

## Skriftlig evaluering af beretninger fra 2017

DATO: 050118

EVALUATOR:Lotte Jensen

### **Beretning: 1/2017 DSBs indsats for at bygge IC 4 togene færdige.**

#### **1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?**

Ja. Beretningen er en lovet opfølgning på Rigsrevisionens tidligere undersøgelser vedr anskaffelser af IC2 og IC 4 tog (s 2). Beretningen er en evaluering af DSBs implementering af en konsulentrapport fra PROSE, som DSB har anvendt som grundlag for orientering af forligskredsen (s 9). Undersøgelsen er dermed en relativt afgrænset evaluering af en toårig periode, hvis betingelser har udviklet sig siden 1999.

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

Styrken ved metoden er, at den, som ovenfor bemærket, forholder sig til en afgrænset problematik over en toårig periode. Det giver en mulighed for at konstatere, om (1) DSB har lagt en plan i overensstemmelse med anbefalingerne og (2) DSB har implementeret planen (s.8)

Der foreligger (s 9) en række afgrænsninger, således at det netop kun er implementeringen af PROSE rapportens anbefalinger ift IC4 togene og hverken kvaliteten og realismen af rapporten eller DSBs performance ift IC2 togene, som besluttes udfaset i 2016 eller forudsætningerne om den fremadrettede anvendelse af IC4. Det giver god mulighed for at konkludere på de to spørgsmål.

Samtidig fremgår det af rapporten, at denne toårige periode, og de bestræbelser, DSB har gjort ift PROSE rapporten følger sig ind i et længere historisk forløb, hvor DSB i 2009 overtager rollen med at færdigbygge togene efter Ansaldo (2009) og dermed en teknisk opgave, som det har været vanskeligt helt at kortlagt forudsætningerne for. Det konstateres allerede i den tidligere Rigsrevisionsrapporter at DSBs vurdering af Ansaldo havde været for optimistisk og at DSB efterfølgende ikke havde gjort sig opgaven som togproducent klar og udarbejdet en plan eller et budget for den (s.8) Hvilke konsekvenser disse mangler har for mulighederne for at realisere PROSE rappor-

tens anbefalinger, fremgår ikke og kunne måske med fordel ridses op.

Mere fremtrædende i analysen er den tilbagevendende pointering af *dilemmaet mellem drift og udvikling*, hvor DSB på den ene side skal levere på trafikkontrakten (s 4) og dermed køre togene samtidig med at de skal færdigbygges og løbende justeres, dels for de fejl, DSB erfarer, ved at køre med togene (s.11-12) og dels for de nye tekniske metoder, der frigives (s 20).

Rapporten blotlægger løbende et dilemma mellem drift og udvikling, fx således at driften går frem for udvikling af driftsstabiliteten(s 12. s 20).

Mens PROSE rapporten, således som det fremgår, bygger på en mere hierarkisk og lineær opfattelse af den taktiske implementeringsstrategi ( s 12 og 14) opererer DSB i et krydsfelt mellem krav om kontraktbunden togdrift, værkstedskapacitet (fysisk og kompetence/bemandingsmæssigt) og reservedelstilgængelighed.

Et særligt problem anføres netop at være værkstedskapaciteten, som rapporten fremhæver som den kritiske variabel (s.15). Det fremgår, at den stadige konstatering af nye fejl på togene når de driftes samt vanskeligheden ved at indfase en større mængde nye medarbejdere med de rette kompetencer samt rekruttere kvalificerede medarbejdere til værkstederne er helt centralt (s.16). Det påpeges (s 22) at DSB kun har anvendt en mindre del af det afsatte budget til netop udviklingsaktiviteterne i henseende til indbygning af tekniske løsninger.

3. **Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?** Ja, i den afgrænsede problematik, som nævnt ovenfor. Formålene er nedbrudt i delformål, som er mål- og konstaterbare. Dette er et godt overordnet afsæt for diskussionen.
  
4. **Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?**  
Der er god sammenhæng i analysen, som den er defineret. Men analysen begrænser sig primært til at påklage at DSB ikke har haft fokus på udvikling og driftsstabilitet og at DSB allerede tidligere vidste at der var tekniske mangler på togene og et behov for udvidet værkstedskapacitet. Undervejs i analysen

## EKSTERN EVALUERING AF RIGSREVISIONENS BERETNINGER

fremhæves det flere gange, herunder i konklusionen, at der er sket en prioritering af driften frem for udvikling i driftsstabiliteten (s 20).

