



EKSTERN EVALUERING AF RIGSREVISIONENS BERETNINGER

Karsten Revsbech

2. januar 2019

Skriftlig evaluering af beretninger fra 2018

Rigsrevisionen har ved skrivelse af 15. november 2018 (og e-mail af 3. december 2018) anmodet mig om som medlem af Rigsrevisionens eksterne evalueringspanel at evaluere fem beretninger afgivet i 2018.

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

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

- 8/2017. Beretning om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion.
- 9/2017. Beretning om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne.
- 21/2017. Beretning om forvaltningen af ECTS-point på de videregående uddannelsesinstitutioner.
- 1/2018. Beretning om tilskud på fiskeriområdet.
- 3/2018. Beretning om udredningsretten.

Denne gang har jeg ikke som grundlag for evalueringen modtaget designnotater (beretningsoplæg) eller såkaldte revisionstræer (systematiske oversigter over mål og revisionskriterier) i tilknytning til beretningerne. Derimod har jeg modtaget "Standard for offentlig revision nr. 3 for Større undersøgelser" kaldet SOR 3.

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

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?
2. Er det velbegrundet, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap. 1 og metodisk tilgang i bilaget)?
4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?
5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Ud over at forholde mig til de ovennævnte spørgsmål vil jeg uden for rammerne af disse (men med udgangspunkt i den enkelte beretning) fremstille nogle generelle bemærkninger om Rigsrevisionens arbejde. Disse generelle bemærkninger vil 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.

2. januar 2019

15. kontor
J.nr.: 108238

Beretning 8/2017 om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen drejer sig om statens salg af vaccineproduktionen på Statens Serum Institut, hvor salgsprisen var væsentligt lavere end forventet og køber fik forhandlet sig frem til et væsentligt nedslag i huslejen svarende til ca. 200 mio. kr. Endvidere strakte forløbet sig over 4 år, selv om Sundheds- og Ældreministeriet lagde vægt på, at processen skulle gå hurtigt.¹

Formålet (hovedformålet) med den i beretningen (8/2017) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til² – er at vurdere, om Sundheds- og Ældreministeriets beslutningsgrundlag, forberedelse og gennemførelse af salget af vaccineproduktionen var tilfredsstillende.³

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

¹ Beretningens s. 1.

² Beretningens s. 1.

³ Beretningens s. 2.

Med henblik på det ovennævnte (hoved)formål har Rigsrevisionen - i afsnit 1.3 om revisionskriterier (og som en del af disse kriterier) – formuleret tre undersøgelsesspørgsmål, som undersøgelsen tager afsæt i.⁴

Det første undersøgelsesspørgsmål drejer sig om udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget fra marts 2014, som dannede grundlaget for beslutningen om at igangsætte en salgsproces for vaccineproduktionen. Det undersøges her bl.a., om der er udarbejdet et fyldestgørende beslutningsgrundlag, som kunne belyse økonomiske og faglige fordele og ulemper ved de tre scenarier om henholdsvis at sælge, lukke eller fortsætte i statsligt regi.

Det andet undersøgelsesspørgsmål handler om Sundheds- og Ældreministeriets forberedelse af salget. Her er det bl.a. undersøgt, om ministeriet udarbejdede en tidsplan for salget, som inddrog grundlæggende vilkår ved en salgsproces. Endvidere er det undersøgt, om der blev udarbejdet en detaljeret forretningsplan for, hvordan vaccineproduktionen kunne blive rentabel, fordi købsprisen typisk vil tage udgangspunkt i den indtjening, som virksomheden forventes at have over en årrække.

Det tredje undersøgelsesspørgsmål angår selve salget af vaccineproduktionen, hvor det bl.a. indgår, om Sundheds- og Ældreministeriet har haft en stram styring af processen.

Emne og formål er klart motiveret ved det ovenfor anførte om, at salgsprisen var væsentligt lavere end forventet og at køber fik forhandlet sig frem til et væsentligt nedslag i huslejen samt det langstrakte forløb. Dette står klart og tydeligt på beretningens s. 1.

Afgrænsningen er også tilstrækkelig klar, hvilket bestyrkes af en begrundelse for, at Sundheds- og Ældreministeriets ønsker om en bredere undersøgelse af Diagnostica ikke har kunnet imødekommes.⁵

Dog har jeg den bemærkning, at der for læseren muligvis går noget af klarheden ved afgrænsningen tabt derved, at hovedformålet står på beretningens side 2, mens den nærmere specifikation af dette hovedformål først præsenteres på side 6 ved en forholdsvis omfattende redegørelse for hver af de tre undersøgelsesspørgsmål.

⁴ Beretningens s. 6.

⁵ Beretningens s. 8.

Det havde efter min vurdering været en fordel også i denne beretning (8/2017) at følge Rigsrevisionens normale praksis med straks efter angivelsen af hovedformålet forholdsvis håndfast at anføre nogle undersøgelsesspørgsmål eller delformål.⁶

Dette sidstnævnte vil ikke hindre, at undersøgelsesformålene kan uddybes og nuanceres i et særskilt afsnit om revisionskriterier.

2. Er det velbegrunderet, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Revisionskriterierne er omtalt udførligt i beretningens afsnit 1.3.- og udgøres af de tre undersøgelsesspørgsmål med tilhørende uddybning og specifikation, som er omtalt ovenfor (under pkt. 1).

Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Jeg opfatter udtrykket ”velbegrunderet” som sigtende til, om der er anført en relevant begrundelse for, at Rigsrevisionen har valgt de pågældende revisionskriterier.

Det er min vurdering, at der er givet en omhyggelig og relativt omfattende begrundelse, som tager udgangspunkt i kravet om, at der skal handles økonomisk forsvarligt, også hvor det offentlige foretager salg. At der fra Rigsrevisionens side er handlet med omhu ved opstillingen af revisionskriterierne bestyrkes af det forhold, at der efter det oplyste er inddraget (ekstern) faglig ekspertise for at afdække, hvilke grundlæggende vilkår der bør være indtænkt i et salgsforløb.⁷

Rigsrevisionen har i forbindelse med revisionskriterierne opstillet en model (en figur) for faseforløb ved salg af Statens Serum Instituts

⁶ Som f.eks. i beretning 13/2016 om grundlaget for at dokumentere effekt af sociale indsatser, hvor det tidligt nævnes, at følgende undersøges: 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?.

⁷ Beretningens s. 6 n.

vaccineproduktion.⁸ Denne model er efter det oplyste blevet kritiseret af Sundheds- og Ældreministeriet som værende teoretisk, ligesom den ifølge ministeriet ikke tager højde for, at der er tale om salg af en underskudsgivende virksomhed. Denne kritik har givet Rigsrevisionen anledning til at udbygge sin argumentation for modellen og dermed for de valgte revisionskriterier (som hører sammen med modellen).

