

## Notat til Rigsrevisionen om fire beretninger

Jeg har som journalist og underviser ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole evalueret formidlingen i følgende beretninger:

- 1) Beretning om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat (11/2015)
- 2) Beretning til evaluering: Beretning om energibesparelser i staten (20/2015)
- 3) Beretning om undervisningen på professionshøjskolerne (02/2016)
- 4) Beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2015 (25/2016): kapitel 2 (De væsentligste revisionsresultater s. 7-16), kapitel 4.4 (Erhvervs- og Vækstministeriet s. 43-49), kapitel 4.7 (Justitsministeriet s. 67-71) og kapitel 4.15 (Kulturministeriet s. 98-102).

Evalueringen skal inspirere medarbejderne, der skriver beretningerne, til at forbedre formidlingen. Jeg trækker derfor gode eksempler frem. Jeg peger også på passager og afsnit, hvor jeg foreslår ændringer. Alt sammen for at inspirere medarbejderne – skribenterne – til at formidle så læsevenligt, overbevisende og klart som muligt.

Rigsrevisionen har bedt mig vurdere teksterne blandt andet ud fra tre punkter:

- teksten er enkel og præcis
- konklusioner og argumenterne bag er klare, forståelige og overbevisende
- sproget er varieret og konkret

Jeg ser i det følgende på beretningerne ud fra hvert af de tre punkter. Jeg begynder hvert kapitel med overordnede kommentarer og går derefter i detaljer med råd og eksempler.

Jeg har forsøgt at tage højde for, at beretningerne afdækker emner med forskellig relevans og væsentlighed. Det stiller ret varierende krav til skribenterne, der skal formidle mere eller mindre entydige budskaber.

Skatteberetningen behandler en af de alvorligste sager i mange år – svindel for et tocifret milliardbeløb – og kritikken er meget skarp. Beretningen om energibesparelser rummer også en ret klar kritik. Omvendt har beretningen om professionshøjskolerne et mere udforskende præg. Her har en del af den meget omfattende undersøgelse karakter af forskning, der afdækker, hvordan professionshøjskolerne kan forbedre undervisningen. I beretningen om revision af statsregnskabet er rammerne anderledes med en række afgrænsede enkeltsager, som Rigsrevisionen skal forholde sig ret kontant til som kontrollant.

### *1. Teksten er enkel og præcis:*

**Beretninger skaber for det meste overblik med figurer og stram formidling**

**Figurer i starten af kapitler virker som dåseåbnere for læseren, og skribenterne har skåret ned på gentagelser, der nu kun omfatter metode og revisionskriterier. Konklusionerne følger nyhedstrekanten med det vigtigste først, men Rigsrevisionen kunne også bruge princippet i brødteksten. Sidebokse kan hjælpe læseren bedre.**

Rigsrevisionen har yderligere forbedret sine beretninger, når det kommer til enkelhed og præcision i forhold til de beretninger, jeg har evalueret de seneste år. Som læser føler jeg mig godt hjulpet til overblik af følgende tiltag:

- Figurer skaber overblik over påstande og vigtigt indhold
- Stram formidling efter nyhedstrekanten bringer det vigtigste først i konklusioner
- Færre gentagelser gør teksterne mere enkle

Teksterne kan dog blive endnu mere præcise og enkle. Det kan ske ved at udnytte to af ovenstående tiltag – nyhedstrekant og sidebokse - endnu bedre og ved andre greb:

- Sidebokse kan hjælpe læseren mere effektivt
- Overskrifter kan blive mere præcise og beskrivende

## Figurer skaber overblik over påstande og vigtigt indhold

Rigsrevisionen skaber fint overblik med figurer i toppen af en række kapitler. De kommer til at virke som en slags udvidet indholdsfortegnelse, og det fungerer særlig fint i beretningen om statsregnskabet. Et eksempel er tabel 6 i kapitlet om Erhvervs- og Vækstministeriet:

(Mio. kr.)	Finansiel væsentlighed <sup>1)</sup>	Væsentlige bemærkninger
<b>Virksomheder inden for statsregnskabet:</b>		
Departementet	8.713	Uklarhed om håndtering af Vækstfondens kapitalindskud og tabsdækning, jf. pkt. 76. Har hensat 28,9 mio. kr. for meget til udflytning af statslige arbejdspladser, jf. pkt. 77.
Erhvervsstyrelsen	2.488	
Finanstilsynet	651	Status for logning og overvågning af dataaktivitet, jf. afsnit 3.2, pkt. 50-60.
Søfartsstyrelsen	434	
Patent- og Varemærkestyrelsen	319	Har ikke administreret gebyrområder og indtægtsdækket virksomhed tilfredsstillende, jf. pkt. 78.
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	280	
Sikkerhedsstyrelsen	172	
<b>Virksomheder uden for statsregnskabet:</b>		
Nordsøfonden <sup>2)</sup>	9.161	Nedskrivning af anlægsaktiverne med 1,8 mia. kr. i 2015, jf. pkt. 80.

Her får læseren både overblik over ministeriets virksomheder, rangeret efter finansiel vigtighed, og de vigtigste påstande om virksomhederne i form af Rigsrevisionens bemærkninger til regnskaberne.

