



Skriftlige evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2021 af Caroline Howard Grøn

Januar 2022

Evaluator Caroline
Howard Grøn

09/2020 Klimabistand til udviklingslande.....	2
11/2020 Indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien	6
16/2020 Skatteministeriets behandling af straffesager	11
4/2021 Banedanmarks håndtering af mangel på validatorer	14
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2021	17

Skriftlig evaluering af beretning 09/2020

Klimabistand til udviklingslande

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

Klimabistand har til formål at hjælpe udviklingslande med at reducere deres CO₂-udledninger og understøtte deres tilpasning til klimaforandringer. Danmark har i Parisaftalen forpligtet sig til at yde denne form for udviklingsbistand. I 2018 udgjorde klimabistanden 7,1% af den danske udviklingsbistand, og beløb sig til ca. 16,3 mia. kr.

Fordi området er risikobetonet og af stor økonomisk væsentlighed, har Rigsrevisionen valgt at undersøge følgende spørgsmål:

- Understøtter Udenrigsministeriet, at det er gennemsigtigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand?
- Understøtter Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet en målrettet klimabistand?
- Understøtter Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet opsamling af viden om klimabistandens resultater og effekt?

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet kun i nogen grad understøtter at klimabistanden er gennemsigtig. Dernæst finder Rigsrevisionen, at mens Udenrigsministeriet og Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet understøtter målretning af klimapuljen og opsamler viden og resultater og effekter af denne, gør det sig kun begrænset omfang gældende for den øvrige klimabistand, der administreres af Udenrigsministeriet.

På den baggrund finder Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet ikke har sikret tilstrækkelig gennemsigtighed, samt at Udenrigsministeriet ikke understøtter målretning og opsamling af viden om resultater og effekter af klimabistanden udover klimapuljen.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen afgræses til tidsperioden 2016-2020 ligesom dele af klimabistanden ikke inddrages i undersøgelsen. Disse afgrænsninger virker umiddelbart fornuftige.

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

Overordnet set er formålet med beretningen at belyse, hvorvidt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet understøtter en gennemsigtig klimabistand, der er målrettet mod at skabe størst mulig effekt.

Kapitel 2 undersøger, hvorvidt klimabistanden er gennemsigtig. "Gennemsigtig" er et lidt overraskende ordvalg og det er lidt uklart, hvorfor dette ord er valgt fremfor fx "retvisende opgørelse af klimabistand" eller "korrekt rapportering". Det Rigsrevisionen de facto undersøger i kapitel 2, er hvorvidt de regnemetoder, der anvendes til at udregne omfanget af klimabistanden, er retvisende.

Udenrigsministeriet tilskriver 50% af projektværdien til klimabistand, for alle projekter, der har en klimadimension, men som ikke kan kategoriseres udelukkende som klimabistand.

Udenrigsministeriets opgørelsesmetode er i overensstemmelse med OECDs vejledning i at tildele klimamarkører, men der er ikke en entydig international praksis for, hvordan disse omgøres til økonomisk værdi.

Rigsrevisionen har gennemgået 38 programmer, og for hvert program opgjort værdien af den klimabistand, der er ydet på baggrund af dokumentationen for programmerne. I denne gennemgang ender Rigsrevisionen på en anderledes – og meget lavere – vurdering af den samlede værdi af klimabistanden i projekterne.

Der er to ting at bemærke til Rigsrevisionens opgørelse. Det første er, at det åbenlyst er mere arbejdskrævende at vurdere enkelte projekters klimabidrag på den måde, Rigsrevisionen foreslår, sammenlignet med den metode, Udenrigsministeriet bruger i dag. Det påpeger Udenrigsministeriet også. Her til kan man bemærke, at når den samlede klimabistand udgjorde 16,3 mia. kr. i 2018, så må en del af projekterne, have en størrelse, hvor det også af ressourcehensyn må kunne forsvares at opgøre budgetterne mere præcist, end det er tilfældet i dag. Der kan naturligvis være mindre projekter, hvor det ikke er effektiv ressourceudnyttelse, men der må også være projekter, hvor det vil være hensigtsmæssigt. Udenrigsministeriet arbejder da også på bedre beregningsmetoder for større projekter ifølge beretningen.