Rapporten kunne dermed have drevet indsigten videre ved at kortlægge hvorfor værkstedskapaciteten synes vanskelig at udbygge tilstrækkeligt – er det organisatoriske/kompetencemæssig underkapacitet, er det stedse pres fra driftskontrakten eller er det et problem i styring og ledelse af netop dette led i kæden?

Igen – som den afgrænsede analyse af, om der eksisterer planer og om disse er implementeret, er rapporten efter det foreliggende, et godt udgangspunkt for at konstatere et efterslæb, men mindre ambitiøst ift at kortlægge dynamikkerne bag.

### 5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

*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: 24/2016 Undervisning og aktivering af asylansøgere**

### **1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?**

Det er en beretning, som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til i lyset af, at en betydelig del af asylansøgerne i fase 2 (72%) ender med at få opholdstilladelse og derfor bedst muligt skal forberedes på deltagelse i og bidrag til det danske samfund gennem sproglig og anden undervisning og meningsfuld aktivering. For de afviste ansøgere, er målsætningen bedst muligt at berede dem på tilbagevenden til hjemlandet.

Dette er i overensstemmelse med Udlændingeloven. Rapporten er en implementeringsanalyse af udlændingeloven, som særligt ser på styringskvalitet og output. Den stiller derfor to overordnede spørgsmål: Er der styr på Udlændingestyrelsens styring af operatørernes leverancer og får borgerne de ydelser, de har krav på i følge loven og som operatørerne får betaling for at levere.

Analysen viser, at der i mange af styringens led og lovens antagelser om implementeringsforudsætninger og incitamenter, kan rejses problemer.

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

Analysen finder sted på et felt med meget stor politisk opmærksomhed, hvorfor analysens metode, data, detaljeringsgrad og forudsætninger formidles detaljeret. Dette er i sig selv en dyd.

Analysen går igennem de to spørgsmål led for led og gør i meget stort omfang opmærksom på datamaterialets ufuldstændighed samt de politiske, økonomiske, organisatoriske og praktiske udfordringer ift at styre lovens implementering. Dette bidrager til en række, datamæssigt gennemarbejdede oplysninger.

Samtidig har analysetilgangen den bagside, at de mange detaljer, forbehold og resultater ikke kædes sammen i en sammenfattende analyse af, hvori det – dokumenteret betydelige – styringsproblem egentlig består. Der præsenteres, billedligt talt, en række skruer og møtrikker, men for læseren er det vanskeligt at danne et overblik over den samlede maskine. Det er muligvis ikke Rigsrevisionens opgave at gå ind i den *indholdsmæssige analyse af samspillet* mellem den tilsyneladende manglende styringsinteresse fra Styrelsens side og operatørernes leverancevilkår og incitamenter.

Yderligere kunne en sammenfatning af styringens 'teoretiske dynamik' i bestiller-udfører modellen og dens praktiske udfoldelse fortjene en belysning – er det hele modellen, der er problematisk konstrueret?

Det kunne også være godt med lidt flere refleksioner omkring afgrænsningerne på s 11 – hvad kan man konkludere på et grundlag af

denne karakter og ligeledes kunne det trænge til en uddybning hvorfor en fireårig periode er 'en længere periode' i sammenligning med tre (2013-16). Dette sagt er der ingen tvivl om, at undersøgelsen er lavet på et meget vanskeligt dokumentationsgrundlag som der er gjort prisværdige anstrengelser for at udrede maksimalt.

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

Jfr ovenfor er der god raison i at opdele problematikken i evaluering af styrelsens styring og evaluering af operatørernes leverancer og dermed de to kontraktled mellem Styrelse og Operatør (K1) og Operatør og Borger (K2), men som ovenfor nævnt ville en sammenfattende analyse af dynamikken mellem de to kontraktleds betingelser og praksis give et bedre samlet billede af, hvordan det samlede styringsproblem hænger sammen. Analysen kommer til at formidle (velgennemarbejdede og detaljerede) delanalyser og påpege en række nålestikspunkter, som kunne fortjene en sammenkædning.

