



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2022 af Lektor Caroline Howard Grøn

Januar 2023

Evaluator Caroline
Howard Grøn

Beretning 11/2021 Forsvarsministeriets styring af facility management.....	2
Beretning 12/2021 Landbrugsstyrelsens forvaltning af tilskudssager med kvalificeret indikation på svig.....	6
Beretning 18/2021 Sygehusberedskabet før og under 1. smittebølge af COVID-19.....	10
Beretning 4/2022 Kulturministeriets forvaltning af hjælpe-pakker under COVID-19.....	14
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2022	17

Evaluering af beretning 11/2021

Forsvarsministeriets styring af facility management

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

I 2017 indgik Forsvarsministeriet en facility management kontrakt med ISS til en værdi af 3 mia. kr. Kort inde i kontraktperioden blev det dog klart, at kontrakten ikke medførte besparelser og et højere serviceniveau, og i 2021 blev ISS og Forsvarsministeriets ejedomsstyrelsen (FES) enige om at ophæve kontrakten.

Formålet med beretningen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af facility management i perioden fra februar 2018 til marts 2021. På den baggrund opstilles følgende spørgsmål:

- Har Forsvarsministeriet sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi?
- Har Forsvarsministeriet sikret, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet?
- Har Forsvarsministeriet ført tilstrækkelig kontrol med, om facility management-kontraktens resultatmål er opfyldt?
- Har Forsvarsministeriet fulgt tilstrækkeligt op på facility management-kontraktens økonomi?

Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet satte meget kort tid af til at implementere kontrakten og at der gik 1½ år fra kontrakten var indgået til FES havde faste forretningsgange for styringen af kontrakten. Dertil finder Rigsrevisionen, at der ikke er fulgt systematisk op på klager og fejl, at styringen af kontrakten ikke har været understøttet af data, at målsætningen om at reducere udgifterne i perioden ikke er indfriet samt endelig at FES ikke har sikret funktionsadskillelse på indkøb.

På den baggrund finder Statsrevisorerne, at Forsvarsministeriet har haft en utilfredsstillende styring af facility management i kontraktperioden med ISS. De finder endvidere, at Forsvarsministeriet ikke var tilstrækkeligt forberedt til at kunne styre kontrakten og har ikke haft det nødvendige overblik over, om de ydelser ISS leverede, var i den rette mængde og kvalitet. Endelig

konstaterer de, at de to formål med kontrakten ikke er indfriet, da kvaliteten af ydelser ikke er forbedret og prisen ikke er blevet mindre.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen afgrænses til at undersøge facility management-kontrakten i perioden fra 1. februar 2018 til 31. marts 2021. Beretningen dækker Forsvarsministeriet, særligt FES, men undersøger ikke, hvorvidt ISS har efterlevet kontrakten. Det er klart, at Rigsrevisionen ikke kan undersøge en privat aktør som ISS, men når man læser beretningen, får man indtryk af, at samarbejds-konstellationen mellem ISS og FES er en væsentlig del af problemet og at den de facto mindsker FES mulighed for at udøve kontrol. Det er en væsentlig pointe, at den slags samarbejdskonstellationer gør det svært for Rigsrevisionen at udøve kontrol. Endelig afgrænses beretningen fra at undersøge kontrolmiljøet i DeMars, der undersøges i anden sammenhæng.

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

Først undersøger beretningen, om Forsvarsministeriet har sikret et klart grundlag for kontrollen af facility management-kontrakten. Det operationaliseres i beretningen til at undersøge, hvorvidt der i FES er etableret interne forretningsgange, der definerer, hvordan og hvornår FES' kontroller skal gennemføres. Beretningen påviser, at der går en anseelig periode, før det formelle grundlag for kontrol med kontrakten etableres. FES forklarer, at grunden til at det tager så lang tid er, at man i udgangspunktet forestillede sig en meget mere kollaborativ kontrolmodel. Denne kom dog aldrig til at virke. Kontraktens format fremhæves som ny, man kunne også sige, at der er tale om et eksperiment. Man kan med rette spørge, om nye kontraktformer i den offentlige sektor skal afprøves på kontrakter til 3 mia. kr. Men hvis den kritik ikke rejses, så er det vel på sin plads, at FES faktisk i en periode prøvede at få et kollaborativt kontrol set-up til at virke med ISS, inden man opgav en central ide i kontrakten?

