

Beretning 5/2017: Forebyggelse af hospitalsinfektioner

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Beretningen er initieret af Rigsrevisionen (RR) med baggrund i, at Statens Serum Institut (SSI) anslår, at 7-10% af hospitalsindlagte får en infektion, samt hensigtserklæringen i økonomiaftalen for 2013 om at nedbringe omfanget af hospitalsinfektioner. Formålet er på den baggrund, "at vurdere, om Sundheds- og Ældreministeriets, regionernes og hospitalernes indsats for at forebygge hospitalsinfektioner er tilstrækkelig."

Fokus er på tre spørgsmål (understregning tilføjet).

☐ Understøtter Sundheds- og Ældreministeriet, regionerne og hospitalerne gennem mål og overvågning en reduktion af hospitalsinfektioner? (kapitel 2)

☐ Lever hospitalernes hygiejne op til retningslinjerne? (kapitel 3)

☐ Understøtter Sundheds- og Ældreministeriet, regionerne og hospitalerne rationel brug af antibiotika? (kapitel 4)

Formålet er velbegrunderet og relativt klart. Dog viser der sig, jf. kommentarerne nedenfor, at være en vis uklarhed om, hvad der menes med 'tilstrækkelig' indsats, og hvilken standard, der lægges til grund for at vurdere tilstrækkeligheden i indsatsen på tværs af myndighedsniveauer.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Det fortjener ros, at beretningen inkluderer alle relevante myndighedsniveauer, og at beretningen både bygger på de ganske mangelfulde kvantitative data, der findes centralt, regionalt og på de enkelte sygehuse/afdelinger, og – om end mindre systematisk og i mindre omfang – tillige supplerer med kvalitative data, herunder interviews på sygehusene. Det er

også fint, at RRs undersøgelser inkluderer forskellige sygehuse og afdelingstyper i alle regioner.

Beretningen inddrager fornuftigt forskellige typer afdelinger, men kunne have gjort bedre brug af muligheden for systematiske sammenligninger på tværs af hospitaler og afdelingstyper mhp at afdække mønstre i omfanget af indsatserne og omfanget af succes med at forebygge infektioner. I Bilag 1 nævnes bl.a., at hospitalernes forskellige størrelse og specialiseringsgrad kan have betydning. Hertil kunne tilføjes, at afstanden til Mikrobiologiske afdelinger/laboratorier sikkert også varierer betragteligt, hvilket kan have betydning for transporttid ifm blod- og urinprøver. Tilsvarende angives det, at afdelingerne varierer ift infektionsmæssige risikofaktorer og patientkarakteristika såsom alder, indlæggelsestid, indgrebstype. Beretningens tre temaer undersøges ikke systematisk i forhold til disse forskelle, ligesom det stort set heller ikke diskuteres, hvor og i hvilke sammenhænge infektionsrisikoen er størst, eller hvor forøgede/forbedrede indsatser kan have den største effekt på forebyggelsen af infektionssygdomme.

I relation hertil kunne det også være formålstjenligt at inkludere international forskning, for derved at kunne sige noget mere præcist, om (a) hvad der er 'tilstrækkelige' indsatser på de tre undersøgte områder, givet at der ikke findes centralt fastsatte specifikke målsætninger endsige dækkende data (på nær for 3 infektioner siden 2015), samt (b) den relative betydning af de tre undersøgte områder for forebyggelsen af infektioner, herunder en klarere angivelse af, i hvilket omfang de tre udvalgte fokusområder er de mest afgørende. Begrundelserne (pp. 4-5 samt 10-11) forekommer plausible, men er ikke fyldestgørende, idet smittevejene som angivet er et komplekst spørgsmål. Dette opmærksomhedspunkt uddybes under punkt 4 nedenfor.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Sammenhængen mellem de tre delformål er relativt klart forklaret. Den centrale argumentation synes at være sektion 11 (p. 5), hvor det anføres, at de tre fokusområder, der anses for at være vigtige/afgørende for infektionsforebyggelse "reduktionsmål og overvågning, hygiejne og antibiotikaforbrug (påvirker) hinanden." Det er korrekt, at et

fornødent datagrundlag er en forudsætning for overhovedet at kunne sandsynliggøre, om en reduktion i infektionsomfanget nås, men om og i givet fald hvordan de tre delformål/fokuspunkter i øvrigt påvirker hinanden er ikke helt klart. Hvorvidt litteraturen på området, kan klargøre dette vides ikke.

Det noget bedagede SENIC-studie fra 1988, som Central Enhed for Infektionshygiejne henviser til på deres hjemmeside som baggrund for det danske infektionskontrolprogram, nævner andre faktorer, som er afgørende for omfanget af infektioner og en 'tilstrækkelig indsats', end dem der berøres i beretningen og i kontrolprogrammet, eksempelvis behovet for en sygeplejerske med ansvar for infektionskontrol. Det kunne som berørt under pkt. 2 bidrage til yderligere klarhed, hvis beretningen indeholdt en klarere begrundelse for hensigtsmæssigheden af de udvalgte fokuspunkter/delformål i relation til hovedformålet med beretningen.

Det anerkendes, at det kan være overordentligt svært at vælge og begrunde delformål og revisionskriterier og, i relation hertil, 'tilstrækkelighed' af indsatser i denne beretning. Det skyldes især to forhold: *Dels* at der som nævnt ikke fra centralt hold og ej heller i alle tilfælde på regionalt niveau er udstukket klare målsætninger for området, hverken for det ønskede reduktionsomfang eller for en del af indsatserne, som kan bidrage til en reduktion. *Dels* at tilstrækkeligheden af indsatser ikke alene er et spørgsmål om, hvorvidt der måtte eksistere centrale målsætninger, data og retningslinjer. Politisk udstukne målsætninger, regler mv kan sagtens være utilstrækkelige i forhold til målet om at sikre en bedre forebyggelse mod infektioner og ultimativt en reduktion af samme, hvorfor en stringent regel-overholdelse ikke nødvendigvis er tilstrækkelig i saglig forstand og i forhold til, hvad forskningen på et område måtte vise.