For det andet, er det væsentligt at overveje, hvad det vil sige, at opgørelsen er gennemsigtig, herunder hvem, der er den egentlige målgruppe for opgørelsen. Det fremgår af beretningen, at en række andre lande gør deres bistand

op på samme måde som Danmark og at størrelsen på bistanden spiller en rolle i Danmarks forhold til andre stater. Det er altså ikke kun Folketinget eller den danske offentlighed, der er aftager på sådan en beregning, men også andre lande, der fx forholder sig til størrelsen af den danske klimabistand i forbindelse med FN-forhandlinger eller lignende. Spørgsmålet er, hvad der konstituerer en "gennemsigtig" opgørelse for målgruppen? Er gennemsigtighed sammenfald med Rigsrevisionens mere grundige gennemgang? Er gennemsigtighed sammenlignelighed, med lande, vi normalt sammenligner os med? Er gennemsigtighed åbenhed om metoden og tydeligt deklarerede principper for, hvordan klimabistanden udregnes? Der kan formentlig være flere meninger om, hvad det mest relevante svar er på det spørgsmål, og her kunne beretningen med fordel have faret lidt mere med lempe og overvejet, andre betydninger af gennemsigtighed, end den, der forfølges.

Kapitel 3 belyser, hvorvidt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet understøtter, at klimabistanden er målrettet. Kapitlet ser på interne retningslinjer fra de to ministerier og finder, at de analyserede programmer generelt følger retningslinjerne når det kommer til klimapuljen, men at dette i mindre grad gør sig gældende for den øvrige klimabistand.

Kapitel 4 undersøger, hvorvidt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet understøtter opsamling af viden om resultater og effekter af klimabistand. Som kapitel tre anvendes ministeriernes interne retningslinjer, og Rigsrevisionen har analyseret konkrete projekter. Konklusionerne minder om konklusionerne i kapitel 3, men kapitlet adresser også de udfordringer, der kan være forbundet med at opsamle viden om resultater og effekter af klimaindsatsen, når klima kun indgår som et delmål for et program. Det er i selv en god ide. Men figur 6 hjælper ikke så meget på forståelsen. Præmissen synes at være, at der gives flere penge, når man kan vise konkrete resultater. Det er uklart, hvad belægget er for den præmis. Der findes mange eksempler på områder af det danske samfund, hvor store summer bliver brugt og bevilliget, uden man de facto kan vise, hvad effekterne er af forbruget. Det gælder fx centrale velfærdsområder som dagtilbud, hvor analyserne af effekten af indsatser stadig er i sin vorden, eller for store dele af den myndighedsudøvelse, der foretages. Den alternative pointe – som teksten understøtter – at der er begrænset læring, er mere forståelig, men det er ikke det, figuren viser.

Generelt for beretningen gør det sig gældende, at der gives mange konkrete eksempler. Det forbedrer læseoplevelsen, og gør det nemmere at forstå, hvad beretningen handler om.

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

Beretningen beror primært på analyse af dokumenter fra de to berørte ministerier samt møder med en række aktører. Rigsrevisionen har gennemgået 38 programmer nøjere. Disse er ikke repræsentative for alle programmer, men er udvalgt efter hvad der fremstår som relevante kriterier, der er velbelyst i beretningen. Rigsrevisionen kunne dog med fordel have diskuteret endnu tydeligere, hvad implikationerne af udvælgelsen er for analysens ud-sagnskraft udover spørgsmålet om generaliserbarhed.

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

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerende og velunderbyggede med revisionsbeviser. Eneste bemærkning går på brugen af ordet "gen-nemsigtig" som diskuteret ovenfor.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set har beretningen et klart formål og der er en tydelig samfunds-mæssig relevans. Der opstilles relevante revisionskriterier. Metodisk benyttes en række forskellige tilgange, der supplerer hinanden godt og giver et godt udgangspunkt for beretningens konklusioner.

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*

Skriftlig evaluering af beretning 11/2020 Indsatsen for at nedbringe brug af tvang i psykiatrien

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

I en årrække har nedbringelse af omfanget af tvang i psykiatrien været en prioritet. Fra 2014-2020 har der været afsat 800 mio. kr. målrettet forebyggelse og nedbringelse af brugen af tvang i psykiatrien. Ambitionen var at nedbringe brugen af bæltefiksering med 50 % i perioden og samtidig reducere brugen af andre tvangsformer.

Fordi området har været en politisk prioritering og fordi tvang i psykiatrien, herunder brugen af bæltefiksering, berører de mest grundlæggende individuelle rettigheder vedrørende frihed og selvbestemmelse, har Rigsrevisionen valgt at undersøge følgende spørgsmål:

- Har Sundhedsministeriet operationaliseret finanslovs målet om at nedbringe tvang i styringsrelevante indikatorer?
- Har Sundhedsministeriet sikret, at der er blevet fulgt tilstrækkeligt op på finanslovs målet?
- Har taskeforcen opsamlet viden, der kan spredes som god praksis?
- Har 2 udvalgte regioner foretaget en systematisk styring af indsatsen for at nedbringe tvang?
- Hvad er status for regionernes indsats med at nå finanslovs målet om at nedbringe brug af tvang i psykiatrien med 50 % frem mod 2020?