Dernæst undersøger beretningen, om Forsvarsministeriet har sikret, at serviceydelserne er blevet leveret i den aftalte mængde og kvalitet. Beretningen påpeger, at det anvendte system, FMS, der er stillet til rådighed af ISS, ikke lever op til vanlige krav til tilsvarende systemer i staten. Fra 2021 har FES udviklet en parallelløsning for bedre at kunne styre indkøb. Gennemgangen tydeliggør udfordringerne i samarbejdet, herunder den manglende kvalitet i det IT-system, der understøtter samarbejdet. Disse udfordringer blev ikke mindre, da ISS var udsat for et malware angreb i 2020.

Dernæst undersøger beretningen, om Forsvarsministeriet har ført tilstrækkelig kontrol med, at facility management-kontraktens resultatmål er opfyldt. Gennemgangen viser alvorlige problemer med kvaliteten af den service, der er blevet leveret og at FES stoppede med at opgøre fejl i kerneydelsen og kritisk fejl, da niveauet af fejl var så stort, at det ikke længere ville påvirke ISS økonomiske incitament. Beretningen kritiserer FES for at stoppe med at registrere fejl, men det er vel et udtryk for, at FES fortolkede fejl som kun relevant i sammenhæng med kontrakten, mens Rigsrevisionen ser en bredere relevans af fejlene? Her kunne beretningen med fordel have ekspliciteret, hvorfor fejlene er af bredere relevans end alene i relation til kontrakten.

Endelig undersøger beretningen, om Forsvarsministeriet har fulgt tilstrækkelig op på facility management-kontraktens økonomi. Undersøgelsen viser, at FES har lavet løbende økonomiopfølgninger, men har været udfordret af dårlig datakvalitet.

På tværs af beretningens underanalyser bliver det tydeligt, at Forsvarsministeriets styring af kontrakten har været udfordret af tre ting. For det første, har FES ikke haft kompetencerne til eller erfaring med at styre en kontrakt som kontrakten med ISS. For det andet, giver beretningen indtryk af, at samarbejdet mellem FES og ISS har været sværere end det var forventet ved kontraktindgåelse. For det tredje, har FES været afhængig af ISS på en række parametre, for de facto at kunne styre kontrakten. ISS har ikke været i stand til at levere på disse områder på en måde, så FES kunne styre kontrakten. Spørgsmålet der rejser sig er, om kritikken bør rettes mod den konkrete styring af aftalen, eller at Forsvarsministeriet valgte at indgå en ny form for kontrakt på et område af så stor vigtighed, uden at sikre kapacitet eller kontrolmuligheder.

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 gennemgang af dokumenter fra Forsvarsministeriet herunder interne retningslinjer, sagsnotater, afrapporteringer, kontrolark mv.

Derudover anvendes data fra ISS' it-system, der giver indblik i FES indkøb af variable ydelser og registrering af varemottagelser.

Endelig har Rigsrevisionen holdt møder med ansatte i Forsvarsministeriets departement og FES.

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. Imidlertid ville beretningen have stået endnu stærkere, hvis den også havde adresseret det problem omkring kontraktens natur og evnen til leverandørstyring i FES, der ligger bag ved en række af de kritikpunkter, der rejses i beretningen.

Beretningen bør roses for brugen af konkrete eksempler, fx p. 21.

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 relevante metoder, der giver et godt udgangspunkt for beretningens konklusioner. Det bør også fremhæves, at beretningen peger på, at det er vigtigt at lære at dette fejlslagne udliciteringsprojekt.