Denne udfordring ses blandt andet i relation til hospitalers og afdelingers varierende målsætninger og godkendelsespraksisser vedrørende kontrol af rengøring, håndhygiejne mv. Afhængig af måltallet vil samme godkendelsesprocenter ses som henholdsvis 'godkendt' og 'ikke godkendt' på et givent hospital (jf. fx tabel C i Bilagsmaterialet). En mangelfuld håndhygiejne ved 20 pct. af kontrollerne har samme betydning for infektionsrisiko uanset om den politisk og ledelsesmæssigt anses for godkendt (Aalborg Universitetshospital) eller ikke godkendt (Aarhus Universitetshospital).

Dette aktualiserer naturligvis spørgsmålet om, hvad der alt i alt kan ses som en 'tilstrækkelig indsats'. Analyserne lægger de decentralt formulerede målsætninger til grund, men i relation til beretningens hovedformål, som vedrører forebyggelsen af infektionssygdomme, er det ikke nødvendigvis det korrekte valg: Hvis målsætningerne formuleres tilstrækkeligt uambitiøst, kan en godkendt indsats godt være en utilstrækkelig indsats.

Problemstillingen er mere generel end forebyggelsen af infektionssygdomme på hospitaler: Hvad er de korrekte kriterier for en acceptabel/tilstrækkelig/god indsats på et komplekst serviceområde? Findes der evidensbaserede kriterier, som kunne lægges til grund, og hvis ikke, hvordan kan rimelige kriterier så identificeres?

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Givet de valg, der er truffet vedrørende udvalget af beretningens delformål og kriterier for tilstrækkelige indsatser, er konklusionerne rimelige og retvisende. Især for kapitel 2 og 3 er der en klar sammenhæng mellem analyse og konklusioner, jf. dog kommentarerne til pkt. 3.

Analyse og konklusioner vedrørende kapitel 4 (Brug af antibiotika) er mindre indlysende og selvfølgelig, men det anerkendes, at emnet er uhyre komplekst.

For det første er der først i 2017 defineret klare og operationelle mål for brugen af antibiotika, hvorfor det kan være svært at vurdere, hvorvidt den tidligere praksis lever op til forventningerne/målsætningerne, om end der synes at være enighed om, at brugen af bredspektret antibiotika kunne være reduceret yderligere i de forgangne år.

For det andet er det uklart, hvad der mere konkret menes med 'rationel brug af antibiotika'. Der anføres, at rationel brug er, "når det er nødvendigt", men at man i øvrigt af hensyn til risikoen for udviklingen af resistente bakterier, skal søge at anvende antibiotika, der er "så smalspektret som muligt". Det er også denne holdning, der ligger bag den nyligt formulerede handlingsplan for antibiotika til mennesker samt de tidligere 'generelle regler' på området (pp. 35-36). Dilemmaet mellem at give et antibiotikum, der med stor sikkerhed virker hurtigt og effektivt for den konkrete patient med en given infektion, og hensynet til behandlingen af

fremtidige patienter set i relation til den konkrete medicinordinations effekt på den generelle udvikling af antibiotikum-resistente bakterier berøres ikke. For den konkrete patient er minimeringen af tabte arbejdsdage, ubehaget ved sygdommen samt undgåelse af eventuel forværring i en periode, hvor et givent smalspektret antibiotikum ikke modvirker en bakteriel infektion, afgørende. Dertil kommer, at en effektiv førstebehandling af en infektionssygdom reducerer antallet af lægekonsultationer og udskrivning af nye recepter. Heroverfor står hensynet til fremtidig infektionsbekæmpelse og betydningen af lige præcis én ekstra infektionsbekæmpelse med bredspektret antibiotika til en konkret patient. Dilemmaet er et eksempel på et klassisk kollektivt handlingsproblem, hvor det, der er rationelt for den enkelte patient (og dennes læge), ikke nødvendigvis er rationelt for samfundet og for fremtidige generationer. Litteraturen om emnet i den internationale forskningslitteratur er enorm. En simpel google-søgning på 'dilemmas in the use of antibiotics' gav over en million hits.

Ifølge beretningen er udfordringen vedrørende praksis for ordinerings af antibiotika størst i primærsektoren, som dog kun ofres lille opmærksomhed i beretningen til trods for, at den står for 90 pct. af udskrivningen af antibiotika. I relation hertil er det uklart, i hvilket omfang praktiserende læger sender blod og urin til mikrobiologisk undersøgelse med henblik på at få identificeret et effektivt smalspektret antibiotikum, samt hvad transporttiden er for disse prøver.

Det kollektive handlingsproblem er også relevant i forhold til beretningens hovedformål og praksis på en hospitalsafdeling. Dels er betydningen af den konkrete ordinerings af et bredspektret antibiotikums for den generelle udvikling af resistente bakterier lille og usikker. Dels kan en på kort sigt ineffektivt behandlet infektion forlænge den periode, hvor en patient og en afdeling har den pågældende infektion, og følgelig hvor risikoen for smitte øges.

Spørgsmålet er således, hvad der er den rationelle brug af antibiotika i forhold til forebyggelsen af hospitalsinfektioner. Dels på kort og på langt sigt, og dels for den enkelte patient i forhold til samfundet som helhed og for fremtidige generationer, og herunder betydningen af henholdsvis primærsektorens praksis og hospitalernes praksis i forhold til dilemmaet. Dilemmaet har mange aspekter, hvorfor den rationelle brug af antibiotika ikke er enkel at afgøre. Beretningen diskuterer ikke dilemmaet nærmere og derfor heller ikke mere specifikt, hvad den rationelle brug af antibiotika betyder i praksis. Relationen mellem en

'rational brug af antibiotika' og beretningens formål om at belyse tilstrækkeligheden af "hospitalernes indsats for at forebygge hospitalsinfektioner" (p. 3) er derfor ikke ganske klar.

Problemstillingen omkring udviklingen af multiresistente bakterier er uhyre relevant og et vigtigt aspekt ved forebyggelsen af hospitalsinfektioner over tid, men det anerkendes også, at emnet er vanskeligt at behandle fyldestgørende i en beretning.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er 'tilfredsstillende', om end der er dele af beretningen, der kunne være både klarere og mere udførligt behandlet.