Rigsrevisionen finder, at brugen af bæltefiksering er faldet i perioden, men ikke med 50 % og samtidig er den samlede brug af tvang steget.

På den baggrund finder Statsrevisorerne, at Sundhedsministeriets og regionernes styring af indsatsen mod brugen af tvang i psykiatrien har været utilfredsstillende. Herunder finder Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at Sundhedsministeriet og Task Force for Psykiatriområdet ikke har fulgt op på, om regionernes indsats har virket efter hensigten, og at der ikke er blevet fulgt op på data om udviklingen i brugen af tvang. Særligt har Task Forcen ikke fulgt op på regionale forskelle eller formidlet viden om god praksis.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen afgrænses til tidsperioden 2014-2020 og afgrænses til at undersøge styringen på området og ser derfor ikke på andre udviklinger på området. Dette er i udgangspunktet en rimelig afgrænsning, men giver dog

metodiske udfordringer, se nedenfor. Dertil er beretningen fokuseret på den statslige og regionale indsats. Denne hænger tæt sammen med indsatsen andre steder, fx på kommunale botilbud. Mens denne afgræsning er relevant for Rigsrevisionen, viser den, at det kan være svært entydigt at koble den regionale og statslige styringsindsats til resultaterne på området, som beretningen gør, når der ikke tages højde for udviklingen i den kommunale sektor.

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

I kapitel 2 undersøges, hvorvidt Sundhedsministeriet og regionerne har styret indsatsen for at nedbringe brugen af tvang, så de fastsatte mål indfries, og hvorvidt opfølgningen er foregået på en hensigtsmæssig måde.

I udgangspunktet er finanslovs målet operationaliseret i to delmål. Men i den efterfølgende proces er disse to delmål omsat i 15 indikatorer, der omfatter 18 tvangsformer. Derudover er der tale om 38 supplerende indikatorer, der har uklar sammenhæng med de opstillede mål. Alt i alt er der tale om et "målmylde", der besværliggør fokuseret styring. Det er godt at se, at Rigsrevisionen har blik for, at "less is more" når det kommer til styring efter mål og ikke automatisk efterspørger mere detaljeret styring. Beretningen viser med al tydelighed, hvad for detaljeret målstyring gør ved muligheden for effektiv styring og overblik. Også selvom de faglige argumenter, der ligger nedenunder styringen virker fornuftige. Hertil kommer, som Rigsrevisionen rigtigt påpeger, udfordringer forbundet med at indikatorerne ikke er vægtet. En vægtning af dem ville have forbedret styringspotentialen. Endelig viser afsnittet også de udfordringer der kan være forbundet med databrud, når nye og potentielt bedre målemetoder, skal tages i brug i den offentlige sektor.

Diskussionen i kapitel to bør roses for sin reflekterede tilgang til udfordringerne ved målstyring, som det er udformet her. Ikke mindst fordi Rigsrevisionen tydeligt tager stilling i teksten og dermed tydeliggør sine vurderinger løbende (fx p 12 og 13).

Endvidere diskuterer Rigsrevisionen ansvaret for opfølgningen på finanslovs målet. Undersøgelsen påpeger, at Sundhedsministeriet har lagt ansvaret hos taskforcen, men at ansvaret er så uklart delegeret, at taskforcen ikke kan holdes ansvarlig, og Rigsrevisionen konkluderer, at ansvaret i sidste ende påhviler Sundhedsministeriet. Det er lidt svært at følge argumentationen her. En yderligere dokumentation af, hvad Sundhedsministeriet har gjort/ikke har gjort, og måske en refleksion over, hvordan ansvaret kunne være delegeret til taskforcen, ville have været godt. Beror konklusionen på, at Sundhedsministeriet i sidste ende altid vil være ansvarligt, lige meget hvor eksplicit de har delegeret? Eller kobler ansvaret sig til den konkrete delegeringspraksis? Det fremstår ikke helt klart.