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap. 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3⁹ og i bilag 1. Her nævnes det, at undersøgelsen primært er baseret på en gennemgang af materiale fra Sundheds- og Ældreministeriet, bl.a. analyserapporter udarbejdet af ministeriet eller eksterne rådgivere, styregruppemateriale og interne notater (hvoraf nogle er udarbejdet i samarbejde med Finansministeriet). Endvidere har der været afholdt møder med de nævnte ministerier. Herudover er der indhentet ekstern faglig bistand fra en ekspert.

Det fremgår, at revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Disse standarder er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).¹⁰

Der er ikke givet nogen nærmere begrundelse for eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet.

Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Den beskrevne metode forekommer nærliggende til at belyse formålet.

⁸ Beretningens s. 7.

⁹ Beretningens s. 7 n – 8 m.

¹⁰ Beretningens s. 35 (Bilag 1), nederst, og s. 8..

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Der er gennemgående tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

Beretningen er også "fair" på den måde, at den adskillige steder indeholder omhyggelige gengivelser af Sundheds- og Ældreministeriets argumenter og modkritik i forhold til Rigsrevisionen. På denne måde er der en god balance i beretningen.¹¹

På den anden side kan jeg have en vis forståelse for, at ministeriet på flere punkter mere end antyder, at beretningen er skrevet ud fra en relativt teoretisk tilgang, der kun tager begrænset hensyn til den udprægede politiske sammenhæng, hvori salget af vaccineproduktionen foregik.¹²

Til belysning kan jeg nævne beretningens punkt 47.¹³ Her anfører Rigsrevisionen:

"Vores gennemgang viser, at der ikke foreligger materiale, hvor Sundheds- og Ældreministeriet har forholdt sig til, om der var behov for at foretage investeringer i vaccineproduktionen, så virksomheden fremstod mere salgbar. Dermed er det efter Rigsrevisionens opfattelse uklart, om der blev taget stilling til, om det ville være fordelagtigt for den endelige salgspris at foretage investeringer."

Heroverfor argumenterer ministeriet ifølge beretningen:

"Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at der set i lyset af SSIs forventninger til udviklingen i vaccineproduktionens økonomi aldrig har været en politisk hensigt om, at der skulle investeres i vaccineproduktionen på SSI med henblik på at gøre den salgsklar. Dette skulle også ses i lyset af tidligere fejlslagne investeringer, og at staten løb en betydelig risiko for yderligere tab."

Jeg har ikke noget videnskabeligt grundlag for en vurdering af det citerede, men som almindelig borger, der gennem mange år har fulgt

¹¹ Se f. eks. beretningens s. 7 og 22.

¹² Se bl.a. beretningens s. 7, 14 og 22.

¹³ Beretningens s.21 - 22

med i samfundsforhold fra sidelinjen, er jeg overbevist om, at det af ministeriet anførte om politisk hensigt er korrekt. Det politiske ønske har højst sandsynligt været at komme af med en utilfredsstillende aktivitet, som skatteyderne ikke skal bruge flere penge på.

Rigsrevisionen anfører imidlertid over for ministeriets argumenter:

”Rigsrevisionen kan konstatere, at Sundheds- og Ældreministeriet ikke kan dokumentere sine overvejelser om til- eller fravalg af investeringer i vaccineproduktionen med henblik på at fastholde eller øge virksomhedens værdi og dermed salgsprisen.”

Denne bemærkning kan virke noget teoretisk i betragtning af, at der efter det foreliggende ikke er indikationer af nogen form for politisk vilje til at investere i en produktion, som går dårligt.

Det skal i den forbindelse fremhæves, at der ved salget af den nævnte vaccineproduktion ikke var tale om, at ministeren og dennes embedsmænd administrerede en lov med håndfaste krav, men om udmøntning af en politisk aftale om salg af en aktivitet hos en statslig enhed.¹⁴ Det var derfor særligt nærliggende, at ministeren og embedsmændene kunne tage hensyn til de politiske intentioner vedrørende salget.

Det skal dog understreges, at selv om salget af vaccineproduktionen er foregået i en politisk sammenhæng, er det den administrative ledelses (her forstået som de øverste embedsmænds) ansvar til stadighed at følge med i salgsprocessen og på et fyldestgørende oplysningsgrundlag forelægge problemer for ministeren med henblik på, at denne følger med i udviklingen og kan overveje behov for (initiativer til) ændringer af politiske beslutninger.¹⁵

Det er nærliggende at kræve, at ministeren som den øverste chef for sit forvaltningsområde og embedsmændene i ministeriet til stadighed er opmærksomme på, om konsekvenserne af en politisk beslutning (et forlig el. lign.) udvikler sig økonomisk og/eller forvaltningsmæssigt uheldigt. Disse forhold på det forvaltningsmæssige niveau kan Rigsrevisionen efter min vurdering bedømme inden for rammerne af sine beføjelser til at udøve økonomisk revision og forvaltningsrevision.

¹⁴ Se beretningens s. 4 og 5 (øverste del af figur).

¹⁵ Jf. herved også Statsrevisorernes bemærkning, tredjesidste afsnit (beretningens femte side).

Hvis ministeren må konstatere (efter i samarbejde med embedsmændene at have fulgt med i konsekvenserne), at de pågældende konsekvenser af en given beslutning (et givet forlig el. lign.) udvikler sig økonomisk og/eller forvaltningsmæssigt uheldigt, er det op til ministeren at tage stilling til, om vedkommende vil tage et politisk initiativ i regeringen eller i forhold til en forligskreds el. lign. med henblik på en eventuel ændring af den politiske beslutning mv.

Dette forhold på det egentlige politiske niveau bør Rigsrevisionen efter min vurdering være tilbageholdende med at bedømme.

Også forud for en politisk beslutning, hvor der naturligt ønskes faktuelle oplysninger og faglige vurderinger fra ministeren og dennes embedsmænd, må Rigsrevisionen kunne bedømme, om disse oplysninger og vurderinger er fyldestgørende og af tilstrækkelig høj kvalitet, men hvad ministeren i en politisk sammenhæng anvender oplysningerne og vurderingerne til, bør Rigsrevisionen normalt ikke forholde sig til.

Det er en styrke, at der er inddraget en ekstern konsulent i forbindelse med undersøgelsen,¹⁶ idet denne har kunnet udbygge Rigsrevisionens faglige og tekniske viden om det undersøgte område. På den anden side kan det ikke udelukkes, at anvendelse af eksterne eksperter øger risikoen for, at en undersøgelse får et mere teoretisk præg.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et mindre, men dog relevant emne (salg af Statens Serum Instituts vaccineproduktion), som det har været oplagt at undersøge på grund af en meget langstrakt salgsproces, der endte med et dårligt salgresultat i forhold til forventningerne .

