



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2024 af professor Michael Gøtze

Januar 2025

Evaluator Michael
Gøtze

Evaluering af beretning 8/2023 om den forberedende grunduddannelse (FGU)	2
Evaluering af beretning 17/2023 om statens brug af fællesstatslige indkøbsaftaler	11
Evaluering af beretning 21/2023 om indsatsen over for børn og unge, som har begået alvorlig kriminalitet.....	20
Evaluering af beretning 3/2024 om Skatteministeriets kontrol af punktafgifter.....	30

Evaluering af beretning 8/2023 om den forberedende grunduddannelse (FGU)

Beretningen er en undersøgelse af, om 5 udvalgte institutioner overholder en række krav til den forberedende grunduddannelse (FGU), og om Børne- og Undervisningsministeriet gennem sit tilsyn og sin vejledningsindsats understøtter formålet i den relevante lovgivning.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2023.

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

Det fremgår af beretningen, at formålet er "at vurdere, om 5 udvalgte institutioner overholder en række krav til den forberedende grunduddannelse (FGU), og om Børne- og Undervisningsministeriet gennem sit tilsyn og sin vejledningsindsats understøtter formålet i lov om forberedende grunduddannelse (lovbekendtgørelse nr. 606 af 24. maj 2019). Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Overholder FGU-institutionerne kravene til forløbsplaner, evaluerings- og vejledningssamtaler, antal undervisningstimer og håndtering af fravær?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet gennem sit tilsyn og sin vejledningsindsats understøttet, at FGU-institutionerne har levet op til lovens formål?"

Det fremgår videre af beretningen, at Rigsrevisionen "har undersøgt FGU-institutionernes efterlevelse af 4 udvalgte krav, som vi har vurderet er særligt vigtige for, at institutionerne kan leve op til formålet med FGU.

For det første har vi undersøgt elevernes forløbsplaner, da de beskrives som et helt centralt styringsredskab og pædagogisk vejledningsværktøj, der skal understøtte elevernes faglige, personlige og sociale udvikling på FGU.

For det andet har vi undersøgt, om institutionerne sikrer, at der afholdes månedlige evaluerings- og vejledningssamtaler, der skal understøtte, at lærere og elever arbejder systematisk med elevernes fastsatte mål i forløbsplanerne.

For det tredje har vi undersøgt, om eleverne tilbydes de undervisningstimer, de har ret til.

For det fjerde har vi undersøgt institutionernes fraværshåndtering, da elevernes fremmøde til undervisningen er en forudsætning for, at de kan tilegne sig de kompetencer, de skal opnå på FGU.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant og veludført. Den er igangsat på Rigsrevisionens initiativ i september 2023.

Undersøgelsen har karakter af en undersøgelse af fire udvalgte delområder, som alle – med rette - vurderes som væsentlige. Undersøgelsen er med andre ord ikke et 360 graders eftersyn. De fire valgte delområder er nedslagspunkter.

Rigsrevisionen tilgang er at undersøge, om FGU-institutionerne har retningslinjer, der understøtter medarbejderne i at opfylde ovenstående krav.

Metoden er velbeskrevet, og det fremgår således, at Rigsrevisionens undersøgelse af, om FGU-institutionerne overholder kravene til uddannelsen, ”bygger på en gennemgang af retningslinjer, vejledninger, stikprøver af forløbsplaner og udvalgte eksempler på fravær. Vi har udvalgt 5 FGU-institutioner til undersøgelsen: FGU Lolland-Falster, FGU Nord-sjælland, FGU Syd- og Midt-Fyn, FGU Trekanten og FGU Aalborg. De 5 institutioner er udvalgt under hensyn til geografisk spredning og skolestørrelse.” Det fremgår også, at Rigsrevisionen har gennemgået konkrete forløbsplaner.

I forhold til undersøgelsen af Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn, bygger den på en dokument-gennemgang.

Der er velbeskrevet og velvalgt, at Rigsrevisionen har holdt møder med hver af de 5 FGU-institutioner og har været på besøg på nogle af de tilhørende skoler. Der er også holdt møder med Børne- og Undervisningsministeriet.

Det er min vurdering, at 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. Undersøgelsens emne og formål er velformidlet og fremstår bestemt tilgængelig. Undersøgelsen giver indtryk af passende tæthed til uddannelserne, selv om undersøgelsen selvsagt er ekstern.

Den nærmere emneafgrænsning af undersøgelsen er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning i form af de nævnte 4 delområder og tilsynsdelen, hvortil kommer klar tidsmæssig og geografisk afgrænsning.

Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og mere udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang, og det er bl.a. her nærmere beskrevet og begrundet, hvordan stikprøverne er udvalgt.

Det fremgår ikke, hvad anledningen til Rigsrevisionens beslutning om at indlede en undersøgelse af emnet nærmere er, herunder f.eks. konkrete henvendelser, omtale i presse eller faglig debat af konkrete problematikker og/eller anden form for anledning til tage emnet op. Dette er for mig at se helt forsvareligt, men det kan eventuelt i visse tilfælde overvejes i mere generelle vendinger at forklare afsættet for undersøgelsen.

Det fremgår ikke, om det som led i den metodiske tilgang har været overvejet at etablere kontakt til udvalgte elever, elevgruppe, elevrepræsentanter eller lignende. Begrundelsen for at afholde sig fra dette ligger muligvis implicit i udtalelsen om, at Rigsrevisionen ikke har kunnet gå ind i det faglige indhold af undervisningen, hvortil kommer, at det kan være vanskeligt at begrunde en mulig udvælgelse og selektion af relevante elever, elevgrupper. I givet fald kunne data, afgivet af elever, anonymiseres.

Der er tale om en undersøgelse, der har været undergivet kvalitetssikring via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Beretningen er underskrevet af sætterigsrevisor.

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

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

Det fremgår af beretningens kapitel 1.3., at Rigsrevisionen har "undersøgt, om FGU-institutionerne overholder de krav til uddannelsen, som er fastsat i lovene, bekendtgørelserne og den tilhørende vejledning. Med ophæng heri har vi undersøgt:

- om FGU-institutionerne udarbejder forløbsplanerne, så indholdet lever op til § 25 og § 26 i lov om forberedende grunduddannelse

- om FGU-institutionerne sikrer, at der afholdes månedlige evaluerings- og vejledningssamtaler, som det fremgår af § 35, stk. 3, i lov om forberedende grunduddannelse

- om FGU-institutionerne sikrer, at elevernes skemaer og antal undervisningstimer understøtter, at institutionerne lever op til lovens minimumskrav, som det fremgår af § 3, stk. 3, i bekendtgørelse om forberedende grunduddannelse

- om FGU-institutionerne håndterer fravær prompte og passende, som det fremgår af § 19 i bekendtgørelse om forberedende grunduddannelse. Vi har herudover undersøgt, om FGU-institutionerne har retningslinjer, der understøtter medarbejderne i at opfylde ovenstående krav.

I kapitel 3 har vi undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriet gennem sit tilsyn og sin vejledningsindsats har understøttet, at FGU-institutionerne lever op til lovens formål. Vi har undersøgt ministeriets tilsyn i perioden august 2019 - 1. halvår 2023. Vi har baseret gennemgangen af ministeriets tilsyn på krav, der fremgår af forarbejderne til loven. Kravene til tilsynet fremgår ikke af selve loven.”

Besvarelse af evalueringsspørgsmål 2

Svaret er ja.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelsen og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det lægges klart frem, hvad der er grundlaget for den vurdering, som spørgsmålene lægger op til. Det lægges endvidere klart frem, at der er grænser for, hvad Rigsrevisionen kan og vil tage stilling til. I denne undersøgelse er det tydeligt angivet, at beretningen ikke omfatter en vurdering af den faglige kvalitet på FGU. Beretningen gør sig umage med at forklare den kontekst, som spørgsmål skal besvares ud fra.

Mht. fravalg af substantiel vurdering af faglig kvalitet er det som nævnt klart, at Rigsrevisionen ikke har kunnet undersøge den tilbudte undervisning rent undervisningsfagligt, og at Rigsrevisionen derfor i en vis forstand – som det ”næstbedste” - har fokuseret på en række undervisningsadministrative og formelle forhold i form af forløbsplaner, evaluerings- og vejledningsmåder, time-tilbud og fraværshåndtering.

Det virker overbevisende at antage, at efterlevelsen af kravene til de fire delområder er egnet til at have positiv indvirkning på undervisningens indhold,

hvad beretningen – nogle gange eksplicit, nogle gange mere implicit – har som præmis. Form og indhold er således til en vis grad sammenvævet. Det er flere steder i undersøgelsen angivet, at der er en kobling mellem det undervisningsadministrative og det faglige indhold i undervisningen.

I forhold til undersøgelsen af den overordnede myndigheds tilsyn er spørgsmålet om vejledningsindsats medtaget i undersøgelsen, hvad der virker som et relevant og nærliggende (ekstra)perspektiv i forhold til tilsyn i ren form. Der er også medtaget forskellige bemærkninger herom i undersøgelsen.