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

Også beretningerne om energibesparelser og om SKAT bruger tabeller og figurer til at skabe overblik. Tabel 2 herunder udnytter signalfarver – trafiklys. Jeg kan ud af tabellen se, hvad jeg skal læse om i den efterfølgende tekst, der behandler de tre punkter i tabellen venstre side. Og figur 9 skaber overblik over de ni indikationer om uregelmæssigheder, som SKAT fik. Dem kan jeg så læse om en efter en i den efterfølgende tekst.

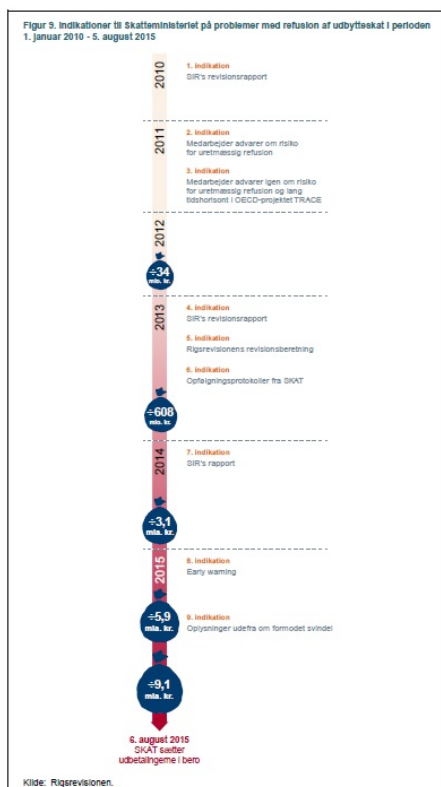
**TABEL 2**

**MINISTERIERNES TILRETTELÆGGELSE AF ENERGISPAREINDSATSEN I PERIODEN 2009 - MAJ 2016**

	Uddannelses- og Forskningsministeriet	Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	Forsvarsministeriet
Handlingsplan e.l. med mål	●	●	●
Aktiviteter koblet til mål	● (i 2015)	● (i 2015)	●
Internt ledelsesfokus	● (fra 2015)	● (fra 2015)	●

● Ikke tilfredsstillende  
● Ikke helt tilfredsstillende  
● Tilfredsstillende

Kilde: Rigsrevisionen.



### **Stram formidling efter nyhedstrekanten bringer det vigtigste først i konklusioner**

Overordnet virker de fire beretninger lettere tilgængelige og mere overskuelige, end en del af de beretninger jeg har evalueret tidligere.

Især hæfter jeg mig ved konklusionerne i de tre beretninger om SKAT, energibesparelser og professionshøjskoler, som alle konsekvent følger nyhedstrekantens bud om at bringe det vigtigste først.

Her har skribenterne virkelig forstået at bringe påstanden og vurderingen først og dernæst sætte den ind i en sammenhæng ved at vise konsekvenser. Så kommer de tre konklusioner med belæg for påstanden og baggrund. Desuden har skribenterne formået at trække det vigtigste frem uden at det bliver for langt, selv om beretningerne behandler meget komplicerede emner og sammenhænge. Det er især en stor hjælp til den travle læser, som hurtigt kan skabe sig overblik.

Dermed følger beretningerne fint Rigsrevisionens retningslinjer:

”Rigsrevisionens samlede vurdering bør som hovedregel komme så tidligt som muligt i hovedkonklusionen – og gerne som indledning, jf. boks 4. Det er desuden en god ide at strukturere hovedkonklusionen sådan, at den starter med Rigsrevisionens resultat/vurdering, efterfulgt af dokumentation, konsekvenser og til slut eventuelle anbefalinger.”

Jeg har i tidligere evalueringer nævnt, at beretningerne også med fordel kan udnytte nyhedstrekantens princip om det vigtigste først i kapitlerne. De sammenfatter resultaterne til sidst under den generiske overskrift RESULTATER, men det virker lidt forvirrende, at beretningen først bringer det vigtigste først – påstand før belæg - i konklusionen og derefter vender formidlingen og argumentationsrækken om i brødteksten. Beretningen om DSB's økonomi (15/2013) bragte resultater først i toppen af kapitlerne, og det fungerede efter min mening fint. Se for eksempel punkt 22 på side 9 i beretningen:

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/1943213/dsbs-oekonomi.pdf>

Det vil dog kræve, at Rigsrevisionen omskriver sin vejledning for formidling i beretninger. Den foreskriver, at kapitlerne skal sammenfatte resultaterne til sidst.

### **Færre gentagelser gør teksterne mere enkle**

Introduktionerne er blevet kortere, og der er ikke overlap mellem introduktion og konklusion, som der tidligere var i flere beretninger. Her så jeg ofte baggrundsoplysninger om emnet i toppen af konklusioner, og jeg skulle selv fiske de vigtigste konklusioner ud et par afsnit nede. Den stramme indledning og konklusion giver mig som læser et hurtigt overblik, og påstande og vurderinger står tydeligt for den travle læser.

Der vil uundgåeligt være gentagelser, når skribenterne skal sammenfatte resultaterne til sidst i hovedafsnittene. Men her virker resultatafsnittene ofte overraskende stramt skrevet. Til gengæld trætter det mig som læser, når flere af beretningerne gentager revisionskriterier og gennemgangen af metoderne. Først hører vi om revisionskriterierne i afsnittet om revisionskriterier. Dernæst gentager flere hovedafsnit

## Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

revisionskriterierne for den pågældende del af undersøgelsen, og til slut er der bilaget med metode og revisionskriterier, som behandler det mere udførligt. Jeg vil foreslå, at skribenterne i hovedafsnittene henviser til enten afsnittet om revisionskriterier eller til bilaget.