Samtidig kunne der i analysen være foretaget nogle snit, der diskuterer samspillet mellem **styringsvilkår** - fx *åbning og lukning af centre (s5) stort koncentrerer ryk-ind af flygtninge (s11) følgende antallet af nye medarbejdere (s 27)) manglende relevante aktiveringsmuligheder (s 28) Styringsteknologier* (kontraktstyringen, indberetningsværktøjerne (*den administrativt tunge detaljeringsgrad i kontrakterne (s 31)*), mulighederne for at disponere budgetterne, kategoriproblemer i styringsdokumentationen (s.13): definition af gyldige fraværsgrunde (s 14) (opgørelse af undervisningstimer (s15) og holdstørrelser (s 38) opgørelse af 'andre opgaver' (s 15) tidsperiodiseringen for asylansøgers ophold hos forskellige operatører (s17) incitament indbygget i undervisningsformer (s.21) inkompatibilitet mellem kontrakt dokumenter og LetAsyl/VUA databaserne (s.29-30), manglende konsistens i retningslinjer for tidsopgørelse (s38) og **Styringsadfærd**: svag registreringspraksis (s 27) manglende kontraktudformning (s.28) manglende kompetenceafstemning af undervisning (s 29) manglende eller varierende monitorering af asylansøgers deltagelsespraksis og dermed forudsætninger for udbetaling af tillægsydelse (s.31) svag implementering af undervisningsforpligtelsen (s.33-34), herunder for specifikke grupper som ældre og småbørnsmødre (s37).

Så hvor er problemet?

I styrelsens styring, i operatørernes udbud, i styringsteknologiernes ufuldstændighed eller urealistiske forudsætninger, i svigtende datagrundlag og registreringspraksis, i operatørernes creaming af bevillingerne, i manglende relevante tilbud, i brugernes forsøg på at undslippe deltagelse, i konkrete implementeringsforudsætninger – alle disse for-

hold spiller sammen og må tages med ind i diskussionen hvis analysen skal anvendes til en sikrere implementering af lovens bogstav.

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

Analysen konkluderer samlet, at styrelsen ikke sikrer, at operatørerne leverer det, som borgerne efter loven har ret til, idet de ikke sikrer sig et vidensgrundlag for at vurdere det. At Rigsrevisionen ikke kan tilgå dokumenter for at efterprøve lovens implementering, men må etablere stikprøver er i sig selv en indikation på svagheden i styringen. Dokumentationsproblemer, manglende registrering af om der overhovedet er relevant og fyldestgørende styringsinformation er et problem, som det er Rigsrevisionens opgave at dokumentere, hvilket er sket her. Spørgsmålet er, om selve tilvejebringelsen af de informationsmæssige og tekniske forudsætninger er tilstrækkelige omend nødvendige for at sikre den ønskede styring. Dette kræver dels en ændret styringsadfærd hos styrelsen og en afklaring af, om det er operatørerne eller borgerne lovgivningen retter sig mod at styre. Er det operatørernes ufuldstændige leverancer eller er det borgernes adfærd, som søges styret gennem incitamenter ift tillægsydelsen. Som læser kan man ledes til den konklusion, at styrelsen primært har styret på økonomisiden mens indholdssiden har været understyret. Rapporten efterlader et veldokumenteret grundlag for, at der er plads til forbedring i styringen.

#### 5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

*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: 15/2016 Effektiv kontrol**

### **1 Er beretningens hovedformål velbegrunderet?**

Formålet er at belyse, om myndighedernes kontrol af virksomheder er effektivt tilrettelagt. Den bagvedliggende motivation (s1) er at planlægning, gennemførelse og opfølgning er ressourcekrævende og at det derfor er vigtigt at sikre, at ressourcerne bruges bedst muligt. Det er et udgangspunkt, som det er svært at være uenig i, men samtidig også et udgangspunkt, som bør gælde for al myndighedsudøvelse. Det kunne derfor godt kommunikeres klarere, hvad der gør denne type af myndighedsudøvelse særlig opmærksomhedskrævende. Det ligger (s1) mellem linjerne, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad lægger en risikovurdering til grund for indsatsen. Det fremhæves også, at der ikke er nogen autoritativ vejledning i kontroludøvelse i Danmark. Hvis formålet er at afsøge, om der er grundlag for en sådan vejledning, kunne det fremhæves tydeligere. Det fremhæves også (s 2) at myndighederne har ansvar for at tilrettelægge en effektiv kontrol og at give minister og Folketing information om problemer ved håndtælingen. Alt i alt efterlades læseren ikke tilstrækkeligt afklaret ift det egentlige formål. Da det er Rigsrevisionen selv, der har taget initiativet kunne hypotesen om, hvor problemstillingen ligger godt kommunikeres klarere.

