



Evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2025 af professor Michael Gøtze

Januar 2026

Evaluator Michael
Gøtze

Evaluering af beretning om tilsynet med muslingefiskeri i Limfjorden	2
Evaluering af beretning om forvaltningen af tilskud til tandlægebehandling	12
Evaluering af beretning om Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud	23
Evaluering af beretning om uddannelsessteders lovpligtige vurdering af undervisningsmiljø	35

Evaluering af beretning om tilsynet med muslingefiskeri i Limfjorden

Er undersøgelsen igangsat efter anmodning fra Statsrevisorerne?	Ja
Har fortrolige oplysninger haft betydning for beretningen?	Nej

Beretningen handler om Fiskeristyrelsens tilsyn med muslingefiskeri i Limfjorden i perioden 2019-2024. Rigsrevisionen undersøger, om tilsynet er sket på et dækkende grundlag og i overensstemmelse med gældende regler på området. Rigsrevisionen belyser også det faktuelle grundlag for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris orienteringer af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

Min evaluering i det følgende indeholder svar på de fem evalueringsspørgsmål, og den er bygget op omkring en introduktion til dele af beretningen (rent deskriptiv del) og i et svar på det relevante evalueringsspørgsmål med mine vurderinger, kommentarer og refleksioner (vurderende del).

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

Det fremgår af beretningen, at muslingefiskeri ”sker med redskaber, der påvirker havbunden. Derfor har Folketinget og EU på forskellig vis reguleret muslingefiskeriet og fastsat begrænsninger for bl.a. redskaber og fartøjer. Jo større motorkraft et fartøj har, jo tungere redskaber kan fartøjet håndtere, og jo mere ødelæggende er det for havbunden. Det er bl.a. forbudt at bruge en motor, der er nedjusteret, fordi en nedjusteret motors kraft efterfølgende kan skrues op.

Der er også fastsat begrænsning for, hvor stor en mængde muslinger den enkelte fisker må fange. Det fremgår af den fiskeritilladelse, som Fiskeristyrelsen udsteder, hvor meget og i hvilke perioder, fiskeren må fiske. Det har betydning for beskyttelsen af havmiljøet, at begrænsningerne for muslingefiskeriet i Limfjorden overholdes.

Det er Fiskeristyrelsen under Fødevareministeriet, der er ansvarlig for at føre tilsyn med, at muslingefiskeriet foregår i overensstemmelse med de nationale regler og EU-reglerne.

I perioden 2019-2024 har ca. 30 fartøjer haft tilladelse til at fiske muslinger i Limfjorden. Muslingefiskeri i Limfjorden omfatter blåmuslinger og hjertemuslinger.

De senere år har medierne beskrevet, hvordan muslingefartøjer fisker med for stor motorkraft i Limfjorden. Desuden er det blevet afdækket, at Fiskeristyrelsen tilsyneladende ikke har reageret på advarsler om brud på reglerne om motorer. Det har også fremgået i medierne, at Fiskeristyrelsen flere gange har konstateret ulovlige motorer uden at sanktionere dette.”

Det fremgår videre i forhold til afgrænsning, at Rigsrevisionens undersøgelse ”omfatter Fiskeristyrelsens tilsyn med forvaltningen af muslingefiskeriet i Limfjorden ud fra de kriterier der er nævnt ovenfor. Undersøgelsen dækker primært perioden januar 2019 - april 2024. Enkelte dele af undersøgelsen går dog længere tilbage, fordi det er relevant for besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål.

Fiskeri efter muslinger foregår ikke kun i Limfjorden, men også i Isefjord, langs Jyllands østkyst samt i Nordsøen. Denne beretning undersøger kun muslingefiskeri i Limfjorden, jf. anmodningen fra Statsrevisorerne.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant og aktuel.

Der er tale om en ”sag”, som har været omtalt i medierne, og undersøgelsen rækker herudover ind på et område – nemlig Fiskeristyrelsens ressort – som der har været fokus på forskellige vis de senere år. Emnet er godt præsenteret, og det er ikke svært at forstå, hvad undersøgelsen drejer sig om. Efter en kort introduktion til undersøgelsen er der medtaget en faktuel oversigt over undersøgelsens baggrund, fartøjslicenser mv.

Undersøgelsen er afgrænset til den ansvarlige myndighed Fiskeristyrelsen, og det er tale om nøje vurdering fra Rigsrevisionens side af, om denne myndighed opfylder kravene på området. Undersøgelsen er i udgangspunkt tidsmæssigt klart afgrænset. Der beskrives også, hvilke fravalg, der er foretaget, og afgrænsningen er således både positiv og negativ.

Et eksempel på negativ afgrænsning vedrører Rigsrevisionens prøvelse af skøn. Det anføres her, at Rigsrevisionen ikke har efterprøvet Fiskeristyrelsens vurdering i de enkelte kontrol- og sanktionssager, som er omtalt i beretningen, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag. Der er her tale om et klart og velvalgt snit.

Det er min vurdering, at undersøgelsen generelt rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Vi kommer hurtigt ind i substansen. Selv om den vedrører et specifikt område – muslingefiskeri – er den interessant rent forvaltningsmæssigt også mere bredt.

Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang og for undersøgelsens afgrænsning.

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 lagt EU-lovgivning til grund" etc.).

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

Det fremgår, at Rigsrevisionen i undersøgelsen har fokus på fire spørgsmål:

"For det første har vi undersøgt, om Fiskeristyrelsen har et dækkende administrationsgrundlag for kontrollen af muslingefiskeriet i Limfjorden.

For det andet har vi undersøgt, om Fiskeristyrelsen har ført en dækkende kontrol med muslingefartøjers motorer, og om styrelsen har reageret på advarsler om brud på reglerne om motorkraft og indikationer på overtrædelse af regler. Vi har endvidere undersøgt styrelsens kontroller med overholdelse af reglerne om kvotekonzentration i Limfjorden.

For det tredje har vi undersøgt Fiskeristyrelsens sagsbehandling og sanktionering ved regelbrud.

For det fjerde har vi undersøgt det faktuelle grundlag for Fiskeristyrelsens orientering af Fødevareministeriet om muslingefiskeri i Limfjorden og det faktuelle grundlag for Fødevareministeriets orientering af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg herom."

Svar på 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 med afsæt i Statsrevisorernes anmodning (medtaget som bilag 1), og at der som nævnt er foretaget aktive valg og fravalg.

Undersøgelsen er på forhånd meget klart vinklet mod Fiskeristyrelsen, som i en vis forstand er "til eksamen" i denne undersøgelse. Det er også interessant set fra et fagligt synspunkt, at EU-regulering – rettet mod styrelsen - spiller en stor rolle i undersøgelsen. EU har i en række forordninger fastlagt kravene til Fiskeristyrelsens tilsyn med muslingefiskeriet i Limfjorden. Styrelsens tilsyn er også underlagt en række danske regler. Denne EU-regulering indgår med betydelig vægt i undersøgelsen.

Beretningen indeholder en god forklaring på de mange fagtermer og faktuelle forhold i relation til fiskerområdet. Den pædagogiske kvalitet er høj, og de mange illustrationer, figurer og tabeller hjælper med rammesætning af de enkelte dele af undersøgelsen og de anvendte vurderingskriterier.

Udover forklaringer på udvalgte fagtermer i margenen er beretningen kendetegnet ved en lang række "bokse" med eksempler mv. også fotomateriale indgår i beretningen, som har høj formidlingsmæssig kvalitet.

Dele af beskrivelsen af vurderingskriterierne er indarbejdet i beretningens kapitel 2, hvor også undersøgelsens resultater beskrives.

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

Det fremgår, at Rigsrevisionen undersøgelse "baserer sig på en gennemgang af lovgrundlaget og administrations-grundlaget for Fiskeristyrelsens forvaltning af muslingefiskeriet med fokus på tilsynet med fartøjernes motorkraft.

Vi har gennemgået alle Fiskeristyrelsens sager, der vedrører kontrol med og overtrædelse af regler for motorkraft på fartøjer, der fisker efter muslinger i Limfjorden. Vi har også gennemgået al korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og kontrolfirmaet RDA Shiptech, som har gennemført de fysiske kontroller for styrelsen.

Endelig har vi gennemgået al udleveret korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og Fødevareministeriets departement samt alle ministeriets orienteringer af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg vedrørende muslingefiskeri i Limfjorden."

Det fremgår videre i relation til metode (bilag 2), at Rigsrevisionen har gennemgået en række dokumenter, herunder:

"• alle 46 sager om kontrol af motorkraft 2018, 2020-2023

- alle 26 sager om overtrædelse af regler om motorkraft 2015, 2018 2021-2023
- alle 745 tilladelser til muslingefiskeri i Limfjorden gennemgået ved brug af softwareprogrammet NVivo
- relevant lovgivning
- oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg vedrørende regulering af og kontrol med muslingefiskeri i Limfjorden
- korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og kontrolfirmaet, der udførte de fysiske målinger af motorkraften
- Fiskeristyrelsens redegørelse af 24. juni 2024 om gennemgang vedrørende forvaltning af motorkraft- og redskabsområdet.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge, om Fiskeristyrelsen i perioden 2019-2024 har ført et tilfredsstillende tilsyn med muslingefiskeri i Limfjorden.

Væsentlige love, regler og politiske aftaler

- Lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven) (jf. LBK nr. 205 af 1. marts 2023).
- Forordning nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrol-ordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik mv. (herefter kontrolforordningen).
- Forordning nr. 404/2011 af 8. april 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009.
- Bekendtgørelse om fartøjer, der anvendes til erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand, jf. seneste bekendtgørelse nr. 870 af 21/06/2023.
- Bekendtgørelse nr. 2298 af 3. december 2021 om regulering af fiskeri efter muslinger og østers.
- Bekendtgørelse nr. 2287 af 3. december 2021 om tilladelse til fiskeri efter muslinger, østers samt kombinationer heraf, herunder om overdragelige fartøjstilladelsesandele (FTA-bekendtgørelsen).
- Aftale mellem Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Enhedslisten, Alternativet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om indsats mod kvotekoncentration i dansk fiskeri af 16. november 2017.
- Udmøntning af aftalen om indsats mod kvotekoncentration i dansk fiskeri 19. juni. 2018. Alle Folketingets partier indgik aftaler som led i indsatsen mod kvotekoncentration i dansk fiskeri.
- Udmøntning af aftalen om indsats mod kvotekoncentration i dansk fiskeri. 28.”

Det fremgår af metodebilaget, at Rigsrevisionens undersøgelse er kvalitets-sikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metodeafsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 2) gør det lettere at læse beretningen og giver et godt "flow". Det er vigtigt med klar forklaring af tilgang og metode i denne undersøgelse, som vedrører et område, som har været eksponeret i pressen, og hvor der er politisk interesse for en grundig undersøgelse.

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 – i kapitel 2 - vil være det primære.

Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale. Der er i denne undersøgelse inddraget et stort materiale og en bred vifte af dokumenter og retskilder. Retsskilderne er oplistet i oversigten, men de er ikke nærmere kvalificerede rent retskildemæssigt.

Beskrivelsen af metode – og af metodevalg – er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller hvis Rigsrevisionen bevæger sig ind på områder, som er kontroversielle på den ene eller anden måde. Den myndighed – her Fiskeristyrelsen - 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, og om Rigsrevisionen har været grundig med at komme rigtigt ind i undersøgelsen. Disse krav er for mig at se opfyldt i beretningen.

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

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår, at beretningens kapitel 2 er opbygget rent systematisk som trinvis besvarelse af de fire undersøgelsesspørgsmål.

