

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**Arbejdstilsynets styring af  
tilsynsfunktionen**

---

**September 2000  
RB B302/00**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	14
A. Indledning .....	15
B. Formål, afgrænsning og metode.....	15
III. Arbejdstilsynets organisering og udviklingen i arbejdsmiljøet .....	18
A. Arbejdsmiljøområdet organisering og Arbejdstilsynets opgaver, lovgrundlag og organisering .....	18
a. Arbejdsmiljøområdets organisering .....	18
b. Arbejdstilsynets lovgrundlag og opgaver.....	19
c. Arbejdstilsynets organisering.....	21
d. Arbejdstilsynets driftsudgifter 1996-1999 .....	24
B. Udviklingen i ulykker og lidelser.....	26
C. Arbejdsministerens handlingsprogram for et rent arbejdsmiljø år 2005 .....	29
a. Baggrunden for Handlingsprogram 2005.....	29
b. Handlingsprogram 2005 .....	30
c. Arbejdstilsynets rolle i opfyldelsen af Handlingsprogram 2005 .....	31
d. Handleplan 1999 for forbedring af arbejdsmiljøet .....	32
IV. Den centrale og decentrale styring af kredsene .....	34
A. Arbejdstilsynets resultatkontrakt som overordnet styrings- grundlag .....	36
a. Resultatkontraktens indhold.....	36
b. Status på Arbejdstilsynets resultatkontrakt .....	43
B. Ressourcestyring .....	44
C. Aktivitets- og resultatstyring.....	47
a. Den centrale styring .....	47
b. Den decentrale styring.....	52
D. Kvalitetsstyring .....	63
a. Den centrale styring .....	63
b. Den decentrale styring.....	73
c. Administrative procedurer i forbindelse med påbud og afgivelse af påbud som kvalitetsparameter .....	78
E. Ledelsesinformationssystemer og opfølgingsprocedurer.....	83
a. Direktionens ledelsesinformation og opfølgning .....	83
b. Kredsenes ledelsesinformation og opfølgning .....	85
F. Sammenfatning .....	86

V.	Arbejdstilsynets produktivitet.....	87
A.	Indledning .....	87
B.	Enhedsomkostninger og samlet produktivitet for 1996-1999.....	87
C.	Produktiviteten i Arbejdstilsynets kredse i hvert af årene 1996-1999 samt udviklingen mellem årene beregnet ved hjælp af DEA-metoden .....	90
a.	Datagrundlag og analysemetode .....	90
b.	Kredsens samlede relative produktivitet i årene 1996-1999 (tværsnitsanalyse).....	94
c.	Udviklingen i den samlede produktivitet i årene 1996-1999 (tidsserieanalyse).....	98
Bilag:		
1.	Beskrivelse af DEA-metoden .....	104
2.	Kredsens relative produktivitet for perioden 1996-1999 .....	107
3.	Samlet produktivitet for kredsene for perioden 1996-1999.....	109

# Beretning om Arbejdstilsynets styring af tilsynsfunktionen

## I. Resumé

### Indledning

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler forhold inden for Arbejdsministeriets budgetområde og vedrører finanslovens § 17.21.01. Arbejdstilsynet.

2. Arbejdstilsynet er en institution under Arbejdsministeriet. Arbejdstilsynet består af en central enhed og 15 kredse, heraf en i Grønland.

Arbejds miljøloven fastlægger Arbejdstilsynets formål. Formålet er at medvirke til at skabe et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø på de danske arbejdspladser.

Arbejdsministeren fremkom i 1996 med et handlingsprogram for et rent arbejdsmiljø år 2005 (Handlingsprogram 2005). Heri fastlagdes visionen for den forebyggende arbejdsmiljøindsats, som alle aktører på området skal arbejde efter.

3. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er:

- at vurdere, om Arbejdstilsynet planlægger og prioriterer sin ressourceindsats i relation til tilsynsfunktionen i overensstemmelse med tilsynets formål og Handlingsprogram 2005's vision og rammer,
- ud fra det foreliggende datagrundlag at analysere og vurdere Arbejdstilsynets produktivitet med særligt henblik på kredsene og analysere og vurdere, i hvilket omfang produktivitetsoplysningerne indgår i styringen.

4. Rigsrevisionens undersøgelse er bl.a. gennemført ved møder, spørgeskemaer, interview og brevveksling med Arbejdstilsynets direktion og visse fagkontorer. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået forskelligt materiale, gennemført 2 spørgeskemaundersøgelser i alle Arbejdstilsy-

nets kredse, foretaget interview i 4 udvalgte kredse og gennemført en stikprøveundersøgelse af samtlige kredsers påbudssager. Til belysning af Arbejdstilsynets produktivitet har Rigsrevisionen gennemført en DEA-analyse.

Beretningen omhandler perioden 1996-1999.

5. Et udkast til beretningen har været forelagt Arbejdsministeriet. Ministeriets oplysninger og bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### Udviklingen i arbejdsmiljøet

6. Som grundlag for at foretage den vurdering, der er angivet i formålet, har Rigsrevisionen undersøgt

- udviklingen i antallet af anmeldte arbejdsskader i perioden 1990-1999.

7. Arbejdsministeren fremlagde og iværksatte i 1996 et handlingsprogram for et rent arbejdsmiljø år 2005. Folketinget tilsluttede sig Handlingsprogrammet på baggrund af arbejdsministerens skriftlige redegørelse af 11. april 1996 og efterfølgende forhandling i Folketinget den 15. maj 1996.

Handlingsprogrammet udstikker rammerne for 10 års arbejdsmiljøindsats frem mod 2005 og fokuserer på, hvordan arbejdsmiljøindsatsen bliver forebyggende, effektiv og af høj kvalitet med henblik på at stræbe efter visionen om, at alle danske arbejdspladser bliver sikre, sunde og udviklende til gavn for de ansatte, virksomhedernes konkurrenceevne og samfundet som helhed.

Handlingsprogram 2005 fokuserer på 3 temaer:

- Fokusering på 7 visionsområder i form af arbejdsmiljøproblemer som alle aktører skal arbejde mod at nedbringe/undgå.
- Øget egenindsats i virksomhederne.
- Bedre prioritering af tilsynet og øget dialog.

Handlingsprogram 2005 ændrede ikke Arbejdstilsynets rolle.

8. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at antallet af arbejdsulykker og -lidelser opdelt på de 7 visionsområder og opgjort på baggrund af de til Arbejdstilsynet anmeldte arbejdsskader ikke udviser en klar stigende eller faldende tendens. Det totale antal arbejdsskader i 1998 er lavere end i 1996, men væsentlige områder som dødsulykker, andre alvorlige ulykker, kræfttilfælde, arbejdsbetingede lidelser som følge af tunge løft eller ensidigt gentaget arbejde, arbejdsulykker som følge af vold og arbejdsulykker vedrørende akut overbelastning udviser alle en stigning i 1998 i forhold til 1996.

Arbejdsministeriet har peget på, at Arbejdstilsynets indsats ikke er den eneste parameter, der har indflydelse på udviklingen i arbejdsskadetallene. Eksempelvis indvirker de øvrige aktørers indsats, beskæftigelsessituationen generelt og relationerne mellem konjunkturerne inden for de enkelte brancher.

9. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Handlingsprogram 2005 ikke indeholdt mål for fremdriften i arbejdsmiljøet på basis af Handlingsprogram 2005.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at der fremover vil blive udarbejdet årlige overvågningsrapporter til belysning af fremdriften. Den første rapport forventes at udkomme ultimo 2000 og vil omhandle 1999.

### **Arbejdstilsynets planlægning og ressourceprioritering**

10. Et formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere, om Arbejdstilsynet planlægger og prioriterer sin ressourceindsats i relation til tilsynsfunktionen i overensstemmelse med tilsynets formål og Handlingsprogram 2005's vision og rammer.

Som grundlag for denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt:

- om Arbejdstilsynet har tilrettelagt systemer og processer til styring af aktiviteter og produktion i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål og Handlingsprogram 2005, dvs. om Arbejdstilsynets resultatkontrakt, nøgle til fordeling af personaleressourcer i kredsene og kredskontrakterne er egnet som styringsgrundlag,

- om Arbejdstilsynets planlægning og prioritering af resourceindsatsen er dokumenteret og foretaget i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål og Handlingsprogram 2005,
- om Arbejdstilsynet opgør resultaterne og kvaliteten heraf og anvender disse informationer som ledelsesinformation, og
- om Arbejdstilsynets kredse har tilrettelagt administrative procedurer, der medvirker til at sikre, at de gældende regler vedrørende påbud følges.

11. Arbejdstilsynets styring af ressourcer, aktiviteter, produktion og kvalitet med henblik på at nå de ønskede resultater tager udgangspunkt i den såkaldte kredsnøgle (model til fordeling af personaleressourcerne i kredsene), resultatkontrakten mellem Arbejdsministeriets departement og Arbejdstilsynet, kredskontrakterne mellem Arbejdstilsynets direktion og kredscheferne og visse kvalitetsforskrifter.

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at både resultatkontrakten og kredskontrakterne hovedsageligt indeholder kvantitative krav til aktiviteterne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at styringseffekten i såvel resultatkontrakten som kredskontrakten kan øges ved at inkludere mål for og resultatkrav til kvalitet, produktivitet og effekt. Et sådant sæt af afbalancerede krav minimerer tillige risikoen for en skrævvridning mod eksempelvis kvantitative resultatkrav.

Rigsrevisionen finder ligeledes, at styringseffekten i resultatkontrakten kan øges gennem bedre sammenhæng mellem målsætninger og resultatkrav.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at de er enige i, at målsætningerne kunne blive et bedre styringsinstrument, hvis de blev yderligere konkretiseret.

13. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at kredskontrakternes informationsniveau er meget uensartet. Rigsrevisionen finder, at styringseffekten i kredskontrakterne kan øges gennem mere ensartede kontrakter, der muliggør en sammenligning på tværs af kredsene.

Kredskontrakterne indeholder et fælles sæt prioriteringskriterier med henblik på også at målrette de aktivite-

ter, kredsene selv prioriterer, mod de mest belastede virksomheder og sikre ensartethed i kredsenes prioriteringer. Rigsrevisionens kan konstatere, at de 4 fælles prioriteringskriterier er meget brede, og at der som følge heraf er risiko for en uensartet prioritering i og mellem kredsene. Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør udarbejde mere detaljerede og præcise prioriteringskriterier, der i højere grad målretter kredsenes arbejde mod de mest belastede virksomheder og sikrer en ensartet prioritering kredsene imellem.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at kontrakterne for 2000 indeholder et femte prioriteringskriterium, og at der fortsat arbejdes på en præcisering af kriterierne, som forventes at afspejle sig i kontrakterne for 2001.

Rigsrevisionen finder endvidere, at det af kredsenes sagsakter bør fremgå, hvilke prioriteringer, der ligger til grund for udvælgelsen af virksomhederne, ligesom det bør dokumenteres, hvorledes planlægningen foretages.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kredsenes styringsopgave i relation til personaleressourcerne er begrænset, da ansættelser sker i samarbejde med direktionen og personalekontoret i den centrale enhed. Normeringerne for den enkelte kreds er fastlagt gennem kredsnoeglen. Afvigelser fra denne normering kræver samtykke fra direktionen/personalekontoret i den centrale enhed.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kredsnoeglen omfatter relevante kriterier for tildeling af personaleressourcer til kredsene, hvorfor Rigsrevisionen finder, at kredsnoeglen er et godt værktøj til styring af personaleressourcerne i kredsene.

Rigsrevisionen finder dog, at der bør foretages en nyberegning og eventuel justering af kredsnoeglen, da den i den nuværende form bygger på data fra 1995 og tidligere.

15. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke eksisterer en fælles kvalitetsmålsætning for Arbejdstilsynets opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen har gennemgået Arbejdstilsynets kvalitetsforskrifter i form af kontrolcirkulæret, vejledningscirkulæret, "det gode påbud" og kvalitetshåndbøgerne for henholdsvis det tilpassede tilsyn og tilsyn med kedler og beholdere. Gennemgangen af disse og Rigsrevisionens in-



terview i kredsene indikerer, at Arbejdstilsynet har formuleret tilstrækkelige rammer for kvalitetsstyringen. Der er dog en række uløste problemer, hvorfor der er behov for supplerende kvalitetssikringsprocedurer og opfølgningssystemer.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at ikke alle kredse har systematiske kvalitetssikringssystemer, og at der sandsynligvis er væsentlige interne kvalitetsforskelle kredsene imellem. Rigsrevisionen finder, at der på baggrund af forskelligheden mellem kredsene bør udarbejdes retningslinjer, der sikrer en høj grad af ensartethed i kvaliteten.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at et sådant arbejde er igangsat.

16. Rigsrevisionens undersøgelse i kredsene indikerer, at det er væsentligt i forhold til kvaliteten af Arbejdstilsynets arbejde, at få skabt en enhedsorganisation. Rigsrevisionen finder derfor, at Arbejdstilsynet bør revurdere enhedsorganisationens implementeringstakt.

17. Rigsrevisionen har til belysning af kvaliteten af Arbejdstilsynets opgavevaretagelse foretaget en undersøgelse af de administrative procedurer i forbindelse med påbud og afgivelse af påbud. Analysen er baseret på en stikprøve bestående af 98 påbud med tilbagemelding senest den 1. marts 2000.

Undersøgelsen indikerer, at påbudene overholder kontrolcirkulærets formelle krav til påbud. Endvidere viste undersøgelsen, at de administrative rutiner er forskellige i kredsene. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de fastlagte manuelle administrative rutiner ikke minimerer risikoen for svigt i opfølgningen på sagsgangen. Derfor finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet bør sikre, at det nye IT-system giver mulighed for, at kredsene via udtræk fra registreringssystemet kan følge op på sagsgangen for påbudet, herunder om tilbagemelding fra virksomhederne har fundet sted.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at en sådan mulighed er etableret i det system, der er taget i brug pr. 1. januar 2000. Der er dog visse opstartsvanskeligheder vedrørende anvendelsen af denne mulighed, ligesom der mangler instruktion i systematisk brug deraf.

18. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdstilsynets direktion løbende følger op på resultaterne i form af opfølgning på kravene i resultatkontrakten og kredskontrakterne.

Status på resultatkontraktens resultatkrav er i 1998 og 1999 afrapporteret i halvårsopgørelser til Arbejdsministeriets departement og i virksomhedsregnskaberne.

Direktionens opfølgning på kredskontrakterne foregår gennem kvartalsvise statusrapporter, halvårsbesøg i kredsene, ledelsesmåder, områdemøder, ad hoc-opfølgning og telefonisk kontakt.

19. Et af resultatkravene i Arbejdstilsynets resultatkontrakt vedrører implementering af et samlet, formelt ledelsesinformationssystem. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at et sådant samlet, formelt system endnu ikke er implementeret, og at implementering afventer færdiggørelse af dataregistreringssystemerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at et formelt ledelsesinformationssystem, der systematisk opgør de opnåede resultater, kvaliteten heraf, produktivitet og effekt er nødvendigt for at sikre en bedre styring af Arbejdstilsynets tilsynsfunktion.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at der arbejdes på at etablere et sammenhængende målesystem efter balanced scorecard-princippet, men at der vil gå en årrække, før det fulde billede af Arbejdstilsynets virksomhed kan belyses gennem et sådant system.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør fremskynde implementeringen af et sådant system.

### **Arbejdstilsynets produktivitet**

20. Et andet formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været på baggrund af det foreliggende datagrundlag at analysere og vurdere Arbejdstilsynets produktivitet, og i hvilket omfang produktivitetsoplysninger indgår i styringen.

Som grundlag for denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt:

- om Arbejdstilsynets produktivitet er dokumenteret, og om produktivitetsanalyser anvendes som ledelsesinformation, og

- om der er markante produktivitsforskelle mellem Arbejdstilsynets kredse og over perioden 1996-1999.

21. Rigsrevisionen kan konstatere, at Arbejdstilsynet i undersøgelsesperioden har opgjort enhedsomkostningerne for udvalgte aktiviteter i virksomhedsregnskaberne. Arbejdstilsynet har oplyst, at man ikke i undersøgelsesperioden har foretaget egentlige produktivitsmålinger, og at produktivitsmålinger dermed ikke har været anvendt som ledelsesinformation i relation til Arbejdstilsynets styring.

22. Rigsrevisionen har beregnet Arbejdstilsynets produktivitet på baggrund af Arbejdstilsynets oplysninger om enhedsomkostninger i virksomhedsregnskaberne for 1998 og 1999. Disse beregninger indikerer et fald i Arbejdstilsynets produktivitet på knap 6 % fra 1998 til 1999.

Rigsrevisionen er dog enig i Arbejdstilsynets vurdering af, at beregningerne af enhedsomkostninger ikke er tilstrækkeligt robuste og nøjagtige.

23. Rigsrevisionen har foretaget en analyse af produktivitsudviklingen i Arbejdstilsynets kredse i perioden 1996-1999 ved anvendelse af DEA-metoden. Denne metode foretager en indbyrdes sammenligning af produktiviteten i og mellem de enkelte kredse.

Analysen har vist, at der er sket forbedringer i den samlede relative produktivitet i perioden 1996-1999. Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at forbedringerne i den samlede relative produktivitet til dels skyldes, at de mest produktive kredse er blevet mindre produktive, hvorfor den samlede produktivitsudvikling har været beskedent.

Endvidere har undersøgelsen vist, at Arbejdstilsynet har været i stand til at øge udetiden fra 1996 til 1999. Rigsrevisionen finder dog, at Arbejdstilsynet bør undersøge, hvordan ressourceanvendelsen i højere grad kan rettes mod de mest belastede brancher/virksomheder, da antallet af påbud, vejledninger og udetid anvendt på møder/undervisning ikke er steget svarende til stigningen i udetid.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør undersøge årsagerne til udviklingen.

Endelig finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet bør overveje, hvorledes der kan opstilles et bedre grundlag for

produktivtetsanalyser i form af mere standardiserede mål for produktion.

24. Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at Arbejdstilsynet – gennem tiltag som resultatkontrakten, kredsnøglen, kredskontrakterne og kvalitetsforskrifter – har tilvejebragt de formelle rammer til styring af ressourcerne og aktiviteterne, men at der er behov for, at de formelle rammer i højere grad udfyldes med et reelt indhold af styring til opnåelse af forbedret produktivitet, kvalitet og effekt i tilsynsarbejdet.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at Arbejdstilsynet som et led i bestræbelserne på at opfylde deres formål og Handlingsprogram 2005's intentioner bør øge fokus på produktivitet, effekt og kvalitet i opgavevaretagelsen,
- at uanset at Handlingsprogram 2005 har skullet virke siden 1996, udviser antallet af arbejdsulykker og -lidelser, opdelt på de 7 visionsområder og opgjort på baggrund af de til Arbejdstilsynet anmeldte arbejdsskader, ikke en klar stigende eller faldende tendens. Det totale antal arbejdsskader i 1998 er lavere end i 1996, men væsentlige områder som dødsulykker, andre alvorlige ulykker, kræfttilfælde, arbejdsbetingede lidelser som følge af tunge løft eller ensidigt gentaget arbejde, arbejdsulykker som følge af vold og arbejdsulykker vedrørende akut overbelastning udviser alle en stigning i 1998 i forhold til 1996,
- at Arbejdstilsynets resultatkontrakt ikke indeholder mål for og resultatkrav til kvalitet og produktivitet i samt effekt af Arbejdstilsynets opgavevaretagelse,
- at en nyberegning og eventuel justering af den centralt fastsatte kredsnøgle til direktionens styring af personaleressourcerne er påkrævet,
- at kredskontrakterne burde indeholde relevante, fælles, afbalancerede mål og resultatkrav herunder mål for og krav til produktivitet, kvalitet og effekt,
- at Arbejdstilsynet ikke har fastlagt tilstrækkeligt detaljerede prioriteringskriterier, til sikring af ensartetheden i den prioriteringsopgave der varetages af kredsene, så kredsenes aktiviteter rettes mod de mest belastede virksomheder,
- at det ikke fremgår af kredsenes sagsakter, hvilke prioriteringer der ligger til grund for udvælgelsen af virksom-

hederne, ligesom det ikke er dokumenteret hvorledes planlægningen foretages,

- at Arbejdstilsynets direktion gennem cirkulærer, kvalitetshåndbøger o.l. har fastsat overordnede rammer for styringen af kvalitet, men at der er behov for yderligere kvalitetsprocedurer og opfølgningssystemer, der sikrer direktionen den nødvendige viden om kvaliteten i Tilsynets opgavevaretagelse, ligesom det er nødvendigt at formulere en fælles kvalitetsmålsætning,
- at Arbejdstilsynet bør sikre, at det nye IT-system giver mulighed for, at kredsene via udtræk fra registreringssystemet kan følge op på sagsgangen for påbudet, herunder om tilbagemelding fra virksomhederne har fundet sted,
- at Arbejdstilsynet i undersøgelsesperioden ikke har foretaget produktivetsmålinger ud over opgørelse af enhedsomkostningerne for udvalgte aktiviteter,
- at Arbejdstilsynets produktivitet beregnet ud fra Arbejdstilsynets oplysninger om enhedsomkostninger i virksomhedsregnskaberne udviser et fald på knap 6 % fra 1998 til 1999,
- at Arbejdstilsynet bør opstille mere nøjagtige og robuste enhedsomkostninger, og at Arbejdstilsynet bør arbejde hermed,
- at Arbejdstilsynets produktivitet beregnet ved hjælp af DEA-metoden – der foretager en indbyrdes sammenligning af produktiviteten i og mellem de enkelte kredse – viser en mindre forbedring i kredsens samlede produktivitet i perioden 1996-1999. Undersøgelsen viste dog også at forskellene i kredsens produktivitet er blevet mindre, hvilket dels skyldes at produktiviteten for de bedste kredse er blevet mindre, dels at produktiviteten for de mindst produktive kredse er blevet bedre,
- at Arbejdstilsynet ikke har et samlet ledelsesinformationssystem, der systematisk opgør resultater, kvaliteten heraf, produktivitet og effekt, og
- at Arbejdstilsynet gennem tiltag som resultatkontrakten, kredsnøglen, kredskontrakterne og kvalitetsforskrifter har tilvejebragt de formelle rammer til styring af ressourcerne og aktiviteterne, men for at forbedre produktivitet, kvalitet og effekt i tilsynsarbejdet er der behov, at de formelle rammer i højere grad udfyldes med et reelt indhold af styring.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

## A. Indledning

25. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

26. Beretningen omhandler forhold inden for Arbejdsministeriets budgetområde og vedrører finanslovens § 17.21.01. Arbejdstilsynet.

## B. Formål, afgrænsning og metode

27. Bl.a. på baggrund af, at antallet af arbejdsbetingede dødsulykker og andre alvorlige arbejdsskader gennem en årrække havde ligget på et konstant niveau, fremkom arbejdsministeren i 1996 med et handlingsprogram for et rent arbejdsmiljø år 2005 (herefter Handlingsprogram 2005). I Handlingsprogram 2005 fastlagdes visionen for den forebyggende arbejdsmiljøindsats, som alle aktørerne på området skal arbejde efter. Formålet med Handlingsprogram 2005 er at bidrage til, at de danske arbejdspladser bliver sikre, sunde og udviklende til gavn for medarbejderne og virksomhedernes konkurrenceevne herunder at nedbringe antallet af arbejdsulykker mest muligt.

Arbejdstilsynet fik som den væsentligste myndighed på området en central placering i Handlingsprogram 2005, og samtidig blev rammerne for tilsynets opgavevaretagelse nærmere fastlagt.

28. Arbejdstilsynet er en institution under Arbejdsministeriet. Arbejdstilsynet består af en central enhed og 15 kreds, heraf en i Grønland.

Arbejdsmiljøloven fastlægger Arbejdstilsynets formål. Formålet er at medvirke til at skabe et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø på de danske arbejdspladser. Formålet søges opnået gennem tilsyn med virksomheder, udarbejdelse af regler og information.

29. Rigsrevisionen har som grundlæggende forudsætning for, at Arbejdstilsynet kan realisere sit formål haft, at planlægning og prioritering af ressourceindsatsen skal ske i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål. Endvidere gælder det, at opgavevaretagelsen skal foregå på den mest produktive vis.

30. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er derfor at vurdere, om Arbejdstilsynet planlægger og prioriterer sin ressourceindsats i relation til tilsynsfunktionen i overensstemmelse med tilsynets formål og Handlingsprogram 2005's vision og rammer. Endvidere er det formålet ud fra det foreliggende datagrundlag at analysere og vurdere tilsynets produktivitet med særligt henblik på tilsynsfunktionen og analysere og vurdere, i hvilket omfang produktivitetsoplysninger indgår i styringen.

31. Som grundlag for at foretage denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt:

- udviklingen i anmeldte arbejdsskader i perioden 1990-1999,
- om Arbejdstilsynet har tilrettelagt systemer og processer til styring af ressourcer, aktiviteter og produktion i kredsene i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål og Handlingsprogram 2005, dvs. om Arbejdstilsynets resultatkontrakt, Arbejdstilsynets nøgle til fordeling af personaleressourcer i kredsene og kredskontrakterne er egnet som styringsgrundlag,
- om Arbejdstilsynets planlægning og prioritering af ressourceindsatsen er dokumenteret og foretaget i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål og Handlingsprogram 2005,
- om Arbejdstilsynet opgør resultaterne og kvaliteten heraf, og anvender disse informationer som ledelsesinformation,
- om Arbejdstilsynets kredse har tilrettelagt administrative procedurer, der medvirker til at sikre, at de gældende regler vedrørende påbud følges,
- om Arbejdstilsynets produktivitet er dokumenteret og anvendes som ledelsesinformation, og
- om der er markante produktivitetsforskelle mellem Arbejdstilsynets kredse og over perioden 1996-1999.

32. Da 2/3 af Arbejdstilsynets personaleressourcer anvendes i kredsene, og da det primært er disse, der varetager

tilsynsfunktionen, omfatter undersøgelsen primært direktions styring af kredsene og den styring, der foregår internt i kredsene.

33. Arbejdstilsynets lovforberedende arbejde, informationsprodukter, planlægning af indsatsområder o.l. har ikke været genstand for denne undersøgelse, da disse opgaver primært er forankret i den centrale enhed. Arbejdstilsynets administration af ferieloven har ligeledes ikke været genstand for undersøgelsen. Endvidere vedrører beretningen ikke kredsen i Grønland.