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*

Evaluering af beretning 12/2021 Landbrugsstyrelsens forvaltning af tilskudssager med kvalificeret indikation på svig

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

I 2021 afgav Statsrevisorerne beretning 15/2020, der skarpt kritiserede Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri for i perioden 2014-2019 ikke at have sikret korrekt og tilstrækkelig kontrol af tilskud til landbrugere. Som opfølgning på denne beretning modtog Rigsrevisionen en anonym henvendelse om, at Rigsrevisionen i forbindelse med udarbejdelsen af beretningen var blevet forholdt oplysninger. Denne anklage er efterfølgende blevet bekræftet. På den baggrund, undersøger beretningen hvorvidt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har forvaltet tilskudsager med kvalificeret indikation på svig tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder at Landbrugsstyrelsen kun har foretaget politianmeldelse i 30 ud af 57 sager, hvor Kammeradvokaten har indstillet til politianmeldelse. Dertil finder Rigsrevisionen, at sagsbehandlingen er fortsat på en række sager, på trods af at det er uklart, hvorvidt dette er imod EU's forordningsgrundlag.

På den baggrund kritiserer Statsrevisorerne skrappt Landbrugsstyrelsen for i strid med rigsrevisorloven ikke at have udleveret alle de oplysninger, Rigsrevisionen efterspurgte. Dertil vurderer Statsrevisorerne, at beretningen blotlægger en bekymrende og usædvanlig forvaltningskultur og finder det meget utilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har forvaltet tilskudssager med mistanke om svig på et mangelfuldt grundlag, og ikke har foretaget politianmeldelser i det omfang, Kammeradvokaten har tilrådet.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen afgrænses til at undersøge 127 tilskudssager, som er blevet vurderet for svig af Kammeradvokaten i 2018 og 2019. Disse sager er udvalgt fordi de var en del af Rigsrevisionens materialeanmodning i forbindelse med 2021 beretningen, hvor ikke alle sager blev udleveret til Rigsrevisionen. Denne afgræsning fremstår hensigtsmæssig.

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

Beretningens formål er at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har forvaltet tilskudssager med kvalificeret indikation på svig tilfredsstillende.

For at belyse dette spørgsmål, undersøger beretningen først de 22 tilskudssager, der ikke blev udleveret i forbindelse med 2021 beretningen.

I sin sagsgennemgang finder Rigsrevisionen to forvaltningsmangler. For det første, er der i 13 af de 22 sager forvaltet på en måde, der kan være i modstrid med forordning nr. 640/2014 art. 34. Konkret påpeger beretningen, at der i de 13 sager er fortsat sagsbehandling, selvom samme ansøger var mistænkt for svig i en anden tilskudssag. Imidlertid er retsgrundlaget uklart. Kammeradvokaten har vurderet, at det ville være i modstrid med forordningsgrundlaget, hvis Landbrugsstyrelsen udbetalte tilskud, men Landbrugsstyrelsen fik ikke afklaret, hvorvidt styrelsen kunne fortsætte sin sagsbehandling. Der er efterfølgende rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at få afklaring på retsstillingen. For det andet har landbrugsstyrelsen i en af de 22 sager udbetalt tilskud til en ansøger, som er mistænkt for svig, hvilket er i strid med forordning nr. 1306/2013 og art. 325 i EU-traktaten.

Mens beretningen generelt er velskrevet og relativt tilgængelig, er denne del af rapporten mere kompleks at tilgå, og det er lidt uklart i hvilket omfang, Landbrugsstyrelsen, og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, kan stilles til ansvar for, at det juridiske grundlag er uklart. Herunder er det uklart, hvornår ministeriet har rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at få en afklaring på retsstillingen på området. Sagt med andre ord, er det ikke helt tydeligt i beretningen i hvilket omfang, Landbrugsstyrelsen faktisk bør klandres for sin praksis, og om det ville have været mere rigtigt at stoppe sagsbehandlingen af de 13 sager.