Administrationsgrundlag

Det fremgår eksempelvis, at undersøgelsen "viser, at Fiskeristyrelsen ikke har udarbejdet et dækkende administrationsgrundlag for kontrol af fartøjers motorkraft.

Fiskeristyrelsen har først medio 2024 udarbejdet en vejledning til brug for kontrollen af, at motorkraften ikke overskrider de fastsatte begrænsninger. Indtil vejledningen forelå, brugte Fiskeristyrelsen tjeklister uden beskrivelser af konkrete kontrolhandlinger, som fiskerikontrollen skulle foretage. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at tjeklisterne har været mangelfulde, og at dette er uhensigtsmæssigt, idet kontrolbeskrivelser skal sikre, at alle kontroller gennemføres korrekt. Undersøgelsen viser også, at Fiskeristyrelsen ikke har udarbejdet en beskrivelse af kontrollen med nedjusterede motorer. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen har igangsat arbejdet hermed. Endelig viser undersøgelsen, at Fiskeristyrelsen i perioden 2022-2024 har brugt en forkert fortolkning af forbuddet mod at bruge nedjusterede motorer."

Kontroller

Det fremgår eksempelvis, at Rigsrevisionen har undersøgt, "om Fiskeristyrelsen har kontrolleret, om reglerne for motorkraft er overholdt i Limfjorden. Reglerne har været gældende siden 2009.

Fiskeristyrelsen er forpligtet til at udarbejde risikobaserede kontrolplaner og til at gennemføre kontrol af fartøjers motorkraft. Det fremgår af EU's kontrolforordning. EU har i en anden forordning om kontrollen fastsat krav om, at kontrolplanerne bl.a. skal omfatte fartøjer, som ved national eller EU-lovgivning er pålagt begrænsninger i motorkraft. I Limfjorden er der fastsat en national motorbegrænsning på 130 kW, som Fiskeristyrelsen skal føre både administrativ og fysisk kontrol med overholdes.

Undersøgelsen viser, at både Fiskeristylsens planlægning og gennemførelse af kontrol af motorkraft er meget mangelfuld. Styrelsen har ikke planlagt eller ført kontrol med motorkraften på muslingefartøjer i Limfjorden de første 12 år efter, at reglerne blev indført. Kontrollen har i de efterfølgende år været mangelfuld."

Det fremgår videre, at Styrelsen med udgangspunkt i EU's krav har "udarbejdet én kontrolplan for hver af perioderne 2020-2021 og 2022-2023. Derudover iværksatte styrelsen en særlig kontrolplan, der var målrettet muslinge- og østersfartøjer i Limfjorden i perioden 2021-2022 (herefter Limfjordskampagnen). Den særlige kontrolplan blev iværksat på baggrund af medieomtale. 38. Den første kontrolplan for perioden 2020-2021 var ikke i overensstemmelse med EU's regler. Planen omfattede ikke fartøjer i Limfjorden, selv om der er krav herom, når fartøjerne er omfattet af nationale regler om begrænsning i motorkraft.

Planlægningen af Limfjordskampagnen 2021-2022 var mangelfuld. Fiskeristyrelsen havde ikke tilstrækkelige oplysninger om 25 % af fartøjerne. Bl.a. manglede der oplysninger om motortypen for flere af fartøjerne."

Sanktioner ved overtrædelser af lovgivning om motorkraft

Det fremgår eksempelvis, at Rigsrevisionen har undersøgt, "om Fiskeristyrelsen har sanktioneret fiskere, der overtræder fiskerilovgivningens bestemmelser om motorkraft, jf. artikel 39 i kontrolforordningen.

Fiskeristyrelsen har som tidligere nævnt haft 5 sager i Limfjorden, hvor reglerne om motorkraft er overtrådt.

Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen ikke har sanktioneret i de tilfælde, hvor styrelsen har konstateret overtrædelser af motorkraftbegrænsningen i Limfjorden. Styrelsen har dermed ikke fulgt egne retningslinjer.

Undersøgelsen viser også, at Fiskeristyrelsen har sagsbehandlet fiskere i og uden for Limfjorden forskelligt i overtrædelsessager. Fiskeristyrelsen har oplyst, at håndteringen af overtrædelsessager ikke har været korrekt og tilfredsstillende, og styrelsen vil rette op herpå."

Orientering af Fødevareministeriet og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg

Det fremgår eksempelvis, at rigsrevisionen har undersøgt "det faktuelle grundlag for Fiskeristyrelsens orientering af Fødevareministeriets departement og det faktuelle grundlag for departementets orientering af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om muslingefiskeri i Limfjorden.

Vi har gennemgået alle Fiskeristyrelsens skriftlige orienteringer og besvarelser til departementet og departementets orienteringer og besvarelser til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, som vi har identificeret på baggrund af oplysninger fra ministeriet og styrelsen. Vi har sammenholdt orienteringerne og besvarelserne med de oplysninger, som vi kan se, at Fiskeristyrelsen havde på daværende tidspunkt.

Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen i 3 sager om muslingefiskeri i Limfjorden har givet faktuel forkerte oplysninger til Fødevareministeriet. Undersøgelsen viser videre, at Fødevareministeriet i 2 ud af de 3 sager har videregivet disse oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. I ét ud af de 2 tilfælde har ministeriet efterfølgende berigtiget oplysningerne.”.

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede.

Der er tale om en undersøgelse, der fremstår meget solid og gennemarbejdet. Rigsrevisionens undersøgelse i kapitel 2 underholder en særdeles grundig underbygning af konklusionerne. I mange dele af beretningen formulerer rigsrevision sig med vendingen ”Rigsrevisionen kan konstatere”, og Rigsrevisionen udtaler sig dermed med stor sikkerhed. Der er ikke tale om vurderinger, men konstateringer.

Samlet set udgør konklusionen en usædvanlig lang liste af kritikpunkter på de fire valgt delområder, og det er sjældent, at man mødes med en undersøgelse fra Rigsrevisionen med en så omfattende ”mangelliste”.

I forhold til nogle af kritikpunkterne, er der tale om ”tilståelsessager” fra Fiskeristyrelsens side, og der er herudover tale om undersøgelsesresultater, som Rigsrevisionen er nået frem til. Det er loyalt gengivet på hvilke punkter, at Fiskeristyrelsen selv er opmærksomme på udfordringer.

Ikke alle kritikpunkter er efter mine vurdering lige alvorlige isoleret set, men der er nogle fejl og mangler, som af Rigsrevision takseres som ”meget mangelfulde, hvad der udgør en hård og alvorlig kritik. Det alvorlige er omfanget af og den brede vifte af fejl og ukorrektheder. Ikke kun interne – rene administrative – forhold har efter Rigsrevisionens opfattelse været mangelfulde, men også orienteringer ”ud af huset” til Fødevareministeriet og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

Det er nævnt i beretningen, at Fiskeristyrelsen på nogle områder allerede er i proces med opstramninger og forbedringer, og det er værd at bemærke, at Rigsrevisionens undersøgelse i sig selv kan have en effekt i den retning.

Jeg læser beretningen sådan, at Fiskeristyrelsen i hvert fald i et vist omfang anerkender den omfattende ”mangelliste”, og at styrelsen i et vist omfang er villig til at gå bodsgang.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svaret er ja.

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 konklusionen til allersidst i teksten.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, er formuleret i et klart sprog, og det samlende indtryk er uden tvivl, at der er tale om kritik i den alvorlige ende. I forhold til de fire spørgsmål peger Rigsrevision på en vifte af forhold, og der er således tale om et relativt alsidigt eftersyn af Fiskeristyrelsens indsats på områder, som rummes inden for de fire spørgsmål. Rigsrevisionen går relativt tæt på Fiskeristyrelsen, og det tætte eftersyn er retfærdiggjort af, at der er tale om en bred vifte af fejl og mangler.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og særdeles solid. Beretningen skiller sig ud fra mange andre beretninger ved at nå frem til en omfattende mængde af mangler, hvoraf flere er alvorlige. Man sidder tilbage med det grundlæggende spørgsmål om, hvordan dette område er endt i så mange udfordringer, men dette spørgsmål falder selvsagt uden for undersøgelsen. Fiskeristyrelsen er som myndighed nødt til at udvikle sig.

Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Der er gjort brug af mange formidlingsmæssige redskaber, og det fungerer godt. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning om forvaltningen af tilskud til tandlægebehandling

Er undersøgelsen igangsat efter anmodning fra Statsrevisorerne?	Nej
Har fortrolige oplysninger haft betydning for beretningen?	Nej

Beretningen handler om forvaltningen af det tilskud, regionerne udbetaler til tandlægerne til behandling af voksne. Rigsrevisionen har undersøgt, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af rammerne for tilskuddet, og om regionerne har ført en tilfredsstillende kontrol med tilskuddet.

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

Det fremgår af beretningen, at formålet med undersøgelsen er "at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet og regionerne har forvaltet tilskuddet til tandlæger tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Indenrigs- og Sundhedsministeriet sikret en tilfredsstillende forvaltning af rammerne for tilskud til behandling i voksentandplejen i årene med særlov?
- Har regionerne ført en tilfredsstillende kontrol med udbetalingen af tilskud til tandlæger?"

Det fremgår videre, at regionerne giver tilskud til en del af behandlingerne og undersøgelserne, når voksne går til tandlæge. "Tilskuddet er på mellem 36 kr. og 286 kr. pr. behandling og udgør samlet set en udgift på ca. 1,6 mia. kr. om året. Regionerne udbetaler tilskuddet direkte til tandlægen, og patienten betaler resten til tandlægen. Regionerne har til opgave at kontrollere, at tilskuddet er udbetalt i overensstemmelse med reglerne.

Tilskuddet til tandlægebehandlinger har tidligere været aftalt i en overenskomst mellem regionerne og Tandlægeforeningen, men siden 2018 – hvor overenskomstforhandlingerne brød sammen – har tilskuddet været reguleret ved en særlov, der i praksis er indsat som bestemmelser i sundhedsloven. Parterne forventede i 2018, at særloven skulle erstattes af en ny model for voksentandplejen inden for ét år. Dette er ikke sket.

Med særloven fik Indenrigs- og Sundhedsministeriet en række muligheder og pligter, som skal medvirke til, at området bliver reguleret og følges i perioden uden overenskomst. Vi har undersøgt forvaltningen af området i årene efter indførelsen af særloven.

Med særloven er det Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der fastsætter reglerne for tilskud til tandlæger. Ministeriet skal sikre, at det samlede budget overholdes. Det kan ministeriet gøre ved at ændre størrelsen af tilskuddet til behandlinger samt ændre, hvilke behandlinger der gives tilskud til, og hvad de enkelte behandlinger omfatter.

Nogle behandlinger har en fast pris for patienterne, dvs. at alle patienter i hele landet betaler den samme pris for behandlingerne. Det gælder fx statusundersøgelser, tandudtrækninger og tandrodsrensninger. Når Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved budgetoverskridelser regulerer tilskuddet til disse behandlinger, er det kun tandlægenes fortjeneste, der bliver påvirket, mens prisen for patienterne er fast. Tandlægerne kan frit fastsætte prisen for andre behandlinger. Ministeriet må ikke reducere tilskuddet til disse behandlinger, når budgettet overskrides.

I 2013 udarbejdede Sundhedsstyrelsen en klinisk retningslinje om intervaller mellem undersøgelser. Den kliniske retningslinje skal vejlede tandlægerne i, hvordan de inddeler patienterne i kategorier (rød, gul og grøn) efter deres tandsundhed. Inddelingen har betydning for intervallet mellem fx statusundersøgelser, og hvor ofte der kan gives tilskud til behandlinger og undersøgelser. Tandlægerne skal foretage inddelingen for at modtage tilskud. Regionerne giver fx tilskud til én årlig tandrensning til raske patienter (grøn), mens der kan gives tilskud til flere tandrensninger om året til patienter med tand sygdomme (gul og rød). Tandlægerne har derfor alt andet lige et økonomisk incitament til at placere patienter i gul eller rød kategori frem for i grøn.