34. Da Arbejdstilsynet har oplyst, at der ikke er fastsat mål for eller er faste procedurer for måling af effekten, omfatter Rigsrevisionens undersøgelse ikke effektaspektet i den centrale og decentrale styring.

35. Undersøgelsen omfatter årene 1996-1999.

36. For at belyse grundlaget for den centrale styring af og decentrale styring i kredsene har Rigsrevisionen foretaget en gennemgang af forskelligt materiale, herunder Handlingsprogram 2005 med senere opfølgning, resultatkontrakten mellem Arbejdsministeriet og Arbejdstilsynet for 1998-2001, Arbejdstilsynets årsplaner, kredskontrakter mellem Arbejdstilsynets direktion og udvalgte kredse for perioden 1989-1997 og for samtlige 14 kredse for perioden 1998-1999.

37. Ligeledes for at vurdere kredsenes decentrale styring har Rigsrevisionen foretaget en undersøgelse baseret på spørgeskemaer og interview i 4 udvalgte kredse.

38. Til yderligere belysning af kvaliteten af kredsenes tilsynsarbejde har Rigsrevisionen foretaget en stikprøveundersøgelse af kredsenes påbudssager. Kvaliteten belyses ud fra, om afgivelse af og opfølgning på påbud følger de gældende formelle regler.

39. Til belysning af kredsenes produktivitet har Rigsrevisionen gennemført en DEA-analyse (Data Envelopment Analysis). DEA-metoden er nærmere beskrevet i bilag 1.



40. Endvidere bygger Rigsrevisionens undersøgelse på møder, spørgeskemaer, interview og brevveksling med Arbejdstilsynets centrale enhed.

41. Et udkast til beretningen har været forelagt Arbejdsministeriet. Ministeriets oplysninger og bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Arbejdstilsynets organisering og udviklingen i arbejdsmiljøet**

42. I dette kapitel beskrives Arbejdstilsynets mange aktører med fokus på Arbejdstilsynet.

Endvidere beskrives udviklingen i antallet af arbejds-skader i perioden 1990-1999, ligesom arbejdsministerens Handlingsprogram for et rent arbejdsmiljø år 2005, herunder de 7 visionsområder præsenteres og vurderes. Programmet vurderes ud fra, om det indtil nu har haft en målbar indvirkning på antallet af arbejdsskader.

#### **A. Arbejdstilsynets organisering og Arbejdstilsynets opgaver, lovgrundlag og organisering**

##### **a. Arbejdstilsynets organisering**

43. Pr. 1. januar 1999 gennemførte Arbejdsministeriet en ændring af organiseringen inden for arbejdsmiljøområdet. Før 1. januar 1999 var de væsentligste aktører på arbejdsmiljøområdet Arbejdstilsynet, Arbejdsministeriets departement, Arbejdstilsynsinstituttet, Arbejdstilsynsrådet, Arbejdstilsynsfondet, branchesikkerhedsrådene, bedriftssundhedstjenesterne (BST), og virksomhederne.

Ændringerne i organiseringen har medført, at Arbejdstilsynsrådet tillægges en ny styrende og koordinerende rolle i den samlede partsindsats. I forbindelse hermed har Arbejdstilsynsrådet overtaget en del af Arbejdstilsynsfondets opgaver. Herudover er der etableret 11 branchearbejdstilsynsråd, der har overtaget branchesikkerhedsrådenes og visse af Arbejdstilsynsfondets opgaver. Arbejdstilsynsfondet og branchesikkerhedsrådene er som følge heraf nedlagt.

Herudover er der oprettet et arbejdsmiljøklagenævn, idet Arbejdstilsynet pr. 1. januar 1999 ophørte med at væ-



(Produktregistret) under Arbejdstilsynet, jf. lov nr. 212 1979 om kemiske stoffer og produkter, samt lovbekendtgørelse nr. 497 1998 om arbejdsmiljø, herunder kap. 8 om stoffer og materialer.

46. Principielt omfatter Arbejdsmiljøloven ethvert arbejde udført for en arbejdsgiver, ligesom Arbejdsmiljølovens hovedbestemmelser finder anvendelse på arbejde, der ikke udføres af en arbejdsgiver (lovens udvidede område). Det er lovens formål at skabe et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet.

47. Arbejdstilsynets opgaver er beskrevet i Arbejdsmiljølovens kap. 13. Heraf fremgår det, at Arbejdstilsynet skal:

- vejlede virksomheder, branchearbejdsmiljøråd, arbejdsmarkedets organisationer og offentligheden om arbejdsmiljømæssige spørgsmål,
- bistå Arbejdsministeriet med forberedelse af regler i henhold til loven,
- udstede forskrifter i henhold til bemyndigelse fra arbejdsministeren,
- holde sig orienteret om den tekniske og sociale udvikling med henblik på forbedring af arbejdet for sikkerhed og sundhed i arbejdsmiljøet,
- behandle planer for arbejdsprocesser, arbejdssteder, tekniske hjælpemidler mv. samt stoffer og materialer og meddele tilladelser i henhold til loven eller administrative regler og
- påse, at loven og de forskrifter, der gives med hjemmel i loven, overholdes.

48. Arbejdstilsynet har ikke defineret, hvad der bliver resultatet af de nævnte opgaver. Ud fra karakteren af Arbejdstilsynets opgaver, finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynets resultater består i, at Arbejdstilsynet bidrager til, at virksomhederne foretager forbedringer i forhold til arbejdsmiljøet, hvilket eksempelvis kan vise sig ved, at virksomhederne installerer arbejdsmiljørigtige maskiner, ind-

arbejder rutiner i overensstemmelse med et godt arbejdsmiljø, at virksomhederne udarbejder arbejdspladsvurdering og har en sikkerhedsorganisation mv. Effekterne af Arbejdstilsynets resultater ses bl.a. på arbejdsskadedetallene.

### **c. Arbejdstilsynets organisering**

49. Arbejdstilsynet er som nævnt pr. 1. januar 1999 organiseret som en enhedsorganisation. Arbejdstilsynet er opdelt i en direktion med tilhørende direktionsstab samt i 4 hovedområder.

Direktionen består af en direktør og 2 vicedirektører. Hovedområderne bestod ved udgangen af 1999 af:

- tilsynsfunktioner, der primært varetages af de regionale kredse,
- arbejdsmiljøfaglige funktioner, der primært varetages af fagkontorer i den centrale enhed,
- administrative funktioner, der varetages af administrationskontorer i den centrale enhed og
- ferielovfunktionen, der varetages af et kontor i den centrale enhed.

#### **Den centrale enhed**

50. De 10 fagkontorer i den centrale enhed har ifølge Arbejdstilsynet til opgave:

- ”at yde arbejdsmiljøfaglig støtte til kredsene og fungere som arbejdsmiljøfagligt bagland,
- at levere viden og ekspertise på særlige områder,
- at stå for kontakt til det øvrige arbejdsmiljøapparat på centralt niveau,
- at stå for planlægning og koordination samt generelt
- at bidrage til udviklingen af metoder, organisation og regler.”

De 2 administrationskontorer tager sig af personaleforhold, økonomi og informationsteknologi mv.

Ferielovkontoret administrerer ferieloven. Ferielovkontoret er pr. 1. januar 2000 overflyttet til Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen.

### **Kredsenes organisering**

51. Arbejdstilsynet har 15 regionalt placerede kredse, heraf en i Grønland, samt et kredskontor på Bornholm. Der er en kreds i hver amt samt en kreds for Københavns og Frederiksberg Kommune.

52. Hver kreds ledes af en kredschef. Kredschefen i Roskilde er tillige kredschef for kredskontoret på Bornholm, der dækker Bornholms amt. Herudover består en kreds af et antal tilsynsførende, fordelt på mange forskellige faggrupper, og et antal administrative medarbejdere, typisk i forholdet 3:1. Enkelte af de større kredse har en souschef (en tilsynsførende) og/eller en kontorleder (en administrativ medarbejder). Arbejdstilsynets samlede personaleforbrug var i 1999 på 711 årsværk inkl. 15 årsværk til indtægtsdækket virksomhed, heraf 441 årsværk i kredsene.

### **Kredsenes opgaver og tilsynsaktiviteter**

53. Kredsene varetager primært tilsyn og sagsbehandling i relation hertil. Arbejdstilsynet er opdelt på henholdsvis det lovbundne og det almene område. Det lovbundne område omfatter lovpligtige tilsyn af kedler, beholdere og elevatorer mv. Det almene område omfatter de resterende tilsynsområder.

Som led i tilsynsaktiviteterne aflægger de tilsynsførende tilsynsbesøg på virksomheder samt afholder møder og undervisning. Den faktiske tid den tilsynsførende anvender ude på virksomheden (dvs. ekskl. forberedelse, transport og opfølgning) benævnes udetid.

Ud over tilsyn og sagsbehandling i relation hertil udfører kredsene sagsbehandling i øvrigt fx klagesager, forespørgsler, telefoniske henvendelser samt registrering af arbejdsulykker og arbejdsbetingede lidelser mv.

54. Arbejdstilsynets tilsynsaktiviteter består dels af landsdækkende indsatser over for udvalgte brancher eller områder, dels af tilsynsbesøg på virksomheder på baggrund af bl.a. anmeldte ulykker og arbejdsbetingede lidelser, klager

eller andre anmodninger om besøg. En stor andel af de besøg, Arbejdstilsynet foretager, er uanmeldte.

55. De landsdækkende indsatser tager udgangspunkt i Handlingsprogram 2005 og skal medvirke til, at de 7 visionsområder, der er specificeret heri, prioriteres højt. Indsatserne er tidsafgrænsede aktiviteter, der sætter fokus på arbejdsmiljøproblemer gennem information, dialog, tilsyn mv. Indsatserne består af brancheindsatser (indsatsen rettes mod de alvorligste arbejdsmiljøproblemer i en branche), emneindsatser (indsatsen rettes mod et konkret emne, fx en kran-indsats), særlige aktioner (ved intensivt tilsyn og en offensiv pressepolitik rettes opmærksomheden mod et aktuelt emne og reglerne på området, fx børn og unge-indsatsen), informationsindsatser (som er rettet mod hele befolkningen eller en gruppe heraf fx arbejdstagere og arbejdsgivere) og administrative indsatser (Arbejdstilsynet skriver til virksomhederne, fx BST-indsatsen). De tilsynsførende anvender i gennemsnit knap 25 % af den samlede udetid på de landsdækkende indsatser.

56. I forbindelse med tilsyn har Arbejdstilsynet 5 produkter i form af 5 tilsynsformer, der anvendes: Detailtilsyn, leverandørtilsyn, tilsyn med projekterende og rådgivere, specialtilsyn og det tilpassede tilsyn. Detailtilsynet anvendes ved fx undersøgelser af særlige problemer (klager, ulykker mv.). Leverandørtilsynet er tilsyn med leverandører af produkter som fx stoffer og materialer samt tekniske hjælpemidler. Gennem tilsyn med projekterende og rådgivere kontrolleres overholdelse af disses pligter og ansvar efter arbejdsmiljøloven. Specialtilsynet, dvs. tilsynet på det lovbundne område, er tilsyn med elevatorer, kedler, beholdere, rørsystemer, naturgasanlæg, særlige risikovirksomheder og genlaboratorier. Via det tilpassede tilsyn vurderer Arbejdstilsynet virksomhedens egen indsats på arbejdsmiljøområdet og dens samlede arbejdsmiljøstandard. Virksomhedens arbejdsmiljøstandard vurderes på en skala fra 1 til 3, hvor niveau 1, som det bedste, karakteriserer virksomheder, der yder en aktiv indsats for forbedring af arbejdsmiljøet. Tilsynsformen blev taget i brug for virksomheder med 10 eller flere ansatte i 1999. Ifølge de tilsynsførendes registreringer af udetid anvender de tilsynsførende knap 25 % af den samlede udetid på det lovbund-

ne område. De resterende 50 % af udetiden anvendes på tilsyn af det almene område samt møder og undervisning.

57. Ved konstaterede overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen anvender Arbejdstilsynet 2 hovedtyper af reaktioner over for virksomhederne: Påbud og vejledninger. Som supplement hertil indførtes i 1999 "væsentlige problemer" som en ny reaktionstype i forbindelse med implementeringen af det tilpassede tilsyn. "Væsentlige problemer" er juridisk at sidestille med påbud, men hvor "væsentlige problemer" anvendes ved tilpassede tilsyn anvendes påbud som reaktion i forbindelse med Arbejdstilsynets øvrige tilsyn.

Manglende efterlevelse af påbud kan føre til retslig tiltale. I **tabel 1** er udviklingen i Arbejdstilsynets reaktioner og tiltaleindstillinger anført.

**Tabel 1. Tiltaler, påbud, væsentlige problemer og vejledninger**

	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----			
Tiltaleindstillinger.....	477	465	433	555
Forbud/Påbud/Strakspåbud .....	10.890	12.972	11.943	10.429
Væsentlige problemer .....	-	-	-	2.859
Vejledninger .....	7.609	8.674	10.106	8.108
Reaktioner i alt .....	18.976	22.111	22.482	21.951

58. Det fremgår af tabel 1, at antallet af reaktioner er steget væsentligt fra 1996 til 1997 (15,6 %), hvorefter det samlede antal reaktioner har været nogenlunde konstant. Faldet i forbud/påbud/strakspåbud fra 1998 til 1999 skyldes formentlig indførelsen af væsentlige problemer som ny reaktionstype. Der er imidlertid ikke tale om en klar udvikling i perioden inden for de enkelte reaktionsformer.

#### **d. Arbejdstilsynets driftsudgifter 1996-1999**

59. Arbejdstilsynets driftsudgifter er i perioden 1996-1999 steget fra 332 mio. kr. til 400 mio. kr. målt i 1999-priser, svarende til en stigning på ca. 20 %.

Arbejdstilsynet fik forøget sine nettobevillinger med 65 mio. kr. i 1997 i forhold til 1996, jf. statsregnskabet for 1996 og 1997. Af stigningen på 65 mio. kr. skulle de 30

mio. kr. give Arbejdstilsynet mulighed for en forstærket indsats i forbindelse med gennemførelsen af Handlingsprogram 2005. Forøgelsen blev fastholdt i årene 1998-2000 og blev bl.a. anvendt til ansættelse af ca. 50 nye tilsynsførende. Dette skulle ifølge finanslovaftalen for 1997 medføre, at: ”Virksomheder, hvor risikoen for arbejdsulykker og arbejdsskader er særlig stor, vil ligeledes blive underkastet et mere effektivt og skærpet tilsyn. Arbejdstilsynet vil følge konsekvent og hurtigt op på afgivne påbud, der ikke efterkommes.”

De ca. 50 tilsynsførende blev imidlertid ikke ansat så hurtigt som forventet, hvilket medførte overførsel af lønsum til 1998.

20 mio. kr. af bevillingsforøgelsen i 1997 blev afsat til et rammeprogram til forskning og udvikling i processer til forebyggelse og løsning af arbejdsmiljøproblemer med fokus på alternative løsningsmodeller. Denne bevilling blev næsten ikke anvendt i 1997, da de første kontrakter under rammeprogrammet først blev indgået ved årsskiftet 1997/98.

Endvidere blev der i 1997 til drift af Produktregistret overført henholdsvis 8,3 mio. kr. fra Arbejds miljøinstituttet, der blev udskilt fra Arbejdstilsynet samme år, og 1,4 mio. kr. fra konto 23.21.01 Miljøstyrelsen. Endelig blev der i forbindelse med lov om tillægsbevilling for 1997 overført 5,0 mio. kr. fra konto 17.19.79.20 Reserver og budgetregulering, overflytning af produktregister mv.

60. Antallet af årsværk steg fra 623 i 1996 til 678 i 1997 og til 699 i 1998 som følge af bevillingsforøgelsen i 1997 og frem. Det samlede antal årsværk anvendt på almindelig virksomhed udgjorde i 1999 696 årsværk mod 623 i 1996, dvs. en stigning på ca. 11 %. Herudover anvendtes der i 1999 ca. 15 årsværk til indtægtsdækket virksomhed, tilskudsfinansierede aktiviteter og sektorprogrammer.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at en del af forøgelsen (ca. 25 årsværk) skyldes overflytning af Produktregisteret fra Arbejds miljøinstituttet til Arbejdstilsynet med virkning fra 1. januar 1997.

441 af de 696 årsværk i 1999 var placeret i kredsene svarende til ca. 64 %. Denne vægtning mod kredsene afspejler ifølge Arbejdstilsynet en prioritering af den direkte kontakt med virksomhederne.

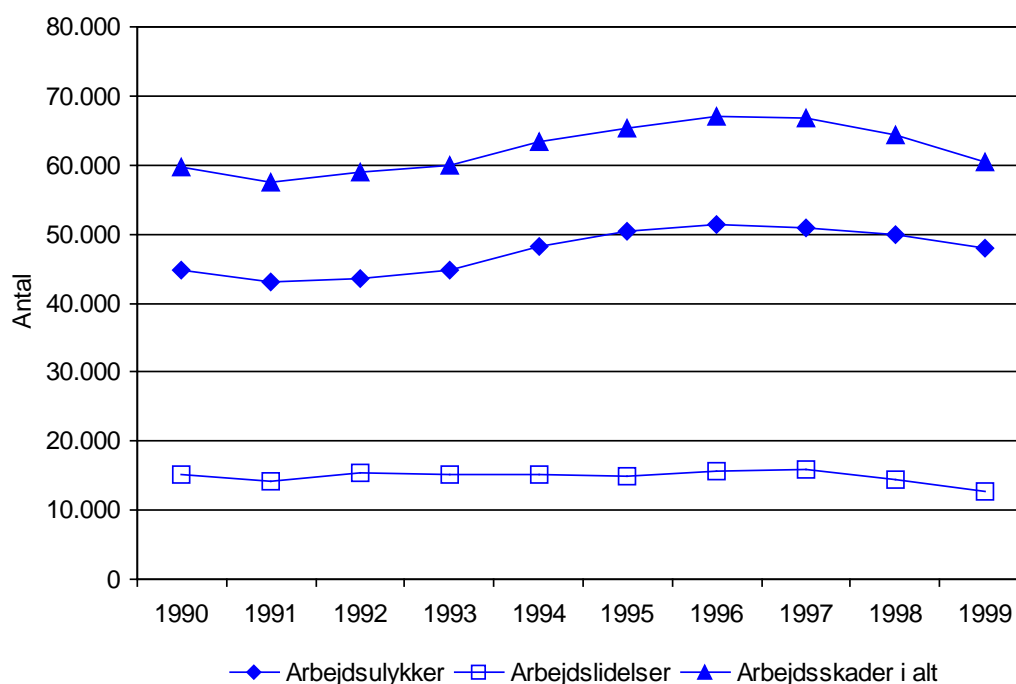


61. Lønsumsbevillingen er ikke uddelegeret til linjecheferne (kredschefer og kontorchefer i den centrale enhed). I 1999 udgjorde den samlede lønbevilling 235 mio. kr., svarende til 711 årsværk.

62. Direktionen har uddelegeret en del af bevillingen til øvrig drift til de enkelte kredse. Kredsenes samlede bevillinger til øvrig drift udgjorde ca. 30 mio. kr. i 1996 og ca. 35 mio. kr. pr. år i perioden 1997-1999. Bevillingen skal dække udgifter til husleje, rejseomkostninger mv. Bevillingen fordeles mellem kredsene på baggrund af kredsens størrelse.

## **B. Udviklingen i ulykker og lidelser**

63. Arbejdstilsynet modtager og registrerer anmeldelser af arbejdsskader i form af arbejdsulykker og arbejdsbetingede lidelser. En arbejdsgiver har pligt til at anmelde en arbejdsulykke til Arbejdstilsynet, hvis ulykken medfører fravær ud over den dag, ulykken skete. Anmeldelsen skal ske senest 9 dage efter den første fraværsdag. Endvidere har læger og tandlæger pligt til at anmelde formodede eller konstaterede arbejdsbetingede lidelser til Arbejdstilsynet.

Figur 2. Udviklingen i antal arbejdsskader anmeldt til Arbejdstilsynet 1990-1999<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> 1999-tallene er baseret på modtagne anmeldelser pr. 1. februar 2000. Arbejdstilsynet forventer, at de endelige 1999-tal bliver højere, da ikke alle anmelder inden for tidsfristen.

64. **Figur 2** viser udviklingen i arbejdsskader fra 1990 til 1999<sup>1)</sup> opgjort på baggrund af de til Arbejdstilsynet anmeldte arbejdsskader. Det fremgår af figuren og det bagvedliggende datamateriale, at antallet af arbejdsulykker og arbejdslidelser faldt fra 59.781 i 1990 til 57.377 i 1991 svarende til et fald på ca. 4 %. Antallet af arbejdslidelser har været nogenlunde konstant i perioden 1992-1998 (ca. 15.000), hvorimod antallet af anmeldte arbejdsulykker har været stigende fra 44.665 i 1990 til 51.323 i 1996, hvorefter det har været nogenlunde konstant.

Tallene fra 1999 skal tages med forbehold, da Arbejdstilsynet har oplyst, at de har erfaring for, at ikke alle skader anmeldes inden for tidsfristen, hvorfor der fortsat kan blive anmeldt skader vedrørende 1999. Det tilsyneladende fald i antallet af anmeldte arbejdsskader i 1999 kan således skyldes manglende anmeldelse.

Tabel 2. Udviklingen i arbejdsskader opdelt på de 7 visionsområder

Visionsområde	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----			
<b>Dødsulykker og andre alvorlige ulykker:</b>				
Dødsulykker .....	75	82	80	67
Andre alvorlige arbejdsulykker .....	5.534	5.481	5.541	5.355
<b>Kræftfremkaldende stoffer/arbejdsbetinget hjerneskade:</b>				
Kræfttilfælde .....	200	244	239	208
Hjerneskader på grund af opløsningsmidler .....	297	252	203	159
Hjerneskader på grund af tungmetaller .....	47	33	26	35
<b>Skader blandt børn og unge:</b>				
Arbejdsulykker blandt børn og unge under 18 år .....	680	680	642	632
Arbejdsulykker blandt 18-24-årige .....	8.175	7.747	7.518	6.757
Arbejdsbetingede lidelser blandt børn og unge under 18 år .....	39	42	39	23
Arbejdsbetingede lidelser blandt 18-24-årige .....	1.223	1.156	977	829
<b>Tunge løft/ensidigt gentaget arbejde:</b>				
Arbejdsulykker på grund af akut overbelastning .....	8.375	8.035	7.301	6.958
Arbejdsbetingede lidelser, tunge løft .....	5.927	6.811	6.154	4.678
Arbejdsbetingede lidelser, ensidigt gentaget arbejde .....	4.187	4.484	4.191	3.619
<b>Psykosociale risikofaktorer:</b>				
Arbejdsbetingede helbredsskader på grund af psykosociale forhold .....	1.401	1.300	1.301	1.145
Arbejdsulykker som følge af vold .....	1.922	2.255	2.360	2.234
<b>Dårligt indeklima .....</b>	<b>412</b>	<b>287</b>	<b>332</b>	<b>234</b>
<b>Høreskader som følge af støjende arbejde:</b>				
Arbejdsbetingede høreskader .....	2.962	2.684	2.236	1.877
Arbejdsulykker vedrørende akut overbelastning .....	48	44	56	106
<b>Total .....</b>	<b>41.504</b>	<b>41.617</b>	<b>39.196</b>	<b>34.916</b>
Anm.: 1999-tallene er baseret på modtagne anmeldelser pr. 1. februar 2000. Arbejdstilsynet forventer, at de endelige 1999-tal bliver højere, da ikke alle anmelder inden for tidsfristen.				

65. Udviklingen i antallet af anmeldte arbejdsskader, opgjort efter de 7 visionsområder, som er specificeret i Handlingsprogram 2005, er illustreret i tabel 2. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke er tale om en klar udvikling inden for de 7 visionsområder i perioden 1996-1998. Det totale antal arbejdsskader i 1998 er dog lavere end i 1996. Væsentlige områder som dødsulykker, andre alvorlige arbejdsulykker, kræfttilfælde, arbejdsbetingede lidelser – tunge løft, arbejdsbetingede lidelser – ensidigt gentaget arbejde, arbejdsulykker som følge af vold og arbejdsulykker vedrørende akut overbelastning udviser imidlertid alle en stigning i 1998 i forhold til 1996.

66. Selv om der er pligt til at anmelde arbejdsulykker og arbejdsbetingede lidelser til Arbejdstilsynet, anslår Arbejdstilsynet ud fra en skadestueundersøgelse baseret på perioden 1990-1995, at skønsmæssigt 55 % af arbejdsulykkerne ikke bliver anmeldt, dvs., at der er en underrapportering på 55 %. Undersøgelsen viste, at underrapporteringen varierede afhængigt af skadens art, skadelidtes alder og hvilken branche, skadelidte var beskæftiget i.

Det fremgår af AT-cirkulæreskrivelse nr. 9/1995, at såfremt kredsen får kendskab til ulykker, der ikke er anmeldt, skal kredsen udarbejde en procedure med henblik på at håndhæve arbejdsgiverens anmeldepligt.

Underrapporteringen, hvad angår arbejdsulykker, bekræftes af en undersøgelse foretaget af Danmarks Statistik i 1999. I denne undersøgelse anslås det, at der sker ca. 110.000 arbejdsulykker om året, som har medført fravær fra arbejdet.

Det er, ifølge Arbejdstilsynet, ikke muligt at udarbejde undersøgelser af underrapporteringen af arbejdsbetingede lidelser, idet anmeldelserne beror på lægelig vurdering. Der er dog mistanke om betydelig underrapportering af lidelser, især hvad angår psykosociale problemer, hudlidelser og indeklime.

67. De samfundsøkonomiske implikationer af arbejdsulykker og lidelser anslås, gennem en beregning foretaget i Arbejdstilsynets rapport ”Regningen for arbejdsskader” (1994), at udgøre ca. 23 mia. kr. årligt i direkte omkostninger (såsom hospitalsindlæggelser, pensioner, tabt arbejdsfortjeneste).