3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

Beretningen indeholder en grundig redegørelse for den valgte metode. Beretningen er – som paradigme for beretninger – delt op i et indledende og relativt kort afsnit om metode (kapitel 1.3.) og en mere udfoldet redegørelse for metode i beretningens bilag 1.

I relation til stikprøve på 322 forløbsplaner fra de 5 FGU-institutioner fremgår det af metodebilaget, at formålet ”med stikprøveundersøgelsen er at undersøge, om FGU-institutionernes arbejde med og brug af forløbsplanerne opfylder de centrale krav i loven og bekendtgørelsen om forberedende grunduddannelse samt Børne- og Undervisningsministeriets vejledning til loven og bekendtgørelsen. Ifølge ministeriets vejledning skal forløbsplanerne bruges som et redskab til at understøtte og udvikle elevernes faglige, personlige og sociale kompetencer.

Vi har udvalgt og gennemgået en stikprøve på 322 forløbsplaner for elever, der var indskrevet på de 5 FGU-institutioner i 1. kvartal 2023. Vi har valgt en stikprøveundersøgelse, fordi vi vurderer, at det giver os det bedste grundlag for at generalisere resultaterne af gennemgangen. Stikprøven er tilfældigt udvalgt”

I relation til valg og gennemgang af fraværseksempler fremgår det af metodebilaget, at undersøgelsen ”bygger også på en gennemgang af 25 eksempler på fraværshåndtering – 5 fra hver af de udvalgte FGU-institutioner. Formålet med gennemgangen har været at undersøge, hvordan skolerne håndterer højt fravær, herunder om institutionerne reagerer prompte på elevens høje fravær, og om skolerne anvender forskellige tiltag til at forebygge yderligere fravær. Erfaringer viser, at elever med meget fravær har en større sandsynlighed for at falde fra uddannelsen. Vi har i undersøgelsen sat højt fravær som 20 % ulovligt fravær.”

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metodeafsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 1) gør det lettere at læse beretningen og giver et godt "flow". Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode og en uddybning i bilagsmaterialet. For nogle læsere vil den indledende metodebeskrivelse uden tvivl være tilstrækkelig, og undersøgelsens indholdsmæssige pointer vil være det primære.

I forhold til vurderingen af Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn og vejledningsindsats fremgår det 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. I denne beretning er metode også i høj grad knyttet til overvejelser om stikprøver.

Beskrivelsen af metode – og af metodevalg – er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der er flere metoder, der kunne være anvendt. Den myndighed, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er.

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

Der er ikke angivelse i et selvstændigt afsnit af, hvilke synspunkter eller bemærkninger, som de berørte myndigheder måtte være fremkommet med. Der er dog indarbejdet korte og nyttige resuméer relevante steder i beretninger. I forhold til undersøgelsen af forløbsplaner er f.eks. følgende bemærkninger fra de undersøgte institutioner medtaget: "Flere af FGU-institutionerne har oplyst, at de har haft svært ved at tolke kravene til indholdet af forløbsplanerne, og hvor høj en dokumentationsgrad der forventes."

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår, at undersøgelsens hovedresultater er følgende:

”Undersøgelsen viser, at de 5 FGU-institutioner, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, ikke fuldt ud overholder kravene til forløbsplaner og til afholdelse af månedlige evaluerings- og vejledningssamtaler med eleverne. Institutionerne overholder kravene til antal undervisningstimer og håndtering af fravær.”

Hvad angår undersøgelsens tilsyns-del er konklusionen, at ”Børne- og Undervisningsministeriet via sit tilsyn og sin vejledningsindsats i det væsentligste har understøttet, at FGU-institutionerne har levet op til lovens formål. Ministeriet kunne dog i højere grad tidligere have fulgt op på de fastsatte krav til uddannelsen.”

Det fremgår lidt senere i beretningen, at undersøgelsen viser, at Børne- og Undervisningsministeriets ”øvrige tilsyn har haft fokus på at sikre, at centrale lovkrav til FGU er opfyldt. Ministeriet kunne dog med fordel tidligere have gennemført tilsyn af, om FGU-institutionerne lever op til lovkravene til forløbsplaner og til afholdelse af evaluerings- og vejledningssamtaler, jf. kapitel 2.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede.

Det gælder ikke mindst konklusioner vedrørende forløbsplaner og afholdelse af månedlige evaluerings- og vejledningssamtaler, som også indeholder de mest kritiske konklusioner.

Konklusionerne er dog velunderbyggede på alle punkter, og konklusionerne på de 4 udvalgte delområder står på et sikkert grundlag. Der er medtaget mange nuancer. I forhold til undersøgelsen af forløbsplaner er der indsat en overskuelig figur med efterlevelseshøjder, jf. figur 4. Samme analysemodel er anvendt i forhold til krav om månedlige evaluerings- og vejledningssamtaler, hvor beretningen indeholder en overskuelig figur med efterlevelseshøjder, jf. figur 5.

I forhold til konklusioner vedrørende Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn og vejledningsindsats indeholder beretningen en grundig gennemgang, og undersøgelsen er - trods begrænsning til skriftligt grundlag - præget af

mange detaljer og god dybde. Der er medtaget en informativ forklaring på, hvordan det risikobaserede tilsyn håndteres, jf. boks 2.

Tilsyn opdeles begrebsmæssigt i to dele: risikobaseret tilsyn og øvrigt tilsyn, og det kan bemærkes, at tilsynsindsatsen er konkretiseret og relativt velbeskrevet i den relevante regulering, herunder lovforarbejder. Det øvrige tilsyn omfatter bl.a. enkeltsagstilsyn.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Rigsrevisionen fremsætter på udvalgte punkter kritiske kommentarer i beretningen, navnlig i forhold til efterlevelse af – og tilsyn med – lovkrav til forløbsplaner og månedlig afholdelse af evaluerings- og vejledningssmøder. Kritikken er i den milde ende, og beretningen er generelt skrevet på en måde, der viser forståelse for de rammevilkår, som institutionerne arbejder under, herunder udfordringer af mere ressourcemæssig og kompetencemæssig art.

Dele af beretningen har karakter af anbefalinger og opbakning til allerede igangsatte initiativer.

Svar på evalueringsspørgsmål 5

Svaret er ja.

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, og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, er relativt mild, og kritikken har karakter af nedslagspunkter. Der er langt fra tale om "hele vejen rundt". Kritikken fremstår afbalanceret og velfunderet. De dele af kritikken, der er baseret på ren kvantitativ opgørelse af efterlevelseshøjder synes i sagens natur svær at diskutere, hvis man måtte have modforestillinger.

Der er efter min vurdering tale om en undersøgelse, der generelt signalerer en vis øjenhøjde med de institutioner der er undersøgt, og der er lagt vægt på at medtage synspunkter og formildende omstændigheder, herunder f.eks. Corona-udfordringer, i de relevante dele af undersøgelsen.

Hvis der skal peges på et forhold, som måske kunne være udfoldet endnu mere, er det sammenhængen med de udvalgte delområder og den faglige kvalitet af undervisningen. Der er ikke medtaget oplysninger om klager eller

om kritik fra elevgrupper og aftagergrupper, og undersøgelsen forbliver dermed i en vis forstand på meget generaliseret niveau. Eleverne har ikke en stemme i undersøgelsen, selvom undersøgelsen vedrører deres uddannelse. Den valgte tilgang er dog forståelig og forsvarlig. Beretningen "stopper" ved de valgte delområder, da Rigsrevisionen ellers ville kunne modtage kritik for at få for langt ind en substans, som ligger uden for Rigsrevisionens sagkunds-
skab.

Man kan læse beretningen således, at det for så vidt overlades til FGU-institutioner og Børne- og Undervisningsministeriet i sin tilsynspraksis at vurdere, hvor stor betydning de konstaterede problemer har på undervisningens kvalitet.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid. Emnet er velvalgt og vigtigt. Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktisk indføring i bl.a. kapitel 1.2 (Baggrund) i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger - et referenceværk på sit felt.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning 17/2023 om statens brug af fællesstatslige indkøbsaftaler

Undersøgelsen vedrører statens brug af fællesstatslige indkøbsaftaler og omfatter 5 udvalgte ministerier.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2023.

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

Det fremgår, at undersøgelsen har til formål "at vurdere, om 5 udvalgte ministerier i tilfredsstillende grad bruger de fællesstatslige indkøbsaftaler. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har ministerierne brugt fællesstatslige indkøbsaftaler ved de indkøb, hvor de er forpligtet til det?
- Har ministerierne understøttet, at de bruger de fællesstatslige indkøbsaftaler?

Når undersøgelsen alene omfatter 5 ministerier, skyldes det, at undersøgelsen kun har kunnet gennemføres ved manuelt at kategorisere hvert enkelt indkøb. De udvalgte 5 ministerier er blandt de største indkøbere i staten."

