



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2023 af Professor Michael Svarer

Januar 2024

Evaluator Michael
Svarer

Evaluering af beretning 13/2022 Kontrol med lægers honorarafregning	2
Evaluering af beretning 17/2022 Borgerforløb fra psykiatrien til sociale botilbud	8
Evaluering af beretning 3/2023 Sagsforløb i familiesammenføringsager	13

Evaluering af beretning 13/2022

Kontrol med lægers honorarafregning

I 2021 betalte regionerne 16,6 mia. kr. til praksissektoren bestående af praktiserende læger, praktiserende speciallæger og øvrige praksisområder som fysioterapi og psykologhjælp. Størstedelen på 9,1 mia. kr. blev betalt til de praktiserende læger. I denne beretning undersøges regionernes kontrol med honorarafregningen til de praktiserende læger.

Der er gratis adgang til praktiserende læger for den danske befolkning. Lægerne udskriver på baggrund af konsultationer en regning til regionerne, der står for afregningen med de praktiserende læger. Når lægen udskriver en regning til regionerne, er der således ingen direkte patientinvolveret kontrol af at de ydelser, der kræves honorering for reelt, er blevet afholdt. Udbetaling af honorarer til de praktiserende læger er således i høj grad tillidsbaseret. Fordelen ved et tillidsbaseret system er blandt andet, at de administrative omkostninger til håndtering og kontrol af honorarafregninger er relativt lave, omvendt er risikoen for, at der opkræves honorar på et uretmæssigt grundlag større. Det handler således grundlæggende om at finde den rette balance mellem sparede administrative omkostninger og risikoen for omgåelse af reglerne i forhold til de samlede udgifter til sundhedsydelser i praksissektoren.

Det er således regionernes opgave både at sikre, at befolkningen har adgang til den relevante lægehjælp og at de honorarer, der opkræves for sundhedsydelserne, er korrekte. Beretningen har fokus på sidstnævnte problematik. Regionerne besluttede i 2011 i forbindelse med, at Rigsrevisionen igangsatte en analyse af honorarbetalingerne, at der skulle udvikles et nyt fælles afregningssystem. Projektet blev iværksat i 2014 og blev skrinlagt i 2019, hvor det blev besluttet at udbygge Region Midtjyllands eksisterende afregningssystem under navnet, LUNA. Det nye system har fungeret i alle regioner fra medio 2021, altså 9 år efter, at Rigsrevisionen første gang påpegede uhensigtsmæssig kontrol af honorarudbetalingerne.

I beretningen undersøges tre aspekter af honorarafregningen. For det første undersøges om systemet forhindrer læger i at opkræve uretmæssige honorarer. Eksempelvis kan der være slåfejl i honoraranmodningen eller der kan opkræves honorar for ydelser, der ikke er godkendt i systemet. Der er både en før- og en efterkontrol, der skal sikre, at der ikke udbetales uretmæssige honorarer.

Når regionen tager en regning ud til efterkontrol og skal kontrollere, om ydelsen rent faktisk er leveret til patienten, er det ikke nok at kontrollere

regningen. Her er regionen nødt til at indhente dokumentation hos den praktiserende læge. Efterkontrollen går således ud på at sammenholde regningen med dokumentation, fx i form af journaloplysninger, for, at ydelsen er leveret. Hvis lægen ikke dokumenterer, at ydelsen er leveret, kan regionen kræve pengene tilbagebetalt. Lægen er dog ifølge sundhedslovens § 43 ikke forpligtet til at udlevere journaloplysninger til regionen og kan modsætte sig tilbagebetalingskravet. I de tilfælde skal sagen håndteres i regionens samarbejdsudvalg og eventuelt tages videre til Landssamarbejdsudvalget. I begge udvalg er lægerne ligeligt repræsenteret med repræsentanter fra kontrolmyndighederne.

Det er regionernes ansvar at sikre korrekt afregning og kontrol med honorarer til de praktiserende læger, mens Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ansvaret for de lovgivningsmæssige rammer for udleveringen af patienternes helbredsoplysninger i forbindelse med kontrollen.