Gentagelser om metoderne er især udpræget i beretningen om professionshøjskolerne, som benytter nogle komplicerede modeller.

Tidligere indeholdt beretninger ofte en del unødige ord, hvor skribenterne gentog sammenhænge, som var åbenbare for læseren. Det sker i mindre grad i de fire beretninger.

### Sideboks kan hjælpe læseren mere effektivt

Sidebokse, der forklarer nye begreber og aktører, er et særkende for Rigsrevisionens beretninger. De hjælper læseren til at forstå nye begreber og aktører. Desuden modvirker de, at velorienterede læsere bliver sinket af unødige forklaringer. Kender man begrebet i forvejen, springer man boksen over.

I de fire beretninger savner jeg den stringens, der har præget sideboksene i tidligere beretninger.

Nogle sidebokse kommer for sent. Det gælder for eksempel sideboksen om DEA-modellen, der først kommer på side 40 i beretningen om professionshøjskolerne. Beretningen har nævnt modellen mange gange før, og det betyder, at jeg som læser har undret mig over, hvad det er for en model. Det samme gælder akronymet DEA, som først bliver skrevet fuldt ud i ordlisten til allersidst. Sideboksen burde komme, når beretningen første gang nævner modellen, og andre steder kunne skribenterne henvise til bilaget, der også omtaler modellen.

I skatteberetningen savner jeg en sideboks om begrebet turnusanalyse, og i beretningen om statsregnskabet mangler jeg forklaringer på forskellige revisionstekniske begreber som for eksempel primokorrekationer, International Development Association og debitormasse.

Beretningen om statsregnskaber hjælper mig på mange måder godt med at forstå konsekvenser og alvoren af de forskellige bemærkninger. Men nogle steder mangler jeg sideboksens hjælp. Det gælder for eksempel denne sætning fra kapitlet om de væsentligste revisionsresultater:

”I en sag fra 2012 havde Økonomiservicecentret (ØSC) ikke iværksat funktionsadskilt kontrol i forbindelse med udbetalingen af tilskud mv. via den generiske integrationsnitflade.”

Jeg kan heller ikke forstå, hvorfor de enkelte kapitler om ministerier kan begynde med at fastslå, at regnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt. For flere steder bemærker skribenterne, at virksomheder har hensat en del millioner forkert. Der står for eksempel på side 11 følgende om hhv. et ministerium og om arkitektskolens regnskaber:

”Hensættelserne er i strid med reglerne og har bevirket, at årets resultat er 2,1 mio. kr. mindre, end det burde være, jf. pkt. 128.”

”Hensættelsen betyder, at årets resultat er blevet ca. 4,8 mio. kr. mindre, end det burde være, jf. pkt. 148.”

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

På næste side er det større beløb, det handler om:

”Rigspolitiet har hensat 992 mio. kr. til at imødekomme feriepengeforpligtelser. Opgjort efter Moderniseringsstyrelsens vejledning burde hensættelsen imidlertid have været 1.112 mio. kr., jf. pkt. 111.”

Hvis resultatet i regnskabet viser 120 millioner kroner forkert, kan regnskabet vel ikke i alle væsentlige henseender være rigtigt, tænker jeg. Her savner jeg lidt hjælp fra skribenterne.

Endelig giver nogle sidebokse først mening, når jeg har læst brødteksten. Det gør, at jeg ikke først kan snuppe en sideboks, før jeg kaster mig over brødteksten. Og sidebokse bør netop ikke være indforståede, fordi jeg som læser ser dem som en hjælp og en lille pause i den fortløbende læsning.

Nogle sidebokse virker befriende kortfattede, mens andre bliver ret kompakte med lange sætninger og lange ord. Her er eksempler på hhv. en indforstået sideboks og en kompakt sideboks:

Indforstået sideboks fra skatteberetningen:

## **Enhedsorganisation**

*Det fremgår af bekendtgørelse*

*nr. 1438 af 14. december 2009,*

*§ 1: ”De opgaver, der ved skatteforvaltningslovens*

*§ 1 er tillagt*

*told- og skatteforvaltningen,*

*varetages af Skatteministeriet.*

*Ved denne opgavevaretagelse*

*kan der fortsat gøres*

*brug af betegnelsen SKAT”.*

Kompakt sideboks fra beretningen om energibesparelser:

**ISO 50001** er en international

standard for energiledelse, der

specificerer kravene til etablering,

implementering, vedligeholdelse

og forbedring af et

energistyringssystem, hvilket

gør det muligt for en institution

at have en systematisk tilgang

til at opnå løbende forbedring

af den energimæssige ydeevne,

herunder energieffektivitet,

energisikkerhed, energianvendelse

og energiforbrug. Standarden

har til formål at hjælpe institutioner

med løbende at reducere

deres energiforbrug og dermed

deres energiomkostninger

og udledning af drivhusgasser.

## **Overskrifter kan blive mere præcise og beskrivende**

Overskrifterne i beretningerne varierer i kvalitet og udtryk, både i hver beretning og på tværs af beretningerne. Rigsrevisionen kan ret nemt forbedre formidlingen ved at arbejde mere konsekvent med overskrifterne.

Rigsrevisionens retningslinjer siger følgende om overskrifter: I alle beretninger skal der – i en forsøgsperiode - anvendes beskrivende overskrifter på niveau 1 (kapitler) og niveau 2 (hovedafsnit).