Det er positivt, at der i beretningen gives en grundig redegørelse og begrundelse for de anvendte revisionskriterier.

¹⁶ Se beretningens s. 43 (bilag 1).

Afsnittet om revisionskriterier indeholder også en opstilling af en model¹⁷ for et faseforløb ved salg af den her omhandlede vaccineproduktion. Denne model må antages også at kunne anvendes i andre situationer, hvor det offentlige skal foretage tilsvarende salg. Modellen kan således have generel interesse.

Beretningen kan visse steder virke noget teoretisk i sin tilgang og ligger formentlig ved ydergrænsen for Rigsrevisionens revisionsbeføjelser, idet det med nogen ret kan hævdes, at beretningen ligger tæt på en normering af, hvad der bør ligge til grund for en politisk beslutning, og hvad der burde efterspørges af det politiske system.¹⁸

Beretningens indhold er "fair" derved, at det undersøgte ministeriums argumenter og modkritik over for Rigsrevisionen er medtaget flere steder i 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 9/2017 om ministeriernes tilsyn med refusionen til kommunerne.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen drejer sig om Beskæftigelsesministeriets, Børne- og Socialministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets tilsyn med kommunernes administration af områder, hvor kommunerne kan anmode staten om refusion af deres udgifter, f. eks i sager om personlig assistance til handicappede og jobrotationsordninger og hjælp til flygtninge. I 2017 var der afsat i alt 29,5 mia. kr. på finansloven til refusion

¹⁷ Se tilsvarende modellen i beretning 19/2016 om regionernes brug af konsulenter.

¹⁸ Se Sundheds- og Ældreministeriets kritik af beretningen på dette punkt på beretningens s. 14 (6. afsnit).

til kommunerne på de tre ministerområder. Heraf administreredes 16,5 mia. kr. ved, at kommunerne anmodede staten om refusion på baggrund af deres udgifter¹⁹.

Formålet med den i beretningen (9/2017) omhandlede undersøgelse - som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til²⁰ - er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med kommunernes administration af de områder, hvor de anmoder staten om refusion for deres udgifter.²¹ I den forbindelse besvares følgende spørgsmål i beretningen:

-Har ministerierne tilstrækkelig viden om kommunernes administration af områder med statsrefusion til at kunne føre et effektivt tilsyn?

-Opfylder de kommunale sager ministeriernes betingelser for, at kommunerne kan opnå statsrefusion?²²

Der er ikke nogen egentlig motivering vedrørende emne og formål, men den indledende redegørelse for de store beløb og det delte ansvar, som præger emneområdet, giver indtryk af, at det er klart relevant for Rigsrevisionen at interessere sig for området med det formål at vurdere ministeriernes tilsyn mv.

Afgrænsningen er tilstrækkelig klar, hvilket bestyrkes af en bemærkning om, at Rigsrevisionen tidligere har undersøgt Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne (underforstået, at dette emne ikke omfattes af beretning 9/2017).²³

2. Er det velbegrunderet, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.²⁴ Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden –

¹⁹ Beretningens s. 1.

²⁰ Beretningens s. 2.

²¹ Beretningens s. 2.

²² Beretningens s. 2.

²³ Beretningens s. 8 (og 1 n.).

²⁴ Beretningens s. 6 – 7.

nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Jeg opfatter udtrykket "velbegrunder" som sigtende til, om der er anført en relevant begrundelse for, at Rigsrevisionen har valgt de pågældende revisionskriterier.

Det er min vurdering, at der er givet en relevant begrundelse for valget af revisionskriterier. Først gives der,²⁵ en mere overordnet redegørelse for de forpligtelser, som ministerierne har, med henvisninger til en grundlovsbestemmelse, kommunestyrelsesloven og ulovbestemte regler. Denne redegørelse må opfattes som den bagvedliggende begrundelse. Herefter specificeres revisionskriterierne i forhold til beretningens to separate kapitler, hvor det bl.a. anføres som et kriterium:

" Vi lægger til grund for undersøgelsen, at de kilder, som ministerierne bruger, skal give aktuel, pålidelig og tilstrækkelig information, så ministerierne kan vurdere, om midlerne forvaltes og indgår korrekt i statsregnskabet." ²⁶

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3²⁷, men er uddybet væsentligt i bilag 3 (i kombination med øvrige bilag).

Det fremgår, at undersøgelsens resultater bygger på møder med og skriftligt materiale fra ministerierne, herunder materiale, som kommunerne har udarbejdet til kommunerne. Der er foretaget en gennemgang af revisionsberetninger og ministeriernes decisionsskrivelser for syv udvalgte kommuner for regnskabsåret 2015, ligesom der er udvalgt otte bevillinger på finansloven til nærmere gennemgang og analyse. Der er også indhentet materiale fra nogle kommuner for visse udbetalinger. Herudover er gennemgået bogføringen af i alt 275 kommunale sager, og det er undersøgt, om 170 af sagerne var administreret i overensstemmelse med lovgivningen. Endvidere er der gennemført en

²⁵ S. 6 n.

²⁶ Beretningens s. 7.

²⁷ Beretningens s. 7.

spørgeskemaundersøgelse i alle landets 98 kommuner. Denne sidstnævnte undersøgelse anvendes som baggrundsviden i beretningen.²⁸

Det fremgår, at revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Disse standarder er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).²⁹

Det er naturligvis principielt en svaghed ved den anvendte metode (og dermed revisionsbeviserne), at den i et vist omfang består af stikprøver (”en mindre stikprøve”).³⁰ 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 stikprøverne, er gennemtænkt og giver et realistisk billede.

Det er også en styrke ved metoden, at denne omfatter en spørgeskemaundersøgelse i alle landets kommuner, således at Rigsrevisionen også kan basere sine konklusioner på baggrundsviden om konkret, faktisk adfærd på området.³¹

Der er ikke givet nogen nærmere begrundelse eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet.³²

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Den beskrevne metode forekommer nærliggende til at belyse formålet.

²⁸ Beretningens s. 7.

²⁹ Beretningens s. 42 (Bilag 3), nederst (og s. 9).

³⁰ Beretningens s. 7 midten

³¹ Beretningens s. 7 n.

³² Et mindre ulogisk forhold er, at anvendelse af stikprøver på beretningens s. 7 er omtalt under afsnittet om revisionskriterier og ikke i afsnittet om metode på samme side.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

Undersøgelsen indeholder ikke alene konklusioner, men også anbefalinger på grundlag af undersøgelserne. I beretningen s. 3 øv. anføres således:

”Herunder kan ministerierne overveje, om der er anledning til at underkende hele sagsområder, når revisors konklusioner giver grundlag herfor. Dette kan efter Rigsrevisionens vurdering skabe incitament til, at kommunernes hjemtagelse af refusion bliver mere korrekt.”

