

**Skriftlig evaluering af beretninger fra 2016**

DATO: 05.01.17

EVALUATOR: Hanne Foss Hansen

Beretning: *Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer*

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Beretningen om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer undersøger, hvordan ministeriet har understøttet kommunernes indsats for at implementere tre reformer, der trådte i kraft i perioden januar 2013 til januar 2015. Konkret drejer det sig om førtids- og fleksjobreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen. Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ. Der er gennemført mange reformer i dansk forvaltning i de senere år og denne trend synes at fortsætte. Det er på denne baggrund yderst *relevant* at undersøge forløbet af reformimplementeringsprocesser med sigte på at lære af erfaringerne.

Undersøgelsens formål operationaliseres gennem formulering af tre klare undersøgelsesspørgsmål (beretningens s. 1). Et spørgsmål vedrører ministeriets valg af virkemidler til understøttelse af implementering, mens to vedrører timing, konkret om det administrative grundlag og it-systemerne var på plads på tidspunktet for lovgivningens ikrafttrædelse. Da beskæftigelsesområdet er et regeltungt område, hvor ændret lovgivning skal udmøntes i kommunal borgerrettet sagsbehandling, er disse spørgsmål særdeles *velbegrunderede*.

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

Der er en tydelig sammenhæng mellem undersøgelsens formål og delformål (de tre ovennævnte undersøgelsesspørgsmål). De tre undersøgelsesspørgsmål strukturerer beretningens indhold og spørgsmålene besvares gennem hver sin delanalyse.

Den anvendte metodik er god. Anvendte virkemidler og kommunernes oplevelse af disse afdækkes først via en kvalitativ metodik, mens der derefter anvendes en kvantitativ metodik i form af spørgeskemaer til at afdække, i hvilken grad de anvendte virkemidler har virket fremmende eller hæmmende i forhold til implementeringen. Timingen i det administrative grundlag undersøges gennem en systematisk analyse af, hvornår bekendtgørelser og vejled-

ninger forelå set i forhold til lovgivningens ikrafttrædelse, og mønsteret i timingen vurderes op i mod Justitsministeriets og Indenrigsministeriets normer for god praksis. Herudover gennemføres en analyse af Beskæftigelsesministeriets svartider ved spørgsmål fra kommunerne. Analysen af it-understøttelsen er baseret både på interviews og data fra spørgeskemaundersøttelsen. I denne sammenhæng har Rigsrevisionen været bistået af en konsulent med specialviden på it-området. Det er min vurdering, at det er nyttigt at trække på specialviden på områder, hvor Rigsrevisionen ikke selv har specialistkompetence.

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

Der er hele vejen igennem beretningen en *tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner og konklusionerne er velbegrundede*. Analysen viser, at ministeriet har anvendt en række virkemidler til at understøtte kommunernes implementering men at virkemidlerne ofte er kommet sent på plads tidsmæssigt i forhold til lovgivningens ikrafttrædelse. Dette har skabt usikkerhed og i nogle sammenhænge hæmmet implementeringen af de nye regler.

Beretningen viser også, at der i nogle tilfælde har været lange svartider i forbindelse med kommunernes spørgsmål til ministeriet. Ministeriet har oplyst, at de vil stramme op på arbejdsgangene omkring kommunernes henvendelser. Det er positivt at se, at Rigsrevisionens aktivitet allerede får effekt, mens selve undersøgelsen pågår.

Beretningen skal i øvrigt have ros for sin forbilledlige gennemsigtighed i beskrivelsen af metode og præsentationen af datagrundlag. Arbejdsdelingen mellem tekstafsnit og bilag fungerer godt.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Samlet set er det min vurdering, at denne *beretnings faglige kvalitet er klart tilfredsstillende*. Det er min vurdering, at beretningen tænder nogle advarsel-lamper i relation til forcerede reformimplementeringsprocesser i hvert fald på regeltunge, komplekse områder som beskæftigelsesområdet.

