



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2022 af Professor Michael Gøtze

Januar 2023

Evaluator Michael
Gøtze

Evaluering af beretning 16/2021 Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager	2
Evaluering af beretning 1/2022 Skatteministeriets kontrol af selskabsskatten for store selskaber	13
Evaluering af beretning 6/2022 Regionernes styring af vedligeholdelse af sygehusbygninger	21
Evaluering af beretning om Statsstøttede opfindelser	29
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2022	38

Evaluering af beretning 16/2021

Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager

Beretningen vedrører Justitsministeriets og domstolenes indsats for at nedbringe sagsbehandlingstiderne for straffesager i byretterne.

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen "igangsatte undersøgelsen i januar 2021, fordi sagsbehandlingstiderne for straffesager har været stigende over en længere periode. Dette på trods af, at Folketinget har vedtaget lovændringer med det formål at nedbringe sagsbehandlingstiderne, og at Justitsministeriet og domstolene selv har sat mål om lavere sagsbehandlingstider. Lange sagsbehandlingstider for retssager har betydning for tilliden til retssystemet og den dømtes retssikkerhed og kan føre til, at den dømte af sikkerhedsmæssige hensyn får strafnedsættelse (straf rabat)."

Det understreges i beretningens indledning, at Retsplejeloven ikke regulerer, hvor lange sagsbehandlingstiderne for straffesager må være. Det fremgår imidlertid af loven, at både anklagerne og retterne skal fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader.

Det fremgår videre af beretningen bl.a., at Justitsministeriet ikke har "instruktionsbeføjelse over for retterne, men er ansvarlig for at fremsende bevillingsforslag vedrørende domstolene og tage initiativ til at ændre retsplejeloven, hvis den ikke understøtter, at sagsbehandlingstiderne er så korte som muligt. Ministeriet er desuden ansvarlig for at følge op på, om ministeriets eventuelle lovgivningsinitiativer får den effekt, som er forudsat i lovgivningen. Ministeriet fremsatte i 2016 det første af flere forslag til ændring af retsplejeloven, hvoraf det fremgår, at sagsbehandlingstiderne for straffesager ikke må være unødigt lange. Vi lægger derfor til grund, at Justitsministeriet – i hvert fald fra 2017, hvor den første lovændring trådte i kraft – over for Folketinget har udtrykt en målsætning om at reducere sagsbehandlingstiderne i byretterne."

Formålet med beretningen er angivet til at vurdere, om Justitsministeriet og domstolene i tilstrækkelig grad har understøttet målet om at nedbringe sagsbehandlingstiderne for straffesager i byretterne i perioden 2016-2021. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har domstolene i tilstrækkelig grad realiseret målene om korte sagsbehandlingstider for straffesager i byretterne?

- Har Justitsministeriet og domstolene undersøgt årsagerne til de lange sagsbehandlingstider og gennemført initiativer for at nedbringe dem?”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Undersøgelsen er klart relevant. Det gælder både set fra et samfundsperspektiv og set fra den enkelte tiltaltes (i straffesager) perspektiv. Den er også relevant set fra domstolenes perspektiv.

Undersøgelsen rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning (straffesager ved byretterne) og en klar tidsmæssig afgrænsning (2016-21). Det er oplagt, at et emne som sagsbehandlingstid tilhører en gruppe af emner, som er umiddelbart nemme at forstå og forholde sig til.

Relevansen af det anlagte byretsfokus understøttes af, at det oplyses i beretningen, at byretternes behandling af almindelige straffesager i 2021 udgjorde cirka 69 % af straffesagerne. Det er nævnt, at der er relativt store forskelle mellem de byretter til trods for reduktionen til de nuværende 24 byretter.

Adressaterne for undersøgelsen – byretterne, Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen – er klart angivet, og det er understreget som et vigtigt forhold, at Justitsministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over for byretterne. Den retlige ramme om domstolenes uafhængighed er beskrevet på en overskuelig måde. Beretningen definerer hvilke typer straffesager, der indgår i undersøgelsen, og der er fremlagt interessant statistisk materiale. Disse forudsætninger for undersøgelsen er pædagogisk beskrevet.

Undersøgelsen tager i relativt vidt omfang udgangspunkt i de generelle bevillingsmæssige rammer om byretternes arbejde med straffesager, og det betones, at byretterne i den periode, som undersøges, har modtaget stigende bevillinger. Beretningen indeholder også relevante oplysninger om specifikke bevillinger til netop behandlingen af straffesager, og der fremgår heraf, at dele af denne ressourcetilførsel har baggrund i COVID-19. COVID-19 og konsekvenser heraf for byretternes arbejde kunne muligvis med lidt større detaljerthed være inddraget.

Et interessant element i undersøgelsen er, at undersøgelsen i et vist omfang anlægger et ”sekundært” blik, således at undersøgelsen til dels er rettet mod Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen. Disse myndigheder behandler ikke straffesager og de kan således – som betonet i beretningen – kun forholde sig til

spørgsmålet om sagsbehandlingstider i straffesager på det generelle plan. Den særlige rolle, som Domstolsstyrelsen indtager, er præsenteret.

En principiel vanskelighed med undersøgelsen er, at det er vanskeligt at komme tæt på et svar om årsagerne til lange sagsbehandlingstider, da det vil kræve en meget omfattende – indholdsmæssig – gennemgang af straffesager eller i hvert fald et repræsentativt og større udvalg af disse. Undersøgelser er således uomgængeligt nødt til at anlægge et ret generaliserende blik. Det er med et sådan undersøgelsesafgrænsning vanskeligt at komme med helt skarpe konklusioner om årsagerne til for lange sagsbehandlingstider. Dette forhold gør det andet af de to generelle undersøgelsesspørgsmål i beretningen – jf. ovenfor - ekstra interessant.

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi undersøger", "vi besvarer" etc.).

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

Ved læsningen af beretningen får man som læser klart indtryk af, at rammen om undersøgelser og revisionskriterierne har været nøje overvejet af Rigsrevision, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det fremgår af beretningen, at formålet er at vurdere, om Justitsministeriet og domstolene "i tilstrækkelig grad" har understøttet målet om at nedbringe sagsbehandlingstiderne for straffesager i byretterne

Det anføres videre i beretningen, at Rigsrevision for det første undersøger, "om de samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstider for straffesager i byretterne er reduceret over perioden 2016-2021. I den forbindelse har vi kortlagt udviklingen i sagsbehandlingstiderne for straffesager samlet for alle sager, hvor der er afholdt retsmøde, samt for 4 straffesagstyper og for bødesager uden retsmøde, der foregår efter den forenklede bødesagsproces. Som en indikator på en af konsekvenserne af de lange sagsbehandlingstider undersøger vi desuden, i hvor mange sager der gives strafabat med henvisning til, at sagsbehandlingstiden har været urimelig lang.

For det andet undersøger vi, om Domstolsstyrelsens målstyring i tilstrækkelig grad har understøttet Justitsministeriets målsætning om at reducere sagsbehandlingstiderne for straffesager. Vi har i den forbindelse undersøgt, om domstolene i deres måloppstilling har afspejlet ministeriets målsætning om at reducere sagsbehandlingstiderne for straffesager, om udviklingen i byretternes målopfyldelse svarer til udviklingen i sagsbehandlingstiderne, og om

Domstolsstyrelsen har sikret, at resurseallokeringen til byretterne understøtter korte sagsbehandlingstider.

Vi undersøger for det tredje, om byretterne lever op til bestemmelsen i retsplejeloven om, at berømmelsen af straffesager bør ske så hurtigt som muligt og så vidt muligt inden for 2 uger efter, at retten modtager anklageskriftet fra anklagemyndigheden. Vi har dels undersøgt, hvor mange straffesager byretterne har berømmet inden for 2 uger, dels kortlagt udviklingen i den gennemsnitlige berømmelsestid fra 2016 til 2021, herunder udviklingen i antal dage og udviklingen i berømmelsestiden set i forhold til den samlede sagsbehandlingstid for straffesager.”

Endelig fremgår det af beretningen (kapitel 3), at Rigsrevisionen undersøger, om Justitsministeriet og domstolene har undersøgt årsagerne til de stigende sagsbehandlingstider og iværksat initiativer for at nedbringe dem.

”Efter Rigsrevisionens vurdering er det væsentligt, at myndighedernes tiltag bygger på viden om årsagerne til lange sagsbehandlingstider, ligesom det er væsentligt, at myndighederne efterfølgende undersøger, om tiltagene har haft den forventede effekt. Hvis tiltagene ikke har virket efter hensigten og forbedret sagsbehandlingstiderne, bør de ansvarlige aktører forsøge at forbedre sagsbehandlingstiderne via andre tiltag. Det er endvidere væsentligt, at den viden, som ligger til grund for de igangsatte tiltag, bygger på systematiske analyser baseret på valide data. Vi har på baggrund heraf undersøgt, om Justitsministeriet og domstolene har analyseret årsagerne til lange sagsbehandlingstider, identificeret og gennemført tiltag, der adresserer årsagerne, samt fulgt op på, om tiltagene er blevet gennemført og har haft den forventede effekt.”

Svar på evalueringsspørgsmål 2

Beretningen gør sig umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier og den anvendte målestok.