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

Beskrivende overskrifter oplyser om afsnittets indhold, men ikke om retningen på resultatet. Et eksempel på en beskrivende overskrift er: "Regionernes oplæring af brugere for at sikre, at FMK anvendes korrekt".

Retningslinjerne siger også, at beretningen om statsregnskabet skal bruge konkluderende overskrifter. Og i øvrigt skal skribenterne bruge underoverskrifter til at strukturere teksten. De skal være korte, neutrale og dækkende.

I de fire beretninger er en del overskrifter ikke særligt beskrivende. Nogle består kun af et enkelt ord og må nærmest kaldes emneoverskrifter.

"Ledelsesinformation" er eksempel på en ret kedelig og intetsigende overskrift i beretningen om professionshøjskolerne. Den giver ikke læseren megen hjælp. Anderledes motiverende og præcise er overskrifter, der indeholder aktører:

## ENERGISTYRELSENS ÅRLIGE OPGØRELSE OVER STATENS ENERGIFORBRUG

Nogle overskrifter hjælper med at vise aktører, men bruger samtidig et ret passivt sprog. Det motiverer ikke lige frem læseren til at læse videre. Det er denne overskrift eksempel på:

Bestyrelsens understøttelse af ledelsens indsats for en effektiv resurseforvaltning

I beretningen om statsregnskabet får jeg væsentlig mere hjælp af de konkluderende overskrifter. Her får jeg klar besked om påstanden eller vurderingen i det efterfølgende afsnit, for eksempel med følgende overskrift:

*Departementet har hensat 28,9 mio. kr. for meget til udflytning af statslige arbejdspladser*

Andre steder savner jeg aktører, og nogle steder bliver det kun til emneoverskrifter. Det er følgende eksempler på:

*Supplerende oplysninger*

*Manglende overholdelse af EU's udbudsregler*

Jeg er klar over, at kontrolelementet fylder væsentligt mere i Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet. Det taler for konkluderende overskrifter, mens det kan virke mindre hensigtsmæssigt at bruge konkluderende overskrifter i tværgående beretninger om et enkelt ministerium. Fordi ministeriet kan føle sig hængt ud.

Alligevel er der meget at hente ved at gøre overskrifter mere beskrivende, fordi de både lokker læseren til at læse videre og giver overblik.

Rigsrevisionen har for nylig bedt mig udarbejde et notat om overskrifter, hvor jeg skulle foreslå alternative overskrifter i et par beretninger. Jeg valgte at kategorisere overskrifterne i fire typer. Forskellene og fordelene ved at gøre overskrifter mere beskrivende eller fortællende skulle gerne fremgå af dette eksempel:

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

Emneoverskrift:	<b>Viden fra taskforceforløb (den nuværende)</b>
Beskrivende:	<b>Taskforce kortlagde 4 kommuners praksis</b>
Konstaterende/fortællende:	<b>Viden fra taskforce: 4 kommuner overholdt ikke loven i de fleste sager</b> <b>Taskforce afdækkede mangel på undersøgelser, samtaler og handleplaner</b>
Vurderende:	<b>Taskforce: 4 kommuner overholdt systematisk ikke loven i sagerne</b> <b>Taskforce afdækkede alvorlig mangel på undersøgelser, samtaler og handleplaner</b>

Som minimum vil jeg anbefale, at Rigsrevisionen undgår emneoverskrifter og gør overskrifterne mere beskrivende ved at indføre aktører og udsagnsord.

## *2. Konklusioner og argumenterne bag er klare, forståelige og overbevisende:*

### **Klare, kortfattede konklusioner hjælper læseren til hurtigt overblik**

**De klare konklusioner bygger på overbevisende research og argumentation, der ofte lader de undersøgte komme til orde. Når skribenterne forholder sig til de undersøgte gendrivelsler, fremstår beretningerne nuancerede og fair uden at gå på kompromis. Andre steder fungerer mottoet *don't tell it, show it* godt.**

Jeg er positivt overrasket over konklusionerne i de tre beretninger om energibesparelser, SKAT og professionshøjskoler. De er som nævnt konsekvent bygget op med det vigtigste først, og det udmærker dem alle, at de er ret korte.

Især i beretningen om professionshøjskoler, der har et udforskende præg, er det imponerende, hvordan skribenterne får uddraget korte, præcise konklusioner af beretningens mange sider.

Skribenterne skaber også overblik hos læseren ved at tælle informationer i konklusionen. Øverst oppe nævner de, at professionshøjskolerne kan forbedre sig på tre områder: antallet af undervisningstimer til de studerende, anvendelsen af undervisernes arbejdstid og de resultater, som professionshøjskolerne opnår.

Derefter er det meste af konklusionen disponeret efter de tre områder, som skribenterne tydeligt fremhæver med for det første, for det andet og for det tredje. Det er en simpel, men effektiv måde at skabe overblik for læseren på.

### **Beretning om statsregnskabet kan udnytte den kontante form mere konsekvent**



## Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

Beretningen om statsregnskabet bruger flere greb for at sikre overblik over de vigtigste påstande. Det virker som en hjælp, når beretningen trækker de vigtigste revisionsresultater frem i et kapitel for sig. Så kan læseren bruge det som dåseåbner til den lange beretning og selv søge de enkelte resultater uddybet.