Beretning 6/2017: Viden fra puljer på socialområdet

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Rigsrevisionen (RR) har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2017, der skal ses i forlængelse af RR's beretning "om grundlaget for at dokumentere effekten af sociale indsatser" mere generelt (Beretning 13/2016, marts 2017). RR vurderer i beretning 13/2016, at "Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret et grundlag for at dokumentere effekten af sociale indsatser ved hjælp af de nationale statistiker". Fokus i beretning 6/2017 er mere specifikt, idet formålet er "at vurdere, om Børne- og Socialministeriet (BSM) i tilstrækkelig grad opbygger viden, herunder viden om effekt, der viser, om ministeriets projektpuljer lever op til deres formål om at støtte udsatte borgere." (p. 1). De omtalte projektpuljer er helt overvejende finansieret af satspuljemidlerne.

I egen terminologi opererer beretningen ikke med delformål/underspørgsmål, men opstiller tre revisionskriterier, der angiver de tre aspekter ved vidensopbygningen i BSM, som RR undersøger (p. 9):

- 1) om ministeriet for alle sine puljer sikrer, at der bliver skabt viden om målopfyldelse?
- 2) om ministeriet for effektpuljer sikrer, at der bliver skabt viden om effekt?
- 3) om ministeriet på systematisk vis opsamler viden fra puljerne?

Set i lyset af såvel de betydelige midler, der årligt bruges på social indsatser, samt ønsket fra skiftende regeringer om at få mere viden om, hvilke indsatser der virker, er beretningens formål både relevant og velbegrunderet – især når denne beretning ses i sammenhæng med beretning 13/2016, hvor viden om effekten af de mere generelle social indsatser blev undersøgt.

Der redegøres desuden klart for, hvordan undersøgelsen er afgrænset (pp. 12-13).

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

De tre kriterier, der lægges til grund for undersøgelsen, forekommer umiddelbart rimelige og plausible, men deres indbyrdes sammenhæng er ikke helt klar. Det er *for det første* noget uklart, hvad forskellen er på "viden om målopfyldelse" og "viden om effekter". I en række

tilfælde vil det første implicere viden om det andet, og nogle vil endog bruge de to begreber synonymt. I praksis vurderer beretningen kriterium 1 ved at undersøge (a) om der er opstillet mål for de borgere, den puljefinansierede indsats vedrører; (b) om målene i den politiske aftale og puljevejledningen er i overensstemmelse; og (c) om der evalueres på de mål, der fremgår af puljevejledningen (pp. 14-20).

Det er ikke umiddelbart klart, hvordan dette bidrager til at afdække, hvorvidt der skabes 'viden om målopfyldelse', med mindre der ganske enkelt menes, om puljemidlerne er brugt til de formål, som forudsættes i de politiske beslutninger/satspuljeforlig. Hvis dette er den korrekte tolkning, er det svært at se relevansen ift. beretningens formål. Beretningen taler dog også om, at (a) implicerer opstillingen af "mål for *resultater* for borgerne" og "mål for borgernes *progression*" (pp. 14-15, min fremhævnings). Hvis det er dette, der menes med måloppstilling og målopfyldelse, er der i analytisk forstand tale om effekter. Dermed bliver "viden om målopfyldelse" og "viden om effekter" stort set til to sider af samme sag, og kravene til, hvordan viden produceres bliver identiske. Beretningens konkrete vurdering af målopfyldelsen diskuteres under pkt. 3 nedenfor.

For det andet er det ligeledes noget uklart, hvordan der på "systematisk vis" ville kunne opsamles viden fra puljerne (kriterium 3), hvis der kun i meget begrænset omfang bliver "skabt viden om effekt" (kriterium 3), sådan som beretningen dokumenterer. (Her antages, at det ikke er relevant at opsamle viden om, hvorvidt puljemidler er blevet brugt på forudsatte aktiviteter). Hvilken viden er det i så fald, der skal opsamles og systematiseres?

Beretningens datagrundlag/undersøgellesdesign bygger på tre stikprøver af puljer, der fornuftigt bruges til at belyse undersøgelsens formål og de forskellige faser knyttet til forvaltningen af puljemidler (jf. Bilag 1 samt pp. 9-12). Der er tale om en både kreativ og velgennemtænkt udvælgelse af stikprøver, som muliggør analyser over tid og et tilstrækkeligt datagrundlag.

Det kan dog undre, hvordan undersøgelsen har kunnet gennemføres udelukkende på puljeniveau, dvs. med puljen som analyseenhed (jf. p. 13). I og med én pulje kan finansiere mange konkrete projekter, der kan (og vel typisk?) evalueres enkeltvis, forekommer det vanskeligt at vurdere på puljeniveauet, om der skabes "viden om effekter". De data, der

lægges til grund for undersøgelsen hidrører fra ministeriets vidensopsamlinger eller de samlede "evalueringer på tværs af projekter." Dels kan der altid gå information tabt, når man sammenfatter information fra mange projekter, og dels er det uklart, hvordan den samlede pulje vægter og aggregerer de enkelte projektevalueringer i puljeevalueringen. Det ville være relevant at få RRs vurdering af, hvorvidt der produceres "viden om effekter" på projektniveau, der ikke finder vej til puljeevalueringen. Men det ville kræve analyser af (en stikprøve af) projektevalueringerne. Henvisningen til Finansministeriets vejledning for evaluering som begrundelse for ikke at projektevaluere forekommer i denne sammenhæng irrelevant.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Som nævnt er der ikke 'delformål' i denne beretning. De tre revisionskriterier angiver dog strukturen i beretningen, hhv. afsnit 2.1, 2.2 og 2.3.

Sammenhængen mellem de tre afsnit er fornuftig, idet man bevæger fra mål-analyse over effekt-analyse til (generel) vidensopsamling (jf. dog kommentarerne under pkt. 2).

Den faktisk gennemførte analyse af målopfyldelse afklarer ikke helt den uklarhed, der blev diskuteret under pkt. 2 ovenfor. Dels analyseres der, om der er "mål for borgerne" i betydningen progression (dvs. effekter) i hhv. den politiske aftale og puljevejledningen, hvilket er tilfældet for ca. 2/3 af puljerne. Dels analyseres der, om målene er de samme i den politiske aftale og puljevejledning, hvilket afdækker om puljerne iværksættes i overensstemmelse med den politiske intention. Hvordan denne analyse konkret er lavet, er lidt uklart. Dernæst undersøges, om der er planlagt og designet en evaluering af puljerne, dels af egen drift og dels når det politisk er påkrævet. Hvordan en eventuelt påtænkt evaluering forholder sig til de angivne mere eller mindre specifikke mål, diskuteres ikke.