## **C. Arbejdsministerens handlingsprogram for et rent arbejdsmiljø år 2005**

### **a. Baggrunden for Handlingsprogram 2005**

68. På grundlag af et forarbejde forestået af Arbejdsministeriet herunder Arbejdstilsynet, organisationerne på arbejdsmarkedet og Arbejds miljørådet, fremlagde og igangsatte arbejdsministeren i 1996 et Handlingsprogram 2005, som Folketinget tilsluttede sig på baggrund af arbejdsministerens skriftlige redegørelse af 11. april 1996 og efterfølgende forhandling i Folketinget den 15. maj 1996.

69. Udgangspunktet for Handlingsprogram 2005 var, som beskrevet af Arbejdstilsynet, en erkendelse af behovet for en mere bevidst prioritering af arbejdsmiljøindsatsen fra systemets aktører og ønsket om en større aktiv medvirken fra ledelse og ansatte på virksomhederne med henblik på at stræbe efter visionen om, at alle danske arbejdspladser bliver sikre, sunde og udviklende til gavn for de ansatte, for virksomhedernes konkurrenceevne og for samfundet som helhed.

#### **b. Handlingsprogram 2005**

70. Handlingsprogram 2005 udstikker rammerne for 10 års arbejdsmiljøindsats frem mod 2005 og fokuserer på, hvordan arbejdsmiljøindsatsen bliver forebyggende, effektiv og af høj kvalitet.

Handlingsprogram 2005 er forpligtende retningsgivende for de involverede aktører i arbejdsmiljøsystemet herunder Arbejdstilsynet.

71. På grundlag af Arbejdstilsynets registrering af arbejdsmiljømessige påvirkninger og helbredsforhold i forskellige brancher (branchebillederne), en bred debat i befolkningen og samarbejde med arbejdsmarkedets parter om, hvad der skulle prioriteres inden for arbejdsmiljøarbejdet, blev der i Handlingsprogram 2005 opstillet 7 visionsområder i form af arbejdsmiljøproblemer, som alle aktører skal arbejde mod at nedbringe/helt undgå. De 7 visionsområder fremgår af [figur 3](#).

**Figur 3. De 7 visionsområder ifølge Handlingsprogram 2005**

<b>De 7 visionsområder</b>
Dødsulykker som følge af arbejdsmiljøforhold
Arbejdsbetinget udsættelse for kræftfremkaldende kemiske stoffer og arbejdsbetingede hjerneskader på grund af udsættelse for organiske opløsningsmidler eller tungmetaller
Skader blandt børn og unge i forbindelse med arbejde
Skader som følge af tunge løft og arbejdsbetingede lidelser som følge af ensidigt gentaget arbejde
Høreskader som følge af støjende arbejde
Helbredsskader på grund af psykosociale risikofaktorer på arbejdet
Sygdomme eller alvorlige gener på grund af dårligt indeklima på arbejdspladsen

72. Arbejdstilsynet har oplyst, at de første 5 visionsområder retter sig mod kendte og dokumenterede problemer,

mens de sidste 2 visionsområder retter sig mod arbejdsmiljøproblemer, hvis fulde konsekvens endnu ikke er synlig.

**Figur 4. De 3 temaer i Handlingsprogram 2005**

Handlingsprogram 2005's 3 temaer		
Fokusering på de 7 visionsområder	Øget egenindsats i virksomhederne	Bedre prioritering af tilsynet og øget dialog

73. Handlingsprogram 2005 fastslår endvidere, jf. **figur 4**, at der skal arbejdes for, at virksomhederne selv bliver i stand til at løse deres arbejdsmiljøproblemer. Grundlaget for dette er en erkendelse af, at arbejdsmiljøet ikke forbedres, hvis ikke en væsentlig del af arbejdsmiljøinitiativerne ligger hos virksomhederne selv. Det professionelle apparat på arbejdsmiljøområdet er et vigtigt supplement hertil, men må i henhold til programmet ikke overskygge eller passivisere virksomhedernes egenindsats.

74. Endvidere fastslår Handlingsprogram 2005 behovet for, at der i Arbejdstilsynet sker en prioritering af tilsynet, så ressourcerne udnyttes mest effektivt. Der skal således anvendes mindre tid på de virksomheder, der kan og selv vil egenindsatsen, for at få mere tid til de virksomheder, der hverken kan eller vil. Handlingsprogram 2005 nævner ligeledes en åben og konstruktiv dialog som metode i Arbejdstilsynets myndighedsvaretagelse.

75. Som det fremgår af figur 2 og tabel 2, er Handlingsprogram 2005's vision tilsyneladende endnu ikke omsat til et markant fald i det samlede antal arbejdsskader.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at Arbejdstilsynets indsats ikke er den eneste parameter, der har indflydelse på udviklingen i arbejdsskadetallene (eksempelvis indvirker de øvrige aktørers indsats, beskæftigelsessituationen generelt og relationerne mellem konjunkturerne inden for de enkelte brancher).

### **c. Arbejdstilsynets rolle i opfyldelsen af Handlingsprogram 2005**

76. Der er mange aktører, der påvirker målopfyldelsen i forhold til Handlingsprogram 2005. Arbejdstilsynet kan derfor ikke alene realisere intentionerne i Handlingspro-

gram 2005, men da Arbejdstilsynet er den normerende og kontrollerende myndighed på arbejdsmiljøområdet, er Arbejdstilsynet en meget væsentlig aktør i forhold til opfyldelsen af formålet i Handlingsprogram 2005.

77. I programmet forudsættes det, at hver enkelt aktør operationaliserer og udmønter sin del af Handlingsprogram 2005 under hensyntagen til de øvrige rammer, der er gældende for den pågældende aktør. For Arbejdstilsynets vedkommende derfor under hensyntagen til arbejdsmiljøloven.

78. Arbejdstilsynets operationalisering af Handlingsprogram 2005 er nærmere beskrevet i Arbejdstilsynets årsplaner og fra 1998 også i Arbejdstilsynets resultatkontrakt, jf. kap. IV.

#### **d. Handleplan 1999 for forbedring af arbejdsmiljøet**

79. Som et supplement til Handlingsprogram 2005 fremlagde arbejdsministeren i juni 1999 en handleplan for forbedring af arbejdsmiljøet (herefter benævnt Handleplan 1999). Handleplan 1999 er et forsøg på at styrke visse elementer i Handlingsprogram 2005 og opprioritere den sundhedsfremmende indsats.

80. Handleplan 1999 angiver følgende 4 hovedområder: en forstærket indsats inden for 10 særligt farlige jobs, en styrkelse af den systematiske ulykkesforskning, skærpet arbejdsmiljøovervågning og initiativer, der kan støtte det rummelige arbejdsmarked.

3 af de 4 hovedområder: fokuseringen på de 10 særligt farlige job, styrkelse af den systematiske ulykkesforskning og skærpet arbejdsmiljøovervågning vedrører direkte Arbejdstilsynets virksomhed.

81. Hensigten med at udpege de 10 særligt farlige jobgrupper er at forstærke arbejdsmiljøindsatsen yderligere. De farligste jobgrupper inden for de enkelte visionsområder er fundet ud fra anmeldelser til Arbejdstilsynet, oplysninger om påvirkninger og symptomer fra Arbejdsmiljøinstituttets undersøgelse af danske lønmodtageres arbejdsmiljø og helbred samt forekomst af hjertekarsygdomme og kræft. Ved den tværgående udvælgelse af de 10 særligt

farlige jobgrupper er der, blandt de visionsvis udpegede jobgrupper, lagt vægt på tværgående helbredsmål i form af selvvurderet helbred, nedsat arbejdsevne og udstødning samt på jobgrupper, der er identificeret som farlige inden for flere visionsområder. Alle udpegede jobgrupper er blandt de 10 farligste inden for mindst 2 visionsområder (jf. figur 3).

82. De 10 særligt farlige jobgrupper fremgår af **figur 5**. Jobgrupperne er ikke prioriteret men opstillet efter antallet af ansatte i hver gruppe med den største først.

**Figur 5. De 10 særligt farlige jobgrupper**

De 10 særligt farlige jobgrupper	
1. Hjemmehjælpere, sygehjælpere, social- og sundhedsassistenter på ældreområdet	6. Slakteriarbejdere
2. Specialarbejdere i bygge- og anlægssektoren	7. Jernbane- og rangerarbejdere
3. Svejsere	8. Træindustriarbejdere
4. Chauffører	9. Stålværks- og støberiarbejdere
5. Smede	10. Specialarbejdere i kemisk industri

83. Handleplan 1999 beskriver de aktiviteter inden for hver jobgruppe, der er igangsat eller planlagt igangsat inden for de næste år. Ligeledes beskrives for hver jobgruppe aktiviteter, som kan sættes i gang for yderligere at styrke arbejdsmiljøet.

84. Kurven for antal dødsulykker og alvorlige ulykker er ikke knækket i de forgangne år, jf. pkt. 66. I bestræbelserne på at vende denne udvikling pålægger Handleplan 1999 Arbejdstilsynet, som supplement til aktiviteterne i Handlingsprogram 2005, at gennemføre informationsindsatser med henblik på at få gjort de gode ulykkesforebyggende arbejdsmetoder synlige og få gang i virksomhedernes sikkerhedsarbejde ved at støtte dem, der vil anvende disse metoder.

85. Handlingsprogram 2005 blev vedtaget uden, at det var fastlagt, hvordan fremdriften i arbejdsmiljøet som følge af Handlingsprogrammet skulle måles. Handleplan 1999 fastlægger, at dette arbejde skal foregå i Arbejds miljørådets



regi. Overvågningen tænkes gennemført gennem bl.a. turnusundersøgelser, der skal give et billede af, om målene i Handlingsprogram 2005 kan nås og gennem opbygning af modeller, hvor udviklingen i virksomhedernes forebyggende arbejde kan følges.

Rigsrevisionen finder det mindre hensigtsmæssigt, at Arbejdsministeriet ikke umiddelbart efter Folketingets tilslutning fastlagde, hvordan fremdriften skulle måles, idet manglende kendskab til fremdriften gør det vanskeligt at prioritere anvendelsen af ressourcerne på bedst mulig vis mellem visionsområderne.

Arbejdsministeriet har i hertil oplyst, at der fremover vil blive udarbejdet årlige overvågningsrapporter til belysning af fremdriften. Den første rapport forventes at udkomme ultimo 2000 og vil omhandle 1999.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at Arbejdsministeriet burde have opstillet mål for fremdriften i arbejdsmiljøet på basis af Handlingsprogram 2005.

Rigsrevisionen kan konstatere, at uanset at Handlingsprogrammet nu har skullet virke siden 1996, kan der ikke spores et fald i antallet af arbejdsskader.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at der er mange aktører på arbejdsmiljøområdet, og at Arbejdstilsynet derfor ikke alene kan realisere intentionerne i Handlingsprogram 2005 og Handleplan 1999.

## **IV. Den centrale og decentrale styring af kredsene**

86. Kapitlets formål er at belyse og vurdere, om Arbejdstilsynet har tilrettelagt systemer og processer til styring af ressourcer, aktiviteter og produktion i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål og Handlingsprogram 2005, dvs. om Arbejdstilsynets væsentligste styringsinstrumenter i form af Arbejdstilsynets resultatkontrakt, Arbejdstilsynets nøgle til fordeling af personaleressourcer i kredsene og kredskontrakterne – som er udarbejdet bl.a. med udgangspunkt i Arbejdstilsynets årsplaner – er egnet som styringsgrundlag. Finansministeriets anvisninger om resul-

tatkontrakter i publikationen Mål og målinger fra 1998 er lagt til grund ved Rigsrevisionens vurdering.

Endvidere belyses det om Arbejdstilsynets planlægning og prioritering af ressourceindsatsen er dokumenteret og i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål og intentionerne i Handlingsprogram 2005, og om Arbejdstilsynet opgør resultaterne og kvaliteten heraf og anvender disse som ledelsesinformation. Som et kvalitetsaspekt belyses det, om Arbejdstilsynets kredse har tilrettelagt administrative procedurer, der medvirker til at sikre, at de gældende regler vedrørende påbud overholdes.

Til belysning af ovenstående har Rigsrevisionen udsendt et spørgeskema til direktionen, indhentet materiale fra og afholdt møder med direktionen.

Rigsrevisionen har også foretaget en interview- og spørgeskemaundersøgelse i 4 udvalgte kredse. Kredse er valgt på baggrund af kriterier om geografisk placering, antal medarbejdere samt medarbejdernes og kredschefernes anciennitet med henblik på, at de skulle give et dækkende billede af kredse i Arbejdstilsynet. De 4 kredse har i spørgeskemaer og interview svaret på spørgsmål vedrørende kredsenes interne organisering, mål, kredscontrakter mv.

Rigsrevisionen udsendte spørgeskemaer til alle medarbejderne i de 4 kredse. I alt udsendtes 97 spørgeskemaer. Rigsrevisionen modtog 78 besvarede spørgeskemaer, hvilket gav en svarprocent på 80. Rigsrevisionen finder, at denne svarprocent er tilfredsstillende og tilstrækkelig som grundlag for analysen.

Endvidere udsendtes et spørgeskema til de 4 kredschefer, der blev bedt om i samarbejde med næstformanden for de lokale samarbejdsudvalg (LSU) at udfylde skemaet.

De medarbejdere, herunder både tilsynsførende og administrativt personale, der har deltaget i Rigsrevisionens interview, er valgt på baggrund af anciennitet, alder, køn og arbejdsområde. 27 medarbejdere fra de 4 kredse deltog i interviewene. Herudover blev de 4 kredschefer interviewet.

Kredse benævnes i det følgende A, B, C, D.

Interviewundersøgelsen af de 4 kredse og dermed vurderingerne af den decentrale styring omhandler primært de faktiske forhold i 1999.

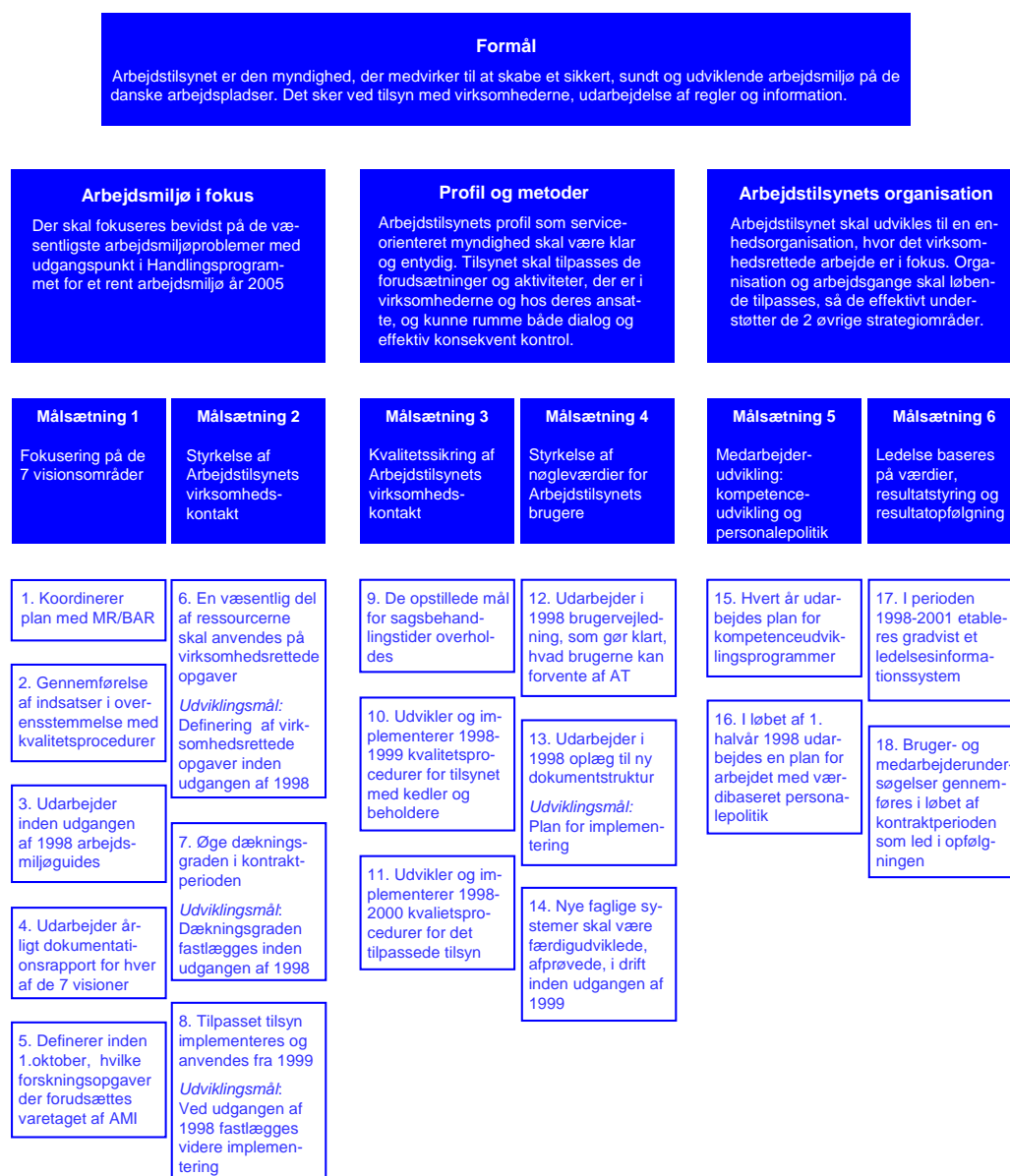
87. I afsnit A belyses og vurderes resultatkontrakten. I afsnit B-D belyses henholdsvis den centrale og decentrale ressourcestyring, aktivitets- og resultatstyring samt kvalitetsstyring. Endelig belyses i afsnit E de centrale og decentrale opfølgingsprocesser og ledelsesinformationssystemer.

## **A. Arbejdstilsynets resultatkontrakt som overordnet styringsgrundlag**

### **a. Resultatkontraktens indhold**

88. Arbejdstilsynet indgik i 1998 en 4-årig resultatkontrakt med Arbejdsministeriet for perioden 1998-2001. Resultatkontrakten beskriver Arbejdstilsynets vision, formål, strategiområder, målsætninger og resultatkrav. Resultatkontrakten er illustreret i **figur 6**.

Figur 6. Arbejdstilsynets resultatkontrakt 1998-2001



### Vision og formål

89. Resultatkontrakten gentager Handlingsprogram 2005's vision. Visionen er, at alle danske arbejdspladser bliver sikre, sunde og udviklende til gavn for de ansatte, for virksomhedernes konkurrenceevne og for samfundet som helhed.

90. Arbejdstilsynets overordnede formål er i resultatkontrakten angivet som at medvirke til at skabe et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø på de danske arbejdspladser, ligesom Arbejdstilsynet skal medvirke til at skabe

grundlag for, at virksomhederne selv kan løse sikkerheds- og sundhedsspørgsmål.

91. Rigsrevisionen kan konstatere, at formål og vision er i overensstemmelse med lovgrundlaget. Formålet og visionen udgør rammen for Arbejdstilsynets virke. Rammen udfyldes gennem 3 strategier.

### **Strategiområder**

92. Resultatkontraktens 3 strategier beskriver, hvorledes formålet og visionen skal nås. Strategierne er: Arbejdsmiljø i fokus, Profil og metoder samt Arbejdstilsynets organisation.

93. Under strategien Arbejdsmiljø i fokus lægges der vægt på de væsentligste arbejdsmiljøproblemer, som blev fastlagt i Handlingsprogram 2005. Fokus vil derfor primært være rettet mod Handlingsprogram 2005's 7 visionsområder. Som følge af Handleplan 1999 fokuseres der i strategien ligeledes på at udjævne sundhedskløften mellem forskellige jobgrupper gennem fokus på de 10 farlige jobgrupper.

Rigsrevisionen konstaterer, at Arbejdstilsynet i strategien forsøger at sætte fokus på de væsentligste arbejdsmiljøproblemer, og dermed at afspejle Handlingsprogram 2005's intentioner.

Rigsrevisionen finder dog, at strategien er svært anvendelig, idet Handlingsprogram 2005 og de 7 visionsområder er meget bredt dækkende (visionsområderne omfatter hovedparten af arbejdsulykker og lidelser). Dermed giver de ikke det bedste grundlag for prioritering af Arbejdstilsynets opgaver.

94. Under strategien Profil og metoder angives, at Arbejdstilsynets profil som serviceorienteret myndighed skal gøres klar og entydig.

Endvidere fokuseres der på, at arbejdsmetoderne i forbindelse med tilsyn skal tilpasses de forudsætninger og aktiviteter, der er i virksomhederne og hos deres ansatte, samt at der både skal være plads til dialog med virksomheden om selv at arbejde med at forebygge og løse problemer og plads til effektiv kontrol.

Rigsrevisionen kan konstatere, at også denne strategi er i overensstemmelse med intentionerne i Handlingsprogram 2005.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at strategien er velvalgt ved fokuseringen på metoder, idet den drejer opmærksomheden hen mod at udvikle metoder, der kan gøre tilsynene bedre, og metoder, der kan bidrage til at gøre det muligt for Arbejdstilsynet at foretage en prioritering mellem virksomheder og derved sætte ind, hvor det er mest nødvendigt. Det er ligeledes væsentligt, at der lægges vægt på, at virksomhederne inddrages aktivt, og at kontrollen fortsat prioriteres.

95. Strategiområdet Arbejdstilsynets organisation sætter fokus på, at Arbejdstilsynet skal udvikles til en enhedsorganisation, hvor Arbejdstilsynet både udadtil og indadtil skal opleves som én samlet institution. De forskellige aktiviteter vil endvidere tage udgangspunkt i det virksomhedsrettede arbejde. Organisationen skal herudover løbende udvikles, så den understøtter de 2 øvrige strategier.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Arbejdstilsynet sætter fokus på enhedsorganisationen, hvilket på længere sigt bl.a. skal resultere i, at brugerne får en ensartet behandling, uanset hvor eller hvem de henvender sig til i Arbejdstilsynet. Rigsrevisionen finder, at fokus på udvikling og vedligeholdelse af en velfungerende organisation er vigtig. Arbejdstilsynet bør dog overveje, om fokus på denne strategi bør nedprioriteres på nuværende tidspunkt til fordel for de øvrige strategier og derved eksternt rettede resultater.

96. Det er sammenfattende Rigsrevisionens opfattelse, at de 3 strategier som udgangspunkt er velvalgte, da de beskriver de overordnede idéer om, hvordan Arbejdstilsynets planlægger at nå formålet, set i et større perspektiv.

### **Målsætninger**

97. Som illustreret i figur 6 er der tilknyttet 2 målsætninger til hvert strategiområde.

98. Til strategiområdet Arbejdsmiljø i fokus er knyttet en målsætning om fokusering på de 7 visionsområder i Handlingsprogram 2005. Herunder indgår, at der skal sikres en

målretning og prioritering mellem Arbejdstilsynets aktiviteter. Den anden målsætning vedrører styrkelse af Arbejdstilsynets virksomhedskontakt, herunder en omprioritering af ressourceanvendelsen dels på baggrund af de 7 visionsområder, det tilpassede tilsyn og en højere grad af fokusering på de virksomheder, hvor der især er risiko for arbejdsskader.

99. Til strategiområdet Profil og metoder er der knyttet en målsætning om kvalitetssikring af Arbejdstilsynets virksomhedskontakt. Da de virksomhedsrettede opgaver er fundamentet for Arbejdstilsynets arbejde, har Arbejdstilsynet valgt at begynde kvalitetssikringen på dette område. Kvalitetssikringen skal sikre et ensartet højt fagligt niveau. Den anden målsætning vedrører styrkelse af nøgleværdier for Arbejdstilsynets brugere. Hensigten er, at Arbejdstilsynet opnår en markant tilfredshed hos brugerne inden for de nøgleværdier, som Arbejdstilsynet i en brugerundersøgelse har afdækket.

100. Under den tredje strategi om Arbejdstilsynets organisation er den første målsætning medarbejderudvikling: kompetenceudvikling og personalepolitik. En i 1996 gennemført intern undersøgelse (klimaundersøgelsen) afdækkede en række værdier af væsentlighed for medarbejderne, som bl.a. pegede på behovet for medarbejderudvikling. Kompetente og motiverede medarbejdere er en forudsætning for, at Arbejdstilsynet kan leve op til målsætningerne, hvorfor der arbejdes konkret med udvikling af en værdibaseret personalepolitik og en systematisk kompetenceudvikling. Den sidste målsætning vedrører ledelse baseret på værdier, resultatstyring og resultatopfølgning. Resultatstyringen foregår via Arbejdstilsynets resultatkontrakt, der hvert år vil blive indarbejdet i en årsplan og et budget, der er styrende for Arbejdstilsynets aktiviteter det pågældende år. Der udarbejdes endvidere tjenestestedskontrakter (kredskontrakter og kontorkontrakter), der skal sikre, at tjenestestederne tilsammen dækker Arbejdstilsynets plan og budget. Opfølgning på Arbejdstilsynets plan og budget sker i virksomhedsregnskabet.

101. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hensigten med Arbejdstilsynets målsætninger bør være at sætte konkrete

mål for, hvad indsatsen på en række af Arbejdstilsynets centrale områder skal føre frem til. Rigsrevisionen finder ikke, at målsætningerne er tilstrækkeligt konkrete, præcise og i tilstrækkelig grad operationaliserer strategierne, bl.a. fordi flere af målsætningerne er en reproduktion af strategierne.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynets resultatkontrakt ville være et bedre styringsinstrument for hele institutionen, hvis målsætningerne i højere grad var rettet mod tilsynsarbejdet og dermed de eksterne resultater frem for hovedsageligt på organisation og opgaver, der varetages af den centrale enhed. Denne opfattelse baserer sig på, at det er kredsens tilsynsarbejde, der direkte påvirker arbejdsmiljøet, ligesom hovedparten af Arbejdstilsynets personaleressourcer anvendes i kredsen.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at de er enige i, at målsætningerne kunne blive et bedre styringsinstrument, hvis de blev yderligere konkretiseret.

### **Resultatkrav**

102. I resultatkontrakten er formuleret 18 resultatkrav, der knytter sig til de forskellige målsætninger.

Til målsætningen om fokusering på Handlingsprogrammets 7 visionsområder knytter sig 5 resultatkrav. Disse omhandler koordinering af Arbejdstilsynets plan med Arbejdsmarkedsrådet/Branchearbejdsmiljørådene, gennemførelse af indsatser, udarbejdelse af arbejdsmiljøvejvisere, udarbejdelse af visionsrapporter og definition af hvilke forskningsopgaver Arbejdstilsynet forudsætter varetaget af Arbejds miljøinstituttet det kommende år.