Samlet er det min vurdering, at beretningens konklusioner er i god balance med de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et emne, som er klart relevant for Rigsrevisionen, idet det pågældende område er af meget betydelig størrelse rent økonomisk, ligesom ansvarsfordelingen mellem ministerier og kommunalbestyrelser skaber risiko for fejl i administrationen.

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 21/2017 om forvaltningen af ECTS-point på de videregående uddannelsesinstitutioner.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen drejer sig om Uddannelses- og Forskningsministeriets forvaltning af ECTS-point og den tid, de studerende bruger på deres videregående uddannelser på erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter.³³

Formålet med den i beretningen (21/2017) omhandlede undersøgelse - som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til³⁴ - er at vurdere, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har sikret tilfredsstillende forvaltning af ECTS-point på de videregående uddannelsesinstitutioner.³⁵ I den forbindelse besvares følgende spørgsmål i beretningen:

-Har Uddannelses- og Forskningsministeriet fastlagt rammer for, hvordan uddannelsesinstitutionerne skal forvalte ECTS-point?

-Monitorerer uddannelsesinstitutionerne de studerendes tidsforbrug systematisk, og kan institutionerne sandsynliggøre (og dermed dokumentere), at de udbyder fuldtidsuddannelser?

-Inddrager udvalgte uddannelsesinstitutioner viden om de studerendes tidsforbrug ved tilrettelæggelsen af uddannelserne?³⁶

Beretningen indeholder en klar og tydelig motivering vedrørende emne og formål. I beretningens afsnit 1.1. anføres det således:

”Danmark har tilsluttet sig ECTS-systemet...., som er en fælles international ramme for uddannelse. Formålet med ECTS-systemet er at bidrage til en øget mobilitet for de studerende på tværs af landegrænser. ECTS-systemet er angiver en standard for fuld tid – som udgangspunkt for at anerkende uddannelsesmæssige kvalifikationer på tværs af landegrænser, men også mellem danske uddannelsesinstitutioner.

³³ Beretningens s. 1.

³⁴ Beretningens s. 1.

³⁵ Beretningens s. 2.

³⁶ Beretningens s. 2.

..Forskning viser, at der er en positiv sammenhæng mellem de studerendes tidsforbrug på studiet og deres læringsudbytte, hvilket både Danmarks Evalueringsinstituts rapport... og Udvalg om bedre universitetsuddannelser i en rapport i 2018 konstaterede. Jo mere tid de studerende bruger på studiet, jo større læringsmæssigt udbytte får de af uddannelsen.

Siden 2010 har en række undersøgelser imidlertid peget på, at de studerende ikke bruger fuld tid på deres studier...”.

Afgrænsningen af undersøgelsen er kortfattet, men klar. Den angives således:

”Undersøgelsen er afgrænset til de største af sektorerne for videregående uddannelser, dvs. erhvervsakademiuddannelser, professionsbacheloruddannelser og universitetsuddannelser.

Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2011 – 2017, men da ECTS-point har været en del af dansk lovgivning siden 2003, vil elementer fra før 2011 også indgå.”³⁷

2. Er det velbegrunder, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.³⁸ Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Jeg opfatter udtrykket ”velbegrunder” som sigtende til, om der er givet en relevant begrundelse for, at Rigsrevisionen har valgt de pågældende revisionskriterier.

Der er i denne beretning givet en særlig tydelig begrundelse for revisionskriterierne og deres egnethed til belysning af formålet. Revisionskriterierne er i afsnit 1.3 opdelt således, at der angives revisionskriterier for hver af kapitlerne 2, 3 og 4. Vedrørende revisionskriterier for kapitel 2 anføres i beretningen:

³⁷ Beretningens s. 12.

³⁸ Beretningens s. 8 – 11.

”Vi har undersøgt om Uddannelses- og Forskningsministeriet har fastlagt rammer for de videregående uddannelsesinstitutioners forvaltning af ECTS-point.

ECTS-point er udtryk for et forventet tidsforbrug på uddannelserne. Vi finder, at Uddannelses- og Forskningsministeriet bør fastlægge rammer for institutionernes forvaltning, så de studerendes tidsforbrug på fx en akademisk bacheloruddannelse på Aalborg Universitet svarer til tidsforbruget på en akademisk bacheloruddannelse på andre universiteter. Dette baserer vi på, at ECTS-point ligger til grund for de videregående uddannelsesinstitutioners uddannelsestilskud.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anvendelsen af ECTS-point giver mulighed for at arbejde systematisk med at udbyde fuldtidsuddannelser ud fra en monitorering af de studerendes faktiske tidsforbrug med eventuel efterfølgende justering, jf. figur 4.”³⁹

Angående revisionskriterier for kapitel 3 anføres i beretningen:

”I kapitel 3 har vi undersøgt om de 25 uddannelsesinstitutioner monitorerer de studerendes tidsforbrug på uddannelserne. Vi lægger til grund, at monitorering er en forudsætning for, at der kan arbejdes systematisk med ECTS-point ved, at viden om de studerendes faktiske tidsforbrug kan indgå i tilrettelæggelsen af uddannelserne. Vi lægger ligeledes til grund, at institutionerne gennem monitorering kan sandsynliggøre (og dermed dokumentere), at de leverer fuldtidsstudier.”⁴⁰

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3⁴¹, men er uddybet væsentligt i bilag 1 og 2.

³⁹ Beretningens s. 8.

⁴⁰ Beretningens s. 10.

⁴¹ Beretningens s. 7.

Det fremgår, at Rigsrevisionen i forbindelse med undersøgelsen har holdt møder med Uddannelses- og Forskningsministeriet, Danmarks Akkrediteringsinstitution, Danmarks Evalueringsinstitut og fire videregående uddannelsesinstitutioner. Herudover er der indhentet materiale fra 25 uddannelsesinstitutioner og holdt møder med forskere fra Aarhus Universitet og Københavns Universitet.

Undersøgelsen er baseret på skriftligt materiale fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og fra uddannelsesinstitutionerne, herunder redegørelser, institutionernes selvevalueringsrapporter i forbindelse med institutionsakkreditering, materiale omhandlende tilrettelæggelsen på de udvalgte uddannelser mv.⁴²

Det fremgår, at revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Disse standarder er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).⁴³

Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse for eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet.⁴⁴ I et begrænset omfang er der dog givet (delvise) forklaringer. Det gælder således for side 40, midten (bilag 1), hvor det anføres:

” Når vi ønskede tidsserier, så var det for at kunne vurdere, om de målinger, der indikerer et lavt tidsforbrug, resulterer i, at tilrettelæggelsen af uddannelsen justeres, så der i efterfølgende målinger kan konstateres et mere tilfredsstillende tidsforbrug.”