Konkret undersøges 3 spørgsmål:

- om regionerne har ført en effektiv førkontrol af honorarafregningen
- om regionerne har ført en effektiv efterkontrol af honorarafregningen
- om Indenrigs- og Sundhedsministeriet og regionerne har arbejdet med at skabe mere hensigtsmæssige rammer for kontrollen med lægernes honorarafregning.

Undersøgelsesperioden for de 2 første spørgsmål er januar 2018 - juni 2022. Undersøgelsen omfatter en dataanalyse af alle ca. 270 mio. afregninger med praktiserende læger i perioden januar 2018 til juni 2022. Undersøgelsesperioden for det sidste spørgsmål er januar 2012 - juni 2022.

Det er undersøgt om regionerne har tilrettelagt efterkontrollerne med udgangspunkt i risiko og væsentlighed og om regionerne har anvendt tilgængelige regningsdata til at understøtte efterkontrollerne. Ingen af regionerne har beskrevet, hvordan de identificerer risici for, at ydelser ikke bliver afregnet i overensstemmelse med overenskomsten. Alle regionerne har dog oplyst, at de i undersøgelsesperioden har igangsat arbejdet med at opdatere eller udarbejde en kontrolstrategi på området.

Konklusionen i beretningen er, at Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at regionerne samlet set ikke har ført en effektiv kontrol med afregningen af honorarer til praktiserende læger i perioden 2018 - medio 2021. Førkontrollen er blevet bedre siden medio 2021, men regionernes

efterkontrol er stadig ikke tilfredsstillende. Konsekvensen er, at der ikke er sikkerhed for, at regionernes afregning med de praktiserende læger i al væsentlighed er korrekt.

Rigsrevisionen konkluderede i beretningen om aktiviteter og udgifter til praksissektoren fra 2012, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med regionerne burde øge indsatsen for at etablere mere hensigtsmæssige rammer for kontrollen. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at det ikke i højere grad var muligt at styre, kontrollere og følge op på aktiviteter og udgifter i praksissektoren. Da reglerne er uændrede siden rapporten fra 2012 konkluderer beretningen, at Statsrevisorerne finder det bekymrende, at indenrigs- og sundhedsministeren ikke har sikret hensigtsmæssige rammer i bl.a. sundhedsloven for regionernes kontrol.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2022.

Metode

Det første underspørgsmål undersøges ved at analysere data for alle ca. 270 mio. afregninger med praktiserende læger i perioden 2018-2022.

Der fokuseres på udviklingen i afviste regninger med fejl i perioden før det nye system blev implementeret medio 2021 og resultatet af analysen er, at der sker en markant stigning i antallet af afvisninger fra ca. 1,5% af alle regninger til ca. 2,5% af alle regninger.

Der er også fokus på, hvordan regionerne kontrollere regningerne manuelt, da systemet ikke fanger alle fejl. Der er stor forskel i tilgangen på tværs af regionerne og der er ikke en systematisk tilgang, hvilket overlader kontrollen til en skønsmæssig vurdering hos de involverede sagsbehandlere.

I et konkret eksempel for regninger udstedt for bestemte konsultationstyper og vaccinationshonorarer, der ikke må opkræves i kombination med en række andre ydelser, finder analysen, at Region Sjælland og Region Nordjylland har foretaget supplerende førkontrol ud over kontrollen med kronikerhonorarerne. Region Sjællands udbetalingsmønster viser, at kontrollerne har haft en signifikant effekt. Kontrollerne har betydet, at regionen afviste 83 % af de pågældende regninger. Region Hovedstaden, der til sammenligning ikke har gennemført disse kontroller, afviste 0,6 % af regningerne for tilsvarende konsultationstyper.

