



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2022 af Professor Michael Svarer

Januar 2023

Evaluator Michael
Svarer

| | |
|--|----|
| Evaluering af beretning 15/2021 Finansministeriets udstedelse af 30-årige statsobligationer i 2008 | 2 |
| Evaluering af beretning 2/2022 Indsatsen over for langvarigt ledige | 7 |
| Evaluering af beretning 5/2022 Brugergevinster ved jernbaneinvesteringer | 12 |
| Evaluering af beretning om Lodsning i danske farvande | 17 |
| Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2022 | 22 |

Evaluering af beretning 15/2021 Finansministeriets udstedelse af 30-årige statsobligationer i 2008

Denne beretning handler om Finansministeriets udstedelse af 30-årige statsobligationer for 87,6 mia. kr. i slutningen af 2008 under finanskrisen.

Udstedelse af statsobligationer foretages af Nationalbanken efter indstilling fra Finansministeriet, og det er undersøgelsens formål at vurdere om Finansministeriet har begrundet udstedelsen af de 30-årige statsobligationer i 2008, og om finansministeren har videregivet alle relevante oplysninger om udstedelsen af de 30-årige statsobligationer i 2008 og begrundelsen herfor til Folketinget.

Udstedelsen af 30-årige statsobligationer i november/december 2008 forløb i forskellige tempi fra 11. november 2008 til 3. december 2008. Den samlede udstedelse er på 87,6 mia., hvoraf Finansministeriet ifølge beretningen har godkendt udstedelse for op til 60 mia. kr. med begrundelse i, at der var et behov for at styrke valutareserven i en periode med stor finansiel uro i kølvandet på finanskrisens udbrud i september 2008.

Udstedelse af statsobligation er et blandt flere midler til at styrke valutareserven, hvis statsobligationerne købes af eksempelvis indenlandske pensionskasser, der til gengæld sælger udenlandske værdipapirer. Herved kan Nationalbanken sælge kroner og købe udenlandsk valuta til valutareserven uden, at det medfører en væsentlig forringelse af kronekursen, der på grund af fastkurspolitikken skal centreres omkring centralkursen i ERM2 samarbejdet.

Udstedelsen på 60 mia. kr. er således i overensstemmelse med lovgrundlaget for lov om bemyndigelse til at optage statslån og iflg. undersøgelsen veldokumenteret.

I undersøgelsen fokuseres på den del af udstedelsen, der oversteg de 60 mia. kroner, der oprindeligt blev udstedt bemyndigelse til fra Finansministeriet.

Konkret undersøges 3 spørgsmål:

- Har Finansministeriet i tilfredsstillende grad begrundet udstedelse af 30-årige statsobligationer for 87,6 mia. kr. i slutningen af 2008?

- Har Finansministeren videregivet alle relevante oplysninger om udstedelsen af 30-årige statsobligationer i slutningen af 2008 og begrundelse herfor til Folketinget?
- Hvad er de samlede omkostninger for staten af udstedelsen ved udløb af obligationsserierne i 2039?

Undersøgelsens første og andet spørgsmål afdækkes ved at gennemgå dokumenter fra henholdsvis Nationalbanken, der forbereder udstedelsen og fra Finansministeriet, der godkender udstedelsen. Der er 2 runder af dokumenter. Første runde vedrører den første udstedelse, som var godkendt op til en beløbsramme på 60 mia. kr. Der er ingen kritiske bemærkninger til denne udstedelsesrunde i beretningen.

Anden runde vedrører de efterfølgende udstedelser, der oversteg beløbsrammen på 60 mia. kr. Beretningen konkluderer, at der for denne udstedelsesrunde ikke er argumentation for, at det vil styrke valutareserven, men derimod, at det skyldes en fortsat kraftig efterspørgsel (herunder fra ATP) på de finansielle markeder. Derudover konstateres, at der, i modsætning til 1. godkendelse (1. runde), ikke forefindes dokumentation for Nationalbankens ønske om at udvide udstedelsesomfanget.

2. runde af udstedelser inkluderer endvidere en udvidelse fra 80 till 90 mia. kr., der er godkendt af Finansministeriet, men hvor der ikke foreligger dokumentation for godkendelsen.

Rigsrevisionen konkluderer på ovenstående baggrund, at det er utilfredsstillende, at Finansministeriet ikke har dokumenteret, hvornår ministeriet godkender en beløbsramme over 80 mia. kr og, der er usaglig begrundelse for 27,6 mia. kr. ud af de i alt 87,6 mia. kr. der er udstedt 30-årige statsobligationer for.

Den sidste spørgsmål vedrører de renteudgifter som udstedelsen af de 30-årige statsobligationer påfører statens økonomi. Her er fokus på de ekstra renteomkostninger, der tilfalder på baggrund af den del af gældsudstedelsen, der overstiger de 60 mia. kr., der i følge beretningen er et veldokumenteret sagligt argument for.

Beregningen er foretaget på baggrund af de udstedte statsobligationer og beløber sig til renteudgifter på 1,24 mia. kr. ekstra p.a. i forhold til, hvis der kun var udstedt statsobligationer for 60 mia. kr. Det bemærkes korrekt, at de indgåede lån kan fortrænge eventuelle andre lån som staten ellers ville have optaget.

