

Skriftlig evaluering af beretninger fra 2017

DATO: 5. januar 2018

EVALUATOR: Karsten Revsbech

Rigsrevisionen har ved skrivelse af 28. november 2017 anmodet mig om som medlem af Rigsrevisionens eksterne evalueringspanel at evaluere fire beretninger afgivet i 2017.

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

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

- 13/2016. Beretning om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser.
- 16/2016. Beretning om kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering.
- 17/2016. Beretning om Region Hovedstadens akuttelefon 1813.
- 19/2016. Beretning om regionernes brug af konsulenter.

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 16/2016. Designnotater og revisionstræer er udarbejdet af Rigsrevisionen.

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

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?
2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?
3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?
4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrunderede?
5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Det fremgår af Rigsrevisionens skrivelse af 28. november 2017, at evalueringen skal tage udgangspunkt i selve beretningerne, og at beretningsoplæg og revisionstræer skal betragtes som baggrundsinformation.

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

Beretning 13/2016 om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser.

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Beretningen drejer sig om, hvorvidt Børne- og Socialministeriet (herefter Socialministeriet) har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser gennem de nationale statistikker.

En effekt i af en social indsats er den forandring i borgerens situation, som kan tilskrives indsatsen.¹

Formålet(hovedformålet) med den i beretningen (13/2016) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til – er at vurdere, om Socialministeriet har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Med henblik på det ovennævnte (hoved)formål har Rigsrevisionen formuleret tre spørgsmål til besvarelse i beretningen:

-Har Socialministeriet sikret en ramme, så kommunerne kan foretage en systematisk registrering og indberetning af data til nationale statistikker?

-Har Socialministeriet understøttet, at data til nationale statistikker er retvisende?

-Har Socialministeriet sikret, at data fra nationale statistikker anvendes til at udvikle viden, der kan dokumentere effekt af sociale indsatser?

Det anførte hovedformål er velbegrunderet og relevant, idet viden om effekt af sociale indsatser medvirke til, at det offentlige prioriterer udgifterne på det sociale område – der har en betydelig størrelse – efter den største effekt, og dermed anvender ressourcerne mest effektivt. Endvidere er en sådan viden afgørende for, at borgerne kan tilbydes de indsatser, der bedst kan påvirke deres livssituation i en positiv retning.²

¹ Beretningens s. 1.

² Se hertil beretningens s. 1.

Det er en nærliggende opgave for Rigsrevisionen at undersøge spørgsmål som de ovenstående, der har betydning for den bedst mulige anvendelse af offentlige ressourcer.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Beretningen indeholder en redegørelse for den anvendte metode i selve beretningen³ og i et tilhørende bilag (dvs. bilag 1, hvor undersøgelsens metode er uddybet over ca. 3 sider). I den forbindelse er det også værdifuldt, at der gives en klar redegørelse for afgrænsningen af den undersøgelse, som er foretaget.⁴

Det fremgår, at revisionen er gennemført med udgangspunkt i redegørelser og materiale fra Socialministeriets departement, Socialstyrelsen, Danmarks Statistik og Ankestyrelsen. Rigsrevisionen har desuden gennemført interviews med departementet, Socialstyrelsen, Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, SFI og KORA. Derudover er undersøgelsen baseret på en stikprøve af nationale statistikker. Der har i den forbindelse været udvalgt fire nationale statistikker med det formål at dække socialområdet bredt.⁵

Det er naturligvis principielt en svaghed ved metoden, at den består af stikprøver, og at den er afgrænset til kun at angå nogle af de foreliggende statistikker. På den anden side er denne tilgang den eneste realistiske, hvis materialet ikke skal være så omfattende, at det bliver uoverkommeligt. Der er efter min vurdering heller ikke tvivl om, at den anvendte metode, herunder udvælgelsen af anvendte statistikker og stikprøverne, er gennemtænkt og giver et realistisk billede.

Styrken ved den valgte metode består i, at Rigsrevisionen og læserne af beretningen ved hjælp af den anvendte stikprøve og udvælgelse af statistikker med en begrænset indsats fra Rigsrevisionens side kan få et klart billede af det undersøgte emne. Det er også en styrke ved metoden, at denne omfatter en række interviews af relevante myndigheder mv., således at Rigsrevisionen også kan basere sine konklusioner på viden om konkret, faktisk adfærd på området.

Endelig er det en styrke, at der er inddraget eksterne konsulenter i forbindelse med undersøgelsen,⁶ idet disse har kunnet styrke Rigsrevisionens viden om effektanalyser.

³ Beretningens s. 9-10.

⁴ Beretningens s. 10 -11.

⁵ Beretningens s. 9.

⁶ Se beretningens s. 43 (bilag 1).