Det fremgår af den kliniske retningslinje fra 2013, at der i flere lande har været tradition for at indkalde alle patienter til regelmæssig undersøgelse hvert halve år eller årligt. På grund af stadigt stigende tandsundhed, ulighed i tandsundhed og ønsket om bedre resurseudnyttelse havde retningslinjen til formål at ændre den praksis.

Selv om danskernes tandsundhed var forbedret, førte det ikke til færre udgifter. Den kliniske retningslinje skulle således understøtte, at patienterne ikke blev indkaldt med faste intervaller, men efter behov. Retningslinjen skulle også bidrage til en bedre resurseudnyttelse, idet besparelserne på tilskud til behandling af patienter i grøn kategori kunne bruges på patienter i gul og rød kategori.

Hvis tandlægerne – for en given tandsundhed – placerer for mange patienter i gul og rød kategori, er der risiko for, at raske patienter overbehandles. Og fordi tilskudsrammen er fast, vil en mindre andel af tilskuddet dermed gå til de patienter, som har størst behov. Raske patienter vil derudover betale for unødvendige undersøgelser og behandlinger. Det skal understreges, at det ligger uden for rammerne af denne undersøgelse at tage stilling til, hvor mange patienter der bør være i de forskellige kategorier, idet dette beror på en faglig vurdering.

Hvis budgettet overskrides, reduceres tilskuddet i den efterfølgende periode. Det betyder, at tandlægenes fortjeneste reduceres, og/eller at der er risiko for, at patienternes egenbetaling på ydelser med frie priser stiger. Det er derfor afgørende, at patienterne kategoriseres korrekt og som følge heraf indkaldes til undersøgelse med forskellig hyppighed afhængigt af den enkelte patients tandsundhed.

Hvis Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke følger op på tandlægenes kategorisering af patienterne og den behandling, patienterne modtager, har ministeriet ikke grundlag for at ændre og målrette tilskuddet, så det fremmer, at patienter med størst behov kommer mest til tandlæge.

Regionerne har ansvaret for at udbetale tilskuddet til tandlægerne og skal ifølge sundhedsloven kontrollere, at tilskuddet udbetales i overensstemmelse med reglerne.

Regionerne kan både kontrollere før (førkontrol) og efter (efterkontrol), at regionen udbetaler tilskud til tandlægerne. Førkontrollen skal sikre, at udbetalingen opfylder tilskudsbetingelserne. Efterkontrollen skal efterprøve, om tandlægerne har leveret behandlingen, og om behandlingen er udført korrekt. Hvis det ikke er tilfældet, kan regionerne kræve pengene tilbagebetalt.”

I forhold til afgrænsning kan det nævnes, at beretningen oplyser, at undersøgelsen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets forvaltning ”er afgrænset til perioden juni 2018 - juni 2024, da ministeriet fik ansvaret for forvaltningen af tandlægeområdet i juni 2018.

Undersøgelsen af regionernes kontrol med tilskud er afgrænset til perioden januar 2022 - juni 2024, hvor regionerne har brugt regningssystemet LUNA. Vores undersøgelse omfatter dataanalyser for ca. 3,5 mio. danskere, der har været til tandlæge i perioden januar 2022 - juni 2024.”

Vi undersøger ikke ordninger under social- og omsorgstandplejen, den kommunale børne- og ungdomstandpleje eller særordninger på området. I under-

søgelsesperioden er 18-21-årige voksne overgået til børne- og ungdoms-tandplejen, da denne ordning er udvidet. Disse voksne indgår ikke i undersøgelsen.

Vi undersøger heller ikke tilskud til selvstændige tandplejere, der afregner efter egen overenskomst. De er ikke omfattet af særloven. Undersøgelsen omfatter dog tilskud til behandlinger, der er udført af tandplejere, der arbejder i en tandlægeklinik. Endelig undersøger vi ikke regionernes kontrol med, om tandlægeklinikkernes vedtægter og ejerforhold lever op til reglerne for at modtage tilskud.”

Det fremgår, at Rigsrevisionen selv har taget initiativ til undersøgelsen i april 2024.

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant, og undersøgelsens tema er i udgangspunktet nemt at forstå. De fleste har et forhold til tandlæge og tandlægebesøg.

Beretningen bliver relativt hurtigt ret detaljeret, men da det overordnede tema er forståeligt og godt forklaret, kan man som læser følge med i hvert fald det meste af vejen. Allerede i beretningens indledning kommer læseren ind i substansen, og der er bl.a. medtaget et overblik over udviklingen på området med fokus på lovudviklingen og de relevante myndigheders ansvar.

Undersøgelsen er afgrænset til de ansvarlige myndigheder, som er Indenrigs- og Sundhedsministeriet og regionerne. Undersøgelsen er tidsmæssigt klart afgrænset. Der beskrives også, hvilke fravalg, der er foretaget, og afgrænsningen er således både positiv og negativ.

Det er min vurdering, at undersøgelsen generelt rammesættes på en god og klar måde i beretningens indledning. Vi kommer hurtigt ind i det relevante univers, og beretningen giver et godt og interessant indblik i rammer for tilskud til voksentandplejen. Det er tydeligt, at der er tale om en undersøgelse med mange tal og med et regnskabsteknisk præg, og der er derfor gjort meget ud af en pædagogisk tilgang med brug af tabeller og figurer mv. Undersøgelsen er i sagens natur ”data-tung”.

Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang og for undersøgelsens afgrænsning.

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 brugt data" 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 Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af rammerne for tilskud til voksentandplejen i årene med særlov. Rammerne for tilskuddet fremgår af sundhedslovens § 64 d, af tandlægebekendtgørelsen og af den nationale kliniske retningslinje for fastlæggelse af intervaller mellem undersøgelser i voksentandplejen.

For det andet har vi undersøgt, om regionerne har ført en tilfredsstillende kontrol med udbetalingen af tilskud til tandlæger. Denne del af undersøgelsen er baseret på sundhedslovens § 57 og § 64 d, § 64 e, stk. 2, og § 64 f samt på tandlægebekendtgørelsen. Bekendtgørelsen beskriver betingelserne for udbetaling af tilskud til tandlægerne."

Det fremgår videre, at Rigsrevisionen for at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sikret en tilfredsstillende forvaltning af rammerne for tilskud til voksentandplejen, konkret har set på, "om ministeriet:

- har reduceret tilskuddet til behandlinger i henhold til tandlægebekendtgørelsen, når budgettet er overskredet
- har fulgt op på årsagerne til de gentagne budgetoverskridelser."

Der fremgår endvidere, at Rigsrevisionen for at vurdere, om regionernes kontrol med udbetalingen af tilskud til tandlæger er tilfredsstillende, har undersøgt regionernes før- og efterkontrol. "Regionerne skal føre kontrol med tilskuddet til behandlinger hos tandlægen og skal kontrollere, at tilskuddet udbetales efter reglerne, jf. sundhedslovens § 64 d. Det er ikke nærmere fastsat i loven, hvordan kontrollen skal udføres, men det fremgår af forarbejderne til sundhedslovens § 57, stk. 1, at regionerne effektivt skal kontrollere og sanktionere, hvis tandlæger ikke leverer de aftalte ydelser til den aftalte pris.

Det følger af sundhedsloven, at regionerne har mulighed for at fastsætte en øvre grænse for fremtidige udbetalinger af tilskud, hvis opgørelserne viser, at en tandlæge har et afvigende behandlingsmønster, ligesom regionerne kan kræve tilbagebetaling af tilskud, som er anvendt forkert."

Svar på 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 som nævnt er foretaget aktive valg og fravalg i den forbindelse.

Der er tale om en undersøgelse, hvor Rigsrevisionen tydeligvis har oparbejdet stor materiel viden, og hvor Rigsrevisionen kan udfolde sig med regnskabsmæssig autoritet. Undersøgelsen fremstår systematisk og præcis.

Beretningen indeholder en god forklaring på de mange fagtermer, som indgår i undersøgelsen, og som spiller en stor rolle på tandlægeområdet, herunder f.eks. "nationale kliniske retningslinjer".

Dele af beskrivelsen af vurderingskriterier er indarbejdet i beretningens kapitel 2, hvor også undersøgelsens resultater beskrives.

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

Det fremgår, at undersøgelsen "bygger på en gennemgang af dokumenter fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og regionerne samt på dataanalyser af regionernes tilskudsafregninger.

Vi har brugt data fra regionerne til at belyse danskernes tandstatus, intervaller mellem statusundersøgelser og regionernes kontrol med tilskud. Vi har desuden opgjort stigningen i patienternes egenbetaling ud fra offentligt tilgængelige prisdata fra tandlægers tidligere og nuværende hjemmesider og fra sundhed.dk."

Det fremgår videre (af bilag 1), at undersøgelsen bygger på følgende metoder:

- Dokumentgennemgang. Vi har systematisk gennemgået dokumenter fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen, regionerne og Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg vedrørende perioden 2018-2024.
- Dataanalyse af danskernes tandsundhed og statusundersøgelser. Vi har undersøgt tandlægenes vurdering af deres patienters tandsundhed og sammenholdt tandlægenes samlede vurdering med Sundhedsstyrelsens måltal fra 2017. Derudover har vi undersøgt, hvor ofte patienterne er indkaldt til statusundersøgelser.
- Stikprøvegennemgang af tandlægenes priser på tandlægeydelser. Vi har undersøgt prisudviklingen for udvalgte tandlægeydelser med frie priser i perioden 2018-2024.

- Dataanalyse af regionernes afregning af tilskud til tandlæger. Vi har undersøgt, om regionerne i perioden januar 2022 - juni 2024 har sikret, at tilskud udbetales i overensstemmelse med reglerne for de enkelte ydelser, der fremgår af tandlæge-bekendtgørelsen.
- Gennemgang af regionernes kontrolsager og opgørelser over tandlægers behandlingsniveau. Vi har gennemgået regionernes opgørelser over tandlæger med afvigende behandlingsmønstre og igangsatte kontrolsager i perioden januar 2022 - juni 2024.”

Beretningen indeholder en forklaring på, hvordan stikprøverne er foretaget.

Det fremgår, at undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen. Gennemgangen er også kvalitetssikret ved, at dokumenter og analyser er behandlet og gennemgået af flere medarbejdere i Rigsrevisionen.

Svar på evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metode afsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 1) gør det lettere at læse beretningen og giver et godt "flow". Det er særligt vigtigt i denne undersøgelse, som hurtigt "dykker ned" i substansen og i en stor mængde data. 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 – i kapitel 2 - vil være det primære.

Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale. Der er i denne undersøgelse inddraget et stort materiale og en bred vifte af dokumenter.

Beskrivelsen af metode er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller hvis Rigsrevisionen bevæger sig ind på områder, som er svært og fagteknisk. 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, og om Rigsrevisionen har været grundig med at komme rigtigt ind i undersøgelsen. Disse krav er for mig at se opfyldt i beretningen.

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

Beretningen fokuserer på den positivt valgte metode, ikke på mulige alternative metoder. Beretningen synes – metodisk og i forhold til håndtering af et stort datamateriale - at ligge i kernen af Rigsrevisionens faglige kompetencer.