Beretningen undersøger dernæst sagsbehandlingen af 57 sager, hvor Kammeradvokaten har indstillet til politianmeldelse. Landbrugsstyrelsen oplyser til Rigsrevisionen, at tilskudssagerne er sendt til Kammeradvokaten for at nedbringe sagsbehandlingstiderne og for at få en kvalificeret juridisk vurdering af, om der foreligger svig. Rigsrevisionen ligger til grund for sine vurderinger, at sager, der fremsendes til Kammeradvokaten bør være fuldt oplyste, og være af en karakter, som Landbrugsstyrelsen ikke selv kan vurdere. Dertil at alle indstillinger fra Kammeradvokaten drøftes og godkendes af Landbrugsstyrelsen på møder. På den baggrund fremhæver Rigsrevisionen, at alle sager, som Kammeradvokaten indstiller til politianmeldelse også bør lede til en

sådan politianmeldelse. Det er imidlertid kun sket i 30 ud af 57 sager. På den baggrund rejser Rigsrevisionen kritik af Landbrugsstyrelsen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri oplyser, at de ikke er enige i at alle sager, der fremsendes til Kammeradvokaten, og hvor Kammeradvokaten indstiller til en politianmeldelse, bør lede til en sådan. Her er grundlæggende tale om en modsætning mellem Rigsrevisionens forståelse af, hvornår Kammeradvokaten bruges, og Landbrugsstyrelsens. Rigsrevisionen skriver: "Kun sager, som Landbrugsstyrelsen ikke selv kan vurdere på baggrund af en fuldt oplyst sag, bør sendes til Kammeradvokaten, da Kammeradvokatens behandling ellers udgør et fordyrende og forsinkende sagsskridt." (p. 11), men det fremhæves i teksten, at Landbrugsstyrelsen både har brugt Kammeradvokaten for at nedbringe sagsbehandlingstider og for at få juridisk rådgivning. Rigsrevisionen kunne med fordel have klargjort tydeligere, om kritikken af Landbrugsstyrelsen er rettet imod deres brug af Kammeradvokaten til at nedbringe sagsbehandlingstider, ud fra et hensyn til effektivt ressourceforbrug, eller den er rettet imod at Landbrugsstyrelsen ikke imødekommer Kammeradvokatens indstillinger (hurtigt nok).

Samlet set er der tale om grundige analyser med velvalgte revisionskriterier, men for begge nedslagspunkters vedkommende gør det sig gældende, at kritikken af Landbrugsstyrelsen, herunder de bagvedliggende variable, kunne have fremstået tydeligere.

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 Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, herunder Landbrugsstyrelsen, samt møder med ministeriet og styrelsen. En del af undersøgelserne er foregået som stedlig revision i Landbrugsstyrelsens afdelinger i København og Augustenborg.

Rigsrevisionen har gennemgået 127 tilskudssager. Heraf er 22 sager, der ikke blev udleveret i forbindelse med 2021 beretningen, blevet gennemgået for at afdække om der var særlige forvaltningsmangler, der ikke optrådte i de øvrige sager, der blev behandlet i 2021 beretningen.

Derudover er 57 sager gennemgået, hvor Kammeradvokaten har indstillet at der foretages politianmeldelse.

Metodisk virker udvælgelsen hensigtsmæssig beretningens formål taget i betragtning.

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. For begge dele af beretningens analyse gør det sig imidlertid gældende, at der er flere forskellige forklaringer på den mangelfulde sagsbehandling, som Rigsrevisionen med fordel kunne have overvejet mere eksplicit.

Særligt brugen af eksemplificerede cases bør fremhæves, det gør meget for forståelsen af beretningens genstandsfelt.

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 relevante metoder, der 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*

Evaluering af beretning 18/2021 Sygehusberedskabet før og under 1. smittebølge af COVID-19

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

I marts 2020 erklærede WHO COVID-19 for en pandemi. Pandemien ramte også Danmark i foråret 2020 og medførte en større omstilling af sundhedsvæsenet.