103. Målsætningen om styrkelse af Arbejdstilsynets virksomhedskontakt skal realiseres gennem 3 resultatkrav, som vedrører en fokusering på virksomhedsrettede opgaver, herunder et udviklingsmål om definition af virksomhedsrettede opgaver inden udgangen af 1998, dækningsgrad (antal forskellige besøgte virksomheder i forhold til det totale antal virksomheder), herunder et udviklingsmål om fastlæggelse af dækningsgraden inden udgangen af 1998 og færdigudvikling af det nye tilsyn, herunder et udviklingsmål om fastlæggelse af den videre implementering ved udgangen af 1998.



104. Til målsætningen om kvalitetssikring af Arbejdstilsynets virksomhedskontakt knytter sig 3 resultatkrav vedrørende overholdelse af målene for sagsbehandlingstider, udvikling og implementering af kvalitetsprocedurer for det nye tilsyn i 1998-2000 og udvikling og implementering af kvalitetsprocedurer for kedler og beholdere i tidsrummet 1998-1999.

105. Målsætningen om styrkelse af nøgleværdier for Arbejdstilsynets virksomhedskontakt skal realiseres gennem 3 resultatkrav vedrørende udarbejdelse af en brugervejledning om, hvad brugerne kan forvente af Arbejdstilsynet, udarbejdelse af et oplæg til en ny dokumentstruktur for Arbejdstilsynets udgivelser, herunder et udviklingsmål for en plan for implementering samt færdigudvikling af de nye faglige systemer, som skal tages i brug inden udgangen af 1999.

106. Målsætningen om medarbejderudvikling: Kompetenceudvikling og personalepolitik skal realiseres gennem 2 resultatkrav om udarbejdelse af en årlig plan for kompetenceudviklingsprogrammer og udarbejdelse af en plan for det videre arbejde med værdibaseret personalepolitik.

107. Endelig tænkes målsætningen om ledelse baseret på værdier, resultatstyring og resultatopfølgning gennemført via etablering af et ledelsesinformationssystem og gennemførelse af bruger- og medarbejderundersøgelser på relevante områder.

108. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatkravene hovedsagelig fokuserer på de aktiviteter, der skal udføres frem for de resultater, der skal produceres. Rigsrevisionen finder, at en resultatorientering er mest hensigtsmæssig, idet en aktivitetsorientering kan afstedkomme et fokus i organisationen på optimering af aktiviteterne frem for at overveje, om det er helt andre aktiviteter, der skal udføres for at frembringe de ønskede resultater.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at resultatkontraktens resultatkrav ikke dækker samtlige kravtyper, idet der kun i begrænset omfang er krav til kvalitet, produktivitet og effekt i aktiviteterne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at færre resultatkrav ville forøge styringseffekten, idet et stort antal resultatkrav ofte er ensbetydende med, at overblik og fokus mindskes, hvorved det enkelte resultatkravs trækraft svækkes.

Rigsrevisionen finder derfor, at resultatkontrakten bør omfatte færre og afbalancerede resultatkrav, dvs. krav til både kvalitet, produktivitet og effekter.

#### **b. Status på Arbejdstilsynets resultatkontrakt**

109. Arbejdstilsynet sendte i september 1998 og 1999 en halvårsstatus på resultatkontrakten til Arbejdsministeriet. Endvidere blev status på resultatkravene afrapporteret i virksomhedsregnskaberne for 1998 og 1999.

110. I december 1998 reviderede Arbejdstilsynet resultatkontrakten. Revisionen indebar bl.a., at de 4 resultatkrav, omfattet af udviklingsmål i den oprindelige kontrakt, blev fastlagt. Resultatkravet om dækningsgraden blev præciseret for virksomheder med mindst 10 ansatte. Der blev ikke i samme forbindelse sat mål for dækningsgraden for virksomheder med under 10 ansatte, ligesom bygge- og anlægssektoren ikke blev omfattet. Arbejdstilsynet har oplyst, at virksomheder med under 10 ansatte skal besøges i samme omfang som tidligere.

111. Af virksomhedsregnskabet for 1998 fremgik det, at hovedparten af resultatkravene var opfyldt for 1998. Det fremgik af virksomhedsregnskabet for 1999, at det samme gjorde sig gældende for 1999.

Undtaget er dog resultatkravene om dækningsgrad for virksomheder med under 10 ansatte og dækningsgrad for bygge- og anlægssektoren. Disse er med udgangen af 1999 endnu ikke fastsat.

Endvidere er et ledelsesinformationssystem, der dækker hele Arbejdstilsynet, endnu ikke etableret. Rigsrevisionen har ikke kendskab til, at der er udarbejdet en konkret projektplan for det videre arbejde med ledelsesinformation, hvilket der lægges op til i virksomhedsregnskabet for 1998.

Arbejdstilsynets har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at Arbejdstilsynets Informationssystemer (ATIS) bør implementeres, før ledelsesinformationssystemet kan planlægges.

112. Rigsrevisionen finder der positivt, at Arbejdstilsynet arbejder på at forbedre anvendelsen af elektroniske systemer som grundlag for ledelsesinformation. Ledelsesinformation bør dog ikke afhænge af, hvad ATIS kan, men derimod af hvad ledelsen har brug for.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at det bør overvejes, om styringseffekten af resultatkontrakten kan øges gennem bedre sammenhæng mellem målsætninger og resultatkrav.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet bør inkludere mål for og resultatkrav til kvalitet og produktivitet i samt effekt af Arbejdstilsynets opgavevaretagelse.

### **B. Ressourcestyring**

113. Direktionen i Arbejdstilsynet er ansvarlig for overordnede koordinering og styring af kredsene, herunder resource-, aktivitets- og kvalitetsstyring, med henblik på at sikre, at kredsene opnår de resultater, som medvirker til Arbejdstilsynets målopfyldelse.

Tilsvarende er kredschefen, som den øverste chef i kredsen, ansvarlig for, at kredsen udfører de planlagte aktiviteter og når de planlagte resultater. Kredschefen er således ansvarlig for, at de styringssystemer og -processer, der er udmeldt af direktionen følges, ligesom kredschefen har ansvaret for at supplere disse styringssystemer og -processer efter kredsens behov. Det er ligeledes kredschefens opgave at opbygge det nødvendige kredsspecifikke ledelsesinformationssystem.

114. Kredsene råder over ressourcer i form af medarbejdere, driftsmidler, lokaler samt hjælpefunktioner primært i form af IT.

Direktionen har uddelegeret en meget begrænset mængde af driftsmidlerne til kredsens egen anvendelse, jf. pkt. 62. Flytning eller ændrede lokaleforhold i en kreds kræver godkendelse i direktionen, og hjælpefunktionerne i form af IT administreres fra centralenheden. Da der kun er tale om uddelegering af meget begrænsede ressourcer, har direktionen ikke nogen væsentlig styrings- og opfølgingsopgave over for kredsene i denne forbindelse.

115. Kredsenes primære ressource er personaleressourcerne. Fordelingen af disse sker på baggrund af en fastlagt normering, beregnet ved hjælp af en centralt fastsat kredsnøgle. Direktionens væsentligste styringsværktøj i forhold til ressourcerne udgøres dermed af kredsnøglen.

Kredsnøglen skal sikre en ligelig fordeling af personaleressourcerne i forhold til aktiviteterne, og dermed medvirke til en ensartet produktivitet i kredsene.

Kredsnøglen angiver et samlet normtal for kredsen. Den endelige fordeling i kredsen mellem administrativt personale og tilsynsførende samt mellem forskellige faggrupper blandt tilsynsførende fastlægges af kredschefen. Der kan dermed være forskellige personalesammensætninger i de enkelte kredse.

Arbejdstilsynet har oplyst, at der fra direktionens side er krav om en bred personalesammensætning, som kan dække helheden af arbejdsmiljøproblemer. Selve ansættelserne sker i tæt samarbejde mellem kredschefen og den centrale enheds personalekontor.

116. Kredsnøglen blev senest ændret i marts 1996. Til fastlæggelse af kredsnøglen blev der udarbejdet en tabel over antal virksomheder i de enkelte kredse fordelt på størrelse og brancheområder. Tabellen var baseret på Danmarks Statistiks erhvervsregister, som byggede på tal fra november 1993. Tallene i tabellen blev herefter vægтет efter branche og størrelse.

117. De nøglefordelte ressourcer bestod i 1996 af det samlede antal medarbejdere fratrukket ca. 14,25 årsværk til decentraliserede tværgående opgaver, 56,1 årsværk til det lovbundne område (tildelt på baggrund af det faktiske ressourceforbrug i de foregående år) samt 3 årsværk pr. kreds (basisressourcer). De nøglefordelte ressourcer udgjorde i marts 1996 289,7 årsværk, svarende til ca. 71 % af kredsenes personaleressourcer.

118. Ressourcennormeringen til det almene tilsyn blev ændret med mellem +15 % og ÷9 % af normeringen i den enkelte kreds som følge af 1996-ændringen i kredsnøglen. Tilpasninger i kredsenes normtal som følge af ændringen i kredsnøglen i 1996 skulle ske over en periode. Den samlede normering i kredsene på 405 årsværk forblev uændret i

1996. Ændringen blev endelig implementeret i forbindelse med ekstrabevillingen i 1997, der medførte ansættelse af ca. 50 nye tilsynsførende.

119. I kredsnøglen blev der taget hensyn til kredsspecifikke variable såsom virksomhedsgrundlaget i form af antallet af virksomheder, branche- og størrelsesfordeling mv.

Branchevægtningen var dels baseret på de 7 visionsområder og dels på Arbejdstilsynets erfaringer med hensyn til, at fremstillingserhvervene og især bygge- og anlægsbranchen er mere tidskrævende for Arbejdstilsynet. Det forhold, at visionsområderne ikke er lige ressourcekrævende, indgik ikke i vægtningen, idet der ifølge Arbejdstilsynet ikke var datagrundlag for en sådan sontring.

Der var heller ikke grundlag for at beregne tidsforbruget fordelt på virksomhedsstørrelse på de forskellige brancher, hvorfor dette forhold ikke indgik i kredsnøglen, derimod indgik tidsforbruget for alle brancher under ét.

120. Arbejdstilsynet har oplyst, at fordelingen af de ca. 50 nye tilsynsførende delvist skete på baggrund af kredsnøglen, og at andre kriterier, såsom den eksisterende anciennitetsfordeling i de enkelte kredse, blev anvendt. Normeringen siden 1997 er dermed ikke fuldt ud fastlagt på baggrund af kredsnøglen.

121. Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at der ikke er sket en opdatering af beregningerne bag kredsnøglen siden 1996, og at der ikke er foretaget beregninger af kredsnøglenes følsomhed over for ændringer i variablerne (såsom virksomhedsgrundlag og branchefordeling). Tildelingen af personaleressourcer har dermed været uændret siden 1996 bortset fra de ekstra tilførte tilsynsførende i 1997 samt justeringer som følge af, at tværgående decentrale opgaver er blevet nedlagt eller overflyttet til den centrale enhed.

Det er ifølge Arbejdstilsynet under overvejelse at foretage nyberegninger i kredsnøglen i 2000 for at vurdere, om datagrundlaget for normeringerne har ændret sig.

122. Rigsrevisionen kan på baggrund af interviewene konstatere, at kredsens styringsopgaver i relation til personaleressourcerne er meget begrænset, idet de ikke umiddelbart har mulighed for at ændre på normeringerne.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer, at kredsnøglen som udgangspunkt er et godt værktøj for direktionens styring af personaleressourcerne, da den omfatter relevante kriterier for tilde-  
ling af personaleressourcer i kredsene, såsom antal virksomheder i de enkelte kredse fordelt på størrelse og bran-  
che.

Rigsrevisionen finder dog, at en nyberegning og eventu-  
el justering af kredsnøglen er påkrævet. Arbejdstilsynet bør  
i den forbindelse sikre, at der ved hjælp af de nye IT-syste-  
mer skabes et bedre datagrundlag til brug for en eventuel  
justering af kredsnøglen for at bringe personalenormerin-  
gen i bedre overensstemmelse med den sammensætning  
virksomhederne har i den enkelte kreds.

## C. Aktivitets- og resultatstyring

### a. Den centrale styring

123. Kredsene og direktionen har indgået kredskontrakter  
i mere end 10 år.

I den interne årsplan for 1998 giver Arbejdstilsynet ud-  
tryk for, at kredskontrakterne skal sikre, at de enkelte  
kredsens opgaver og ressourcer prioriteres i forhold til de  
resultatkrav, der er opstillet i Arbejdstilsynets resultatkon-  
trakt og de rammer, der er udstukket i Arbejdstilsynets  
plan. Kredskontrakterne udgør således direktionens pri-  
mære værktøj til aktivitets- og resultatstyring i forhold til  
kredsene.

124. I den tid, hvor Arbejdstilsynet har benyttet sig af  
kredskontrakter, har der ikke været en detaljeret skabelon  
for udarbejdelse af kontrakterne, som kredsene præcist  
skulle følge. I tilknytning til Arbejdstilsynets årsplan var  
der dog en vejledning, der kort beskrev, hvilke områder  
der skulle indgå i kontrakten.

I kontrakterne gældende for 1996-1997 blev der foreta-  
get enkelte mindre væsentlige ændringer. I 1998-1999  
blev kontrakterne udbygget med en redegørelse for, hvor-  
dan kredsens opgaver kan bidrage til opfyldelsen af resul-  
tatkravene i resultatkontrakten.

125. **Figur 7** viser den overordnede opbygning af kontrak-  
terne for 1996-1999 og dermed de rammer, direktionen  
har sat op for styring af kredsenes aktiviteter og resultater.

Figur 7. Kredskontrakternes opbygning

Kredskontrakternes indhold 1996-1999
Funktions- og ansvarsområde
Kredsens opgaver
Eksterne og interne samarbejdspartnere
Organisering og arbejdstilrettelæggelse
Ressourcer og bemanning
Opfølgning

126. Under overskriften kredsens opgaver skal kredsene mere præcist beskrive virksomhedsrettede opgaver, forbedelse af virksomhedsrettede opgaver, generel ledelse og administration, kompetenceudvikling, IV-aktivitet (indtægtsdækket virksomhed) og andre større opgaver. Endvidere beskrives kredsens bidrag til opfyldelse af resultatkontraktens resultatkrav herunder dækningsgrad, virksomhedskontakt, sagsbehandlingstider og kvalitetsprocedurer for det tilpassede tilsyn.

Herudover skal det beskrives, hvor meget udetid kredsen forventer at kunne bidrage med, fordelt på henholdsvis de lovbundne opgaver og det almene tilsyn. Den tid, der er afsat til det almene tilsyn, fordeles på de forskellige indsatser, kredsen skal deltage i samt på øvrige almene tilsynsopgaver.

Endvidere beskrives de 4 fælles prioriteringskriterier, som kredsene skal lægge til grund for udvælgelse af virksomheder til besøg. De 4 fælles kriterier er:

- belastede virksomheder, som kredsen får kendskab til eksempelvis via klager, arbejdsulykker eller anmeldelse af arbejdsbetingede lidelser,
- virksomheder i belastede brancher (7 visionsområder),
- virksomheder, der ikke har været besøgt i de foregående 3-4 år og
- virksomheder, der af andre grunde kan blive eller er problematiske.

127. Under overskriften opfølgning indeholdt kredskontrakterne for 1996-1998 en beskrivelse af, hvilke områder der skulle følges op på samt en beskrivelse af selve op-

følgingsproceduren, der består i, at kredsene kvartalsvist udarbejder en status til direktionen. I kredskontrakterne fra 1999 blev det fastlagt, at kvartalsstatus skal indeholde udvalgte nøgletal. Direktionen udvælger til hver kvartalsstatus de nøgletal, de finder relevante, og oplyser ved udgangen af hvert kvartal de enkelte kredse om, hvilke oplysninger der skal indsendes. Nøgletallene kan dermed variere fra kvartalsstatus til kvartalsstatus. I 1999 skulle produktionstal ikke indrapporteres, da disse kunne trækkes af direktionen.

Den kvartalsvise status udgør det primære grundlag for direktionens korrigerende handlinger i relation til de enkelte kredses resultater og aktiviteter. Arbejdstilsynet har oplyst, at eventuelle problemstillinger i aktivitets- og resultatstyringen løbende drøftes pr. telefon i forbindelse med de 6-7 årlige ledelsesmøder eller på områdemøder. Fra 1999 giver registreringssystemet i højere grad mulighed for at trække oplysninger om kredsene. Der er ikke nogen faste procedurer for dette. Giver udtræk fra registreringssystemerne direktionen anledning til spørgsmål afklares disse telefonisk.

### **1998- og 1999-kontrakternes forskellighed**

128. Rigsrevisionens gennemgang af kredskontrakterne har vist, at kredskontrakterne – på trods af den fælles vejledning for udarbejdelsen af kontrakterne – er meget uens i forhold til indhold og detaljeringsgrad i kredsenes beskrivelse af de enkelte punkter.

129. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en del af formålet med kredskontrakterne er at opnå en bred, men ensartet information om kredsene, så der på baggrund af sammenligninger af kredsene kan foretages forbedringer i kredsene samt vurderinger af, om Arbejdstilsynet samlet set lever op til målene.

Som nævnt indeholder kredskontrakterne ikke ensartede og i flere tilfælde heller ikke uddybende informationer. Dette kan skyldes, at direktionen ikke har stillet krav til, hvor præcist kredsene skal beskrive deres organisering, arbejdet med kompetenceudvikling eller, hvordan de vil bidrage til opfyldelsen af resultatkontraktens målsætninger og resultatkrav.



Rigsrevisionen finder derfor, at Arbejdstilsynet bør udarbejde en mere præcis vejledning for udarbejdelse af kredskontrakterne.

130. Arbejdstilsynet har som nævnt indarbejdet et fælles sæt af prioriteringskriterier i kredskontrakterne, der anvendes ved udvælgelse af virksomheder til besøg.

131. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at hensigten med et fælles sæt af prioriteringskriterier er, at der foretages en ensartet prioritering, og at prioriteringskriterierne understøtter opnåelsen af de overordnede mål i form af at rette aktiviteterne mod de arbejdsmiljømæssigt mest belastede virksomheder.

De 4 fælles prioriteringskriterier sikrer ikke en ensartet prioritering og retter ikke aktiviteterne mod de arbejdsmiljømæssigt mest belastede virksomheder, idet flertallet af virksomheder kan udvælges på baggrund af prioriteringskriterierne. At kriterierne er for brede understreges af, at et af kriterierne er identisk med en af de 6 målsætninger i resultatkontrakten, og således ikke er udtryk for et kriterium til brug for en detaljeret prioritering.

Rigsrevisionen finder derfor, at Arbejdstilsynet bør udarbejde mere detaljerede og præcise prioriteringskriterier, der i højere grad målretter kredsens aktiviteter mod belastede virksomheder.

### **1998- og 1999-kontrakternes mål og resultatkrav**

132. I Arbejdstilsynets årsplan fra 1998 er det angivet, at kredsene skal udarbejde et oplæg til en kontrakt, der herefter forhandles med direktionen. Denne procedure skal sikre, at kredsene prioriterer deres opgaver i henhold til de målsætninger og resultatkrav, der er opstillet i Arbejdstilsynets resultatkontrakt og rammerne i Arbejdstilsynets årsplan.

Som nævnt vedrører flere af målsætningerne i resultatkontrakten ikke direkte kredsens arbejde, og endvidere er de ikke præcise og konkrete. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at nogle kredse anvender resultatkontraktens 6 målsætninger direkte, andre anvender resultatkravene direkte. Endnu andre kredse fokuserer primært på lokalt fastsatte mål vedrørende eksempelvis udførelsen af en konsekvent kontrolpolitik og mål om inddragelse af kred-

sens administrative personale i sagsbehandlingsarbejdet mv.

133. Rigsrevisionen kan konstatere, at der i perioden 1996-1999 ikke arbejdes med fælles målsætninger og en fælles struktur for målsætninger i kredskontrakterne.

At der ikke arbejdes med fælles målsætninger kan medføre, at Arbejdstilsynets direktion modtager forskellig information fra kredsene alt afhængig af, hvilke målsætninger der specifikt arbejdes med i den pågældende kreds. Det vil sige, at det manglende fokus på fælles målsætninger medfører, at målsætningerne generelt ikke bidrager til at give direktionen et overblik over, hvordan og om kredsene vil bidrage til at nå Arbejdstilsynets formål. Herudover kan den manglende stringens i forhold til målsætningerne medføre at der bliver usikkerhed om, hvilke målsætninger, der præcist arbejdes efter med henblik på at opnå formålet.

Rigsrevisionen finder derfor, at Arbejdstilsynet bør udarbejde fælles målsætninger og sikre deres anvendelse i kredsene og dermed i kredskontrakterne.

134. Som nævnt er resultatkravene i resultatkontrakten mangfoldige og ikke alle anvendelige i forhold til kredsenes opgavevaretagelse. Endvidere er kravene ikke afbalancerede, idet de ikke indeholder krav til kvalitet, produktivitet og effekt.

I kredskontrakterne for 1998 og 1999 anvendes de af resultatkontraktens resultatkrav, der er rettet direkte mod kredsene, dvs. sagsbehandlingstider, dækningsgrad, antal tilpassede tilsyn, herunder overholdelse af kvalitetsprocedurer og virksomhedskontakt. Endvidere anvendes udetid som et resultatkrav i kredskontrakterne. Dette indgår ikke direkte som et resultatkrav i resultatkontrakten.

135. Rigsrevisionen kan konstatere, at da resultatkravene i kredskontrakterne primært udgøres af resultatkrav fra resultatkontrakten gælder den samme kritik, som er anført vedrørende resultatkontrakten. Det vil sige, at resultatkravene ikke er afbalancerede dvs. dækker krav til produktivitet, effekt mv. Er kravene ikke afbalancerede risikeres det, at fokus primært rettes mod de områder, der skal afreporteres på og dermed en skævvridning. Udetidskravet,

som kun indgår i kredskontrakterne, retter ikke op på det forhold, at kravene ikke er afbalancerede.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør udarbejde et sæt af afbalancerede, fælles resultatkrav i kredskontrakterne med det formål at undgå en skævvridning mod eksempelvis kvantitative resultatmål.

136. I Arbejdstilsynets kontrolcirkulære, jf. pkt. 173 ff, beskrives, at kontrol og opfølgning på påbud er centralt. Herudover indgik det i Finanslovaftalen for 1997, at Arbejdstilsynet skal udøve konsekvent kontrol. På trods heraf var det ikke nævnt i kontraktvejledningen eller den interne plan for 1998, at der skulle lægges vægt på kontrol.

Rigsrevisionen finder, at dette resultatkrav bør indbygges i kontrakterne.

#### **b. Den decentrale styring**

137. Af kredskontrakterne fremgår det, at kredsens aktivitets- og resultatstyring skal foregå gennem styring af indsatser, anvendelse af de 4 fælles prioriteringskriterier samt styring i forhold til kravene om udetid, sagsbehandling, dækningsgrad, antal tilpassede tilsyn og virksomhedskontakt.

138. Fælles for de 4 kredse er, at ca. 25 % af de tilsynsførendes tid på forhånd er afsat til aktiviteter i forbindelse med de landsdækkende indsatser. Endvidere anvender alle kredse ca. 25 % af de tilsynsførendes tid inden for det lov-bundne område. Herudover anvender alle kredse en vis procentdel af deres tid på undersøgelser af alvorlige ulykker og andre opgaver, som kredsene via lovgivning, instrukser o.l. er forpligtet til at udføre. Denne procentdel kan variere fra kreds til kreds og fra periode til periode. Den resterende tid er det op til kredsene at prioritere.

#### **De 4 fælles prioriteringskriterier**

139. Kredskontrakterne præciserer, at kredsene skal prioritere ud fra de 4 fælles kriterier nævnt i vejledningen til udarbejdelse af kredskontrakten, jf. pkt. 126.

140. På baggrund af undersøgelsen i de 4 kredse har Rigsrevisionen konstateret, at de 4 fælles prioriteringskriterier

anvendes i forskelligt omfang, og at flere af kredsene anvender forskellige internt fastsatte kriterier i prioriteringen. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der prioriteres ud fra forskellige kriterier kredsene imellem.

Herudover kan Rigsrevisionen konstatere, at det er forskelligt, hvem der varetager prioriteringen, idet det i nogle kredse er kredschefer der prioriterer, mens denne opgave i andre kredse er uddelegeret i større eller mindre omfang til tilsynsførende eller kontorphonale.

141. Et af de 4 fælles prioriteringskriterier er de 7 visionsområder. Dette prioriteringskriterium er særlig vigtigt, da det er en central del af Handlingsprogram 2005 og tillige en af strategierne i Arbejdstilsynets resultatkontrakt.

Rigsrevisionens undersøgelse i de 4 kredse har vist, at kredsene i meget forskellig grad anvender de 7 visionsområder i det daglige tilsynsarbejde. Herudover viste undersøgelsen, at kredscheferne er af den opfattelse, at de 7 visionsområder dækker meget bredt, idet kun hudlidelser ikke er dækket af visionsområderne.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at alle 4 kredse har visionsansvarlige eller visionsgrupper. De visionsansvarlige har ansvaret for at holde sig orienteret om, hvad der foregår inden for den pågældende vision og formidle dette videre til kollegerne, dvs. varetage en videndeling. Det samme gælder visionsgrupperne. Grupperne fungerer dog ikke. Årsagen angaves at være, at de tilsynsførende anser det for svært at fokusere på et enkelt visionsområde i det daglige arbejde, og at medarbejderne generelt prioriterer andet først. At andet prioriteres først ses ligeledes ved, at de tilsynsførende i en kreds gav udtryk for, at det der prioriteres, er det, der måles på.

På baggrund af udtalelserne i de 4 kredse, er det Rigsrevisionens opfattelse, at kredsene ikke anvender de 7 visionsområder aktivt som et prioriteringsværktøj i det daglige arbejde. Kredsene anvender i højere grad arbejdsmiljøvejviserne (arbejdsmiljøvejviserne er udarbejdet for 48 forskellige brancher og beskriver de væsentligste problemer inden for den pågældende branche. De relevante arbejdsmiljøvejvisere er udsendt til virksomhederne).

142. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de interne prioriteringskriterier generelt er så brede, at når de anvendes af

mange personer, skabes der risiko for en uensartet prioritering inden for kredsen. I én af de besøgte kredse, der har uddelegeret prioriteringen fra kredschefer, arbejdes der dog aktivt med at få de tilsynsførende til at prioritere ensartet.

Rigsrevisionen finder, at det forhold, at der prioriteres forskelligt både internt i kredsene og eksternt mellem kredsene, kan medføre, at Arbejdstilsynets indsats ikke i alle kredse retter sig mod de virksomheder, hvor arbejdsmiljøet sandsynligvis indebærer den største risiko for medarbejdernes sikkerhed og sundhed. Konsekvensen kan blive, at ressourcerne til tilsyn anvendes på områder, som giver lav effekt i forhold til at forebygge og afdække dårlige arbejdsmiljøer. Den forskellige prioritering er således ikke optimal i forhold til at nå det fælles sæt af mål.

Rigsrevisionen finder derfor, at direktionen i fællesskab med kredsene bør fastlægge mere detaljerede prioriteringskriterier, der sikrer ensartethed i prioriteringen.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at kontrakterne for 2000 indeholder et femte prioriteringskriterium, og at der fortsat arbejdes på en præcisering af kriterierne, som forventes at afspejle sig i kontrakterne for 2001.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at videndelingen blandt de tilsynsførende, hvad angår de 7 visionsområder ikke er optimal. Det er uhensigtsmæssigt, da det er af væsentlig betydning for arbejdsmiljøarbejdet inden for visionsområderne, at de tilsynsførende er vidende om, bl.a. hvilke arbejdsmiljøproblemer der er væsentlige, og hvordan udviklingen inden for visionen er.

### **Prioritering via statistiske metoder e.l.**

143. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der med hensyn til prioritering af områder eller brancher til tilsynsbesøg er en kreds, der aktivt anvender incidensberegninger (antal hændelser pr. 1.000 ansatte). En anden kreds arbejder med en virksomheds top 20 og en top 30 for henholdsvis lidelser og ulykker. Listen er opgjort på baggrund af antallet af ulykker og lidelser i virksomhederne.

144. Anvendelsen af statistiske metoder kan medvirke til at målrette indsatsen mod virksomheder med arbejdsmiljøproblemer. Rigsrevisionen anser det derfor for positivt, at der arbejdes med alternative metoder til prioritering af

områder eller virksomheder til besøg, så længe metoderne anvendes i kombination med eksempelvis relevante fælles prioriteringskriterier.

### **Dokumentation for planlægning og prioritering**

145. Rigsrevisionen konstaterede ved sine besøg, at ingen af de 4 kredse har nogen form for skriftlig dokumentation for, at sagerne udvælges på baggrund af fastlagte prioriteringskriterier. Det var derfor ikke muligt for kredsene at dokumentere, om de 4 fælles prioriteringskriterier eller de interne prioriteringskriterier rent faktisk havde fundet anvendelse.

Det var endvidere ikke muligt for kredsene skriftligt at dokumentere, hvorledes planlægningen foretages.

146. Ved at kredsene angiver, hvilke prioriteringskriterier der anvendes, kan direktionen opnå viden om, hvorvidt de anvendte prioriteringskriterier fører til, at aktiviteterne rettes mod de belastede virksomheder og på længere sigt, hvorvidt arbejdsmiljøarbejdet har en effekt.

Rigsrevisionen finder derfor, at det af kredsenes sagsakter bør fremgå, hvilke prioritering der ligger til grund for udvælgelsen af virksomhederne, ligesom det bør dokumenteres, hvorledes planlægningen foretages.

### **Dækningsgrad**

147. Dækningsgraden, som er et af de 4 resultatkrav i resultatkontrakten, er et udtryk for Arbejdstilsynets synlighed på virksomhederne, idet dækningsgraden er defineret som forholdet mellem det antal forskellige virksomheder med ansatte, der er besøgt på 3 år og det totale antal virksomheder med ansatte, som opgjort af Danmarks Statistik. I en opgørelse af dækningsgrad optræder en virksomhed dermed kun én gang, selv om Arbejdstilsynet i realiteten har aflagt flere tilsynsbesøg i løbet af 3 år.

Kredskontrakterne indeholder krav om en dækningsgrad på 35 % over 3 år for virksomheder med mindst 10 ansatte.

**Tabel 3. De 4 kredses dækningsgrad for virksomheder med mindst 10 ansatte for 1999**

Dækningsgrad for virksomheder med mindst 10 ansatte	
Kreds	%
A.....	34,08
B.....	39,50
C.....	34,54
D.....	27,93

148. Det ses af **tabel 3**, at dækningsgradskravet på 35 % for virksomheder med mindst 10 ansatte for de første 3 kredse stort set er opfyldt. Kun kreds D er et stykke fra at opfylde kravet.

149. I forbindelse med finansloven for 1997 fik Arbejdstilsynet en ekstra årlig bevilling på 30 mio. kr. bl.a. til ansættelse af yderligere ca. 50 tilsynsførende i kredsene, i henhold til resultatkontrakten ”med det sigte, at Arbejdstilsynet skulle øge virksomhedskontakten specielt der, hvor risikoen for arbejdsskader er særlig stor. Arbejdstilsynet skal derfor kunne dokumentere, at en væsentlig større andel af det samlede antal virksomheder får besøg af Arbejdstilsynet i kontraktperioden (dækningsgraden), og at disse besøg fortrinsvis gennemføres i belastede brancher.”

Arbejdstilsynet har oplyst, at forøgelsen i antallet af tilsynsførende på ca. 20 % i 1997 alt andet lige burde medføre en forøgelse af dækningsgraden, men Arbejdstilsynet foretog ikke en beregning af den forventede forøgelse.

I 1998 fastlagde Arbejdstilsynet en dækningsgrad på 35 % for perioden 1998-2000.

I 1996-1998 opnåede Arbejdstilsynet en dækningsgrad på 32 %. Denne er i 1997-1999 steget til knap 33 %. Rigsrevisionen har beregnet, at den ønskede dækningsgrad på 35 % betyder, at Arbejdstilsynet skal besøge ca. 16.800 forskellige virksomheder over 3 år. Dette er ca. 1.200 flere virksomheder end i perioden 1996-1998. Der skal dermed aflægges 400 ekstra besøg årligt til endnu ikke besøgte virksomheder, svarende til en forøgelse på ca. 2,6 % p.a.

Dette skal ses i forhold til, at det ifølge alle de adspurgte kredschefer ikke er problematisk at opfylde kravet vedrørende dækningsgraden.

150. Rigsrevisionen kan konstatere, at kravet om en vis dækningsgrad ikke anvendes aktivt i kredsene som et styringsredskab, hvilket kan hænge sammen med, at kravet ikke er ambitiøst.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet burde have beregnet, hvor meget de ekstra tilsynsførende burde have forøget dækningsgraden således, at det var muligt at formulere et ambitiøst krav for dækningsgraden.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at den manglende anvendelse efter Arbejdstilsynets opfattelse skyldes, at målet er vanskeligt at styre efter.

### Antal tilpassede tilsyn

151. Kredskontrakterne indeholder ligeledes krav til antallet af tilpassede tilsyn. Tilpassede tilsyn blev implementeret i 1999. I forbindelse med tilsynet er der udarbejdet en kvalitetshåndbog.

Det ses af **tabel 4**, at ingen af de 4 kredse opfyldte målet i 1999.

**Tabel 4. Antal udførte tilpassede tilsyn i forhold til kravet om antal tilpassede tilsyn i de 4 kredse i 1999**

Målopfyldeelse for antallet af tilpassede tilsyn	
Kreds	%
A .....	80,8
B .....	36,3
C .....	60,4
D .....	45,9

152. Under Rigsrevisionens interview gav flere af de tilsynsførende udtryk for, at det tilpassede tilsyn er en forbedring af arbejdsmiljøarbejdet. En kreds gav dog udtryk for, at implementeringen af det tilpassede tilsyn har medført problemer, hvad angår en optimal udnyttelse af arbejdstiden. Det skyldes, at det tilpassede tilsyn skal være planlagt og aftalt med ledelsen og medarbejderne i den virksomhed, der skal besøges, mens det almindelige tilsyn foretages uanmeldt.

153. Rigsrevisionen finder, at det er relevant, at Arbejdstilsynet har formuleret krav til antallet af tilpassede tilsyn,



da dette er en væsentlig aktivitet. Arbejdstilsynet må på baggrund af erfaringerne fra 1999 vurdere, om kravet er realistisk herunder tage hensyn til planlægningsaspektet.

### Udetid

154. Udetidskravet i kredskontrakterne pålægger kredsene at præstere 275 timers udetid (i form af besøg ude på virksomhederne eller møder/undervisning) pr. årsværk på det almene område.

155. **Tabel 5** viser, i hvor høj grad de 4 besøgte kredse har levet op til kredsens krav til udetid i 1999. Det ses, at 2 kredse har opfyldt kravet.

**Tabel 5. Udetid i 1999 for de 4 besøgte kredse**

Antal virksomhedstimer opnået i forhold til det samlede krav for virksomhedstimer	
Kreds	Opnået i % (jf. Datawarehouse)
A.....	101,16
B.....	93,35
C.....	99,89
D.....	96,55
Anm.: Kreds B fik ved halvårsstatus nedsat udetidskravet grundet lange vakancer o.l. Kredsen har derfor i realiteten opfyldt forventningerne.	

156. Ved Rigsrevisionens interview gav de 4 kredschefer udtryk for, at udetidskravet er et relevant og godt mål, da udetiden sikrer, at medarbejderne kommer ud på virksomhederne, og at Arbejdstilsynet derved er synligt på virksomhederne, hvilket er af stor betydning. Herudover er det vigtigt for Arbejdstilsynet at have nogle produktionskrav, der kan henvises til udadtil, og som omverdenen forstår. Udetid er et krav omverdenen forstår.

Der blev i en af kredsene endvidere givet udtryk for, at det er bemærkelsesværdigt, at udetiden, som er et centralt krav for direktionen, ikke eksplicit er en del af Arbejdstilsynets resultatkontrakt.

157. Ved Rigsrevisionens interview gav medarbejderne i de 4 kredse samstemmende udtryk for, at udetid er et udmærket krav, da de, som kredscheferne, er af den opfattel-

se, at det er vigtigt, at Arbejdstilsynet viser sig på virksomhederne. Kravet om 275 udetimer pr. årsværk på det almenområde er efter de flestes opfattelse svært at opfylde.

Flere tilsynsførende gav endvidere udtryk for, at det ikke er hensigtsmæssigt, at direktionen i så høj grad fokuserer på udetiden, da dette medfører, at medarbejderne primært arbejder efter at nå dette. Det kan, ifølge de tilsynsførende, gå ud over de mere faglige og kvalitetsmæssige hensyn i forbindelse med valg af virksomhed til besøg og kvaliteten af påbud, tilsynsrapporter mv.

Flere tilsynsførende pegede på, at fokuseringen på opfyldelsen af udetidskravet eksempelvis kan resultere i, at der gives færre påbud. Jo flere påbud, og især påbud, der er administrativt tunge (svære påbud), der afgives, jo mindre udetid kan der produceres, da det skriftlige arbejde vedrørende reaktioner tager en del tid. Resultatet er derfor, at afgivelse af påbud nedprioriteres til fordel for at nå udetiden.

Ved interviewene blev det også anført, at der er risiko for, at opprioriteringen af udetiden kan medføre, at der i forbindelse med tidspres besøges flere ”nemme” virksomheder, hvor de tilsynsførende har kendskab til, at arbejdsmiljøet er i orden, frem for virksomheder med en del arbejdsmiljøproblemer. Endvidere kan det ske, at en tilsynsførende, der er presset på udetid, kan tænkes at give en mundtlig vejledning i stedet for en skriftlig.

158. Rigsrevisionen kan på baggrund af de foretagne interview konstatere, at udetid anvendes i kredsens aktivitetsstyring.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at alle væsentlige mål og krav, derfor også udetiden, bør indgå som en del af Arbejdstilsynets resultatkontrakt og derved ses i forhold til det samlede sæt af mål og krav for Arbejdstilsynet.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at udetidsmålet forventes at indgå i den kommende resultatkontrakt.

### **Udetid som individuelt mål**

159. Der er forskellige måder, hvorpå kredscheferne søger at opfylde udetidskravet. I 1 af de 4 kredse har kredschefen sat et individuelt udetidskrav for hver af de tilsynsførende. I fastsættelsen af dette mål er der bl.a. taget højde for, om medarbejderen deltager i den centrale planlægning i direk-

tionen, typisk arbejder inden for brancher med ”svære” påbud e.l.

I 2 andre kredse har kredscheferne fordelt udetidskravet ligeligt blandt de tilsynsførende i form af krav om en ugentlig præsteret udetid.

160. Rigsrevisionen anser det umiddelbart for positivt at sætte individuelle udetidskrav for de tilsynsførende. Det kan modvirke, at eventuelt ”svære” påbud ikke afgives, og at udetiden ved afgivelse af et ”svært” påbud må hentes ind ved nedprioritering af andre lige så væsentlige krav og opgaver.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at sætte individuelle krav til de tilsynsførende.

### **Virksomhedskontakt**

161. I kredscontrakterne sættes krav for virksomhedskontakten. Virksomhedskontakt defineres overordnet som den tid, der medgår til ”alle opgaver, med direkte kontakt til Arbejdstilsynets brugere dvs. tilsyn, møde og undervisningsvirksomhed, skriftlig og telefonisk vejledning og information samt konkret sagsbehandling i forhold til både virksomheder, borgere og samarbejdspartnere”.

Direktionen har oplyst, at det tilstræbes at ændre fokus fra udetid til virksomhedskontakt.

162. Rigsrevisionen kan konstatere, at ovenstående definition af virksomhedskontakten umiddelbart – som udetiden – omfatter den direkte kontakt med virksomhederne. Udadtill kan det derfor fremstå således, at virksomhedskontakt og udetid er forholdsvis identiske. Under virksomhedskontakt medregnes dog bl.a. transport, forberedelse af en sag og undervisning mv., hvilke ikke medregnes i udetiden.

Som følge af, at virksomhedskontakten omfatter flere aktiviteter, vil der blive registreret flere timer på denne post, end hvad der ville være blevet registreret på udetiden. Det vil derfor umiddelbart se ud som om, der er anvendt mere tid på den direkte kontakt med virksomhederne, hvilket imidlertid ikke er tilfældet. Herudover dækker begrebet bredt, og bliver derfor let intetsigende.

Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt at synliggøre, hvor meget direkte kontakt (udetid) Arbejdstilsynet har med virksomhederne, da Arbejdstilsynet i virksomhedsregnskabet 1997 giver udtryk for, at det er vigtigt, at tilsynet er så synligt som muligt på virksomhederne, og at det på mange virksomheder er nødvendigt at være til stede og kommunikere direkte med virksomhedens ledelse og medarbejdere og eventuelt afgive påbud, før der sker forbedringer i arbejdsmiljøet.

Som følge af ovenstående er Rigsrevisionen af den opfattelse, at virksomhedskontakt ikke er så hensigtsmæssig en indikator for det virksomhedsrettede arbejde som udetid.

163. For 1999 blev der, for hele Arbejdstilsynet, opstillet et krav for virksomhedskontakten på 47 % af arbejdstiden. I 1998 blev der anvendt 53 % af arbejdstiden på virksomhedskontakt, og i 1999 blev der anvendt 55 %. Kravet er differentieret for henholdsvis Arbejdstilsynet som helhed og for kredsene. De 4 kredses opfyldelsesgrad ses af **tabel 6**.

**Tabel 6. Realiseret virksomhedskontakt for de 4 kredse i 1999 i forhold til mål for virksomhedskontakt**

Kreds	Opfyldelsesgrad i %
A .....	100,8
B .....	102,6
C .....	114,3
D .....	108,4
Gennemsnit .....	106,1

164. Det fremgår af tabel 6, at de 4 kredses opfyldelsesgrad varierer fra 100,8 % til 114,3 %. Alle 4 besøgte kredse opfyldte således målet for virksomhedskontakt i 1999.

165. Rigsrevisionen kan konstatere, at kravet om virksomhedskontakt, der bygger på, at en væsentlig del af Arbejdstilsynets ressourcer skal anvendes på virksomhedsrettede opgaver, ikke er ambitiøst, hvorfor det ikke anses for at være en væsentlig styringsfaktor for kredsene.

Rigsrevisionen finder, at direktionen – såfremt direktionen vælger fortsat at anvende virksomhedskontaktkravet

– bør udarbejde et mere ambitiøst krav for virksomhedskontakten.

### Sagsbehandlingskrav

166. I kredscontrakterne sættes krav til sagsbehandlingstiden inden for en række sagstyper eksempelvis tilsynsrapporter, klagesager og aktindsigtssager. Rigsrevisionen kan på baggrund af Arbejdstilsynets data om sagsbehandlingstider konstatere, at de 4 kredse alle stort set opfylder kravene til sagsbehandlingstiderne.

167. Ved Rigsrevisionens interview gjorde en kreds opmærksom på, at områder, der er krav til, prioriteres højest i den daglige prioritering af arbejdsmiljøarbejdet. Det vil sige, at udetiden og sagsbehandlingstiderne opprioriteres, og først herefter prioriteres i forhold til de 7 visionsområder mv. Kredsen gav endvidere udtryk for, at der kan være risiko for, at tilsynsrapporter bliver af en mindre god kvalitet på grund af, at sagsbehandlingskravene skal overholdes. I princippet er udetidskravet og sagsbehandlingstiderne, ifølge kredsen, rimelige, men kravene skal dække bredere.

168. Rigsrevisionen kan konstatere, at kravene til sagsbehandlingstider anvendes i kredsenes aktivitetsstyring.

Rigsrevisionen anser kravene til sagsbehandlingstider som en form for kvalitetsfaktor og derved et supplement til de øvrige krav, der kun i ringe grad indeholder kvalitetsaspekter.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at direktionen både af hensyn til den centrale og den decentrale styring i fællesskab med kredsen bør fastlægge fælles og mere detaljerede prioriteringskriterier, der sikrer ensartethed i prioriteringen samt fastlægger, hvad det i forbindelse med opnåelsen af de fælles målsætninger er væsentligt at prioritere højt så prioriteringskriterierne i højere grad og på en ensartet vis målretter kredsenes aktiviteter mod belastede virksomheder.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør sikre, at kontrakterne indeholder fælles og klare målsætninger, så de kan anvendes som styringsinstrument i kredsen.

Rigsrevisionen finder også, at kontrakterne bør udformes, så de indeholder relevante, fælles, ambitiøse og afbalancerede krav, herunder krav til kvalitet, produktivitet og

effekt, da der ellers er risiko for en skævvridning, så de områder, der er mål for, prioriteres frem for andre områder. Herved vil kredskontrakterne være anvendelige som et aktivt styringsinstrument til opnåelse af de fælles mål. Kravene bør indarbejdes i resultatkontrakten såvel som i kredskontrakterne, så der bliver sammenhæng mellem kredsenes og Arbejdstilsynets målopfyldelse.

Rigsrevisionen finder endvidere, at det af kredsenes sagsakter bør fremgå, hvilke prioriteringskriterier, der ligger til grund for udvælgelsen af virksomhederne

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet burde have foretaget analyser af, hvor meget forøgelsen af antallet af tilsynsførende kunne forøge dækningsgraden, så det ville være muligt at formulere et ambitiøst og realistisk mål for dækningsgraden.

Rigsrevisionen finder det relevant, at Arbejdstilsynet har formuleret krav til antallet af tilpassede tilsyn. Arbejdstilsynet må dog på baggrund af erfaringerne fra 1999 vurdere, om kravet er realistisk og herunder tage hensyn til planlægningsaspektet.

Herudover er det Rigsrevisionens opfattelse, at udetidskravet er relevant, og derfor, som alle væsentlige mål og krav også bør indgå som en del af Arbejdstilsynets resultatkontrakt og derved afvejes i forhold til det samlede sæt af mål og krav for Arbejdstilsynet.

Rigsrevisionen finder, at der bør formuleres et ambitiøst krav til virksomhedskontakten.

Endelig finder Rigsrevisionen, at kravene til sagsbehandlingstider indeholder en vis form for resultatkrav til kvalitet. Det er dog nødvendigt, at kravene til sagsbehandlingstider suppleres af andre kvalitetskrav.

## **D. Kvalitetsstyring**

### **a. Den centrale styring**

169. Direktionens primære styringsinstrument over for kredsene, kredskontrakterne, indeholder kun i begrænset omfang krav til kvaliteten (sagsbehandlingstider og kvalitetsprocedurerne for det tilpassede tilsyn) af Arbejdstilsynets aktiviteter og produkter.

Gennem en række cirkulærer og kvalitetsforskrifter har direktionen imidlertid fastlagt retningslinjer med henblik på at sikre kvaliteten af aktiviteterne og resultaterne udført i kredsene.

Disse cirkulærer og forskrifter omhandler som 2 centrale elementer, ensartethed og lovmæssighed i Arbejdstilsynets myndighedsudøvelse.

Rigsrevisionen har gennemgået 5 cirkulærer og forskrifter, der kan anses for basale for de tilsynsførendes arbejde, og som derved danner udgangspunkt for en række af de øvrige kvalitetsprocedurer. Rigsrevisionens gennemgang omfatter vejledningscirkulæret, kontrolcirkulæret, det gode påbud, kvalitetshåndbogen for det tilpassede tilsyn og kvalitetsprocedurerne i forbindelse med tilsynet på kedel- og beholderområdet. De øvrige kvalitetsprocedurer er, ifølge Arbejdstilsynet, kvalitetsprocedurer i forbindelse med indsatser, direktionsmeddelelser vedrørende direkte tiltale, strakspåbud, tiltale mod ansatte, skærpede sanktioner og vejledning om behandling af straffesager.

Rigsrevisionen har ved gennemgangen vurderet, om cirkulærene og forskrifterne overordnet set er egnede til at medvirke til at sikre ensartethed og lovmæssighed, og om cirkulærene og forskrifterne kræver supplerende kvalitets sikringsprocedurer.

### **Vejledningscirkulæret**

170. AT-cirkulæreskrivelse nr. 6/1990 vedrørende Arbejdstilsynets vejledningsfunktion omhandler afgivelse og indhold af vejledninger. Hensigten med Arbejdstilsynets vejledning er at styrke virksomhedernes mulighed for selv at løse arbejdsmiljøproblemer.

Der gøres i vejledningscirkulæret opmærksom på, at vejledningen ikke er kædet sammen med sanktioner, men at det ved motivation, inspiration og bevidstgørelse samt oplysning om lovgivningen søges at forbedre arbejdsmiljøforholdene.

171. Vejledningscirkulæret nævner ikke præcist i hvilke situationer, der bør afgives en vejledning. Der er derfor mulighed for variation i, hvornår vejledninger vedrørende ensartede forhold gives.

Arbejdsministeriet har oplyst, at vejledningscirkulæret er under revision med henblik på at gøre det mere præcist.

172. Rigsrevisionen finder, at vejledningscirkulæret er anvendeligt som en overordnet form for kvalitetsprocedure, der medvirker til at sikre en vis ensartethed ved udstedelsen af vejledninger.

### Kontrolcirkulæret

173. Arbejdstilsynet kan som kontrolmyndighed på arbejdsmiljøområdet afgive påbud om forhold, der strider mod loven, bekendtgørelser eller afgørelser efter loven. Afgivelse og kontrol af påbud skal ske i overensstemmelse med AT-cirkulæreskrivelse nr. 6/1988 vedrørende Arbejdstilsynets kontrolfunktion, efterfølgende benævnt kontrolcirkulæret.

Et påbud fastslår uoverensstemmelse med lovgivningens krav og præciserer, hvad der i det enkelte tilfælde skal ændres. Et påbud kan gives som et forbud, hvis det skønnes nødvendigt til afværgelse af en overhængende betydelig fare for de ansattes eller andres sikkerhed eller sundhed. Arbejdstilsynet kan herudover afgive strakspåbud eller direkte politianmeldelse.

174. I kontrolcirkulæret fastsættes retningslinjer for kredsenes afgivelse af påbud og indstilling om retslig tiltale. Formålet med retningslinjerne er primært at opnå større ensartethed og konsekvens i kontrolfunktionens udførelse og en stramning af praksis ved indstilling om retslig tiltale.

Til cirkulæret knytter der sig direktionsmeddelelser (eksempelvis om strakspåbud og direkte tiltale), der først og fremmest bidrager til at supplere og uddybe kontrolcirkulæret.

175. I henhold til kontrolcirkulæret skal

- arbejdstilsynets overordnede prioritering være styrende for kontrolfunktionen,
- afgivelse af påbud begrænses til de tilfælde, hvor manglende efterkommelse af lovgivningen har en sådan karakter, at Arbejdstilsynet vil anvende de fornødne ressourcer til at gennemtvinge kravet om nødvendigt ved indstilling om retslig tiltale,
- tilsynsrapporten opdeles i en påbudsblanket og en vejledningsblanket,
- der normalt kun afgives påbud én gang om samme forhold,
- der ske konsekvent opfølgning på de afgivne påbud,



- der ved manglende efterkommelse af påbud indstilles til retslig tiltale, og
- sanktionerne som følge af manglende efterkommelse søges skærpet.

176. Kontrolcirkulæret angiver, at ”Arbejdstilsynets overordnede prioritering skal være styrende for kontrolfunktionen”. Endvidere angiver cirkulæret, ”at afgivelse af påbud begrænses til de tilfælde, hvor manglende efterkommelse af lovgivningen har en sådan karakter, at Arbejdstilsynet vil anvende de fornødne ressourcer til at gennemtvinge kravet om nødvendigt ved indstilling om retslig tiltale”.

Hertil angiver Arbejds miljølovens § 77, at Arbejdstilsynet kan afgive påbud ved overtrædelser af lovgivningen. Der er således åbnet mulighed for, at Arbejdstilsynet kan undlade at give påbud ved visse typer af overtrædelser. Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at påbud kan undlades, hvis ikke alle betingelser for straf er opfyldt, eller hvis betingelserne er så vanskelige at bevise, at sagens betydning ikke står i forhold til de ressourcer, der anvendes i sagen. Endvidere er der overtrædelser, der ikke i tilstrækkelig grad kan anses for konstaterede. I disse tilfælde gives typisk en vejledning frem for et påbud.