I forhold til det første led i undersøgelsen er målestokken relativ enkel, nemlig sagsbehandlingstid i målbar form. Antallet af sager, hvor der er givet såkaldt strafabat anskues ligeledes ud fra en ren kvantitativ målestok. Også det tredje led i undersøgelsen om overholdelsen af 2 ugers-fristen er vurderet ud fra en enkel – rent kvantitativ – målestok.

Hvad angår det andet led i undersøgelsen, er målestokken angivet til en vurdering af, om Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet ”i tilstrækkelig grad” har ageret, som de skulle i deres myndighedsroller. Denne målestok giver for så vidt god mening men er per definition mere vurderingspræget og kvalitativ.

Den umiddelbart brede og skønsmæssigt prægede målestok ”i tilstrækkelig grad” er indkredset i beretningen, hvad der er en kvalitet. Målestokken synes at antyde, at der er en vis margin her i forhold til f.eks. Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens valg af fokus, undersøgelsesintensitet og eventuelle tiltag. Denne margin er efter min opfattelse velvalgt henset til, at der er tale om et ret komplekst samspil mellem forskellige instanser.

I forhold til den del af undersøgelsen, som er gennemgået i beretningens kapitel 3, er målestokken mere abstrakt angivet til spørgsmålet om, hvorvidt Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har taget initiativer i forhold til systematisk undersøgelse og tiltag, som adresserer udfordringer. Her er det formentlig vanskeligt i positiv form at opstille specifikke handlepligter for Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen. En retlig grænse for indsatser fra ministeriets og styrelsen side er respekten for domstolenes uafhængighed. En positiv og generel beskrivelse af undersøgelses- og opfølgingspligter er derfor – forståeligt nok - ikke medtaget i beretningen. Beretningen er især opbygget som en undersøgelse af, hvornår disse pligter ikke kan antages at være efterlevet (konkret negativ afgrænsning).

Det er klart, at det vil være et naturligt spørgsmål hos Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen, hvad de som myndigheder konkret har pligt til at igangsætte af initiativer, hvis der fremsættes kritik af en utilstrækkelig indsats.

Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt mundret og «populær» forklaring af de anvendte kriterier og en mere revisionsfaglig og teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som har høj formidlingsmæssig kvalitet.

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 indeholder mange overvejelser om metode. Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i metodebilaget (bilag 1) bidrag til redegørelse for den valgte metode.

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionens undersøgelse ”bygger på en gennemgang af lovgrundlaget og på styringsdokumenter og vejledninger, referater fra diverse ledelsesmøder, aftaler mellem byretter og lokale anklagemyndigheder og konsulentundersøgelser.

Vi har holdt møder med Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen, byretterne i København, Roskilde, Næstved, Hillerød og Sønderborg, Rigsadvokaten samt

anklagemyndighederne ved Københavns Vestegns Politi og Midt- og Vestsjællands Politi. Formålet med møderne har været at få indsigt i området og indhente viden om retternes og anklagemyndighedernes praksis.

Undersøgelsen er desuden gennemført ved analyser af data for perioden 2016-2021 fra domstolenes sagsbehandlingssystem, DSI Straffe, samt politiets og de lokale anklagemyndigheders sagsbehandlingssystem, POLSAS, hvori vi også har gennemgået en mindre population af sager for at kortlægge omfanget af strafabat.

Beregningen af sagsbehandlingstider er baseret på data fra DSI Straffe.”

Det fremgår videre, at Rigsrevisionen opgør ”bl.a. udviklingen i de enkelte byretters samlede, gennemsnitlige sagsbehandlingstider. Domstolsstyrelsen har hertil bemærket, at retternes sags sammensætning er forskellig, og at det derfor er misvisende at præsentere den samlede, gennemsnitlige sagsbehandlingstid for almindelige straffesager som noget, der kan sammenlignes mellem retterne eller på tværs af år. Da Domstolsstyrelsen ved hjælp af sin sagsvægtningssmodel, jf. pkt. 30, forsøger at give retterne de samme forudsætninger for at behandle de sager, de modtager – uanset sammensætningen af sager på sagstyper – vurderer vi dog, at det er relevant at vise udviklingen i retternes samlede, gennemsnitlige sagsbehandlingstider for straffesager.”

I relation til spørgsmålet om strafabat fremgår det bilaget om metode (bilag 1), at Rigsrevision har undersøgt ”omfanget af straffesager, hvor der er givet strafabat. Vi har i den forbindelse gennemgået domme i straffesager, som er afgjort den første uge i november 2021 (1.-7. november 2021), da Domstolsstyrelsen i forbindelse med den seneste undersøgelse af årsagerne til aflyste retsmøder selv har udvalgt bl.a. den første uge af november som velegnet til at gennemføre stikprøver.”

Undersøgelsen har været internt kvalitetssikret.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateri-

ale. Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præ-senterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i et bilag (bilag 1).

Der er ingen særlige bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Rigsrevisionen har i metodebilaget efter min vurdering gjort et godt forsøg på at gøre rede for en række juridiske og juridisk-tekniske spørgsmål om bl.a. registerdata, beregning af sagsbehandlingstid og POLSAS. Man får i øvrigt her indtryk af, at en vurdering af sagsbehandlingstid – trods sine umiddelbare karakter af et rent kvantitativt spørgsmål – alligevel ikke er så enkel.

I forhold til spørgsmålet om strafabat er det muligvis lidt diskutabelt med en stikprøvekontrol, som er baseret på et ret begrænset materiale, og som rent tidsmæssigt er afgrænset til en bestemt uge. Det er oplyst i beretningen, at Domstolsstyrelsen selv har anvendt en sådan stikprøvetilgang i forhold til aflyste retsmøder, og at metodevalget således indirekte til en vis grad legitimeres af Domstolsstyrelsens metode. Det er – udefra set – måske alligevel en lidt diskutabel tilgang, og dette metodevalg kan i hvert fald anføres som et moment til støtte for at udvise en vis forsigtighed i forhold til konklusioner om strafabat i de undersøgte straffesager.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alternative metoder.

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

Konklusionen i beretningen er, at Justitsministeriet og domstolene ikke i tilstrækkelig grad har understøttet målet om at nedbringe sagsbehandlingstiderne for straffesager i byretterne i perioden 2016-2021.

”Konsekvensen er, at byretternes sagsbehandlingstider fortsat er så lange, at ikke alle sager bliver afsluttet inden for rimelig tid, hvilket påvirker både forurettede og tiltalte. Domstolene har til en vis grad opfyldt sine egne mål for korte sagsbehandlingstider i byretterne, samtidig med at sagsbehandlingstiderne for straffesager er steget.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for almindelige straffesager er steget med 76,2 % fra 2016 til 2021, herunder med 18,2 % fra 2016 til 2019 og med 49,1 % fra 2019 til 2021, hvilket indikerer, at COVID-19 har haft indflydelse på sagsbehandlingstiden. Kun 2 ud af 24 byretter har formået at reducere

den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i undersøgelsesperioden. I 2021 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle almindelige straffesager 196,5 dage.

Rigsrevisionen har gennemført en sagsgennemgang for en repræsentativ uge i november 2021, der viser, at der blev givet strafabat til den dømte i 86 sager, svarende til 4,3 % af de straffesager, der blev afgjort den uge.

Derudover viser undersøgelsen, at der i 2021 var 9 måneders forskel mellem den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i den byret, der havde den korteste gennemsnitlige sagsbehandlingstid, og den byret, der havde den længste gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet løbende bør indsamle viden om omfanget af straffesager, hvor der ved domsafsigelsen gives strafabat.

Berammelsestiden er steget forholdsvis meget, idet den er mere end fordoblet over perioden. Dette på trods af retsplejelovens bestemmelse om, at retterne skal beramme straffesagerne hurtigst muligt og så vidt muligt inden for 2 uger. Andelen af straffesager, der blev berammet inden for 2 uger, er således faldet fra ca. $\frac{2}{3}$ af sagerne i 2016 til ca. halvdelen af sagerne i 2021, ligesom den gennemsnitlige berammelsestid er steget fra 20,1 dage i 2016 til 50,3 dage i 2021, svarende til mere end 7 uger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Domstolsstyrelsens målstyring ikke i tilstrækkeligt omfang har bidraget til at understøtte Justitsministeriets målsætning om at reducere sagsbehandlingstiderne for straffesager i byretterne. Domstolsstyrelsen har bl.a. ændret sin opgørelse af målopfyldelsen fra og med 2019, som herefter ikke omfatter alle straffesager, men kun de 80 % af sagerne, der har den korteste sagsbehandlingstid. Resultatet er, at domstolene har forbedret deres egen målopfyldelse i forhold til sagsbehandlingstiden, samtidig med at den samlede sagsbehandlingstid er steget.

Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at Domstolsstyrelsen burde have analyseret den stigende forskel mellem retternes sagsbehandlingstider og i højere grad have undersøgt, om styrelsens fordeling af resurser til retterne i tilstrækkelig grad tager højde for eventuelle strukturelle forskelle mellem retterne.

Justitsministeriet har særligt i starten af undersøgelsesperioden undersøgt årsagerne til lange sagsbehandlingstider og adresseret årsagerne via forslag til ændringer af retsplejeloven. Ministeriet har dog ikke fulgt op på, om alle ændringerne har haft den ønskede effekt, og Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der på trods af ændringerne er sket en stigning i sagsbehandlingstiderne.