I de fem spørgsmål, der i Rigsrevisionens skrivelse af 28. november 2017 er formuleret som udgangspunkt for evalueringen af de enkelte beretninger, nævnes metode, mens revisionskriterier ikke er omtalt. I forbindelse med den her behandlede beretning 13/2016 er der imidlertid anledning til at omtale revisionskriterierne.

Der er i beretningen, s. 8 – 9, en omtale af de anvendte revisionskriterier. Disse er i denne beretning specificeret for de enkelte kapitler. Dette har en udmærket virkning. Dog er det en svaghed, at revisionskriterierne indgår i en bredere beskrivende sammenhæng, således at det er vanskeligt for læseren af beretningen umiddelbart at opfatte, hvad revisionskriterierne går ud på.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Jeg går ud fra, at delformålene kommer til udtryk i de tre spørgsmål, som er opstillet i beretningen s. 2. Delformålene passer sammen med undersøgelsens (hoved)formål, der som nævnt er at vurdere, om Socialministeriet har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at dokumentere effekt af sociale indsatser.

Analysen følger (hoved)formålet og delformålene, og der er en tydelig sammenhæng. Således indeholder beretningens kapitel 2 bl.a. analyser vedrørende Socialministeriets ramme for dataindsamling, kapitel 3 indeholder analyser angående Socialministeriets understøttelse af retvisende data, og kap. 4 omhandler anvendelse af data til at dokumentere effekt. De nævnte kapitler og de analyser, de indeholder, svarer hver for sig til et af de tre delformål (spørgsmål), som er opstillet i beretningen s. 2.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analyserne) er rettet mod en besvarelse af de tre spørgsmål (delformål), som er opstillet i beretningen s. 2. Konklusionerne indeholder tydelige svar herpå.

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

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Undersøgelsen tager dybest set sigte på at belyse, om Socialministeriet har sikret sig, at der findes et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om de offentlige midler bliver anvendt effektivt på det udgiftstunge sociale område. Herved er der tale om en undersøgelse, som ligger i et kerneområde for Rigsrevisionens aktiviteter.

Samtidig har undersøgelsen en sammenhæng med tre tidligere undersøgelser af ansvarlige ministeriers arbejde med at dokumentere effekt af ansvarlige ministeriers effekt af sociale indsatser.⁷ Herved udfylder den et væsentligt behov, som består i, at Rigsrevisionen med jævne mellemrum følger op på tidligere beretninger.

Efter min vurdering kan der kun på mindre betydende punkter rettes en kritik mod undersøgelsen (se pkt. 2 ovenfor om en lidt utydelig oplysning om revisionskriterier).

Alt i alt er der tale om en velgennemført undersøgelse af et relevant emne.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

⁷ Se beretningens s. 7.

Beretning: Beretning 16/2016 om kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering.

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Beretningen omhandler kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S i 2014 og børsnoteringen af selskabet i 2016. Undersøgelsen er iværksat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

Formålet med undersøgelsen har været at give en faktuel beskrivelse af kapitaludvidelsen og børsnoteringen. Rigsrevisionen har derfor som udgangspunkt beskrevet, men ikke vurderet, sagens faktuelle forløb. Rigsrevisionen har dog vurderet Finansministeriets ejerskabsrolle og ministeriets efterlevelse af god forvaltningsskik.⁸

Da Statsrevisorerne har anmodet om beretningen, er den og dens hovedformål allerede af denne grund velbegrunderet.⁹ Herudover er hovedformålet velbegrunderet, fordi der er tale om en meget væsentlig økonomisk transaktion,¹⁰ som har påkaldt sig betydelig offentlig interesse.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Der er tale om en undersøgelse og en beretning, som i flere henseender afviger fra en normal undersøgelse og beretning fra Rigsrevisionen.

Beretningen har således helt overvejende et beskrivende indhold, hvor en normal beretning i høj grad indeholder vurderinger.

Det har også givet en særlig situation, at Statsrevisorerne har anmodet om en undersøgelse, der kan offentliggøres, samtidig med at undersøgelsen i flere henseender vedrører oplysninger, som er fortrolige (tavshedsbelagte).¹¹

Hvad angår metode, er undersøgelsen primært baseret på gennemgang af dokumenter og møder med Finansministeriet.¹² Rigsrevisors revisionsadgang har ændret sig med børsnoteringen. Inden børsnoteringen kunne rigsrevisor kræve regnskaber til gennemgang direkte fra DONG Energy. Efter børsnoteringen har Rigsrevisionen kun adgang til

⁸ Beretningens s. 1.

⁹ Beretningens s. 1.

¹⁰ Se Statsrevisorerens bemærkning og beretningens s. 8, 2. afsnit.

¹¹ Se beretningens s. 1.