I samme kapitel påpeger Rigsrevisionen, at der ikke er fulgt op med midtvejs- og slutmilepæle på regionernes initiativer i regi af partnerskabsaftalerne. Det er lidt uklart, om kritikken går på den meget konkrete planlægningsform (brug af milepæle) eller på planlægning mere generelt - der jo også kan foregå uden brug af milepæle. Det første synes ikke som en helt relevant kritik – hvorimod det andet kalder på en bemærkning fra Rigsrevisionen, som det også er tilfældet. Her er det svært at afgøre, om Rigsrevisionen måske gør sig skyldig i en lidt for formalistisk tilgang til projektstyring, eller har en rimelig pointe, fordi begrebet milepæle kommer til at stå så centralt.

Generelt påpeger Rigsrevisionen mangelfuld opfølgingspraksis, herunder at de redegørelser, der afgives som udgangspunkt for monitorering er meget overordnede (p. 19). Det forekommer som en rimelig kritik, men den boks (2), som jeg antager skal fungere som belæg, viser mig faktisk ikke, at påstanden holder. Dertil er indholdet i boksen for uforklaret. Er der tale om direkte citater fra materialet? I så fald ville citationstegn og henvisninger have været at foretrække. Er der tale om Rigsrevisionens kondensering? Hvis ja, kan det vel næppe fungere som belæg for, at der er tale om for overordnet afrapportering? Jeg synes generelt, at det er god praksis, at bruge bokse, til at "vise" materialet, men her hjælper boksen mig ikke så meget som læser.

Endvidere undersøges, hvorvidt Region Hovedstaden og Region Nordjylland har fortaget "en systematisk styring af indsatsen for at nedbringe tvang" (p.24). De metodiske udfordringer i valget diskuteres nedenfor.

Analysen påviser en række forskelle i den måde, de to regioner er gået til opgaven med at mindske brugen af tvang. Rigsrevisionen oplister disse, og konkludere derefter at:

" Undersøgelsen viser, at der er forskel på, hvordan de 2 regioner har gennemført deres opfølgning på udviklingen i brug af tvang. Det er vores opfattelse, at forskellen kan være med til at forklare, hvorfor det er lykkedes bedre for Region Hovedstaden at nedbringe brug af tvang." (P. 26).

Dette kausale argument (styring → mindre tvang) kalder på en bedre kvalificering end at "det er vores opfattelse". Bl.a. ville en sådan konklusion kalde på en diskussion af mulige tredjevariable som fx patientsammensætningen i de to regioner, samarbejde med kommunale aktører, ressourcesituationen på området, rekrutteringssituationen i de to regioner osv. Der ligger et vist forbehold i formuleringen "kan være med til at forklare", men den kausale påstand, der fremføres, kræver også at analysen forholder sig til og allerhelst udelukker mulige alternative forklaringer. Hvis det ikke er muligt, må konklusionen foretages noget mindre håndfast.

En sådan mere beskeden tilgang til at drage konklusioner kunne i øvrigt også have været inspireret af det faktum, at regionerne ikke selv er villig til at sige, at der er entydig sammenhæng mellem de indsatser, der er foretaget på området og udviklingen i brugen af tvang, med mindre man igangsætter egentlige forskningsprojekter (p. 26).

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

Beretningen beror på analyse af materiale indhentet fra relevante parter. Materialet belyser styringen på området og inkluderer den løbende monitorering på området og ledelsesinformation om brugen af tvang i to regioner. Dertil er det holdt møder med de relevante aktører.

Materialet virker velvalgt og beretningen bør roses for at kombinere en række forskellige datakilder for at belyse de spørgsmål, der rejses i beretningen.

Beretningen ser nærmere på to regioner, Region Hovedstaden og Region Nordjylland, fordi de to regioner var hhv. længst fra og tættest på at indfri målene på området.

Formålet er, ifølge beretningen, at belyse, om der er tydelige forskelle i de to regioners styring af området (p. 15). På side 24 beskrives formålet som at undersøge, om der har været systematisk styring af indsatsen i de to regioner for at nedbringe tvang, der kan forklare den forskellige udvikling i de to regioner.

Ambitionen kan læses på flere måder.

Enten er der tale om at afdække "bredden" i den regionale praksis. Her kan man med rette spørge, om to ekstreme cases er relevante for at opbygge viden om, hvordan opgaven løses på tværs af regionerne? Der er så at sige tale om at vælge cases på den afhængige variable, en praksis, man skal være påpasselig med, da den kan lede til fejlslutninger om omfang af et givent fænomen og kausalrelationer.

Den anden læsning er mere kausal (i forlængelse af sprogbruget på side 8 og side 24).

Kausalargumentet er i den sammenhæng, at styringen i regionen påvirker graden af målopfyldelse. Men det er ikke umiddelbart det, analysen bruges til, jf. også refleksionen om alternative forklaringer ovenfor. I stedet afdækkes, hvordan de to regioner har fulgt op på brugen af tvang men den kausale sammenhæng etableres ikke.