Domstolene har til en vis grad gennemført analyser af årsagerne til de lange sagsbehandlingstider for straffesager, men har ikke adresseret de årsager til forskellene i byretternes sagsbehandlingstider, som kan henføres til de enkelte byretters sagsbehandling. Domstolene har således ikke gennemført databaserede, systematiske undersøgelser af, hvordan udviklingen i de enkelte faktorer påvirker sagsbehandlingstiderne i de enkelte byretter, og har heller ikke analyseret de store og stigende forskelle mellem retternes gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

Derudover har Domstolsstyrelsen kun i begrænset omfang iværksat de initiativer, som Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen og Rigsadvokaten besluttede at gennemføre vedrørende kapacitetsstyring, it-understøttelse og vejledninger for at understøtte, at sagsbehandlingstiderne blev nedbragt.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt (side 8), og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten.

De rent kvantitative konklusioner er bemærkelsesværdige. Sagsbehandlingstiden steg i perioden 2016-19 med 18, 2% og i perioden 2019-21 med hele 49,1 %. Tallene går den forkerte vej.

I 4,3 % af straffesagerne får den lange sagsbehandlingstid materiel betydning i den forstand, at byretternes straffastsættelse og fordeling af sagsomkostninger er direkte påvirket af lang sagsbehandlingstid. Der gives rabat.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, fremstår afbalanceret og velfunderet. Beretningen udtrykker kritik, som primært falder i den midterste del af kritik-skalaen. Der er også medtaget redegørelser for positive indsatser i undersøgelsesperioden. Det nævnes f.eks., at Justitsministeriet i starten af perioden (før COVID-19) har ydet gode indsatser. Beretningen er således ikke udelukkende bygget op som en «mangelliste», hvad der giver en god balance. Beretningen inddrager COVID-19 i sine overvejelser, og COVID-19 antages – mere generelt - at være et forhold af betydning for sagsbehandlingstiden.

Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

Beretningen konklusioner er todelte i den forstand, at dele af kritikken er rettet mod (1) byretterne som den primære aktør i samspil med andre retlige aktører omkring byretsbehandlingen, herunder anklagere, forsvarere etc., og at andre dele af kritikken er rettet mod (2) myndigheder med overordnet ansvar, nemlig Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen. Disse myndigheder kan ikke påvirke sagsbehandlingstid i enkeltsager. Kritikken fremstår velovervejende. Set med mine øjne er beretningens påpegning af behov for bedre og mere systematisk vidensindsamling om årsagerne til stigende sagsbehandlingstider væsentlig. Dette er dog i sig selv ressourcekrævende.

En interessant del af beretningen udgør oplysningerne om Domstolsstyrelsens justering (nedjustering) af målopfyldelsen fra 2019 i samarbejde med byretterne. Justeringen tilsigter en mere realistisk standard (side 20).

Et kompliceret forhold, som beretningen helt eksplicit - og forståeligt - ikke behandler, er sammenhængen mellem høje krav til sagsbehandlingstid og fastholdelse af et højt fagligt niveau i alle typer af straffesager ved byretterne.

Samlet set giver beretningen indtryk af relativt markante udfordringer med sagsbehandlingstid i byretternes behandling af straffesager, herunder en tendens i den forkerte retning. Konklusionen fremstår herudover som en vurdering af, at løsninger må bestå i en flerhed af indsatser, som f.eks. ressource-tilførsel til byretterne, systematisk vidensindsamling og målrettede tiltag. Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen opfordres i beretningen til øget fokus på deres roller i arbejdet med at sikre tilfredsstillende sagsbehandlingstider, og valg af indsatser overlades i ret vidt omfang til disse myndigheder selv.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen fremstår relevant, velgennemført og solid (64 sider).

Emnet er umiddelbart letforståeligt. Beretningen veksler – på imponerende vis – mellem afsnit (undersøgende dele) med høj detaljerighed og med høj kompleksitet og mere formidlende afsnit (rammesættende og konkluderede dele) med klare budskaber. Det komplekse og det enkle supplerer hinanden.

Beretningens emne er velvalgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er helt overvejende klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbillig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter. Beretningen indeholder velformidlet baggrundsviden om behandlingen af straffesager ved danske domstolene, navnlig byretter. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Hvis der skal peges på deltemaer, som eventuelt kunne have styrket beretningen yderligere, kunne det f.eks. være en mere konkret vurdering af konsekvenser af COVID-19 i relation til sagsbehandlingstider og en uddybning af observationer omkring store forskelle "internt" i byretsmiljøet, dvs. strukturelle forskelle mellem forskellige byretter. Rigsrevisionen forholder sig i beretningen kritisk til mere overordnede oplysninger fra domstolene selv om COVID-19 (side 35). Sådanne mulige udvidelser ville omvendt gøre beretningen endnu mere omfattende, og det er en grænse for undersøgelsesomfang.

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 1/2022

Skatteministeriets kontrol af selskabsskatten for store selskaber

Beretningen handler om Skatteministeriets og Skattestyrelsens kontrol af selskabsskatten for store selskaber. I Danmark udgør den samlede selskabsskat ca. 67 mia. kr., og de store selskaber bidrager med en stor del af provenuet fra selskabsskatten.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2021.

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

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriets kontrol af selskabsskatten for store selskaber er tilfredsstillende.

Det fremgår af beretningen, at "selskabsskatten udgør en væsentlig indtægtskilde for staten. Selskaberne afregnede selskabsskat for 63-67 mia. kr. årligt i perioden 2017-2020. De største selskaber står for en relativt stor del af provenuet fra selskabsskatten ... Selskaber vil som udgangspunkt søge at minimere skattebetalingen. Set i sammenhæng med komplicerede regler og flere og komplekse skatteforhold i store selskaber indebærer det en risiko for, at selskaberne ikke betaler den korrekte skat."

Det fremgår videre, at "Skattestyrelsen har peget på, at en øget globalisering har bidraget til at øge mulighederne for selskaberne til at flytte overskud mellem selskaberne, hvilket gør skattekontrollen af selskaber mere kompleks. Dette gælder særligt de store selskaber og koncerner, da det især er deres aktiviteter, der er blevet mere globale. Skattemæssigt har globaliseringen konkret medført, at stadig flere datterselskaber til udenlandske koncerner beskattes i Danmark, samtidig med at også flere danske koncerner, som opererer i udlandet, beskattes af indkomst fra udlandet. Koncerner, som opererer på tværs af landegrænser, er typisk omfattet af speciallovgivning og regler om fx underskudsanvendelse og grundlag for lønsumsafgift, moms og skat i udlandet. Dertil kommer en række EU-direktiver og dobbeltbeskatningsaftaler, som er implementeret i dansk ret.

Selskaberne skal desuden selv angive en lang række oplysninger, bl.a. om overskud, gæld, omkostninger og underskudsanvendelse, som sammenholdt med et relativt kompliceret regelsæt i sig selv øger kompleksiteten i skatteafregningen. Disse forhold medfører isoleret set en øget risiko for fejl på området."

Samlet set stiller dette store krav til, at Skattestyrelsens planlægning og udførelse af kontrol på selskabsområdet er dækkende i forhold til risikoen for tab af skatteprovenu”.

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Undersøgelsen er klart relevant. Undersøgelsen rammesættes på en god og overskuelig måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Beretningen indeholder eksempler på, hvordan selskaber kan reducere skattebetalingen og eksempler på fejl i skatteregnskabet. Der er således angivet fokuspunkter for undersøgelsen af kontrolindsatsen.

Relevansen af undersøgelsen understøttes af oplysninger om store selskabers andel i det samlede skatteprovenu. De største selskaber står for en relativt stor del af skatteprovenuet.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning (Skatteministeriets og Skattestyrelsens kontrol af store virksomheder). Den tidsmæssige afgrænsning er også klar (2015-2022). SKAT har siden 2015 - og Skattestyrelsen ar siden juli 2018 - risikovurderet og kontrolleret alle store selskaber inden for styrelsens båndprojekt. Derfor er 2015 valgt som udgangsåret for undersøgelsen.

Der er foretaget en række (negative) afgrænsninger. Moms og afgifter er valgt fra.

Undersøgelsen er en opfølgning på en tidligere undersøgelse om effektiv kontrol fra 2017, og der er således allerede lagt spor ud for undersøgelsen.

Rigsrevisionen træder frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen ”vi” som reference til Rigsrevisionen (”vi undersøger”, ”vi besvarer” etc.).

.

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

Ved læsningen af beretningen får man som læser klart indtryk af, at rammen om undersøgelser og revisionskriterierne har været nøje overvejet af Rigsrevision, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det fremgår af beretningen, at formålet med undersøgelsen er "at vurdere, om Skatteministeriets kontrol af selskabsskatten for store selskaber er tilfredsstillende. Med afsæt i Rigsrevisionens tidligere beretning om effektiv kontrol fra 2017 har vi i undersøgelsen fokus på 3 forhold, når vi vurderer Skattestyrelsens kontrol af store selskaber. De 3 forhold er:

- om Skattestyrelsen har etableret et grundlag for at udvælge selskaber til kontrol i form af risikovurderinger og segmentering af selskaberne
- om Skattestyrelsen har gennemført en tilfredsstillende kontrol
- om Skattestyrelsens mål for og opgørelse af resultaterne af kontrolindsatsen har været tilfredsstillende."

Svar på evalueringsspørgsmål 2

Beretningen gør sig umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier og den anvendte målestok.