Det fremgår videre om baggrunden for undersøgelsen, at en høj leverandør-compliance viser, at en stor del af de indkøb, et ministerie eller en statslig institution foretager, er købt hos de leverandører, som findes på de fællesstatslige indkøbsaftaler inden for de indkøbskategorier, som aftalerne dækker.

Økonomistyrelsens opgørelser viser dog ikke, i hvilket omfang ministerierne rent faktisk køber de varer, der er omfattet af indkøbsaftalerne. Det betyder, at indkøb, som ikke lever op til reglerne i indkøbsaftalerne, fordi ministerierne har købt varer, som ikke er på aftalerne, i Økonomistyrelsens opgørelser i nogle tilfælde vil fremstå, som om institutionerne følger indkøbsreglerne.

Økonomistyrelsens opgørelser er derfor ikke retvisende for, om indkøbsaftalerne er overholdt.

Årsagen til, at Økonomistyrelsen ikke opgør, om ministerierne rent faktisk køber de varer, som er på aftalerne (varecompliance), er, at styrelsen ikke har et tilstrækkeligt datagrundlag til at opgøre dette.

Denne undersøgelse handler om, i hvilket omfang ministerierne køber de varer, som er på de fællesstatslige indkøbsaftaler, hvor de er forpligtet til det, og altså ikke blot bruger de leverandører, som er omfattet af aftalerne. Dette er ikke tidligere undersøgt i større omfang.

Det fremgår endvidere, at undersøgelsen er "afgrænset til de indkøb, som ministerierne har foretaget i perioden 1. juli 2022 - 30. juni 2023. Vi har med denne afgrænsning inddraget de senest tilgængelige data og dermed opnået det mest aktuelle billede af ministeriernes indkøb."

Undersøgelsen er herudover afgrænset til en gennemgang "af en stikprøve på i alt 600 indkøb fordelt med 120 indkøb på hvert af de 5 ministerområder. Justitsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Kulturministeriet og Fødevareministeriet indgår i undersøgelsen."

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant og sigter mod at tilføre merviden på området. Der er tale om et område af stor økonomisk betydning, angivet til ca. 5 mia. kr. set ud fra et leverandør-perspektiv.

Undersøgelsen er igangsat på Rigsrevisionens initiativ i marts 2023.

Undersøgelsen er afgrænset til en mindre del af det statslige område – 5 ministerier – men denne afgrænsning forekommer velbegrundet og er med til at gøre undersøgelsen operationel. Undersøgelsen vedrører en mulig "blind vinkel" i den gængse monitorering af området for fællesstatslige indkøb, hvad der er et interessant udgangspunkt. Det er godt forklaret i indledningen, at der skal sondres mellem leverandørcompliance (Økonomistyrelsens tilgang, jf. boks 2) og varecompliance (Rigsrevisionens tilgang, jf. boks 3). Disse begreber er nøglebegreber. Det er klart, at dette udgangspunkt uundgåeligt giver undersøgelsen et lidt teknisk præg.

Det er min vurdering, at undersøgelsen - trods dens lidt tekniske karakter - 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. Undersøgelsens emne og formål er velformidlet og fremstår let tilgængelig.

Den nærmere emneafgrænsning af undersøgelsen er klar. Undersøgelsen fremstår som relativt skarpt afgrænset. Der er en klar afgrænsning af de valgte myndigheder (5 ministerier), hvortil der kommer en klar tidsmæssig af-

grænsning til 1 år. Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og mere udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang, og det er bl.a. her nærmere beskrevet og begrundet, hvordan stikprøven (600 indløb) er udvalgt.

Undersøgelsen tager afsæt i en konstatering af, at Økonomistyrelsens opgørelser ikke er retvisende, og undersøgelsen sigter således udtrykkeligt mod at tilvejebringe ny viden og komme et skridt videre på et vigtigt område.

Jeg forstår undersøgelsens udgangspunkt således, at Rigsrevisionen arbejder med en tese om, at Økonomistyrelsens opgørelse har en indbygget risiko for at vise mere/bedre compliance på området, end der reelt er dækning for.

Der er tale om en undersøgelse, der har været undergivet kvalitetssikring via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi redegør", "vi har undersøgt", "vi har rensset data" etc.).

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

Det fremgår, at undersøgelsen forfølger to spørgsmål: Har ministerierne brugt fællesstatslige indkøbsaftaler ved de indkøb, hvor de er forpligtet til det? Har ministerierne understøttet, at de bruger de fællesstatslige indkøbsaftaler? Undersøgelsen er struktureret i overensstemmelse hermed.

Der lægger desuden op til en vurdering af, om brugen og understøttelsen har været "tilfredsstillende". Med "tilfredsstillende" sigtes til regelefterlevelsen (cirkulære-efterlevelse), og det pointeres, at statens brug af fællesstatslige indkøbsaftaler er reguleret ved Finansministeriets indkøbscirkulære. Undersøgelsen har til formål at undersøge, om ministerierne har brugt fællesstatslige indkøbsaftaler ved de indkøb, hvor de er forpligtet til det i henhold til indkøbscirkulæret.

Besvarelse af evalueringsspørgsmål 2

Svaret er ja.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelsen og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Det lægges klart frem, hvad der er grundlaget for den vurdering, som spørgsmålene lægger op til.

Det lægges endvidere klart frem, at der er grænser for, hvad Rigsrevisionen kan og vil tage stilling til. Undersøgelsen er relativt skarpt afgrænset, da en undersøgelse af samtlige ministerier ville risikere at blive uoverskuelig.

3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

Det fremgår, at de 5 ministerier er valgt ud fra forskellige saglige kriterier. Det angives, at ministerierne er udvalgt blandt de 7 ministerier, der har den største indkøbsvolumen i 2022 inden for indkøbskategorier, som er dækket af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dette er uddybet i bilag 1, tabel A.

I forhold til stikprøven fremgår det, at Rigsrevisionen ”har trukket stikprøven af ministeriernes indkøb ved simpel tilfældig udvælgelse. I de data, som har udgjort grundlaget for udvælgelsen af stikprøven, er det ikke fremgået, om et indkøb er dækket af en fællesstatslig indkøbsaftale. Den udvalgte stikprøve omfatter derfor 247 indkøb, som ikke er dækket af en fællesstatslig indkøbsaftale. Disse indkøb har vi frasorteret, når vi har beregnet, i hvilket omfang ministerierne bruger indkøbsaftalerne.”

Det fremgår videre, at Rigsrevisionens ”metode sikrer, at stikprøven er repræsentativ for de 5 ministeriers køb af varer i den undersøgte periode. Dermed kan vi generalisere undersøgelsesresultaterne fra stikprøven til hvert af de 5 ministeriers samlede indkøb på området inden for en vis usikkerhedsmargin.”

Undersøgelsens metode er uddybet yderligere i bilag 1. Det fremgår heraf, at stikprøven er ”gennemgået af Rigsrevisionen og af ministerierne ud fra de informationer om hvert indkøb, som er nødvendige for at opgøre ministeriernes varecompliance. Hvert indkøb er ved gennemgangen placeret i én af følgende 5 kategorier:

- 1) Varen er købt på en fælles indkøbsaftale.
- 2) Varen er købt uden for en fælles indkøbsaftale, og det er begrundet og dokumenteret hvorfor.
- 3) Varen er købt uden for en fælles indkøbsaftale, men det er ikke begrundet og dokumenteret hvorfor.

4) Varen findes ikke på en fælles indkøbsaftale.

5) Oplysninger om købet kan ikke fremfindes.

Ministerierne har selv i første omgang gennemgået og kategoriseret stikprøvernes indkøb. Vi har valgt denne fremgangsmåde, fordi nødvendige informationer ikke findes i systemer eller i registre, som vi kan tilgå. Dette har især været relevant i forbindelse med kategori 2, fordi dokumentationen for årsagen til at afvige fra aftalerne findes i institutionernes lokale systemer, som vi ikke har haft adgang til. Sammen med stikprøven fik ministerierne også en beskrivelse af kategoriseringen.”

I forhold til kommunikation med myndighederne fremgår det, at Rigsrevisionen har holdt ”møder med Økonomistyrelsen om henholdsvis datagrundlaget og undersøgelsens tilrettelæggelse. På møderne drøftede vi bl.a., hvilken dokumentation der må forventes forelagt som grundlag for indkøbene, herunder om institutionerne bør dokumentere, når en vare er købt uden for en fælleststatslig indkøbsaftale. Økonomistyrelsen var enig i, at institutionerne som udgangspunkt bør dokumentere, når varer købes uden for aftalerne. Derudover har vi efter ønske holdt et møde med Rigspolitiet i forbindelse med gennemgangen af indkøbene, hvor vi drøftede dokumentationen af konkrete indkøb.”

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metodeafsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 1) gør det lettere at læse beretningen og giver et godt ”flow”. Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsentierende afsnit om metode og en uddybning i bilagsmaterialet. For nogle læsere vil den indledende metodebeskrivelse uden tvivl være tilstrækkelig, og undersøgelsens indholdsmæssige pointer vil være det primære.