En række andre variable end styring kan forklare forskelle mellem Region Hovedstaden og Region Nordjylland. Disse variable diskuteres ikke. Hvis påstanden er, at det er betydningen af styringen for brugen af tvang, så kræver det et anderledes analytisk set-up.

Men mere generelt viser beretningens afgrænsninger tydeligt, at der ikke er vandtætte skotter mellem det regionale og det kommunale sundhedsvæsen, og derfor kan det være problematisk kun at se på den regionale og statslige styring på området og afgrænse fra den kommunale styring på området. Det er Rigsrevisionens lod, men det må afspejles i relevante forbehold for konklusioner i beretningen.

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

Overordnet set fremstår beretningens konklusioner balancerede, dog ville det have været hensigtsmæssigt at med tydeligere forbehold for koblingen mellem den regionale og statslig styringspraksis og udkommet i form af mindre tvang. Der er en del andre variable (generel udvikling på området, udsving i rekrutteringsgrundlag, praksis i kommunale botilbud), der kan påvirke dette.

Samme beskedenhed i forhold til betydning af styringen kunne med fordel også have været lagt for dagen i analyserne af styringspraksis i de to regioner.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set har beretningen et klart formål og der er en tydelig samfundsmæssig relevans. Der opstilles relevante revisionskriterier. Metodisk benyttes en række forskellige tilgange, der supplerer hinanden godt og samlet set giver et godt udgangspunkt for beretningens konklusioner. Beretningen kunne have været klarere i spørgsmålet om, hvad analysen af styring i 2 regioner kan lære os.

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*

Skriftlig evaluering af beretning 16/2020

Skatteministeriets behandling af straffesager

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

I situationer, hvor borgere eller virksomheder med fortsæt eller grov uagtsomhed afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til skattekontrollen, kan de idømmes en straf i form af bøde eller fængsel.

I 2020 afsluttede Skattestyrelsen og Motorstyrelsen ca. 4.500 straffesager, men en del borgere og virksomheder måtte vente på afgørelsen i deres sager, herunder nogen så længe, at sagerne blev forældede og det offentlige ikke fik mulighed for at indkræve sit tilgodehavende.

Derfor har Rigsrevisionen valgt at undersøge følgende spørgsmål:

- Sikre kontrolhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen, at der i relevante tilfælde foretages en vurdering af, om en sag skal sendes til strafferetlig vurdering?
- Sikre Skattestyrelsen tilfredsstillende sagsbehandlingstider?

Rigsrevisionen finder, at potentielt strafbare forhold uden begrundelse ikke er sendt til strafferetlig vurdering i Skattestyrelsen, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er fordoblet fra 2002 til 2020, og at sager som følge deraf må henlægges. Sager forældes, mens de behandles i Skattestyrelsen, og beholdningen af uafsluttede sager er steget fra ca. 3.600 sager i 2016 til ca. 12.300 sager i 2020. På den baggrund anbefaler Rigsrevisionen at sagsbehandling effektiviseres, så der i stigende grad ikke kun fokuseres på forældelse men også på økonomisk væsentlighed og gentagne overtrædelser.

Statsrevisorerne finder, at Skatteministeriets behandling af straffesager er kritisabel. Det påpeges, at det ikke sikres, at der i alle sager foretages en vurdering af, hvorvidt sager potentielt er strafbare og en del sager venter så længe på sagsbehandling, at de forældes.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen afgrænses til tidsperioden 2016-2020 og er centeret omkring primært Skattestyrelsens og i mindre grad Motorstyrelsens behandling af straffesager. Beretningen forholder sig ikke som sådan til kvaliteten af den

sagsbehandling, der er foretaget og ser fx ikke på, om sagerne fører til domfældelse. Det er en rimelig afgræsning.

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

I afsnit 2.1 undersøges om Skatteministeriet har opstillet retningslinjer, der sikrer, at potentielt strafbare sager sendes til strafferetlig vurdering. Dernæst afdækkes det, hvordan Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i praksis foretager disse vurderinger.

Afsnittet er grundlæggende en analyse af de gældende retningslinjer samt en stikprøve af, hvordan dokumentationspraksis udføres. Som så ofte før, er det væsentligt at bemærke, at dokumentationspraksis og praksis ikke nødvendigvis er det samme. Beretningen afdækker dokumentationspraksis – hvilket bestemt er relevant – men det er ikke det samme som at afdække praksis. Når Rigsrevisionen fx bemærker at "Skattestyrelsen ikke har noteret overvejelser om gentagelsesaspektet i sager, og det derfor efter Rigsrevisionens vurdering ikke indgår i overvejelserne om, hvorvidt, en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering" (p.14) forveksles praksis og dokumentationspraksis på en uhensigtsmæssig måde.