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Beretningen går trinvist frem, og den fokuserer først på ministeriet og derefter på regionerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets forvaltning af voksentandplejen

Der fremgår, at Rigsrevisionen "har undersøgt, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fulgt op på årsagerne til de løbende budgetoverskridelser, og om ministeriet har fulgt op på, hvor mange patienter tandlægerne placerer i de tre kategorier, der er angivet i den kliniske retningslinje, herunder hvor ofte patienterne får statusundersøgelser.

Vi lægger til grund, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet bør følge op på årsagerne til budgetoverskridelser, fordi ministeriet med særloven fik bemyndigelse til at reducere tilskuddet til specifikke undersøgelser og behandlinger, der har en uforklarlig eller overraskende brug. Dette forudsætter, at ministeriet indhenter viden om sammenhængen mellem tandlægenes brug af behandlinger og budgetoverskridelser. Vi lægger også til grund, at ministeriet bør følge med i, hvordan tandlægerne placerer patienterne inden for kategorierne, da en evaluering fra Sundhedsstyrelsen fra 2017 viste, at en meget høj andel af patienterne var blevet placeret i den gule kategori, selv om danskerne generelt vurderes at have en god tandsundhed.

Undersøgelsen viser, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke har fulgt op på årsagerne til de løbende budgetoverskridelser. Ministeriet ved derfor ikke, om budget-overskridelserne skyldes, at patienterne går oftere til tandlæge, end det fagligt tilrådes, eller om flere danskere end forventet har behov for tandlægebehandling.

Undersøgelsen viser, at tandlægerne vurderer, at langt flere af deres patienter har en aktiv tandsygdom, end Sundhedsstyrelsen forventede. Sundhedsstyrelsen estimerede i 2017, at 45-50 % af patienterne har raske tænder, der

ikke kræver behandling, mens tandlægerne vurderer, at kun 14 % af patienterne har raske tænder. Det har betydning for, hvor ofte patienterne kan få tilskud. De løbende budgetoverskridelser kan derfor bl.a. forklares med, at flere patienter end forventet modtager tilskud til flere behandlinger.

Undersøgelsen viser også, at patienterne påfaldende hyppigt får statusundersøgelser, uanset hvilken tandsundhed de har. Den kliniske retningslinje fastslår, at intervallet mellem statusundersøgelser skal ligge på mellem 12 og 24 måneder for alle, men at undersøgelserne skal tilrettelægges efter patientens individuelle behov. Vores undersøgelse viser, at over 90 % af patienterne får statusundersøgelser hyppigere end hver 18. måned, og at ca. 8 % får undersøgelser med et interval på under 12 måneder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke brugt deres bemyndigelse til at reducere tilskuddet til specifikke behandlinger og undersøgelser, der har en uforklarlig brug. Ministeriet har i ét tilfælde i 2019 anmodet Danske Regioner om tal for tandlægenes samlede behandlinger i 2017 og 2018. Det fremgår af de opgørelser, som ministeriet modtog, at tandrodsrensning, som var en af behandlingerne med en uforklarlig brug før særloven, var blevet brugt endnu mere i 2018. Ministeriet har ikke brugt opgørelsen eller efterfølgende indhentet tal for tandlægenes behandlinger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyser, at de løbende har reduceret tilskuddet til behandlinger, men at de ikke har fulgt op på årsagerne til budgetoverskridelserne, da de har arbejdet på en ny model for voksentandplejen.”

Regionernes kontrol med udbetaling af tilskud til tandlæger

Det fremgår, at undersøgelsen ”viser, at regionernes kontrol med udbetalingen af tilskud til tandlæger ikke har været helt tilfredsstillende. Regionerne har med enkelte undtagelser en omfattende og effektiv kontrol, før de udbetaler tilskud. Regionernes efterkontrol er imidlertid ikke tilrettelagt ud fra analyser af væsentlighed og risiko og er dermed ikke effektiv. Regionernes efterkontrol af tandlægenes behandlingsmønstre fører i begrænset omfang til sanktioner, fx i form af en øvre grænse for tilskud. Regionerne har oplyst, at de finder det uklart, hvornår de kan fastsætte en øvre grænse for tilskud.”

Der fremgår videre i forhold til risikobaseret kontrol, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, ”at ingen af regionerne har en systematisk, risikobaseret efterkontrol. I stedet tilrettelægger regionerne efterkontrollen ved at undersøge sager, hvor der er en konkret mistanke, fx på baggrund af henvendelser fra patienter eller i forlængelse af undersøgelser af tandlæger med afvigende behandlingsmønstre.

Region Sjælland har oplyst, at de i slutningen af vores undersøgelsesperiode er begyndt at arbejde risikobaseret med deres efterkontrol. Rigsrevisionen har ikke haft mulighed for at efterprøve dette.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede. Der er tale om en undersøgelse, der hviler på et stort datamateriale, og undersøgelsen i kapitel 2 underholder en særdeles grundig underbygning af konklusionerne.

I forhold til begge myndigheder peger Rigsrevisionen på punkter, som ikke fungerer tilfredsstillende. Kritikken er dog formuleret relativt mildt, og der er tale om et område præget af en vis kompleksitet. Rigsrevisionen udviser forståelser for de to myndigheders rolle. Rigsrevisionen demonstrer stor indsigt i området, og der er udfoldet et minutiøst arbejde med at indsamle og bearbejde data. Rigsrevisionen lægger klart sin målestok frem, og det er f.eks. i forhold til ministeriet meget tydeligt formuleret, hvad Rigsrevisionen lægger til grund i forhold til ministeriets forpligtelser efter særloven. Rigsrevisionen træder – også materielt – godt frem i undersøgelsen.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svaret er ja.

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.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, er som formuleret i ret ”runde” vendinger med brug af termer som ”tilfredsstillende”, ”ikke-tilfredsstillende” og ”ikke-helt-tilfredsstillende”. Vi er ikke inde i det røde felt, men der er alligevel forbedringsmuligheder.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og særdeles solid. Emnet er velvalgt selv om det kan fremtræde relativt teknisk. Undersøgelsen lykkes godt med at afdække og vurdere et vanskeligt samspil mellem ministerie, regioner og tandlæger. Undersøgelsen nævner også de økonomiske perspektiver på området.

Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger - et referenceværk på sit felt. Man kommer via Rigsrevisionens beretning ind bag facaden på en del af sundhedsområdet i velfærdssamfundet, og selve det at give et indblik i dette område er i sig selv af betydning. Beretningen vil kunne bruges af f.eks. eksperter fra lande, som ønsker at få et relativt hurtigt indblik i, hvordan de ansvarlige myndigheder arbejder på voksentandplejeområdet.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning om Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud

Er undersøgelsen igangsat efter anmodning fra Statsrevisorerne?	Ja
Har fortrolige oplysninger haft betydning for beretningen?	Nej

Beretningen handler om Ankestyrelsens tilsyn med, om kommuner og regioner følger lovgivningen på socialområdet, og om Ankestyrelsens anvendelse af reaktioner i de tilfælde, hvor loven ikke er overholdt.

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

Det fremgår af beretningen, at formålet med undersøgelsen er "at vurdere, om Ankestyrelsen fører et tilfredsstillende tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Tilrettelægger og udfører Ankestyrelsen et tilfredsstillende tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet?
- Anvender Ankestyrelsen de reaktionsmuligheder, som er givet i lovgivningen, på socialområdet?"

Det fremgår videre af beretningen, at der er "flere eksempler på, at der kan ske lovbrud i kommunernes sagsbehandling på socialområdet. Det gælder fx på børneområdet, hvor Ankestyrelsens Børnesagsbarometer viser, at kommunerne har problemer med at overholde centrale lovkrav i en række sager om udsatte børn og unge. Det gælder også på voksenområdet, hvor Ankestyrelsen omgør en relativt stor andel af de sager, hvor borgere klager over kommunens afgørelse.

Der er risiko for, at borgere ikke får den hjælp og støtte, som de har ret til, når en kommune eller region ikke overholder loven. Ankestyrelsens tilsyn skal være med til at sikre borgernes retssikkerhed på bl.a. socialområdet.

Ankestyrelsens tilsyn er organiseret som en selvstændig og uafhængig enhed i Ankestyrelsen. Tilsynet hører ressortmæssigt under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ud over tilsynet har Ankestyrelsen til opgave at behandle klager over kommunernes afgørelser og koordinere praksis på tværs af myndigheder. Det skal understreges, at tilsynet udgør en lille del af Ankestyrelsens virksomhed.

Tilsynet vælger selv, hvilke sager de vil undersøge. Det er også tilsynet selv, der vælger, hvordan de vil reagere for at få rettet op på en ulovlig praksis på socialområdet. Det gør de ud fra rammerne i lov om kommunernes styrelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan dog pålægge tilsynet at tage sager op.

Folketingets Socialudvalg anmodede i juni 2024 Statsrevisorerne om revisionsmæssig bistand til en undersøgelse af Ankestyrelsens tilsyn og anvendelse af sanktionsmuligheder. Statsrevisorerne imødekom Socialudvalgets ønske og anmodede i august 2024 Rigsrevisionen om at igangsætte en undersøgelse.”

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er Ja.

Undersøgelsen er relevant og interessant. Der er tale om en undersøgelse, der har karakter af et "tilsyns-tjek" og et "reaktions-tjek" af Ankestyrelsen, som er en nøglemyndighed på det socialretlige område. Undersøgelsen kan for nogle læsere nok fremstå lidt teknisk og meget "sagsorienteret", men undersøgelsens formål er godt præsenteret og forklaret.

Emnet har stor retssikkerhedsmæssig betydning. Det er klart, at det socialretlige område er et myndighedsområde, hvor de berørte borgere ofte er udsatte på forskellig vis, og hvor en aktiv og passende tilsyns- og reaktionsindsats fra Ankestyrelsens side har stor betydning.

Undersøgelsens første spørgsmål vedrører om Ankestyrelsen udøver et tilfredsstillende tilsyn, og Rigsrevisionen har – i forlængelse af mange undersøgelser – fokus på tilsynsopgaven. Her står Ankestyrelsen som myndighed i andet geled, da de primære myndigheder er kommuner og regioner. Der er også en vis margin for myndigheder i forhold til udøvelse af tilsyn, og det gør undersøgelsen fagligt interessant, at den har et så tydeligt fokus på udøvelse af tilsyn. Det andet spørgsmål vedrørende reaktionsvalg er klart relevant.

Undersøgelsen er meget klart afgrænset, og det er Ankestyrelsen, som er den helt centrale myndighed. Undersøgelsen er tidsmæssigt klart afgrænset til perioden 1. januar 2018 - 31. december 2024, og beretningen indeholder en klar motivering for denne afgrænsning. Undersøgelsen er afgrænset til socialområdet. Selv om undersøgelsen retter sig mod "kun" en myndighed, er undersøgelsen ganske omfattende, da den tager mange problemstillinger op.

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 tilgængelig, også selv som beretningen bevæger sig på et juridisk og "teknisk" område.

Det sociale område er en del af juraen, hvor de retssikkerhedsmæssige spørgsmål er meget klare som følge af den berørte gruppe af borgere. Samtidig er det område, hvor ressourcer spiller en stor rolle. Det gælder både ressourcer hos de primære myndigheder (kommuner og regioner) og ressourcer hos Ankestyrelsen. I forhold til Ankestyrelsen er undersøgelsen tydeligt koblet op på den ressourcemæssige ramme for tilsynet på dette område, og beretningen gør indledningsvist også rede for organisatoriske ændringer i Ankestyrelsen.