Denne beretning er dog lidt usædvanlig i den forstand, at omdrejningspunktet for så vidt er valget af metode til at opgøre brugen af indkøbsaftalerne. Da beretningen vedrører metode (valget mellem leverandør- eller varecompliance) er det særligt vigtigt med grundig redegørelse for den valgte metode. Denne redegørelse er efter min vurdering grundig og fyldestgørende, og der er navnlig i bilag 1 medtaget mange overvejelser og uddybninger i forhold til bl.a. stikprøve, stikprøvegennemgang, stikprøveanalyse etc.

Undersøgelsen bygger dels på en gennemgang af en stikprøve på 600 indkøb af varer inden for 5 ministerområder i perioden 1. juli 2022 - 30. juni 2023 og dels en gennemgang af dokumenter vedrørende ministeriernes koordinerende aktiviteter for indkøb på tværs af ministerområderne, herunder indkøbspolitikker og fælles retningslinjer. Denne kombination er velvalgt.

Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilken tilgang og 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.

Beskrivelsen af metode – og af metodevalg – er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der er flere metoder, der kunne være anvendt. Den myndighed, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er. Dette grundsynspunkt må i høj grad gælde denne undersøgelse, som bygger på en kritik af den gængse metode på området.

Det kan nævnes, at Rigsrevisionen også fremhæver forskellige (mindre) usikkerhedsfaktorer i den gennemførte undersøgelse i forhold til datagrundlag mv. Det er tydeligt, at der fra Rigsrevisionens side er gjort meget ud af at levere en fagligt gedigen undersøgelse.

Der er forskellige bemærkninger – primært af mere general art - om samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet og kommunikationen på de afholdte møder overordnet set har været velfungerende. Det fremgår, at der har været holdt møder med Økonomistyrelsen. Der er ikke angivelse i et selvstændigt afsnit af, hvilke synspunkter eller bemærkninger, som de berørte myndigheder måtte være fremkommet med. Der er dog indarbejdet korte og nyttige resuméer relevante steder i beretninger.

Som noget særligt for denne undersøgelse viser bilag 2 en del af det materiale, som Rigsrevisionen har sendt til ministerierne til brug for deres gennemgang af indkøbene i stikprøven:

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, men denne beretning fokuserer selvsagt også på en bestemt alternativ metode, nemlig Økonomistyrelsens metode. Beretningen tager udgangspunkt i en kritik af den gængse metode.

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Undersøgelsens hovedresultat er, at der er et blandet billede af ministeriernes brug af aftalerne.

Mere konkret fremgår det af beretningen (figur 1), at "Finansministeriet og Justitsministeriet i henholdsvis 2 % og 5 % af de indkøb, hvor de er forpligtet til det, ikke har brugt de fællesstatslige indkøbsaftaler. De 2 ministerier har dermed i meget høj grad brugt de fællesstatslige indkøbsaftaler, hvor de er forpligtet til det.

Kulturministeriet er det ministerie, der i flest tilfælde ikke har brugt de fællesstatslige indkøbsaftaler, hvor de er forpligtet til det. Kulturministeriet har i 26 % af indkøbene hverken købt på aftalen eller dokumenteret årsagen til, at ministeriet har købt uden for aftalen.

Fødevarerministeriet har i 18 % af indkøbene hverken købt på aftalen eller dokumenteret årsagen til, at ministeriet har købt uden for aftalen. For Erhvervsministeriet drejer det sig om 19 %."

Undersøgelsens resultat i forhold til understøttelse af, at de underliggende institutioner bruger de fællesstatslige indkøbsaftaler, er at "de fleste af ministerierne understøtter, at institutionerne bruger de fællesstatslige indkøbsaftaler, når de er forpligtet til det. Kulturministeriet, Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet, som i mindre grad har brugt aftalerne, bør afsøge mere effektive metoder til at sikre, at de køber ind på aftalerne."

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede. Trods de nævnte (mindre) usikkerhedsfaktorer er konklusionerne klare og veldokumenterede. Opgørelsen af "underopfyldelse-procenter" i figur 1 giver klare og interessante svar.

I forhold til Rigsrevisionens tese om, at Økonomistyrelsens opgørelse har en indbygget risiko for at vise højere grad af compliance, end der reelt er dækning for, kan Rigsrevisionens korrigerende undersøgelse måske sammenfattes med, at der er klare forbedringspotentialer for 3 ministeriers vedkommende, men at det omvendt kunne være værre.

De økonomiske skadevirkninger ved underopfyldelse er ikke nærmere konkretiserede, og beretningen går ikke længere end til at pointere, at staten ikke opnår det fulde besparelsespotential ved "ikke tilfredsstillende" compliance.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Beretningen har en lidt særlig karakter, da udgangspunktet for så vidt en metode-kritik i forhold til gængs monitorering af statens brug og understøttelse af indkøbsaftaler.

Konklusionerne består i (nye og korrigerende) opgørelser af varecompliance i forhold til de undersøgte myndigheder. Spørgsmålet om "tilfredsstillende" efterlevelse er besvaret på kvantitativt grundlag dvs. i form af underopfyldelse procenter, jf. figur 1. Disse tal står stærkt og taler i vidt omfang for sig selv.

Svar på evalueringsspørgsmål 5

Svaret er ja.

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, og at læserne således ikke skal vente med konklusion til allersidst i teksten.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, er nuanceret og afbalanceret. I forhold til to ministerier er konklusionen, at deres brug af indkøbsaftaler er "tilfredsstillende", og selv om der er forbedringspotentiale. Det bemærkes, at Finansministeriet indgår i gruppen af ministerier, der kan dokumentere "tilfredsstillende" (men dog ikke 100 %) brug af indkøbsaftaler. Finansministeriet kan angiveligt siges at udgøre eksemplet på "best practice" på området.

Omvendt er konklusionen i forhold til de 3 resterende ministerier er, at brugen er "ikke tilfredsstillende". Konsekvensen er, at staten ikke opnår det fulde besparelsespotentiale, der er ved at bruge indkøbsaftalerne.

Beretningen afholder sig fra at opstille en eksakt (nedre) tærskel for tilfredsstillende brug af indkøbsaftaler. Det er klart, at et krav om 100 % udnyttelse af aftalerne ikke opstilles. Hvor grænsen går – i spændet mellem 5 % (tilfredsstillende) og 18 % (ikke tilfredsstillende), besvarer undersøgelsen ikke.

Det er herudover en konstatering i beretningen, at "de fleste af ministerierne" har understøttet, at de fælles indløbsaftaler bliver brugt. Her er kritikken implicit og afdæmpet.

Det forhold, at beretningen er opbygget omkring en fagligt ret avanceret methodediskussion med Økonomistyrelsen, kan muligvis have været en medvirkende årsag til de ret afdæmpede og "bløde" konklusioner.

Det er i forlængelse heraf i relation til flere af de undersøgte medtaget ganske lange resumeer af diskussionen mellem ministeriet og Rigsrevisionen. I

forhold til f.eks. Kulturministeriet fremgår det, at "Kulturministeriet har oplyst, at de løbende følger op på deres brug af de fællesstatslige indkøbsaftaler. Ministeriet finder på den baggrund ikke for nuværende behov for at iværksætte nye større tiltag på området. Dette skal også ses i lyset af de begrænsede administrative resurser, som mange af institutionerne på Kulturministeriets område råder over, samt den generelle fokus på afbureaukratisering i den offentlige sektor, som bl.a. kommer til udtryk i regeringens 2030-plan. Ministeriet vil dog tage beretningens konklusioner med i det videre arbejde." Dette resumé kan læses som en vis reservation fra Kulturministeriets side over for Rigsrevisionens konklusioner.

Der er - trods antydning af et element af modspil af denne art - efter min vurdering tale om en undersøgelse, der generelt signalerer øjenhøjde og passende empati med de myndigheder der er undersøgt.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid. Emnet er velvalgt og vigtigt alene på grund af dets økonomiske betydning. Beretningens redegørelse for kriterier, den valgte metode fra Rigsrevisionens side (og Økonomistyrelsens alternative metode) og konklusioner er klar og tydelig.

Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel – kort - indføring i bl.a. kapitel 1.2 (Baggrund) i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning 21/2023 om indsatsen over for børn og unge, som har begået alvorlig kriminalitet

Undersøgelsen har til sigte at undersøge og vurdere, om en vifte af myndigheder har sikret en hurtig og konsekvent indsats over for børn og unge, der har begået alvorlig kriminalitet. Undersøgelsen omfatter Justitsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet samt en række underliggende myndigheder på Justitsministeriets område, som har ansvaret for forskellige dele af det samlede forløb for børn og unge, der har begået alvorlig kriminalitet.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2023.

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

Det fremgår af beretningen, at formålet er "at vurdere, om Justitsministeriet og Social-, Bolig- og Ældreministeriet har sikret en hurtig og konsekvent indsats over for børn og unge, der har begået alvorlig kriminalitet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Lever myndighederne op til de målsætninger for sagsbehandlingstid, der er fastsat i bemærkningerne til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet?
- Fører ungekriminalforsorgen tilsyn med, at Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelse efterleves i overensstemmelse med reglerne, og reagerer ungekriminalforsorgen, når børn og unge ikke følger nævnets afgørelse?"