Ligeledes hjælper det, når skribenterne forklarer, hvad de lægger i begreberne forbehold, udtalelser om forvaltningerne og supplerende oplysninger.

Vurderinger og påstande står kontant og tydeligt rundt omkring i de enkelte afsnit. Og det er glimrende, når skribenterne i nogle tilfælde hjælper læseren med at vise konsekvenser af forskellige uregelmæssigheder.

For eksempel, at den manglende it-sikkerhed hos MedCom kan få alvorlige konsekvenser for patienters liv og helbred, hvis man ikke kan få it-systemer hurtigt i gang igen efter et nedbrud på grund af hackere.

Men skribenterne kan med fordel udnytte nyhedstrekanten bedre ved at bringe konklusioner i toppen af afsnittene. For eksempel i afsnit 160, hvor skribenterne til allersidst konkluderer, at it-sikkerheden hos Statens Museum for Kunst er utilstrækkelig.

Det hjælper selvfølgelig, at overskriften nævner det, men det vender argumentationsrækken om, at skribenterne ender med at konkludere det. Afsnittene i beretningen er ellers korte og nyhedsagtige. Det taler også for at bruge nyhedstrekanten, som vil tilgodese den travle læser, der hopper rundt i beretningen.

### **Beretningen om udbytteskat er ekstrem tydelig og skarp**

I beretningen om SKAT er kritikken berettiget meget skarp, og jeg har aldrig før set en så tydelig og kras kritik. Konklusionen begynder sådan:

”Rigsrevisionen vurderer samlet, at SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat har været meget kritisabelt. SKAT har ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og Skatteministeriets tilsyn med området har været særdeles mangelfuldt.”

Tydeligere kan noget nærmest ikke stå i en beretning. Og det virker stærkt, når skribenterne dernæst kobler til svindlen på 9 milliarder kroner, som SKAT på det tidspunkt havde anmeldt. Dermed minder de læseren om sammenhængen og alvoren.

Argumentationen i resten af konklusionen overbeviser også. Især virker det stærkt, når skribenterne bliver konkrete ved at nævne, at SKAT ikke reagerede på, at refusionen af udbytteskat steg med 1.300 procent på fem år. Men at SKAT tværtimod var i gang med at oplære nye medarbejdere til at refundere udbytteskat.

Den slags konkrete konstateringer virker stærkt, fordi de får læseren til at se ting for sig og selv vurdere tyngden af dem. På den måde udnytter skribenterne det gamle journalistmotto Don't tell it, show it.

Ligeledes virker det overbevisende og nærmest tragisk, når skribenterne bruger den fortsatte udbetaling af 3,2 milliarder kroner som argument for, at SKAT har forvaltet området meget kritisabelt og kontrolleret helt utilstrækkeligt. SKAT udbetalte de 3,2 milliarder, efter at SKAT havde fået besked udefra om svindlen, og SKAT vidste, at refusionerne var steget meget, og at kontrollen var mangelfuld.

## **Beretninger nuancerer argumenter ved at gå i dialog med de undersøgte**

Inde i beretningen undskylder Skatteministeriet SKAT's fortsatte udbetalinger med, at SKAT er forpligtet til at refundere indeholdt udbytteskat, medmindre helt særlige grunde taler imod. Den gendrivelse imødegår skribenterne ved at nævne de tre grunde: besked om mulig svindel, markant stigning i udbetalingerne og mangelfuld kontrol. Desuden nævner de, at SKAT ifølge paragraffen i kildeskatteloven har seks måneder til at udbetale refusionen i, målt fra den dag, hvor grundlaget for udbetaling er tilstrækkeligt oplyst.

Dialogen med de undersøgte kendetegner alle beretningerne, måske med undtagelse af beretningen om statsregnskabet, der virker mere konstaterende. Det skaber høj troværdighed, når Rigsrevisionen bringer de undersøgtes kommentarer og forholder sig til dem.

## **Skribenter bevarer balancen i diskussioner**

Det er samtidig en svær balance, fordi det kan virke som trynende og udstillende, hvis skribenterne bastant imødegår de undersøgtes modargumenter.

Rigsrevisionen befinder sig som udgiver af beretningerne i en magtposition over for de undersøgte, og derfor gælder det efter min mening om at begrænse modsvarerne, så diskussionerne ikke fremstår som skænderier. Den balance formår beretningerne at bevare.

Et eksempel er, når skatteministeriet i beretningen om udbytteskat udtaler, at Rigsrevisionen har fået de samme kritiske revisionsrapporter fra SKAT's interne revision, som departementet fik. Og at Rigsrevisionen ikke har advaret kraftigere end sket af den grund.

Her nævner skribenterne, at ministeriet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for SKAT og dermed skal reagere på kritiske revisionsrapporter. Og at Rigsrevisionen i sin revisionsberetning for 2013 specifikt har henvist til den kritiske rapport fra den interne revision.

Senere behandler beretningen også rapporten som en af ni indikatorer på uregelmæssigheder. Her forklarer ministeriet, at det på grund af en beklagelig ekspeditionsfejl ikke fik behandlet den kritiske revisionsrapport. På den måde virker diskussionen afbalanceret.

Samme balance genfinder jeg, når de to undersøgte i punkt 25 kommer til orde på denne måde: "SKAT og Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at de finder det meget alvorligt og dybt beklageligt, at der har kunnet foregå svindel i det påviste omfang."