Arbejdstilsynet har, jf. cirkulærets angivelse af, at Arbejdstilsynets overordnede prioritering skal være styrende for kontrolfunktionen oplyst, at de overordnede prioriteringer henviser til den prioritering af de forskellige områders væsentlighed, som bl.a. finder udtryk i Arbejdstilsynets Arbejds miljøvejvisere, at det i vejviserne er angivet, hvilke problemer Arbejdstilsynet vil anse for væsentlige, og at de væsentlige problemer typisk er der, hvor Arbejdstilsynet vil træffe afgørelse, ofte i form af påbud.

Herudover har Arbejdstilsynet oplyst, at tilsynet ikke vil overbebyrde domstolene med ikke væsentlige sager om overtrædelse af arbejds miljølovgivningen, og at der derfor kun afgives påbud i forbindelse med overtrædelser af en vis grovhed.

Arbejdsministeriet har efterfølgende supplerende oplyst, at praksis for afgivelse af påbud skal ses ud fra opportunitetsprincippet, idet afgivelse af påbud beror på en konkret vurdering af, hvornår en sådan reaktion er hensigts-

mæssig – herunder spørgsmålet om prioritering af egne ressourcer.

177. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det i cirkulæret uklart, hvad der skal forstås ved den overordnede prioritering, og hvornår der bør anvendes de fornødne ressourcer i relation til afgivelse af påbud og dermed ikke præciseret, hvornår Arbejdstilsynet skal afgive et påbud.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet, for at sikre en ensartet behandling af virksomhederne ved afgivelse af påbud, nærmere bør definere, hvad de overordnede prioriteringer består i, og hvornår de fornødne ressourcer bør anvendes.

Rigsrevisionen finder desuden, at prioriteringen i forhold til domstolenes arbejdsbelastning frem for arbejdsmiljøet ikke er i overensstemmelse med Arbejdstilsynets formål.

178. Kontrolcirkulæret angiver, hvad et påbud skal indeholde for at opfylde forvaltningslovens krav og for at være egnet som bevismateriale i en tiltalesag. Påbudet skal bl.a. indeholde en efterkommelsesfrist og en tilbagemeldingsfrist.

Med hensyn til efterkommelsesfristen fastslår cirkulæret, at fristen hellere må være for lang end for kort, idet der ved manglende efterkommelse normalt reageres med retslig tiltale. Arbejdstilsynet har oplyst, at efterkommelsesfrister søges fastsat, så de indeholder den største sandsynlighed for, at påbudet efterkommes. Hvis den tilsynsførende er i tvivl om, hvor lang frist, der er nødvendig, skal den længst mulige frist vælges. Fristen må under ingen omstændigheder være længere end, hvad der efter en sundhedsfaglige vurdering kan forsvares.

Tilbagemeldingsfristen fastsættes normalt til 7 dage efter efterkommelsesfristen. Ved lange efterkommelsesfrister kan der kræves en foreløbig tilbagemelding, hvor virksomheden skal redegøre for, hvorledes den vil opfylde påbudet.

179. Rigsrevisionen er enig i, at den sundhedsfaglige vurdering bør ligge til grund for vurderingen af fristlængden. Arbejdstilsynet har imidlertid ikke fastsat kriterier for,

hvad der anses som sundhedsfagligt forsvarligt, hvilket skaber risiko for uensartede vurderinger.

Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at der bør fastlægges fælles ensartede sundhedsfaglige kriterier for at sikre, at de tilsynsførendes vurderinger og dermed fristfastsættelser bliver ensartede.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at ensartede kriterier søges opnået gennem udvikling og styrkelse af kompetencerne hos de tilsynsførende.

180. Kontrolcirkulæret fastlægger endvidere retningslinjer for opfølgning på påbud. Opfølgningen skal ske i umiddelbar tilknytning til tilbagemeldingsfristens udløb, og kredsene skal etablere en administrativ rutine, der sikrer opfølgning med henblik på at afgøre, om tilbagemelding er sket, om tilbagemeldingen er fyldestgørende, samt om der skal foretages kontrolbesøg.

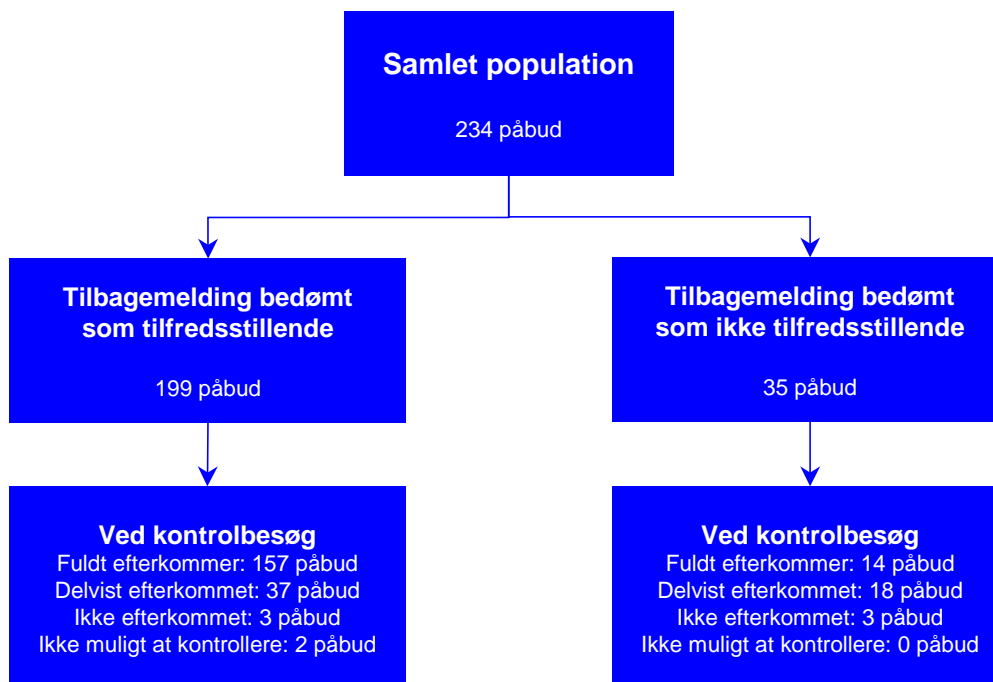
Cirkulæret angiver, at ”kontrolbesøg foretages (endvidere) i de tilfælde, hvor der som led i en særlig indsats er planlagt kontrolbesøg i form af stikprøvekontrol. Herudover skal de tilsynsførende efter konkret skøn også stikprøvevis kontrollere, om påbudene er efterkommet i overensstemmelse med tilbagemeldingen”.

181. Arbejdstilsynet har i 1999 foretaget en stikprøvekontrol af virksomhedernes tilbagemeldinger på påbud. Ved kontrolbesøg blev det undersøgt, om virksomhedernes faktiske efterkommelse var i overensstemmelse med de tilsynsførendes vurdering ud fra tilbagemeldingen.

Kredsene blev bedt om, ved den daglige gennemgang af posten i første kvartal 1999, at udtage hver 10. tilbagemelding fra virksomhederne til stikprøvekontrollen. Den tilsynsførende, der stod for den pågældende sag, skulle så vurdere, om tilbagemeldingen var tilfredsstillende eller ej. Uanset om tilbagemeldingen var tilfredsstillende eller ej, blev der foretaget kontrolbesøg på virksomheden.

182. Undersøgelsen omfattede 234 påbud. **Figur 8** viser hvor mange påbud, der på baggrund af tilbagemeldingerne, blev vurderet som tilfredsstillende henholdsvis ikke-tilfredsstillende, og hvor mange påbud der ved kontrolbesøg viste sig at være reelt efterkommet, delvist efterkommet eller ikke efterkommet.

**Figur 8. Stikprøvekontrol af hvorvidt påbudene er efterkommet i overensstemmelse med tilbagemeldingen.**



183. Figur 8 viser, at tilbagemeldingerne i 199 tilfælde blev bedømt som tilfredsstillende. I 35 tilfælde blev tilbagemeldingen bedømt som ikke-tilfredsstillende.

Kontrolbesøgene viste, at af de 199 påbud, der på baggrund af tilbagemeldingen blev bedømt som tilfredsstillende efterkommet, var kun 157 reelt fuldt efterkommet. 37 påbud var delvist efterkommet, 3 påbud var ikke efterkommet og endelig var det ikke muligt at kontrollere opfyldelsen af de sidste 2 påbud. Der var således kun i 157 ud af 199 tilfælde overensstemmelse mellem tilbagemeldingen og den faktiske efterkommelse. Dette svarer til en fejlmargen på ca. 21 %.

Kontrolbesøgene viste endvidere, at af de 35 påbud, der på baggrund af tilbagemeldingerne blev vurderet som ikke-tilfredsstillende efterkommet, var 14 påbud reelt fuldt efterkommet. 18 påbud var delvist efterkommet, og 3 påbud var ikke efterkommet. I de 3 påbud, der ved kontrolbesøg viste sig ikke at være efterkommet, havde virksomheden faktisk meldt tilbage, at påbudet ikke var efterkommet.

Samlet set viste kontrolbesøgene, at ud af de 234 påbud var 171 reelt fuldt efterkommet, 55 påbud var delvist efter-

kommet og 6 påbud var ikke efterkommet. Endelig kunne 2 påbud ikke efterkontrolleres.

184. Som beskrevet var kun 157 ud af de 199 påbud, hvis tilbagemeldinger var bedømt som tilfredsstillende, reelt efterfulgt. Arbejdstilsynet har oplyst, at det er særligt relevant, at Arbejdstilsynet kan stole på indholdet i tilbagemeldinger, der vurderes som tilfredsstillende, idet disse tilbagemeldinger kun kontrolleres ved stikprøve.

Rigsrevisionen er enig heri og finder på den baggrund, at en fejlmargen på ca. 21 % ved bedømmelsen af tilbagemeldinger, må give Arbejdstilsynet anledning til at søge kvaliteten på dette felt forbedret.

185. I forbindelse med stikprøveundersøgelsen undersøgte Arbejdstilsynet endvidere, om der er påbud, der aldrig registreres en tilbagemelding på.

Til brug herfor foretog Arbejdstilsynet et udtræk på påbud – herunder strakspåbud og forbud – afgivet i perioden 1. september 1998 - 31. december 1998, svarende til i alt 4.285 påbud. De 4.285 påbud kan opdeles i 151 forbud, 306 strakspåbud og 3.828 påbud.

**Tabel 7. Antal registrerede tilbagemeldinger**

Påbudstype	Totale antal	Antal uden tilbagemelding	Andel uden tilbagemelding %
Forbud.....	151	10	6,6
Strakspåbud.....	306	20	6,5
Påbud.....	3.828	543	14,2
I alt.....	4.285	573	13,4

186. **Tabel 7** viser hvor stor en andel af påbudene der er registreret tilbagemeldinger på. Af de totale 4.285 påbud var der ikke registreret tilbagemelding på de 573 påbud svarende til 13,4 %.

187. Arbejdstilsynet har over for Rigsrevisionen oplyst en række forskellige mulige forklaringer på, hvorfor stikprøven viste, at der ikke var registreret tilbagemelding på 13,4 % af de afgivne påbud. Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at der ikke er foretaget en uddybende undersøgelse

af, om der er tale om et reelt problem. Det vil sige, om der reelt mangler tilbagemeldinger på 13,4 % af påbudene eller, om årsagen til de manglende registreringer eksempelvis er, at kredsen ved manglende tilbagemelding har foretaget et kontrolbesøg og derfor registreret et besøg og ikke en tilbagemelding. Arbejdstilsynet vurderer, at udbyttet af en uddybende undersøgelse ikke vil stå mål med ressourceforbruget.

188. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at manglende registrering af tilbagemeldinger på 13,4 % af de afgivne påbud er et problem for Arbejdstilsynet, idet Arbejdstilsynet i 13,4 % af de afgivne påbud har mindre sikkerhed for, at påbudene efterleveres.

For at undgå usikkerhed om, hvorvidt der reelt mangler tilbagemeldinger på påbudene og for at sikre en konsekvent opfølgning i henhold til kravet i Finansloftalen for 1997 (jf. pkt. 59) og kontrolcirkulæret bør Arbejdstilsynet implementere et opfølgningssystem, der gør det muligt at se:

- hvilke påbud der er afgivet,
- hvornår tilbagemelding skal foreligge,
- hvorvidt tilbagemeldingen er modtaget, og
- hvis tilbagemelding ikke er modtaget, årsagen hertil.

189. Uanset, at det ovenfor anførte viser, at der er knyttet en del problemer til afgivelse af påbud, er det Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynets cirkulære om afgivelse af og kontrol af påbud overordnet set skaber rammer, der medvirker til at sikre en vis ensartethed og lovmæssighed.

Denne vurdering bygger på, at de omhandlede problemers løsning snarere skal ske gennem implementering af opfølgningssystemer og fastlæggelse af kvalitetssikringsprocedurer end en præcisering af cirkulæret.

### **Det gode påbud**

190. Arbejdstilsynet udarbejdede i 1996 et notat vedrørende indholdet af påbud mv. Notatet er baseret på erfaringerne fra en undersøgelse ("vandstandsmålingen") af alle påbud i 1991, fra kvalitetsprojekter i forskellige kredse og fra behandlingen af klagesager. Notatet indeholder en sammenskrivning af de krav, der i forhold til lovgivning mv.

må stilles til et godt påbud. Herudover giver notatet en række uddybende retningslinjer, der vil være relevante at lægge til grund ved udarbejdelse af langt de fleste påbud og forbud. Formålet er at forbedre kvaliteten af påbud og forbud. De skal være både juridisk korrekte og forståelige.

191. Rigsrevisionen finder, at notatet om det gode påbud må anses som et positivt bidrag til at sikre en ensartethed, hvad angår påbudenes indhold.

Da notatet er udarbejdet med henblik på at medvirke til, at påbudene bliver juridisk korrekte og forståelige, løser det således ikke de problemer ved afgivelse af påbud, der er omhandlet i det forgående.

### **Kvalitetshåndbogen for det tilpassede tilsyn**

192. Ifølge Arbejdstilsynet er formålet med kvalitetshåndbogen for det tilpassede tilsyn at sikre, at det tilpassede tilsyn bliver udført således, at det lever op til Arbejdstilsynets kvalitetsmålsætning, og at virksomhederne derved behandles på en ensartet måde.

Kvalitetsmålsætningen i håndbogen er beskrevet som ”kvalitetsmålsætningen for det tilpassede tilsyn skal dels sikre, at Arbejdstilsynet får et grundlag til at rette sine ressourcer mod de virksomheder, der har det mest belastende arbejdsmiljø, dels skal sikre, at tilsynet understøtter virksomhedernes egenindsats”.

Kvalitetshåndbogen beskriver kvalitetsstyringssystemet, de krav Arbejdstilsynet stiller til kvaliteten af det tilpassede tilsyn, og hvad Arbejdstilsynet gør for at leve op til kvaliteten og løbende at udvikle denne.

Kvalitetshåndbogen består af en håndbogsdel, en proceduredel og en bilagsdel.

193. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kvalitetshåndbogens proceduredel og bilag kan medvirke til at sikre en ensartethed i tilsynet og dermed være et positivt bidrag i forsøget på at sikre kvaliteten i de tilpassede tilsyn.

Kvalitetsmålsætningen er dog i den nuværende form blot en gentagelse af resultatkontraktens strategi 1 og 2 (jf. figur 6) og er dermed årsagen til udvikling og implementering af det tilpassede tilsyn.

Rigsrevisionen finder derfor, at kvalitetsmålsætningen med fordel kunne reformuleres, så den i højere grad udgjorde en kvalitetsmålsætning for det tilpassede tilsyn.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at da procedurerne fortsat udvikles, er det ministeriets opfattelse, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for en konkretisering.

### **Kvalitetshåndbogen for kedler og beholdere**

194. Kvalitetshåndbogen for kedler og beholdere indeholder kvalitetssikringsprocedurer for tilsynet med dampkedler, trykbeholdere, transportable trykbeholdere, rørsystemer, aerosoler, elevatorer, køleanlæg, naturgas m.m.

Formålet med kvalitetsstyringssystemet er ifølge Arbejdstilsynet at sikre, at tilsynet lever op til Arbejdstilsynets kvalitetsmålsætning i resultatkontrakten, og at tilsynet sker på en ensartet og gennemskuelig måde i alle kredse.

195. Kvalitetshåndbogen beskriver kvalitetsmålsætning, organisationsstruktur og procedurer for det praktiske godkendelses- og kontrolarbejde samt indeholder oplysninger om følgende: kvalitetspolitik og -målsætning, aktivitets- og kompetenceområder, procedurer for kvalitetsinstruktioner, procedurer for kvalifikationer og træning af personale, procedurer for intern audit mv. De interne kvalitetsaudits planlægges på grundlag af tilstand og vigtighed af den aktivitet, der skal auditeres. De interne audits udføres efter behov, dog mindst en gang om året.

196. Rigsrevisionen finder, at også kvalitetshåndbogen for det lovbundne arbejde kan bidrage til at sikre ensartetheden i tilsynet og dermed kvaliteten.

### **b. Den decentrale styring**

197. Kredsene er ansvarlige for kvaliteten af kredsens produkter og dermed for overholdelse af de rammer, direktionen har udstukket for kvaliteten samt for på anden måde at sikre kvaliteten.

Interviewene viste, at der ud over de rammer for kvaliteten der er udstukket af direktionen er forhold der indirekte påvirker kvaliteten af aktiviteterne og resultaterne. Disse beskrives i det efterfølgende.



198. Som nævnt i pkt. 134 er der for kredsene kun formuleret krav til udetid, antal tilpassede tilsyn, sagsbehandlingstider, dækningsgrad og virksomhedskontakt. Disse krav er hovedsageligt kvantitative. Rigsrevisionen kan konstatere, at kun 2 af de nævnte krav indeholder en form for kvalitet. Der er tale om kravene til sagsbehandlingstider og kravet om, at kvalitetsprocedurerne for det tilpassede tilsyn for 75 % vedkommende skal overholdes.

199. De procedurer, tilsyn mv. der, i relation til kvalitet, gennemgås i det efterfølgende, er inddraget i undersøgelsen, da de indtager en central placering i de tilsynsførendes daglige arbejde.

### **Definition af kvalitet**

200. Rigsrevisionens undersøgelse i de 4 kredse har vist, at der er vidt forskellige opfattelser af, hvordan kvalitet skal forstås, og at Arbejdstilsynet således ikke har en fælles definition eller forståelse af begrebet kvalitet.

201. Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør fastlægge, hvad der skal forstås som kvalitet i arbejdsmiljøarbejdet og i forbindelse hermed fastsætte krav til kvaliteten i resultatkontrakt og kredskontrakter.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at ministeriet deler Rigsrevisionens opfattelse af, at der ikke eksisterer en fælles definition af kvalitet, og at det aktuelt er under overvejelse, hvorledes Arbejdstilsynet kan systematisere opfølgningen på de eksisterende kvalitetsprocedurer.

### **Interne kvalitetsprocedurer**

202. Via undersøgelsen i kredsene erfarede Rigsrevisionen, at nogle af kredsene på eget initiativ har implementeret kvalitetssikringssystemer.

Kvalitetssikringssystemerne spænder fra fælles gennemgang og diskussion af et udsnit af anmeldelser af ulykker og gennemgang af afgivne påbud til kvalitetssikring i form af, at kredschefen ind imellem kikker den udgående post igennem.

203. Rigsrevisionen kan konstatere, at ikke alle kredse har systematiske kvalitetssikringssystemer, og at der er væ-

sentlige forskelle kredsene imellem med hensyn til, hvordan der arbejdes med kvalitet og hvor meget, der gøres for at sikre kvaliteten i arbejdet, hvorfor kvaliteten sandsynligvis varierer fra kreds til kreds.

Rigsrevisionen finder, at der på baggrund af forskelligheden mellem kredsene bør udarbejdes retningslinjer, der sikrer en høj grad af ensartethed i kvaliteten.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at et sådant arbejde er igangsat.

### **Det tilpassede tilsyn**

204. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de tilsynsførende opfatter det tilpassede tilsyn som en kvalitetsmæssig forbedring af tilsynet i form af bl.a. en forbedret dialog med virksomhederne, samt at de tilsynsførende opfatter kvalitetshåndbogen for det tilpassede tilsyn som et godt værktøj, og at de i høj grad støtter sig til den.

En kredschef gav udtryk for, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis direktionen rangordnede kravene i kvalitetshåndbogen med hensyn til auditprocedurerne således, at kredsene bliver helt klar over, hvad direktionen anser for at være mest væsentligt at fokusere på for at skabe kvalitet i arbejdsmiljøarbejdet.

205. De 4 kredses tilkendegivelser indikerer efter Rigsrevisionens opfattelse, at det tilpassede tilsyn og kvalitetshåndbogen herfor er en forbedring af tilsynet med henblik på at skabe bl.a. ensartethed.

### **Arbejdsmiljøvejvisere**

206. Som en del af det tilpassede tilsyn og Arbejdstilsynets andre tilsynsaktiviteter anvendes Arbejdstilsynets arbejdsmiljøvejvisere.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kredsene har forskellige holdninger til, hvordan arbejdsmiljøvejviserne skal anvendes i forbindelse med det tilpassede tilsyn i form af, om det er den tilsynsførende, der skal anvende arbejdsmiljøvejviserne eller det primært er virksomhederne.

Ud over at der kan være lidt problemer med at finde den rette arbejdsmiljøvejviser til den pågældende virksomhed, er alle de interviewede dog enige om, at vejviserne er et udmærket værktøj i arbejdsmiljøarbejdet. En kreds giver

således udtryk for, at de bl.a. sikrer en form for ensartethed og giver et hurtigt overblik over virksomhedstypen.

207. Efter Rigsrevisionens opfattelse indikerer tilkendegivelserne i kredsene, at arbejdsmiljøvejviserne, i det tilfælde de anvendes aktivt af de tilsynsførende, bidrager til en vis ensartethed i tilsynet.

### **Kvalitet og deltagelse i den centrale planlægning**

208. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ifølge de 4 kredse er inddragelse af tilsynsførende i den centrale planlægning af de landsdækkende indsatser af væsentlig betydning for indsatsernes kvalitet.

Herudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der er en generel opfattelse af, at den centrale enhed er god til at lytte til de tilsynsførende, når de deltager i den centrale planlægning, men at de tilsynsførende, der deltager i indsatserne, måske ikke har indflydelse nok, hvorfor der stadigvæk er problemer med, at nogle indsatser er virkelighedsfjerne i forhold til det praktiske arbejdsmiljøarbejde.

Endvidere gav flertallet af kredsene udtryk for, at der er en tendens til, at det er de samme tilsynsførende, der deltager i planlægningen. Flere tilsynsførende er af den opfattelse, at dette ikke er optimalt bl.a. med henblik på skabelsen af en enhedsorganisation og med henblik på en optimal udnyttelse af de tilsynsførendes forskellige erfaring og viden.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at i de 17 indsatser, der blev planlagt eller gennemført i 1998 og 1999, deltog 38 forskellige personer ansat i kredsene og kun 2-3 personer har deltaget i mere end 1 indsats i denne periode.

209. Tendensen i de 4 kredsers udsagn indikerer efter Rigsrevisionens opfattelse, at de tilsynsførendes deltagelse i den centrale planlægning er af betydning for kvaliteten eksempelvis i indsatserne. Arbejdstilsynet bør overveje, om kredsens viden og erfaring anvendes i tilstrækkelig grad, og hvorledes der opnås overensstemmelse mellem kredsens og den centrale enheds holdning til dette spørgsmål.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at Arbejdstilsynet vil forsøge at definere de enkelte projektdeltageres rolle i kvalitetsprocedurerne for indsatser.

## Kvalitet og samarbejdet mellem kredsene og den centrale enhed

210. Ved Rigsrevisionens undersøgelse gav kredsene generelt udtryk for, at kommunikationen og samarbejdet mellem den centrale enhed og kredsene kan forbedres. I forlængelse heraf gav både kredschefer og medarbejdere udtryk for, at idéen med at skabe en enhedsorganisation er god. De 4 kredse gav dog i varierende grad udtryk for, at udviklingen af enhedsorganisationen går langsomt.

Flere tilsynsførende gav udtryk for, at den centrale enhed skal støtte op omkring kredsenes arbejde og være et service- og videnorgan, da dette vil bidrage til ensartethed, som er en del af formålet med at skabe en enhedsorganisation.

En anden kreds understøtter dette udsagn ved at gøre opmærksom på, at videndeling kan bidrage positivt til skabelsen af en enhedsorganisation. Hvis det blev formidlet, hvilken viden de forskellige medarbejdere har, kunne det bl.a. bidrage til ensartethed. Flere af kredsene giver udtryk for, at den centrale enhed ikke anvender de tilsynsførendes viden optimalt.

Der er ligeledes en generel opfattelse af, at man skal lære hinanden at kende. Der skal derfor være tid til at besøge hinanden. I øjeblikket er det primært medarbejdere fra den centrale enhed, der ind imellem kommer hos kredsene. Hvis der var en form for udveksling, ville det lette implementeringen af enhedsorganisationen.

Der er en generel holdning til, at den centrale enhed følger sig hævet over kredsene.

211. Som nævnt i afsnit A er det en strategi i resultatkontrakten, at der skal etableres en enhedsorganisation. Implementering af en enhedsorganisation vil efter Rigsrevisionens opfattelse gennem større ensartethed i opgavevaretagelsen, videndeling og gensidig faglig bistand bidrage til at øge kvaliteten. Rigsrevisionen finder, at de 4 kredses tilkendegivelser indikerer, at Arbejdstilsynets enhedsorganisation kun er realiseret i begrænset omfang. Hertil kommer, at udtalelserne også indikerer, at den centrale enheds opgave om faglig bagland, som beskrevet i kap. III.A, kun i mindre grad er realiseret.

