning til tidligere – konsekvent gives en redegørelse for de anvendte revisionskriterier i selve beretningen og ikke blot i et bagvedliggende internt papir. I den forbindelse er der grund til at fremhæve beretning 15/2015, idet revisionskriterierne i denne beretning er specificeret og uddybet i forhold til (visse) kapitler i beretningen. Dette kan efter min vurdering være et eksempel til efterfølgelse i andre, fremtidige beretninger.

Endvidere redegøres der nu fast i beretningerne for den anvendte metode og den nærmere afgrænsning af undersøgelsen. Det nævnte uddybes ofte (muligvis altid) i et eller flere bilag, som indgår i beretningen. Ved disse oplysninger om, hvorledes undersøgelsen er foretaget, bevæger Rigsrevisionen sig nu et skridt bort fra det postulerende præg, som jeg tidligere har nævnt, at Rigsrevisionens beretninger måske kan have. I denne sammenhæng skal jeg navnlig fremhæve beretning 23/2015, der udmærker sig ved en særligt omfattende redegørelse for den anvendte metode, som beskrives over to sider i selve beretningen og over fire sider i bilag 1.

Generelt har Rigsrevisionens beretninger fundet en god, sikker og relevant form, dog således at der er plads til enkelte forbedringer.

Som en afsluttende bredere bemærkning kan jeg nævne, at jeg har hæftet mig ved, at beretning 7/2016, der er i høj grad har påkaldt sig offentlighedens interesse, mediemæssigt er håndteret på en god måde, idet der er Statsrevisorerne (og ikke Rigsrevisionen), som har afholdt pressemøde mv. om beretningen.⁵²

Karsten Revsbech

⁵² Jeg henviser her til mine bemærkninger i min evaluering (af Rigsrevisionens beretninger) af januar 2014 , s. 11f.