På den baggrund ønsker Rigsrevisionen at undersøge, om Sundhedsministeriet og regionerne har sikret at sundhedsvæsenet, særligt sygehusberedskabet, var forberedt på pandemien. Konkret stilles to spørgsmål (p. 2):

- Har Sundhedsministeriet understøttet regionernes planlægning af håndteringen af en pandemi, og var regionernes sundhedsberedskabsplaner dækkende i forhold til at håndtere en pandemi?
- Har Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Syddanmark sikret, at sygehusvæsenet under 1. smittebølge blev omstillet til at kunne håndtere COVID-19 i overensstemmelse med Sundhedsministeriets retningslinjer og øvrige løbende udmeldinger?

Rigsrevisionen finder, at ingen af de fem regioner havde planer, der afspejlede Sundhedsstyrelsens vejledninger. Regionernes beredskabsplaner har ikke afspejlet det nationale risikobillede fra 2013 til 2017, men Sundhedsstyrelsen har heller ikke afspejlet dette i sin vejledning til regionerne, ligesom Sundhedsstyrelsen ikke har påpeget, når regionerne ikke levede op til krav og anbefalinger. Dog fik de tre undersøgte regioner udarbejdet planer for at udvide kapaciteten og i praksis var der kapacitet nok.

På den baggrund finder Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at Sundhedsministeriet og fire regioner, ikke har sikret at sygehusberedskabet var forberedt på at håndtere en pandemi. Dertil finder Statsrevisorerne det meget utilfredsstillende, at ingen af de fem regioner havde planer for forsyningen af værnemidler i tilfældet af en pandemi.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen er afgrænset til perioden 1. januar 2013- 1. august 2020, der dækker tiden inden første smittebølge og første smittebølge. Dertil er beretningen afgrænset til sygehusberedskabet. Beretningen bør roses for tydeligt at italesætte sammenhængen mellem det regionale og kommunale

beredskab, også selvom det kommunale beredskab ligger uden for Rigsrevisions genstandsfelt.

Mens alle fem regioner er inddraget i dele af beretningen, inddrages kun Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Syddanmark i analysen af omstilling af sygehuskapacitet og forsyning af værnemidler. Der er igen eksplicite argumenter for dette valg i selve beretningen, men i metodebilaget er det fremhævet, at de tre regioner er valgt for at skabe "mest mulig spredning på tværs af variable" (p. 40). Der nævnes en række variable, som har været inddraget (geografisk og populationsmæssigt små/store regioner, regioner i forskellige landsdele og organisatorisk forskellige regioner), men det betones, at især antallet af COVID-19 patienter under 1. smittebølge har vægtet højt. Med tre cases er der snævre grænser for, hvor mange variable, man kan sikre variation på. Det betyder, at det giver god mening at vælge cases med variation på antallet af COVID-19 patienter, men at designet så at sige ikke kan rumme kompleksiteten af de øvrige variable. Så skulle der have været flere cases. At beretningen så efterfølgende konkludere, at "Vi vurderer, at vi trods afgræsningen har fået et bredt og dækkende billede af de landsdækkende problematikker for håndteringen af 1. smittebølge" (p. 40), virker som en lidt for hurtig konklusion.

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

I kapitel 2 undersøges, om Sundhedsministeriet har understøttet regionernes planlægning af, hvordan pandemien skulle håndteres. Rigsrevisionen konstaterer på baggrund af dokumentgennemgang, at Sundhedsstyrelsen ikke har inddraget udviklingen i det nationale risikovurderinger fra 2013-2017, og at Sundhedsstyrelsen i forbindelse med sin rådgivning vedrørende regionernes beredskabsplaner ikke har påtalt de tilfælde, hvor disse ikke levede op til styrelsens anbefalinger. Kun Region Nordjylland har i sine planer taget højde for en pandemi, men ingen af de fem regioner har haft planer, der levede op til Sundhedsstyrelsens vejledninger. Generelt fremstår analysen overbevisende.