Rapporten viser et eksempel på, hvordan de tilgængelige data for afregninger kan anvendes til at identificere potentielt problematiske udbetalinger. Det undersøges konkret, hvor mange læger, der har sendt honoraranmodning for såkaldte dobbeltgrundydelse, der betegner situationer,

hvor en patient har været i kontakt med lægen og har behov for yderligere konsultation samme dag. Det fremgår af undersøgelsen, at der er tydelige afvigelser blandt lægernes honorarudskrivning.

Kommentarer til undersøgelsen

Rapporten er meget velstruktureret og belyser meget præcist udfordringerne ved at have et tillidsbaseret afregningssystem mellem regionerne og praksissektoren. De gennemførte analyser er overbevisende og illustrerer meget pædagogisk på behandlede problemstillinger.

Honorarsystemet skal udfærdiges på en måde, hvor der opnås den bedst mulige afvejning mellem at sikre lave administrationsomkostninger både i regionerne og hos de praktiserende læger og samtidig undgå, at der opkræves retmæssige honorarer enten som følge af fejl i honoraropkrævningen eller ved decideret snyd.

Der er parallelle situationer, hvor udbetalingen af ydelser i offentlig regi er tillidsbaseret. Eksempelvis modtager ledige dagpengemodtagere ledighedsunderstøttelse for at stå til rådighed for potentielle arbejdsgivere og der er et krav om aktiv jobsøgning og villighed til at påtage sig et job inden for et rimeligt geografisk og fagligt område. De lediges søgeadfærd monitoreres af jobcentre og vurderer disse, at søgeadfærden er utilstrækkelig, kan udbetalingen af ydelser tilbageholdes i kortere eller længere tid. Søgeadfærden skal dokumenteres i et registreringsværktøj.

Der er en omfattende videnskabelig litteratur, der har undersøgt, hvordan dagpengesystemets indretning påvirker lediges søgeadfærd og dermed arbejdsmarkedets funktionsmåde. Den kortfattede konklusion er, at systemets generøsitet påvirker længden af ledigheden og dermed søgeintensiteten og endvidere, at gøres de ledige opmærksomme på, at de er under monitorering for u hensigtsmæssig søgeadfærd eller bliver de direkte sanktioneret i deres ydelser, påvirker det deres søgeadfærd og arbejdsmarkedsdeltagelse positivt.

Rapporten viser, at der er et tydeligt forbedringspotentiale i forhold til at forbedre effektiviteten af regionernes honorarsystem. For det første er det et kæmpemæssigt datamateriale, der kan vendes til at identificere typiske fejl eller u hensigtsmæssigheder i honoraropkrævningen. Disse kan analyseres med moderne dataanalyseværktøjer som machine learning eller AI og anvendes til at opdatere førkontrollen i honorarsystemet, der nu er landsdækkende. Udgifterne til at forbedre både for- og efterkontrollen er blevet reduceret i takt med udviklingen af databaserede analyseværktøjer.

Der er en proces i gang i regi af regionerne og PLO, der har nedsat et honorarstrukturråd, der som en del af deres kommissorium skal stille forslag om forskellige honoreringsmodeller, som bl.a. skal forenkle kompleksiteten af aftalerne og fjerne uklarheder om anvendelsen af ydelser. Rådets forslag forventes afleveret i april 2023. Det vil være naturligt på bagkant af dette at udbedre nogle af de skævheder, beretningen påpeger i det nuværende system.

Beretningen påpeger desuden en problematik i forhold til at behandle sager, hvor der er begrundet mistanke om uretmæssig honoraropkrævning. Hvis der gennemføres en mere konsekvent databaseret gennemgang af honoraropkrævningerne, vil det være muligt at opfange afvigende adfærd blandt lægerne og gøre dem opmærksomme på, at de er under skærpet opsyn. Erfaringerne fra dagpengeområdet tyder på, at øget monitorering og risiko for at blive sanktioneret kan have en gavnlig effekt på adfærden og dermed selv i fravær af sanktion reducere antallet af fejllopkævninger.

Det fremgår af beretningen, at regionerne har oplyst, at de er i gang med at udvikle standardrapporter i LUNA, som kan hjælpe dem med at overvåge udsving i ydelsesmønstre og læger med afvigende honoraropkrævninger. Det vil være naturligt at dette arbejde følges tæt i forhold til at sikre, at der opnås en bedre balance i honorarsystemet.