Dernæst rejser diskussionen af retningslinjerne også spørgsmålet om, hvor det rette trade-off findes mellem dokumentation og faste procedurer og behovet for hurtig sagsbehandling. Rigsrevisionen påpeger, fx at "Retningslinjerne indeholder desuden ikke krav til, at vurderinger skal dokumenteres i de tilfælde, hvor kontrolhederne beslutter ikke at sende sagen til strafferetlig vurdering – heller ikke i de tilfælde, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt sagen bør sendes til strafferetlig vurdering." (p. 12). Selvom det oftest er beslutninger om at gøre noget, der kræver dokumentation, særligt i situationer, hvor borgere potentielt skal straffes, kan der være gode grunde til at dokumentere, når man ikke gør noget. Men en sådan bemærkning bør følges af overvejelser om, hvor omkostningsfuldt det vil være at tilføje ekstra dokumentation i sagsbehandlingen, i situationer, hvor der ikke udøves magt som myndighed.

I afsnit 2.2 undersøges om Skattestyrelsen sikre tilfredsstillende sagsbehandlingstider. Der er tale om en grundig og velformidlet undersøgelse, hvor de konkrete sagseksempler er med til at formidle sagen på en god måde.

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

Beretningen anvender dokumenter, herunder særligt interne retningslinjer, samt en undersøgelse af 70 konkrete kontrolsager. Sagerne er undersøgt med henblik på at afdække, om sagerne indeholder en vurdering af, om urigtige angivelser kan være strafbare samt en begrundelse for om sagen sendes eller ikke sendes til strafferetslig vurdering. Derudover er det undersøgt, om sagerne er kvalitetssikret af en anden medarbejder end den ansvarlige sagsbehandler. Sagerne er strategisk udvalgt og dermed ikke repræsentative. De selektionskriterier, der er lagt til grund, virker fornuftige, men det er selvfølgelig vigtigt at understrege, at hvis de valgte sager ikke er repræsentative, kan undersøgelsens fund heller ikke generaliseres til al sagsbehandling i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen. Dertil kunne beretningen have gjort det tydeligere, hvad de udvalgte sager kan gøre os klogere på, hvis der ikke er tale om en repræsentativ men en strategisk udvælgelse. Jeg vender tilbage til denne pointe i de tværgående bemærkninger til beretningerne.

Endvidere beror beretningen på analyser af sagsbehandlingstider, sagsflow og en konkret analyse af 50 forældede straffesager. Disse er udvalgt tilfældigt inden for Skattestyrelsens 3 sagskategorier. Sagerne er ikke repræsentative for alle sager.

Alt i alt skal beretningen roses for kombinationen af generelle analyser af retningslinjer og sagsflows for alle sager og de mere specifikke analyser af enkelt-sager, der giver et godt indblik i, hvad sagerne konkret handler om, og giver en dybere forståelse af, hvad den generelle analyse betyder i praksis. De løbende bokse med eksempler på sager, bør fremhæves som god formidlingspraksis.

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

Overordnet set fremstår beretningens konklusioner balancerede, dog ville det have været hensigtsmæssigt at med tydeligere forbehold for, at det, der afdækkes i 2.1 er dokumentationspraksis og ikke de facto praksis.

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*

Skriftlig evaluering af beretning 4/2021 Banedanmarks håndtering af mangel på validatorer

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

For at kunne gennemføre ændringer på de danske jernbaner, skal ændringerne godkendes af en validator. En validator er en signalteknisk ekspert, der kan sikre, at ændringerne lever op til gældende regler. Validatorerne er derfor en afgørende ressource i gennemførelsen af ændringer på det danske jernbanenet. I udgangspunktet var det planen, at det nuværende signalsystem skulle have været erstattet af et nyt signalsystem i 2021, men udrulningen er forlænget til 2030 og validatorerne bliver derfor en afgørende ressource også i årene fremover.

Derfor har Rigsrevisionen valgt at undersøge følgende spørgsmål efter anmodning fra Statsrevisorerne:

- Har Banedanmark sikret et tilfredsstillende overblik over, om behovet for validatorressourcer i de planlagte jernbaneprojekter kan dækkes?
- Har Banedanmark haft en tilfredsstillende indsats for at sikre, at der er validatorressourcer til at gennemføre de planlagte jernbaneprojekter?