¹² Beretningens s. 8.

offentliggjort materiale og materiale, som Finansministeriet havde i forvejen. Dette gælder også materiale, der vedrører perioden før børsnoteringen. På konkret forespørgsel har DONG Energy dog så vidt muligt stillet materiale til rådighed for undersøgelsen.¹³

Ved undersøgelsen er der i et vist omfang gjort brug af eksterne eksperter.¹⁴

I forbindelse med metoden skal også nævnes revisionskriterierne. Det fremgår, at Rigsrevisionen har undersøgt, om Finansministeriet har været en aktiv ejer i overensstemmelse med statens ejerskabspolitik. Endvidere fremgår det, at Rigsrevisionen har undersøgt, om Finansministeriet har dokumenteret forløbet, bl.a. ved at sikre, at vigtige input til ministeriets overvejelser og indstillinger er dokumenteret på sagen. Det sidstnævnte sker under henvisning til god forvaltningsskik.¹⁵

Ved en vurdering af den anvendte metode er det vanskeligt at pege på forhold, som har kunnet gøres anderledes. Det er i den forbindelse af betydning, at visse forhold vedrørende DONG Energy ligger uden for det emneområde, som Rigsrevisionen kan beskæftige sig med.¹⁶ Det er nærliggende at lægge hovedvægten på foreliggende dokumenter og samtaler med Finansministeriet.

Det er en styrke ved den anvendte metode, at Rigsrevisionen har gjort brug af eksterne eksperter.¹⁷ Herved styrker Rigsrevisionen sit specifikke faglige grundlag for at stille relevante spørgsmål og vurdere de svar og det materiale i øvrigt, som man modtager.

Med hensyn til revisionskriterierne¹⁸ nævnes det, at det følger af god forvaltningsskik, at myndigheder bør dokumentere beslutningsgrundlaget. Da god forvaltningsskik på nogle punkter er en temmelig løs størrelse og i nogle tilfælde måske formuleres eller anvendes på et mere eller mindre vilkårligt grundlag i den givne situation, burde Rigsrevisionen have angivet, eventuelt i en note, hvor det fremgår, at normerne om god forvaltningsskik har det anførte indhold. Der kunne her eventuelt henvises til et eller flere steder i retslitteraturen,¹⁹ der viderehenviser til praksis, herunder navnlig Folketingets Ombudsmands praksis.²⁰

¹³ Beretningens s. 8-9

¹⁴ Beretningens s. 9.

¹⁵ Beretningens s. 8.

¹⁶ Beretningens s. 9.

¹⁷ Beretningens s. 9, pkt. 13.

¹⁸ Beretningens s. 8.

¹⁹ Se hertil M. Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, 247ø.v. og 264f. Se også s. 262ff. om en ulovbestemt retsgrundsætning.

²⁰ God forvaltningsskik er primært udviklet af Folketingets Ombudsmand.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

I beretningen er der angivet et udtrykkeligt (hoved)formål, mens der ikke udtrykkeligt er angivet delformål. (Hoved)formålet med undersøgelsen er at give en faktisk beskrivelse af kapitaludvidelsen og børsnoteringen.

Analysen følger (hoved)formålet og der er en tydelig sammenhæng. Således indeholder beretningens kapitel 2 faktuelle analyser vedrørende DONG Energy's økonomiske situation i 2012, i kapitel 3 redegøres der for analyser af de faktiske forhold vedrørende forberedelse og gennemførelse af kapitaludvidelsen, mens der i kapitel 4 sker en beskrivelse af børsnoteringen og udviklingen i DONG Energy's økonomi.

(Hoved)formålet med undersøgelsen er som nævnt at give en faktisk beskrivelse af kapitaludvidelsen og børsnoteringen. Det nævnes, at Rigsrevisionen derfor som udgangspunkt har beskrevet, men ikke vurderet sagens faktuelle forløb. Det tilføjes dog, at Rigsrevisionen har vurderet Finansministeriets ejerskabsrolle og ministeriets efterlevelse af god forvaltningsskik.²¹

Analysen lever op til den sidstnævnte tilføjelse, idet revisionskriterierne omhandler ejerskabsrollen (ejerskabspolitik) og god forvaltningsskik (dokumentation af beslutningsgrundlaget).²² Hertil kommer, at de to forhold fra revisionskriterierne afspejles visse steder i beretningen.²³ Set i lyset af, at disse to nævnte forhold er de eneste revisionskriterier, som er udtrykkeligt omtalt i beretningens generelle afsnit om revisionskriterier,²⁴ spiller de dog kun en meget begrænset rolle i analysen.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analysen) er – i overensstemmelse med un-

²¹ Beretningens s. 1.

²² Beretningens s. 8.

²³ Se bl.a. beretningens s.3m, s.22 (pkt. 47), s. 24n, s. 44øv. og s. 55 (pkt. 128).