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet, er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Tværtimod forekommer den beskrevne metode overbevisende og nærliggende i forhold til formålet.

Det skal også nævnes, at metodeovervejelserne er uddybet i bilag 2 med overskriften ”Metodiske udfordringer ved måling af de studerendes tidsforbrug (studieintensitet).

⁴² Beretningens s. 11.

⁴³ Beretningens s. 43 (Bilag 1), nederst (og s. 12).

⁴⁴ Et mindre ulogisk forhold er, at anvendelse af stikprøver på beretningens s. 7 er omtalt under afsnittet om revisionskriterier og ikke i afsnittet om metode på samme side.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

Beretningen er også "fair" på den måde, at den flere steder indeholder omhyggelige gengivelser af Uddannelses- og Forskningsministeriets modargumenter i forhold til Rigsrevisionen. Hertil kommer, at Rigsrevisionen udtrykker en berettiget forståelse for disse modargumenter, som ikke uden videre afvises, men tages delvist til følge i forbindelse med en forklaring på, hvorfor Rigsrevisionen har valgt at lægge hovedvægten på et bestemt forhold (de studerendes tidsforbrug).⁴⁵ På denne måde er der en god balance (i bredere forstand) i undersøgelsen og beretningen.

Det er interessant, at der ikke alene er kritik i beretningen, men at den også indeholder en oplysning om en uddannelsesinstitution, hvor der er relevante forretningsgange, som sikrer, at viden om de studerendes tidsforbrug anvendes i tilrettelæggelsen af uddannelserne. Den pågældende institution er Professionshøjskolen Metropol.⁴⁶ Dette får Statsrevisorerne til at bemærke følgende:

*"Statsrevisorerne skal pege på, at professionshøjskolen Metropol er et eksempel på bedre praksis, idet Metropols ledelse siden 2015 systematisk har fulgt op på de studerendes tidsforbrug og har brugt denne viden til at opstille mål og handleplaner for at øge de studerendes tidsforbrug og sikre fuldtidsstudier."*⁴⁷

Rigsrevisionens undersøgelse fører således frem til, at der kan udskilles et eksempel til efterfølgelse.

Beretningens konklusioner er i god balance med de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater.

⁴⁵ Beretningens s. 11, pkt. 21, og s. 43.

⁴⁶ Beretningens s. 29 og 31.

⁴⁷ Statsrevisorernes bemærkning indsat forrest i beretningen (beretningens fjerde side).

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et relevant emne af væsentlig samfundsmæssig betydning.

Der er angivet et klart formål. Revisionskriterierne er klare og tydeligt begrundede. Metoden er – uanset, at den i hovedsagen ikke er begrundet - velbeskrevet, når beskrivelserne i bilagene tages i betragtning. Konklusionerne er nemme at følge og hænger naturligt sammen med analyserne. Beretningen indeholder et konkret forekommende eksempel til inspiration og efterfølgelse af uddannelsesinstitutionerne som helhed.

Hertil kommer, at beretningen er "fair" på den måde, at den flere steder indeholder omhyggelige gengivelser af Uddannelses- og Forskningsministeriets modargumenter i forhold til Rigsrevisionen, samtidig med at Rigsrevisionen udtrykker en berettiget forståelse for disse modargumenter, som ikke uden videre afvises, men tages delvist til følge i forbindelse med en forklaring på, hvorfor Rigsrevisionen har valgt at lægge hovedvægten på et bestemt forhold (de studerendes tidsforbrug).⁴⁸ På denne måde er der en god balance (i bredere forstand) i undersøgelsen og 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*

⁴⁸ Beretningens s. 11, pkt. 21, og s. 43.

Beretning 1/2018 om tilskud på fiskeriområdet.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen drejer sig om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) i perioden 2014 – 2017.

Formålet med den i beretningen (1/2018) omhandlede undersøgelse - som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til⁴⁹ - er at vurdere, om Udenrigsministeriet har en korrekt forvaltning af tilskudsordninger under EHFF-programmet på fiskeriområdet.⁵⁰ I den forbindelse besvares følgende spørgsmål i beretningen:

-Har Udenrigsministeriet en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet er overholdt?

-Har Udenrigsministeriet sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt?⁵¹

Beretningen indeholder ikke en klart formuleret motivering vedrørende emne og formål, men ud fra sammenhængen er det tydeligt nok, hvad der er begrundelsen for undersøgelsen. I beretningens afsnit 1.1. anføres det således:

”Det er en grundbetingelse for at kunne komme i betragtning til at få og kunne beholde et tilskud, at ansøgningen er antagelig. Antagelighed betyder i denne sammenhæng, at ansøgningen overholder de forordningsbestemte EU-krav for at modtage og beholde et tilskud.”⁵²

Afgrænsningen af undersøgelsen er kortfattet, men klar. Den angives således:

”Vores gennemgang af tilskudssager omfatter perioden 2014 – 2017. Afgrænsningen skyldes, at den nuværende programperiode for EHFF startede i 2014 og stadig er aktiv.

⁴⁹ Beretningens s. 1.

⁵⁰ Beretningens s. 1.

⁵¹ Beretningens s. 2.

⁵² Beretningens s. 1.

Vores gennemgang af overtrædelsessager og strafpointsager omfatter perioden 2012-2018. Perioden er her udvidet, fordi strafpoint følger et fartøj i 3 år efter forvaltningsafgørelsen. Derfor har vi medtaget overtrædelsessager fra 2012. Derudover er overtrædelsessager, der enten var afsluttet eller i proces frem til primo februar 2018, medtaget, da grundbetingelsen gælder 5 år efter modtagelsen af tilskud.”⁵³

2. Er det velbegrunder, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3.⁵⁴ Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning til for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Jeg opfatter udtrykket ”velbegrunder” som sigtende til, om der er givet en relevant begrundelse for, at Rigsrevisionen har valgt de pågældende revisionskriterier.

Der er i denne beretning givet en tydelig begrundelse for revisionskriterierne og deres egnethed til belysning af formålet. Revisionskriterierne er i afsnit 1.3 opdelt således, at der angives revisionskriterier for hver af kapitlerne 2 og 3. Vedrørende revisionskriterier for kapitel 2 anføres i beretningen:

”Eftersom EU-forordningen stiller krav om, at ansøgere ikke må have begået alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne, har vi med afsæt i fiskerilovens bestemmelser og lovbemærkninger vedrørende strafpointsystemet undersøgt, hvordan ministeriet i bekendtgørelser og instruks har udmøntet EU’s strafpointsystem for alvorlige overtrædelser.”⁵⁵

Angående revisionskriterier for kapitel 3 anføres i beretningen bl.a:

”Vi undersøger med afsæt i lovgrundlaget, om Udenrigsministeriet anvender de rette støttesatser, om kravene til indhentning af tilbud overholdes, om krav til indregistrering af fartøjer, fakturering og

⁵³ Beretningens s. 10.