Rigsrevisionen finder, at Banedanmark ikke har haft et tilfredsstillende overblik over deres validatorressourcer, og at deres estimater i perioden har været baseret på skøn, der ofte afveg meget fra det realiserede forbrug. Dertil finder Rigsrevisionen, at indsatsen for at sikre validatorressourcer ikke har været helt tilfredsstillende.

På den baggrund finder Statsrevisorerne, at Banedanmarks styring af validatorressourcer fra oktober 2016- medio 2021 ikke har været helt tilfredsstillende, da den manglende styring har ført til forsinkelser eller aflysninger af forbedringer af jernbanen. Endvidere finder Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at Banedanmark har fremsendt et overblik over fremtidige valideringsbehov til Folketingets Transportudvalg, hvor effekter af forbedringsindsatser byggede på udokumenterede skøn.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen afgræses til tidsperioden oktober 2016 - 2. kvartal 202 sammenfaldende med replanlægningen af signalprogrammet. Denne prioritering giver god mening. Beretningen forholder sig primært til de relevante medarbejders jobfunktion som validatorer. Det er imidlertid uklart, præcist hvilke andre opgaver, de konkrete medarbejdere, der er ansat i Banedanmark, varetager og hvor kritisk de er for Banedanmarks øvrige opgaveløsning. Det fremgår af beretningen, at der er grænser for, hvor mange ressourcer, der kan allokeres til valideringsopgaver og -uddannelse, hvis andre opgaver skal løses, men her kunne Rigsrevisionen enten med fordel have foretaget en eksplicit afgrænsning eller gået lidt nærmere ind i, hvilke trade-offs der er mellem forskellige opgaver for de konkrete medarbejdere.

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

I modsætning til en del andre beretninger, fremstår revisionskriterierne ikke helt klare. Før revisionskriterierne præsenteres en række "forudsætninger" for revisionskriterierne:

"Vi baserer endvidere kriterierne på, at Banedanmark var bekendt med, at forsinkelser af Signalprogrammet ville forøge og forlænge behovet for validatorer med kendskab til de gamle sikringsanlæg. Vi lægger desuden til grund, at Banedanmark havde viden om, at validatorer med kendskab til de gamle anlæg var en knap og nødvendig resurse. Vi lægger dermed også til grund, at dette udgør en risiko, som Banedanmark løbende bør afdække og iværksætte handlinger for at imødegå, da risikoen kan medføre, at projekterne ikke kan gennemføres som planlagt." (p. 7)

Der er faktisk tale om en analyse, eller en række antagelser, som præsenteres som forudsætninger, for de opstillede revisionskriterier. Det er ikke urimelige antagelser, men de står på en måde lidt mærkeligt her, da de mere fremstår som analytiske påstande end rene forudsætninger.

I kapitel 2 undersøges, hvorvidt Banedanmark har sikret et tilfredsstillende overblik over, om behovet for validatorressourcer i de planlagte jernbaneprojekter kan dækkes. Kapitlet er logisk struktureret og belyser spørgsmålet på en række relevante måder. Det fremstår velskrevet og velargumenteret.

I kapitel 3 undersøges, hvorvidt Banedanmark har haft en tilfredsstillende indsats for at sikre, at der er nok validatorressourcer. Kapitlet er logisk struktureret og belyser spørgsmålet på en række relevante måder. Det fremstår velskrevet og velargumenteret.

Alt i alt bør beretningen roses for gode og velskrevne analyser, der bygger på en række relevante delundersøgelser.

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

Beretningen beror primært på analyse af dokumenter fra Banedanmark, derudover har Rigsrevisionen afholdt møder med Banedanmark. Materialet virker velvalgt og igennem beretningen afrapporteres både fra det skriftlige materiale og fra indsigter opnået igennem møder med Banedanmark. De to typer af information supplerer hinanden godt i beretningen. Herunder bør Rigsrevisionen også roses for løbende at forholde sig til Banedanmarks argumenter, som det fx gøres på side 13, sektion 21.