²⁴ Beretningens s. 8.

dersøgelsens (hoved)formål - rettet mod en faktisk beskrivelse af kapitaludvidelsen og børsnoteringen og konklusionerne indeholder tydelige svar herpå. Det gælder også vurderingerne vedrørende spørgsmålene om Finansministeriets ejerskabsrolle og god forvaltningsskik.²⁵

Konklusionerne er velbegrundede ud fra det foreliggende og refererede materiale og relativt omfattende analyser.

5.Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en usædvanlig undersøgelse af et vigtigt emne under vanskelige vilkår.

Det usædvanlige består bl.a. i, at der tale om en undersøgelse, som i alt væsentligt alene går ud på give en faktisk beskrivelse af et forløb og ikke på at vurdere det pågældende forløb. Dette er usædvanligt for en reviderende enhed, der vel nærmest pr. definition også er en vurderende enhed.

Opgaven er udført under vanskelige vilkår, idet der på flere punkter har manglet skriftligt materiale, ligesom udformningen af selve beretningen (der efter ønske fra Statsrevisorerne har skullet være egnet til offentliggørelse) har måttet ske under hensyn til, at en del af oplysningerne i sagen var fortrolige.²⁶

Den overvejende beskrivende opgave er på dens egne præmisser løst udmærket og giver et godt billede af det behandlede forløb.

Det er mit almindelige indtryk, at der med beretningen er skabt en vis ro omkring problemstillingen vedrørende kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering, idet beretningen har givet svar på flere spørgsmål, som har været rejst i den offentlige debat.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

*Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.

²⁵ Beretningens s. 2.

²⁶ Beretningens s. 1, pkt. 2.

Beretning: Beretning 17/2016 om Region Hovedstadens akuttefon 1813.

1. Er beretningens hovedformål velbegrunder?

Formålet (hovedformålet) med den i beretningen (17/2016) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til²⁷ – er at vurdere, om Akuttefonen opfylder mål for ventetid og kvalitet.²⁸

Med udtrykket Akuttefonen sigtes i beretningen til Region Hovedstadens præhospitale virksomheds akuttefon 1813. Denne akuttefon rådgiver om akut opstået sygdom og skade, varetager hjemmebesøg ved udkørende læger og visiterer borgere til regionens akutmodtagelser og – klinikker.²⁹

Med henblik på det ovennævnte (hoved)formål har Rigsrevisionen formuleret to undersøgelsesspørgsmål til besvarelse³⁰ i beretningen:

Det første undersøgelsesspørgsmål drejer sig om, hvorvidt Region Hovedstaden har opstillet mål for ventetider i Akuttefonen, og om Akuttefonen følger op på målene, herunder indfrier målene.

Det andet undersøgelsesspørgsmål handler om, hvorvidt Akuttefonen sikrer kvalitet i visitationen af borgere, der ringer til Akuttefonen.

Det anførte (hoved)formål er velbegrunder og relevant, idet der har været betydelig kritik af kvaliteten af den rådgivning og visitation, som Akuttefonen udfører, og af at borgere har oplevet, at det tager for lang tid at komme i kontakt med Akuttefonen.³¹

Det kan have alvorlige konsekvenser for liv og helbred, hvis Akuttefonen ikke fungerer optimalt. Derfor er det en oplagt opgave for Rigsrevisionen at undersøge Akuttefonen, når der er en kritisk debat om den.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Det skal først fremhæves som positivt, at der gives en redegørelse for den anvendte metode i beretningen³² og i et tilhørende bilag (dvs. bilag 1,

²⁷ Se beretningens første side efter indholdsfortegnelsen.

²⁸ Beretningens s.1.

²⁹ Beretningens s.1.

³⁰ Beretningens s. 9.

³¹ Beretningens s. 2

³² Beretningens s. 9.

hvor undersøgelsens metode er uddybet). I den forbindelse er det også værdifuldt, at der gives en klar redegørelse for afgrænsningen af den undersøgelse, som er foretaget.³³

Det fremgår, at undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Region Hovedstaden, Akuttefonen og Styrelsen for Patientsikkerhed. Materialet omfatter bl.a. bekendtgørelser, vejledninger, audits, handleplaner på baggrund af audits, instrukser for visitation, klager over og utilsigtede hændelser hos Akuttefonen samt Styrelsen for Patientsikkerheds tilsynsmateriale. Rigsrevisionen har desuden holdt møder med Akuttefonen samt Styrelsen for Patientsikkerhed. Herudover er der i begrænset omfang indhentet materiale fra Danske Regioner, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland for at kunne sammenligne med Region Hovedstaden.³⁴

Styrken ved den valgte metode er efter min opfattelse, at Rigsrevisionen har kunnet danne sig et bredt overblik over de krav (regler mv.), der gælder for Akuttefonen, samt over generelle overvejelser og iagttagelser vedrørende denne. Hertil kommer et relevant sammenligningsgrundlag ved inddragelse af materiale fra øvrige regioner og Danske Regioner.