På samme måde analyseres der, (a) om der er foretaget en evaluering (b) om der er evalueret på de mål, som puljevejledningen har opstillet (jf. figur 7, p. 19). Det forklares ikke nærmere, hvordan man har kunnet opgøre dette med den grad af præcision, som figuren indikerer (evaluator har evalueret på 1. Alle mål, 2. Minimum halvdelen af målene; 3. Under halvdelen af de opstillede mål). Stort set alle kvantitativt orienterede samfundsforskere anerkender, at man som forsker ikke undersøger et teoretisk begreb eller en latent egenskab i sig selv (fx a. problemer for socialt udsatte, jf. boks 5, eller b. gode forældreverner blandt unge, enlige

mødre, jf. boks 8), men at man må operationalisere begrebet og finde målbare, empiriske indikatorer for begrebet (for a. fx kriminalitet, social omgangskreds, boligsituation, mv. og for b. fx barnets udvikling, kost, antal sygedage, mv.). På den baggrund er det uklart, hvordan RR er nået frem til de præcise resultater, der rapporteres i figur 7.

Afsnittet 2.2 om viden om puljernes effekt er beretningens centrale afsnit: Hvis der ikke skabes valid/brugbar viden om effekterne, er såvel opstillingen af mål som den efterfølgende opsamling af viden (om effekter) mindre vigtig. Det er meget klart, hvilke kriterier der lægges til grund for dette afsnits analyser, og sammenhængen med revisionskriterium 2 er ligeledes klar. Kriterierne for at man kan tale om "viden om effekter" er dog temmelig hårde, jf. pkt. 4 nedenfor.

Afsnit 2.3 om opsamlingen af viden er ligeledes klart. Afsnittet dokumenterer, at opsamlingen af viden i BSM og kommunikationen af samme er usystematisk og tilfældig.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

På baggrund af de opstillede revisionskriterier og de konkrete undersøgelser i beretningens tre afsnit er konklusionerne klare og velbegrundede.

Som nævnt er afsnit 2.2 det mest centrale i beretningen. Afsnittet dokumenterer, at en meget lille andel af de såkaldte "effektpuljer", der sigter på at skabe viden om effekter af sociale indsats, er udmøntet, og at der i det hele taget er en forholdsvis lille andel af de frie satsmidler, der bruges på effektpuljer. Kvaliteten af effektanalyserne er desuden mangelfuld i en række henseender. Konklusionerne er derfor velbegrundede.

Man kan dog diskutere, om de kriterier RR anvender i deres vurdering af, om der produceres "viden om effekter" er for restriktive i en socialpolitisk sammenhæng, når der henvises til og i vurderingen benyttes "4 gængse principper for kvantitativ effektmåling" (p. 23; jf. i øvrigt diskussionen i Beretning 13/2016). De fire principper er: 1. Registrering af data om indsats og resultater på individniveau; 2. Brug af en kontrolgruppe; 3. Måling af effektens størrelse og usikkerheden for samme; 4. Overvejelser om generalisering til grupper, der ikke er undersøgt.

Spørgsmålet er, om disse krav samlet set er for hårde, og om det bedste dermed kan blive det godes værste fjende. Spørgsmålet er ikke alene relevant for denne beretning, men for andre beretninger, der har til formål at vurdere effekten og hensigtsmæssigheden af offentlige indsatser på komplekse serviceområder: Virker indsatserne, og er en forvaltnings tiltag afgørende for resultaterne?

Der er en udbredt konsensus i den samfundsvidenskabelige litteratur, om at de fire metodiske krav, som principperne dækker over, er sunde og afgørende for, at man kan drage solide kausale slutninger om årsag-virkningsforhold. Især hvis man dertil lægger et sidste afgørende krav om replikation, da det har vist sig, at resultaterne i mange tilsyneladende veludvalgte studier ikke kan repliceres og genfindes i andre studier.

Det er i praksis vanskeligt og uhyre ressource- og tidskrævende at etablere solid, generel og veldokumenteret viden om effekten af offentlige indsatser over for socialt udsatte og ressourcetsvage mennesker, der lever fuldt op til de fire principper (samt kravet om replikation). Evalueringerne af puljemidlerne på BSM's område og mange andre offentlige myndighedsområder lever generelt set ikke op til disse krav, men det er heller ikke sandsynligt, at de vil gøre det i nogen nær fremtid. På ministerielt niveau besidder man ikke kompetencerne til at vurdere kvaliteten; blandt evaluaterne vil der være få med de fornødne forskningskompetencer; og ressourcerne målt i tid og penge, der skal afsættes for at kunne udvikle socialpolitiske indsatser, der bygger på rimelig sikker "viden om effekter", vil være overordentlig store.

I Beretning 13/2016 (p. 38) anfører RR, at "Socialministeriets niveauinddeling mellem "tilsyneladende effekt", "sandsynlig effekt" og "sikker effekt" er... misvisende". I en videnskabelig diskurs er dette korrekt, idet man vil tale om gennemsnitseffekter med en vis sandsynlighed (sikkerhed). Men i en konkret forvaltningsmæssig og revisionsmæssig sammenhæng er det bydende nødvendigt at opstille kriterier, der dels er mindre krævende og mere praktisk gennemførlige, og dels muliggør en mere gradueret vurdering af såvel offentlige indsatsers effekt som kvaliteten af analyserne af samme.

I denne beretnings sammenhæng er spørgsmålet derfor, om der muligvis er evalueringer af puljemidler vedrørende sociale indsatser, der bidrager til "viden om effekter" selv om de ikke til fulde lever op til de gængse principper for kvantitative effektmålinger.

Det skal understreges, at disse overvejelser om vurderingskriterierne for effektmålinger ikke er afgørende for beretningens kritiske konklusioner vedrørende BSMs manglende viden om effekter, der i høj grad bygger på, at der er få effektpuljer og i det hele taget er gennemført ganske få effektevalueringer.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er 'tilfredsstillende', om end især relevansen af afsnittet om puljernes målopfyldelse ikke fremstår helt klart.