Det er nævnt i beretningen, at Ankestyrelsen i 2024 havde en samlet driftsbevilling på 344,4 mio. kr. på finansloven. Ankestyrelsen estimerer, at der i perioden 2018-2023 har været anvendt mellem 13 mio. kr. og 17 mio. kr. om året til tilsynet på tværs af de forskellige sagsområder, som tilsynet dækker. I 2024 var beløbet steget til ca. 20 mio. kr. Stigningen skal bl.a. ses i lyset af, at tilsynet med socialområdet i de senere år har fået tilført yderligere midler. Det er sket som led i aftalen "Børnene Først" fra maj 2021. Tilsynet har også fået en midlertidig bevilling fra reserven til foranstaltninger på bl.a. socialområdet til brug for en styrket indsats i perioden 2022-2025.

Beretningen indeholder i bilag 2 en informativ og udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang, og det er bl.a. her nærmere beskrevet, hvorledes socialområdet mere præcist er afgrænset

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 opgjort tilsynets reaktioner" etc.).

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

Det fremgår af beretningen, at Ankestyrelsens "tilsyn er reguleret i lov om kommunernes styrelse (herefter kommunestyrelsesloven) og i lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Syge-husfællesskab (herefter regionsloven).

Det er ikke fastlagt i lovgivningen, hvordan Ankestyrelsen skal tilrettelægge og udføre deres tilsyn. Tilsynet beslutter, jf. kommunestyrelseslovens § 48 a, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det følger af lovbe-

mærkningerne, at Ankestyrelsen altid skal foretage en skønsmæssig vurdering af, hvornår der er anledning til at gå nærmere ind i en sag. Ankestyrelsen skal også vurdere, om betingelserne for at reagere og sanktionere er opfyldt i en sag, jf. kommunestyrelseslovens §§ 50-51.

Vi kan ikke efterprøve tilsynets skøn i forhold til, hvornår tilsynet vælger at undersøge sager, eller hvordan tilsynet reagerer, fordi det beror på tilsynets individuelle og konkrete vurdering i de enkelte sager.

Når vi vurderer, om tilsynet er tilfredsstillende, baserer vi vores vurderinger på Ankestyrelsens egne målsætninger for tilsynet, almindelig god praksis og lovens bemærkninger. Vi beskriver vores vurderingskriterier nærmere i de enkelte afsnit.”

Svar på 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.

Der fremgår af beretningen, at der er grænser for, hvor tæt Rigsrevisionen kan gå ind i Ankestyrelsens tilsyn og valg af reaktion, da Ankestyrelsen på begge områder har en betydelig skønsmargin. Denne – materielle - begrænsning i undersøgelsen er lagt klart frem, og undersøgelsen bliver allerede af den grund orienteret mod det mere processuelle som f.eks. sagsopfølgning og sagsbehandlingstid.

De konkrete beskrivelser af vurderingskriterier er indarbejdet i beretningens kapitel 2, hvor også undersøgelsens resultater beskrives.

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionens undersøgelse ”baserer sig på en gennemgang af dokumenter og sagsmateriale fra Ankestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet samt på kvantitative analyser på baggrund af udtræk fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Vi gennemgår sagsmateriale for at kortlægge antallet af sager på socialområdet, sagernes udfald, og om sagerne vedrører børneområdet eller voksenområdet. Sagsgennemgangen har også til formål at undersøge tilsynets

opfølgning på sager, og hvilken dokumentation tilsynet baserer deres vurderinger på.

Opgørelserne af sager er behæftet med en vis usikkerhed, fordi Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem ikke er opbygget som et statistiksystem, og fordi tilsynet har ændret registreringspraksis i løbet af undersøgelsesperioden. For at minimere den usikkerhed har vi foretaget en manuel gennemgang af alle 1.839 afsluttede sager i perioden 2018-2024. I gennemgangen har vi identificeret sager, som ikke omhandler tilsynet med socialområdet, og som derfor udgår. Populationen i undersøgelsen udgør 1.669 sager.”

Den valgte metode uddybes i bilag 2, hvoraf det bl.a. fremgår, at Undersøgelsen i forhold til dokumenter fra Ankestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet indeholder en gennemgang af:

- ”• relevant lovgivning, herunder bemærkninger til lovforslag om ændring af kommunestyrelsesloven og regionsloven i 2003 og 2017
- redegørelser fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ankestyrelsen og Social- og Boligministeriet
- sagsbehandlervejledninger til medarbejdere i tilsynet
- retningslinjer og dokumentation for arbejdsgange på tværs af Ankestyrelsen.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at opnå indsigt i de juridiske rammer for tilsynet, herunder betydningen af lovændringen i 2017 for tilsynets opgave. Formålet har også været at opnå indsigt i Ankestyrelsens tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet og i de forskellige typer af sager, som tilsynet behandler.”

Det fremgår videre af bilaget, at Rigsrevisionen inddrager ”eksempler på tilsynets sager i beretningen. Formålet er grundlæggende at give indblik i, hvordan tilsynet arbejder i konkrete sager. Sagerne er udvalgt i forbindelse med vores sagsgennemgang og er ikke repræsentative.”

Det fremgår, at undersøgelsen er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen. Gennemgangen er også kvalitetssikret ved, at dokumenter og analyser er behandlet og gennemgået af flere medarbejdere i Rigsrevisionen.

Besvarelse af evalueringsspørgsmål 3

Svaret er ja.

Opdeling i to metode afsnit (et indledende afsnit og et afsnit indsat som bilag 2) 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 – i kapitel 2 - vil være det primære.

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 af metodevalg – er i mine øjne særligt relevant, når beretningen indeholder kritik, eller hvis Rigsrevisionen bevæger sig ind på områder, hvor myndigheder har vide skønsmæssige beføjelser som i denne undersøgelse. 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, og om Rigsrevisionen har været grundig med at komme rigtigt ind i undersøgelsen. Disse krav er for mig at se opfyldt i beretningen.

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

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Undersøgelsen har et dobbelt-fokus: tilrettelæggelse og udførelse af tilsyn og valg af reaktion. Begge dele behandles i beretningens kapitel 2.

Tilrettelæggelse og udførelse af tilsyn

I forhold til tilsyn fremgår det bl.a. af beretningen, at Rigsrevisionen har "undersøgt, om Ankestyrelsen har retningslinjer for, hvordan sager udvælges til tilsyn. Ved udvælgelse forstår vi både, hvordan tilsynet vurderer, om de ønsker at tage en sag op, og hvordan de prioriterer mellem de forskellige sager. Vi har også undersøgt, hvordan tilsynet har udvalgt sager i praksis, dvs. hvor mange sager de har afvist, og hvor mange de har undersøgt.

Tilsynet beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsyns-sag, jf. kommunestyrelsesloven. Det følger af bemærkningerne til loven, at tilsynet

med udgangspunkt i tilsynets formål i det enkelte tilfælde skal vurdere, om det har væsentlig betydning, at tilsynet tager en sag op. Tilsynets formål er at sikre, at kommunerne følger den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Lovbemærkningerne oplister nogle hensyn, som tilsynet kan lægge vægt på i vurderingen, men listen er ikke udtømmende, dvs. tilsynet er ikke forpligtet til kun at anvende de nævnte hensyn i deres vurdering. På samme vis er tilsynet ikke forpligtet til at tage en sag op, selv om ét eller flere forhold er til stede. Tilsynet fastlægger derfor deres egen praksis ud fra en samlet vurdering. Med lovændringen i 2017 har tilsynet fået større mulighed for at prioritere rækkefølgen af de sager, som de vælger at undersøge.

Vi lægger til grund, at tilsynet bør have vurderet, hvad der kendetegner en væsentlig sag, og at dette bør fremgå af fx retningslinjer, så udvælgelsen sker på et ensartet grundlag. Vi lægger også til grund, at tilsynet bør sikre, at de behandler sager i en prioriteret rækkefølge for at understøtte, at deres resurser anvendes effektivt i forhold til formålet med tilsynet.”

Det fremgår videre (af figur 5), at ”tilsynet samlet har afvist 1.114 sager og undersøgt 555 i perioden 2018-2024. Det svarer til, at 67 % af sagerne er blevet afvist, og 33 % er blevet undersøgt.”

Endvidere kan det om tilsynet nævnes, at ”Rigsrevisionen anbefaler, at tilsynet overvejer, om det – henset til sagernes alvorlige karakter – er nødvendigt at indhente dokumentation mere systematisk i behandlingen af sagerne. Vi er opmærksomme på, at det kan kræve flere resurser eller give anledning til omprioriteringer.”

Desuden fremgår det, at ”rigsrevisionens gennemgang viser, at tilsynet har fulgt op på 10 % af de sager, som er undersøgt, dvs. både sager, der er afsluttet efter undersøgelse, og sager, der er afsluttet med en reaktion. Opfølgningerne varierer i form. I nogle tilfælde er de baseret på en ny redegørelse og i andre tilfælde på dokumentation. Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet hyppigere følger op på sager på socialområdet end på andre områder. Det skyldes, at opfølgning har været et fokusområde som led i den fokuserede indsats på socialområdet, og at flere sager på socialområdet end på andre områder resulterer i, at kommunen igangsætter langsigtede genopretningsplaner, hvor det giver mening at følge op efter en periode.

Vi kan ikke vurdere, om opfølgning i 10 % af sagerne er et tilfredsstillende niveau. Vurderingen af, hvilken andel der er passende, må bero på en systematisk vurdering af sagerne. Rigsrevisionen anbefaler, at Ankestyrelsen overvejer, om tilsynet med fordel kan følge mere systematisk op på sager for at sikre, at kommunerne overholder loven.”

Endelig fremgår det, at Rigsrevisionen "sagsgennemgang viser, at tilsynet som udgangspunkt ikke indhenter dokumentation for indholdet i kommunernes redegørelser. Undersøgelsen viser desuden, at tilsynet afslutter sagerne, hvis kommunerne redegør for, hvordan de vil rette op på en ulovlig praksis.

Det betyder, at sager i vid udstrækning afsluttes på baggrund af en antagelse om, at den ulovlige praksis er standset, uden at tilsynet har set det dokumenteret. Konsekvensen er, at tilsynet er afhængige af, at borgere eller andre gør tilsynet opmærksom på kommuner, som alligevel ikke etablerer en lovlig praksis. Alternativt skal tilsynet selv følge op på afsluttede sager på et senere tidspunkt".

Brug af reaktioner

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen "har undersøgt, om Ankestyrelsens tilsyn har anvendt de reaktions-muligheder, som er givet i lovgivningen. Kommunestyrelseslovens §§ 50-51 giver tilsynet mulighed for at reagere på fem forskellige måder i tilsynet med kommunerne. Reaktionerne består af:

- vejledende udtalelse om lovlighed
- anerkendelsessøgsmål
- annulation/suspension af beslutning
- tvangsbøder
- erstatningssag, herunder mulighed for erstatningsretlig bod.

De fem muligheder betegnes alle som reaktioner, mens annulation/suspension, tvangsbøder og erstatningssag også kaldes sanktioner"

Det fremgår videre, at Rigsrevisionens undersøgelser viser, "at Ankestyrelsens tilsyn alene har anvendt den vejledende udtalelse. Det gælder for alle sager på det sociale område, dvs. både sager, der vedrører børneområdet, og sager, der vedrører voksenområdet. Tilsynet har ikke anvendt anerkendelsessøgsmål eller sanktioner."

Der nævnes endelig, at "Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Ankestyrelsen har oplyst, at den gennemgående årsag til, at sanktioner ikke anvendes, er, at kommunerne generelt reagerer hensigtsmæssigt på tilsynets vejledende udtalelser. Det gælder både på socialområdet og på tilsynets andre områder. Når det er tilfældet, er sanktioner ifølge lovens betingelser ikke nødvendige eller proportionale. Rigsrevisionen konstaterer, at når tilsynet i vid udstrækning alene baserer sig på kommunernes redegørelser og ikke følger systematisk op i sager, ved tilsynet ikke nødvendigvis, om kommunerne reagerer hensigtsmæssigt i praksis."