Umiddelbart kan man få det indtryk, at det er en svaghed ved den valgte metode, at den kun sikrer et grundlag for en mere overordnet vurdering af Akuttefonen og dens forhold, baseret på regler og materiale og udtalelser fra myndigheder mv. Dette indtryk er vel også i nogen grad reelt, men det modvirkes af, at der i materialet også indgår klagesager, som kan give Rigsrevisionen et indblik i de konkrete problemer, som borgere har oplevet med Akuttefonen.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Spørgsmålet (i overskriften umiddelbart ovenfor) giver rent teknisk anledning til en vis tvivl. I beretningen er der angivet et udtrykkeligt (hoved)formål, mens der ikke udtrykkeligt er angivet delformål. Jeg går ud fra, at delformålene kommer til udtryk i de undersøgelsesspørgsmål, som er angivet i beretningens s. 9 under overskriften ”Revisionskriterier”. Hovedelementet i det første undersøgelsesspørgsmål drejer sig (som ovenfor anført) om, hvorvidt Region Hovedstaden har opstillet mål for ventetider i Akuttefonen, og om Akuttefonen følger op på målene, herunder indfrier målene. Det andet undersøgelsesspørgsmål handler om, hvorvidt Akuttefonen sikrer kvalitet i visitationen af borgere, der

³³ Beretningens s. 9.

³⁴ Beretningens s. 9.

ringer til Akuttelefonen. Delformålene (undersøgelsesspørgsmålene) er i sig selv tydelige, men fremstår som lettere utilgængelige, fordi der i nær tilknytning til dem gives en yderligere redegørelse, som er forbundet med revisionskriterierne.³⁵

Delformålene passer sammen med undersøgelsens (hoved)formål, der som nævnt er at vurdere, om Akuttelefonen opfylder mål for ventetid og kvalitet.³⁶ Det ene delformål angår netop ventetid og det andet angår netop kvalitet.

Analysen følger (hoved)formålet og delformålene, og der er en tydelig sammenhæng. Således indeholder beretningens afsnit 2.1 analyser vedrørende ventetid, herunder forholdet til (opfyldelse af) servicemål for besvarelse af telefoniske henvendelser. Tilsvarende indeholder beretningens afsnit 2.2 forholdsvis omfattende analyser vedrørende kvalitet, herunder kvalitet i visitationen af borgere, der ringer til Akuttelefonen.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analysen) er – i overensstemmelse med dens formål - rettet mod en vurdering af, om Akuttelefonen opfylder mål for ventetid og kvalitet. Konklusionerne indeholder tydelige, relativt omfattende samt nuancerede svar herpå.³⁷

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

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen giver et klart overblik over den tidligere og aktuelle situation vedrørende Akuttelefonen.

Det er positivt, at beretningen indeholder en klar og relevant anbefaling om læring på tværs af regioner med henblik på at sikre en høj kvalitet under hensyntagen til en effektiv ressourcestyring. Anbefalingen har en

³⁵ Beretningens s. 9.

³⁶ Beretningens s.1.

³⁷ Bl.a. beretningens s. 2f, 18 og 27

sådan udformning, at den respekterer, at regionerne er selvstændige og uafhængige myndigheder.

Det er en mindre svaghed, at revisionskriterierne og undersøgelsesformål er skrevet sammen på en sådan måde, at det er vanskeligt for læseren af beretningen umiddelbart at opfatte, hvad de hver for sig går ud på.

Alt i alt er der tale om en velgennemført undersøgelse vedrørende et mindre emne, som har stor betydning for mange borger og deres tryghed.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Beretning: Beretning 19/2016 om regionernes brug af konsulenter.

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Beretningen omhandler regionernes brug af konsulenter. I beretningen defineres konsulenttydelser som tjenesteydelser, der leveres af en ekstern aktør, som for en afgrænset periode engageres til at udføre en nærmere defineret opgave mod et honorar.³⁸

Det fremgår, at regionerne især bruger konsulenter på it-området, til management og til regnskabs- og revisionsopgaver.³⁹

Formålet (hovedformålet) med den i beretningen (19/2016) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til⁴⁰ – er at vurdere, om regionerne sikrer en sparsommelig brug af konsulenter.

³⁸ Se beretningens s.1 (margin) og s. 33.

³⁹ Beretningens s.1 (margin).

⁴⁰ Beretningens s. 1.

Med henblik på det ovennævnte (hoved)formål har Rigsrevisionen formuleret to spørgsmål til besvarelse:

-Sikrer regionerne, at deres brug af konsulenter sker bedst og billigst?