Beretning 7/2017: SKATs kontrol og vejledning op toldområdet

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Beretningen er initieret af Rigsrevisionen (RR) i april 2017, og formålet med undersøgelsen er, "at vurdere, om SKATs kontrol og vejledning i tilstrækkelig grad bidrager til at sikre, at borgere og virksomheder betaler den korrekte told i forhold til den legale import af varer, der er angivet til SKAT". Konkret undersøges to spørgsmål (p. 1):

"Tilrettelægger og gennemfører SKAT toldkontrollen af den legale vareimport, så den får så stor effekt som muligt?

Har SKAT en tilstrækkelig vejledningsindsats på toldområdet?"

Hovedformålet, herunder de angivne afgrænsninger (ej illegale varer, og ej efterkontrol, jf. p. 9), er klart, om end hverken spørgsmålet om 'effekten af kontrollen' eller 'tilstrækkeligheden i vejledningen' er entydige endsige let definerede begreber. Senere i beretningen søges begreberne afklaret, men der tilbagestår stadig visse uklarheder, som vil blive diskuteret nedenfor.

6. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

RR opstiller en række antagelser og præmisser for undersøgelsen (pp. 7-8) som hver især er rimelige og plausible. De centrale antagelser er, at både vejledning og kontrol er væsentlige og skal være effektive for at sikre en korrekt toldbetaling.

Datagrundlaget forekommer rimeligt givet afgrænsningen af formålet, men beretningen diskuterer ikke systematisk resultatet af gennemgangen af de 101 udvalgte kontroller samt de 21 sager, der var udtaget til kontrol, men ikke blev kontrolleret. Der forekommer således ingen vurdering af kontrollernes kvalitet og ej heller af rimeligheden af at undlade kontrol i de 21 sager, hvor det er sket.

Det kan også diskuteres, om det er tilstrækkeligt at besøge 4 toldenheder, idet enhedernes opgaver og ansvar synes at variere ganske betragteligt. Det anerkendes dog, at den praktiske

gennemførelse af toldkontrollen spiller en mindre rolle i beretningen, om end den nævnes i beretningens første delspørgsmål.

Det forekommer rimeligt i undersøgelsen af tilstrækkeligheden af det skriftlige vejledningsmateriale på skat.dk at fokusere på to centrale områder (tarifiering og bevillinger), og inddragelsen af Dansk Sprognævn i denne analyse er også relevant. Resultatet af sprognævnets analyser fremgår dog ikke eksplicit i beretningen.

7. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Sammenhængen mellem analyser og de to delspørgsmål er generelt set god. Analyserne fokuserer på centrale aspekter ved hhv. kontrol (kapitel 2) og vejledning (kapitel 3). Der er dog enkelte valg og fravalg, man kan diskutere.

For det første diskuterer beretningen ikke den rette balance mellem kontrol og vejledning og dermed, hvorvidt udfordringen primært vedrører borgeres og virksomheders *viden* (dvs. utilstrækkelig vejledning) eller *vilje* (dvs. ineffektiv kontrol/afskrækkelse). Det er givetvis ikke muligt i undersøgelsens sammenhæng at finde noget Arkimedisk punkt som grundlag for en sådan vurdering, men det rejser bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt vejledningen (alene) kan tage udgangspunkt i brugernes oplevede behov (p. 8), hvis det i større eller mindre omfang er viljen til korrekt toldbetaling, der måtte mangle. Det omvendte kan også være tilfældet: viljen er generelt til stede, mens viden/vejledning er den primære udfordring. Udfordringens karakter har dernæst betydning for, hvordan den bedste toldindsats samlet set bør organiseres, og hvordan ressourcerne til hhv. vejledning og kontrol bør prioriteres. Mens beretningen indeholder en udførlig diskussion af ressourceanvendelsen til forskellige toldkontroller og toldenheder, diskuteres den ikke for vejledningens vedkommende, bortset fra at bedre skriftlig vejledning på skat.dk givetvis vil kunne reducere behovet for telefonisk vejledning (samt på side 16, hvor det angives, at 35,5 årsværk er beskæftiget med vejledning). Prioritering på tværs af de områder kontrol og vejledning berøres ikke.

For det andet ville det være nyttigt, hvis beretningen indeholdt en analyse af udviklingen i bevillingerne (fx årsværk) til toldområdet. Om end det ikke er Rigsrevisionens opgave at foretage egentlige årsagsanalyser til de mangelfulde/utilfredsstillende indsatser på toldområdet, kunne en oversigt over udviklingen i de anvendte ressourcer bidrage til en

forståelse af prioriteringerne. På side 17 fremgår det eksempelvis, at antallet af årsværk til kontrol af finansiel told reduceres fra 26 i 2016 til 20,6 i 2017, uden at det fremgår, om årsværksandelen også er faldet (den var angiveligt 30% i 2017). Årsværkene til kontrol af bevillinger er ligeledes faldet, fra 8 til 7,5, men det er svært at se, om dette er udtryk for en relativ nedprioritering, når der ikke er tal for udviklingen i årsværk på hele toldområdet (eller kontroldelen).

For det tredje er det ikke helt enkelt at gennemskue årsværksforbruget på toldkontrollens forskellige opgaver, funktioner og enheder (jf. bl.a. pp. 4, 9, 15, 16), der ikke synes at summere til helt samme tal. På dette punkt kunne fremstillingen være klarere/mere pædagogisk.

8. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Gennemgående er konklusionerne velbegrundede. For kontroldelen er det således veldokumenteret, at information om træfprocenter og reguleringsprovenu ikke indsamles systematisk og, følgelig, heller ikke bruges til at prioritere kontrolindsatsen på tværs af kontroltyper og toldenheder. Prioriteringen sker heller ikke på baggrund af importomfanget og hyppigheden af toldforretninger, og EU's krav og anbefalinger er ikke fulgt. For vejledningsdelen er det ligeledes klart, at især arbejdet med den skriftlige vejledning på skat.dk ikke er tilfredsstillende.

Der er dog også enkelte forhold, som kunne fortjene yderligere diskussion.