Det vil i den forbindelse potentielt også være relevant at inddrage patienterne. De modtager oplysninger i deres sundhedsprofil om, hvilke undersøgelser, der er registreret og denne information kan eventuelt bringes i anvendelse. Hvis patienterne modtager en kopi af honoraropkrævningen eller hvilke ydelser, der er opkrævet betaling for, ville det også med en minimal administrativ omkostning kunne øge fokus på at undgå fejllopkævninger.

Der rejses i beretningen et relevant spørgsmål i forhold til magtfordelingen i de udvalg, der kan behandle sager om uretmæssig honoraropkrævning. Der er naturlige afvejninger i forhold til sammensætningen af udvalget ud fra henholdsvis regionernes (og myndighedernes) og de praktiserende lægers synspunkt. I sidste ende er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgave at sammensætte udvalgene hensigtsmæssigt. Hvis der kommer en større klarhed over honorarsystemets funktionsmåde med de iværksatte initiativer, vil det være et oplagt afsæt for at genoverveje om de relevante udvalg har den rette sammensætning.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?

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 undersøgelsesspørgsmål 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 de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

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. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en vigtig problemstilling for et tillidsbaseret honorarsystem, som har paralleller til andre områder i den offentlige administration og hvor den øgede tilgængelige af datagrundlag og analysemetoder muliggør en omkostnings-effektiv forbedring af afvejningen mellem administrative omkostninger ved håndtering og kontrol af udbetalinger og risiko for uretmæssig udbetaling af offentlige midler.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

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

Evaluering af beretning 17/2022

Borgerforløb fra psykiatrien til sociale botilbud

I denne beretning undersøges om en ændring i psykiatriloven fra 2019, der havde til formål at øge antallet af såkaldte udskrivningsaftaler for at sikre borgere, der har været indlagt i psykiatrien et efterfølgende ophold på et socialt botilbud, har virket efter hensigten.

Der har over de seneste år været udfordringer med at give indlagte borgere i psykiatrien et sammenhængende forløb, fra de indlægges i psykiatrien, til de modtager en social indsats i kommunen. For at afhjælpe denne situation blev det besluttet, at der skulle udfærdiges en udskrivningsaftale efter behandling i psykiatrien. En udskrivningsaftale er en aftale mellem patienten og den psykiatriske afdeling samt andre relevante myndigheder om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten efter udskrivning.

Ifølge sundhedsloven er det et fælles ansvar for regionerne og kommunerne at sikre et sammenhængende forløb for borgere med psykiske lidelser. Der er flere aktører, der således skal arbejde sammen om at sikre den bedst mulige overgang mellem de forskellige stadier i behandlingen for at reducere risikoen for genindskrivning i psykiatrien og for at afhjælpe de sårbare borgere bedst muligt. Regionernes rolle er at udarbejde udskrivningsaftaler, mens kommunernes rolle er at visitere borgerne til egnede sociale tilbud. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har ifølge service-loven en understøttende rolle i forbindelse med kommunernes visitation.

Beretningen undersøger om de relevante myndigheder har sikret, at forløbet fra udskrivning fra psykiatrien til socialt botilbud har virket hensigtsmæssigt.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet vedligeholder og har ansvaret for Tilbudsportalen, der er en portal med information om de enkelte bosteder og tilbud. Portalen skal sikre sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger om de registrerede tilbud for at styrke kommunernes grundlag for valg af effektive tilbud.

Konkret undersøges tre spørgsmål:

- Har regionerne udarbejdet de lovpligtige udskrivningsaftaler for borgere med psykiske lidelser?

- Har kommunerne visiteret borgere med psykiske lidelser til botilbud, som er godkendt til at håndtere borgerens behov?
- Har Social-, Bolig- og Ældreministeriet understøttet den kommunale visitation af borgere med psykiske lidelser?