### **c. Administrative procedurer i forbindelse med påbud og afgivelse af påbud som kvalitetsparameter**

212. Rigsrevisionen har, som en del af undersøgelsen af kvalitetsstyringen, foretaget en stikprøveundersøgelse blandt samtlige kredsers påbudssager i 1999 med henblik på at vurdere, om de udvalgte påbud overholdt kontrolcirkulærets formelle krav. Stikprøven omfatter 98 påbudssager afgivet i 1999.

Formålet har ikke været at vurdere selve påbudets faglige og materielle indhold, herunder at vurdere, om den anførte hjemmel har været relevant eller om den valgte opfølgning har været tilstrækkelig begrundet. Herved adskiller Rigsrevisionens undersøgelse sig fra Arbejdstilsynets egen undersøgelse af påbud, jf. pkt. 181, hvorfor der ikke kan foretages sammenligninger mellem disse.

213. Stikprøven blev udvalgt tilfældigt blandt de påbudssager fra 1999, der havde tilbagemeldingsfrist senest 1. marts 2000. Af den samlede stikprøve på 98 påbudssager kunne et påbud ikke genfindes på grund af registreringsfejl. I alt blev 97 sager således gennemgået. Af de 97 sager var 3 forbud, 17 strakspåbud og 77 påbud.

Stikprøvens størrelse på 98 blev bestemt ud fra de krav, Rigsrevisionen stillede til sikkerheden på stikprøveresultaterne, og dvs. ud fra et krav om, at for fejlandele under 8 % måtte andelen af fejl i alt maksimalt afvige  $\pm 5$  procentpoint fra andelen af fejl i stikprøven med en sandsynlighed på 95 %. Antallet af sager i den enkelte kreds afhæng af det samlede antal påbud i kredsen, idet der blev udtrukket samme andel i hver kreds. Antallet af sager varierede mellem 1 sag i den mindste kreds op til 12 sager i den største kreds.

214. I forbindelse med kredsens indsendelse af påbudssager til Rigsrevisionen blev kredsene tillige anmodet om at indsende en skriftlig redegørelse for de administrative rutiner for kredsens opfølgning.

#### **Kontrolcirkulærets formelle krav til påbudet**

215. Et påbud skal ifølge kontrolcirkulæret indeholde følgende:

1. En beskrivelse af de faktiske omstændigheder
2. Arbejdstilsynets krav til ændringer
3. Begrundelse (som hovedregel dækkes denne af 1 og 2)
4. Selve påbudet
5. Hjemmel for kravet
6. Efterkommelsesfrist
7. Tilbagemeldingsfrist (normalt 7 dage efter efterkommelsesfrist)
8. Klagevejledning
9. Oplysning om konsekvenser af manglende efterkommelse.

216. Rigsrevisionens stikprøveundersøgelse viste, at alle sager indeholdt oplysninger vedrørende punkterne 1, 2, 3, 4, 5, 6 og 7, og på nær et enkelt påbud indeholdt alle sager klagevejledning (pkt. 8) og oplysning om konsekvens af manglende efterkommelse (pkt. 9).

På baggrund af stikprøven kan Rigsrevisionen konstatere, at alle påbud overholdt kontrolcirkulærets formelle krav til påbudet.

#### **Kontrolcirkulærets krav til administrative rutiner**

217. Kontrolcirkulærets kap. II, afsnit 2.5, kræver, at kredsene skal sikre opfølgning med henblik på at afgøre, om tilbagemelding er sket og er fyldestgørende om der skal foretages kontrolbesøg

Rigsrevisionen har på baggrund af kredsenes skriftlige redegørelser kontrolleret, om tilbagemeldingerne forelå rettidigt, om der eventuelt er udsendt rykkere, samt det videre forløb omkring opfølgning på påbudet, kontrolbesøg mv.

218. Redegørelserne fra kredsene har vist, at flere kredse anvender et mappesystem til sikring af, at tilbagemelding har fundet sted. I mappen indsættes kopi af påbudet i datoorden. En administrativ medarbejder tjekker mappen – ofte omkring den 1. og den 15. i måneden – for at sikre, at tilbagemelding har fundet sted. Der kan være en speciel procedure vedrørende forbud og strakspåbud med korte tilbagemeldingsfrister.

En enkelt kreds oplyste, at den (under det gamle edb-registreringssystem anvendt til ultimo 1999) anvendte en kombination af lister trukket på edb-systemet hver uge og

et manuelt system (notering i kalender) til at følge op på, om tilbagemelding havde fundet sted. Det manuelle system var især aktuelt ved forbud og strakspåbud, hvor tilbagemeldingsfristen er mindre end en uge.

En stor del af kredsene anvender desuden et stempel på påbud eller tilbagemeldingsblanket, hvori frister, rykkere, kontrolbesøg, henlæggelse mv. kan noteres.

Rigsrevisionens gennemgang viste dog, at til trods for stemplet blev der ikke altid noteret konsekvent på sagen.

219. Redegørelserne fra kredsene viste endvidere, at i de tilfælde, hvor tilbagemelding ikke har fundet sted rettidigt, rykkes virksomheden typisk skriftligt af den administrative medarbejder inden for en uge med angivelse af ny frist (oftest en uge). Ved fortsat manglende tilbagemelding bliver sagen typisk overgivet til den tilsynsførende med henblik på eventuelt kontrolbesøg inden 4 uger fra ny frist.

Når tilbagemeldingen foreligger, vurderer den tilsynsførende om tilbagemeldingen er tilfredsstillende. Er det tilfældet, henlægges sagen.

Vurderes tilbagemeldingen derimod som utilfredsstillende, aflægges der ifølge kredsene kontrolbesøg på virksomheden. Kredsene har oplyst, at kriterier for at foretage kontrolbesøg kan være, om tilbagemeldingsblanketten er underskrevet af en repræsentant for de ansatte, den tilsynsførendes kendskab til virksomheden, eller vedlagt dokumentation.

220. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er forskel på de administrative rutiner i kredsene med hensyn til at sikre, at tilbagemelding er sket. Rigsrevisionen finder, at de fastlagte rutiner i form af det manuelle mappesystem ikke minimerer risikoen for svigt.

Rigsrevisionen finder derfor, at Arbejdstilsynet bør sikre, at det nye IT-system giver mulighed for, at kredsene via udtræk fra registreringssystemet kan følge påbudets sagsgang, herunder kontrollere, om der har fundet tilbagemelding sted.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at en sådan mulighed er etableret i det system, der er taget i brug pr. 1. januar 2000. Dog er der visse opstartsvanskeligheder vedrørende anvendelsen af denne mulighed, ligesom der mangler instruktion i systematisk brug deraf.

221. Rigsrevisionen kan på baggrund af kredsenes redegørelse for de administrative rutiner, konstatere, at der er en vis forskel med hensyn til tidsfrister. 2 kredse angiver en efterkommelsesfrist lig tilbagemeldingsfrist, 11 kredse har en forskel på en uge mellem tidsfristerne. Endvidere varierer det hvor hurtigt, der rykkes, idet 7 kredse rykkede inden for en uge fra tilbagemeldingsfristen og 4 kredse inden for 2 uger. 11 kredse giver i rykkerbrevet en ny frist på 1 uge efter tilbagemeldingsfristen mens 2 kredse giver 2 uger. Tidsfristerne fremgik ikke af alle redegørelser, hvorfor enkelte kredse ikke er medtaget.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør sikre mere ensartede procedurer angående tidsfristernes længde, så virksomhederne behandles ensartet.

222. Af sagerne i stikprøven fik 22 sager ændret tilbagemeldingsfristen heraf 16 som følge af rykker fra Arbejdstilsynets kredse. De øvrige 6 fik fristforlængelse som følge af leverandørproblemer mv. Af de 16 rykkere var 13 afsendt fra kredsen inden for 2 uger efter tilbagemeldingsfrist, mens 3 først blev afsendt mere end 2 måneder efter tilbagemeldingsfristen.

Af de 97 indsendte påbudssager fik 5 forlænget fristen ud over Rigsrevisionens undersøgelsesperiode. Ud af de 92 påbudssager, der således burde være afsluttet i undersøgelsesperioden, var der vedlagt tilbagemeldingsblanket for 69 påbud, og for 16 påbud var der vedlagt breve og anden form for dokumentation for tilbagemelding. Det vil sige, at der var registreret tilbagemelding for 85 påbud ud af 92 mulige, og at der således manglede tilbagemelding for 7 ud af 92 (svarende til ca. 7 %). De resterende 7 påbudssager blev udgjort af:

- 2 sager henlagt som følge af lukket virksomhed mv.
- 1 sag sat i bero på grund af virksomhedssalg
- 1 sag fortsat under drøftelse
- 1 sag kontrolbesøgt på grund af manglende tilbagemelding og
- 2 sager, hvor Arbejdstilsynet fortsat overvejer, hvilken reaktion, der skal anvendes, og hvor der ikke endnu var anvendt retslig tiltale.



223. Undersøgelsen har vist, at der med nogle få undtagelser følges hurtigt op på påbudene fra den administrative medarbejders side.

Efterfølgende har den tilsynsførende foretaget en vurdering af tilbagemeldingen. I 27 sager blev der aflagt kontrolbesøg vedrørende påbudet, i 2 tilfælde blev påbudet efterkommet straks mens den tilsynsførende stadig var til stede og i et tilfælde blev der foretaget en kontroloprøring vedrørende påbudet. Der blev således fulgt op med kontrolbesøg i ca. 1/3 af påbudene.

Arbejdstilsynet har til sammenligning oplyst, at der i 1999 blev aflagt i alt 3.814 kontrolbesøg i forhold til 12.350 afgivne påbud (svarende til ca. 30 %), hvilket er i overensstemmelse med resultatet i stikprøven.

224. Stikprøven viste en stor variation mellem kredsene med hensyn til andel af påbud, der blev fulgt op af et kontrolbesøg. 4 kredse havde ikke aflagt kontrolbesøg, mens 2 kredse kontrolbesøgte ca. 60 %. De fleste af de øvrige kredse havde kontrolbesøgt ca. 30 %.

Rigsrevisionen har til sammenligning beregnet, hvor mange kontrolbesøg sat i forhold til afgivne påbud, den enkelte kreds foretog i 1999. Også i denne opgørelse var der stor variation mellem kredsene fra ca. 11 % til ca. 45 %.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der er stor variation med hensyn til anvendelse af kontrolbesøg som opfølgning i kredsene. Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør overveje behovet for at skabe en mere ensartet praksis i kredsene imellem.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør definere kvalitet i arbejdsmiljøarbejdet, fastlægge krav til kvaliteten og skabe en fælles forståelse af kvalitet i opgavevaretagelsen.

Rigsrevisionen finder, at den centrale enhed med vejledningscirkulæret, kontrolcirkulæret, det gode påbud, kvalitetshåndbogen for det tilpassede tilsyn og kvalitetshåndbogen for kedler og beholdere har formuleret tilstrækkelige overordnede rammer for styringen af kvaliteten af Arbejdstilsynets aktiviteter, da cirkulærerne og forskrifterne medvirker til at skabe en vis ensartethed og bidrager til, at loven efterleves.

Rigsrevisionen finder dog, at de centrale cirkulærer og forskrifter efterlader en række uløste problemer, og at der

derfor er behov for yderligere kvalitetsprocedurer, der supplerer rammerne, og for opfølgningssystemer der sikrer direktionen den nødvendige viden om kvaliteten af de udførte aktiviteter og opnåede resultater.

Rigsrevisionens undersøgelse i kredsene indikerer, at det er væsentligt i forhold til kvaliteten af Arbejdstilsynets arbejde at få skabt en enhedsorganisation. Rigsrevisionen finder derfor, at Arbejdstilsynet bør revurdere enhedsorganisationens implementeringstakt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der på baggrund af forskelligheden i og mellem kredsene med hensyn til interne kvalitetsprocedurer bør udarbejdes retningslinjer herfor.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at påbudene overholder kontrolcirkulærets formelle krav til påbud. Kvaliteten må dermed vurderes som tilfredsstillende i denne henseende.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at de administrative rutiner er forskellige i kredsene, og at de fastlagte manuelle administrative rutiner ikke minimerer risikoen for svigt. Derfor finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet bør sikre, at det nye IT-system snarrest giver mulighed for, at kredsene kan følge op på sagsgangen for påbudet, herunder om tilbagemelding har fundet sted.

Herudover finder Rigsrevisionen, at der bør fastsættes ensartede tidsfrister for rykkere og virksomhedernes tilbagemelding på påbud.

Endelig finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet bør overveje behovet for en mere ensartet praksis for kontrolbesøg som opfølgning på tilbagemelding.

## **E. Ledelsesinformationssystemer og opfølgningsprocedurer**

### **a. Direktionens ledelsesinformation og opfølgning**

225. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdstilsynets direktion løbende følger op på resultaterne i form af opfølgning på kravene i resultatkontrakten.

Status på resultatkontraktens resultatkrav er i 1998 og 1999 afrapporteret i halvårsopgørelser til Arbejdsministeriets departement og i virksomhedsregnskaberne.

226. Gennem kredsøglen styrer direktionen tildelingen af personaleressourcerne i kredsene. Nyansættelser i kredsene sker kun såfremt, der er mulighed for dette inden for kredsøglen normering eller efter særskilt aftale med personalekontoret i den centrale enhed.

227. Gennem kredskontrakterne fastlægges kravene til kredsenes aktiviteter og resultater. Direktionens procedurer for opfølgning på kredskontrakterne og dermed på aktiviteterne og resultaterne foregår gennem de kvartalsvise statusrapporter, halvårsbesøg i kredsene, ledelsesmøder, områdemøder, ad hoc-opfølgning via datawarehouse og telefonisk kontakt.

228. Vejledningscirkulæret, kontrolcirkulæret, det gode påbud, kvalitetshåndbogen for det tilpassede tilsyn og kvalitetshåndbogen for kedler og beholdere, danner rammerne for direktionens styring af kvaliteten i kredsenes aktiviteter og resultater. Der eksisterer dog ikke procedurer og opfølgningssystemer, der eliminerer/reducerer problemerne vedrørende anvendelsen af vejledninger over for påbud, kriterier for fristfastsættelse ved påbud, vurdering af tilbagemeldinger på påbud samt registrering af tilbagemeldinger på påbud og som således sikrer direktionen, at rammerne for kvalitetsstyringen overholdes.

229. Rigsrevisionen har konstateret, at der ikke eksisterer et formelt overordnet ledelsesinformationssystem til brug for direktionens opfølgning på resultater, kvaliteten heraf, produktivitet og effekt. Arbejdstilsynet har oplyst, at der ikke foregår en systematisk opfølgning på produktivitet og effekt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at styringen af aktiviteter, ressourcer, resultater, og kvalitet kræver, at ovennævnte styringsværktøjer og -rammer suppleres med procedurer, der sikrer, at direktionen løbende og systematisk får den nødvendige ledelsesinformation, så direktionen kan følge op på, om de udstukne rammer overholdes, og om den ønskede produktivitet og effekt er til stede, og dermed kan foretage korrektive handlinger i tide, hvis dette findes nødvendigt.

230. Arbejdstilsynet har oplyst, at dataregistreringssystemerne (ATIS og datawarehouse) er under opbygning, hvorfor det på nuværende tidspunkt kun er muligt at følge kredsenes aktiviteter samt tidsregistrering. Det er hensigten, at de øvrige forretningsområder skal kobles på i 2000 og 2001. Arbejdstilsynet har besluttet først at fastlægge krave-

ne til ledelsesinformationssystemet, når opbygningen af systemerne er tilendebragt.

231. Rigsrevisionen er opmærksom på, at datawarehouse er under opbygning, men finder trods dette, at Arbejdstilsynet allerede nu bør fastlægge de krav, der er nødvendige for at sikre opfølgningen, så dataregistreringssystemerne fastlægges i overensstemmelse hermed. Opbygning af et ledelsessystem bør ikke afvente tekniske forbedringer, men bør udarbejdes allerede nu og så senere forbedres efterhånden, som de tekniske systemer kan bidrage yderligere.

Arbejdsministeriet har hertil oplyst, at der arbejdes på at etablere et sammenhængende målesystem efter balanced scorecard-princippet, men at der vil gå en årrække før det fulde billede af Arbejdstilsynets virksomhed kan belyses gennem et sådant system.

#### **b. Kredsenes ledelsesinformation og opfølgning**

232. Kredscheferne er som øverste chef i kredsen ansvarlig for den overordnede resultat-, aktivitets-, kvalitets- og effektivitetsstyring i kredsen og bør som led i opfølgningen på disse opbygge et ledelsesinformationssystem, der sikrer kredscheferne den nødvendige information om, hvorvidt de ønskede resultater er opnået.

233. Rigsrevisionen har på baggrund af interview konstateret, at de 4 kredschefer følger meget forskelligt op på kredsens aktiviteter og resultater. I en kreds følges der ikke tæt op på hver enkelt medarbejder, men kun på kredsens totale resultater og aktiviteter. I en anden kreds følges der månedsvist op på, hvad hver enkelt medarbejder har anvendt sin tid på og på, hvordan det samlede billede for aktiviteter og resultater ser ud. Herudover sammenlignes med, hvordan resultaterne ser ud i forhold til de andre kredse. Der ses endvidere på, hvor mange påbud, der skrives, hvor mange retslige tiltaler der rejses, hvor mange breve der skrives mv.

234. På baggrund af interview kan Rigsrevisionen konstatere, at der er væsentlig forskel på, hvor stor vægt kredscheferne tillægger opfølgning og information om kvaliteten af resultaterne. Nogle kredschefer har initieret kvalitetsprocedurer, der løbende sikrer chefen information om

kvaliteten. Andre efterser jævnligt kvaliteten i resultaterne og aktiviteterne eksempelvis ved gennemgang af tilsynsrapporter.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør fremskynde implementeringen af et formelt system til fremskaffelse af den nødvendige ledelsesinformation til brug for direktionens styring. Dette er nødvendigt for at sikre en bedre styring ud fra de fastsatte rammer.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke følges systematisk op på aktiviteter, resultater og kvalitet i alle kredse. Rigsrevisionen finder, at Arbejdstilsynet bør sikre, at der følges systematisk op i hver enkelt kreds.

Rigsrevisionen finder, at når Arbejdstilsynet får fastlagt krav til kvalitet og effekt, bør ledelsesinformationen til såvel direktionens som kredsenes brug ligeledes omfatte disse elementer.

## **F. Sammenfatning**

235. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse af ovenstående områder har været at vurdere, om Arbejdstilsynet planlægger og prioriterer sin ressourceindsats i kredsene, i overensstemmelse med tilsynets formål og Handlingsprogram 2005's vision og rammer.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at Arbejdstilsynet – gennem tiltag som resultatkontrakten, kredsnøglen, kredskontrakterne og kvalitetsforskrifter – har tilvejebragt de formelle rammer til styring af ressourcerne og aktiviteterne, men at der er behov for, at de formelle rammer i højere grad udfyldes med et reelt indhold af styring til opnåelse af forbedret produktivitet, kvalitet og effekt i tilsynsarbejdet.

---

## V. Arbejdstilsynets produktivitet

### A. Indledning

236. Formålet med dette kapitel er at belyse Arbejdstilsynets produktivitet, herunder om produktiviteten er dokumenteret og anvendes som ledelsesinformation samt at undersøge, om der er markante forskelle i produktiviteten mellem Arbejdstilsynets kredse og over undersøgelsesperioden 1996-1999.

237. På baggrund af kredsens store andel af personaleforbruget (svarende til ca. 2/3) er vægten lagt på at undersøge produktivitsudviklingen i de 14 kredse og kreds-kontoret på Bornholm.

238. Arbejdstilsynet har oplyst, at der ikke er foretaget produktivitsanalyser i undersøgelsesperioden 1996-1999 ud over opgørelse af enhedsomkostninger for udvalgte aktiviteter. Enhedsomkostningerne har været opgjort på finanslovens virksomhedsoversigt samt fra 1997 i virksomhedsregnskaberne.

239. Rigsrevisionen har i de efterfølgende afsnit opgjort produktiviteten ved hjælp af 2 forskellige metoder. Dels en traditionel opgørelse på grundlag af Arbejdstilsynets enhedsomkostninger i virksomhedsregnskaberne for 1996-1999, der belyser udviklingen i den samlede produktivitet i perioden dels ved hjælp af DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). DEA-metoden er anvendt til at belyse forskellene i de enkelte kredsers produktivitet i de enkelte år samt produktivitsudviklingen over årene 1996-1999. DEA-metoden er beskrevet nærmere i bilag 1.

### B. Enhedsomkostninger og samlet produktivitet for 1996-1999

240. Produktiviteten i en institution kan udtrykkes ved enhedsomkostninger for udvalgte aktiviteter. Arbejdstilsynet har opgjort enhedsomkostninger for en række aktiviteter på finanslovens virksomhedsoversigt samt fra 1997 i virksomhedsregnskaberne. I virksomhedsregnskabet for 1999 er anført enhedsomkostninger i relation til udvalgte aktiviteter under hovedkategorien virksomhedskontakt. Disse enhedsomkostninger er angivet i **tabel 8**.

**Tabel 8. Enhedsomkostninger for virksomhedskontakt (prisniveau 1999)**

Enhedsomkostninger	1996	1997	1998	1999
	----- Kr. -----			
Sag i kontorer.....	5.650	4.503	4.434	4.779
Tilsynstid i kredsene.....	1.208	1.260	823	877
Alment tilsyn.....	2.648	2.658	1.693	2.132
Lovbundet tilsyn.....	1.429	1.466	1.403	1.452
Produktregistret, sag.....	-	374	390	416
Ferieloven, sag.....	876	757	615	536

241. Tidsregistreringen blev ændret i 1998, hvorfor det ikke er muligt direkte at sammenligne enhedsomkostningerne fra 1998 og 1999 med tidligere år. Sammenligningsproblemerne vedrører primært de almene tilsyn.

Det fremgår af tabel 8, at enhedsomkostningerne for et alment tilsyn er steget markant fra 1998 til 1999. Det forklarer Arbejdstilsynet med indførelsen af det tilpassede tilsyn i 1999, hvor hvert enkelt grundbesøg har taget lang tid, bl.a. fordi der har været mange træningsbesøg med deltagelse af 2 tilsynsførende.

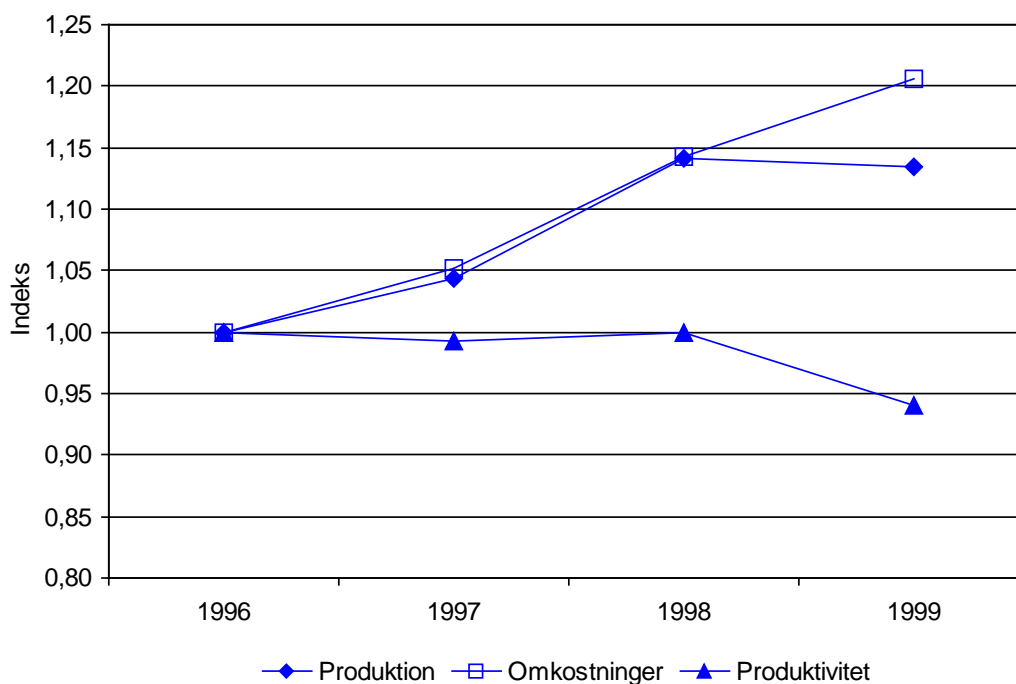
242. Enhedsomkostningerne i tabellen er fremkommet ved, at de samlede omkostninger til virksomhedsrettet indsats i kontorerne er fordelt på antallet af sager, og de samlede omkostninger til virksomhedsrettet indsats i kredsene er fordelt på antal tilsyn mv.

Da de samlede omkostninger vedrører udførelsen af mange forskellige aktiviteter kan en ændring i enhedsomkostningerne både skyldes, at produktiviteten er ændret, men også at sagerne eller tilsynene har ændret karakter, eller at der er sket en ændring i de opgaver, der ikke beregnes enhedsomkostninger for. Arbejdstilsynet gør i virksomhedsregnskabet for 1999 opmærksom på, at enhedsomkostningerne dermed ikke er robuste, da ændringer i enhedsomkostningerne ikke nødvendigvis dækker over en produktivitetændring, men kan skyldes, at de medgåede ressourcer i virkeligheden er blevet anvendt på andre opgaver inden for samme område. Arbejdstilsynet oplyser endvidere, at der arbejdes på at skabe grundlag for beregning af mere nøjagtige og robuste enhedsomkostninger. Arbejdstilsynet forventer, at nye tal kan opgøres i Arbejdstilsynets virksomhedsregnskab for 2000.

243. For at kunne vurdere udviklingen i den samlede produktivitet i perioden 1996-1999 for de opgaver, der beregnes enhedsomkostninger for, har Rigsrevisionen beregnet indeks for såvel produktion, ressourceanvendelse som produktivitet i perioden. Enhedsomkostningerne for Produktregistret indgår ikke i indeksberegningen, da enhedsomkostningerne ikke er opgjort for 1996. Da enhedsomkostningerne for alment og lovbundet tilsyn og henholdsvis tilsynstimer er overlappende opgørelser er kun tilsynstimer medtaget i beregningen. De 3 indeks er illustreret i **figur 9**.

Enhedsomkostningerne for 1999 er anvendt fordi Arbejdstilsynet i 1998 ændrede grundlaget for beregningen af enhedsomkostningerne.