Undersøgelsen er igangsat i august 2021 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne

Metode

Besvarelsen af de 2 første spørgsmål er baseret på en dokumentgen- nemgang suppleret med skriftlige redegørelser fra Nationalbanken og Fi- nansministeriet. Svaret på det tredje spørgsmål er baseret på en bereg- ning af renteudgifterne frem til 2039.

Kommentarer til undersøgelsen

Efteråret 2008 var præget af meget stor økonomisk uro og usikkerhed på de finansielle markeder og i den finansielle sektor. Banksektoren var på randen af et kollaps, hvilket blandt andet blev tydeliggjort af Lehman Bro- thers konkurs den 15. september 2008.

Den finansielle krise fik også alvorlige konsekvenser for dansk økonomi og den danske banksektor. For at afbøde nogle af de negative conse- kvenser kan den offentlige sektor spænde et sikkerhedsnet ud under øko- nomien ved at yde direkte støtte til økonomien gennem en lempelig fi- nanspolitik, mens også ved at stille garantier til rådighed for banksektoren eller ved at understøtte fastkurspolitikken, som kom under pres på grund af store udsving og bevægelser på de finansielle markeder. Den offent- lige sektor kan typisk tilvejebringe likviditet billigere end private aktører ved at udstede statsobligationer på de finansielle markeder, og jo større efterspørgsel, der er efter disse obligationer, jo billigere kan likviditeten til- vejebringes. Denne offentlige likviditet kan bruges til forskellige formål, og gevinsten ved disse formål skal afvejes mod den omkostning, der er ved gældsættelse i form af renteudgifter og påvirkning af kreditvurderingen. En meget høj offentlig gæld kan medføre en lavere kreditvurdering og dermed en højere forventet rentebetaling ved fremtidig gældsstiftelse.

Det er således afgørende for en sund offentlig økonomi, at gældsudste- delse foretages på et sagligt og velbelyst grundlag. Der er endvidere et intergenerationelt aspekt relateret til, at nutidige generationer optager gæld, der påfører fremtidige generationer renteudgifter, og dermed poten- tielt begrænser disse generationers forbrugsmuligheder.

Den aktuelle offentlige økonomi er grundlæggende sund og en af forkla- ringerne er netop, at det er lykkedes at reducere den offentlig gæld be- tragteligt fra starten af 1990'erne og frem til i dag, hvilket har medført en betragtelig reduktion i statens renteudgifter. Der har således været ført en meget ansvarlig gældspolitik af skiftende danske regeringer de seneste 30 år, og den danske statsgæld er blandt de laveste målt i forhold til BNP blandt OECD-landene.

Det giver som nævnt et større finanspolitisk råderum med lavere renteudgifter, og det er således essentielt, at der er veldokumenteret og velargumenteret beslutningsgrundlag for yderligere gældsstiftelse. Beretningen viser, at der ved en delmængde af de relevante udstedelser i efteråret 2008 manglede dels argumentation og dels dokumentation.

Størstedelen af gældsudstedelsen er imidlertid veldokumenteret og begrundet med, at det kan understøtte fastkurspolitikken. Det grundlæggende argument for dette er, at pensionskasser, herunder ATP, kan understøtte kronen ved salg af udenlandske værdipapirer og køb af danske statsobligationer. Selvom dette ikke nævnes eksplicit ved udvidelsen af udstedelsesomfanget, ligger det potentielt implicit i argumentationen vedrørende en fortsat kraftig efterspørgsel fra blandt andet ATP. Dertil kommer, at en høj efterspørgsel efter statsobligationer øger skæringskursen og dermed den potentielle kursgevinst, som staten opnår ved salg af statsobligationer på et stærkt marked. Dette understøttes af de højeste kursgevinster opnås ved de sidste udstedelser (jf. dokumentation fra Nationalbanken s. 27). Dermed udstedes relativt billigere gæld end, hvis efterspørgslen efter statsobligationer var lav.

Det kan således ikke udelukkes, at Finansministeriet har handlet i god tro, når de anvender en kraftig efterspørgsel fra pensionssektoren som et selvstændigt argument i godkendelsen af udstedelsesomfanget. Beretningen kunne godt have diskuteret mere indgående, hvorfor argumentet om kraftig efterspørgsel fra pensionssektoren ikke skulle være et relevant argument for yderligere gældsstiftelse.

Beretningen viser, at der mangler dokumentation for dele af udvidelsen, hvilket er uhensigtsmæssigt i forhold til at sikre transparens i den offentlige gældsstiftelse, som har stor betydning for den offentlige økonomi. Den pågældende periode var imidlertid kendetegnet ved meget usikkerhed og turbulens, hvilket kan være et formildende vilkår i forhold til proceduren, hvorunder gældsoptagelsen er indgået. Endvidere forekommer den del af gældsudstedelsen, der er uargumenteret eller udokumenteret, at være foretaget i et gunstigt finansieringsmiljø. Det ændrer imidlertid ikke ved, at de ekstra renteudgifter, der skal tilbagebetales i obligationsseriens løbetid udgør et anseeligt beløb og understøtter, at det vigtigt med en velbelyst proces omkring statslig gældsstiftelse.