-Understøtter regionerne en strategisk brug af konsulenter?

Det anførte hovedformål er velbegrunderet og relevant, idet det kan være meget omkostningskrævende at anvende konsulenter, hvis dette ikke gøres velovervejet. Unødvendige udgifter til konsulenter kan betyde, at der uden grund går midler fra den pågældende regions kerneopgaver, herunder sundhedsbehandling. Der kan være betydelige styringsmæssige vanskeligheder forbundet med at sikre sparsommelighed i forbindelse med anvendelse af konsulenter, idet der er tale om tjenesteydelser, som normalt ikke er standardiserede.⁴¹ På den baggrund er det en nærliggende opgave for Rigsrevisionen at undersøge regionernes brug af konsulenter.

2.Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Beretningen indeholder en forholdsvis omfattende redegørelse for den anvendte metode i selve beretningen⁴² og i et tilhørende bilag (dvs. bilag 1, hvor undersøgelsens metode er uddybet over 9 sider). I den forbindelse er det også værdifuldt, at der gives en klar redegørelse for afgrænsningen af den undersøgelse, som er foretaget.⁴³

Det fremgår, at undersøgelsen er baseret på interviews, gennemgang af regionernes retningslinjer og politikker for regionernes indkøb samt en gennemgang af 104 konsulentkøb i 3 udvalgte regioner. De 104 konsulentkøb har en samlet købesum på 178 mio. kr. De 104 konsulentkøb udgør en stikprøve i tre regioner med ca. 35 køb i hver region. Dette har givet mulighed for en mere dybtgående undersøgelse af processen i en række konkrete konsulentkøb. Der er endvidere foretaget interviews af fem centrale indkøbsafdelinger i de fem regioner.⁴⁴

Det er naturligvis principielt en svaghed ved metoden, at den består af stikprøver, og at den er afgrænset til kun at angå visse dele af regionernes opgaveområder, og at ikke alle fem regioner ikke er medtaget i alle dele af undersøgelsen. På den anden side er denne tilgang den eneste realisti-

⁴¹ Beretningens s. 1.

⁴² Beretningens s. 9-10.

⁴³ Beretningens s. 11.

⁴⁴ Beretningens s. 9.

ske med de mange tilfælde af anvendelse af konsulenter, som forekommer i regionerne. Hertil kommer, at også resultaterne af en til dels afgrænset og stikprøvebaseret undersøgelse er anvendelig ved en vurdering af regionernes adfærd på området og som grundlag for fremadrettede tilkendegivelser fra Rigsrevisionen.

Styrken ved den valgte metode er allerede antydnet ovenfor. Den består i, at Rigsrevisionen og læserne af beretningen ved hjælp af den anvendte stikprøve med en begrænset indsats kan få et klart billede af det undersøgte emne. Rigsrevisionen må naturligt nok primært benytte en mere overordnet tilgang ved analysen, hvorfor det er nærliggende, at man bl.a. har foretaget gennemgange af regionernes retningslinjer og politikker for indkøb. Det er imidlertid en styrke ved metoden, at denne også omfatter en række konkrete konsulentkøb og interviews af indkøbsafdelinger i regionerne, således at Rigsrevisionen også kan basere sine konklusioner på den konkrete adfærd i regionerne.

I de fem spørgsmål, der i Rigsrevisionens skrivelse af 28. november 2017 er formuleret som udgangspunkt for evalueringen af de enkelte beretninger, nævnes metode, mens revisionskriterier ikke er omtalt. I forbindelse med den her behandlede beretning 19/2016 er der imidlertid særlig anledning til at omtale revisionskriterierne.

Der er i beretningen, s. 5 – 9, en omfattende omtale af de anvendte revisionskriterier. Disse er baseret på gældende regler, herunder EU-regler, dansk lovgivning og forvaltningsretlige principper. I forbindelse med sidstnævnte er omtalt princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Det forekommer overbevisende at opstille revisionskriterier ud fra de relativt omfattende gældende regler på området.

Afsnittet om revisionskriterier indeholder også en ganske interessant opstilling af en model, der opstiller fire faser – en foranalysefase, en gennemførelsesfase, en opfølgingsfase og en evalueringsfase – som regionerne bør gennemgå, når de køber konsulentydelse. For alle faser i indkøbet bør regionerne kunne dokumentere væsentlige beslutninger, overvejelser og dispositioner vedrørende købet. Faserne skal sikre, at indkøbene hviler på overvejelser om behov og omkostninger, at lovgivning og procedurer overholdes, og at regionerne løbende følger op på, om de har modtaget den aftalte ydelse til den aftalte pris. Desuden skal modellen sikre, at regionerne evaluerer indkøbene. Modellen er opstillet bl.a. med afsæt i de regler og procedurer, der gælder for offentlige indkøb.⁴⁵

⁴⁵ Beretningens s. 7.