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

Metoden er en case analyse af syv kontrolordninger, som er udvalgt (s46) således at der undersøges myndigheder, der i hovedsagen beskæftiger sig med kontrol og derudover er der søgt en spredning i kontrolordningerne på indhold, størrelse, virksomhedsomfang. Udvalget begrundes ikke yderligere og det er derfor vanskeligt for læseren at se, hvor stor en kontrolaktivitet, som disse aktiviteter er en del af. Hvis undersøgelsen – hvad det tyder på – er en eksplorativ kortlægning af myndighedernes kontroludøvelse for senere at kunne gå tættere på, hvor eventuelle problemer befinder sig og hvordan de kan udbedres, giver det god mening.

Der lader dog ikke til at være nogen forklaringsambition i rapporten i henseende til hvad der kan være udslagsgivende for, om de forskellige myndigheder eller ordninger fungerer bedre eller dårligere. Der er heller ikke optræk til anbefalinger f.eks. af at den ene myndighed kan

lære af den anden, selvom rapporten (s5) definerer analysen som en sammenligning. Det er snarere en parallel kortlægning af kontroladfærd over en fælles systematik.

Således antages det her, at rapporten er en eksplorativ kortlægning af kontroladfærd.

Systematikken – revisionskriterierne – er fornuftige (s8).

- Kendskab til det felt, der skal kontrolleres
- Relevanskriterie for udvælgelse af virksomheder
- Kendskab til kontrollens effekt
- Yderligere effektivisering gennem samarbejde med andre relevante myndigheder både med henblik på dataudveksling og læring.

Der ligger som underlag i rapporten at der er mange ressourcer at spare ved en effektivisering, uden at der præsenteres en egentlig business case eller oplæg til, hvordan det kunne fortolkes.

I diskussionen af, hvor vidt myndighederne har flerårige mål for effekten og 1 årige mål for kontrollen (afsnit 2.3 s 25 ff) forholder rapporten sig alene til om mål eksisterer/ kan kvantificeres (tabel 5 og 7), men ikke til målenes kvalitet.

Sammen med træfprocenten (tabel 9) åbner disse dele af analysen for en væsentlig diskussion af målbarhedsproblematikken i offentlig styring – hvad styrer man efter? Kan man styre efter tilstande, der ikke kan måles? Hvordan kan man tale om tilfredsstillende tilstande, hvis der ikke er etableret en målestANDARD osv. Det er vanskelige og komplekse spørgsmål.

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

Som skrevet ovenfor opfattes rapporten som eksplorativt kortlæggende. Det er hjælpsomt for overblikket, at der løbende formidles tabeller over hvor vidt de undersøgte myndigheder helt, delvist eller ikke lever op til revisionskriterierne. Det ville være gavnligt med en sammenfattende tabel/figur og en opsamling, da rapporten har karakter af en meget slavisk gennemgang af de 7 ordninger på de fremadskridende kriterier, undertiden med mange detaljer. Det svækker overblikket over, hvor hovedproblematikkerne er. En visuel hjælp ville være at myndighedernes navne blev skrevet med fed eller kursiv så man nemt kunne finde rundt.



Som læser venter man på, at der *enten* samles op på tværs af ordningerne *eller* at der samles op per institution på tværs af revisionskriterierne, men rapporten holder sig til en god og sober gennemgang af kriterierne et ad gangen.

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

Konklusionen (s5) angiver, at der er en række ensartede problematikker ift tilrettelæggelse af kontrollen, men rapporten går ikke længere end til at kortlægge hvor og hvordan de enkelte myndigheder udfører deres kontrol. Det kunne være nyttigt med en tydeligere ekstrahering af de specifikke områder, hvor myndighedernes opgaver er ensartede og ligeledes en diskussion af, om der er branchemæssige forskelle, som er væsentlige at få med ind i betragtningen når et kodeks/inspirationsmateriale skal udvikles.