Danmarks statsgæld blev kraftigt forøget i årene umiddelbart efter den finansielle krise i 2008. Det kunne have været en relevant information i beretningen at redegøre for hvor stor en andel af den offentlig gældsstiftelse, der er relateret til de udstedelser, der fandt sted i den berørte periode fra medio november 2008 til primo december 2008.

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

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læsevenlig.

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

Der redegøres klart for hovedspørgsmålene og revisionskriterierne med begrundelse for de enkelte elementer, og relevansen heraf for undersøgelsen.

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)?

Metodevalget er klart beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende.

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

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede. Der er et potentielt overlap mellem forståelsen af argumentationen for dele af udstedelsen, der kunne tale for en mildere kritik end den afgivne.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en vigtig problemstilling til at udstedelse af statsgæld er velargumenteret og veldokumenteret.

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 2/2022 Indsatsen over for langvarigt ledige

Beretningen undersøger om Beskæftigelsesministeriets har understøttet, at langvarigt ledige får en aktiv beskæftigelsesindsats med en klar retning. Det er de kommunale jobcentre, der har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for ledige, mens Beskæftigelsesministeriet har resortansvaret for området og udbetaler refusion til kommunerne.

Den aktive beskæftigelsesindsats er en hjørnesten i den danske arbejdsmarkedsmodel og bidrager til, at ledige vender hurtigt tilbage til beskæftigelse. Der er forskellige instrumenter i den aktive arbejdsmarkedspolitik. I denne beretning fokuseres på om, der afholdes de lovfastsatte antal samtaler mellem ledige og jobcentermedarbejdere og om ledige deltager i beskæftigelsesrettede aktiviteter, der ligeledes er en forudsætning for at modtage ydelser i ledighedssystemet.

Der er fokus på langtidsledige i beretningen. Dvs. ledige med en ledighedsanciennitet på mere end 12 måneder. Der er især i de første 6 måneder af et ledighedsforløb specifikke krav til antallet af samtaler og omfanget af deltagelse i et beskæftigelsesrettet tilbud. Modtager de ledige ikke den lovfastsatte indsats, men en mindre indsats, er der således en risiko for, at ledighedsperioden forlænges unødvendigt, hvilket reducerer arbejdsudbuddet, og forringer de offentlige finanser.

Hovedspørgsmålene for beretningen er:

- Får langvarigt ledige en aktiv beskæftigelsesindsats med en klar retning?
- Monitorerer Beskæftigelsesministeriet, om langvarigt ledige får de lovpligtige samtaler og tilbud i den tidlige indsats, og hvilken indsats får de i givet fald?

Første hovedspørgsmål analyseres ved at se på omfanget af samtaler og deltagelse i aktive forløb for henholdsvis jobparate ledige og aktivitetsparate ledige. Jobparate ledige er ledige, der vurderes at kunne tage ordinært arbejde inden for 3 måneder, men aktivitetsparate ledige er ledige, der ikke vurderes, at kan tage ordinært arbejde inden for 3 måneder eller som vurderes at have problemer af faglig, social og/eller helbredsmæssig karakter. Udover at undersøge omfanget af aktiviteter vurderes endvidere om de iværksatte aktiviteter har et klart job- eller uddannelsesmål.

Andet hovedspørgsmål analyseres ved at belyse Beskæftigelsesministeriets monitorering og opfølgning af kommunernes indsats over for de ledige.

Analysen er baseret på diverse datakilder fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, fra Min Plan, som er en digital, personlig plan, der samler information om den lediges beskæftigelsesforløb og indsatser, samt en sags gennemgang af 96 sager om jobparate ledige og 97 sager om aktivitetsparate ledige.

Den første af undersøgelsens hovedkonklusioner er, at Beskæftigelsesministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at kommunerne giver de langvarigt ledige en aktiv beskæftigelsesindsats med en klar retning. Der er således 16% af de jobparate ledige og 31% af de aktivitetsparate ledige, der ikke har modtaget de lovpligtige samtaler. Derudover er der 19% af de jobparate ledige og 31% af de aktivitetsparate ledige, der ikke har modtaget et lovpligtigt beskæftigelsesrettet tilbud inden for de første 6 måneder af deres ledighedsforløb. Derudover viser en gennemgang af en række sager fra Min Plan, at der i disse sager var 16% af de jobparate langvarigt ledige og 52% af de aktivitetsparate langvarigt ledige, der ikke har et klart job- eller uddannelsesmål.

Den anden af undersøgelsens hovedkonklusioner er, at Beskæftigelsesministeriet på tilfredsstillende vis monitorerer om kommunerne giver den lovpligtige indsats og har en model for skærpet tilsyn, hvor kommunerne kan sættes under administration, hvis de ikke retter op på en begrænset beskæftigelsesindsats.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2021.

Metode

Undersøgelsen er baseret på diverse datakilder. For det første er omfanget af ledige i de to visitationsgrupper, deres ledighedsvarighed og deres deltagelse i samtaler og beskæftigelsesrettede tilbud baseret på registerdata fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Der er anvendt stikprøver fra databasen, Min Plan, til at vurdere om langvarigt ledige har et klart job- og uddannelsesmål i deres personlige planer i kommunen.