Det virker som en regulær undskyldning. Herefter nævner de, at svindlen kunne finde sted, fordi kontrollen var baseret på en risikobaseret tilgang, hvor udgangspunktet er, at der er tillid til, at borgere og virksomheder generelt betaler den rette skat.

Her henviser skribenterne til en vismandsrapport, som konkluderer, at det ikke er manglen på lyst til snyd, men snarere mulighederne for det, der holder skattesnyd nede på et lavt niveau. Det virker som et kort,

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

konkret og afbalanceret svar. Skribenterne kunne faktisk have tilføjet, at det drejede sig om udenlandske svindlere, der måske ikke føler samme loyalitet over det danske skattesystem.

## **Rigsrevisionen udfordrer de undersøgte argumenter**

Også de andre beretninger går i dialog med de undersøgte og udfordrer dem på deres argumenter. Det skaber dynamik og giver en dybere diskussion af problemstillingerne.

Et eksempel er beretningen om energibesparelser, hvor skribenterne med et par konkrete eksempler udfordrer en påstand fra Uddannelses- og forskningsministeriet om, at det er urealistisk at spare 14 procent af energiforbruget, når universiteterne samtidig optager væsentlig flere studerende og dermed øger aktiviteten.

Her henviser skribenterne til, at Københavns Universitet har kunnet spare 4 procent energi, selv om universitetet har optaget 29 procent flere studerende. Også Roskilde Universitet har sparet energi med flere studerende.

## **Nogle steder savner jeg konsekvenser udfoldet**

Beretningerne viser flere steder konsekvenser af de forskellige problemer, som de behandler. Andre steder savner jeg, at de konkretiserer konsekvenserne. Det kan gøre relevansen af undersøgelserne tydeligere.

For eksempel nævner beretningen om energibesparelser, at Danmark kan risikere en sag om krænkelse af en traktat, hvis vi ikke efterlever et direktiv. Det er en konsekvens, men jeg kunne godt tænke mig at få den foldet ud. Hvad kan sådan en sag ende med? En stor bøde? Eller andre sanktioner?

Desuden savner jeg at høre, hvad andre lande gør for at efterleve direktivet. De må stå i samme situation. Rigsrevisionens retningslinjer nævner, at det kan være relevant at sammenligne med andre lande.

Et par steder i statsregnskabet kommer jeg også i tvivl om relevansen af oplysninger. Under punkt 80 nævner beretningen, at Nordsøenheden har nedskrevet Nordsøfondens anlægsaktiver med 1,8 milliard kroner, og at fondens egenkapital er faldet fra 8,9 milliarder til 3 milliarder kroner på tre år. Det lyder voldsomt, men jeg har svært ved at vurdere, hvad jeg eller andre skal gøre og tænke. Her savner jeg lidt hjælp.

På samme måde sidder jeg med en tvivl efter at have læst, at Rigspolitiet har hensat 120 millioner kroner for lidt til feriepengeforpligtelser. Hvad kommer det til at betyde, tænker jeg. Skal Rigspolitiet finde pengene andre steder, fyre betjente eller hvad? Eller er det noget regnskabsteknisk, hvor de skal flytte et tal fra en kolonne til en anden?

## **En central arbejdsgruppe forsvandt ud af konklusionerne**

I beretningen om energibesparelser undrer jeg mig over, at en central arbejdsgruppe forsvandt ud af konklusionerne. Beretningens brødtekst viser, at en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle revidere et vigtigt cirkulære om energibesparelser, ikke medtog en række konkrete forslag fra Energistyrelsen og Bygningsstyrelsen. Dermed forblev det vigtige cirkulære stort set uændret, selv om det ikke havde ført til, at staten sparede nok energi.

Det står tydeligt i resultatafsnittet under punkt 38 på side 17, der efter min mening ret entydigt lægger ansvaret for passiviteten på arbejdsgruppen. Men i konklusionen er gruppen ikke nævnt. Her står i stedet, at Energistyrelsen og de øvrige ministerier, der var med i processen, var bekendt med, at det tidligere cirkulære ikke havde haft den ønskede effekt. Og at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet burde have gjort noget mere.

Jeg er klar over, at Rigsrevisionen skal placere det formelle ansvar, hvor det hører hjemme. Men jeg får alligevel en fornemmelse af, at Energistyrelsen og Bygningsstyrelsens folk er kommet med nogle konkrete forslag, som den tværministerielle arbejdsgruppe er endt med at forkaste til fordel for stort set ingenting. Dermed får jeg en fornemmelse af, at konklusionen virker lidt for abstrakt.

### *3. Sproget er varieret og konkret:*

#### **Godt på vej mod det varierede, konkrete sprog med tydelige aktører**

**Rigsrevisionen er nået langt med at gøre sproget i beretningerne aktivt og konkret med tydelige aktører og eksempler. Nogle steder smitter de undersøgtes abstrakte fagsprog dog af på teksterne, og skribenterne kan stadig arbejde med at opløse sammensatte ord og undgå verbalsubstantiver, der ender på ing og else.**

Alle fire beretninger fremhæver tydeligt aktørerne i de fleste sætninger, og det gør sproget konkret og let at forstå. Rigsrevisionens retningslinjer og sprogguiden betoner vigtigheden af tydelige aktører, og det er efter min mening et af de vigtigste tiltag i sprogpolitikken.