Det fremgår indledningsvist, at Folketinget i 2018 vedtog "en reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet (herefter blot omtalt som reformen). Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet trådte i kraft den 1. januar 2019, og der blev afsat ca. 160 mio. kr. årligt til at gennemføre reformen.

Et centralt element i reformen var at sikre en hurtig og konsekvent indsats over for børn og unge i alderen 10-17 år, der begår alvorlig kriminalitet. Det fremgår af den politiske aftale bag reformen, at der fastsættes korte frister for sagsbehandlingen, og der afsættes midler til, at de overholdes. I bemærkningerne til loven fremgår en række målsætninger for sagsbehandlingstider for de forskellige myndigheder, der behandler børns og unges sager.

I bemærkningerne står der i øvrigt, at baggrunden for reformen var, at den hidtidige indsats over for børn og unge, der havde begået kriminalitet, manglede fælles retning og konsekvens. De unge oplevede ikke at blive stillet til

ansvar for deres kriminelle handlinger, og hverken det sociale system eller retssystemet evnede at gribe tidligt nok ind og hjælpe de unge.”

I forhold til afgrænsninger fremgår det videre, at kapitel 1.3, at undersøgelsen er ”afgrænset til forløb for børn og unge i alderen 10-17 år, som er henvist til Ungdomskriminalitetsnævnet i perioden 1. januar 2019 - 31. december 2023. Der vil være mindre forskelle i delanalysernes populationer. Dette skyldes primært, at datagrundlaget indeholder verserende sager om børn og unge, som ikke har været igennem alle de sagsskridt, som undersøgelsen vedrører.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant. Den er igangsat på Rigsrevisionens initiativ i oktober 2023. Undersøgelsen fremstår som tæt knyttet til den beskrevne reform og den politiske aftale bag reformen, og man kan læse undersøgelsen som Rigsrevisionens status på, hvordan reformen virker i praksis set ud fra udvalgte parametre. Emnets relevans giver i en vis forstand sig selv.

Undersøgelsen er omfattende i forhold til viften af myndigheder men er dog for så vidt klart velafgrænset. Den omfatter Justitsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet samt en række underliggende myndigheder på Justitsministeriets område. Afgrænsningen af myndigheder er begrundet i, at myndighederne har ansvaret for forskellige dele af det samlede forløb for børn og unge, der har begået alvorlig kriminalitet. Undersøgelsen omfatter derfor både politiet, anklagemyndigheden, Domstolsstyrelsen, Ungdomskriminalitetsnævnet og ungekriminalforsorgen. Også Social-, Bolig- og Ældreministeriet er omfattet, og undersøgelsen har fokus på, om ministeriet har fulgt op på viden om problemer med kommunernes udmøntning af Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser. De kommunale aktører er på denne måde gjort til en del af undersøgelsen.

De to omdrejningspunkter for undersøgelsen er 1) sagsbehandlingstid, idet formålet er at undersøge, om myndighederne lever op til de målsætninger for sagsbehandlingstid, der er fastsat i bemærkningerne til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, og 2) tilsynsindsats, idet formålet er at undersøge, om ungekriminalforsorgens tilsyn med, at Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelse efterleves i overensstemmelse med reglerne, og at ungekriminalforsorgen reagerer, når børn og unge ikke følger nævnets afgørelse. Beretningen er struktureret i overensstemmelse hermed.

Det udtales eksplicit i beretningens indledning, at overholdelsen af ”målsætningerne for sagsbehandlingstider er en forudsætning for, at målet om en hurtig og konsekvent indsats kan indfries.”

Som en generel forhåndsantagelse er det bemærket af Rigsrevisionen, at der i forbindelse med en indsats, der involverer så mange forskellige myndigheder, er en "risiko for, at der opstår unødigt ventetid undervejs i forløbet".

Der er velbeskrevet i beretningen, at Rigsrevisionen har holdt møder med de myndigheder, som er omfattet af undersøgelsen, for at få indsigt i området. Der er også afholdt møde med Ankestyrelsen og to kommuner.

Det er min vurdering, at 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. Undersøgelsens emne og formål er velformidlet og fremstår bestemt tilgængelig.

Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang, og det er bl.a. her nærmere beskrevet, hvilke møder, der er afholdt, og hvilke dokumenter og udvalgte sager, der indgår som grundlag for undersøgelsen.

Det fremgår ikke, om det - uformelt eller mere formelt - har været overvejet at række ud efter særlig sagkundskab f.eks. inden for det kriminologiske område. Dog er det helt forståeligt, hvis vurderingen har været, at de undersøgte temaer – sagsbehandlingstid og tilsyn – kan undersøges og vurderes uden inddragelse af sådan særlig sagkundskab. Da emnet har betydelig kompleksitet, kan det for så vidt netop være velbegrunderet at operere med meget klare undersøgelsesformål og med en veldefineret metodisk tilgang.

Det bemærkes i undersøgelsen i forhold til Rigsrevisionens kompetence, at Rigsrevisionen i denne undersøgelse har haft begrænset revisionsadgang til at undersøge kommunerne, da der ikke i alle tilfælde sker afregning over for staten.

Der er tale om en undersøgelse, der har været undergivet kvalitetssikring via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

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

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen for det første har "undersøgt, om politiet, anklagemyndigheden, byretterne og Ungdomskriminalitetsnævnet (alle på Justitsministeriets område) overholder de tidsfrister, der er fastsat i bemærkningerne til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet. Fristerne er angivet som målsætninger. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at reformen indeholder "en række korte frister, der tilsammen skal sikre, at sager fremover kan afgøres hurtigere, så børn og unge hurtigst muligt kan få den nødvendige støtte til at komme ud af en kriminel løbebane".

Vi har også undersøgt, om Social-, Bolig- og Ældreministeriet har fulgt op på, om kommunerne igangsætter de foranstaltninger, som Ungdomskriminalitetsnævnet træffer afgørelse om, hvis ministeriet har fået viden om problemer. Med reformen fik kommunerne i lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet til opgave at igangsætte de vedtagne foranstaltninger. Der er ikke fastsat konkrete tidsfrister for kommunerne. Men det følger af lovbemærkningerne, at kommunerne er "retligt forpligtet til at iværksætte fuldbyrdelsen af en afgørelse fra Ungdomskriminalitetsnævnet, med det samme afgørelsen foreligger". I praksis giver ungekriminalforsorgen kommunerne 3 uger til at igangsætte forløbet, herefter skal de ifølge egne retningslinjer sende en indskærpelse til kommunen med en frist for igangsættelsen.

Vi har for det andet undersøgt, om ungekriminalforsorgen under Justitsministeriet følger de lovfastede tidsfrister for tilsynsmøder og kontrol. Vi har også undersøgt, om ungekriminalforsorgen følger de lovfastede krav til reaktioner, hvis forbedringsforløb ikke overholdes. Ungekriminalforsorgens overordnede opgave og ansvar er fastsat i lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet og i tilhørende bekendtgørelser."

Besvarelse af evalueringsspørgsmål 2

Svaret er ja.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelsen og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Undersøgelsen er som allerede nævnt i høj grad designet med afsæt i den beskrevne reform og den politiske aftale bag reformen. Det bærende spørgsmål er således i snæver forlængelse af reformen om, at de ansvarlige myndigheder lever op til kravet om hurtig og konsekvent indsats på området. Det lægges klart frem, hvad der er grundlaget for den vurdering, som spørgsmålene lægger op til.

Det lægges endvidere klart frem, at der er grænser for, hvad Rigsrevisionen kan og vil tage stilling til. Undersøgelsen er foretaget med et "rent snit" i den forstand, at det gennemgående fokus er sagsbehandlingstid og tilsyn og dermed i vidt omfang den administrative ramme om indsatsen over for børn og unge, der begår grov kriminalitet.

Det er eksplicit nævnt i undersøgelsen, at reformen også omfattede en række andre tiltag, fx vedrørende sikkerhed og ensartet praksis for kriminalitetstruede unge på anbringelsessteder, vedrørende kommunernes brug af forældre-samt børne- og ungepålæg og vedrørende ændringer i SSP-indsatsen. Det fremhæves i den forbindelse, at flere af tiltagene har en præventiv karakter. Ingen af disse tiltag indgår i undersøgelsen. Undersøgelsen går således ikke ind i, om de forskellige indsatser på det indholdsmæssige plan virker efter hensigten i forhold til forebyggelse af ny kriminalitet og ud fra mere kriminologiske og retssociologiske vurderingskriterier.

3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

Det fremgår af beretningen, at undersøgelsen "baserer sig på analyser af data fra Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Domstolsstyrelsen, Ungdomskriminalitetsnævnet, ungekriminalforsorgen og Danmarks Statistik. Data er trukket fra de respektive myndigheders sagsbehandlings- og ledelsesinformationssystemer. I dataanalyserne undersøger vi fristoverholdelsen og de sagsskridt, myndighederne skal foretage, fx når de kontrollerer, om barnet eller den unge overholder foranstaltningerne i et forbedringsforløb.