På baggrund af de nævnte datakilder er illustreres forskelle frekvensfigurer, der danner grundlag for beretningens konklusioner. Der er foretaget, men ikke vist, repræsentativitetstest af om de stikprøver, der er udtaget fra Min Plan afviger fra den samlede population af ledige, der danner baggrund for den øvrige del af undersøgelsen.

Kommentarer til undersøgelsen

Første del af analysen undersøger omfanget af samtaler og beskæftigelsesrettede indsats for de to grupper af ledige; jobparate og aktivitetsparate.

Der skelnes mellem aktiviteter i de første 6 måneder af ledighedsforløbet og den efterfølgende periode. I de første 6 måneder er der et lovpligtigt krav om 4 samtaler og mindst 1 jobrettet indsats, herefter er det op til jobcentret i samråd med den ledige at vurdere om der er behov for samtaler eller tilbud.

Analysen viser, at der er i de første 6 måneder, er henholdsvis 16% af de jobparate ledige og 31% af de aktivitetsparate ledige, der ikke har modtaget de lovpligtige samtaler. Derudover er der 19% af de jobparate ledige og 31% af de aktivitetsparate ledige, der ikke har modtaget et lovpligtigt beskæftigelsesrettet tilbud.

Der er således tale om relativ stor gruppe af de ledige, der ikke har modtaget den lovpligtige indsats, og det kan have haft betydning for, at de pågældende borgere er blevet langvarigt ledige.

Undersøgelsen omfatter langvarigt ledige, som har haft et ledighedsforløb inden for perioden juli 2020-oktober 2021. Denne periode er speciel, da COVID-19 har medført, at der dels har været en suspension af beskæftigelsesindsatsen, og at dagpengeforbruget har været sat på pause. Der tages i analyserne højde for dette, men det er formentlig stadig muligt, at situationen på jobcentrene ikke er helt upåvirket af disse påvirkninger, hvorfor det ikke kan udelukkes, at de nævnte forhold spiller ind på omfanget af aktivitet i jobcentrene og på de lediges varighedsanciennitet.

Der tages endvidere forbehold for, at der er en række såkaldte frikommuner, der har været fritaget fra den normale samtalefrekvens. De relevante frikommuner udelades i analysen.

Der har i perioden fra september 2020 og frem, og dermed overlappende med undersøgelsens periode, været et såkaldt a-kasseforsøg, hvor ni a-kasser fået tilladelse til at gennemføre forsøg med kontaktforløbet for dagpengemodtagere. Forsøget indebærer, at a-kasserne overtager ansvaret for kontaktforløbet i opsigelsesperioden og de første tre måneder af ledighedsforløbet for dagpengemodtagere, som påbegynder et nyt dagpengeforløb.

Erfaringer fra A-kasseforsøget (<https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2022/05/effektstudie-af-forsog-med-mere-ansvar-til->

[arbejdsloeshedskasser/](#)) viser, at de ledige, der modtager deres indsats i a-kassen frem for i jobcentret, har færre registrerede samtaler, hvilket kan skyldes, at a-kasserne i forbindelse med a-kasseforsøget haft mulighed for at sammenlægge flere samtaleformål i én unik samtale i a-kasserne, så der samlet set har været et lavere antal unikke samtaler.

Der kan ikke udelukkes, at det lavere antal samtaler i forbindelse med a-kasseforsøget har indvirket på de resultater, der præsenteres i Rigsrevisionens beretning, og det ville have været foretrukket, hvis der havde været taget højde for a-kasseforsøget i undersøgelsen. Det fremgår ikke af beretningen, at dette skulle være tilfældet, og det kan være en potentiel fejlkilde i undersøgelsen.

Der er som nævnt en del ledige, der hverken får de lovpligtige antal samtaler eller jobrettede indsatser inden for de første 6 måneder og det kunne have været relevant at beskrive denne population lidt mere uddybende i analysen. Det kunne blandt andet være relevant at belyse, hvor store de kommunale forskelle er i andelen, der ikke modtager tilbud er. Hvis der er relativ lille forskel på tværs af et flertal af kommunerne, kunne det tyde på, at der er nogle relevante årsager til afvigelse fra de lovpligtige niveauer.

Det kunne endvidere have været relevant at beskrive grundlæggende karakteristika hos de ledige, der modtog den lovpligtige indsats og dem der ikke gjorde, for at se om der er oplagte forskelle. Det burde være muligt givet de tilgængelige registerdata fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Der er i "Bilag 1. Metodisk tilgang" en opgørelse af, hvordan de lediges forløbsvarighed analyseres. For dagpengemodtagere er forløbsvarigheden opgjort som sammenlagt ledighed og for kontanthjælpsmodtagere er et ledighedsforløb defineret ved, at forløbet skal være sammenhængende. Det er disse forløbsvarigheder, der danner grundlag for kravene til den lovpligtige indsats i jobcentrene. Hvis der er måleusikkerhed omkring forløbsvarighederne, vil det naturligt kunne have indflydelse på om jobcentrene har det nødvendige overblik over om den ledige er inden for de første 6 måneder, hvor der gælder skærpede regler eller efter de første 6 måneder, hvor der gælder lempeligere regler. Umiddelbart forekommer det sandsynligt, at der kan forekomme usikkerhed og at dette kan påvirke undersøgelsens resultater. Det kunne have været relevant at diskutere denne problemstilling mere indgående i undersøgelsen og evt. have undersøgt om, der havde været en markant forskel i resultaterne, hvis undersøgelsen havde tilladt et større vindue omkring 6 måneders ledighedsanciennitet til at opgøre indsatshyppigheden.