Imidlertid kunne beretningen tydeligere have skelnet mellem de situationer, hvor Regionerne ikke overholder lovkrav og de situationer, hvor de ikke efterlever Sundhedsstyrelsens anbefalinger. Det fremgår af side 14, at der også i udarbejdelsen af beretningen har været uenighed mellem Sundhedsstyrelsen og Rigsrevisionen i fortolkningen af, hvilket ansvar Sundhedsstyrelsen har i relation til Regionerne på området. Det er ikke klart af beretningen om der er tale om vejledende retningslinjer (se fx p. 11), en vejledning (p. 11), om opfølgning på lovkrav (p. 14) eller om rådgivning (p. 14). Med formuleringen "Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Sundhedsstyrelsens rådgivningsforpligtelse i medfør af sundhedslovens § 210, stk. 2, omfatter en forpligtelse til at rådgive regionerne om, at deres konkrete beredskabsplaner bør være i

overensstemmelse med centrale krav og anbefalinger for sundheds- og sygehusberedskabet.” (p. 14) er det uklart, om kritikken bunder i at krav eller anbefalinger ikke er overholdt. Det betyder to forskellige ting, og sanktionerne koblet til ikke at være i overensstemmelse med det ene hhv. det andet må forventes at være forskellige. Grundlæggende havde beretningen stået klarer, hvis det juridiske grundlag for kritikken af Sundhedsstyrelsen havde været tydeliggjort.

I kapitel 3 undersøges, hvordan tre udvalgte regioner (Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Syddanmark) har understøttet omstilling af sygehusvæsnet til at kunne håndtere COVID-19 pandemien. Undersøgelsen viser, at de tre regioner i overvejende grad omstillede deres sygehusvæsner til at håndterer COVID-19 i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsens retningslinjer. Dog oplevede regionerne udfordringer i at sikre sig værnemidler, og mens regionernes lagre aldrig blev tømt, var der dog i perioder en restriktiv fordeling og prioriteret brug af værnemidler. Mens der tages forbehold for datagrundlagets kvalitet i metodeafsnittet, er dette relevante forbehold ikke afspejlet i analysen. Det burde det have været.

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 en gennemgang af regionernes sundhedsberedskabsplaner samt Sundhedsstyrelsens rådgivning forud for COVID-19. Derudover inddrages referater og bilag fra regionernes krisestyringsgrupper.

Rigsrevisionen har afholdt møder med Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen og de fem regioner.

Dertil inddrages data for sygehusaktivitet i de tre udvalgte regioner samt data om overholdelse af udredningsretten samt tal for forbrug af værnemidler i de tre udvalgte regioner. Udvælgelsen af disse er diskuteret ovenfor. Særligt analysen af værnemidler påkalder sig opmærksomhed. Rigsrevisionen gør i sit metodebilag nøje rede for usikkerhed forbundet med data, herunder at ændringer i lagerstatus ikke kun reflekterer forbrug, men også fordeling af værnemidler mellem enheder. Det rejser naturligt nok spørgsmålet om, hvor nyttigt det er at lave analyser på datamaterialet, hvis det er behæftet med den slags usikkerheder.

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. Beretningen ville have stået endnu stærkere, hvis særligt analysen i kapitel 2 havde indeholdt en tydeligere distinktion mellem forskellige typer af krav og anbefalinger, som Sundhedsstyrelsen skal håndhæve overfor Regionerne.

Beretningen skal roses for brug af tidslinjer og eksempler. Det medvirker til god formidling af beretningens komplekse analyser.

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 relevante metoder, der 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*

Evaluering af beretning 4/2022

Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker under COVID-19

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

COVID-19 pandemien påvirkede i høj grad også kulturområdet. For at imødegå den faldende aktivitet på området som følge af nedlukninger og restriktioner, oprettedes en række hjælpepakker på Kulturministeriets område. I alt udbetaltes ca. 3,2 mia. kr. på Kulturministeriets område fra 44 hjælpepakker.

Formålet med beretningen er at vurdere, om Kulturministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af de tre største hjælpepakker. På den baggrund undersøges tre spørgsmål:

- om Kulturministeriet har gennemført før- og efterkontroller, der i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte, og at støttebeløbene er korrekte
- om Kulturministeriet har fulgt systematisk og rettidigt op på risikofyldte sager i den udvidede kontrol
- om Kulturministeriet har levet op til egne målsætninger om sagsbehandlingstid på tværs af de 3 største COVID-19-hjælpepakker.