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 en særdeles grundig underbygning af konklusionerne.

I forhold til begge hovedspørgsmål – tilsyn og reaktionsvalg - er konklusionen, at Rigsrevisionen er begrænset af, at Ankestyrelsen er tillagt et ret vidt skøn. Samtidigt konstaterer Rigsrevisionen på en række specifikke punkter, at der er udfordringer. Overordnet kan Rigsrevisionen beretning læses som et udtryk for, at meget fungerer godt hos Ankestyrelsen, men at der også er mulighed for forbedringer og for endnu mere systematiske indsatser. Kritikken af lang sagsbehandlingstid er det mest håndgribelige, da dette tema er målbart. Mange myndigheder er udfordret på dette område som følge af ressourceudfordringer, og denne kritik er måske af en art, som ikke "gør så ondt" på offentlige myndigheder.

Den store grundighed og solide underbygning skal fremhæves i denne beretning. Grundigheden er velvalgt, fordi Rigsrevisionen efter min opfattelse går tæt på Ankestyrelsen. Selv om undersøgelsen er udført med forståelse for og respekt for Ankestyrelsens vide margin i forhold til både tilrettelæggelse og udførelse af tilsyn og valg af reaktion, er undersøgelsen alligevel vidtgående ved dels at komme hele vejen rundt i forhold til de to valgte spørgsmål og dels ved at holde Ankestyrelsens meget op på f.eks. Ankestyrelsens udmeldinger, formodninger og målsætninger. Ankestyrelsen kommer i Rigsrevisionen til at stå på mål for mange af Ankestyrelsens processer.

Den kritik, som Rigsrevisionen f.eks. retter mod, at Ankestyrelsen synes at lægge kommuners oplysninger uprøvet til grund, kan ikke rejses mod Rigsrevisionen, som i denne undersøgelse konsekvent "tryk-tester" Ankestyrelsen.

Den indledende understregning i beretningen er, at socialområdet er særligt område, og at der er vigtige retssikkerhedsspørgsmål på dette område, følges op i handling af Rigsrevisionen i form af en skarp undersøgelse.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svaret er ja.

Rigsrevisionen fremsætter både anbefalinger og kritik på specifikke områder. Undersøgelsen er både mild og hård i den forstand, at Ankestyrelsen bakkes op på flere af sine generelle prioriteringer af Rigsrevisionen, men at der alligevel som nævnt er ret skarp kritik på udvalgte punkter. I metaforisk form kan beretningen læses som, at der er anmærkninger i synsrapporten, men at bilen kommer gennem synet og kører videre.

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.

Den kritik fra Rigsrevisionen, som beretningen formidler, er formuleret i klare og typisk ret "runde" vendinger. Alligevel er man ikke i tvivl, når Rigsrevisionen er kritisk.

I forhold til spørgsmålet om tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet peger Rigsrevisionen på en vifte af forhold, og Rigsrevisionen ser på hvert forhold med mange nuancer. Det kan i kort form nævnes, at Rigsrevisionen bl.a. finder, 1) at der sker en god vidensdeling internt i organisationen, 2) at Ankestyrelsen har retningslinjer for udvælgelse af sager, 3) at Ankestyrelsen følger op på en del sager, men at denne indsats kunne tilrettelægges og udføres mere systematisk, og 4) at Ankestyrelsen rent juridisk ikke altid synes at opfylde officialprincippet i forhold til oplysninger fra kommuner og i forhold til modstridende oplysninger, og 5) at Ankestyrelsen i visse sagstyper har svært ved at opfylde egne mål om sagsbehandlingstid.

Her kan det som kommentar siges, at man som læser skal holde tungen lige munden for at følge med, og at Rigsrevisionen går dybt ind i maskinrummet hos Ankestyrelsen. Da alle delspørgsmål undersøges grundigt, og da konklusionerne er nuancerede, kommer Rigsrevisionen godt ud af undersøgelsen.

Der er efter min vurdering tale om en undersøgelse, som trækker en del på juridiske standarder og grundprincipper, herunder især forvaltningsretlige grundprincipper. Beretningen indeholder f.eks. en redegørelse for undersøgelsesprincippet (officialprincippet). Beretningen hviler i den forbindelse på en række gode og relevante redegørelser for de juridiske spørgsmål, men det kan samlet set nævnes som en rent juridisk kommentar, at den forvaltningsretlige kompleksitet i f.eks. spørgsmålet om Ankestyrelsens valg reaktioner er høj. Man kunne være gået endnu mere ind i de juridiske grænser for skøn og de juridiske krav til en individuelt baseret skønsudøvelse. Beretningen synes at give Ankestyrelsen relativt stor frihed i udøvelse af skønsmæssige beføjelser, og dette spørgsmål er kompliceret. Men det er efter min vurdering fornuftigt og velgennemtænkt, at Rigsrevisionen ikke fortaber sig i juridiske detaljer.

Undersøgelsen er en "hands-on"-undersøgelse, og ikke et juridisk respo-
sum. Beretningen er herudover allerede relativt lang (46 sider).

Som en mere konkret juridisk kommentar kan nævnes, at Ankestyrelsen efter Rigsrevisionens opfattelse for så vidt har gode grunde til – konsekvent – at vælge den reaktion, der består i afgivelse af vejledende udtalelse. Det kan her nævnes som refleksion, at det ses ikke helt sjældent, at myndigheder af forskellige grunde – konsekvent eller så godt som konsekvent - vælger at "undertaksere" myndigheders ulovlige praksis, og at sådanne præferencer ud fra en juridisk vurdering kan diskuteres. Det ses ikke helt sjældent, at myndig- heder begrundet dette med et ønske om en pragmatisk og diplomatisk til- gang, hvad der kan være forståeligt, men det kan alligevel være juridisk pro- blematisk. En tilsynsmyndighed kan svækkes ved altid at udfolde sig på det mest forsigtige niveau efter tilsynsmyndighedens eget valg.

Når en myndighed råder over et lovbestemt katalog af reaktioner, ville en for- håndsformodning efter almindelige lovfortolkning være, at hele kataloget for- ventes anvendt, hvis betingelserne for det valgte indgreb ellers er opfyldt.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og særdeles solid. Emnet er velvalgt selv om det måske kan fremtræde lidt teknisk. Undersøgelsen er koblet til so- cialområdets grundlæggende karakter, og undersøgelsen er forankret i et grundsynspunkt om, at Ankestyrelsen har en særlig vigtig opgave på et om- råde, hvor borgerne udsatte. Dette forklarer, hvorfor undersøgelsen foretager en så relativt streng "tryk-test" af Ankestyrelsens indsats.

Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og ty- delig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel indføring i det valgte em- neområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør - ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt. Beretningen har klar interesse for også andre tilsynsmyndigheder end Ankestyrelsen.

Beretningen får "højeste karakter", jf. nedenfor, selv om den indeholder min- dre enkeltdeler, som måske kan diskuteres, Rigsrevisionen får dog efter min vurdering rigtigt meget ud af de grundige undersøgelser og det store arbejde med at komme ind i Ankestyrelsens tilsynsindsats. Det er et plus, at Rigsrevi- sionen som ekstern kontrolinstans formår at trænge ind med god og afbalan- ceret autoritet på et samfundsvigtigt område, som ofte lever i skyggen.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	(x)
-----------	-----

Meget tilfredsstillende	X
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning om uddannelsessteders lovpligtige vurdering af undervisningsmiljø

Er undersøgelsen igangsat efter anmodning fra Statsrevisorerne?	Nej
Har fortrolige oplysninger haft betydning for beretningen?	Nej

Beretningen vedrører undervisningsmiljø. Elever og studerende i Danmark har ret til et godt undervisningsmiljø. Det skal sikre, at undervisningen kan foregå sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt og fremme deres muligheder for udvikling og læring. Det står i undervisningsmiljøloven fra 2001. Med loven blev uddannelsessteder forpligtet til at vurdere deres undervisningsmiljø gennem undervisningsmiljøvurderinger.

En undervisningsmiljøvurdering er en vurdering af uddannelsesstedets fysiske, psykiske og æstetiske undervisningsmiljø, som skal give et overblik over, hvad uddannelsesstedet skal arbejde med for at forbedre undervisningsmiljøet.

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

Det fremgår af beretningen, at "formålet er at vurdere, om uddannelsesstederne overholder undervisningsmiljølovens krav til undervisningsmiljøvurderinger.

Loven stiller flere krav til uddannelsesstedets undervisningsmiljøvurdering. Vurderingen skal være skriftlig, opdateres mindst hvert tredje år og indeholde:

- en kortlægning af det fysiske, psykiske og æstetiske undervisningsmiljø
- en beskrivelse og vurdering af eventuelle problemer
- en handlingsplan, som beskriver, hvordan og hvornår problemerne skal løses
- forslag til retningslinjer for opfølgning på handlingsplanen.

Vurderingen skal desuden ifølge loven være tilgængelig for elever, studerende og andre interesserede."

Det fremgår videre, at der i Rigsrevisionens undersøgelse "indgår 335 forskellige offentlige og private uddannelsessteder. Det er steder, der udbyder

videregående uddannelser, ungdomsuddannelser, ordinære voksenuddannelser samt branchespecifikke uddannelser. Der går ca. 526.000 elever og studerende på uddannelsesstederne.

De fleste elever og studerende går på de videregående uddannelsessteder og ungdomsuddannelsesstederne – henholdsvis ca. 247.000 og 256.000. De resterende ca. 23.000 fordeler sig på voksenuddannelsescentre og branchespecifikke uddannelsessteder, som ofte er kurser af kortere varighed såsom et certifikatkursus til fx gaffeltruck.

Det fremgår af undervisningsmiljølovens § 1, at elever, studerende og andre deltagere har ret til et godt undervisningsmiljø. Andre deltagere kan fx være kursister. I denne beretning bruger vi elever og studerende som en samlet betegnelse for alle dem, der har ret til et godt undervisningsmiljø.”

Endelig fremgår det, at uddannelsesstederne ”hører under Børne- og Undervisningsministeriets, Uddannelses- og Forskningsministeriets, Kulturministeriets, By-, Land- og Kirkeministeriets, Justitsministeriets og Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskabs områder. Dansk Center for Undervisningsmiljø under Børne- og Undervisningsministeriet har siden 2017 ført tilsyn med overholdelsen af undervisningsmiljøloven. Folketinget har i december 2024 besluttet at nedlægge centret. Centret lukker derfor ved udgangen af juni 2025.”

Det fremgår også at beretningen, at langt størsteparten af uddannelsessteder henhører under Børne- og Undervisningsministeriet.

Svar på evalueringsspørgsmål 1

Svaret er ja.

Undersøgelsen er relevant og veludført.

Undersøgelsen har karakter af en tværgående og horisontal undersøgelse af en meget bred vifte af uddannelsessteder og undervisningsmiljøer.

Det er min vurdering, at undersøgelsen er meget klart rammesat, og at det ikke er vanskeligt at forstå, hvad undersøgelsen drejer sig om. De formelle regler om ret til godt undervisningsmiljø er også indledningsvist koblet til indlæring og kvalitet såvel som de mere substantielle hensyn bag undervisningsmiljøloven.