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

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læsevenlig.

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

Der redegøres klart for hovedspørgsmålene og revisionskriterierne med begrundelse for de enkelte elementer, og relevansen heraf for undersøgelsen.

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)?

Metodevalget er klart beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende.

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

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede. Der er en række potentielle usikkerhedskilder, som kan have betydning for resultatet, at de ledige ikke har modtaget den lovpligtige indsats.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en række væsentlige udfordringer i relation til om langvarigt ledige har modtaget en lovpligtige beskæftigelsesrettede indsats i landets jobcentre.

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 5/2022

Brugergevinster ved jernbaneinvesteringer

Beretningen undersøger om Transportministeriet har bidraget til, at brugergevinster ved jernbaneinvesteringer i form af hurtigere rejsetider, flere tog og færre forsinkelser er tydelige både ved beslutning af et givet projekt og ved projektopfølgning.

En velfungerende infrastruktur er afgørende for den samfundsøkonomiske udvikling. I denne beretning er fokus på den kollektive trafik, hvor det er afgørende, at der er høj brugertilfredshed for tilslutningen til busser og tog mm. Der investeres massivt i kollektiv infrastruktur. For at sikre, at de offentlige ressourcer, der er til rådighed til infrastrukturinvesteringer, anvendes samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt, er det væsentligt, at beslutningsgrundlaget for hvilke projekter, der skal gennemføres, er transparent og korrekt.

Beslutningen om hvilke projekter, der skal gennemføres, bør således baseres på, hvor der opnås de største samfundsøkonomiske gevinster. En del af gevinsterne udgøres ved brugergevinster, som rejsetid, frekvens og punktlighed, men der kan være andre relevante kriterier som eksempelvis geografiske hensyn.

Det er således vigtigt for at sikre en optimal brug af offentlige midler, at der er et korrekt og transparent beslutningsgrundlag, og at der løbende er en opfølgning på, at projekterne leverer de ønskede gevinster.

Denne undersøgelse har fokus på 8 afsluttede projekter og 6 uafsluttede projekter, som alle har mål for brugergevinster. Investeringerne i de 14 projekter udgør knap 17 mia. kr. af de 57 mia. kr., som blev investeret i jernbaneinfrastrukturen i perioden 2009-2020

Hovedspørgsmålene i beretningen er:

- om Transportministeriets mål for brugergevinster for 14 udvalgte projekter i aktstykker, anlægslovforslag eller finanslove er klare
- om Transportministeriet har fulgt op på de mål for brugergevinster, som ministeriet har fastsat for de 8 afsluttede projekter
- om Transportministeriets mål for brugergevinster er indfriet for de 8 afsluttede projekter.

For at undersøge om der er klare mål for brugergevinster vurderes der på tre kriterier; om målet er kvantificerbart, om målet er tidsafgrænset og om målet er realistisk inden for den oplyste tid. Vurderingen baseres på de mål som Transportministeriet har fastsat for de 14 udvalgte projekter i aktstykker, anlægslovsforslag eller finanslove.

Konklusionen på første hovedspørgsmål er, at der for de 14 projekter er oplyst 26 brugergevinster. For 9 af de oplyste brugergevinster er der oplyst kvantificerbare mål, hvilket svarer til 1/3 af de oplyste brugergevinster. Beretningen konkluderer på denne baggrund, at Transportministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sat klare mål for brugergevinster. Udover, at der ikke er kvantificerbare mål for størstedelen af brugergevinsterne, mangler der også tidsafgrænsninger.

I relation til de manglende brugergevinster fremgår det af rapporten, at Transportministeriet arbejder på at styrke beslutningsgrundlaget og informationen til Folketinget om blandt andet enkeltprojekters gennemførelse.

Undersøgelsen konkluderer endvidere, at Transportministeriet ikke har udarbejdet en status på om målene er blevet indfriet for de 8 afsluttede projekter og, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at DSB, som operatør, har fået information om, at der er mål for brugergevinster, som DSB skal tage hensyn til ved udarbejdelse af køreplaner.

Transportministeriet oplyser i rapporten, at de fremadrettet vil udarbejde en fast ensartet afrapportering af investeringer i jernbaneprojekter i forhold til den opnåede nytte for brugerne, funktionalitet, tidsplan og anlægsprojekt.

Endelig konkluderes, at for de 8 afsluttede projekter er 13 ud af 24 brugergevinster blevet indfriet. Opdelt på de tre mål for brugergevinster er det 8 ud af 11 mål for rejsetid, 2 ud af 7 mål for frekvens og 3 ud af 6 mål for punktlighed.