Vi har herudover indhentet sagsmateriale om 19 børn og unge for at opnå en mere detaljeret forståelse af sagsforløbene, end data alene giver mulighed for, og for at vise eksempler på sagsbehandlingsforløb. En del af undersøgelsen baserer sig på redegørelser fra myndighederne samt på evalueringer, rapporter og anden viden, som ministerierne har indsamlet for opnå indsigt i, hvordan det går med at gennemføre reformen.

For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Justitsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet og med en række underliggende myndigheder. Vi har herudover besøgt 1 politikreds, 1 afdeling under ungekriminalforsorgen og 2 kommuner for at øge vores forståelse af forløbene og af forvaltningen af området."

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metodeafsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 1) gør det lettere at læse beretningen og giver et godt "flow". Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode og en uddybning i bilagsmaterialet. For nogle læsere vil den indledende metodebeskrivelse uden tvivl være tilstrækkelig, og undersøgelsens indholdsmæssige pointer vil være det primære.

I denne beretning udmærker redegørelsen for metodisk tilgang i bilag 1 sig ved at være særdeles grundig. Der er fremlagt meget grundige overvejelser om metode og analyser, og bilag 1 indeholder også en række tabeller for at skabe overblik over datakilder (tabel A), opgørelse over tidsforbrug og tidsfrister for 10-14-årige (tabel B), opgørelse over tidsforbrug og tidsfrister for 15-17-årige (tabel C), opgørelse af sagstrin for 10-14-årige (tabel D), opgørelse af sagstrin for 15-17-årige (tabel E) og beregning af fristoverskridelse (tabel F). Denne del af undersøgelsen er imponerende. Det gør det ekstra velbegrundet - rent pædagogisk - at have et bilag med metodisk tilgang, når redegørelsen for metode er så grundig og omfattende som i denne undersøgelse.

Metoden kan i forhold til inddragelse af kildemateriale - i enkle termer - sammenfattes som en kombination af data af generel art og undersøgelser af konkrete sager i form af 19 udvalgte sager. Denne kombination fungerer godt for Rigsrevisionen. Metoden gør det muligt at gennemføre og håndtere relativt store undersøgelser med f.eks. et stort galleri af myndigheder.

I forhold til de konkrete sager, der understøtter undersøgelsen af indsatsen over for børn og unge, der begår grov kriminalitet, er der medtaget en beskrivelse af udvælgelseskriterierne for de udvalgte sager. Der er herudover indarbejdet en uddybning af analysemodellen i forhold til den samlede sagsbehandlingstid. Her er tilgangen at summere de enkelte sagskridts gennemsnitlige længder. Rigsrevisionen arbejder med et "deletape-perspektiv".

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. I denne beretning er metoderedegørelsen særlig udfoldet, og emnets kompleksitet viser sig – trods en skarp afgrænsning til sagsbehandlingstid og tilsyn – med stor tydelighed.

Beskrivelsen af metode og metodevalg er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der er flere metoder, der kunne være anvendt. Den myndighed, og de myndigheder, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er.

Der er ingen særlige bemærkninger om samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de berørte myndigheder, og det tages som udtryk for, at samspillet og kommunikationen på de afholdte møder har været velfungerende. Der er ikke angivelse i et selvstændigt afsnit af, hvilke synspunkter eller bemærkninger, som de berørte myndigheder måtte være fremkommet med. Der er dog indarbejdet nyttige resuméer relevante steder i beretninger.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne lever op til de målsætninger for sagsbehandlingstid, der er fastsat i bemærkningerne til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, er resultaterne præget af mange detaljer.

Det kan fra beretningens kapitel 2.1. bl.a. trækkes frem, at Rigsrevisionen "kan konstatere, at forløbet, fra politiet modtager en anmeldelse om kriminalitet, til barnet eller den unge oplever en konsekvens af kriminaliteten, er væsentligt længere, end det var forventet med reformen." Dette er i sig selv en vigtig konklusion.

Hertil kommer bl.a. at, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at "politiet og anklagemyndigheden har overskredet fristerne i ca. 50 % af sagerne i perioden 2021-2023. I 2020 blev fristerne overskredet i 30 % af sagerne. Gennemsnitligt var overskridelsen i perioden 2019-2023 på 28 dage." Det er desuden et resultat af undersøgelsen, at "byretterne har overskredet fristen i mere end halvdelen af sagerne de seneste 3 år. I 2023 blev fristen overskredet i 66 % af sagerne. Den gennemsnitlige fristoverskridelse i perioden 2019-2023 var på 45 dage." Endvidere konkluderer Rigsrevisionen, at "Ungdomskriminalitetsnævnet i 2023 overskred fristen i 90 % af sagerne. Fristoverholdelsen var højest i 2022 (13 %) og lavest i 2020 (3 %). Den gennemsnitlige fristoverskridelse i perioden 2019-2023 var på 32 dage."

Det fremgår videre af beretningen, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse "bør indskærpe over for kommunerne, at de har pligt til at indberette til Danmarks Statistik om udmøntningen af Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser. Rigsrevisionen anbefaler derudover, at ministeriet følger op på undersøgelsens resultater, herunder på, hvorfor kommunerne i ca. hver 4. sag bruger mere end 3 uger på at igangsætte det forbedringsforløb, der skal hjælpe barnet eller den unge ud af kriminalitet."

I forhold til undersøgelsen af Ungdomskriminalforsorgens tilsyn er det konklusionen i beretningens kapitel 2.2, at "ungekriminalforsorgen fører tilsyn med, at Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser efterleves, men ungekriminalforsorgen reagerer ikke i overensstemmelse med reglerne, når det ikke sker."

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er særdeles velunderbyggede.

Som følge af den valgte tilgang – med et "deletape-perspektiv" på opgørelsen er sagsbehandlingstid - er resultaterne og konklusionerne på tilsvarende vis rettet mod de forskellige myndigheders delprocesser.

Undersøgelsen kan overordnet læses som en konstatering af, at der er udfordringer på stort set alle deletaper. De mange myndigheder har hver for sig udfordringer med at sikre den fornødne fremdrift og den fornødne systematik i de konkrete sager. Det er det billede, som man sidder tilbage med.

Den forhåndsantagelse, som Rigsrevisionen lægger frem i indledningen, viser sig i vidt omfang at holde stik.

Der er medtaget en række oplysninger om myndigheders forklaring på udfordringer, herunder ressourceudfordringer, og beretningen har således blik for, at der kan være grunde til, at den overordnede målsætning om hurtig og effektiv indsats ikke kan opfyldes.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Rigsrevisionen er skrevet i en form, hvor der ikke fremsættes kritik, men hvor Rigsrevisionen "konstaterer" fristoverskridelser i de forskellige procesled og identificerer på forskellige udfordringer. Dette kan ses som en refleksion af, at fristerne er formuleret som målsætninger for sagsbehandlingstider, og at en overskridelse er dermed ikke et brud på loven. Dette er pointeret af Rigsrevisionen i beretningen. Hvis der er tale om kritik, er den således af implicit art.

Beretningen indeholder også en række anbefalinger. Nogle af konklusionerne er rettet mod systematisk registreringsindsats i forhold til sagsbehandlingstid, og der er – bl.a. hos Ungdomskriminalitetsnævnet – en række udfordringer. Hvis der ikke sker en systematisk registrering er det ikke overraskende, at den tidsmæssige styring kan skride.

Undersøgelsen er – uanset dens afdæmpede stil – for mig at se forsynet med klare konklusioner og klare fund, som kalder på opstramning både på dele-taper og på den samlede indsats med henblik på at få målet om hurtighed og konsekvens i indsatsen over børn og unge, der begår alvorlig kriminalitet.

Svar på evalueringsspørgsmål 5

Svaret er ja. Konklusionerne er meget balancerede.

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

De fund - og den implicite kritik - fra Rigsrevisionen, som beretningen formid-ler, er som nævnt formuleret i diplomatiske men dog klare vendinger.

Der er efter min vurdering tale om en undersøgelse, der repræsenterer en høj sværhedsgrad som undersøgelse pga. det brede myndigheds-scope og på grund af emnets kompleksitet. Dog er beretningen udført på måde, der er vellykket, og der er kommet en vigtig afdækning ud af Rigsrevisionens ar-bejde. Undersøgelsen har samfundsmæssig relevant, og beretningen kan være et afsæt for forbedringer i form af f.eks. bedre delprocesser og bedre sammenhæng mellem de mange delprocesser. Muligvis skal hele området gentænkes, hvis målsætningerne i den beskrevne reform skal nås.