Konklusionen om, at det er et inspirationsmateriale (s 4) som skal være udkommet af analysen er relativt blød og synes at afspejle, at det primært er læring, der kommer ud af analysen. Så meget desto væsentligere er det at komme tættere på læringens/erfaringsoverførelsens betingelser. Hvad er f.eks der forårsager at Organisationstilsynet gennemgående scorer lavere end de øvrige deltagere i analysen?

Af s 9 - 10 fremgår det, at de interne procedurer eller konkrete kontrolforløb ikke er undersøgt, og derfor er det også på det foreliggende grundlag vanskeligt at sige noget om hvor vidt forskellene i de undersøgte ordninger skyldes branchen, opgaven eller de kontrollerende myndigheder. Dette ville være et naturligt næste skridt.

#### **5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?**

Rapporten er, som ovenfor skrevet, primært kortlæggende frem for diagnosticerende i forhold til hvilke forhold der driver god og dårlig performance i forhold til revisionskriterierne.

*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: 10/2016 Beskæftigelsesministeriets data om ressourceforløb**

### **1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?**

Formålet er velbegrunderet. Dels er ressourceforløbene som tværfaglig indsats det første af sin art på beskæftigelsesområdet (s 6) dækker ressourceforløbene en stor gruppe borgere og udgør en betydelig årlig udgift og dels er rapporten bygget på en begrundet formodning om at der efter 4 år ikke er igangsat styringsinitiativer, der kan muliggøre opfølgning og evaluering af ordningen. Dette viser sig at være korrekt. Spørgsmålet er så, hvad årsagen hertil er. Det søger beretningen at belyse.

Det er en velkendt forvaltningsfaglig problematik at tids- og emnemæssigt tværgående policyimplementering og evaluering er forbundet med vanskeligheder i et siloopdelt system (s6). Når dertil kommer, at tilvejebringelse af retvisende og kompatible data er en forudsætning for styringen, er det velbegrunderet, efter 4 år, at gøre status for en policy med netop disse karakteristika (s 6)

Evalueringen kan derfor tjene som eksempel på tværgående policyimplementering og -evaluering. Der kunne derfor med fordel fremdrages hvor de særlige udfordringer ligger og hvor der kunne være læringspunkter for andre styringsproblematikker af samme type. Yderligere kunne det udledes, hvad fordele og ulemper i praksis er ved at bruge eksisterende data (s 2, konklusionen)

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

I rapporten er den faktiske styrings- og evalueringsproces (incl datatilvejebringelsen) formuleret som et ideal, hvor styringen af de forskellige sektorer (beskæftigelse, social, sundhed, uddannelse) er kortlagt hver især og kan kombineres.

I realiteten viser der sig betydelige måleproblemer. Det kunne være nyttigt med en tydeligere fremskrivning af idealet (f.eks. ud fra revisionsstræet, som selvfølgelig er et systematisk analyseredskab for Rigsrevisionen, men som også udgør den underliggende præmis for, om styringen er succesfuld) således at sammenstillingen mellem ideal og styringspraksis tydeligere kan fremskrives og diskrepansen analyseres.

Afgrænsningen nederst s 8 vedr er lidt uklar. Det er således ikke klart hvad Beskæftigelsesministeriets skiftende fokus betyder for rapporten, ud over at den ikke omfatter en direkte analyse af kvaliteten.

Revisionskriterierne er delt i 3 : dataetablering, opfølgning på brug af de respektive tilbud, opfølgning på kombinationerne af tilbud og evaluering heraf.

Disse kriterier er fornuftige, da de forudsætter hinanden for at give mening. Er der ingen valide data at følge, giver det efterfølgende trin ikke mening, og ved man ikke noget om de respektive sektors input til det tværfaglige tiltag, er det vanskeligt at sige noget om dette til slut. Kriterium tre dog kan være vanskeligt helt at fortolke – hvad vil det sige at ministeriet 'følger op' på den tværfaglige kombination (s.7-8) specifikationen s 8 at 'opfølgning defineres som løbende opfølgning' gør det ikke klarere. Hvis det handler om at ministeriet skal sikre sig, at der foregår fortløbende tværfaglig integration kunne det stå tydeligere

Ift det tredje revisionskriterium giver ministeriet udtryk for, at det ikke er muligt at udlede noget generaliserbart om, hvilke kombinationer af indsatser, der giver en effekt. (s 8) . Dette er igen en forvaltningsfaglig debat om effektaflæsning af komplekse tiltag, som kan være til inspiration for andre lignende tiltag. I ordlisten figurerer 'effekter' (s 24) idet det heri også pointeres at det er vanskeligt at isolere variabe, men ikke umuligt at måle effekter.