Den pågældende model indeholder de kriterier, som Rigsrevisionen anvender ved sin undersøgelse (i beretningens kap. 2) af, om regionernes konkrete køb af konsulentydelse er sket bedst og billigst.

Den nævnte model (der navnlig er omtalt i beretningens s. 7 og 8) er relativt enkel og samtidig velovervejet. Den forekommer derfor at være et nyttigt instrument for regionerne til sikring af, at konsulentydelse anvendes med omtanke. Under alle omstændigheder er det interessant, at Rigsrevisionen i en beretning opstiller model, der kan være vejledende for myndighederne fremover.⁴⁶

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Jeg går ud fra, at delformålene kommer til udtryk i de to spørgsmål, som er opstillet i beretningen s. 1, dvs. at det skal undersøges om regionerne sikrer, at deres brug af konsulenter sker bedst og billigst, og om regionerne understøtter en strategisk brug af konsulenter.

Delformålene passer sammen med undersøgelsens (hoved)formål, der som nævnt er at vurdere, om regionerne sikrer en sparsommelig brug af konsulenter. Sammenhængen med hovedformålet er tydeligst vedrørende det delformål, som angår bedst og billigst. Der er imidlertid (ikke formuleringsmæssigt, men reelt) også en sammenhæng med delformålet om strategisk brug af konsulenter. Således fremgår et, at Rigsrevisionen har undersøgt, om regionerne har udarbejdet strategier, der understøtter, at enhederne i regionerne overvejer behovet for eksterne kompetencer, at konsulenter kun bruges i en afgrænset periode til opgaver, som regionerne ikke selv kan udføre, og at konsulenternes viden forankres i organisationen.⁴⁷

Analysen følger (hoved)formålet og delformålene, og der er en tydelig sammenhæng. Således indeholder beretningens kapitel 2 bl.a. analyser med udgangspunkt i den ovenfor omtalte model, hvor økonomisk prægede overvejelser (og regeloverholdelse), indgår med vægt. Tilsvarende indeholder beretningens kapitel 3 analyser vedrørende strategier, bl.a. med henblik på de enkelte enheder.⁴⁸ I den forbindelse undersøges også, om regionerne har et styringsrelevant datagrundlag, der giver overblik over brugen af konsulenter,⁴⁹ og om der er tilsyn.⁵⁰

⁴⁶ Beretningens s. 7, 1. afsnit: "regionerne bør gennemgå".

⁴⁷ Beretningens s. 27, 1. afsnit.

⁴⁸ Beretningens s. 27f.

⁴⁹ Beretningens s. 29f

⁵⁰ Beretningens s. 30.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen. Undersøgelsen (analysen) er – i overensstemmelse med dens (hoved)formål - rettet mod en vurdering af, om regionerne sikrer en sparsommelig brug af konsulenter. Konklusionerne indeholder tydelige og relativt omfattende svar herpå, herunder også svar vedrørende problemstillingen om formulering af strategier eller retningslinjer for brug af konsulenter.⁵¹

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

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et relevant emne, hvor det er nødvendigt til stadighed at skærpe myndighedernes opmærksomhed med henblik på, at de begrænsede offentlige økonomiske midler anvendes rigtigt.

Det er meget positivt, at der i beretningen og navnlig i et relativt omfattende bilag 1 gives en grundig redegørelse for den anvendte metode, således at læseren af beretningen kan danne sig et forholdsvis klart billede af, hvordan beretningens resultater er blevet til.

Afsnittet om revisionskriterier indeholder også en opstilling af en model, der opstiller fire faser – en foranalysefase, en gennemførelsesfase, en opfølgingsfase og en evalueringsfase - som regionerne bør gennemgå, når de køber konsulentydelse. Modellen er opstillet bl.a. med afsæt i de regler og procedurer, der gælder for offentlige indkøb.⁵² Den nævnte model forekommer at være et nyttigt instrument for regionerne til sikring af, at konsulentydelse anvendes med omtanke. Under alle omstændigheder er det interessant, at Rigsrevisionen i en beretning opstiller model, der kan være vejledende for myndighederne fremover.⁵³

⁵¹ Bl.a. beretningens s. 2 og 28n.

⁵² Beretningens s. 7.

⁵³ Beretningens s. 7, 1. afsnit: "regionerne bør gennemgå".

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring*

Bemærkninger på tværs af beretningerne:

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

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 et enkelt tilfælde (vedrørende beretning 13/2016) har jeg dog nævnt, at det er en svaghed, at revisionskriterierne indgår i en bredere beskrivende sammenhæng, således at det er vanskeligt for læseren af beretningen umiddelbart at opfatte, hvad revisionskriterierne går ud på. Tilsvarende er det vedrørende beretning 17/2016 en mindre svaghed, at revisionskriterierne og undersøgelsesformål er skrevet sammen på en sådan måde, at det er vanskeligt for læseren af beretningen umiddelbart at opfatte, hvad de hver for sig går ud på.