Undersøgelsen omfatter en dataanalyse af 1.893 borgere fra de 2 største kommuner i hver region og alle i undersøgelsen har haft mindst en indlæggelse med en psykiatrisk diagnose i den regionale psykiatri i perioden 2019-2021 og haft ophold på mindst et socialt botilbud.

Det første spørgsmål undersøges ved at kortlægge i hvor mange tilfælde, der er udarbejdet udskrivningsaftaler. Baseret på materialet i dataanalysen konstateres det, at der i 73% af udskrivelserne fra indlæggelse ikke er udfærdiget en udskrivningsaftale og desuden viser en gennemgang af 90 tilfældig udvalgte sager, at der i de få tilfælde, hvor der foreligger en udskrivningsaftale, at aftalen mangelfuld og at ingen af dem opfylder indholdskravene i vejledningen. Rigsrevisionen og Statsrevisorerne konkluderer, at dette er meget utilfredsstillende.

Det andet spørgsmål undersøges ved gennemgå de tilbud, som kommunerne har visiteret til. I undersøgelsesperioden er der visiteret til 239 ophold, hvoraf 11% af visitationerne er til opholdssteder, der ikke er godkendt til at håndtere psykiske vanskeligheder. Derudover findes desuden, at der er flere tilfælde, hvor borgere med psykiske lidelser og samtidigt misbrug visiteres til et botilbud, som ikke er godkendt til at håndtere både psykiske lidelser og misbrug og at borgere med psykiske lidelser og lange ophold på herberger har opholdt sig på et herberg, der ikke er godkendt til borgere med psykiske lidelser. Rigsrevisionen finder den manglende kobling mellem tilbud og borgernes situation ikke tilfredsstillende.

Det tredje spørgsmål undersøges med afsæt i Social-, Bolig- og Ældreministeriets stikprøvekontrol af oplysninger på Tilbudsportalen og ministeriets øvrige arbejde med at sikre, at Tilbudsportalen lever op til formålet.

Der er ikke gennemført det planlagte antal stikprøvekontroller i den undersøgte periode og en rundringning foretaget af Rigsrevisionen viste, desuden at 24 af 50 afdelinger havde forkerte oplysninger om, hvorvidt afdelingerne havde ledige pladser eller ej. Konklusionen i beretningen er, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet ikke i tilfredsstillende omfang har understøttet kommunernes visitation af borgere med psykiske lidelser til botilbud.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2022.

Metode

Beretningen er blandt andet baseret på en optælling af sager med udskrivningsaftaler. Optællingen viser, som nævnt, at der er mange udskrivinger uden aftaler (73% af de undersøgte), og derudover, at der er stor variation på tværs af regionerne. I Region Hovedstaden er det 96%, der ikke har modtaget den lovpligtige udskrivningsaftale, mens det tilsvarende tal er 47% i Region Nordjylland. Det er således en indikation af, at der kan være generelle udfordringer ifht at få udarbejdet, men at der også er et væsentligt element af prioritering i de forskellige regioner.

Der er foretaget en stikprøve af 91 ophold på midlertidige og længerevarende botilbud fordelt på 87 borgere. Optællingen viser, at for borgere med psykiske lidelser og misbrug er 52 visiteret til et botilbud, der ikke er godkendt til målgruppen. Den simple optælling indikerer således, at der enten er en u hensigtsmæssig visitation eller et manglende match mellem udbud og efterspørgsel efter tilbud med specifikt indhold.

Der er desuden foretaget en optælling af, hvor mange borgere, der er udskrevet fra psykiatrien, der bor på herberg i længere tid, samt om herberget er godkendt til borgere med psykiske vanskeligheder. Denne optælling understøtter konklusionen fra forrige afsnit, at der er en meget stor del (68%) af de optalte ophold, der er kendetegnet ved at borgeren med psykiske vanskeligheder opholder sig længerevarende på et herberg, der ikke er godkendt til borgere med psykiske vanskeligheder.