Det ville være nyttigt med en noget mere detaljeret analyse af, hvori evalueringsbarriererne består.

Denne del af analysen er tildels et opspil til vurdering af ministeriets anvendelse af den viden man har fra udviklingsprojekter, og dermed primært en kritik af, at man har data, som man ikke anvender (s 28)

Beretningen afgrænser sig til at undersøge forudsætningerne for at følge og evaluere ressourceforløbene og går ikke ind i selve forløbene og deres kvalitet (s.8). Dette er et fornuftigt trin 1, da viden om forløbene er forudsætningen for at kunne styre og evaluere.

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

Beskæftigelsesministeriet har tidligt sikret dataadgang indenfor eget ressort (s 10 og s 14) men har ikke igangsat en tværgående indsats for dataetablering. Der er igangsat bilaterale initiativer med hhv social og sundhedsområdet – men med en bredere agenda (s 13)

Figur 2 på s 12 er godt overbliksgivende. Gennemgangene af Beskæftigelsesministeriets bestræbelser på at erhverve socialdata (s 14-17) er meget grundige og detaljerede men kunne måske sammenfattes i en tabel eller tidslinje samme med de øvrige tiltag. Det samme gælder forud for figur 4, som er godt overbliksgivende og kunne ligge før den

detaljerede gennemgang, som både rummer hvad ministeriet gjorde og en beskrivelse af dataene og deres konditioner (s.20-21)

Sammenfattende ender undersøgelsen af datatilvejebringelsen i en tolkningsuenighed mellem Rigsrevisionen og ministeriet vedr hjemmelen til dataindsamling på andre ministerområder (s.17) Som Rigsrevisionen selv bemærker, kan dette give anledning til en mere generel diskussion af ressortoverskridende styring. Det er således ikke klart, om den utilstrækkelige dataindsamling skyldes teknisk/juridiske vanskeligheder, fortolkningsforskelle ift hjemmelskravet eller at ministeriet ikke har givet den tværgående styringen rettidig opmærksomhed. Hvis det egentlige problem er at ministeriet ikke har sørget for at få de øvrige parter til bordet i en tidlig fase for at afklare problemerne, kunne det stå tydeligere frem.

Det er udmærket (s 23) at undersøge om ministeriet, i fravær af de ønskede data har brugt andre data til opfølgning, idet det pointeres, at Rigsrevisionen selv har måttet forarbejde dem (s.24, figur 5) uden dog at kunne udsige noget validt billede fra dem. Hvis dette er en kritik, er den noget indirekte formuleret.

Hvad angår de tværfaglige aspekter og effektevalueringen bærer disse afsnit præg af, at når datagrundlaget ikke er på plads, således som det er vist i de forrige afsnit, er der heller ikke overraskende nogen reel mulighed for at monitorere tværfagligheden eller evaluere på en relevant måde (s.28). Men derudover afstår ministeriet yderligere fra at bruge de alternative data, de har, til at indkredse mulige temaer ift effekterne (s.29 – 30). Her pointerer rapporten, at der kan anvendes flere metoder (s30) og det kunne være nyttigt at det stod tydeligere frem, hvilke der henvises til.

Overordnet er der dog god sammenhæng mellem formålet og del analyserne

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

Der er to typer af konklusioner. Den ene handler om teknisk/juridiske forhindringer for tilvejebringelse af data og den anden handler om ministeriets tilgang til opgaven (for sen igangsættelse af tværgående arbejde, ringe udnyttelse af alternative data)

Analysen tager fat på en ny policymodel for et ministerium, hvor tværgående initiativer skal styres og monitoreres på tværs af ministerier og hvor ambitionerne om at følge og evaluere de tematisk og tidsligt tværgående tiltage er høje samtidig dataafhængigheden er stor. Det er almindeligt forvaltningsfagligt kendt, at tværgående styring er en udfordring som sådan og derfor kunne det være nyttigt med en afklaring af,

hvilke af de problemer, der identificeres, der knytter sig til netop dette, og hvilke der knytter sig til ministeriets styringsadfærd.

Det er en udmærket rapport. Der kunne godt gøres mere ud af at opsummere de lange detaljegenngange i nogle mere analytiske afsnit, eller figurerer.