Den centrale målestok er angivet som "tilfredsstillende kontrol". Denne målestok giver for så vidt god mening og lægger op til en vurderingspræget tilgang. Målestokken synes at antyde, at der er en vis margin her i forhold til f.eks. de konkrete kontrolindsatser.

Undersøgelsen lægger op til en negativ vurdering i den forstand, at undersøgelsen retter blikket mod utilstrækkelige kontrolindsatser. Der er formentlig vanskeligt at opstille specifikke kontrolpligter for Skatteministeriet og Skattestyrelsen. En positiv og generel beskrivelse af kontrolpligten er – forståeligt nok - ikke medtaget i beretningen, men der er dog på konkrete punkter indarbejdet opfordringer til hvordan kontrollen kan styrkes. Beretningen er især opbygget som en undersøgelse af, hvornår disse pligter ikke kan antages at være efterlevet (konkret negativ afgrænsning).

Det er klart, at det vil være et naturligt spørgsmål hos Skatteministeriet og Skattestyrelsen, hvad de som myndigheder konkret har pligt til at igangsætte og gennemføre af initiativer i forhold til kontrol, hvis der fremsættes kritik.

Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt mundret og «populær» forklaring af de anvendte kriterier og en mere revisionsfaglig og teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som har høj formidlingsmæssig kvalitet.

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 indeholder mange overvejelser om metode. Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i metodebilaget (bilag 1) bidrag til redegørelse for den valgte metode.

Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen ”bygger på en gennemgang af skriftligt materiale og på dataanalyse. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Skatteministeriet og Skattestyrelsen. Vi har bl.a. gennemgået lovgivningen på området og Skattestyrelsens planlægningsmateriale for kontrollen, herunder styrelsens segmentstrategi for store selskaber, vejledning om risikovurdering af store selskaber samt projektbeskrivelser, evalueringer og drejebøger for styrelsens kontrolprojekter. Skattestyrelsen har i den undersøgte periode haft 4 kontrolprojekter vedrørende store koncerner og selskaber. Undersøgelsen bygger desuden på en gennemgang af 49 afsluttede kontrolsager vedrørende store selskaber. Kontrolsagerne er udvalgt tilfældigt inden for henholdsvis gruppen med høj, mellem og lav risiko. Sagerne er ikke repræsentative for alle kontrolsager på området.”

I metodebilaget (bilag 1) er der en opstilling af de væsentligste dokumenter, som er indgået i undersøgelsen.

Det fremgår af bilaget, at undersøgelsen desuden bygger ”en gennemgang af 49 afsluttede kontrolsager vedrørende store selskaber. 27 af kontrolsagerne er oprettet af Skattestyrelsen med baggrund i en vurdering af risikoen for, at koncernen ikke betaler den korrekte selskabsskat. Skattestyrelsen bruger begrebet risikovurdering. 22 af kontrolsagerne er oprettet på baggrund af en opfølgning på tidligere sager vedrørende samme selskab eller koncern, genoptagelse af en sag efter anmodning fra selskabet eller på grund af konsekvensændringer af reguleringer på andre områder, fx momsreguleringer, som medfører en ændring af selskabets skattepligtige indkomst. Formålet med at inddrage kontrolsagerne har været at undersøge Skattestyrelsens praksis ved udførelse af risikovurderinger og kontrol, herunder om styrelsen følger sine egne retningslinjer ved risikovurdering og kontrol af store koncerner.

Det er vores opfattelse, at gennemgangen af alle 49 kontrolsager giver os en indikation af, i hvilket omfang gennemførelsen af kontrollen er i overensstemmelse med Skattestyrelsens retningslinjer for kontrollen. Eksempler på manglende overholdelse af retningslinjerne i relativt få antal sager vil således efter vores opfattelse være indikation på, at dette kan ske i større omfang.”

Undersøgelsen har været internt kvalitetssikret.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale. Der er dog også kort omtale i metodebilaget af brugen af bl.a. interviews som et oplysningsredskab. Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i et bilag (bilag 1).

Der er ingen særlige bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Det fremgår af metodebilaget, at Rigsrevisionen har interviewet medarbejdere fra Skatteministeriet og Skattestyrelsen, og formålet med interviewene har været at bibringe en forståelse af Skattestyrelsens arbejdsprocesser. Det kunne eventuelt gøres endnu mere konkret hvad spørgerammen har været i disse interviews. Det kunne eventuelt også gøres mere eksplicit om disse interviews fungerer udelukkende som baggrundsinterviews, eller om der er fremkommet oplysninger, som indgår som selvstændige fund i Rigsrevisionens undersøgelse. I visse beretninger anvendes formuleringen "vi har holdt møder med ...", hvor det i andre beretninger – som den foreliggende – anføres, at der er afholdt "interviews". Muligvis er termen "interviews" udtryk for en højere intensitet i den mundtlige kommunikation med de berørte myndigheder.

I metodebilaget er der en god forklaring på brugen af cases og andre metodiske kendetegn. Det fremstår som velvalgt at inddrage konkrete cases i undersøgelsen for dermed at komme tættere på den praksis, som myndighederne har på kontrolområdet.

Det kunne muligvis være uddybet, hvad grundlaget er for Rigsrevisionens "formodningsregel" om fejl i de 49 udvalgte kontrolcases som ses som indikation på, at fejl kan ske i et større omfang.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alternative metoder.

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

Beretningens konklusion er, at Skatteministeriets kontrol af selskabsskatten for store selskaber ikke "har været helt tilfredsstillende. Konsekvensen er, at der er risiko for, at Skattestyrelsen ikke finder alle fejl i selskabers angivelser med potentiel væsentlig økonomisk betydning for staten og selskaberne.

Skattestyrelsen har etableret et tilfredsstillende grundlag for at udvælge store selskaber til kontrol.

Skattestyrelsen har siden 2015 løbende gennemført systematiske risikovurderinger af alle store koncerner og deres underliggende selskaber. Risikovurderingerne resulterer i, at alle koncerner indplaceres i risikogruppen høj, mellem eller lav. Alle koncerner med høj risiko udvælges til kontrol, mens koncerner med mellem risiko udvælges til kontrol efter en konkret vurdering. Koncerner med lav risiko kontrolleres ikke.

Skattestyrelsens udvælgelse af koncerner med mellem risiko til kontrol er baseret på en kvalitativ vurdering, der ikke indeholder en systematisk vurdering af den økonomiske væsentlighed af risikoområderne i koncernerne. Konsekvensen er, at der er en risiko for, at koncerner og selskaber ikke altid udvælges til kontrol, selv om den økonomiske risiko er stor.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Skattestyrelsen med fordel kan overveje, om og hvordan den økonomiske væsentlighed på en mere systematisk måde kan supplere udvælgelsen af koncerner med mellem risiko til kontrol.

Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen ikke begrundet og kvalitets-sikrer de risikovurderinger, hvor selskaber vurderes ikke at være risikofyldte og derfor henlægges. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Skattestyrelsen bør følge op på, om henlæggelse af enkelte selskaber i koncerner med mellem eller høj risiko sker på et korrekt grundlag.

Skattestyrelsen skal gennemføre kontrol af de mest risikofyldte koncerner i overensstemmelse med styrelsens egne retningslinjer. Undersøgelsen viser dog, at styrelsen ikke har kontrolleret ca. 6 % af de mest risikofyldte koncerner. Den manglende kontrol omfatter også koncerner med høj risiko, som ikke har betalt selskabsskat. Risikovurderingerne for koncernerne, der ikke er kontrolleret, indeholder risikoområder, hvor koncerner ofte har fejl i angivelserne. På grund af koncernernes størrelse kan dette have medført enten væsentlige provenutab for staten eller tab for selskaberne. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at Skattestyrelsen i de fleste tilfælde kontrollerer alle

de udpegede risikoområder i overensstemmelse med styrelsens retningslinjer. Rigsrevisionen har dog fundet eksempler, hvor udpegede risikoområder ikke er kontrolleret, uden at det er begrundet.

En del af Skattestyrelsens afgørelser i kontROLSager ankes. Styrelsen samler dog ikke systematisk op på, i hvor mange sager og på hvilke områder styrelsen får medhold eller taber sagen i den videre ankeproces. Det betyder, at styrelsen mangler et overblik over resultaterne i ankeprocessen, herunder i hvilket omfang styrelsen generelt vinder eller taber sagerne.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt (side 2), og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten.

Beretningen munder ud i en række kritiske bemærkninger. Kritikken falder fortrinsvis i den milde ende af kritik-skalaen ("ikke helt tilfredsstillende"). Udvalget af store selvskaber til kontrol er i vidt omfang vurderes til at være tilfredsstillende. Der er dog en kritisk bemærkning i forhold til manglende inddragelse af økonomisk væsentlighed. Kritikken er for så vidt fremadrettet i den forstand, at Rigsrevisionen anbefaler at dette kriterie på mere systematisk måde inddrages fremover og supplerer det grundlag for udvælgelse, som allerede praktiseres. Rigsrevisionen peger på, at Skattestyrelsen ikke systematisk følger med i ankesager, og dette fremhæves af Rigsrevisionen – for mig at se med rette – som et muligt videnstab for styrelsen.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen samlet formidler, fremstår afbalanceret og velfunderet. Der er også medtaget redegørelser for positive indsatser i undersøgelsesperioden. Rigsrevisionens kritik er søgt formuleret konstruktivt.

Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen fremstår relevant, velgennemført og solid (37 sider).

Emnet tilhører for de fleste læsere nok gruppen af mere komplekse emner, selv om skatteområdet i form af forskellige "sager" i flere år har været en fast del af den offentlige debat i Danmark. Beretningen veksler – på imponerende vis – mellem afsnit (undersøgende dele) med detaljerighed og høj kompleksitet og formidlende afsnit (konkluderende dele) med klare budskaber. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Beretningens emne er oplagt velvalgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en for-billedlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter. Undersøgelsen fremstår i sin trykte form en anelse strammere end visse andre undersøgelser fra Rigsrevisionen, og det skyldes formentlig dels, at der "kun" fremsættes relativt mild kritik. Området har desuden allerede været undersøgt. Beretningen indeholder velformidlet baggrundsviden om Skatteministeriets kontrol af selskabsskatten for store selskaber.

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 6/2022

Regionernes styring af vedligeholdelse af sygehusbygninger

Beretningen handler om regionernes styring af opgaven med at vedligeholde deres sygehusbygninger.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2021.

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

Det fremgår af beretningen, at regionerne som sygehusejere er "blandt landets største bygningssejere. De eksisterende sygehusbygninger har en bogført værdi på ca. 36 mia. kr. (2021-priser), og de udgør ca. 4,8 mio. kvadratmeter. Omkring 85 % af bygningsmassen er i dag over 10 år gammel. Regionerne bygger sygehuse for ca. 51 mia. kr. (2022-priser) i perioden 2010-2026 med tilskud fra Kvalitetsfonden. Derudover har regionerne en række bygge- og ombygningsprojekter, som de selv finansierer. Regionerne har taget flere af de nye sygehuse i brug, og de forventer derudover at tage omkring 1 mio. kvadratmeter i brug frem mod 2030. På trods af de mange nye kvadratmeter vil regionerne fortsat have mange ældre sygehusbygninger at vedligeholde."

Det fremgår videre, at regionerne "er ansvarlige for sygehusvæsenet. Regionerne skal bl.a. sørge for de fysiske rammer til en forsvarlig behandling af patienter på sygehusene. Dette indebærer bl.a., at regionerne skal vedligeholde deres bygninger.

Vi fokuserer i denne undersøgelse på den planlagte vedligeholdelse (herefter vedligeholdelse), som udføres for at forebygge nedslidning og for at genoprette bygningernes tilstand, når de er blevet slidt. Hvis bygninger ikke vedligeholdes tilstrækkeligt, kan det bl.a. øge udgifterne til energiforbrug og til reparation af pludseligt opståede skader. Nedslidte bygninger og anlæg kan også have negative konsekvenser for patienterne i form af trækgener, øget risiko for skimmelsvamp, dårligt indeklima, nedslidte brandanlæg mv."

Fokus i undersøgelsen er angivet til følgende: "Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regionerne har styret opgaven med at vedligeholde deres sygehusbygninger tilfredsstillende. Vi har undersøgt følgende 3 forhold:

- om regionerne har fyldestgørende retningslinjer for vedligeholdelse af deres sygehusbygninger

- om regionerne har tilstrækkelige bygningssyn af deres sygehusbygninger
- om regionerne har en langsigtet planlægning af sygehusbygningernes vedligeholdelse.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Undersøgelsen er relevant, selv om emnet måske kan siges at være af lidt speciel art. Undersøgelsen rammesættes på en god og overskuelig måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Beretningen indeholder angivelse af undersøgelsens fokus.

Relevansen af undersøgelsen understøttes af oplysninger om sygehusbygningernes meget betydelige økonomiske værdi. Herudover tager undersøgelsen afsæt i, at Danske Regioner mener, at regionerne har et efterslæb på vedligeholdelse, og at de eksisterende sygehusbygninger er nedslidte. Der henviser til en analyse fra 2014, som bl.a. viste, at en tredjedel af regionernes sygehusbygninger var i en kritisk tilstand, som indebar, at funktionsniveauet var nedsat, og at der var fare for følgeskader.

Også den nærmere emneafgrænsning er klar. Rigsrevisionen undersøger, hvordan regionerne som bygningsejere styrer vedligeholdelsen af sygehusbygningerne. Det er selve styringsindsatsen (planlagt vedligeholdelse), som er angivet til at være det centrale tema. Der er en klar tidsmæssig afgrænsning (2016 til medio 2022). Fokus er på regionernes styring af vedligeholdelsesopgaven på centralt niveau, ikke de enkelte sygehuses tilrettelæggelse og styring af opgaven.

Der er foretaget en række (negative) afgrænsninger. De foretagne fravalg er beskrevet. Undersøgelsen omfatter ikke egentlige analyser af bygningstilstanden, idet der ikke i regionerne findes sammenlignelige data om denne. Rigsrevisionen har ikke gennemført besigtigelser af bygningstilstanden som led i undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter ikke styringen af akut vedligeholdelse.

Et interessant element i undersøgelsen er, at undersøgelsen anlægger et ”sekundært” blik, således at undersøgelsen er rettet mod regionerne, ikke de primært bygningsansvarlige.

Rigsrevisionen træder frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen ”vi” som reference til Rigsrevisionen (”vi undersøger”, ”vi fokuserer”, ”vi har gennemgået” etc.).

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

Ved læsningen af beretningen får man som læser klart indtryk af, at rammen om undersøgelser og revisionskriterierne har været nøje overvejet af Rigsrevision, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det fremgår af beretningen, at formålet med undersøgelsen ”er at vurdere, om regionerne har styret opgaven med at vedligeholde deres sygehusbygninger tilfredsstillende.

Det følger af regionsloven, at regionsrådet skal tage skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen. For at regionens resurser til vedligeholdelse anvendes bedst muligt, bør regionerne have en styring af vedligeholdelse, der sikrer, at regionerne har viden om bygningstilstanden til brug for planlægning og prioritering af vedligeholdelse.

Det er regionen, der som bygningsejer bærer risikoen, hvis der opbygges et efterslæb på vedligeholdelse. Dette gælder, selv om de fleste regioner har en rammestyring, som indebærer, at sygehusene som udgangspunkt driver og vedligeholder deres bygninger inden for deres driftsbevillinger. Derfor bør regionen have overblik over den samlede bygningsmasses tilstand.

Der er ikke nationale retningslinjer for, hvordan regionerne skal vedligeholde deres bygninger. For at fastsætte undersøgelsens kriterier har vi derfor hentet inspiration fra kravene til statslige bygningsejere om vedligeholdelsestilsyn og fra en ekspert i bygningsvedligeholdelse. Vi har yderligere inddraget Økonomistyrelsens inspirationsmateriale, hvoraf det fremgår, at god økonomistyring er baseret på data og langsigtet økonomisk planlægning.”

Det fremgår videre, at Rigsrevisionen ”anerkender, at regionerne foretager mange ændringer af deres bygninger for at tilpasse dem til nye behandlingsmuligheder, krav og behov. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regionerne alligevel bør have en langsigtet planlægning, og at planlægningen kan tage højde for, at anvendelsen af bygningerne løbende kan ændres.”

Svar på evalueringsspørgsmål 2

Beretningen gør sig umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier og den anvendte målestok.

Den centrale målestok er angivet som ”tilfredsstillende styring” af planlagt vedligeholdelse. Denne målestok lægger op til en vurderingspræget tilgang. Målestokken synes at antyde, at der er en vis margin her i forhold til f.eks. de

konkrete styringsindsatser. Et andet centralt kriterie er angivet til, om regionerne har taget "skyldige økonomiske hensyn", som også må forstås som er relativt bredt kriterie.

Det kan nævnes, at undersøgelsen betoner, at der ikke er nationale standarder på området. Det understreges dog i den forbindelse, at Rigsrevisionen har hentet "inspiration" fra kravene til statslige bygningsejere om vedligeholdelsestilsyn og fra en ekspert i bygningsvedligeholdelse. Herudover har Rigsrevision inddraget Økonomistyrelsens inspirationsmateriale. Ordet "inspiration" antyder muligvis, at Rigsrevisions har valgt at bruge disse sagkyndige inputs, men at de givne inputs ikke har været forpligtende. Muligvis kan ordnet også antyde, at Rigsrevisionen selv har udfoldet kravene lidt.

Undersøgelsen lægger op til en negativ vurdering i den forstand, at undersøgelsen retter blikket mod utilstrækkelig styring. Det er formentlig vanskeligt at opstille specifikke styringsforpligtelser for regionerne. En positiv og generel beskrivelse af styringsindsatser er – forståeligt nok - ikke medtaget i beretningen, men der er dog på konkrete punkter indarbejdet opfordringer til hvordan styringen kan styrkes. Beretningen er især opbygget som en undersøgelse af, hvornår disse pligter ikke kan antages at være efterlevet (konkret negativ afgrænsning). Det er klart, at det vil være et naturligt spørgsmål hos regionerne, hvad de som myndigheder konkret har pligt til at igangsætte og gennemføre af initiativer i forhold til styring, hvis der fremsættes kritik.

Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt mundret og «populær» forklaring af de anvendte kriterier og en mere revisionsfaglig og teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som har høj formidlingsmæssig kvalitet.