De øvrige analyser i beretningen, som er nævnt i tidligere afsnit, er ligeledes baseret på optællinger, som er den gennemgående metode i beretningen.

Kommentarer til undersøgelsen

Undersøgelsen beskæftiger sig med et relevant og kompliceret emne. Komplexiteten består blandt andet i, at de borgere, der er genstandsfeltet for undersøgelsen, har mangeartede udfordringer, der vanskeliggør en konsistent og velplanlagt håndtering af deres tilknytning til både det psykiatriske system og til den kommunale opfølgning ved udskrivning. Ændringen i Psykiatriloven i 2019, der indskærpede brugen af udskrivningsaftaler, har ikke haft den ønskede effekt, når det gælder implementeringen af de ændrede regler og procedurer. Det viser undersøgelsens optællinger med stor tydelighed. Det diskuteres desuden i undersøgelsen, at der kan være specifikke årsager til, at dels udskrivningsaftalerne ikke udfærdiges retmæssigt, at de ikke har det korrekte indhold og at visitationen til botilbud ikke er et præcis match.

Til trods for disse potentielle årsager til afvigelser fra at implementere loven, bevidner de fremlagte optællinger om, at der nok er tale om mere strukturelle udfordringer på det pågældende område.

Det kunne tale for at revurdere om de krav, der er i Psykiatriloven er hensigtsmæssige og vurderes de stadig at være det, bør der være en undersøgelse i regioner og kommuner af, hvordan praksis på området kan bringes tættere på lovens intention.

Undersøgelsen viser meget tydeligt, at hensigten med lovgivningen ikke overholdes. Det er svært at vurdere, hvad de konkrete konsekvenser er for de berørte borgere. Der er tale om en gruppe af særdeles sårbare borgere, og omfanget af undersøgelsen viser, at en meget stor del af disse ikke får den tilsigtede behandling. Det er således velbegrunderet at kritisere de tre involverede myndigheder; regionerne, kommunerne og Social-, Bolig- og Ældreministeriet for deres mangelfulde indsats på området. Den forskelligartede indsats på tværs af regioner indikerer, at der kan opnås relevant læring på tværs af landet således at denne gruppe borgere modtager de kommunale tilbud, som de har krav på ifølge serviceloven.

Undersøgelsen påpeger, at der på nogle områder kan være uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter. F.eks. kan der være et økonomisk incitament til at benytte herberger frem for botilbud. Det strider mod tankegangen i blandt andet den nye Hjemløshedsreform fra 2023, hvor der er kommet et stærkere fokus på Housing First-tilgangen.

Der er indikationer på, at nogle af de udfordringer, der fremhæves i denne undersøgelse også går igen i forhold til at implementere Housing First-strategien (se blandt andet <https://www.vive.dk/da/udgivelser/housing-first-i-kommunen-lxmpqe1x/>). Housing first-strategien er analyseret i flere lande og viser generelt positive effekter. Det vil derfor være relevant at have fokus på om de samme problemer, der identificeres i denne undersøgelse, går igen i bestræbelserne på at implementere Housing first-tiltaget, der ligeledes kræver koordinering på tværs af forskellige myndigheder.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?

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 undersøgelsesspørgsmål 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 de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

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. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en vigtig problemstilling inden for psykiatrien. Det fremstår tydeligt i rapporten at Psykiatrilovens hensigt ikke bliver opfyldt, men også at der er tale om borgere med meget komplekse problemstillinger, der kan vanskeliggøre implementering af lovens hensigter. Det forekommer dog, at der enten er behov for en revurdering af lovens målsætninger eller en tilpasning i de tre involverede myndigheder; regionerne, kommunerne og Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

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

Evaluering af beretning 3/2023

Sagsforløb i familiesammenføringsager

Denne beretning undersøger udviklingen i sagsbehandlingstider i familiesammenføringsager i henholdsvis Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Sidstnævnte instans behandler de sager, som Udlændingestyrelsen afviser at behandle eller hvis der gives afslag på en ansøgning. Ansøgere har herefter mulighed for at klage over afgørelsen til Udlændingenævnet.