Rigsrevisionen finder, at forvaltningen af hjælpepakkerne ikke har været tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder, at de gennemførte før- og efterkontroller ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at kun berettigede ansøgere får støtte for udbetalte beløb under 500.000 kr. da kontrollen i de tilfælde beror på tro- og loveerklæringer. Dernæst finder Rigsrevisionen, at Kulturministeriet ikke i tilstrækkelig grad har fulgt systematisk op på risikofyldte sager og endeligt at Kulturministeriet har levet op til sine egne målsætninger om sagsbehandlingstid.

På den baggrund finder Statsrevisorerne at Kulturministeriets kontrol med hjælpepakkerne har været meget utilfredsstillende. Dertil finder Statsrevisorerne det meget utilfredsstillende, at Kulturministeriet har ændret tildelingskriteriet for støtte og udvidet ansøgerkredsen i strid med Folketingets beslutning om Kunststøtteordningen. Endelig konstaterer Statsrevisorerne at udskydelsen af efterkontrollen med risikable sager, medfører en risiko for, at det kan være vanskeligt at sikre tilbagebetalinger til staten.

Beretningens formål er klart og godt motiveret.

Beretningen er afgrænset til de tre største ordninger i undersøgelsesperiode. Fra disse blev der udbetalt i alt knap 1,3 mia. kr. Undersøgelsesperioden omfatter marts 2020 - august 2021. I anden del af beretningen fokuseres på sager, udtaget til efterkontrol i 2020, da disse forventes at være afsluttet. Alt i alt forekommer det som relevante afgrænsninger.

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

Beretningen undersøger først, om Kulturministeriet har gennemført før- og efterkontroller, der sikrer, at kun berettigede ansøgere har fået udbetalt støtte og at støttebeløbene er korrekte. Beretningen gennemgår Kulturministeriets kontrolsetup og kritiserer Kulturministeriet for i for høj grad at bero på tro- og loveerklæringer for beløb under 500.000 kr. Beretningen rejser et relevant spørgsmål, i en tid, hvor der er fokus på mindre bureaukrati og risikobaserede tilsyn.

Rigsrevisionen påpeger en række områder, hvor Kulturministeriet kunne have brugt alternative datakilder, der kunne have været en omkostningseffektiv måde, at afprøve rigtigheden af tro- og loveerklæringer. Det virker overbevisende, at Rigsrevisionen på denne måde tydeliggøre alternativer til den valgte tilgang.

Dernæst undersøger beretningen, om Kulturministeriet har fulgt op på risikofyldte sager, der er udtaget til kontrol. Beretningen påviser, at sagsbehandlingen af disse sager er forsinket. Hvorvidt det er rimeligt, at det er tilfældet, givet at Kulturministeriet i perioden har været under et massivt pres, tager Rigsrevisionen ikke stilling til. Rigsrevisionen fremhæver at "På grund af den hastighed, hvormed ordningerne blev konstrueret og skulle udbetales, måtte der i administrationen og udbetalingen af støtte ske en vis afvejning mellem hurtig udbetaling og kontrol" (p.1). Dette forbehold kunne måske have fået lidt mere rum i de senere afvejninger i beretningen.

Endelig undersøger beretningen om Kulturministeriet har levet op til sine egne målsætninger vedrørende sagsbehandlingstider. Det finder, Rigsrevisionen at Kulturministeriet har.

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 en gennemgang af Kulturministeriets kontrolsetup. Her til har Rigsrevisionen gennemgået en række sager på hver af de tre

undersøgte ordninger, for at se, hvilken praksis der udspiller sig inden for rammerne af kontrolsetupet. Det påpeges, at der ikke er tale om en repræsentativ stikprøve, men at sagerne er tilfældigt udvalgt. Her kunne Rigsrevisionen med fordel – evt. i metodeappendiks – have overvejet, hvad det ville have krævet at kunne sige noget om repræsentativitet. Endelig belyses det tredje undersøgelsesspørgsmål med en dataanalyse af sagsbehandlingstider for den fulde population af ansøgere til alle de tre undersøgte ordninger.