Der er i forhold til en kortlægning af sagsbehandlingstid tale om en undersø-gelse, der sætter en ny standard for, hvordan dette kan undersøges og bry-des op i for at skabe blik for detaljerne. Undersøgelsen omfatter en række gode greb i forhold til bedømmelse af sagsbehandlingstid, som er interes-sante. Det fremgår udtrykkeligt af undersøgelsen af det kommunale niveau, at Rigsrevisionen med udgangspunkt i data fra Danmarks Statistik og Ung-domskriminalitetsnævnet har forsøgt at få et mere dækkende billede af prak-sis i kommunerne i forhold til, hvor lang tid der går, før kommunerne igang-sætter nævnets afgørelser. Det fremgår at beretningen, at der er blevet etab-leret "ny viden" på dette punkt.

Den eneste svaghed ved beretningen er muligvis dens egen grundighed og detaljeringsgrad, som kan gøre den svært tilgængelig og tung, og som herud-over kan efterlade læseren med et lidt flimrende billede af myndighedsvareta-gelse af det overordnede mål om hurtig og konsekvent indsat. Dette er prisen for at udføre en så grundig undersøgelse af et kompliceret samspil mellem myndigheder. De mange tabeller, bokse og delopsamlinger er dog med til at modvirke de formidlingsmæssige udfordringer.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og særdeles solid. Emnet er velvalgt og vigtigt. Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen er relativt afdæmpet. Den indeholder en forbilledlig faktisk indføring i bl.a. kapitel 1.2 (Baggrund) i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger - et referenceværk på sit felt, hvortil kommer, at beretningen nærmest må siges at sætte en ny standard på flere punkter.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	
Meget tilfredsstillende	X
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning 3/2024 om Skatteministeriets kontrol af punktafgifter

Beretningen vedrører Skattestyrelsens kontrol med, at virksomheder angiver punktafgifter korrekt.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2023.

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

Det fremgår, at formålet med undersøgelsen er "at vurdere, om Skatteministeriet har en tilfredsstillende kontrol med punktafgifter. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er Skattestyrelsens vurderinger af risiko og væsentlighed på området for punktafgifter tilfredsstillende?
- Er Skattestyrelsens gennemførelse af kontrol med punktafgifter tilfredsstillende?"

Det fremgår videre, at undersøgelsen omfatter perioden 2019-2023. Rigsrevisionen "har valgt 2019 som starttidspunkt, fordi Skattestyrelsen på dette tidspunkt blev opmærksom på, at deres kontrol med punktafgiftsområdet i en årække havde været utilstrækkelig."

Det fremgår videre, at Rigsrevisionens "vurdering af, om Skatteministeriets kontrolindsats er tilfredsstillende, bygger på indsatsen i forhold til de virksomheder, som er kendt af Skattestyrelsen, fordi de er registreret som afgiftspligtige. Vi kan ikke vurdere styrelsens indsats for at kontrollere uregistrerede virksomheder, da virksomheder, der fx foretager illegal import eller handler illegalt med punktafgiftspligtige varer, netop er karakteriseret ved ikke at være en del af styrelsens registre. Vi beskriver dog Skattestyrelsens indsats for at få viden om virksomheder, der ikke er registreret for afgift.

Undersøgelsen omfatter ikke punktafgifter på tinglysning. Det skyldes, at Skatteministeriets interne revision i 2020 undersøgte området, hvorefter Skattestyrelsen iværksatte handlingsplaner for at rette op på de identificerede fejl. Styrelsen har afsluttet en analyse af regelefterlevelsen på tinglysningsområdet i 2022 og har efterfølgende øget antallet af kontroller inden for området."

Det oplyses i beretningen, at staten i 2023 havde nettoindtægter på 56,3 mia. kr. fra punktafgifter.

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant og veludført. Den er igangsat på Rigsrevisionens initiativ i november 2023.

Undersøgelsen ligger i forlængelse af tidligere undersøgelser på skatteområdet fra Rigsrevisionens side, herunder Rigsrevisionen beretning fra april 2017, som der henvises til. Det er således for så vidt allerede lagt spor ud for undersøgelsen. Emnet har stor samfundsøkonomisk betydning, og dette kan i sig selv være motiveringen for at igangsætte undersøgelsen.

Undersøgelsen retter sig mod Skattestyrelsen som den centrale myndighed, og undersøgelsen er herudover klart afgrænset både emnemæssigt og periodemæssigt. Der er dele af punktafgiftsområdet, som er valgt fra (illegal import og tinglysning), og fravalget er velbegrundet.

Det er min vurdering, at 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. Undersøgelsens emne og formål er velformidlet og fremstår bestemt tilgængelig, også selv som skatteområdet for mange kan have en lidt skatteteknisk karakter.

Skatteområdet synes på mange måder at være en disciplin for sig, og der er efterhånden foretaget en ret bred vifte af undersøgelser på dette område.

Undersøgelsen har to omdrejningspunkter, nemlig Skattestyrelsens risikovurderinger og Skattestyrelsens kontroller på området. Beretningen er i sin struktur opbygget i overensstemmelse hermed.

Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang, og det er bl.a. her nærmere beskrevet, hvilke møder der er afholdt, og hvilke dokumenter og udvalgte sager der indgår som grundlag for undersøgelsen.

Igangsættelsen af undersøgelsen er dels motiveret af områdets samfundsøkonomiske betydning og dels af tidligere fokus på området, herunder udfordringer med netop kontrol med virksomheders punkterafgifter. Man kan se Rigsrevisionens undersøgelse som opfølgning på tidligere initiativer.

Der er tale om en undersøgelse, der har været undergivet kvalitetssikring via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Rigsrevisionen træder tydeligt frem i teksten, og undersøgelsen er skrevet med brug af flertalsformen "vi" som reference til Rigsrevisionen ("vi redegør", "vi har undersøgt", "vi lægger til grund" etc.).

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

Det fremgår, at Rigsrevisionen undersøger, om Skatteministeriet har en tilfredsstillende kontrol med punktafgifter. "Med udgangspunkt i Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol fra april 2017, der har dannet udgangspunkt for en række af Rigsrevisionens beretninger om tilsyn og kontrol, lægger vi til grund, at Skattestyrelsen bør foretage en systematisk vurdering af risiko og væsentlighed for alle punktafgifter såvel som af de virksomheder, der er registreret for punktafgifter. Dermed kan styrelsen rette kontrollen mod de punktafgifter og virksomheder, hvor risikoen for fejl er størst, og hvor de væsentligste indtægter kommer fra. Vi undersøger Skattestyrelsens risikovurdering i kapitel 2.1.

Desuden lægger vi til grund, at Skattestyrelsen over en årrække bør gennemføre kontroller med alle punktafgifter. Dels så ingen afgift er friholdt for kontrol, dels så styrelsen får viden om, i hvilket omfang virksomhederne overtræder reglerne, da denne viden er vigtig for, at styrelsen kan risikovurdere alle afgifter. Vi lægger endvidere til grund, at styrelsen skal sikre, at der er en opdagelsesrisiko for alle virksomheder, dvs. at alle grupper af virksomheder – uanset om de angiver en lille, en stor eller slet ingen afgift og uanset, hvilke afgifter de er registreret for – har en risiko for at blive udtaget til kontrol. Det konkrete kontroltryk bør naturligvis afhænge af risikoen. Endelig undersøger vi, om Skattestyrelsens kontroller er gennemført i overensstemmelse med styrelsens egne krav til kvalitet i kontrollerne. Vi undersøger Skattestyrelsens kontrolindsats i kapitel 2.2."

Besvarelse af evalueringsspørgsmål 2

Svaret er ja.

Ved læsningen af beretningen får man klart indtryk af, at rammen om undersøgelsen og de valgte undersøgelsesspørgsmål har været nøje overvejet af Rigsrevisionen, og at der er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Undersøgelsen er som nævnt i vidt omfang en opfølgning på tidligere undersøgelser, og beretningen bærer også præg af, at Rigsrevisionen har beskæftiget sig med området tidligere. Undersøgelsen vedrører således emnemæssigt ikke "uberørte territorier", og man starter fra Rigsrevisionens side på et relativt højt vidensniveau.

Udfordringen med undersøgelser, der har karakter af opfølgning, kan muligvis mere generelt være at ramme balancen mellem at lægge sig i kølvandet på tidligere undersøgelser og at se på området med friske øjne.

3. Er de valgte metoder velegnede til at belyse formålet og undersøgelsesspørgsmålene?

Rigsrevisionen har brugt 3 forskellige metoder i undersøgelsen, nemlig dokumentgennemgang, dataanalyse og sagsgennemgang.

Det fremgår, at Rigsrevisionen "har gennemgået en række af Skattestyrelsens interne styringsdokumenter i form af analyser, strategier, drejebøger, aktivitetsplaner og evalueringer. Endvidere har vi gennemgået styrelsens risikoregistre og risikobilleder, der viser forskellige risici, som styrelsen har identificeret på området for punktafgifter. Vi har gennemgået dokumenterne for bl.a. at få viden om, hvordan styrelsen vurderer risiko samt tilrettelægger og gennemfører kontroller."