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 indeholder mange overvejelser om metode. Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i metodebilaget (bilag 1) bidrag til redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår af beretningen, at undersøgelsen primært er "baseret på dokumentgennemgang. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med alle 5 regioner. Vi har gennemgået skriftlige dokumenter fra alle regioner. Dokumenterne beskriver hver regions krav til bygningssyn, afrapporteringer af bygningssyn, retningslinjer for vedligeholdelse, puljer til vedligeholdelse, planer for vedligeholdelse, investeringsplaner og status på vedligeholdelsesindsatsen. Herudover indgår redegørelser fra regionerne, som er udarbejdet i

forbindelse med undersøgelsen. Vi har primært gennemgået materiale udarbejdet af regionen. Vi har desuden gennemgået dokumenter udarbejdet på sygehusniveau i de tilfælde, hvor regionen har vurderet, at disse dokumenter understøtter regionens centrale styring af vedligeholdelses-opgaven.”

Det er i metodebilaget nærmere angivet, hvordan dokumentgennemgang og analyse er foretaget. Hovedkriteriet i forhold til skriftligt materiale er angivet til ”relevant materiale”. Der er fra Rigsrevisionens side angivet en række kriterier for, hvordan fremsøgningen hos regionerne af relevante dokumenter er sket. Det er et godt valg at belyse kriterier for fremsøgning af dokumenter, da undersøgelsen i ret vidt omfang er en undersøgelse af formelle procedurer. De nærmeste til at fremskaffe relevante dokumenter er selvsagt regionerne.

Beretningen har været internt kvalitetssikret.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale. Det oplyses, at Rigsrevisionen ikke har gennemført besigtigelser af bygningstilstanden som led i undersøgelsen.

Der er herudover omtale i metodebilaget af brugen af bl.a. kvantitative data, og af hvad der menes med regionernes eksisterende sygehusbygningsmasse. Der fremgår også af metodebilaget, at Rigsrevisionen har ”holdt møder” med repræsentanter fra regionerne for at uddybe Rigsrevisionens forståelse af vedligeholdelsesstyringen og ”holdt møder” med interessenter.

Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i et bilag (bilag 1).

Der er ingen særlige bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem Rigsrevisionen og regionerne, og det tages som udtryk for, at samspillet har været velfungerende.

Metodebeskrivelsen er for nogle læsere nok relativt vanskeligt som følge af emnets lidt specielle (bygningstekniske) karakter.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alternative metoder.

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

Konklusionen i beretningen er følgende:

”Bortset fra Region Hovedstaden har regionerne kun delvist beskrevet opgavefordelingen mellem regionen og sygehusene, og ingen af regionerne har fælles standarder for vedligeholdelse af både udvendige bygningsdele og tekniske installationer på sygehusene. Region Hovedstaden og Region Midtjylland arbejder begge med at implementere fælles standarder for vedligeholdelse på tværs af regionens sygehuse, men er ikke i mål endnu. Region Syddanmark har en fælles standard for vedligeholdelse af de udvendige bygningsdele, men ikke for de tekniske installationer.

Region Hovedstaden har tilstrækkelige bygningssyn. Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Midtjylland har ikke helt tilstrækkelige bygnings-syn, da regionernes bygnings-syn fx kun delvist omfatter tekniske installationer eller ikke er baseret på standarder, der tydeligt beskriver opgaven. Region Nordjylland har ikke tilstrækkelige bygnings-syn.

Region Hovedstaden har en langsigtet planlægning af vedligeholdelsen, som bl.a. omfatter et overblik over behovet for vedligeholdelse, prioriterede oversigter over kommende vedligeholdelsesarbejder og regelmæssig opfølgning på, om arbejderne bliver gennemført. Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Midtjylland har også elementer af langsigtet planlægning. Disse 3 regioner mangler at følge op på, om de får gennemført vedligeholdelsesarbejderne. Region Syddanmark har hverken overblik over bygningstilstanden eller prioriterede oversigter over kommende arbejder. Region Nordjylland har ikke en langsigtet planlægning.

Samlet vurderer Rigsrevisionen, at der er behov for retningslinjer for vedligeholdelse af sygehusbygninger, bedre data for bygningstilstanden og langsigtede planer for vedligeholdelse. Rigsrevisionen opfordrer Sundhedsministeriet til at tage initiativ til dette, fx i sammenhæng med de kommende forhandlinger med Danske Regioner om regionernes økonomi for 2024, hvor det er aftalt at drøfte vedligeholdelse og modernisering.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner, herunder kritiske konklusioner, i en klar form. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt (side 3), og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten.

Beretningen munder ud i en differentieret vurdering af de 5 regioner. Kritikken er dels i den milde og dels i midterste ende af kritik-skalaen ("ikke helt tilfredsstillende" og "ikke tilfredsstillende"). Region Nordjylland får kritik på flere delområder. I de indholdsmæssige analyser i kapitel 2 er der givet en slags karakterer til regionerne i form af brug af farverne grøn, gul og rød (side 12, 15 og 19). Denne "lyskryds-grafik" giver også en god indikation af udfordringerne i de forskellige regioner.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen samlet formidler, fremstår meget afbalanceret og velfunderet. Undersøgelsen er i ret vidt omfang en undersøgelse af procedurer og tilgængelig dokumentation for regionernes retningslinjer for styring af vedligeholdelse af sygehusbygningerne, deres bygnings-syn og deres langsigtede planlægning af vedligeholdelsesopgaven.

I dele af beretningen er der indsat kort omtale af meningsudveksling mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder om valg af primær fokus på skriftlige procedurer mv. Det gælder f.eks. i forhold til f.eks. Region Syddanmarks opfattelse (side 16). Rigsrevisionens tilgang kan måske sammenfattes i et princip om, at det i udgangspunkt gælder et krav om dokumentation og dokumentérbarhed, og at det i modsat fald er op til myndigheden på anden vis at sandsynliggøre, at der er foretaget den fornødne styring. Rigsrevision fastholder i forhold til bygnings-syn over for Region Syddanmark, at der gælder krav om dokumenteret systematik.

Der er i beretningen også medtaget redegørelser for positive indsatser i undersøgelsesperioden. Rigsrevisionens kritik er søgt formuleret konstruktivt.

Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen fremstår relevant, velgennemført og solid (36 sider).

Emnet tilhører for de fleste læsere nok gruppen af mere specielle emner. De færreste borgere må formodes at have indsigt i emnet. Beretningens stof er

præget af en del fagterminologi, men den er til trods herfor letlæselig. Beretningen veksler – på imponerende vis – mellem afsnit (undersøgende dele) med detaljerigdom og høj kompleksitet i relation til f.eks. tekniske prioriteringskriterier og formidlende afsnit (konkluderede dele) med klare budskaber. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Beretningens emne fremstår velvalgt, og beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbillig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter. Undersøgelsen fremstår i sin trykte form en anelse strammere end mange andre undersøgelser fra Rigsrevisionen, og det skyldes formentlig dels, at der for det meste "kun" fremsættes mild kritik. Beretningen indeholder velformidlet baggrundsviden om regionernes styring af vedligeholdelse af sygehusbygninger.

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 om Statsstøttede opfindelser

Beretningen handler om forskningsinstitutioners kommercielle udnyttelse af opfindelser og om statslige støtte- og finansieringsordningers investeringer i virksomheder.

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

Det fremgår af beretningen, at danske stat "bidrager økonomisk til udviklingen af ny forskning, der kan blive til kommercielle succeser, og til innovative forskningsbaserede virksomheder. Staten bidrager fx til finansieringen af universiteternes patentering af teknologiske opfindelser til vindmølleindustrien, udviklingen af nye vacciner eller med kapitaltilskud til nye danske iværksættervirksomheder, der udvikler og sælger avanceret robotteknologi. Hvis opfindelser eller virksomheder genererer et økonomisk overskud på baggrund af offentlig kapital, har staten i særlige situationer mulighed for at kræve en andel af overskuddet."

Det fremgår videre, at undersøgelsen omfatter "Københavns Universitet og Danmarks Tekniske Universitet (herefter DTU), der hører under Uddannelses- og Forskningsministeriet, samt Vækstfonden, der hører under Erhvervsministeriet. De 2 universiteter er valgt, da de i perioden 2010-2021 samlet har stået for cirka hver anden frembragte opfindelse og for ca. 75 % af de samlede bruttoindtægter på tværs af offentlige forskningsinstitutioner. Vækstfonden er valgt på grund af fondens økonomiske væsentlighed, og fordi fonden som den eneste offentlige støtte- og finansieringsordning opkræver en andel af et eventuelt afkast genereret på baggrund af den finansiering, som fonden har bidraget med.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om udvalgte offentlige forskningsinstitutioner og finansieringsordninger sikrer, at opfindelser, nye teknologier og innovative løsninger nyttiggøres for det danske samfund ved kommerciel udnyttelse, og om staten får en fortjeneste/et afkast i forbindelse med den kommercielle udnyttelse. Vi besvarer følgende spørgsmål i undersøgelsen:

- Har Københavns Universitet og DTU, der hører under Uddannelses- og Forskningsministeriet, sikret, at opfindelser frembragt på baggrund af offentlige midler nyttiggøres for det danske samfund ved kommerciel udnyttelse, og sikret, at universiteterne får en fortjeneste herfra?

- Har Vækstfonden, der hører under Erhvervsministeriet, sikret en investerings-praksis, der fremmer kommerciel udnyttelse af nye teknologier og innovative løsninger, og sikret, at fonden får andel i et eventuelt afkast af sine investeringer?”