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. Det bør fremhæves, at Rigsrevisionen løbende giver rum for Kulturministeriets vurderinger vedrørende beretningen.

Igen bør beretningen roses for sin brug af eksempler, men her kunne det med fordel have været beskrevet, hvordan eksempler er valgt. Fx forekommer eksemplet på side 20 at være "worst case" – er det tilfældet? Det ved man som læser ikke, og det ville have været relevant at vide.

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 relevante metoder, der 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*

Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2022

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.

Generelt bør brugen af konkrete eksempler i beretningerne fremhæves. Det gør læsningen meget mere interessant og den konkrete substans af beretningerne mere tilgængelig og nærværende.

Rigsrevisionen vælger også tydeligt at redegøre for et alternativ til den løsning, det ansvarlige ministerium valgte, i beretningen om Kulturministeriets forvaltning af hjælpepakker. Det kvalificerer beretningens pointer væsentligt.

Beretningerne bør også roses for aktivt at give de reviderede en stemme, der tydeliggør, hvor der potentielt er uenigheder i fortolkningen af Rigsrevisionens konklusioner.

På tværs af de fire beretninger er der dog også et fire fælles opmærksomhedspunkter.

For det første, behandler to af de fire beretninger COVID-19. Der blev brugt mange penge under unormale og uforudsigelige vilkår under COVID-19 pandemien og det giver derfor også god mening, at Rigsrevisionen ser nærmere på, hvordan det er gjort. Men i en tid, hvor der også er andre eksempler på, at der politisk er pres for meget hurtige udbetalinger, kan det være værd at overveje, hvilken rolle sådanne omstændigheder skal spille, når Rigsrevisionen efterfølgende gennemfører en undersøgelse. Er der tale om formildende omstændigheder eller bør man som organisationen altid forvente at møde de samme standarder?

For det andet, kan beretningerne fremadrettet måske blive endnu mere præcise på præmissen for kritik. I beretningen om Landbrugsstyrelsens forvaltning om tilskudssager, er det til tider uklart, om kritikken er rettet imod den forvaltningsmæssige praksis eller det faktum, at Landbrugsstyrelsen var for langsomme til at få afklaret regelgrundlaget. I beretningen om sygehusberedskabet, var det uklart, om der var tale om krav eller anbefalinger, der ikke var blevet håndhævet af Sundhedsstyrelsen. I begge tilfælde kunne det være relevant for Rigsrevisionen at blive endnu klarere på, hvad det relevante niveau for kritik er i beretningen.

For det tredje, synes særligt beretningen om Forsvarsministeriets facility management at kalde på en refleksion over, hvordan staten som sådan sikrer

læring, når der eksperimenteres med nye kontraktformater. Det er ikke Rigsrevisionens mandat, men det kunne være relevant at undersøge, om forsvarsministeriet har gjort noget for at sikre, at andre får kendskab til deres dyrekøbte erfaringer. Mere generelt for Rigsrevisionen rejser beretningen relevante spørgsmål om, hvordan man i en beretning skal forholde sig til styringsmæssige eksperimenter. Hvis man accepterer præmissen for den kontrakt, der blev indgået mellem Forsvarets Ejendomsstyrelse og ISS, så er en del af de kritikpunkter, der rejses måske mindre relevante. Hvis man derimod ser kontraktformen – der gjorde mange former for kontrol, der generelt ses som standarden, meget besværlige – som problemet, så skal kritikken måske rettes et andet sted hen?

For det fjerde, viser denne beretning også de udfordringer, der kommer med, når statslige organisationer, indgår partnerskabslignende samarbejder med organisationer, der ikke kan revideres af Rigsrevisionen. Det er som sådan ikke noget Rigsrevisionen kan adressere selv, men bør være et opmærksomhedspunkt fremadrettet. Det gælder særligt, da det må forventes, at den slags samarbejder, bliver mere og mere almindelige.