Det fremgår videre, at Rigsrevisionen "har brugt data fra Skattestyrelsen til at analysere populationer af virksomheder, fx antal registrerede virksomheder og omfanget af fritagne virksomheder. Endvidere har vi brugt data fra Skattestyrelsen til at opgøre antal kontroller, kontroltryk, træfprocenter og angivne afgiftsbeløb."

Det fremgår i forhold til metode endelig, at Rigsrevisionen "har udtaget en repræsentativ stikprøve på 603 afsluttede kontroller. Stikprøven dækker – med enkelte undtagelser – alle punktafgifter, som Skattestyrelsen har kontrolleret i perioden 2019-2023. Vi har foretaget en sagsgennemgang af de afsluttede kontroller, fordi styrelsen har oplyst, at de tidligere bl.a. var usikre på, om de havde en systematisk tilgang i deres kontroller, og om der var en ensartet kontroltybde i sammenlignelige kontroller. Formålet med gennemgangen har derfor været at vurdere, om kontrollerne gennemføres i overensstemmelse med de drejebøger, styrelsen har for gennemførelsen af kontroller. Drejebøgerne indeholder bl.a. krav om notatpligt og krav om, hvordan medarbejderne skal overholde forvaltningsretlige regler, samt krav om, at andre øjne (4 øjne-princippet) skal godkende, hvis kontrollen fører til, at virksomheder skal opkræves eller have tilbagetalt mere end 50.000 kr."

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metodeafsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 1) gør det lettere at læse beretningen og giver et godt "flow". Det er et pædagogisk godt valg at opbygge beretningen omkring et præsenterende afsnit om metode og en uddybning i bilagsmaterialet. For nogle læsere vil den indledende metodebeskrivelse uden tvivl være tilstrækkelig, og undersøgelsens indholdsmæssige pointer vil være det primære.

I bilag 1 finder man uddybning af den valgte metode, og der er bl.a. en række bemærkninger om stikprøven.

I denne beretning udmærker redegørelsen for metodisk tilgang i bilag 1 sig ved at være særdeles grundig. Der er fremlagt meget grundige overvejelser om metode og analyser, og bilag 1 indeholder også en række tabeller for at skabe overblik over Population og stikprøvestørrelse (tabel A) og over Konfidensintervaller for gennemsnitlige resultater fra stikprøven (tabel B).

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.

Beskrivelsen af metode og metodevalg er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller når der er flere metoder, der kunne være anvendt. Den myndighed, og de myndigheder, som i givet fald er genstand for kritikken, vil typisk være interesseret i at få indblik i, hvorfor undersøgelsen er grebet an, som den er. Hvis der er tale om opfølgning, kan kravene til metode muligvis lempes en anelse, hvis den anvendte metode allerede er kendt af den undersøgte myndighed.

Der er ingen særlige bemærkninger om samarbejdet mellem Rigsrevisionen og Skattestyrelsen, og det tages som udtryk for, at samspillet og kommunikationen på de afholdte møder har været velfungerende. Der er ikke angivelse i et selvstændigt afsnit af, hvilke synspunkter eller bemærkninger, som de berørte myndigheder måtte være fremkommet med. Der er dog indarbejdet nyttige resuméer relevante steder i beretninger.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår, at "Skattestyrelsens vurdering af risiko og væsentlighed på området for punktafgifter er ikke helt tilfredsstillende.

Som grundlag for at udvælge punktafgifter til kontrol har Skattestyrelsen siden 2021 foretaget en årlig vurdering af afgifternes økonomiske væsentlighed og risikoen for, at reglerne er så komplekse, at der kan ske fejl. Det finder Rigsrevisionen relevant. Modellen for udvælgelse har dog den mangel, at den ikke inddrager styrelsens kendskab til typiske fejl på tværs af afgifterne, og dermed kan styrelsen ikke målrette kontrollen mod de mest risikofyldte punktafgifter.

Når Skattestyrelsen udvælger virksomheder til kontrol, inddrager styrelsen viden om virksomhedernes væsentlighed, dvs. størrelsen af det afgiftsbeløb, virksomhederne angiver, men styrelsen foretager ikke en systematisk risikovurdering af virksomhederne. Dermed er der risiko for, at styrelsen ikke til fulde målretter kontrollen mod de mest risikofyldte virksomheder.

Skattestyrelsens gennemførelse af kontrol med punktafgifter er ikke tilfredsstillende. Skattestyrelsen har øget antallet af kontroller siden 2021 og har et særligt fokus på økonomisk store afgiftsområder og på virksomheder, der angiver store afgiftsbeløb. I perioden 2019-2023 har kontrollen imidlertid været begrænset eller helt fraværende for 21 ud af 80 punktafgifter. Således har 14 af de 21 afgifter slet ikke været kontrolleret i perioden. Styrelsen har oplyst, at de planlægger at kontrollere de 21 punktafgifter inden 2027.

For de øvrige punktafgifter har Skattestyrelsen tilrettelagt kontrollen, så der i udgangspunktet er en opdagelsesrisiko for de virksomheder, der er registreret for afgifterne. Styrelsen har dog ikke en tilstrækkelig indsats for at opnå viden om virksomheder, der ikke er registreret for afgift, men som alligevel importerer eller producerer afgiftspligtige varer.

Endelig fører Skattestyrelsen ikke kontrol med virksomheder, som under særlige betingelser har fået afgiftsfritagelse. Ved udgangen af 2023 var ca. 2.600 virksomheder fritaget for at betale én eller flere punktafgifter. Skattestyrelsen følger heller ikke op på, om virksomhederne fortsat er berettiget til fritagelserne. Det til trods for, at der ikke er en udløbsdato på fritagelserne. Næsten hver 10. fritagelse er udstedt for mere end 20 år siden, uden at styrelsen har kontrolleret, om virksomheden fortsat lever op til betingelserne herfor."

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede.

Der er tale om konklusioner med mange nuancer, og undersøgelsen indeholder i kapitel 2.1. og 2.2. en solid underbygning af konklusionerne. I forhold til begge hovedspørgsmål i undersøgelsen er konklusionen, at der er udfordringer og mangler.

I beretningens kapitel 2.1. er der indarbejdet en grundig redegørelse for grundlaget for konklusionerne på dette område. I Tabel 2 er der en god oversigt over undersøgelsens resultater. Rigsrevisionen anfører, at "Skattestyrelsens vurdering af risiko og væsentlighed på området for punktafgifter er forbedret over tid, men fortsat ikke er helt tilfredsstillende."

I beretningen kapitel 2.2. er der indarbejdet en grundig redegørelse for grundlaget for konklusionerne på dette område. Da Skattestyrelsen ikke udvælger virksomheder til kontrol på baggrund af en systematisk risikovurdering af virksomhederne, vil et øget antal kontroller efter Rigsrevisionens opfattelse ikke nødvendigvis føre til en øget træfprocent eller reguleringer.

Undersøgelsen kan overordnet læses som en anerkendelse af flere gode indsats fra Skattestyrelsens side, men undersøgelsen peger også på en del udfordringer og mangler. Som læser sidder man tilbage med billedet af en noget ujævn indsats fra Skattestyrelsens side.

Da undersøgelsen er en opfølgning på tidligere undersøgelser, kan det muligvis siges at gøre kritikken lidt mere alvorlig, end hvis der var tale om "førstegangsforsøelse". Denne (juridisk prægede) tankegang er dog ikke medtaget som en del af Rigsrevisionens konklusioner.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Beretningen indeholder kritik af Skattestyrelsen, som kan placeres som kritik i den milde ende. Der er en gradforskelle mellem kritikken, idet svaret på det første hovedspørgsmål om Skattestyrelsens risikovurderinger munder ud i en kritik i form af brug af formuleringen "ikke helt tilfredsstillende" indsats, hvorimod kritikken er en anelse mere alvorlig i forhold til det andet hovedspørgsmål om Skattestyrelsens kontrolindsats i form af brug af formuleringen "ikke tilfredsstillende".

Svar på evalueringsspørgsmål 5

Svaret er ja. Konklusionerne er meget balancerede.

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

De fund og den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, er som formuleret i klare vendinger. Undersøgelsen er foretaget med sikker hånd.

Der er ikke særligt fokus på digital forvaltning f.eks. sagsunderstøttende digitale løsninger i Rigsrevisionens undersøgelse af Skattestyrelsens indsats, og det har muligvis ikke være set som et relevant – mere instrumentelt – tema. Dog er skatteområdet i Danmark formentlig det myndighedsområde, som benytter sig i videst omfang af digitale løsninger i forskellige varianter, og det er derfor muligvis af relevans som sideperspektiv eller hovedperspektiv i kommende undersøgelser.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid. Emnet er velvalgt og vigtigt. Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen er relativt afdæmpet. Den indeholder en forbilledlig faktuel indføring i bl.a. kapitel 1.2 (Baggrund) i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger - et referenceværk på sit felt.

Undersøgelsen følger op på tidligere indsatser fra Rigsrevisionens side på det vigtige skatteområde, og undersøgelsen er udført med sikker hånd.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	