Det er ikke undersøgt, hvilke årsager der kan ligge til grund, hvis brugergevinsterne ikke er blevet opnået. Det understreges i rapporten, at det er komplekst at afdække sammenhængen mellem årsager og manglende realisering af brugergevinster.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2021.

Metode

Undersøgelsen er baseret på dokumentgennemgang og analyser af data fra Transportministeriet, Banedanmark og DSB. Der er endvidere afholdt møder med Transportministeriet, Banedanmark og DSB.

Det undersøges om målene for brugergevinster er blevet indfriet de første 2 hele år efter færdiggørelsen af projektet. Analysen tager afsæt i de mål, der fremgår af aktstykker, anlægslovforslag eller finanslove.

Kommentarer til beretningen

Det er vigtigt, at beslutninger om brug af offentlige midler er veldokumenteret og transparente således, at der er sikkerhed for, at der opnås de størst mulige samfundsøkonomiske gevinster ved en given investering og at det er tydeligt, hvilket kriterier, der ligger bag prioriteringen af et projekt frem for et andet.

I denne rapport er der fokus på investeringer i jernbaneinfrastruktur, og der måles på brugergevinster som rejsetid, frekvens og punktlighed. Rapporten konkluderer, at der ikke i tilstrækkelig grad er opsat klare mål for brugergevinsterne og, at der ikke er fulgt op på om målene er indfriet.

I forhold til den første del, om der er opsat klare mål, er det uklart i beretningen, hvilken rolle de udvalgte mål for brugergevinster spiller i den politiske beslutningsproces. Det afgørende for en samfundsøkonomisk korrekt beslutning er, at de kriterier, der spiller en afgørende rolle for den politiske prioritering, er tydelige og korrekte. Det er ikke tydeligt i beretningen om de valgte brugergevinster er de væsentligste, når politikerne prioriterer projekter på jernbaneområdet. Der kunne således godt have været inkluderet et afsnit eller en tekstblok i beretningen, hvor der blev redegjort for hvilket beslutningsgrundlag, der ligger til grund ved prioriteringer på jernbaneområdet.

I forhold til at måle om de ønskede brugergevinster er blevet indfriet, er der et grundlæggende identifikationsproblem forbundet med at måle de ønskede effekter. Det er således vanskeligt at adskille effekten på en given brugergevinst af en jernbaneinvestering fra andre forhold. Gennemføres en konkret jernbaneinvestering er det således sjældent muligt at måle, hvad der var sket, hvis investeringen ikke var gennemført.

Der kan være konkrete tilfælde, hvor det er muligt at isolere effekten af jernbaneinvesteringen fra andre udefrakommende påvirkninger, men det vil ikke altid være tilfældet. Dette er et grundvilkår ved alle initiativer, hvor

der ikke er en oplagt referencesituation, som den konkrete investering kan sammenlignes med.

Dette grundlæggende identifikationsproblem er velkendt fra andre områder i den offentlige administration og gælder eksempelvis i beskæftigelses- og uddannelsespolitikken og på det sociale område. I de tilfælde hvor identifikationsproblemet er svært at udrede er det således nødvendigt at være forsigtig i forhold til at konkludere om en gevinst er opnået eller ej.

I forhold til Tabel 2 på side 17 i beretningen er det således muligt, at eksempelvis et dobbeltspor på Nordvestbanen har bidraget til en 3 minutter kortere rejsetid for stoptog. Der kan således være andre forhold end dobbeltsporet, der medfører, at den observerede rejsetid for stoptog ikke er reduceret med 3 minutter eller mere.

Beretningen kunne godt være mere imødekommende over for denne problemstilling og tage de relevante forbehold i formuleringerne i beretningen.

Selv hvis en given brugergevinst er korrekt målt, men ikke opfyldt, er det ikke nødvendigvis et udtryk for en uhensigtsmæssig investering, hvis den pågældende afvigelse skyldes en opdateret samfundsøkonomisk vurdering af den optimale jernbanetraffic.

Eksempelvis er det ikke nødvendigvis tilfældet, at det er samfundsøkonomisk optimalt, at der kører 4 tog i timen fra København H til Holbæk på Nordvestbanen, selvom det potentielt var et kriterium for prioriteringen, da dobbeltsporet på Nordvestbanen blev besluttet. Der kan være flere forhold, der har ændret sig siden beslutningen, der gør, at beslutningen kan være hensigtsmæssig, selvom alle brugergevinster ikke er opfyldt senere.

Det kunne være relevant at diskutere mere indgående i beretningen, hvordan en vurdering af indfrielse af et mål for brugergevinster skal fortolkes og hvilke potentielle fejlkilder, der kan påvirke denne fortolkning.

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

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læsevenlig.

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

Der redegøres klart for hovedspørgsmålene og revisionskriterierne med begrundelse for de enkelte elementer, og relevansen heraf for undersøgelsen.

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)?

Metodevalget er klart beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende.

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

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede. Der er en række potentielle usikkerhedskilder, som kan have betydning for resultatet, at der ikke er opnået målfrielse for de opstillede brugergevinster.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en række væsentlige udfordringer i relation til om beslutningsgrundlaget for investeringer på jernbaneområdet er tilstrækkelig velbelyst og transparent.