Måske er I allerede i gang, men set med mine briller kunne der godt være behov for at sætte yderligere undersøgelser i gang af nogle af reformerne på beskæftigelsesområdet. For eksempel synes sygedagpengereformens regler om tidlig indsats i nogle kommuner at blive implementeret temmeligt rigtigt tilsyneladende med et unødigt ressourceforbrug som konsekvens. Men spørgsmålet er selvfølgelig, om en sådan undersøgelse ville kunne designes, så den ligger inden for jeres mandat.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Indsatsen over for anbragte børn

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Beretningen om indsatsen over for anbragte børn undersøger, om Social- og Indenrigsministeriet har understøttet kommunernes indsats over for anbragte børn, så formålet med Anbringelsesreformen fra 2006 er blevet realiseret. Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ. En række undersøgelser gennemført af Ankestyrelsen har siden 2006 vist, at kommunernes sagsbehandling i en lang række sager ikke lever op til de lovkrav, der blev indført med Anbringelsesreformen. Rigsrevisionens undersøgelse er på denne baggrund *velbegrunderet*.

Undersøgelsen er også klart *relevant*. Der var i 2014 ca. 11.000 børn, der var anbragt uden for hjemmet. Det er selvsagt vigtigt for disse børn og deres familier, at kommunerne yder en tilstrækkelig og relevant indsats, ligesom det er samfundsøkonomisk vigtigt, at de ganske mange ressourcer, der bruges på dette område, anvendes så disse giver størst mulig effekt.

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

Undersøgelsens formål forfølges i to spor. Et spor forfølger om de centrale krav i Anbringelsesreformen, herunder problemundersøgelse, udarbejdelse af handleplan, inddragelse af barnet samt systematisk opfølgning, er blevet implementeret. Et andet spor forfølger, om reformens intention om forbedret dokumentation af indsatsen på området med sigte på at øge viden om effekt er blevet indfriet. Det er et godt analytisk greb at strukturere undersøgelsen i disse to spor.

I relation til det første spor undersøges det, hvilken viden ministeriet har tilvejebragt om kommunernes praksis på området samt, hvordan ministeriet har reageret på den tilvejebragte viden. I relation til det andet spor undersøges det, om ministeriet har understøttet, at der bliver dokumenteret og målt effekt af indsatsen over for anbragte børn.

Udover gennemgang af diverse dokumentarisk materiale er der gennemført besøg i og indhentet materiale fra 8 kommuner. Set i lyset af, at der formodentlig er betydelige variationer i kommunernes kompetencer og praksis på området, er 8 kommuner et begrænset nedslag. Det er dog positivt, at antallet af kommuner er øget fra de oprindeligt planlagte 6 til de 8 realiserede cases. Valget af cases kan altid diskuteres. Med afsæt i et læringsperspektiv kunne der med fordel have været inkluderet flere af de kommuner, der har været i front i relation til at forsøge at vidensbasere deres indsats på området.

Det er i et udmærket metodebilag beskrevet, hvilke kriterier, der har været lagt til grund for case udvælgelsen. Men det kan undre, at argumenterne for at anvende netop disse udvælgelseskriterier ikke er udfoldet samt at det ikke kommenteres om analysen afdækker mønstre, der kan afspejle kriterierne. Der er i øvrigt i afsnittet om revisionskriterier og metoder også redegjort for en række fornuftige afgrænsninger.

Undersøgelsen er gennemført 10 år efter reformens ikrafttrædelse og følger således ministeriets initiativer på området i en længere årrække. Der er min vurdering at tidspunktet for undersøgelsen er velvalgt set i lyset både af områdets kompleksitet og det forhold, at der også i perioden har været gennemført en kommunalreform.

På basis af ovenstående, er det min vurdering, at der er en *tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysens design og indhold*.

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

Der er igennem hele beretningen en *tydelig sammenhæng mellem analyser og konklusioner og konklusionerne er velbegrundede*.