For dermed står det klart, hvem der har ansvaret i de forskellige sager, og hvem der gør eller skal gøre noget. I toppen af konklusionen i beretningen om udbytteskat er aktørerne meget tydelige:

”Rigsrevisionen vurderer samlet, at SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat har været meget kritisabelt. SKAT har ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og Skatteministeriets tilsyn med området har været særdeles mangelfuldt.”

Det gælder også generelt i de andre beretninger – også beretningen om statsregnskabet, der glimrer med tydelige aktører i en del overskrifter.

I beretningen om professionshøjskolerne er skolerne aktør i mange sætninger, og det er fint, at de står først i sætningerne. Dermed får læseren hurtigt at vide, hvem der gør hvad.

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

## Når kildernes abstrakte sprog smitter af

Beretningerne bruger ikke så ofte passivt og abstrakt sprog som tidligere, men indimellem skinner det igennem, at kilderne – oftest de undersøgte – har udtalt sig i et mere abstrakt sprog.

I beretningen om energibesparelser står for eksempel, at energistyrelsen over for den tværministerielle arbejdsgruppe foreslog at indføre en finansiel sanktion ved manglende overholdelse af de gældende regler.

Her bliver det kontroversielt, og man kan mistænke kilden og måske skribenterne for at undgå at sætte aktører på. Finansiell sanktion – hvem skulle have bøder eller beskåret budgetter? Skal ledere have mindre i bonus, hvis deres institutioner ikke kan spare energi og dermed overholde reglerne?

Et andet sted i beretningen virker det som om kilden – Energistyrelsen – får lov at formulere de kommende tiltag i et abstrakt sprog uden tydelige aktører. Dermed bliver tiltagene ret uforpligtende:

”Energistyrelsen forventer, at der vil indgå en opfølgning på ministeriernes energispareindsats i evalueringen af statens energibesparelser i efteråret 2016, hvor det skal vurderes, om ministerierne er på vej mod at nå målet om en reduktion på 14 % i 2020, og der skal tages stilling til behovet for ændringer af indsatsen.”

I beretningen om professionshøjskolerne bliver sproget mere abstrakt, når skribenterne berører den komplekse undersøgelse, som KORA har udført for Rigsrevisionen. Så bliver det svært at gribe om meningen. Som i følgende sætning fra konklusionen:

”Undersøgelsen af forbedrings- og besparelspotentialerne er baseret på en modelberegning, der viser klare forskelle mellem uddannelsesstedernes resultater. Beregningen angiver estimater for omfanget af forbedrings- og besparelspotentialer på de enkelte uddannelsessteder, men ikke eksakte tal for potentialernes størrelse.”

Det abstrakte sprog gør, at jeg som læser bliver lidt ligeglad, fordi jeg ikke kan se, hvem der gør noget. Det er nærmest, som om tingene sker af sig selv. Med klare aktører bliver sætningerne lettere at læse. Jeg har forsøgt at omskrive:

Rigsrevisionens undersøgelse viser klare forskelle mellem uddannelsesstedernes resultater. Det baserer vi på en modelberegning, som analyseinstituttet KORA har udført for Rigsrevisionen. Beregningen skønner, hvor meget uddannelsesstederne kan forbedre sig, og hvor meget de kan spare, men den giver ikke eksakte tal for det.

Andre steder glæder jeg mig over, at beretningerne eksemplificerer og konkretiserer. Som når skribenterne i beretningen om energibesparelser fortæller, at Finansministeriet har et markant øget forbrug, som primært skyldes oprettelsen af Statens It, hvor ministeriet overtog statens servere. Eller når de et andet sted oplyser, at Københavns Universitet står for cirka 8 procent af hele statens energiforbrug. Det er med til at underbygge, at Uddannelses- og Forskningsministeriet udgør en meget vigtig spiller på området.

## Læseren kan have svært ved at se procenttal for sig

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

Procenter kan i andre tilfælde være lidt svære at begribe. Her kan det gøre teksten mere konkret, hvis skribenterne omregner procenterne til noget, man kan se for sig.

Beretningen om professionshøjskoler skønner, at nogle professionshøjskoler har et gennemsnitligt forbedringspotentiale på 3-7 procent. Det lyder ikke voldsomt, men her kunne det hjælpe læseren, hvis skribenterne omregnede det til, hvor mange studerende et typisk uddannelsessted kunne fastholde på uddannelsen. Og det samme gælder, hvor mange millioner kroner et typisk uddannelsessted kunne spare ved at gøre som de mest effektive uddannelsessteder. Så bliver guleroden tydeligere.

På samme måde kan skribenterne bag beretningen om udbytteskat hjælpe med at forklare et procenttal:

”SIR’s undersøgelse viser eksempler på, at SKAT for nogle selskabers vedkommende har refunderet mere udbytteskat, end selskabet har indbetalt. I 2014 blev der fx refunderet 111 % af den indbetalte udbytteskat for et enkelt selskab.”

Her savner jeg at få forklaret, hvor stor en andel af den indbetalte udbytteskat SKAT normalt refunderer. En stor del af aktionærer i danske selskaber lever vel ofte i Danmark og har ikke krav på at få refunderet udbytteskat, tænker jeg. Jeg har med andre ord behov for at få konkretiseret og uddybet, hvad det lidt abstrakte procenttal dækker over.

## Skribenter udnytter helt korte sætninger til at pointere

Variert sprog handler både om valg af ord og sætningslængder. Jeg glæder mig over en tendens, hvor beretningerne trækker vigtige pointer frem i helt korte sætninger.