⁵⁴ Beretningens s. 8 – 9.

⁵⁵ Beretningens s. 9.

betalingsdokumentation overholdes, og om betingelserne for investeringernes fysiske placering og opretholdelse overholdes. Vi har valgt disse kriterier, fordi vores sagsgennemgang har vist, at det er her, ministeriet har flest udfordringer med at sikre overholdelse af kravene. Vi vurderer sagsbehandlingen med afsæt i forordningskravene, bekendtgørelser og vejledninger for de specifikke tilskudsordninger og med afsæt i det forvaltningsretlige princip om ligebehandling”⁵⁶

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1. og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3⁵⁷, men er uddybet væsentligt i bilag 1.

Det fremgår, at undersøgelsen er baseret på dokument- og sagsgennemgang samt på møder og interviews. Der er gennemgået sager fra fire tilskudsordninger ud af EHFF-programmets 10 ordninger på fiskeriområdet. De 4 udvalgte tilskudsordninger er: Investeringer i fiskefartøjer, Investering i akvakultur, Produktions- og afsætningsplaner samt Myndighedskontrol. De fire tilskudsordninger er valgt med udgangspunkt i væsentlighed og de risici, der blev fundet i forbindelse med revisionen i 2017.

Der er også foretaget en stikprøve af tilskudssager, der vedrører ca. 200 mio. kr. svarende til de samlede beløb på de fire ordninger. Stikprøvens sager er valgt ud fra deres økonomiske omfang samt en række risikofaktorer. Der er således ikke tale om en simpel tilfældig udvælgelse.⁵⁸

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Disse standarder er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).⁵⁹

⁵⁶ Beretningens s. 9.

⁵⁷ Beretningens s. 9 f.

⁵⁸ Beretningens s. 9 og 48 ff.

⁵⁹ Beretningens s. 50 n. (og s. 10).

Det er naturligvis principielt en svaghed ved metoden, at der anvendes stikprøver. 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 stikprøver, er gennemtænkt og giver et realistisk billede.

Styrken ved den valgte metode består i, at Rigsrevisionen og læserne af beretningen ved hjælp af de anvendte stikprøver med en begrænset indsats fra Rigsrevisionens side kan få et klart billede af det undersøgte emne.

Der er gennemgående ikke givet nogen nærmere begrundelse eller forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet. I et begrænset omfang er der dog givet forklaringer.

Det forhold, at der kun i begrænset omfang er givet en forklaring på, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet, er ikke ensbetydende med, at metoden ikke er brugbar. Tværtimod forekommer den beskrevne metode overbevisende og nærliggende i forhold til formålet.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

Konklusionernes relevans i forhold til oplysningsgrundlaget synes bekræftet af, at Udenrigsministeriet ifølge beretningens s. 27 og 47 (og 46) har oplyst, at ministeriet vil tage en række nærmere anførte skridt som opfølgning på de i beretningen identificerede problemstillinger.

Samlet er det min vurdering, at beretningens konklusioner er i god balance med de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en velgennemført undersøgelse af et relevant emne af væsentlig samfundsmæssig betydning.

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 3/2018 om udredningsretten.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen drejer sig om retten til hurtig udredning (betegnet udredningsretten), som er en lovbunden patientrettighed. Udredning er en lægefaglig vurdering af, hvad en patient fejler, og hvilken behandling der eventuelt skal igangsættes. Udredningsretten forpligter regionerne til at udrede patienterne inden for 30 dage fra det tidspunkt, hvor sygehuset modtager henvisningen. Hvis regionen ikke selv kan tilbyde udredning inden for 30 dage, skal patienten tilbydes at få hele eller dele af sin udredning foretaget på et andet offentligt sygehus eller på et privathospital.⁶⁰

Formålet (hovedformålet) med den i beretningen (3/2018) omhandlede undersøgelse – som Rigsrevisionen selv har taget initiativ til⁶¹ – er at vurdere, om regionerne sikrer, og Sundheds- og Ældreministeriet understøtter, at patienter har lige adgang til hurtig udredning. I beretningen besvares følgende spørgsmål:

-Følger regionerne lovgivningen, når patienterne udredes?

-Bidrager vejledning og information til, at patienter udredes hurtigst muligt? ⁶²

⁶⁰ Beretningens s. 1.

⁶¹ Beretningens s. 2.

⁶² Beretningens s. 2.

Der er i beretningen en klar motivering for emne og formål. Det anføres således, at baggrunden for undersøgelsen er, at antallet af udredningspatienter har været stigende, siden udredningsretten blev indført, men udredningsretten overholdes ifølge Sundheds- og Ældreministeriets monitorering stadig ikke i 10 – 20 % af de 500.000 – 600.000 udredningsforløb, som regionerne registrerer hvert år. Overholdelsen af udredningsretten har vist større regionale udsving, men på trods af et ønske om at sikre flere patienter hurtigere udredning viser monitoreringen, at andelen af patienter på landsplan, hvor udredningsretten er overholdt, har været uændret, siden rettigheden blev styrket i 2016.⁶³

Afgrænsningen er klar, idet det oplyses, hvilken periode undersøgelsen omfatter, og hvilke patienter den (ikke) omfatter, ligesom afgrænsningen af en brugerundersøgelse, der udgør en del af beretningen, er tydeligt beskrevet.⁶⁴

2. Er det velbegrunderet, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Revisionskriterierne er omtalt i beretningens afsnit 1.3. Det er positivt, at revisionskriterierne – i modsætning for nogle år siden – nu helt fast medtages i selve beretningerne og således også i denne beretning.

Jeg opfatter udtrykket ”velbegrunderet” som sigtende til, om der er givet en relevant begrundelse for, at Rigsrevisionen har valgt de pågældende revisionskriterier.

Det er min vurdering, at der er givet en relevant begrundelse, som tager udgangspunkt i sundhedsloven og bekendtgørelser. Revisionskriterierne er således i det væsentlige formuleret med henblik på at bedømme, om myndighederne lever op til gældende regler samt nogle vejledninger.⁶⁵

Med hensyn til vejledninger, som i et vist omfang ligger til grund for revisionskriterierne og dermed for undersøgelsens fokus og gennemførelse, skal det nævnes, at ministerielle vejledninger som udgangspunkt ikke er bindende for regionerne. Dette hindrer

⁶³ Beretningens s. 2.