Det er en ting at påpege, at der ikke sker en bevidst ledelsesmæssig prioritering af kontrolindsatsen, som bygger på systematisk information. Det er noget andet at sige, at en bedre styring forudsætter opstillingen af "mål for effekten af toldkontrollerne" (p. 11). Der er to sider ved formuleringen af mål. For det første kan målene vedrøre forskellige effekter, fx træfprocenter, reguleringsprovenu eller reduktion af 'toldgab' (pp. 12-14), som kan føre til ganske forskellige prioriteringer afhængig af omkostningerne forbundet med at gennemføre forskellige former for kontrol, det opnåede merprovenu per kontrol, hyppigheden af typen af toldforretning (varetype, mv.) samt afskrækkelseeffekten ved større kontrol. Hertil kommer eventuelle mål for brugernes/borgernes oplevelse af kontrollens tilstrækkelighed (p. 20), som

ikke nødvendigvis korrelerer stærkt med kontrolhyppigheden, men også påvirkes af medieomtale, sanktioner mv. Endelig stiller EU også krav (fx vedrørende risikovurderinger, bevillinger og tilfældige toldkontroller), som ikke nødvendigvis har den største effekt, uanset hvilke effektkriterier der lægges til grund. Beretningen synes at være opmærksom på nogle af disse udfordringer (fx p. 12-13).

For det andet er det uklart, hvad en faldende effekt målt på eksempelvis fejlprocent eller reguleringsprovenu vil være udtryk for. Formålet med kontrollen er ikke at finde fejl eller få et merprovenu i forbindelse med en toldkontrol, men at bidrage til at få borgere og virksomheder til at betale den korrekte told, dvs. at minimere toldgabet. En effektiv kontrol er altså en kontrol, der bidrager til adfærdsændringer, hvorfor en lavere træfprocent eller et mindre reguleringsprovenu faktisk kan være udtryk for en stor og tilsigtet effekt af toldkontrollen, hvilket betyder, at måltallene kan være misvisende ift. den ønskede effekt. Dertil kommer, som også SKAT anfører (p. 15), at importen relativt hurtigt kan ændre karakter (indhold, oprindelsesland etc.). Rigsrevisionen synes at anerkende, at opstillingen af kvantitative mål ift. de nævnte indikatorer "kan være problematiske på et kontrolområde" (p. 15), men anbefaler som nævnt alligevel opstillingen af mål (til trods for mere forbeholdne formuleringer p. 13: "kan... være relevant", samt p. 15: "eventuelt på længere sigt kunne opstille mål på relevante områder").

Man kan derfor stille spørgsmålstegn ved, hvor velbegrundet RRs konklusion og ledsagende anbefaling vedrørende opstillingen af mål er for de effekt-indikatorer, der diskuteres i beretningen. Målet må være det mindst mulige 'toldgab', men det er samtidigt det mål, som det er sværest at få valid, detaljeret og styringsrelevant information om. En lav fejlprocent og/eller et lavt reguleringsprovenu *kan* være udtryk for en effektiv kontrol.

Anbefalingen om at følge og registrere resultatet af toldkontroller over tid og måske endda tilføje "flere statistiske resultater" (p. 15) er velbegrundet, men dette betyder ikke, at opstillingen af langsigtede mål på få, udvalgte effekt-indikatorer er tilsvarende velbegrundet. Det kan godt være rimeligt og hensigtsmæssigt at opretholde en hyppig kontrol på et område i nogen tid selv om eksempelvis fejlprocenten eller reguleringsprovenuet falder. Dertil kommer, at villigheden til at betale den korrekte told – den ønskede adfærd – også er betinget

af borgeres og virksomheders tillid til toldmyndighederne, og at andre også betaler deres retmæssige told.

Hvad angår vejledningsdelen er det tydeligt, at den skriftlige online vejledning er mindre tilfredsstillende end den mundtlige vejledning over telefonen, og at det rejser spørgsmålet om, hvorvidt forbedringer i den skriftlige vejledning kan reducere behovet for den ressourcekrævende mundtlige vejledning. Den manglende brug af viden fra kontrolområdet er også påfaldende. Analysen er dækkende og konklusionerne forekommer generelt velbegrundede.

Man kan dog spørge, hvor langt man kan komme med at reducere omfanget af individuelle henvendelser på et område, som beretningen gentagne gange beskriver som omfattende og overordentligt komplekst, både hvad angår lovgivning og procedurekrav. Hvor "nemt" kan det blive? Det er oplagt, at brugerne skal kunne finde relevante oplysninger, og at SKAT så vidt muligt skal forklare anvendte begreber (p. 37). Men det er usikkert, om det er tilstrækkeligt til, at emnetekster kan blive "fyldestgørende nok til at kunne guide brugerne igennem den proces, de skal igennem, og de handlinger, de skal foretage for at kunne søge en bevilling eller tarifere en vare korrekt" (p. 37).

Dette ændrer ikke på, at dele af vejledningen, især den skriftlige på skat.dk, kan forbedres, sådan som beretningen påpeger, og at det givetvis vil reducere omfanget for personlig vejledning til en vis grad. Men ambitionen om, at det skal være nemt og ligetil kan blive svært at indløse.

9. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er tilfredsstillende.

Beretning 12/2016: Regionernes forvaltning af løn til chefer

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Formålet med beretningen er at "vurdere om regionerne forvalter administrative og lægelige chefers løn i overensstemmelse med aftalegrundlaget" (p. 1). Undersøgelsen bygger på en stikprøve på 184 chefer (ca. 10 pct. af den relevante population) og deres udbetalte løn i 2015 og dele af 2016. Stikprøven indeholder chefer fra alle fem regioner og er udvalgt således, at de løn- og kontraktforhold, der vurderes at indeholde størst risiko for fejl, er overrepræsenterede i undersøgelsen. Det er derfor ikke en repræsentativ undersøgelse.

Rigsrevisionen (RR) har på baggrund af lønrevisioner i to regioner (Syd og Midt), der viste eksempler på, at chefløn ikke blev forvaltet i fuld overensstemmelse med aftalegrundlaget, selv taget initiativ til undersøgelsen, der inkluderer de tre øvrige regioner.

Formålet med undersøgelsen er klart, jf. ordlistens forklaring af begrebet 'aftalegrundlaget'. Dog kunne man godt ønske, at det blev yderligere præciseret, at der reelt kan være tale om to typer af problemer. *Dels* at lønnen kan være forvaltet i overensstemmelse med ansættelseskontrakten, men at kontrakten ikke er udformet i overensstemmelse med det generelle aftalegrundlag, og *dels* at kontrakten følger aftalegrundlaget, men at dele af den udbetalte løn ikke i alle tilfælde følger af kontrakten (og aftalegrundlaget). Eksemplerne vedrørende udbetaling for merarbejde (boks 5 og 6) samt resultatløn synes at vedrøre sidstnævnte problem, mens Region Hovedstadens og Region Syddanmarks manglende reduktion i løntillæg for kontraktansatte chefer synes at vedrøre førstnævnte problem. Forvaltningsmæssig synes de to typer af problemer at være udtryk for to delvist forskellige udfordringer.

10. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Den valgte metode med løngennemgang af 184 udvalgte chefer forekommer hensigtsmæssig og tilstrækkelig givet formålet. Man kunne have tilføjet en begrundelse for de relativt korte undersøgelsesperioder, på hhv. 15 og 20 måneder. Den bevidste udvælgelse af 'højrisiko' cases synes også velvalgt, idet man på den måde maksimerer sandsynligheden for at finde fejl,

i det omfang de forekommer. Til gengæld betyder det, at omfanget af fejl for den samlede population må forventes at være lavere, end det der dokumenteres i beretningen. Denne tilføjelse kunne være nævnt i bilag 1 under forbeholdene i forhold til generalisering (p. 29).

11. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Beretningen indeholder ikke egentlige delformål, men analysen deles op i dels forskellige ansættelsesformer (overenskomst/tjenestemand, åremål, kontrakt) og dels forskellige løndelev (den faste løn jf. ansættelsesformen, merarbejde, resultatlø). Det giver alt i alt en overskuelig fremstilling og analyse.

Der er dog enkelte mindre uklarheder vedrørende afgrænsning og terminologi.

(a) På side 7 fremgår det, at fratrædelsesgodtgørelser ikke er omfattet af undersøgelsen. Dette begrundes ikke, og fravalget kan undre, da fratrædelsesgodtgørelsen eller "fratrædelsesbeløb" (som må formodes at dække over det samme), er en del af åremålskontrakter ifølge rammeaftalen (jf. boks 3 og figur 1), og dermed en del af lønpakken. Hvis ikke de to begreber dækker over det samme, burde det fremgå tydeligere, hvad 'godtgørelser' dækker over, og hvorfor dette ikke er en del af undersøgelsen.

(b) RRs praksis med i bilaget at redegøre for centrale ord og begreber er forbilledlig. Man mangler dog at få nærmere forklaret, hvad 'engangstillæg', 'bonus' og specifikt "en kollektiv bonuslignende ordning" (p. 23) dækker over, og hvordan disse tillæg kan gives og forvaltes i henhold til aftalegrundlaget. Det forekommer således uklart, om Region Midt's brøde vedrørende udbetalinger af en ekstra halv måneds løn til administrative chefer alene skyldes, at de har brugt et forkert begreb ('resultatløn' snarere end bonus/engangsvederlag), eller om beretningens kritik vedrørende manglende resultatmål og dokumentation også ville være relevant, hvis Region Midt havde kaldt udbetalingen for en bonus eller et engangsvederlag.

Hvad angår fremstillingen kunne det også bidrage til klarheden, hvis effekterne og omfanget af de forskellige ukorrekte og "ikke sparsommelige" (jf. statsrevisorernes bemærkning) løndelev var opgjort på en mere overskuelig og informativ måde. Fx er det ikke ganske klart, hvad Region Hovedstadens udbetaling af 16,7 mio. kr. i fratrædelsesbeløb samt 48,6 mio. kr. i åremålsstillæg i de 20 måneder, som undersøgelsen dækker, svarer til. RR finder det

”tilfredsstillende, at Region Hovedstaden har ændret praksis til en mindre omkostningstung ansættelsesform” (p. 3). Disse tal for udbetalinger – eller måske den samlede løn per årsmålsansat – kunne sættes i forhold til andre alternative ansættelsesformer og/eller gennemsnitslønninger for tilsvarende stillingstyper i de øvrige regioner, hvorved effekten af den ”omkostningstunge” ansættelsesform ville blive mere tydelig. Noget lignende kunne man gøre vedrørende den manglende reduktion i løntillægget for de kontraktansatte, der har kontrakter med ”forbedrede vilkår” (jf. tabel 3). Hvad svarer de i henhold til aftalegrundlaget for meget udbetalte tillæg til i kroner og øre?

12. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Kritikken i konklusionen er afdæmpet og forekommer alt i alt rimelig givet det dokumenterede omfang af fejl og ukorrekte lønuddbetalinger, som så vidt det fremgår vist i alle tilfælde vedrører for meget udbetalt løn snarere end for lidt. Afhængig af beløbenes gennemsnitlige størrelse kan man dog diskutere om 22 ud af 42 sager, hvor der er aftalt forbedrede vilkår for kontraktansatte chefer, og hvor der ikke foretages den aftalebestemte reduktion i løntillægget, burde give anledning til mere kritiske konklusioner. Beretningen konkluderer rigtigt, at denne praksis ikke var ”korrekt”, men diskuterer ikke problemets omfang.

Der gøres ikke forsøg på at estimere merudgiften til en ”omkostningstung ansættelsesform” sammenlignet med en mindre omkostningstung ansættelsesform, hvilket man kunne have gjort, selv om stikprøvens karakter nok ikke gør det muligt at estimere udgifterne på aggregeret niveau.

13. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er tilfredsstillende.

Beretning 22/2016: Kvotekonzentration i dansk fiskeri.

1. Er beretningens hovedformål velbegrundet?

Beretningen er initieret af Rigsrevisionen (RR) i maj 2016:

”Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevarerministeriet har understøttet Folketingets intention om, at kvoter ikke må koncentreres på for få hænder. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Miljø- og Fødevarerministeriet fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentreres på for få hænder?
- Har Miljø- og Fødevarerministeriet etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab?”

Kapitel 2 behandler første delspørgsmål mshp (a.) om ministeriet har etableret generelle informationssystemer, der sætter dem i stand til at følge koncentration i ejerskabet over fiskekvoter over tid, og (b.) om ministeriet har opstillet klare regler for, hvor stor kvotekonzentrationen må være for forskellige fiskerier/arter (dels generelle og artsspecifikke IOK-kvoter og dels artsspecifikke FKA-kvoter; for anvendte forkortelser og fagtermer se Bilag 2 i beretningen). Kapitel 3 behandler andet delspørgsmål mshp (a.) ministeriets/styrelsens konkrete forvaltning og praksis vedrørende sikringen af, at den enkelte fiskers kvoter ikke overstiger det tilladte, og (b) opfølgning på og kontrol af mistanke om brud på reglerne, særligt med udgangspunkt i en kritisk DR-2 dokumentarudsendelse fra efteråret 2015.