Det sker både i beretningen om statsregnskabet og i de andre beretninger med en typisk sætning som ”Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.” Dermed bryder skribenterne ofte en rytme med længere sætninger, og det får læseren til at vågne. Man fornemmer, at der kommer en vigtig pointe, en dom.

I beretningen om energibesparelser bruger skribenterne som nævnt signalfarver til at skabe overblik over ministeriernes indsatser. Og i brødteksten står dommene klart markeret i helt korte sætninger:

Ministeriet har således fx ikke viden om, hvorvidt de enkelte institutioner har en handlingsplan. **Derfor får ministeriet en gul bedømmelse.**

## Nogle vendinger går for ofte igen

Det er en balance, hvor meget beretningerne skal variere ordvalget. For det kan forvirre, hvis de bruger synonymer for det samme. Omvendt kan det trætte læseren, hvis beretningerne hele tiden skriver lange benævnelser ud i stedet for at forkorte dem, hvor læseren ikke er i tvivl.

I beretningen om energibesparelser virker det tungt, når skribenterne hver gang skriver det centrale cirkulære ud i fuld længde. Cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner. Når jeg har set det et

# Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

par gange, bliver jeg træt. Og der optræder kun det samme cirkulære i hele beretningen, så der er ingen risiko for, at læseren misforstår noget, hvis skribenterne bare kalder det cirkulæret.

I beretningen om professionshøjskoler optræder professionshøjskolerne naturligvis et utal af gange. Her kunne skribenterne også bruge skoler, uden at læserne tænker på folkeskoler.

## **For mange ord med -ing og -else gør tekster mere abstrakte**

Mindst to af beretningerne overholder ikke Rigsrevisionens egne retningslinjer, hvad angår de såkaldte verbalsubstantiver. Det er navneord, der stammer fra udsagnsord, og de fleste af dem ender på -ing eller -else. Retningslinjerne foreskriver, at der højst må være 25 pr. side.

Nogle gange kan det være fint at bruge et verbalsubstantiv. For eksempel når den forrige sætning lige har indeholdt et aktivt udsagnsord og aktøren, der udfører handlingen. Så skal man ikke gentage udsagnsordet og aktøren. Men mange verbalsubstantiver efter hinanden gør teksten abstrakt og tung. Og det modvirker, at læseren får serveret subjektet i form af en konkret aktør og udsagnsleddet først i sætningen.

Jeg har kun kunnet søge på ing og else i to af beretningerne. I beretningen om energibesparelser er antallet af verbalsubstantiver med ing og else oppe på 38 pr. side, når man fratrækker verbalsubstantiverne på forside og siderne med kolofon og indholdsfortegnelse.

I beretningen om udbytteskat er der cirka 29 verbalsubstantiver pr. side.

## **Lidt for høj lix og mange sammensatte ord**

Tilsvarende overholder dele af beretningerne ikke retningslinjerne omkring lix, som kan give et fingerpeg om, hvor svære beretningerne er at læse. Lix måler på længden af sætningerne og på antallet af ord på syv bogstaver og derover.

Retningslinjerne har lidt large sat som mål, at beretningerne skal have en lix på max 55. Det er grænsen for meget svært sprog som i afhandlinger og lovtekster, mens en almindelig læser normalt vil opleve en tekst med lix på 45-54 som svær.

Det afhænger dog meget af, hvordan sætningerne er bygget op. Nogle lange sætninger kan være lette at læse, hvis subjekt og udsagnsled står først i sætningen. Lige som det hjælper læseren at lægge ledsætninger til sidst. Og læsere af beretninger må også være mere trænede læsere end de fleste.

Jeg har målt lixen i konklusionerne i beretningerne om udbytteskat og energibesparelser. I den første ligger lixen på 63, mens den anden har en lix i konklusionen på 59. Lixen i beretningens delkonklusioner svinger mellem 60 og 67.

Jeg har målt lixen ved at kopiere teksten fra pdf-dokumentet over i et Word 2010-program, hvor der findes en lixmåler. Derefter har jeg rensset teksten for sidehoveder, bokse og falske linjeskift, som forstyrrer lixmåleren.

## Evaluering af fire beretninger, januar 2017 – journalist Thomas Bjerg

---

Skribenterne kan nedbringe lixen ved at bruge kortere ord og kortere sætninger. Som for eksempel ved at undlade at skrive cirkulærers fulde navne ud eller ved at skrive skoler i stedet for professionshøjskoler, hvor de ikke kan skabe misforståelse.

Beretningerne indeholder også en del lange, sammensatte ord. Her kan skribenterne hjælpe læseren ved at opløse dem til enkeltdele og indskyde korte forholdsord mellem dem. Ulempen ved de sammensatte ord er, at læseren skal læse dem bagfra for at forstå dem. En traktatkrænkelssag er således en sag om krænkelse af en traktat.

I beretningen om energibesparelser optræder for eksempel:

Energispareindsats

Traktatkrænkelssag

Energibesparelserprojekter

Rammestyringsprincip

Energispareforanstaltninger

Energieffektiviseringsprojekter og –kampagner

Besparelserpotentialer

Sammensatte ord optræder også i de andre beretninger, og jeg gætter på, at en del af dem stammer fra skriftlige kilder eller de undersøgte. I beretningen om statsregnskabet optræder bl.a. nedlukningsomkostninger og nedlukningstidspunkter.