⁶⁴ Beretningens s. 7.

⁶⁵ Beretningens s. 6.

imidlertid ikke, at Rigsrevisionen finder inspiration i vejledningerne til sin forvaltningsrevision, men det bør begrundes særskilt, hvorfor vejledningernes indhold findes relevant som grundlag for en sådan revision.- eller hvorfor de eventuelt kan ses som udtryk for en fast praksis af retlig betydning. Rigsrevisionen bør som kontrollerende enhed i forhold til forvaltningsmyndigheder ikke uden nærmere begrundelse lægge sådanne myndigheders tilkendegivelser af ikke retligt bindende karakter til grund for sin revision (se pkt. 4 nedenfor).

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap. 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Den valgte metode er kun beskrevet relativt kort i afsnit 1.3⁶⁶, men er uddybet væsentligt i bilag 1. Her fremgår det, at undersøgelsen bl.a. er baseret på en gennemgang af dokumenter fra Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne samt en stikprøvegennemgang af 322 udredningsforløb. Hertil kommer møder med ministeriet og alle regionerne. Endvidere har Rigsrevisionen fået udarbejdet en brugerundersøgelse af DEFACTUM (uafhængig forsknings- og analyseenhed), som har undersøgt patienternes forståelse af regionernes indkaldelsesbreve til udredning.⁶⁷

Begrundelsen for (elementerne i) den valgte metode er eksemplarisk og understreger, at de enkelte dele af metoden bygger på nærmere overvejelser. Det anføres således bl.a.:

”Formålet med gennemgangen af indkaldelsesbrevene har været at undersøge, om brevene lever op til Sundheds- og Ældreministeriets informationskrav og principper for god information om patientrettigheder. Vi har valgt kun at gennemgå regionernes indkaldelsesbreve til patienter, som regionerne af kapacitetsmæssige årsager ikke kunne udrede inden for 30 dage på den afdeling, patienten først var henvist til. Det har vi gjort, fordi det er disse breve, hvor patienten selv skal handle ved at kontakte regionen for eventuelt at gøre brug af deres muligheder for at blive hurtigere udredt.”⁶⁸

⁶⁶ Beretningens s. 6 n – 7 m.

⁶⁷ Beretningens s. 37.

⁶⁸ Beretningens s. 37 n.

og

”Formålet med stikprøven har været at undersøge, om udredningspatienterne er blevet oplyst korrekt om deres rettigheder, og om udredningsforløbene er registreret korrekt. Formålet har endvidere været at afdække, hvornår patienterne ifølge regionerne er færdigudredt.”⁶⁹

Det er naturligvis principielt en svaghed ved metoden, at der anvendes stikprøver. 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 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 med en begrænset indsats fra Rigsrevisionens side kan få et klart billede af det undersøgte emne.

Det skal tilføjes, at beretningen indeholder gode og informative bilag, herunder også bilag 3 og 4, som giver et godt indblik i de oplysninger mv., som patienterne modtager.

Det fremgår, at revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Disse standarder er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).⁷⁰

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Der er tale om en meget velgennemført undersøgelse med gode analyser og konklusioner, der passer til og afspejler analyserne.

For nogle år siden lagde Rigsrevisionen vægt på i højere grad at

⁶⁹ Beretningens s. 39 øv.

⁷⁰ Beretningens s. 42 .(Bilag 1).

gennemføre borgernære undersøgelser. Dette blev, så vidt jeg ved, nedtonet noget senere hen, idet det i mange tilfælde var vanskeligt at være borgernær i undersøgelsen af de mange forvaltningsområder.⁷¹

Den foreliggende beretning er imidlertid et glimrende eksempel på en – meget velgennemført – borgernær undersøgelse, som drejer sig om, hvorvidt borgerne får deres lovbestemte rettigheder og kan gøre brug af dem, og som betjener sig af en relevant brugerundersøgelse og en kritisk gennemgang af skrivelser til borgerne.

Rigsrevisionens beretninger tager som altovervejende hovedregel sigte på statslige myndigheder. Det er derfor interessant at se en undersøgelse og beretning, som så klart er rettet mod regionerne under ét – og ikke blot angår regionernes økonomiske forvaltning i snæver forstand, men deres administration af et stort og vigtigt forvaltningsområde.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Der er tale om en meget velgennemført borgernær undersøgelse af et vigtigt område, og der er tydelige og afbalancerede konklusioner på et relevant grundlag, ligesom undersøgelsen og beretningen i flere henseender er eksemplarisk.

Metoden er god og er beskrevet udførligt, ligesom beretningen også i øvrigt indeholder gode og informative bilag.

Jeg har på den baggrund overvejet at give beretningen vurderingen ”meget tilfredsstillende” i nedenstående skema. Årsagen til, at jeg afstår fra dette, er, at undersøgelsen på et enkelt punkt lider af en skavank, som har præget Rigsrevisionens beretninger i alle de år, hvor jeg har været evaluator, og som jeg har påpeget flere gange.⁷² Det drejer sig om, at Rigsrevisionen ved formulering af revisionskriterier ofte er tilbøjelig til at tage udgangspunkt i foreliggende rapporter, vejledninger og andet ikke retligt bindende materiale uden at begrunde og forklare, hvorfor det pågældende materiale er et relevant grundlag for

⁷¹ Se mine bemærkninger til beretning 9/2013 og beretning 1/2014 i min evaluering af beretningerne fra 2014.

⁷² Se mine bemærkninger til beretning 23/2015 i min evaluering af beretningerne fra 2016.

Rigsrevisionens kontrolarbejde. I forbindelse med beretning3/2018 drejer det sig om en vejledning (se pkt. 2) ovenfor.

Rigsrevisionen er knyttet til Folketinget og er en enhed, som i en vis forstand ”står over” bl.a.ministerierne inden for sit arbejdsområde, idet den kontrollerer ministerierne mv. Rigsrevisionen bør derfor ikke uden videre – men kun efter en kritisk stillingtagen – lægge ministeriernes (eller andres) vejledninger og publikationer mv. til grund for sine undersøgelser. Jeg er overbevist om, at Rigsrevisionen er sig dette bevidst, men der er behov for, at Rigsrevisionen (kort) i den enkelte beretning (og dermed over for omverdenen) giver en nærmere forklaring på sit valg af grundlag af revisionskriterier (når dette grundlag ikke er en lov mv.). Er en vejledning eksempelvis valgt som grundlag, fordi den efter Rigsrevisionens opfattelse på bedste vis afspejler intentionerne bag den pågældende lovgivning? Eller er det fordi den svarer til normal praksis i andre lande, som vi sammenligner os ? Eller er det fordi den udtrykker normal og rimelig adfærd i relationen til borgerne?