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 7/2022 om Lodsning i danske farvande

I 2013 blev det statslige lodsvæsen omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed, DanPilot, med det hovedformål at øge konkurrencen på lodsning for at sikre lavere priser. Lavere priser vil kunne have en positiv effekt på anvendelsen af lodser på skibsfart i danske farvande og give mere sikker sejlads og færre uheld.

DanPilot ejes af Erhvervsministeriet og beretningen undersøger om, Erhvervsministeriet har understøttet, at oven for nævnte hovedformål er blevet indfriet.

Konkret stilles 2 spørgsmål:

- Har Erhvervsministeriet understøttet indfrielsen af hovedformålene med konkurrenceudsættelsen af lodsområdet og etableringen af DanPilot som selvstændig offentlig virksomhed?
- Har DanPilot sikret en produktivetsforbedring siden etableringen som selvstændig offentlig virksomhed?

Første spørgsmål undersøges ved at vurdere om Erhvervsministeriet har bidraget til konkurrenceudsættelse på lodsområdet via tre kanaler: 1) er der opsat rammer for DanPilots opkøb af ejerandele i konkurrerende lodserier, 2) er muligheden for at understøtte lavere priser på lodsning udnyttet og 3) er muligheden for at understøtte øget lodsanvendelse udnyttet.

Konklusionen på analysen af første hovedspørgsmål er, at Erhvervsministeriet ikke i helt tilstrækkelig grad har understøttet indfrielsen af hovedformålene. Blandt andet har DanPilot opkøbt ejerandele i konkurrerende lodserier og gennemfører nu ca. 90% af alle lodsninger i danske farvande, DanPilot har benyttet de løbende overskud til en kraftig konsolidering af egenkapitalen, der er hævet fra 88 mio. kr. i 2013 til 143 mio. kr. i 2021, svarende til en soliditetsprocent på 62%, og endelig har Erhvervsministeriet ikke benyttet sig af muligheden for sende såkaldte flagstatskrivelser om skibe, som ikke følger anbefalingen om at tage lods ombord i Øresund.

Andet spørgsmål undersøges ved at belyse DanPilots produktivetsudvikling i perioden 2013-2021 og ved at lave en benchmark analyse af produktivetsudviklingen fra 2016-2021 med lodserier i Norge, Finland og Sverige. Det er af datamæssige årsager ikke mulig gå længere tilbage

end til 2016 i den internationale sammenligning. I de tre øvrige nordiske lande er lodsning styret som et statsligt monopol.

Produktiviteten opgøres som ressourceforbruget til lodsning i forhold til antallet af lodsninger og den overordnede konklusion er, at DanPilot ikke har forbedret sin produktivitet fra 2013-2021. Samme konklusion opnås, hvis ser ses bort fra 2020 og 2021, som var præget af Covid-19-pandemien og faldende skibsfart. Sammenlignet med lodstjenesterne i de øvrige nordiske lande har DanPilot i perioden fra 2016-2021 haft en mindre svag udvikling i produktiviteten end de øvrige selskaber.

Beretningen konkluderer på ovenstående baggrund, at DanPilot ikke har sikret en produktivetsforbedring siden etableringen som selvstændig offentlig virksomhed i 2013.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2022.

Metode

Undersøgelsens resultater er baseret på analyser og dokumentgennemgang af materiale fra Erhvervsministeriet og DanPilot. I undersøgelsen analyseres produktivitetsudvikling som omkostninger pr. lodset sømil.

I den internationale benchmarking anvendes data fra Kystverket i Norge, fra FinnPilot i Finland og fra Sjöfartsverket i Sverige.

Kommentarer til beretningen

Monopolmarkeder er typisk forbundet med højere priser, større profit og lavere forbrugervelfærd (nytte) end markeder med flere udbydere af et produkt eller tjeneste. Jo flere konkurrerende virksomheder, der er på et marked med et forholdsvis homogent produkt, jo lavere priser og jo større samfundsøkonomisk effektivitet må der forventes.

Umiddelbart forekommer lodsmarkedet som et marked, der kan fungere på nogenlunde traditionelle liberale markedsvilkår, selvom en analyse fra COWI udarbejdet i 2013 og finansieret af foreningen Danske Lodser konkluderede: "...at lodsmarkedet samlet set ikke er stort nok til en sund og bæredygtig konkurrence med mange aktører..." (jf. beretningen s. 5).

Ifølge beretningen er lodsmarkedet løbende blevet liberaliseret fra 2006 og frem til 2020, og der burde således ikke være andre væsentlige barrierer fra virksomheder, der gerne vil indtræde på markedet, end de potentielt høje etableringsomkostninger, der kan være for nye lodserier. Der er

imidlertid noget der tyder på, at det ikke er lykket at skabe et mere frit marked for lodsning i Danmark i kølvandet på disse liberaliseringer, når det konstateres, at DanPilot står for tæt på 90% af alle lodsninger i det danske farvand og i de danske havne.