Der er ikke fastsat frister for sagsbehandlingstiden i udlændingeloven eller i bemærkningerne til loven. Det fremgår imidlertid af Ombudsmandens myndighedsguide, at "det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at sager i den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud".

Der er således ikke noget konkret benchmark at vurdere længden af sagsbehandlingstider ud fra. I stedet præsenteres udviklingen i sagsbehandlingstider i perioden 2016 til 2022 inkl. en disaggreeret opgørelse over tiden for sagernes underliggende behandling opgjort på; sagsbehandlerens tidsforbrug, ventetid på indhentning af oplysninger og passiv liggetid for blandt andet at opføre, hvor meget af ventetiden, der skyldes passiv ventetid. Derudover undersøges udviklingen i sagsmængden og om ansøgere orienteres om den forventede sagsbehandlingstid.

Konkret undersøges to spørgsmål:

- om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har en sagsbehandlingstid, der står i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og hvordan udviklingen i sagsmængden har været.
- om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har orienteret ansøgere om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk.

Første spørgsmål undersøges ved at analysere sager fra 2016 til 2022 ud fra følgende kriterier:

- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid
- Sagernes aktive sagsbehandlingstid
- Udviklingen i sagsmængden.

Analysen finder, at Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet fra 9,9 måneder i 2016 til 5,8 måneder i 2022 og at den interne liggetid udgjorde 4,7 måneder ud af sagsbehandlingstiden på 5,8 måneder i 2022. For Udlændingenævnets er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget fra 6,8 måneder i 2016 til 18 måneder i 2022 (der er dog en forventning om, at den falder til ca. 8 måneder ved udgangen af 2023). I 2022 udgjorde den interne liggetid 17,2 måneder ud af sagsbehandlingstiden på 18 måneder.

Sagsmængden er desuden faldet betragteligt i perioden. Således er antallet af afgjorte sager faldet fra 10.820 i 2016 til 3.471 i 2022, mens antallet af indkomne sager er faldet med ca. 50 %.

Det bemærkes desuden, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet har reduceret udgifterne til behandling af familiesammenføringsager fra 39,8 mio. kr. i 2017 til 25,7 mio. kr. i 2022. En grov beregning baseret på udviklingen i sagsmængden, indikerer således, at udgiften pr. sag er steget betragteligt i perioden, da sagsmængden er faldet forholdsmæssigt mere end udgifterne til familiesammenføringsager.

På baggrund af disse opgørelser konkluderer undersøgelsen, at sagsbehandlingstiden ikke står i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og udviklingen i sagsmængden på området. Det følger, at Rigsrevisionen vurderer, at Udlændinge- og Integrationsministeriets håndtering af sagsbehandlingsforløbet i familiesammenføringsager ikke er tilfredsstillende.

I forhold til om ansøgerne bliver orienteret om den forventede sagsbehandlingstid undersøges om sagerne screenes hurtigt efter, at myndighederne har modtaget dem og om ansøgerne inden for en rimelig tid er blevet oplyst om en realistisk forventet sagsbehandlingstid, og om myndighederne følger op i tide, hvis den forventede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes.

Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsen har screenet 96 % af ansøgningerne om familiesammenføring inden for 1 måned efter modtagelsen af ansøgningen og at Udlændingenævnet har screenet 87 % af klagesagerne inden for 1 måned efter modtagelsen af klagen.

Opgørelsen viser desuden, at Udlændingestyrelsen i perioden 2019-2022 har orienteret 21 % af ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid mere end 1 måned efter ansøgningstidspunktet. I Udlændingenævnet er 6 % af ansøgerne i perioden 2019-2022 blevet orienteret mere end 1 måned efter ansøgningstidspunktet.

Undersøgelsen viser også, at Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet orienterer alle ansøgere om en forventet sagsbehandlingstid. Da der er stor forskel på i sagsbehandlingstiden på tværs af familiesammenføringsager, anbefaler Rigsrevisionen, at Udlændingestyrelsen bør overveje at oplyse forventede sagsbehandlingstider fordelt efter sagstyper, så de bliver mere realistiske for ansøgerne.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2022.