I relation til det første spor afdækker undersøgelsen, at der er et gab mellem lovens krav og kommunernes sagsbehandlingspraksis. Undersøgelsen viser også, at ministeriet har reageret på dette ved at justere lovgivningen og iværksætte en række understøttende aktiviteter uden at dette dog synes at have reduceret gabet. Der kunne med andre ord have været gjort mere. Rigsrevisionen har i denne forbindelse efterlyst, at ministeriet fastsætter målbare succeskriterier for de opfølgingsinitiativer der tages. Det anføres i beretningen, at ministeriet har oplyst, at det ikke finder dette meningsfuldt. Det er positivt, at denne uenighed adresseres eksplicit i beretningen. Det kan diskuteres, om Rigsrevisionens normative anbefalinger er ligeså velbegrundede som analysens konklusioner. Det er min vurdering, at Rigsrevisionen i relation til dette aspekt er meget målingsoptimistisk. I mange sammenhænge vil der være en tendens til, at succeskriterier fastsættes på et niveau, så de med stor sikkerhed er opnåelige.

I relation til det andet spor afdækker undersøgelsen, at ministeriet kun har taget få og spredte initiativer til at udbrede redskaber, som kan hjælpe kommunerne og de sociale tilbud med at dokumentere og måle effekten af indsatsen over for anbragte børn. Dette kan undre set i lyset af, at viden på området har været efterspurgt i en længere årrække, at kommunernes evalueringskompetencer er meget heterogene og at effektmåling på dette område er karakteriseret ved betydelig metodiske udfordring.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Samlet set er det min vurdering, at denne *beretnings faglige kvalitet er klart tilfredsstillende*. Den sætter fokus på forvaltningens praksis på et komplekst og samfundsmæssigt vigtigt område og den følger op på implementeringen af en væsentlig reform på området. Reformanalysen, der har karakter af en målopfyldelsesevaluering, giver indblik i en heterogen kommunal praksis. Som det også nævnes i beretningen rejser dette retssikkerhedsmæssige overvejelser.

En vigtig problemstilling, der ligger uden for beretningens tema, men som alligevel popper op flere steder undervejs i analysen, er hvordan det fremadrettet sikres, at der opbygges et bedre vidensgrundlag på området. Der synes at være et behov for at gennemtænke, hvordan de centrale aktører (kommunerne, de sociale tilbud samt ministeriet) kan styrke deres vidensgrundlag. Men måske er der allerede igangsat sådanne initiativer i sammenhæng med ministeriets nye analyse- og datastrategi?

Denne beretning skal i øvrigt have ros for sin forbilledlige formidling af analysens resultater via figurer og tabeller.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Forsvarsministeriets effektiviseringer

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Beretningen om Forsvarsministeriets effektiviseringer undersøger, om Forsvarsministeriet har etableret en tilfredsstillende styring af 2012 forsvarsforligets effektiviseringsinitiativer. Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ. Baggrunden angives at være, at den løbende revision havde af dækket indikationer på, at der var mangler i ministeriets styring af effektiviseringsinitiativerne. Problemstillingen er således *velbegrunder*.

Effektiviseringsinitiativerne på Forsvarsministeriets område er ligesom initiativerne på politiets område og skatteområdet blandt de mest ambitiøse effektiviseringsinitiativer, der er gennemført i centraladministrationen i de senere år. Det er vigtigt at forsøge at drage læring af, hvordan sådanne processer forløber og hvordan de bedst muligt kan understøttes ledelsesmæssigt. Problemstillingen er således *særdeles relevant*.

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

Undersøgelsens formål forfølges via to delundersøgelser med fokus på forskellige led i styringskæden. Delundersøgelse 1 sætter fokus på, "om departementet har sikret, at der er etableret en tilfredsstillende styringsramme for Forsvarets gennemførelse af effektiviseringsinitiativerne" (beretningen s. 2), mens delundersøgelse 2 sætter fokus på, om "Forsvaret har gennemført en tilfredsstillende styring" (ligeledes beretningen s. 2). Det er et godt analytisk greb at strukturere analysen efter de to styringsniveauer.