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

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede og veldokumenterede. Det er dog lidt uklart, hvorvidt ansvaret rettelig bør pålægges Transportministeriet (som det gøres på side 2 i manchetten og side 7 i sektion 9) eller Banedanmark, som det generelt gøres i beretningen. Det er klart, at de to hænger sammen, men det er lidt forvirrende som læser, at Transportministeriet fremhæves enkelte steder, når teksten i øvrigt henviser til Banedanmark.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set har beretningen et klart formål og der er en tydelig samfundsmæssig relevans. Der opstilles relevante revisionskriterier. Metodisk fremstår beretningen solid og analyserne giver et godt udgangspunkt for beretningens konklusioner. Dertil bør beretningens brug af illustrationer, herunder særligt billeder, roses.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	X
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

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

Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2021

Det har endnu en gang været en fornøjelse at læse fire beretninger, der behandler emner af samfundsmæssig betydning og gør det grundigt, sobert og med fin fokus på formidling.

Blandt de fire beretninger jeg har læst i år, er der flere, hvor Rigsrevisionen argumenterer mere eksplicit med og mod argumenter, der bliver fremført at de reviderede. Det synes jeg personligt er en styrke, fordi det tydeliggør præmisserne for beretningens konklusioner, herunder hvordan argumenter fra de reviderede forstås og håndteres.

Derudover bør særligt brugen af konkrete eksempler i bokse fremhæves som noget, der formidlingsmæssigt bør anvendes, når det er muligt. Det gør beretningerne meget mere forståelige og nærværende.

Endelig bør beretningerne også roses for i flere tilfælde at kombinere forskellige typer af data.

På tværs af beretningerne er der dog også et opmærksomhedspunkt, der omhandler generaliserbarhed, casevalg og kausalitetsforståelse.

I de beretninger, jeg har læst, bliver det ofte betonet, at de sager, der analyseres grundigt, ikke er repræsentative for alle sager, fx i beretningen om Skatteministeriets behandling af straffesager eller beretningen om klimabi-stand. Der er andre – og ofte gode – argumenter for, hvorfor de sager, der er analyseret, er udvalgt.

Men af og til efterlades læseren lidt på mellemhånd, hvor det på den ene side fremhæves, at sagerne ikke er generaliserbare, men hvor det på den anden side er lidt uklart, hvad selektionen så kan bruges til.

Fx skriver Rigsrevisionen i beretningen om Skatteministeriets behandling af straffesager følgende:

”Sagsgennemgangen er ikke repræsentativ for alle straffesager, men viser i hovedtræk, hvor i kontrol- og strafferetsbehandlingen sagerne forældes og årsagerne til forældelsen.” (p. 8)

Hvis sagsgennemgangen ikke er repræsentativ, hvordan kan Rigsrevisionen så vide, hvor i kontrol- og strafferetsbehandlingen sagerne forældes og kende årsagen til forældelsen? Det umiddelbare svar på det spørgsmål er, at Rigsrevisionen har lavet en strategisk caseudvælgelse. Der redegøres for

kriterierne for valg i både beretningen og bilag 1. Men hverken beretningen eller bilaget får rigtig konkluderet på, hvad udvælgelsen så betyder for, hvad vi kan lære af de udvalgte cases.

Tilsvarende skriver Rigsrevisionen:

"Sagsgennemgangen er ikke repræsentativ for alle straffesager, men gennemgangen kan vise, om der har været tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på sagens afgørelse, herunder selve strafudmålingen." (p. 9)

Den snævre læsning af caseudvælgelsen er, at bare Rigsrevisionen finder én sag, hvor sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på sagens afgørelse, er det i sig selv et væsentligt fund. Men analysen bruges, med rette, noget bredere i beretningen.

I begge de beretninger, hvor en stikprøve af sager bliver analyseret, kunne Rigsrevisionen med fordel have været endnu mere eksplicit omkring, hvilke fordele den strategiske udvælgelse af sager har, for beretningens udsagnskraft.

Det samme spørgsmål dukker op i beretningen om brugen af tvang i psykiatrien. Beretningen viser på samme måde, at der kan være brug for at blive endnu tydeligere på, hvorfor casevalg er foretaget som det er, og hvad det kan bruges til. Her bliver man som læser i tvivl om, hvad argumentet egentlig er, for at caseudvælgelsen er hensigtsmæssig.

Derudover er der eksempler på, at beretningerne ikke forholder sig til potentielle tredje variable, der kan påvirke de sammenhænge, der undersøges. Det er fx også tilfældet i beretningen om brug af tvang i psykiatrien.

Alt i alt tegner der sig et billede af, at beretningerne godt kunne være endnu mere tydelige på, hvad der er argumenterne for casevalg, hvad casevalg betyder for, hvad man kan lære af cases, og hvilken betydning det har for generaliserbarheden. Der er ikke nok at konstatere, at casevalget ikke er repræsentativt, det kræver også lidt mere tydelige meldinger på, hvorfor udvælgelsen så er foretaget.