Metode

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af data fra forskellige kilder, herunder data fra sagsbehandlingssystemer og tidsregistreringssystemer i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Analysen af sagsbehandlingstider er baseret på data om afgjorte sager, tidsregistreringsdata samt registreringer af ind- og udgående dokumenter i Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer.

I den undersøgte periode har Udlændingestyrelsen modtaget 45.058 ansøgninger om familiesammenføring, og Udlændingenævnet har modtaget 8.258 klagesager.

Undersøgelsen er baseret på analysemetoden process mining, der på et databaseret grundlag kortlægger arbejdsprocesser og forløb. Det primære formål med at anvende denne metode har været at opgøre, hvor meget af sagsbehandlingstiden der er aktiv sagsbehandlingstid, og hvor meget der er passiv liggetid.

Kommentarer til undersøgelsen

Undersøgelsen omhandler et relevant emne i forhold til om offentlige myndigheder leverer en tilfredsstillende ydelse ud fra de formål, som de har. Undersøgelsen bidrager derudover til at belyse om den offentlige sektors produktivitet er tilfredsstillende. Der er et massivt pres på den offentlige sektors ydelser og med den demografiske udvikling, der venter i de kommende år med en massiv stigning i antallet af ældre og et stigende antal børn forestår der en vigtig opgave i forhold til at prioritere den offentlige sektors ressourcer.

Det primære formål med analysen er ikke direkte koblet til at undersøge produktiviteten, men det fremgår, at udviklingen i sagsmængden og udgifterne til sagsbehandling har udviklet sig i en u hensigtsmæssig retning med en tilsyneladende kraftig stigning i antallet af udgifter pr. sag. Det er uklart om denne udvikling kan tilskrives udflytningen af Udlændingestyrelsen til Næstved i undersøgelsesperioden, men det er et relevant opmærksomhedspunkt i forhold til andre mulige analyser i regi af Rigsrevisionen.

Undersøgelsen er velstruktureret og kombinationen af overskuelige og pædagogiske figurer og illustrationer bidrager til at fremstillingen fremstår klar og læsevenlig. Konklusionerne belyses meget intuitivt og overbevisende.

Der er indsamlet et stort datamateriale, der fint underbygger undersøgelsens konklusioner. Det kunne have været interessant at dykke lidt dybere ned i datamaterialet.

De tal, der præsenteres, er typisk gennemsnitstal. Det kunne have været relevant at vise fordelingen af sagsbehandlingstider på en overskuelig måde. F.eks. et decilplot af sagsbehandlingstider, hvor man kunne se sagsbehandlingstiden for de 10% hurtigst behandlede sager osv. Det kunne også relateres til det resultatmål, som Udlændingestyrelsen havde med Udlændinge- og Integrationsministeriets departement i 2022 om, at 90 % af sagerne skulle afsluttes inden for en maksimal sagsbehandlingstid på 7 måneder.

Der kunne derudover være relevant at belyse fordelingen af sagsbehandlingstider på tværs af sagstyper og evt. landeopdeling for ansøgerne. Det kunne give et overblik over, hvilken type sager, der typisk trækker ud og kunne også kommunikeres ud til ansøgere om familiesammenføring inden for de forskellige sagskategorier. Informationerne kunne også danne baggrund for en opdateret målkontrakt med departementet.

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret, og er afgrænsningen relevant?

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 undersøgelsesspørgsmål 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 de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

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. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en vigtig problemstilling inden for den offentlige administration i forhold til den offentlige sektors produktivitet. Det fremstår tydeligt i rapporten, at sagsbehandlingstiderne er meget lange, og at selvom, at der ikke er fastsat konkrete frister på, hvor lang tid det må tage at behandle en sag, er der i forhold til den aktive sagsbehandling en uforholdsmæssig stor andel af sagsbehandlingstiden, der kan karakteriseres som værende passiv.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

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