I relation til delundersøgelse 1 bliver indholdet af begrebet "styringsramme" centralt. Det angives, at begrebet styringsramme "bl.a. indeholder forud fastlagte og relevante metoder, som er nødvendige for at kunne følge effektiviseringerne". Begrebet styringsramme er ikke et gængs begreb og det kunne med fordel have været præciseret yderligere, hvad Rigsrevisionen forstår herved.

I delundersøgelse 1 lægger Rigsrevisionen endvidere til grund, at Forsvarsministeriet skal kunne sandsynliggøre, at forsvarsforligets effektiviseringer bliver gennemført i overensstemmelse med forligets forudsætning om, at de operative kapaciteter ikke må reduceres, og i delundersøgelse 2 at Forsvaret skal kunne sandsynliggøre, at de fastsatte effektiviseringsmål er opnået.

I litteraturen er effektivisering ikke et entydigt begreb. Det er derfor positivt, at det klargøres, hvad der menes med effektivisering. Effektivisering betyder, "at

forsvarets støttefunktioner reducerer deres omkostninger i takt med bevillingsreduktionerne og stadig leverer varer og ydelser i det omfang og den kvalitet, som er nødvendig for at opretholde Forsvarets operative kapaciteter” (beretningens s. 5). Der skal med andre ord leveres det samme med en mindre resourceindsats.

Ved første læsning af beretningen studsede jeg over, anvendelsen af termen ”sandsynliggøre”. Det undrede mig, at der blev anvendt et relativt blødt begreb som ”sandsynliggøre” og ikke et mere krævende begreb som for eksempel ”dokumentere”. Ved nærmere eftertanke synes jeg imidlertid, at begrebet ”sandsynliggøre” er valgt, idet det kan tolkes som udtryk for accept af og respekt for, at der er en betragtelig usikkerhed knyttet til de fastsatte effektiviseringsmål.

Forsvarsforligets samlede effektiviseringsplan indeholder 12 initiativer. I undersøgelsen udvælges to af disse – indkøb og materielvedligeholdelse - som cases for nærmere analyse. Til sammen udgør de to cases 28% af det samlede forudsatte effektiviseringsprovenu. Ud fra en metodisk betragtning vurderes denne dækningsgrad som acceptabel, selvom en større dækningsgrad havde styrket undersøgelsen. Valget af antal cases og dækningsgrad er selvfølgelig udtryk for en helt legitim afvejning mellem analysens bredde og det til analysen medgående ressourceforbrug.

Kriteriet for valget af de to cases er, at disse betragtes som områder, hvor der er en særlig risiko for, at budgetnedskæringerne får negativ indflydelse på den operative kapacitet. Underforstået, som jeg tolker det, at netop på disse områder burde ministeriets styring på grund af forligets forudsætninger have været skærpet. Som sådan synes casene valgt. Men omvendt kan man jo sige, at den læring, der kan uddrages af disse cases, kan være af begrænset værdi for styringen af effektiviseringsplanens øvrige initiativer, da risikoen for negativ indflydelse på den operative kapacitet åbenbart her synes mere begrænset. Samtidig indebærer valget af cases, at initiativer på HR området inklusive ansættelsesformer, løn og arbejdstidsregler fravælges. Dette område kunne det også have været interessant at inkludere under undersøgelsens radar.

Den samlede effektiviseringsplan vedrører perioden 2013 til 2017. Undersøgelsen vedrører primært perioden 2013 til 2015. Det er min vurdering, at undersøgelsen har været godt timet. En undersøgelse midt i planperioden giver både et godt fundament, at gennemføre undersøgelsen på og en mulighed for at undersøgelsens resultater kan få indflydelse på justeringer af styringen i den resterende planperiode.

På basis af ovenstående, er det min vurdering, at der er en *tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysens design og indhold.*

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

Der er igennem hele beretningen en *tydelig sammenhæng mellem analyser og konklusioner og konklusionerne er velbegrundede.*

Delundersøgelse 1 viser, at departementet ikke har sikret, at der centralt eller decentralt er fastsat rammer for styringen af effektiviseringsinitiativerne. Departementets opfølgning vurderes ligeledes som mangelfuld. Ministeriet er på denne baggrund ikke i stand til at vurdere, om budgetreduktionerne har konsekvenser for Forsvarets operative kapacitet.