**5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?**

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

## Bemærkninger på tværs af beretningerne:

Beretningerne er alle interessante i deres temaer. IC 4 tog, kontrol af virksomheder, undervisning af asylansøgere og ressourceforløb for borgere udenfor arbejdsmarkedet er alle emner af samfundsmæssig relevans, hvor forvaltningen foranstalter policyimplementering for skattekronerne, hvilket berettiger en forventning om effektiv styring.

Spørgsmålet er så, hvad dette kan være og hvad det forudsætter indenfor forskellige politikområder og brancher.

En gennemgående problematik er tilgangen, organiseringen, kvaliteten og anvendeligheden af data. Med forestillingen og forventningen om evidensbaseret politik følger også et behov for oparbejdning af relevante, revisende og brugbare styringsdata. I en ideel model er det ikke så kompliceret at opstille, hvilke data der skal være tilgængelige som styringsforudsætninger – og dokumentation. I praksis kan en række forhold betinge, at virkeligheden er en anden.

I rapporterne er eksemplerne, at der kan være hjemmelsforudsætninger for at få data udleveret på tværs af ressortområder. I rapporten om undervisning af asylansøgere, gjorde inkompatible datasystemer og tunge indberetningsprocedurer en hindring. Der vil måske være basis for en samlet diskussion af forholdet mellem styringsambitioner og dataforudsætninger.

Nogle af problemstillingerne kalder på en mere samlet analyse af den bagvedliggende dynamik bag den vigende/mangelnde performance. Det gælder fx analysen af IC4 togene og undervisning af asylansøgere – i det første tilfælde er dynamikken/dilemmaet mellem drift og udvikling tilsyneladende drivende. I den anden er det en flerhed af faktorer, som nævnes ovenfor: *Styrelsens vigende styring, operatørernes udbud, styringsteknologiernes ufuldstændighed eller urealistiske forudsætninger, svigtende datagrundlag og registreringspraksis, operatørernes creaming af bevillingerne, manglende relevante tilbud, brugernes forsøg på at undslippe deltagelse, konkrete implementeringsforudsætninger*. Det kan diskuteres, om det er Rigsrevisionens rolle at tilbyde en samlet analyse af sådanne komplekse dynamikker eller blot opregne brikkerne til et forklaringspuslespil, som det er op til andre at lægge.

Ligeledes kunne man, som foreslået i evalueringen af beretningen om undervisning af asylansøgere foreslå mere analytiske kategoriseringer af forklaringsbidragene til forståelse af, hvorfor en styring ikke virker efter hensigten/ambitionerne. F.eks: styringsvilkår overfor styringsteknologier og styringsadfærd.

Forklaringsambitionerne er ikke så fremtrædende i rapporterne – f.eks. er der ikke optræk til forklaring på forskelle i, hvorfor nogle myndigheder tilrettelægger virksomhedskontrollen mere effektivt end andre, selvom analysen er lagt an som en komparativ analyse.

Disse bemærkninger er blot indspil til diskussion, ihukommende af forvaltningsrevision af styringseffektivitet er en kompleks genre idet revisionskriterier og standarder op imod hvilke den pågældende styringspraksis revideres balancerer et sted imellem et uopnåeligt (rationelt, lineært, hierarkisk, transparent, gnidningsfrit) ideal og en praksis, hvor en række pragmatiske hensyn er presserende; en række incitamenter kan lede bort fra netop idealet og en række sameksisterende men modsatrettede dynamikker spiller ind. Så definitionen af rimelige og realistiske kriterier er hele tiden på spil.

#### *Detaljebemærkninger.*

Det er fortløpende uklart for mig, hvad nummereringen i afsnit er begrundet i. Hvad bruges de til? Og hvad er logikken i, hvornår et nyt afsnit tildeles et nummer?

Materialeoversigterne er nyttige fx s 32-33 i beretningen om ressourceforløb, hvor der oplistes en række forskellige datakilder, uden disse dog er specificerede dokumenter. For en udenforstående læser er det ikke til at vide, om listen er udtømmende. Og det er, når der ikke er kildehenvisninger i teksten, heller ikke til at vide hvad der er brugt og hvordan det er læst. Det må derfor mest være en tjekliste, hvor aktører med kendskab til det pågældende politik- og styringsområde kan sikre sig, at bestemte typer af relevante data ikke udestår.