Det skal også fremhæves som positivt, at alle beretninger indeholder forholdsvis omfattende redegørelser for den metode, der er anvendt i forbindelse med undersøgelsen, ofte således at metodeoplysningerne er uddybet i et bilag. Særlig markant i så henseende er beretning 19/2016, der indeholder et bilag om metode på hele ni sider.

I en af beretningerne (13/2016) er der (s. 7) en oversigt over tidligere beretninger fra Rigsrevisionen, som omhandler samme eller omtrent samme emne. Dette har en god virkning, fordi læseren, herunder også de relevante myndigheder, kan se sammenhængen.

I den forbindelse nævner jeg også i evalueringen, at det er en vigtig opgave for Rigsrevisionen at følge op på tidligere beretninger. Det er væsentligt, at det er synligt (bl.a. ved oplysning om tidligere beretninger om same emne), at Rigsrevisionen har en sådan opfølgende praksis, idet dette øger respekten for og gennemslagskraften af Rigsrevisionens beretninger.

Jeg har bemærket, at Rigsrevisionen i forbindelse med to af de fire beretninger (13/2016 og 16/2016) er inddraget eksterne eksperter. Det er vanskeligt for mig at vurdere, men jeg antager, at der hos Rigsrevisionen er en stigende tendens til at inddrage ekspertise udefra i forbindelse med undersøgelserne. Hvis denne antagelse er korrekt, vil jeg fremhæve den pågældende tendens som positiv, idet Rigsrevisionen naturligt nok ikke kan have et indgående kendskab til alle de fagområder, som kan være relevante i forbindelse med de mange undersøgelser og beretninger. Her kan det være værdifuldt for Rigsrevisionen at modtage rådgivning og faglig ”sparring” udefra.

I beretning 16/2016 nævnes det i forbindelse med revisionskriterierne⁵⁴, at det følger af god forvaltningsskik, at myndigheder bør dokumentere beslutningsgrundlaget. Da god forvaltningsskik på nogle punkter er en temmelig løs størrelse og i visse tilfælde måske formuleres eller anvendes på et mere eller mindre vilkårligt grundlag i den givne situation, burde Rigsrevisionen have angivet, eventuelt i en note, hvor det fremgår, at normerne om god forvaltningsskik har det anførte indhold. Der kunne her eventuelt henvises til et eller flere steder i retslitteraturen, der viderehenviser til praksis, herunder navnlig Folketingets Ombudsmands praksis.⁵⁵ Måske havde det været at foretrække - og mere sikkert for Rigsrevisionen – at Rigsrevisionen blot henviste til sin beføjelse til at udføre forvaltningsrevision (der bl.a. omfatter en bedømmelse af, om dispositioner er udført på en hensigtsmæssig måde)⁵⁶ og i den forbindelse markere, at det ud fra hensigtsmæssighedsbetragtninger må kræves, at der er fuld dokumentation for beslutningsgrundlaget, når en forvaltningsmyndighed er involveret i en meget væsentlig økonomisk transaktion.

Vedrørende beretning 16/2016 er der i øvrigt tale om en usædvanlig undersøgelse. Det usædvanlige består bl.a. i, at der tale om en undersøgelse, som i alt væsentligt alene går ud på give en faktuel beskrivelse (på et helt overvejende skriftligt grundlag) af et forløb og ikke på at vurdere det pågældende forløb. Dette er usædvanligt for en reviderende

⁵⁴ Beretningens s. 8.

⁵⁵ God forvaltningsskik er primært udviklet af Folketingets Ombudsmand.

⁵⁶ Jf. Karnovs Lovsamling, note 17 til rigsrevisorlovens § 3.

enhed, der vel nærmest pr. definition også er en vurderende enhed. Opgaven kan minde om, hvad man normalt vil anvende en advokatundersøgelse el. lign. til.

Selv om den overvejende beskrivende opgave er løst udmærket af Rigsrevisionen, bør det nok overvejes, om det fremover skal være en opgavetype, som Rigsrevisionen skal beskæftige sig med. Umiddelbart forekommer det mest nærliggende at lade Rigsrevisionen arbejde med revision med et vurderende indhold – og overlade de rene beskrivelser på et skriftligt grundlag til andre undersøgelsesorganer og -typer.

Afslutningsvis vil jeg – i lighed med sidste år – fremhæve, at Rigsrevisionens beretninger har fundet en god, sikker og relevant form, dog således at der er plads til enkelte forbedringer.

Karsten Revsbech