Delundersøgelse 2 viser, at der er uens styring af effektiviseringsinitiativerne på de to case områder. På indkøbsområdet har der været fastlagt en baseline og der er udviklet en opgørelsesmetode, der har gjort det muligt at vurdere initiativernes implementering. På dette område har styringen med andre ord fungeret godt. Dette har derimod ikke har været tilfældet på området for materielvedligeholdelse, hvor der ikke er udviklet rutiner, der gør det muligt at vurdere, om der sker reelle effektiviseringer eller om vedligeholdelsesproduktionen blot reduceres eller eventuelt udskydes.

I relation til området indkøb afdækker analysen, at en betydelig del af de opnåede reduktioner af omkostninger i 2015 ikke kan henføres til egentlige effektiviseringsgevinster men derimod til en engangsbesparelse på indkøb som følge af forbrug fra lager. Det kan være udtryk for, god ledelse i betydningen god lagerstyring, men bør ifølge Rigsrevisionen ikke "tælle" som effektiviseringsgevinst.

Det er på baggrund af analysen Rigsrevisionen samlede vurdering, at der er risiko for, at Forsvaret ikke når de forudsatte effektiviseringsmål for de to case initiativer inden udgangen af 2017. På det foreliggende grundlag er denne *konklusion velbegrundet*, men det kan jo være, at disse effektiviseringsmål har været fastsat på et urealistisk ambitiøst niveau?

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Det er vigtigt, at Rigsrevisionen sætter fokus på analyse af implementeringen af de besparelses- og effektiviseringsinitiativer, der præger den offentlige forvaltning i disse år, herunder forfølger spørgsmålet om, hvorvidt effektiviseringsinitiativer udmøntes som ægte effektiviseringer eller alene som omkostningsreduktioner/-overvæltninger. I beretningen om Forsvarets effektiviseringsinitiativer måles de opnåede og forventede resultater op mod indholdet i det politiske forlig, der fastsætter effektiviseringsmålene. Beretningen kan

med andre ord karakteriseres om en klassisk målopfyldelsesevaluering, der kombineres en analyse af, om den iværksatte styring har været understøttende i forhold til målopnåelse. Det er min vurdering, at *beretningens faglige kvalitet er klart tilfredsstillende*.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at de budgetanalyser, der ligger til grund for det politiske forligs indhold er karakteriseret ved betydelig usikkerhed, ligesom tallene i vid udstrækning må formodes at være forhandlede i "armbøjninger" mellem konsulenterne, Finansministeriet, Forsvarsministeriets departement og Forsvaret. Hertil kommer, at (nogle af) effektiviseringsmålene måske er urealistisk ambitiøse? Og måske indfases omkostningsreduktionerne i et tempo, der er så organisatorisk stressende, at der er en risiko for at der opstår betydelige reduktioner i såvel støttefunktionskapacitet som operativ kapacitet? I Forsvaret er effektiviseringsinitiativerne implementeret parallelt med betydelige organisatoriske omlægninger. Disse omlægninger omtales i beretningen, men deres konsekvens for styringen af effektiviseringstiltagene belyses ikke, formodentlig fordi tidsperspektivet ikke muliggør det. Forsvarsforligets effektiviseringsinitiativer er, når de anskues top-down med afsæt i forligsteksten entydige, men når de skal implementeres ned og ud i en stor organisation smelter de sammen med implementeringen af andre forandringsinitiativer. Dette vanskeliggør en entydig og præcis af-dækning af konsekvenserne. Disse metodisk, analytiske udfordringer bør ikke fremadrettet afholde Rigsrevisionen fra at gennemføre denne type analyser. Måske kunne sektorkomparative analyser af effektiviseringstiltag også være lærerige?