Det oprindelige sigte med beretningen var bredere, men som det klart redegøres for, betød fejlregistreringer i ministeriet og mangelfulde data, at en planlagt bred gennemgang af sager om kvotehandler blev reduceret (jf. Bilag 1, p. 53). De øvrige formål med 2002-reformen om at øge indtjeningen i fiskeriet og sikre en modernisering af fiskeriflåden undersøges ikke i beretningen, idet der konstateres, at disse formål allerede er opfyldt.

Beretningens hovedformål er således velbegrundet.

14. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Da beretningens formål er at undersøge, om en forvaltningspraksis lever op til én af hensigterne med en lovgivning, således som den kommer til udtryk i lovens forarbejder, forekommer den valgte metode og datagrundlag (dokumenter vedrørende praksis samt gennemgang af sager) velvalgt. Beretningen redegør desuden klart for, at der efterfølgende er forekommet begrænsninger i data samt i ministeriets imødekommelse af RRs forespørgsler om dokumentation. Der redegøres klart for disse mangler og begrænsninger, herunder særligt at beretningens undersøgelser som følge heraf "ikke kan anvendes til at sige noget generelt om antallet af overtrædelser af kvotekonzentrationsreglerne og om, hvor mange handler, der reelt blev udført af de udvalgte fiskere" (p. 53, jf. p. 9).

15. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Sammenhængen mellem hovedformål, delformål og analyser er overordnet set klar og dækkende. I de mere specifikke analyser af de detaljerede regelændringer og data om kvoter (særligt kapitel 2) kunne fremstillingen sine steder være mere klar. Dels bruges der ikke konsekvent samme betegnelser, fx vedrører FKA-kvoter nogle steder de enkelte "fiskerier" mens der andre steder tales om "arter". Dels kunne analysen af de ændrede opgørelsesmetoder nok gøres klarere, om end det medgives, at der er tale om teknisk kompliceret stof. Fx kunne man forklare at beregning af kvotekonzentration basalt set kræver information om tre forhold, som alle kan ændres og registreres på forskellig vis: dels en tæller og en nævner i en brøk (fx diskussionen af initialkvote vs. slutkvote), dels en måleenhed (en eller flere fiskearter, et eller flere fiskeområder, periode etc.), og dels for hvem kvoten gælder (enkeltperson, selskab, fartøj).

16. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Selv om der er tale om teknisk kompliceret stof, er beretningens indhold i sin kerne enkelt: (a) er der opstillet klare mål/regler for tilladte kvotekonzentrationer; (b) er der informationssystemer, der muliggør dels overvågning af den generelle udvikling i kvotekonzentrationerne over tid og dels korrekt sagsbehandling vedrørende godkendelse/inddragelse af kvoterettigheder; og endelig (c) er forvaltningen af området hensigtsmæssig og tilfredsstillende? Hertil kommer, nok så afgørende, at mangler vedrørende disse tre forhold har betydet, at ministeriet har givet Folketinget ufyldstgørende og ukorrekte oplysninger.

Beretningens kritiske konklusioner vedrørende alle tre forhold er klare og velbegrundede.

Beretningen rejser dog et principielt spørgsmål, der kunne fortjene en større opmærksomhed, hvis ikke i denne beretning så mere generelt: Hvilke forvaltningsmæssige skridt kan der rimeligvis forventes på baggrund af målsætninger, der alene bygger på "Folketingets intention" (jf. Statsrevisorernes bemærkninger), sådan som de kommer til udtryk i bemærkningerne til lovforslaget i 2002 (jf. Folketingstidende 2001-2002, 2. Samling: L142, Bemærkninger til lovforslaget, særligt nr. 4) samt i Tingets kortfattede forhandlinger om samme? Det anerkendes, at det efterfølgende spørgsmål om, hvem i ministeriet der er ansvarlige for at oversætte Folketingets intentioner til en klar forvaltningspraksis (jf. de tre nævnte forhold), ikke er direkte genstand for RR's beretning.

I lovens forarbejder er hovedfokus erhvervets rentabilitet og behovet for moderniseringen af fiskeflåden. Der gøres desuden opmærksom på, at reglerne, som forudsættes udstedt i bekendtgørelsesform, "skal udarbejdes efter inddragelse af erhvervet". Dertil kommer, at Fødevarerudvalgets betænkning fremhæver, at ministeren skal "fortsætte med at drøfte de fiskeripolitiske spørgsmål, der indgår i fastlæggelsen af en bekendtgørelse" med de partier, der støtter lovforslaget, og "at en bekendtgørelse ikke kan udstedes" uden disse partiers tilslutning (FT, udvalgets betænkning vedrørende L143, 3. Maj 2002). Det vides ikke, i hvilket omfang denne kreds af partier rent faktisk har været involveret i og givet tilslutning til de bekendtgørelser, der er udstedt i medfør af loven. Men såfremt det er sket, rejser det spørgsmålet om, i hvilket omfang, det er ministeriet/forvaltningen, der er ansvarlige for de først manglende (før 2005 for IOK-kvoter og før 2012 for FKA-kvoter) og sidenhen lempelige/uklare regler i bekendtgørelserne, der regulerer området.

Mere generelt vedrører dette spørgsmål grænsedragningen mellem lovgivende og udøvende magt, eller mellem politik-formulering og implementering. Konkret afgrænses dette i dansk praksis via bemyndigelsesbestemmelser, som lovhjemler, at en minister kan udstede bekendtgørelser på et givent område. Men yderligere krav om forhandlinger med erhvervet samt især kravet om tilslutning fra en nærmere afgrænset kreds af politiske partier i Folketinget gør, at ministerens/ministeriets ansvar for regeludstedelsen bliver mindre entydig: Hvem har ansvaret for de lempelige/uklare regler, sådan som de kommer til udtryk i skiftende bekendtgørelser?

Uanset svaret på dette principielle spørgsmål, bør det understreges, at beretningens øvrige analyser af ikke mindst den mangelfulde overvågning og den kritisable forvaltning til fulde begrundes af kritisk konklusioner.

17. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er tilfredsstillende.