I undersøgelsen nævnes det, at de studerendes undervisningsmiljø på mange måder kan ses som en parallel til ansattes arbejdsmiljø, og denne

sammenstilling gør det umiddelbart nemt at forstå, hvad der ligger i ret til godt undervisningsmiljø. På samme måde som arbejdsmiljø er undervisningsmiljø en dimension af stigende betydning for de berørte personer, og Rigsrevisionens valg af undersøgelsesgenstand er – helt overordnet - en afspejling heraf. Rigsrevisionens tilgang er, at de mange uddannelsessteder helt grundlæggende bør være på omgangshøjde med elevers og studerendes krav på et godt undervisningsmiljø (og god undervisning).

Beretningen giver god vejledning i, hvad den handler om, og man kan som læser allerede på første side forstå, hvad beretningen har fokus på. Undersøgelsens emne og formål er velformidlet og fremstår bestemt tilgængelig. Rigsrevisionen går respektfuldt frem i den forstand, at undersøgelsen først og fremmest handler om formelle krav i undervisningsmiljøloven.

Den nærmere emneafgrænsning af undersøgelsen er klar. Der er en klar genstandsmæssig afgrænsning i form af de nævnte uddannelsessteder, også selv om undersøgelsen må betegnes som meget bred. Den omfatter 335 uddannelsessteder, som er opdelt i 1) statslige, 2) statsligt selvejende og 3) private uddannelsessteder, der modtager statslige tilskud. Uddannelsesstederne er relativt forskellige. Undersøgelsen indeholder også en klar afgrænsning af relevante tilsynsmyndigheder. Der er i tabel 2 medtaget en overskuelig oversigt over de uddannelsessteder, som indgår i undersøgelsen.

Undersøgelsen er klart tidsmæssigt afgrænset (oktober 2021 til maj 2025), og der er angivet en begrundelse for den tidsmæssige afgrænsning.

Beretningen indeholder i bilag 1 en informativ og mere udpenslet redegørelse for den valgte metodiske tilgang,

Det fremgår ikke, hvad anledningen til Rigsrevisionens beslutning om at indlede en undersøgelse af emnet nærmere er, herunder f.eks. konkrete henvendelser fra studerende/elever, eller debat af konkrete problematikker og/eller anden form for anledning til tage emnet op.

Det nævnes dog flere gange i beretningen, at Dansk Center for Undervisningsmiljø lukker med udgangen af juni 2025, og dette faktum må antages at indgå i baggrundstæppet for initiativet. Det fremgår af beretningen, at Dansk Center for Undervisningsmiljø under Børne- og Undervisningsministeriet siden 2017 har ført et administrativt tilsyn med overholdelsen af loven. Centret har haft en bevilling på 0,7 mio. kr. årligt til formålet. Folketinget har i december 2024 besluttet at nedlægge Dansk Center for Undervisningsmiljø "som led i regeringens politisk prioriterede opgavebortfald", som det anføres i beretningen.

Rigsrevisionens undersøgelse kan efter min vurdering ses som et initiativ, der forsøger at gribe denne udvikling ved at sikre, at der fortsat er fokus på området. Undersøgelsen angiver klare pejlemærker for en grundlæggende efterlevelse af lov om undervisningsmiljø.

Det fremgår ikke, om det som led i den metodiske tilgang har været overvejet at etablere kontakt til udvalgte elever og/eller studerende, elev- og/eller studenterrepræsentanter 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 selektion af relevante elever og studerende. I givet fald kunne data afgivet af elever og studerende anonymiseres.

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

Beretningen er underskrevet af sætterigsrevisor.

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

Der henvises i beretningen til, at nyere "undersøgelser peger på, at et godt undervisningsmiljø medvirker til at understøtte indlæring og kvalitet i uddannelsen og forebygger mistrivsel og frafald. Fx viser en undersøgelse fra Gymnasieskolen (2024), at et dårligt indeklima i undervisningslokalerne påvirker elevernes indlæring negativt. Derudover har både EVA (2022) og VIVE (2023) vist, at et godt psykisk undervisningsmiljø med god faglig og social trivsel er med til at forebygge frafald og fastholde de studerende".

Det fremgår videre af beretningen i relation til kravene til undervisningsmiljø, at uddannelsesstedet skal "kortlægge undervisningsmiljøet. En kortlægning er et overblik over elevernes og de studerendes oplevelse af uddannelsesstedets fysiske, psykiske og æstetiske undervisningsmiljø. Der er ingen metodekrav til, hvordan kortlægningen skal gennemføres. Derfor kan uddannelsesstedet både bruge fx spørgeskemaundersøgelser og interviews til at kortlægge undervisningsmiljøet. Uddannelsesstedet skal på baggrund af kortlægningen beskrive og vurdere, om der er problemer med undervisningsmiljøet. Hvis uddannelsesstedet konstaterer problemer med undervisningsmiljøet, skal uddannelsesstedet udarbejde en handlingsplan for, hvordan de konstaterede problemer skal håndteres. Endelig skal uddannelsesstedet lave forslag til retningslinjer for opfølgning på handlingsplanen, dvs. beskrive, hvordan og hvornår der skal følges op. Uddannelsesstederne skal desuden sikre,

at undervisningsmiljøvurderingen er tilgængelig for elever, studerende og andre interesserede. Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet er vurderingen tilgængelig, hvis den er på uddannelsesstedets hjemmeside, eller hvis den kan fremsendes ved forespørgsel.”

I forhold til de tre fokusområder – fysisk, psykisk og æstetisk undervisningsmiljø – er der indsat nærmere forklaring i beretning. Bl.a. fremgår følgende:

”Æstetisk undervisningsmiljø handler om, hvor indbydende uddannelsesstedet er. Det dækker forhold som udsmykning og atmosfære, herunder om lokalerne understøtter de aktiviteter, der foregår i dem, og er rare at være i. Det æstetiske undervisningsmiljø er med til at fremme deltagernes muligheder for udvikling og læring.”

I forhold til undervisningsmiljølovens brede anvendelsesområde anføres det i beretningen, at loven ”gælder – med få undtagelser – for alle offentlige og private uddannelsessteder. De få undtagelser er undervisning i forbindelse med militærtjeneste og dele af undervisning inden for søfart. Loven gælder derfor for uddannelsessteder, som udbyder mange forskellige typer af undervisning – uanset om den foregår i et klasseværelse, i et laboratorium eller på et værksted.”

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, hvilke krav lovgivningen stiller til uddannelsesstederne. Det lægges også klart frem, at Rigsrevisionen ikke går ind i de materielle overvejelser i f.eks. handlingsplaner, men at Rigsrevisionen har fokus på de formelle krav, som stilles til uddannelsesstedernes vurdering af undervisningsmiljø. Rammen om undersøgelsen er for så vidt defineret af lov om undervisningsmiljø, og Rigsrevisionen har fastholdt det lovgivningsmæssige fokus.

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 som sådan på de mange uddannelsessteder, da dette ikke ligger i undervisningsmiljølovens tilgang. Dette ville også blive meget omfattende.

Mht. fravalg af substantiel vurdering af faglig kvalitet er det på mange måder det centrale spørgsmål i en vurdering af undervisningsmiljø, og det er oplagt, at Rigsrevisionen – på samme måde som selve lovgivningen – som det "næstbedste" har fokuseret på de overordnede krav til undervisningsmiljø. Det virker overbevisende at antage, at efterlevelsen af de fire grundkrav til uddannelsesstederne på undervisningsmiljøområdet er egnet til at have positiv indvirkning på undervisningens indhold. Form og indhold er således til en vis grad sammenvævet.

Rigsrevisionen har også fokus på de overordnede myndigheders tilsyn. Det er herudover forklaret med, at det "almindelige løbende sektortilsyn" – er blevet endnu vigtigere i og med, at Dansk Center for Undervisningsmiljø som led i regeringens politisk prioriterede opgavebortfald lukker med udgangen af juni 2025. Rigsrevisionen understreger dette flere gange, og opgaven "gribes" således af det almindelige tilsyn med overholdelsen af undervisningsmiljøloven.

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

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen "har undersøgt, om uddannelsesstederne har udarbejdet en skriftlig undervisningsmiljøvurdering. Hvis et uddannelsessteds seneste vurdering er mere end 3 år gammel, har vi vurderet, at uddannelsesstedet ikke har en undervisningsmiljøvurdering. Det har vi gjort, fordi vurderingen ikke længere anses for at være gyldig, idet loven fastslår, at vurderingen skal revideres mindst hvert tredje år, jf. undervisningsmiljølovens § 6, stk. 3. For at undersøge, om uddannelsesstedernes undervisningsmiljøvurderinger overholder lovens indholdskrav, har vi gennemgået undervisningsmiljøvurderingerne ud fra en kodebog, hvor vi ud fra overskrifter og indhold har vurderet, om vurderingerne lever op til lovens krav. Vi har derfor gennemgået vurderingerne for, om de indeholder en kortlægning af alle tre kategorier af undervisningsmiljøer, om der er en beskrivelse og vurdering af problemer, om der er udarbejdet handlingsplaner ved konstaterede problemer, samt om der er forslag til retningslinjer for opfølgning på handlingsplanerne. For at sikre ensartethed i vores vurderinger har vi gennemført pilotkodninger og drøftet vores kodninger af de enkelte undervisningsmiljøvurderinger."

Det fremgår videre, at Rigsrevisionen ikke har "vurderet kvaliteten af undervisningsmiljøvurderingen. Derfor har vi ikke vurderet, om uddannelsesstederne burde have beskrevet flere problemer på baggrund af kortlægningen – eller om uddannelsesstedernes handlingsplaner afspejler alle de konstaterede problemer. Ej heller, om uddannelsesstederne har gennemført initiativerne i handlingsplanen. For at undersøge, om uddannelsesstederne har sik-

ret, at deres undervisningsmiljøvurderinger er tilgængelige for elever, studerende og andre interesserede, har vi gennemgået uddannelsesstedernes hjemmesider for at se, om deres undervisningsmiljøvurdering var på hjemmesiden. Vi har også henvendt os til alle uddannelsesstederne og bedt dem om at sende deres seneste undervisningsmiljøvurdering til os. Vi har haft dialog med både Børne- og Undervisningsministeriet og de øvrige ministerier om tolkningen af loven.”

I forhold til dialog med og møder fremgår det (af metodebilaget), at Rigsrevisionen har holdt møder med ministerierne for at få indsigt i området: ”Vi har i november og december 2024 præsenteret undersøgelsens metode for ministerierne og har haft en dialog om uddannelsesstederne, der indgår i undersøgelsen. Vi har haft korrespondance med Børne- og Undervisningsministeriet om fortolkningen af undervisningsmiljøloven. Dette har vi gjort for at sikre, at vores fortolkning af undervisningsmiljølovens krav er korrekt.”

Det bemærkes, at Rigsrevisionen ”har haft dialog med både Børne- og Undervisningsministeriet og de øvrige ministerier om tolkningen af loven.”

Det fremgår, at Rigsrevisionens undersøgelse er kvalitetssikret via Rigsrevisionens interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen. Undersøgelsens resultater er desuden kvalitetssikret via en stikprøvegennemgang af undervisningsmiljøvurderingerne, hvor flere medarbejdere i Rigsrevisionen har gennemgået samme vurdering.

Besvarelse af 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 – i kapitel 2 – vil være det primære.

I forhold til vurderingen af de valgte uddannelsessteder fremgår det klart, at undersøgelsen primært baserer sig på skriftlig dokumentation, og det fremgår også klart, hvad denne nærmere består i, nemlig 1) relevant lovgivning, 2) vejledningsmateriale og tilsynsbeskrivelse og 3) konkrete undervisningsmiljøundersøgelser udarbejdet af uddannelsesstederne.