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Sammenhængende forløb for patienter med hjerneskade

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Beretningen om indsatsen over for patienter med hjerneskade undersøger, hvordan Sundheds- og Ældreministeriet understøtter sammenhæng og kvalitet i den genoptræningsindsats, der tilbydes patienterne. Baggrunden er, at regeringens evaluering af kommunalreformen, der blev publiceret i 2013, afdækkede en række forskelle i kommunernes aktiviteter på genoptræningsområdet, som de havde overtaget ansvaret for i forbindelse med strukturreformen fra 2007. Problemstillingen er således *velbegrunder*.

Undersøgelsen er ligeledes *relevant*. Det er selvsagt vigtigt for patienter med mén efter en hjerneskade at få det rette genoptræningstilbud umiddelbart efter udskrivningen fra hospitalet, ligesom det er vigtigt for samfundet at sikre at borgerne har bedst mulig funktionsevne.

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

Undersøgelsen er struktureret i to dele. Den første del undersøger, om ministeriet har viden om, hvorvidt patienterne får en genoptræningsplan til tiden samt om de får et relevant genoptræningstilbud. Denne del af undersøgelsen tager afsæt i sundhedsloven, tilhørende bekendtgørelser og diverse dokumentarisk materiale og statistik om blandt andet genoptræningsplaner og ventetider. Der er i analysen en god udnyttelse af eksisterende data.

Den anden del undersøger, hvordan ministeriet har forvaltet den pulje af projektmidler, der har været anvendt til at sikre kvaliteten af kommunernes genoptræningstilbud, herunder ministeriets opfølgning på effekten af de gennemførte projekter. Som led i denne del af undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemgået en stikprøve på 47 projekter ud af de i alt 95 projekter, der har fået puljestøtte. Det er en pæn stikprøveandel, men det fremgår ikke, hvordan stikprøven er udtaget. Der er i analysen en god udnyttelse af puljeprojektdata.

Der er i begge delundersøgelser en *tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysens design og indhold*.

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

Undersøgelsens første del afdækker store forskelle mellem regionernes sygehuse i forhold til hvor mange genoptræningsplaner, der udarbejdes og hvorvidt disse udarbejdes rettidigt. Den sandsynliggør endvidere, at hospitalerne henviser langt færre patienter end de der har behov herfor til genoptræ-

ning på specialiseret niveau. Endelig afdækker den, at der er store forskelle i ventetider til genoptræning kommunerne imellem og at disse kun er faldet marginalt i perioden 2010-2015. Sundheds- og Ældreministeriet følger udviklingen af området, men har som led i Rigsrevisionens undersøgelse meldt ud, at de vil følge områdets udvikling tættere fremadrettet. Det er positivt at se, at Rigsrevisionens aktivitet allerede får effekt, mens selve undersøgelsen pågår.

Analysen i undersøgelsens anden del viser, at ministeriets administration af puljen har været ujævn og ikke i overensstemmelse med normerne for god puljeforvaltning. Analysen afdækker endvidere, at der er en risiko for, at aktiviteten på genoptræningsområdet afspecialiseres, idet kommunerne hjemtager ydelser fra specialiserede tilbud.

Der er i begge delundersøgelser en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner og er konklusionerne velbegrundede.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Det er godt, at Rigsrevisionen følger op på den ministerielle styring af sundhedsområdet og specielt de dele af sundhedsområdet, som kommunerne har fået ansvar for efter strukturreformen. Det er mit indtryk, at det har været en stor udfordring for mange kommuner at løfte disse nye opgaver særligt i en tid med pressede ressourcer. Tilingen af undersøgelsen er god, idet ministeriet på undersøgelsestidspunktet har haft tre år til at rette op på de problemer, der blev afdækket i forbindelse med evalueringen af strukturreformen. Beretningens faglige kvalitet er klart tilfredsstillende.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Beretning: Skatteankestyrelsens produktivitet og sagsbehandling