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i januar 2022 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne,

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Undersøgelsen er relevant, selv om emnet har relativt speciel karakter. Undersøgelsen rammesættes på en god og overskuelig måde i beretningens indledning. Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man skal som læser ikke langt ind i teksten for at vide, hvad beretningen har fokus på. Beretningen indeholder angivelse af undersøgelsens fokus, jf. de to nævnte hovedspørgsmål. Undersøgelsen sker på baggrund af anmodning fra Statsrevisorerne, og der er således interesse for emnet langt ud over forskningsverdenen selv.

Den nærmere emneafgrænsning er relativt klar. Undersøgelsen falder i to dele.

Undersøgelsens første del om offentlige forskningsinstitutioner (kapitel 2) fokuserer på kommercialisering af forskning og opfindelser i snæver forstand. Undersøgelsen har fokus på opfindelser, patentering og indgåelse af salg- og licensaftaler mellem universiteter og private virksomheder. Undersøgelsen omfatter således ikke øvrige former for kommercialisering af forskning. Undersøgelsens første del omhandler perioden 2010-2021.

Undersøgelsens anden del (kapitel 3) har fokus på Vækstfonden. Vækstfonden er valgt blandt flere forskellige støtte- og finansieringsordninger, dels på grund af fondens økonomiske væsentlighed, dels fordi fonden som den eneste offentlige støtte- og finansieringsordning opkræver en andel af et eventuelt afkast genereret på baggrund af den finansiering, ordningen har bidraget med. Den del af undersøgelsen i kapitel 3, der omhandler, om Vækstfonden får andel i et eventuelt afkast af investeringerne, omhandler alene direkte betalinger til Vækstfonden. Undersøgelsens anden del om Vækstfonden omhandler perioden 2018-2021.

Der er foretaget en række (negative) afgrænsninger. De foretagne fravalg er beskrevet. De to dele af undersøgelsen vedrørende hhv. offentlige forskningsinstitutioner og Vækstfonden er afgrænset fra at belyse eventuelle samfundsøkonomiske konsekvenser. Undersøgelsen omfatter i forhold til offentlige forskningsinstitutioner kun Københavns Universitet og DTU, og der er således fravalgt en relativt stor gruppe af forskningsinstitutioner.

Rigsrevisionen træder frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi undersøger", "vi fokuserer", "vi besvarer" etc.).

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

Ved læsningen af beretningen får man som læser klart indtryk af, at rammen om undersøgelser og revisionskriterierne har været nøje overvejet af Rigsrevision, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det fremgår af beretningen, at formålet "er at undersøge, om udvalgte offentlige forskningsinstitutioner (Københavns Universitet og DTU) og én finansieringsordning (Vækstfonden) sikrer, at opfindelser, nye teknologier og innovative løsninger udnyttes kommercielt og nyttiggøres for det danske samfund, og om staten får andel i fortjenesten/afkastet på opfindelser, der er frembragt på baggrund af offentlige midler.

Kapitel 2 handler om offentlige forskningsinstitutioners kommercialisering af opfindelser. Kapitlet indledes med en kortlægning af omfanget af forskningsinstitutioners kommercialisering af opfindelser i perioden 2010-2021. Derefter undersøger vi de 2 udvalgte forskningsinstitutioner: Københavns Universitet og DTU.

Revisionskriterierne, som ligger til grund for undersøgelsen i kapitel 2, er:

- Har Københavns Universitet og DTU dokumenterede forretningsgange, der understøtter, at opfindelser tilblevet ved hjælp af offentlige midler nyttiggøres kommercielt?
- Følger Københavns Universitet og DTU sine forretningsgange i praksis?

Revisionskriterierne tager afsæt i lov om opfindelser ved offentlige forskningsinstitutioner, vejledning om statsstøttereglerne for danske forskningsinstitutioner samt anden relevant lovgivning.

Kapitel 3 handler om finansieringsordningers kommercielle udnyttelse af nye teknologier og innovative løsninger ved investering i virksomheder med vækstpotentiale. Kapitlet indledes med en kortlægning af aktive støttefinansieringsordninger, hvoraf det fremgår, hvilken finansieringstype de enkelte ordninger administrerer, samt om ordningerne kan få andel i et eventuelt afkast på baggrund af støtten og/eller finansieringen. Derefter undersøger vi konkret én udvalgt ordning: Vækstfonden.

Revisionskriterierne, som ligger til grund for undersøgelsen i kapitel 3, er:

- Har Vækstfonden dokumenterede forretningsgange, der understøtter, at investering i virksomheder er i overensstemmelse med fondens og investeringsproduktets formål?
- Har Vækstfonden dokumenterede forretningsgange, der understøtter, at fonden får andel i et eventuelt afkast af sine investeringer?
- Følger Vækstfonden sine forretningsgange i praksis?"

Svar på evalueringsspørgsmål 2

Beretningen gør sig umage med at forklare og konkretisere de anvendte revisionskriterier og den anvendte målestok.

Den centrale målestok knytter sig "dokumenterede forretningsgange" og til spørgsmålet om de udvalgte offentlige forskningsinstitutioner og Vækstfonden arbejde i henhold til at udarbejde og formalisere sådanne forretningsgange. Herudover er undersøgelsen bygget op omkring en vurdering af, om de udvalgte offentlige forskningsinstitutioner og Væksthuset efterlever egne forretningsgange i praksis.

Målestokken er således til en vis grad af processuel art med primært fokus på forretningsgange på det institutionelle niveau. Herudover er undersøgelsen bygget op omkring en sammenholden af praksis hos de berørte forskningsinstitutioner med de dokumenterede egne forretningsgange. Man kan måske læse det sådan, at undersøgelsen lægger op til relativt basal vurdering af, om de udvalgte offentlige forskningsinstitutioner og den udvalgte professionelle finansieringsordning arbejder professionelt og systematisk på dette område. Undersøgelsen fremstår som et "serviceeftersyn".

Revisionskriterierne er uddybet i metodebilaget (bilag 2), og der er her angivet en række relevante præciseringer og konkretiseringer.

Overordnet set har beretningen fundet en god balance mellem en relativt mundret og «populær» forklaring af de anvendte kriterier og en mere revisionsfaglig og teknisk beskrivelse. Beretningen indeholder flere figurer og grafiske illustrationer, som har høj formidlingsmæssig kvalitet. Metodebilaget ("Bilag 2: Metodisk tilgang") er ekstraordinært grundigt.

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 indeholder mange overvejelser om metode. Beretningen indeholder dels i indledningen og dels i metodebilaget (bilag 2) usædvanligt mange bidrag til redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår af beretningen, at undersøgelsen ”er baseret på gennemgang af sagsmateriale fra Københavns Universitet, DTU og Vækstfonden. Materialet består af interne forretningsgange, retningslinjer, vejledninger, proceshåndbøger mv. samt relevante dokumenter fra universiteternes opfindelsessager og Vækstfondens investerings-sager. Der er tale om et begrænset antal sager, jf. bilag 2, hvorfor undersøgelsen ikke er repræsentativ, og vi kan derfor ikke generalisere ud fra sagsgennemgangen. Vi kan dog udtale os om, hvorvidt der er indikationer på eller risiko for en konkret problemstilling og manglende overholdelse af universiteternes forretningsgange mv.

Undersøgelsens kortlægning af offentlige støtte- og finansieringsordninger er udarbejdet i samarbejde med og valideret af de relevante ministerier.

Vi har undervejs i undersøgelsen holdt møder med Uddannelses- og Forskningsministeriet, Københavns Universitet, DTU, Erhvervsministeriet og Vækstfonden. Vi har desuden holdt møder med Patent- og Varemærkestyrelsen og Tænketanken DEA for at få relevant baggrundsviden om patentering og kommercialisering af forskning.”

I beretningens metodebilag er der yderligere overvejelser om metode, og det er bl.a. gjort rede for udvælgelse af væsentlige dokumenter af relevans. Det anføres herudover bl.a. at, formålet ”med gennemgangen af dokumenter, systemer og værktøjer har været at undersøge, om Københavns Universitets og DTU's forretningsgange understøtter, at staten opnår fortjeneste ved kommercialisering af opfindelser som muliggjort i relevant lovgrundlag, herunder om forretningsgangene er i overensstemmelse med bl.a. lov om opfindelser ved offentlige forskningsinstitutioner, budgetvejledningens afsnit 2.3.2. om priser ved salg af varer og ydelser samt vejledning om statsstøttereglerne for danske forskningsinstitutioner mv. Gennemgangen af relevante sagsdokumenter fra konkrete sager har haft til formål at undersøge, om universiteterne har fulgt deres forretningsgange mv. i praksis.”

Der fremgår videre af bilag 2, at der er i forhold til forskellige faser er udvalgt et antal konkrete sager (fase 1: 27 sager, fase 2: 25 sager og fase 3: 19 sager og fase 4: 15 sager), og at disse sager er gennemgået for at vurdere, om sagerne er i samklang med dokumenterede forretningsgange.