Det kan naturligvis ikke udelukkes, at den endelige liberalisering af markedet i 2020 fremadrettet vil medføre mere konkurrence på lodsmarkedet. Det vil i den forbindelse være relevant for Konkurrencemyndighederne at vurdere om der reelt er fri konkurrence på lodsmarkedet eller om, der er behov for konkurrencefremmende tiltag, som evt. at undlade at godkende flere opkøb fra DanPilots side, hvis DanPilot under indflydelse af Erhvervsministeriet fortsætter opkøbsstrategien.

Et typisk karakteristikum ved monopollignende markeder er, at virksomheder kan opretholde en overnormal profit, der overstiger en typisk afkastgrad. Det kunne være relevant i beretningen at sammenligne afkastgraden for DanPilot med en typisk virksomhed i industrien eller transportervene for at få et indtryk af, om DanPilot udnytter sin position som markedsdominerende.

Der gennemføres to produktivitsanalyser i beretningen. En med fokus på DanPilot fra 2013 til 2021 og en benchmarkanalyse med lodserier i Sverige, Norge og Finland for 2016.

I begge analyser defineres produktivitet som omkostning delt med output, selvom produktivitet typisk afspejler, hvor meget produktion en produktionsenhed kan skabe. Dvs. der anvendes et reciprok-produktivitsmål, hvilket også betyder, at stigende "produktivitet" i beretningens illustrationer er forbundet med dårligere performance. Det er ikke oplagt, hvorfor der ikke anvendes et traditionelt produktivitsmål.

Begge produktivitsanalyser inkluderer endvidere Covid-19-pandemi-årene 2020 og 2021. Disse år var kendetegnet ved irregulær skibstransport og potentielt også irregulære driftsomkostninger, hvis virksomhederne har modtaget støtte fra statslige hjælpepakker. Det fremgår ikke af beretningen om dette er tilfældet, men det skaber usikkerhed om validiteten af produktivitsmålene for disse år. Samtidig kan der have været en tilbageholdenhed i forhold til at tilpasse arbejdsstyrken til arbejdsopgaverne, hvilket naturligvis er inoptimalt i forhold til virksomhedens kortsigtede interesser, men kan være optimalt for den længerevarende mandsskabspleje og for at sikre virksomhedsspecifik viden i arbejdsstyrken på længere sigt. De Covid-19-pandemi-relaterede forhold kunne godt være fremhævet tydeligere i beretningen.

For produktivitsanalysen for DanPilot fra 2013-2021 er der en ujævn udvikling i produktiviteten, og samlet set er der ikke noget generelt billede af en forbedring eller forværring af produktiviteten. Det gælder også hvis Covid-19-pandemiårene ignoreres, og hvis der endvidere ses bort fra 2019, hvor et opkøb af Belt Pilot påvirkede omkostningerne kraftigt. Det er således korrekt at konkludere, at der ikke er sket en produktivitsforbedring baseret på det anvendte produktivitsmål.

Det kan for begge produktivitsanalyser diskuteres om datagrundlaget er tilstrækkelig robust over den forholdsvis korte tidshorisont til at konkludere om, der har fundet en produktivitsændring sted.

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

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læsevenlig.

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

Der redegøres klart for hovedspørgsmålene og revisionskriterierne med begrundelse for de enkelte elementer, og relevansen heraf for undersøgelsen.

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)?

Metodevalget er klart beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende. Der er lidt uklart, hvorfor der ikke anvendes et mere traditionelt produktivitsmål, hvor det angives, hvor meget output, der skabes pr. produktionsinput.

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

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede og velunderbyggede.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger, at det endnu ikke er lykket at høste tydelige velfærdsgevinster, som eksempelvis lavere priser, af at liberalisere lodsmarkedet og at omdanne det statslige lodsvæsen til en selvstændig offentlig virksomhed.

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

De 4 beretninger, der er evalueret for 2022, er relevante, velstrukturerede, velskrevne og velbalancerede således, at de konklusioner, der drages, er solidt underbygget af de pågældende analyser.

Der er for flere af beretningerne en overvejelse i forhold til, om de undersøgte emner kunne perspektiveres mere i forhold til deres samfundsmæssige kontekst for at opnå en større forståelse for det pågældende område. Eksempler på dette er:

- Hvor stor en andel af den gældsstiftelse, der behandles i "Beretningen 15/2021: Finansministeriets udstedelse af 30-årige statsobligationer i 2008", udgør udstedelserne af den samlede gældsstiftelse i en relevant periode omkring udstedelsen?
- Hvor afgørende for beslutningsgrundlaget for investeringer på jernbaneområdet er de brugergevinster, der fokuseres på i "Beretning 5/2022: Brugergevinster ved jernbaneinvesteringer"?
- Er der nogle gennemgående karakteristika ved de ledige, der ikke modtager den lovpligtige indsats enten på tværs af kommuner eller personlige forhold i "Beretning 2/2022: Indsatsen over for langvarigt ledige"?
- Opnår DanPilot i "Beretning 7/2022: Lodsning i danske farvande" en overnormal profit i forhold til eksempelvis en gennemsnitlig virksomhed i industrien, der bevidner om, at DanPilot udnytter sin status som markedsdominerende?

Disse betragtninger vil ikke nødvendigvis have indflydelse på konklusionerne i beretningerne, men kan potentielt give dem en bredere samfundsmæssig relevans.