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Beretningen om Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet undersøger, hvordan styrelsens praksis har udviklet sig siden den blev etableret i 2014 og sammenholder denne praksis med den tidligere klagesagsbehandling på skatteområdet. Undersøgelsen er gennemført efter anmodning fra Statsrevisorerne, der har ønsket fire spørgsmål besvaret (beretningens bilag 1). De fire spørgsmål vedrører: 1) udviklingen i produktivitet og sagsbehandlingstider; 2) om styrelsens klagesekretariat visiterer klagesager til de respektive instanser, der har ansvar for sagsafgørelser, efter lovgivningen og om sagsbehandlingen er tilrettelagt, så borgere og virksomheder får afgjort deres klager kompetent og hurtigt; 3) om styrelsens økonomiske grundlag og baggrunden for forventningerne om reducerede omkostninger samt 4) hvordan Skatteministeriets departement har fulgt op på og bidraget til styrelsens praksis.

Det er klart *relevant* at undersøge, hvordan den nyetablerede styrelse fusioneret af en række tidligere enkeltstående klagesekretariater er kommet fra start. Undersøgelsen er også *velbegrunder* set i lyset af, at der ved styrelsens etablering forventedes omkostningsreduktioner, men at Folketinget efterfølgende på anmodning fra Skatteministeriet har tildelt betydelige merbevillinger. Sidstnævnte forhold kan også begrunde timingen af undersøgelsen set fra et Statsrevisorsynspunkt. Omvendt vil driftstab, i den konkrete sag forøgede sagsbehandlingstider og forringet produktivitet, være forventelige i en overgangsperiode i forbindelse med en så betydelig organisatorisk omlægning, som der her har været tale om. I dette perspektiv kan det diskuteres om undersøgelsen af sagsbehandlingstider og produktivitet ikke er gennemført vel tidligt?

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

Rigsrevisionen har operationaliseret Statsrevisorernes anmodning i tre klart formulerede undersøgelsesspørgsmål (beretningens s. 1). De tre spørgsmål er dækkende for de tematikker Statsrevisorerne ønsker belyst, idet spørgsmålet om, hvorvidt borgere og virksomheder får afgjort deres klager kompetent, dog er udeladt. Rigsrevisionen gør eksplicit rede for dette (beretningens s. 7). Det er en fornuftig disposition, da en afgørelse heraf ville kræve en juridisk vurdering.

De tre undersøgelsesspørgsmål strukturerer beretningens indhold og spørgsmålene besvares gennem hver sin delanalyse. Analyserne bygger på

en række datakilder, herunder sagsbehandlingsstatistik, finanslovsoplysninger, årsrapporter, interviews og analyse af en stikprøve af klagesager med sigte på at afdække forventede og faktiske sagsbehandlingstider. Der er gennemsigthed i beskrivelsen af metode og præsentation af datagrundlaget.

Skatteministeriet har rejst en række metodiske indvendinger, som Rigsrevisionen kommenterer (beretningens bilag 3). Det er godt, at indvendingerne og argumenterne fremlægges eksplicit i beretningen. Det er min vurdering, at Rigsrevisionen har gode argumenter for de foretagne valg. Dog kan man diskutere aspektet med nye medarbejders oplæring og produktivitet, men såvel Rigsrevisionens beregning som ministeriets er omtalt i beretningens figur 5 (s. 18).

Det er på denne baggrund min klare vurdering, at der er en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysens design og indhold.

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

Der er igennem hele beretningen en *tydelig sammenhæng mellem analyser og konklusioner og konklusionerne er velbegrundede.*

Den første delanalyse afdækker blandt andet, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er steget, at der er store variationer i gennemsnitlige sagsbehandlingstider på tværs af forskellige typer af sager, at produktiviteten er faldet samt at omkostningerne pr. sag er steget. Da sagsindgangen har været nogenlunde konstant, er sagsbeholdningen steget betydeligt.