I forhold til den nærmere sagsudvælgelse fremgår det af bilaget, at Rigsrevisionen i sagens natur ikke "har kunnet udvælge sager, som ikke har indgået i universiteternes sagssystemer. Det har den betydning, at hvis en forsker har frembragt en opfindelse, men aldrig har underrettet universitetet herom, vil opfindelsen ikke være en del af undersøgelsens population og har dermed ikke kunnet indgå i undersøgelsen. På baggrund af universiteternes forretningsgange og en mindre stikprøvekontrol har vi dog vurderet, at risikoen for, at opfindelser med kommercielt potentiale ikke indgår i populationen, er meget lav."

I forhold til Vækstfonden fremgår det, at Rigsrevisionen har "udvalgt en række sager fra Vækstfonden. Vi har valgt sagerne ved indledningsvist at identificere hele populationen af investeringssager fra Vækstfonden i perioden 2018-2021, hvor Vækstfonden har haft mulighed for at få ejerandele i de investerede virksomheder og fonde."

Beretningen er internt kvalitetssikret.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Beretningen indeholder en særdeles grundig redegørelse for den valgte metode.

Der fremgår klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i. Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale og om udvælgelse af sager.

Man kan som læser sidde med indtryk af, at det forhold, at denne undersøgelse bevæger sig ind på forskningens område, har bevirket en ekstra stor opmærksomhed på metodiske valg. Metodebilaget fylder 10 sider.

Det fremgår af metodebilaget, at Rigsrevisionen har "holdt møder" med repræsentanter fra forskningsinstitutionerne og Vækstfonden og "holdt møder" med forskellige interessenter.

Et interessant nedslagsfejt i metode-overvejelser er henvisning til et muligt "mørketal". Det kan således ikke udelukkes, at der er forskere, der har frembragt en opfindelse, men ikke har underrettet universitetet om det. Et muligt mørketal anskues i undersøgelsen som relativt lavt.

Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsen-
terende afsnit om metode i indledningen og en detaljeret uddybning i et bilag
(bilag 1).

Der er ingen særlige bemærkninger om samspillet og samarbejdet mellem
Rigsrevisionen og regionerne, og det tages som udtryk for, at samspillet har
været velfungerende.

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alterna-
tive metoder.

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

Konklusioner i beretningen er følgende:

"I perioden 2010-2021 har forskere fra offentlige forskningsinstitutioner frem-
bragt 5.068 opfindelser. Forskningsinstitutionerne har i samme periode af-
sendt 1.845 patentansøgninger, indgået 1.670 salgs-, licens- og optionsafta-
ler og oprettet 242 nye forskningsbaserede spinout-virksomheder. Dette har
samlet medført bruttoindtægter for i alt ca. 493 mio. kr. til forskningsinstitutio-
nerne.

Københavns Universitet og DTU har sikret, at opfindelser frembragt på bag-
grund af offentlige midler er søgt nyttiggjort for det danske samfund ved kom-
merciel udnyttelse.

Undersøgelsen viser, at Københavns Universitet og DTU har tilfredsstillende
forretningsgange, der understøtter, at opfindelser kan udnyttes kommercielt.
Undersøgelsen viser videre, at Københavns Universitet også har fulgt sine
forretningsgange tilfredsstillende, og at DTU overordnet set har fulgt sine for-
retningsgange tilfredsstillende i de sager, Rigsrevisionen har gennemgået.

Vækstfonden har sikret en investeringspraksis, der fremmer kommerciel ud-
nyttelse af nye teknologier og innovative løsninger, og sikret, at fonden opnår
et eventuelt afkast af sine investeringer.

Undersøgelsen viser, at Vækstfonden har tilfredsstillende forretningsgange,
der understøtter, at fondens investeringer medfører kommerciel udnyttelse af
nye teknologier og innovative løsninger. Herudover har Vækstfonden også til-
fredsstillende forretningsgange, der understøtter, at fonden får et eventuelt
afkast af sine investeringer i virksomheder, samt tilfredsstillende forretnings-
gange, der understøtter, at fondens investeringer er i overensstemmelse med

fondens lovfastsatte formål. Undersøgelsen viser videre, at Vækstfonden på tilfredsstillende vis har fulgt sine forretningsgange i praksis i de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Beretningen gør sig umage med at formidle sine konklusioner. Strukturen i beretningen er således, at undersøgelsens hovedkonklusioner er placeret relativt tidligt (side 3), og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten.

Beretningen munder ud i en positiv kritik og i en samlet vurdering med positivt fortegn. Med visse nuanceforskelle får Københavns Universitet, DTU og Vækstfonden positiv kritik. Et markant eksempel, som er medtaget i beretningen, på kommercialisering af opfindelse fra Københavns Universitet er udvikling af en dansk COVID-19 vaccine (side 12).

Den positive kritik fremstår afbalanceret inden for den valgte ramme. Undersøgelsen er i vidt omfang en identifikation af forretningsgange og et tjek af den lokale efterlevelse af forretningsgangene, og disse forhold synes at være velfungerende. Det er nævnt i beretningen, at et velfungerende internt system har betydning for forskningsinstitutionernes bruttoindtægter.

Undersøgelsens første del omfatter perioden fra 2010-2021 og undersøgelsen anden del perioden fra 2018-2021. Det overvejende positive billede, som undersøgelsen ender op med, er ikke nærmere periodiseret, og det må formentligt forstås sådan, at arbejdet har været systematisk og professionelt gennemført i de udvalgte offentlige forskningsinstitutioner og Vækstfonden i alle år.

Beretningen er standardmæssigt forsynet med en karakterskala over kritikgrader og dermed med en pædagogisk oversættelse af, hvordan de anvendte udtryk skal forstås og placeres på en glidende skala over kritik. Dette bidrager på en god måde til at gøre beretningen – og dens fagterminologi – tilgængelig for en bredere kreds.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen fremstår relevant, velgennemført og solid (58 sider).

Emnet tilhører for de fleste læsere nok gruppen af klart tekniske emner. Meget få borgere må formodes at have indsigt i emnet. Beretningens stof er

præget af en del fagterminologi, men den er til trods herfor for det meste letlæselig. Beretningens primære målgruppe vil bl.a. være forskningsinstitutionerne selv, og de institutioner, som ikke er omfattet af undersøgelsen.

Beretningen veksler – på imponerende vis – mellem afsnit (undersøgende dele) med detaljerigdom og høj kompleksitet og formidlende afsnit (konkluderende dele) med klare budskaber. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Beretningens emne fremstår som velvalgt. Beretningens redegørelse for revisionskriterier og metode er usædvanligt udførlig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter. Beretningen indeholder velformidlet baggrundsviden om statens kommercialisering af opfindelser og investeringer i virksomheder.

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

Beretningerne er af høj kvalitet. De udgør solidt og kompetent arbejde. Den formidlingsmæssige kvalitet er meget høj. Selv om flere beretninger vedrører svært og teknisk stof, er beretningerne læsevenlige. Der er kælet for layout med brug af bokse, grafik, tabeller mv., og man bliver som læser faktisk klogere inden for de valgte felter. Beskrivelsen af metode fremstår i alle beretninger som grundig. Emnevalget spænder vidt. De fire beretninger, som er evalueret ovenfor, repræsenterer en bred palet og er grundlaget for følgende:

(1) En tværgående – og altid relevant - overvejelse er kritik-standarden i Rigsrevisionens beretninger. Er den for høj, for lav eller generelt passende? Hvis Rigsrevisionen bliver for kritisk, vil det kunne påvirke legitimitet og gennemslagskraften negativt. Bare det at blive gjort til genstand for undersøgelse, bliver i sig selv en slags sanktion. Rigsrevisionen bliver en modstander. Hvis Rigsrevisionen omvendt bliver for ukritisk, kan det også give udfordringer i forhold til legitimitet. Risikoen er at fremstå som vagthund ”uden tænder”. Det er svært for udefrakommende at fastlægge kritik-standarden, da der kræver intern viden og erfaringsopsamling om f.eks. modspil fra myndigheder og oplevelse af forhandlingsklimaet mv., når Rigsrevisionen påbegynder, gennemfører og afrapporterer undersøgelser.

(2) En tværgående – og altid relevant – overvejelse er, om visse beretninger kan udformes således, at de – helt eller delvist - gives en mere generel vinkling og angiver pejlemærker/markører også ud over den konkrete sagskompleks. I forhold til valg af prøvelsesstil er der mange gode grunde til at holde fokus på det konkrete og undgå at indarbejde videregående overvejelser i beretningerne. Det principielle kan dog i egnede sager være vigtigt at få med.

(3) I nogle beretninger handler det om, hvorvidt en myndighed overholder egne retningslinjer. Lever myndigheden op til egne standarder og egne erklærede mål? Det er altid relevant at undersøge dette. Det er også et godt prøvelsesmæssigt fokus, når undersøgelsen primært udføres på skriftligt grundlag. Det kan herudover være relevant at sammenholde interne retningslinjer med eksterne krav og forventninger. Der er nogle gange en ”kæde” med spørgsmål i to led (de eksterne og de interne krav). Det første spørgsmål er, om en myndigheds interne retningslinjer er i overensstemmelse med eksterne krav som f.eks. centralt fastsatte retningslinjer, standarder og regler? Hvis ja, bliver det andet spørgsmål, om myndigheden overholder egne retningslinjer? I beretningen om byretternes sagsbehandlingstider i straffesager er der interessante spørgsmål om at undgå strafabat, og man kunne måske her have set dette som et eksternt krav. Dette eksterne krav er lige så vigtigt som spørgsmålet om byretterne opfylder Domstolsstyrelsens interne mål.