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 fem ovennævnte undersøgelser og beretninger finder jeg det ligesom i mine tidligere evalueringer nærliggende at fremsætte nogle afsluttende generelle bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger.

Det skal først nævnes, at jeg har fundet alle fem beretninger tilfredsstillende.

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.

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 21/2017, der indeholder to bilag om metode på i alt 10 sider.

Med hensyn til beretningernes form er det fortsat min vurdering, at beretningerne gennemgående er meget klare – samt ensartede - i opstillingen og letlæste. Konklusionerne er nemme at finde og er tydeligt formulerede. Der er gode og klare informationer i lettilgængelige tabeller og tekstbokse og i flere tilfælde også i bilag. Den fortløbende nummerering af afsnit gør det nemt at finde rundt i og henvise til de enkelte dele af beretningerne. Hertil kommer, at beretningerne har et tiltalende ydre.

Jeg har bemærket, at Rigsrevisionen i forbindelse med to af de fem beretninger (8/2017 og 3/2018) er inddraget ekstern ekspertise. 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 min evaluering af beretning 8/2017 nævner jeg dog som en modifikation hertil, at inddragelse af eksterne eksperter kan øge risikoen for, at en undersøgelse får et (lidt for) teoretisk præg.

For nogle år siden lagde Rigsrevisionen vægt på i højere grad at gennemføre borgernære undersøgelser. Dette blev, så vidt jeg ved, nedtonet noget senere hen, idet det i mange tilfælde var vanskeligt at være borgernær i undersøgelsen af de mange forvaltningsområder.⁷³ Ved beretning 3/2018 om udredningsretten foreligger der imidlertid nu et glimrende eksempel på en – meget velgennemført – borgernær undersøgelse, som drejer sig om, hvorvidt borgerne får deres lovbestemte rettigheder og kan gøre brug af dem, og som betjener sig af en relevant brugerundersøgelse og en kritisk gennemgang af skrivelser til borgerne.

I forbindelse med evalueringen af den i øvrigt glimrende beretning 3/2018 om udredningsretten har jeg fremsat en kritik, som er rettet mod Rigsrevisionen generelt, og som jeg – uden nogen særlig effekt – har nævnt flere gange gennem de efterhånden adskillige år, hvor jeg

⁷³ Se mine bemærkninger til beretning 9/2013 og beretning 1/2014 i min evaluering af beretningerne fra 2014.

har været evaluator. Det drejer sig om, at Rigsrevisionen ved formulering af revisionskriterier ofte er tilbøjelig til at tage udgangspunkt i foreliggende rapporter, vejledninger og andet ikke retligt bindende materiale uden at begrunde og forklare, hvorfor det pågældende materiale er et relevant grundlag for Rigsrevisionens kontrolarbejde. Udtrykt lidt bastant kan revisionskriterierne herved komme til at fremstå som lidt vilkårlige og tilfældige. I forbindelse med beretning3/2018 drejer det sig om anvendelse af en vejledning uden begrundelse.

Rigsrevisionen er knyttet til Folketinget og er en enhed, som i en vis forstand ”står over” bl.a. ministerierne inden for sit arbejdsområde, idet den kontrollerer ministerierne mv. Rigsrevisionen bør derfor ikke uden videre – men kun efter en kritisk stillingtagen – lægge ministeriernes (eller andres) vejledninger og publikationer mv. til grund for sine undersøgelser. Jeg er overbevist om, at Rigsrevisionen er sig dette bevidst, men der er behov for, at Rigsrevisionen (kort) i den enkelte beretning (og dermed over for omverdenen) giver en nærmere forklaring på sit valg af grundlag for revisionskriterier (når dette grundlag ikke er en lov mv.). Er en vejledning eksempelvis valgt som grundlag, fordi den efter Rigsrevisionens opfattelse på bedste vis afspejler intentionerne bag den pågældende lovgivning? Eller er det fordi den svarer til normal praksis i andre lande, som vi sammenligner os med? Eller er det fordi den udtrykker normal og rimelig adfærd i relationen til borgerne? Dette bør Rigsrevisionen efter minopfattelse blive bedre til at forklare.

Angående den – ligeledes i alt væsentligt glimrende – beretning 21/2017 om ECTS-point nævner jeg, at den er ”fair” på den måde, at den flere steder indeholder omhyggelige gengivelser af Uddannelses- og Forskningsministeriets modargumenter i forhold til Rigsrevisionen, og at Rigsrevisionen udtrykker en berettiget forståelse for disse modargumenter, som ikke uden videre afvises, men tages delvist til følge i forbindelse med en forklaring på, hvorfor Rigsrevisionen har valgt at lægge hovedvægten på et bestemt forhold (de studerendes tidsforbrug).⁷⁴ Også beretning 8/2017 om Statens Serum Institut har et sådant element af ”fairness” i sig, men her er Rigsrevisionen hurtigere til på en lidt mere håndfast måde at afvise modargumenterne.

⁷⁴ Beretningens s. 11, pkt. 21, og s. 43.

I 2018 og i slutningen af 2017 har der ifølge medierne været en vis direkte og indirekte kritik af Rigsrevisionen.⁷⁵ En del af kritikken har været rettet mod beretning 8/2017 om salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion, hvor det fremgår af medierne og Sundheds- og Ældreministeriets bemærkninger gengivet i beretningen, at Rigsrevisionen nu – i modsætning til tidligere – menes at sætte normer for den politiske beslutningsproces og for, hvilke oplysninger og analyser der skal efterspørges i denne. Endvidere er Rigsrevisionens kritik blevet betegnet som uproportional (dvs. ude af proportioner).

I min evaluering af beretning 8/2017 udtrykker jeg en vis forståelse for, at ministeriet på flere punkter kan mene, at beretningen er skrevet ud fra en relativt teoretisk tilgang, der kun tager begrænset hensyn til den udprægede politiske sammenhæng, hvori salget af vaccineproduktionen foregik.⁷⁶ I den forbindelse har jeg (pkt. 4 i min evaluering af beretningen) nogle yderligere overvejelser vedrørende dette forhold, som eventuelt kan have betydning for Rigsrevisionens gennemslagskraft.

Måske kan vi på evalueringsdagen i Rigsrevisionen den 25. januar 2019 drøfte disse og andre tilsvarende overvejelser.

Karsten Revsbech

⁷⁵ Se således forsvarsordfører Henrik Dam Kristensens bemærkninger vedrørende F35 kampflyene omtalt i Morgenavisen Jyllands-Posten, 3. november 2017, s. 8, samt Claus Hjort Frederiksen og Ellen Tran Nørbys kritik omtalt i DR Nyheder (Tekst TV) 16. april 2018.

⁷⁶ Se bl.a. beretningens s. 7, 14 og 22.