Den anden delanalyse viser, at styrelsen har arbejdsgange, der understøtter, at visitationen af sager sker i overensstemmelse med lovgivningen, at mange sager ligger stille i lange perioder samt at styrelsens oplysninger til borgere og virksomheder om forventede sagsbehandlingstider ikke står mål med de faktiske. Styrelsen har oplyst, at den har opjusteret de oplyste forventede sagsbehandlingstider, et eksempel på at Rigsrevisionens aktivitet har effekt i processen.

Endelig viser den tredje delanalyse, at ministeriets "tekniske" budgettering ved styrelsens etablering var mangelfuld men også at ministeriet løbende har fulgt op på styrelsens udvikling, og herunder har forholdt sig kritisk til udviklingen i sagsbehandlingstider og produktivitet. Det er min vurdering at ris og ros på det foreliggende grundlag afvejes rimeligt.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Det er min vurdering, at *beretningens faglig kvalitet er klart tilfredsstillende.*

Det er godt, at Rigsrevisionen sætter fokus på udfordringer som følge af fusionsprocesser, herunder realismen i at høste forventede stordriftsfordele tidligt i fusionsprocesserne. Fusioner kræver oftest investeringer, før eventuelle gevinster kan høstes.

I denne case er den høje personaleomsætning en udfordring. Det er ikke væsentligt for undersøgelsen som sådan, men jeg bliver som læser alligevel nysgerrig på, om den høje personaleomsætning har sin årsag primært i fusionerne og de organisatoriske omlægninger eller i særlige karakteristika knyttet til løn og karriere på arbejdsmarkedet for jurister.

Måske overvejer I det allerede, men måske er det på et tidspunkt en ide at overveje en undersøgelse af konsekvenserne af den pågående samling af en række ankenævn i Viborg? Måske fører disse fusioner af klagesagsbehandling til professionalisering ud fra et snævert juridisk og administrativt perspektiv, men der er en risiko for at sagsbehandlingen dekobles fra den sektorspecifikke specialiserede kompetence og at den faglige kvalitet i afgørelserne derved risikere at svækkes?

I denne beretning er der i øvrigt også en meget fin formidling af analysens resultater via figurer.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	X
Ikke tilfredsstillende	

Bemærkninger i øvrigt på tværs af beretningerne:

Jeg har også i år læst flere samfundsmæssigt relevante og indsigtfulde beretninger. Det er min vurdering, at I har en god kvalitet på jeres undersøgelser.

Fleere af beretningerne har inkluderet analyser af, om den ministerielle styring er understøttende for indsatser, reformer, fusioner og effektivisering i den statslige såvel som den kommunale sektor. I flere beretninger har analyserne afdækket, at styringen ikke i tilstrækkeligt omfang har været understøttende. Disse konklusioner er det min vurdering, at der er belæg for.

Men i forlængelse heraf ser jeg to dilemmaer. Det ene, det klassiske revisionsdilemma, har vi diskuteret flere gange, nemlig det forhold, der vedrører,

hvor langt I skal gå i forhold til en normativ position. Kontrollanten, der placerer sig i en rådgivningsrolle, risikerer i næste runde at skulle kontrollere sin egen rådgivning.

Det andet dilemmaer knytter sig til gevinster versus omkostninger relateret til styring. Der er en risiko for, at I kan komme til at bidrage til, at der udvikles overdimensionerede og derved omkostningstunge styringssystemer for eksempel målstyringssystemer med mange målsætninger, der kræver hyppig og omfangsrig målopfyldelsesdokumentation. Dilemmaer kan ikke løses men må håndteres fra beretning til beretning.

Jeg har i år lagt mærke til, at det i flere beretninger ekspliciteres, når de undersøgte myndigheder undervejs i undersøgelsesperioden har meldt ud, at de som følge af jeres analyser vil ændre procedurer eller andet. Måske har jeg blot ikke hæftet mig ved dette tidligere? Måske er I blevet mere bevidste om, at nævne det, når det forekommer? Eller måske er der flere eksempler på dette end tidligere? Uanset hvad der måtte være det/de rette svar, er det min vurdering, at det er en god ide at synliggøre effekten af jeres praksis på denne måde.