Der er herudover – som en slags støttemateriale – henvist til, at Rigsrevisionen har ”afdækket relevante undersøgelser og forskning vedrørende undervisningsmiljø. Vi har i beretningen kun medtaget kilder, som vi vurderer har et troværdigt afsæt og valide resultater.” Det er her helt eksplicit kun medtaget en mindre del af relevant forskning, som er omfattende, og det er forståeligt, at denne del af beskrivelsen af relevante materiale er relativt kortfattet.

Der er i metodebilaget gjort nærmere rede for viften af uddannelsessteder. Uddannelsessteder dækker i denne undersøgelse over uddannelsesinstitutioner, som i 2024 varetog undervisning efter gældende regler og modtog midler fra finansloven. Undersøgelsen er afgrænset til 335 uddannelsessteder. Uddannelsesstederne fordeler sig på videregående uddannelsessteder, ungdomsuddannelsessteder, voksenuddannelsescentre og en række branchespecifikke uddannelsessteder. Vi baserer populationen på oplysninger om hovedinstitutioner fra Børne- og Undervisningsministeriets Institutionsregister. Udvalget af uddannelsessteder er således klart begrundet.

Det kan desuden fremhæves, at Rigsrevisionen ikke har undersøgt kvaliteten af undervisningsmiljøvurderingerne, og at Rigsrevisionen ”generelt set” ikke har vurderet, om uddannelsesstederne burde have beskrevet flere problemer på baggrund af kortlægningen – eller om uddannelsesstedernes handlingsplaner stemmer overens med alle de konstaterede problemer. Det er en vigtig afgrænsning af undersøgelsen, og man kan sige, at Rigsrevisionen i en vis forstand er standset ved døren til de mange uddannelsessteder. Det er helt klart angivet, at Rigsrevisionen ikke er gået ind i selvstændige overvejelser om mulige ”blinde vinkler” i de udførte undervisningsmiljøvurderinger. Denne begrænsning er godt forklaret i beretningen. Den er velvalgt.

Det giver beretningen en faglig troværdighed, at den indeholder en afrapportering og beskrivelse af, hvordan den er grebet an, og navnlig hvilket materiale, som har været det bærende for analyserne og konklusioner. Det bemærkes, at metode i vidt omfang forstås som et spørgsmål om undersøgelsens kildemateriale og undersøgelses omfang og ”snit”.

Beskrivelsen af metode 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, og om Rigsrevisionen har været grundig med at komme rigtigt ind i undersøgelsen. Disse krav er for mig at se opfyldt i beretningen.

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

Der er ikke angivelse i et selvstændigt afsnit af, hvilke synspunkter eller bemærkninger, som de berørte uddannelsessteder og/eller myndigheder måtte være fremkommet med. I denne beretning er det dog tydeligt, at der har været en diskussion om fortolkning af kravet om tilgængelighed. Det fremgår her klart, hvad uenigheden har bestået i. Børne- og Undervisningsministeriet gør gældende, at der ikke er hjemmel til at kræve, at uddannelsesstederne skal have offentliggjort undervisningsmiljøvurderingen på deres hjemmeside for at leve op til lovens krav om tilgængelighed. Loven stiller alene krav om, at undervisningsmiljøvurderingen skal være tilgængelig for elever, studerende og andre interesserede. Ministeriet har oplyst, at kravet derfor kan imødekommes ved, at undervisningsmiljøvurderingen udleveres ved forespørgsel. Heroverfor står Rigsrevisionens opfattelse, nemlig at det er unødigt vanskeligt at tilgå vurderingen, når den ikke er gjort tilgængelig ved at være på uddannelsesstedets hjemmeside. Begge opfattelser er lagt frem i beretningen, og der er således gjort rede for modsynspunkter til Rigsrevisionens opfattelse.

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

4. Er beretningens resultater og konklusioner tilstrækkeligt underbygget?

Det fremgår, at undersøgelsen "viser, at 21 % af uddannelsesstederne slet ikke har en undervisningsmiljøvurdering. Yderligere 55 % af uddannelsesstederne har en mangelfuld undervisningsmiljøvurdering, fordi vurderingerne kun lever op til nogle af lovens krav. Det betyder, at 76 % af uddannelsesstederne ikke overholder alle lovens krav til undervisningsmiljøvurderinger."

Det fremgår videre "at 24 % af uddannelsesstederne overholder alle lovens krav til undervisningsmiljøvurderinger. Det svarer til, at 81 ud af de 335 uddannelsessteder har lavet en undervisningsmiljøvurdering, som indeholder alt det, den skal. Uddannelsesstederne skal kun udarbejde en handlingsplan og retningslinjer for, hvordan de vil følge op på handlingsplanen, hvis uddannelsesstedet konstaterer problemer med undervisningsmiljøet. Dermed overholder uddannelsesstederne også loven, hvis de på baggrund af kortlægningen vurderer, at der ikke er problemer med undervisningsmiljøet."

Det fremgår endelig, at "21 % af uddannelsesstederne slet ikke har udarbejdet en undervisningsmiljøvurdering. Det svarer til, at 70 uddannelsessteder ikke har lavet en skriftlig undervisningsmiljøvurdering inden for de seneste 3 år. De resterende 55 %, svarende til 184 uddannelsessteder, har en mangelfuld undervisningsmiljøvurdering. Det betyder, at de har lavet en vurdering, som overholder nogle, men ikke alle lovens krav til vurderingernes indhold.

Der er tale om en mangelfuld vurdering, når uddannelsesstedet fx ikke har kortlagt både det fysiske, psykiske og æstetiske undervisningsmiljø, eller når uddannelsesstedet ikke får beskrevet og vurderet de problemer, som kortlægningen peger på. Vurderingen er ligeledes mangelfuld, hvis uddannelsesstedet ikke har udarbejdet en handlingsplan og forslag til retningslinjer for, hvordan der skal følges op på de problemer, der er blevet identificeret på baggrund af kortlægningen.

Ud af de i alt 184 uddannelsessteder med mangelfulde vurderinger har 114 kortlagt både det fysiske, psykiske og æstetiske undervisningsmiljø – og de har derfor et udgangspunkt for at arbejde med de resterende af lovens krav. Det er dog kun 71, som går videre til at beskrive og vurdere problemer med undervisningsmiljøet på baggrund af kortlægningen. Endelig er det bare 48, som går videre til at udarbejde en handlingsplan for, hvordan de vil løse de problemer, som de har identificeret.

Når uddannelsesstederne ikke får arbejdet med de resterende af lovens krav, har de ikke et tilstrækkeligt overblik over eventuelle problemer med undervisningsmiljøet, og de får ikke taget stilling til, handlet og fulgt op på, om problemerne løses.”

Svar på evalueringsspørgsmål 4

Svaret er ja.

Rigsrevisionens konklusioner er velunderbyggede.

Konklusionen deles op i tre kategorier nemlig 1) overholdelse af loven, 2) manglende overholdelse af loven og 3) mangelfuld overholdelse. For alle kategorierne er konklusionerne klare og overbevisende. De står på et sikkert grundlag. I forhold til kategorien med mangelfuld overholdelse er medtaget mange gode overvejelser og nuancer.

Der er indarbejdet en interessant figur (figur 3) med oversigt over overholdelsen af undervisningsmiljølovens krav fordelt på typer af uddannelsessteder. Oversigten viser, at der er stor forskel på efterlevelseshøjder på tværs af de fire forskellige typer af uddannelsessteder. Det er de branchespecifikke uddannelsessteder, som har den højeste andel af uddannelsessteder uden en undervisningsmiljøvurdering. Her har 79 % af uddannelsesstederne, svarende til 15 uddannelsessteder, ikke udarbejdet den lovpligtige vurdering.

Rigsrevisionen har – efter min vurdering som et godt valg – ”oversat” deres konklusioner i forhold til uddannelsessteder til de studerendes perspektiv. Rigsrevisionen set også problemerne ud fra elevernes og de studerendes

perspektiv. Det fremgår således, at det samlet set er ca. 41.000 elever og studerende, som går på et uddannelsessted, som slet ikke har udarbejdet en undervisningsmiljøvurdering, mens ca. 218.000 går på et uddannelsessted, som ikke overholder alle lovens krav til vurderingernes indhold. Det betyder, at knap halvdelen af de ca. 526.000 elever og studerende, der samlet går på uddannelsesstederne, ikke har fået deres undervisningsmiljø vurderet som forudsat i undervisningsmiljøloven. På denne måde har beretningens fået både et "oppefra" og et "nedefra"-perspektiv.

Det nævnes i øvrigt i beretningen, at flere uddannelsessteder i løbet af undersøgelsen har oplyst til Rigsrevisionen, at de har igangsat et arbejde med at udarbejde en undervisningsmiljøvurdering. Bare det at Rigsrevisionen har igangsat en undersøgelse af området har således haft en – positiv – effekt.

5. Er beretningens konklusioner balancerede?

Svaret er ja.

Rigsrevisionen nøjes i vidt omfang med at konstatere, at lov om undervisningsmiljø kun er fuldt overholdt af en mindre del af de undersøgte uddannelsessteder. De forskellige optællinger og procenter taler deres eget sprog. Man kan til en vis grad sige, at undersøgelsen er en "tælleøvelse".

Der fremsættes kritiske kommentarer i beretningen, men konklusionerne er i den relativt milde ende. Beretningen er generelt skrevet på en måde, der viser forståelse for de rammevilkår, som institutionerne arbejder under, herunder f.eks. forskelligheder og udfordringer af mere ressourcemæssig art. Dele af beretningen har karakter af anbefalinger.

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, fremstår konstruktiv. De dele af kritikken, der er baseret på ren kvantitativ opgørelse af efterlevelsesprocenter, synes i sagens natur svær at diskutere, hvis man måtte have modforestillinger. Dette er styrken ved en sådan undersøgelse.

Hvis der skal peges på et forhold, som måske kunne være udfoldet endnu mere, er det hvilke "særlige initiativer", som kunne være relevante. Det er med beretningen overladt til andre at konkretisere, men da Rigsrevisionen har tilegnet sig et solidt overblik over området, kunne man sige, at Rigsrevisi-

onen måske kunne være en anelse med eksplicit her. Tilgangen er dog forståelig, og den lidt forsigtige konklusion kan forsvares med, at det er et område, hvor der er en meget bred vifte af uddannelsessteder, og at problemerne til dels synes at afhænge af, hvilke type uddannelsessted, der er tale om. Ved at fokusere på de kvantitative fund står beretningen på et meget solidt og empirisk grundlag, og hvis Rigsrevisionen var gået mere ind i at skitsere "særlige initiativer", kunne dette måske svække de meget "rene" konklusioner i beretningen.

I forhold til den beskrevne uenighed i lovfortolkning af kravet om tilgængelighed mellem Rigsrevisionen og Børne- og Undervisningsministeriet kunne det måske været overvejet, at lægge mere af den argumentation frem, som ministeriet gør gældende. Det er generelt en god tilgang ikke at udstille uenigheder mellem Rigsrevision og berørte myndigheder i de endelige beretninger, men dette helt specifikke punkt kunne måske undtagelsesvist være tegnet klarere op. Det vedrører et vigtigt punkt. Det bemærkes, at Statsrevisorerne støtte den fortolkning, som Rigsrevisionen gør gældende.

6. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er relevant, velgennemført og solid. Emnet er velvalgt, aktuelt og vigtigt. Beretningens redegørelse for kriterier, metode og konklusioner er klar og tydelig. Beretningen indeholder en forbilledlig faktuel indføring i det valgte emneområde for læsere, der ikke er eksperter på området. Beretningen udgør – ligesom andre beretninger – et referenceværk på sit felt. Den bør selvsagt læses af alle de uddannelsessteder, som den omfatter for at give inspiration og fokus i arbejdet med sikre et godt undervisningsmiljø.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Vurdering	(x)
Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	