**Figur 9. Indeks over Arbejdstilsynets produktion, omkostninger og produktivitet i perioden 1996-1999**



244. Det fremgår af figur 9, at omkostningsindekset og produktionsindekset udviste en jævn stigning fra 1996 til 1998. Produktiviteten har dermed været konstant. Fra 1998 til 1999 faldt produktionsindekset, mens omkostningsindekset fortsat steg. Det har resulteret i et produktivitetsfald på knap 6 % fra 1998 til 1999.



### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen deler Arbejdstilsynets opfattelse af, at der bør opstilles mere nøjagtige og robuste enhedsomkostninger. Rigsrevisionen finder, at produktiviteten herved løbende kan følges og dermed anvendes som ledelsesinformation. Endvidere skabes der grundlag for at medtage produktivetskrav i kontrakterne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Arbejdstilsynet i virksomhedsregnskabet for 2000 vil opstille forbedrede oplysninger om enhedsomkostningerne.

## C. Produktiviteten i Arbejdstilsynets kredse i hvert af årene 1996-1999 samt udviklingen mellem årene beregnet ved hjælp af DEA-metoden

### a. Datagrundlag og analysemetode

245. Rigsrevisionen har foretaget en undersøgelse af udviklingen i kredsens produktivitet i årene 1996-1999 ved hjælp af DEA-metoden. DEA-metoden er beskrevet nærmere i bilag 1.

Analyserne omfatter de 14 kredse og kredskontoret på Bornholm hvert af årene 1996-1999. Det har ikke været muligt at opstille sammenlignelige data for hele Arbejdstilsynets virksomhed, idet en del af Arbejdstilsynets opgaver kun udføres i centralenheden (fx regler, informationsmateriale mv.). Det er endvidere vanskeligt at sammenligne samtlige opgaver mellem kredsene, da karakteren af det lovbundne tilsyn varierer mellem kredsene. Rigsrevisionen har derfor valgt at koncentrere analyserne om de almene tilsynsopgaver. Disse opgaver udgjorde i alt 87 % af personaleforbruget i kredsene.

246. Undersøgelsen baserer sig på 2 analyser. I den ene analyse (tværsnitsanalyse) sammenlignes produktiviteten i de enkelte kredse og totalt for hvert af årene 1996-1999. I den anden analyse (tidsserieanalysen) undersøges produktivetsudviklingen over tid for hver af kredsene og samlet.

247. Ved hjælp af DEA-metoden foretages en indbyrdes sammenligning af forholdet mellem ressourceindsats (input) og produktion (output) i de enkelte kredse. Det vil sige, at den enkelte kreds måles i forhold til de mest produktive kredse (relativ produktivitet). Metodens styrke er, at den ikke kræver en forudgående sammenvejning af pro-

duktionen på områder, hvor der ikke eksisterer vægte eller priser, sådan som traditionelle produktivitsanalyser kræver, og sådan som det er tilfældet med Rigsrevisionens første analyse. Metoden beregner selv vægtene af produktionen så produktiviteten for de enkelte kredse bliver så stor som muligt.

248. Der er anvendt 2 forskellige modeller som grundlag for DEA-beregningerne. I begge modeller anvendes antallet af årsværk som et mål for ressourceanvendelsen.

Antallet af årsværk er fordelt på kredsene på baggrund af kredsnetøgløen, jf. kap. IV.B, hvor Arbejdstilsynet har søgt at tage højde for forskelle i kredsenes virksomhedsgrundlag herunder fordeling på brancher og virksomhedsstørrelse. Der burde således ikke være væsentlige produktivitsforskelle mellem kredsene.

249. Da Arbejdstilsynet først har indført total tidsregistrering fra 1999, har det ikke været muligt at opgøre antallet af faktisk anvendte årsværk (realiserede årsværk) for 1996-1998. Antallet af årsværk i perioden 1996-1999 er derfor opgjort som et gennemsnit af primo- og ultimobemanningen i kredsene.

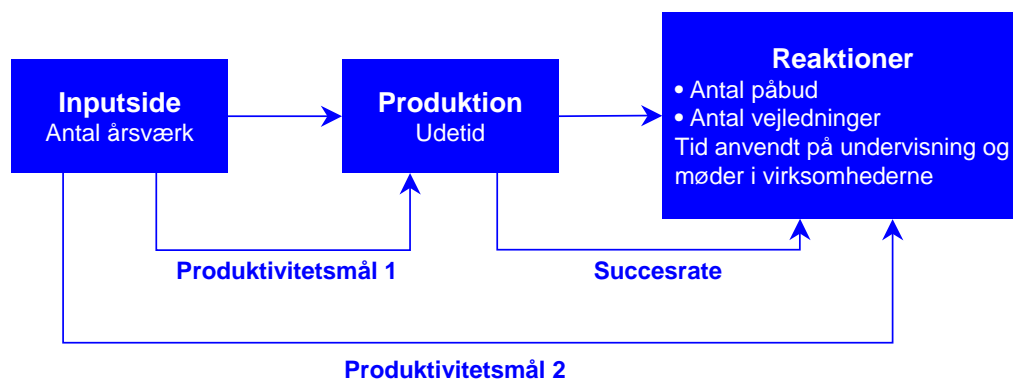
Det skal bemærkes, at det ikke har været muligt for Arbejdstilsynet at korrigere de gennemsnitlige bemanningstal for fravær som følge af barsel eller sygdom, hvorfor det realiserede årsværksforbrug i nogle kredse kan have været mindre end anført.

250. Den samlede udetid anvendes som mål for aktivitetsniveauet/produktionen i den ene model, mens antallet af påbud og vejledninger samt den del af udetiden, der er anvendt til undervisning/møder mv. i virksomhederne anvendes som mål for aktivitetsniveauet/produktionen i den anden model. Målene for aktivitetsniveauet/produktionen er valgt efter drøftelse med Arbejdstilsynet og efter tilgængeligt datamateriale og relevans. De 2 modeller er illustreret i **figur 10**.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at påbud kan være af forskellig sværhedsgrad og dermed være mere eller mindre ressourcekrævende. Arbejdstilsynet har ikke data, der gør det muligt at opdele påbudene efter sværhedsgrad. Det forudsættes derfor i analysen, at fordelingen af mere hen-

holdsvis mindre ressourcekrævende påbud er jævnt fordelt mellem kredsene.

**Figur 10. Model for produktivitetsanalysen af Arbejdstilsynets tilsynsvirksomhed**



251. Produktivitetsmål 1 viser, i hvilket omfang det er lykkedes Arbejdstilsynet at anvende årsværkene til at generere udetid. Produktivitetsmål 1 kan derfor fortolkes som den umiddelbare kvalitet af Arbejdstilsynets ressource- og aktivitetsstyring, idet et væsentligt element i direktionens styring af kredsene er kredsenes udetid, der også indgår som et resultatkrav i kredskontrakterne (jf. kap. IV).

252. Måles der i stedet – som i produktivitetsmål 2 – på kredsenes reaktioner over for virksomhederne samt anvendelse af udetid på møder/undervisning, kan det vurderes, om årsværksnormeringen og aktiviteterne er tilrettelagt ud fra en vurdering af hvilke områder og brancher, der er de mest belastede. Det må antages, at der alt andet lige gives flere reaktioner i belastede områder og brancher end i områder og brancher, der vurderes til ikke at være belastede. Produktivitetsmål 2 er derfor et udtryk for, i hvilket omfang ressource- og aktivitetsstyringen er tilrettelagt ud fra en vurdering af sikkerheden på de enkelte arbejdspladser, således at aktiviteterne udtrykt ved tilsyn samt møder/undervisning rettes mod de mest belastede områder og brancher.

253. Forholdet mellem produktivitetsmål 1 og 2 er under ovenstående antagelse et udtryk for, om kredsene har tilrettelagt deres udetid med henblik på at give så mange re-

aktioner som muligt, Forholdet mellem de 2 produktivitetsmål betegnes herefter for succesraten. Det skal understreges, at udtrykket succesraten i denne sammenhæng er et teknisk begreb og ikke et værdiladet begreb.

254. De enkelte produktivitetsmål kan variere mellem 0 og 1, hvor et relativt produktivitetsmål på 1 udtrykker, at kredsen er en af de bedste. Metoden vurderer som nævnt ikke, om de mest produktive kredse har en optimal ressourceudnyttelse og dermed i benægtende fald kunne øge produktiviteten yderligere. Er produktiviteten derimod mindre end 1, vil kredsen kunne forbedre produktiviteten. En produktivitet på 0,9 indebærer fx, at kredsens produktivitet kan forbedres med 10 % sammenlignet med de bedste kredse.

255. Succesraten kan derimod antage alle værdier fra 0 og opover. Er succesraten lig med 1, vil de 2 produktivitetsmål være lige store. En succesrate større end 1 forudsætter, at produktivitetsmål 2 er større end produktivitetsmål 1. Dette indikerer, at kredsen er god til at tilrettelægge sin udetid, hvor der er grundlag for reaktioner, dvs. i belastede områder og brancher. Er succesraten derimod mindre end 1, er det modsatte tilfældet.

256. **Tabel 9** illustrerer udviklingen i det samlede antal årsværk, udetid, udetid anvendt på møder/undervisning, antal påbud og antal vejledninger på det almene område i perioden 1996-1999. Antallet af påbud i 1999 inkluderer også den nye reaktionsform ”væsentlige problemer” som følge af indførelsen af det tilpassede tilsyn. Der var 2.856 væsentlige problemer og 9.494 egentlige påbud i 1999. Arbejdstilsynet har oplyst, at der muligvis har været visse registreringstekniske problemer vedrørende opgørelsen af de væsentlige problemer, som kan have medført, at det registrerede antal er for lille.

**Tabel 9. Udviklingen i det samlede antal årsværk, udetimer i alt, udetid anvendt på møder/undervisning, antal påbud og antal vejledninger på det almene område i Arbejdstilsynet i perioden 1996-1999**

	Årsværk		Udetid		Møder mv.		Påbud		Vejledninger	
	Antal	Indeks	Timer	Indeks	Timer	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
1996.....	332,9	1,00	83.395	1,00	35.931	1,00	9.236	1,00	6.696	1,00
1997.....	363,4	1,09	89.459	1,07	34.146	0,95	10.759	1,16	8.337	1,25
1998.....	384,3	1,15	103.014	1,24	39.586	1,10	10.165	1,10	9.419	1,41
1999.....	384,5	1,15	102.133	1,22	34.274	0,95	12.350	1,34	7.754	1,16

Anm.: En begrænset del af tiden anvendt på møder mv. retter sig ikke direkte mod de mest belastede virksomheder. Det har imidlertid ikke været muligt at udskille denne del.

257. Det ses af tabel 9, at de tildelte personaleressourcer til det almene område er steget med 15 % fra 332,9 årsværk i 1996 til 384,5 i 1999. Stigningen skyldes bevilningsforøgelsen i 1997 som førte til ansættelse af ca. 50 nye tilsynsførende, jf. pkt. 59. Tilsvarende er udetiden steget med 22 % fra ca. 84.000 timer i 1996 til ca. 102.000 timer i 1999. Det skal bemærkes, at udetidskravet i kreds-kontrakterne blev forøget fra ca. 28 % i 1997 til ca. 30 % i 1998.

Tiden anvendt til møder/undervisning har været næsten konstant gennem perioden. Der findes ikke et resultatkrav til denne aktivitet, som derfor fastlægges individuelt i de enkelte kredse. Antallet af påbud er steget med 34 % over hele perioden, mens antallet af vejledninger er steget med 16 %. Heller ikke påbud og vejledninger er et krav i kreds-kontrakterne. I 1999 er der sket et fald i såvel antallet af egentlige påbud som i antallet af vejledninger. Faldet i antallet af påbud modsvares dog af den nye kategori ”væsentlige problemer”. Der har været stor variation i perioden i antallet af vejledninger, således blev der i 1998 udstedt 41 % flere vejledninger end i 1996.

#### **b. Kredsenes samlede relative produktivitet i årene 1996-1999 (tværnsnitsanalyse)**

258. Ved hjælp af DEA-metoden kan den samlede relative produktivitet beregnes. Den samlede relative produktivitet er et udtryk for størrelsen af effektiviseringspotentialet i Arbejdstilsynet på det almene område i de enkelte år.

Den samlede relative produktivitet kan opsplittes i henholdsvis ledelsesproduktivitet og størrelsesproduktivitet. Ledelsesproduktivitet er et udtryk for effektiviseringspo-

tentialet i kredsene, uden at der ændres på størrelsen gennem sammenlægning eller opsplitning af de enkelte kredse. Størrelsesproduktiviteten udtrykker effektiviseringspotentialitet ved at ændre på kredsenes størrelse.

259. I bilag 2 er de relative produktivetsmål angivet for kredsene i 1996-1999. Det fremgår af bilaget, at der var stor spredning mellem kredsene 1996-1998, men at spredningen mindskes væsentligt i 1999. Denne udvikling kommer til udtryk i de gennemsnitlige relative produktivetsmål.

260. I **tabel 10** er de samlede gennemsnitlige relative produktivetsmål for alle kredsene opstillet for 1996-1999. Den samlede gennemsnitlige relative produktivitet har for produktivetsmål 1 været voksende gennem perioden, mens den for produktivetsmål 2 har været voksende siden 1997. I 1999 er den samlede relative produktivitet på 0,94 for produktivetsmål 1 og på 0,93 for produktivetsmål 2. Ledelsesproduktiviteten har vist samme tendens, og den udgjorde i 1999 0,95 for produktivetsmål 1 henholdsvis 0,96 for produktivetsmål 2.

261. På baggrund af den samlede relative produktivitet samt ledelsesproduktiviteten kan Rigsrevisionen konkludere, at effektiviseringspotentialitet i kredsene er mindsket siden 1996. Der er således ikke noget større effektiviseringspotentialitet i Arbejdstilsynet på det almene område i 1999.

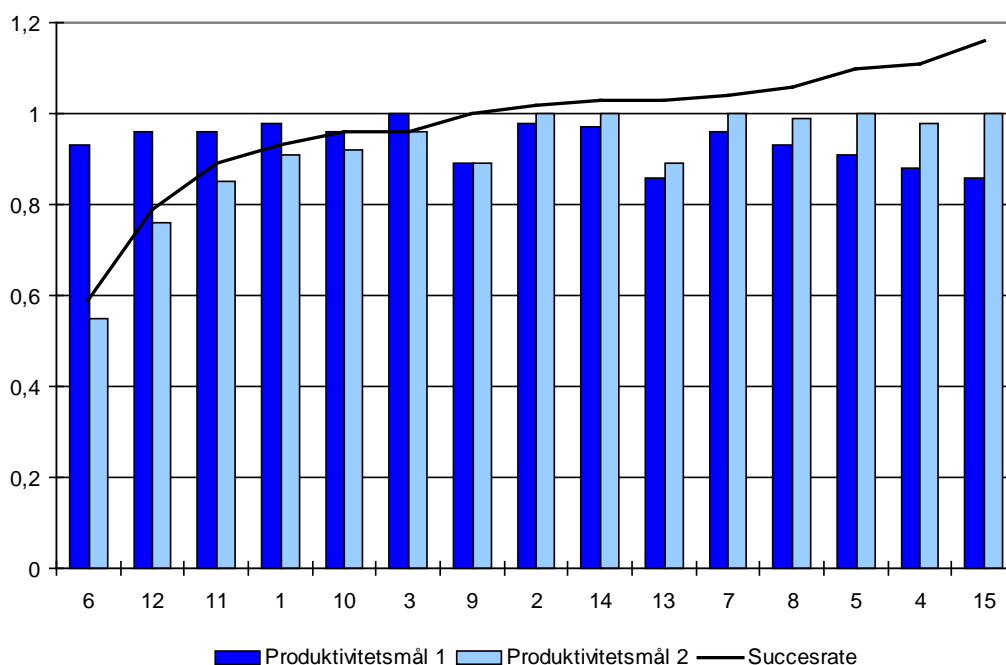
Størrelsesproduktiviteten for de 2 mål har ligeledes været voksende gennem hele perioden, og udgjorde i 1999 0,98 henholdsvis 0,96. Der vil således ikke være noget større effektiviseringspotentialitet ved at ændre kredsstørrelsen gennem sammenlægning eller opsplitning.

**Tabel 10. Udviklingen i den samlede gennemsnitlige relative produktivitet, ledelsesproduktiviteten og størrelsesproduktiviteten i perioden 1996-1999 på det almene område**

	Samlet gennemsnitlig relativ produktivitet	Ledelsesproduktivitet	Størrelsesproduktivitet
	---- Produktivetsmål 1 ----		
1996.....	0,79	0,82	0,96
1997.....	0,77	0,80	0,96
1998.....	0,85	0,88	0,97
1999.....	0,94	0,95	0,98
	---- Produktivetsmål 2 ----		
1996.....	0,87	0,95	0,91
1997.....	0,82	0,83	0,98
1998.....	0,88	0,96	0,93
1999.....	0,93	0,96	0,96

262. I **figur 11** er den samlede relative produktivitet for de 2 produktivetsmål illustreret for hver af de 14 kredse og det ene kredskontor i 1999.

**Figur 11. Samlet relativ produktivitet for henholdsvis produktivetsmål 1 og 2 i 1999 for hver af de 14 kredse og det ene kredskontor**

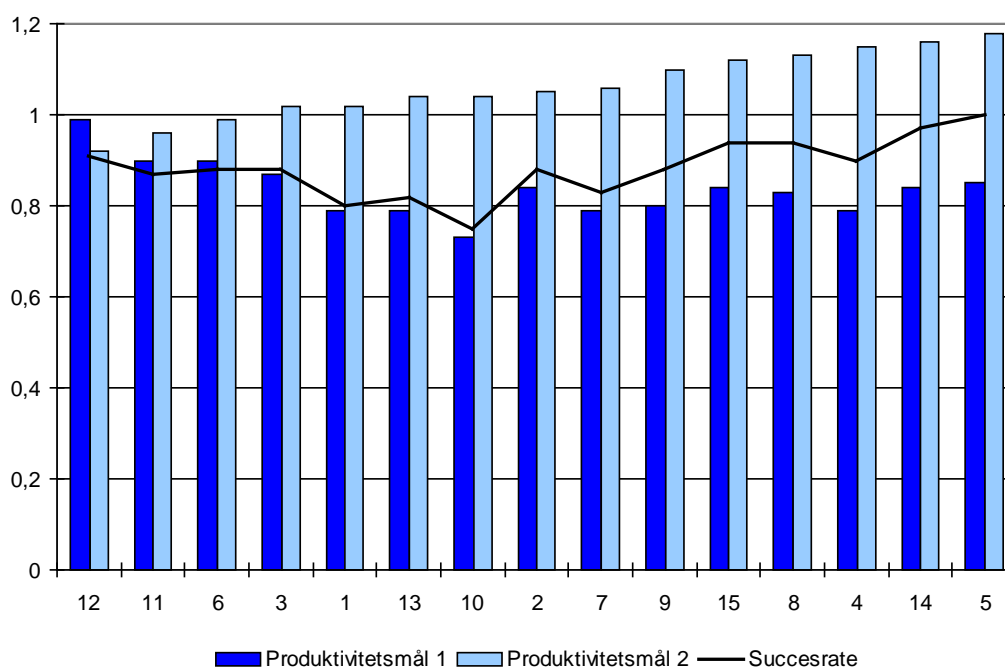


263. Det ses af figur 11, at der i 1999 var stor variation mellem de 2 produktivetsmål. Der er dermed ingen tendens i retning af, at kredse med en lille samlet relativ produktivitet med udetid som mål for produktionen (produktivetsmål 1), også har en lille samlet relativ produktivitet når reaktioner og udetid anvendt på møder/undervisning anvendes som mål for produktionen (produktivetsmål 2).

Det ses ligeledes, at variationen mellem kredsene for produktivetsmål 1 er mindre end variationen for produktivetsmål 2. En enkelt kreds har en lille samlet relativ produktivitet for produktivetsmål 2, hvilket skyldes at denne kreds har opnået færre reaktioner i forhold til den samlede udetid sammenlignet med de øvrige kredse.

264. Som det fremgår af tabel 10 og bilag 2, skete der en stigning i den samlede gennemsnitlige relative produktivitet fra 1998 til 1999. I figur 12 er den samlede relative produktivitet beregnet som et gennemsnit for perioden 1996-1999.

Figur 12. Samlet relativ produktivitet som et gennemsnit for perioden 1996-1999



265. Af figur 12 fremgår det, at de fleste kredse (12 ud af 15) i gennemsnit fra 1996 til 1999 har haft en positiv succesrate (større end 1), hvilket vil sige, at produktivetsmål



2 var større end produktivetsmål 1. I 1999, jf. figur 11, havde 7 ud af 15 en positiv succesrate. Som nævnt i pkt. 257 blev udetidsmålet øget fra ca. 28 % til 30 % i 1998, hvilket kan være medvirkende til den stærkere stigning i produktivetsmål 1.

### c. Udviklingen i den samlede produktivitet i årene 1996-1999 (tidsserieanalyse)

266. DEA metoden kan anvendes til at beregne udviklingen i den samlede produktivitet over perioden 1996-1999. Udviklingen i den samlede produktivitet kan opdeles i en catch-up-effekt og produktivetsændringer, der skyldes såkaldte teknologiskift.

Catch-up-effekten er et udtryk for ændringerne i den relative produktivitet, og den er et udtryk for, hvor meget de mindre produktive kredse forbedrer eller forværrer deres resultat i forhold til de mest produktive kredse. Positive teknologiskift er effekten af, at de mest produktive kredse er blevet endnu mere produktive, fx som følge af ny teknologi, og bedre arbejdsværktøjer og -metoder.

267. Beregninger over udviklingen i den samlede produktivitet samt catch-up-effekten og teknologiskiftet er opstillet i **tabel 11**.

**Tabel 11. Udviklingen i den samlede produktivitet, catch-up-effekten samt teknologiskift i perioden 1996-1999 for det almene område**

	Samlet produktivitet	Catch-up-effekt <sup>1)</sup>	Teknologiskift
	----- Produktivetsmål 1 -----		
1996-1997.....	0,99	0,97	1,01
1997-1998.....	1,10	1,12	0,98
1998-1999.....	1,00	1,11	0,90
	----- Produktivetsmål 2 -----		
1996-1997.....	0,94	0,95	0,99
1997-1998.....	1,09	1,09	0,99
1998-1999.....	0,91	1,03	0,89
<sup>1)</sup> Catch-up-effekten kan beregnes på grundlag af den samlede relative produktivitet fra tabel 10.			

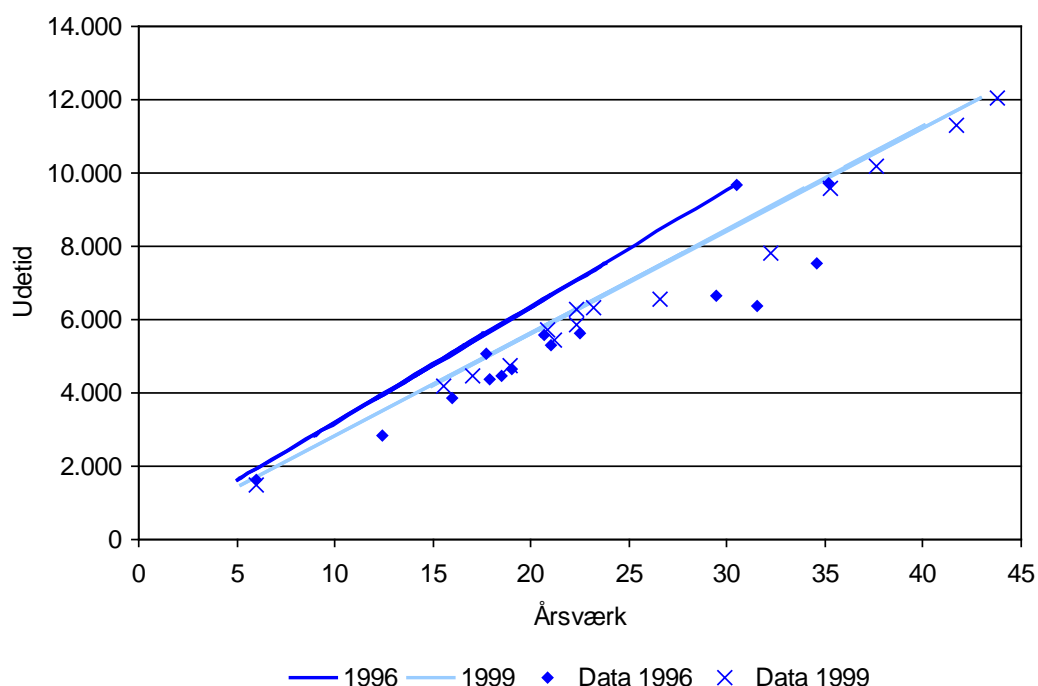
268. Den samlede produktivitet for produktivetsmål 1 (hvor udetiden er anvendt som mål for produktionen), viser en voksende produktivitet fra 1997 til 1998 hvilket vil

sige, at Arbejdstilsynet er blevet bedre til at anvende de til rådighed værende årsværk til at producere udetid.

I de øvrige perioder har produktiviteten tilsyneladende været konstant. Da catch-up-effekten er positiv (større end 1) fra 1997 til 1999 skyldes udviklingen i produktiviteten fra 1997 til 1999 hovedsageligt, at de mindre produktive kredse er blevet relativt mere produktive. Omvendt er de mest produktive kredse blevet mindre produktive, hvilket kan ses ved, at teknologiskiftene er negative (mindre end 1) fra 1997 til 1999.

269. I **figur 13** er de negative teknologiskift illustreret for produktivitetsmål 1 for perioden 1996-1999. De rette linjer viser den mest produktive sammenhæng mellem antallet af årsværk og udetid for 1996 og 1999. Jo længere mod nordvest en linje ligger, jo mere produktiv er den mest produktive kreds det pågældende år. Af figuren ses det, at linjen for 1999 ligger længst mod sydøst. Det ses således, at den mest produktive kreds i 1999 var mindre produktiv end den mest produktive kreds i 1996.

**Figur 13. Negative teknologiskift for produktivitetsmål 1 i 1996 og 1999**



270. De indtegnede punkter i figur 13 viser den aktuelle kombination mellem antal årsværk og udetid for de enkel-

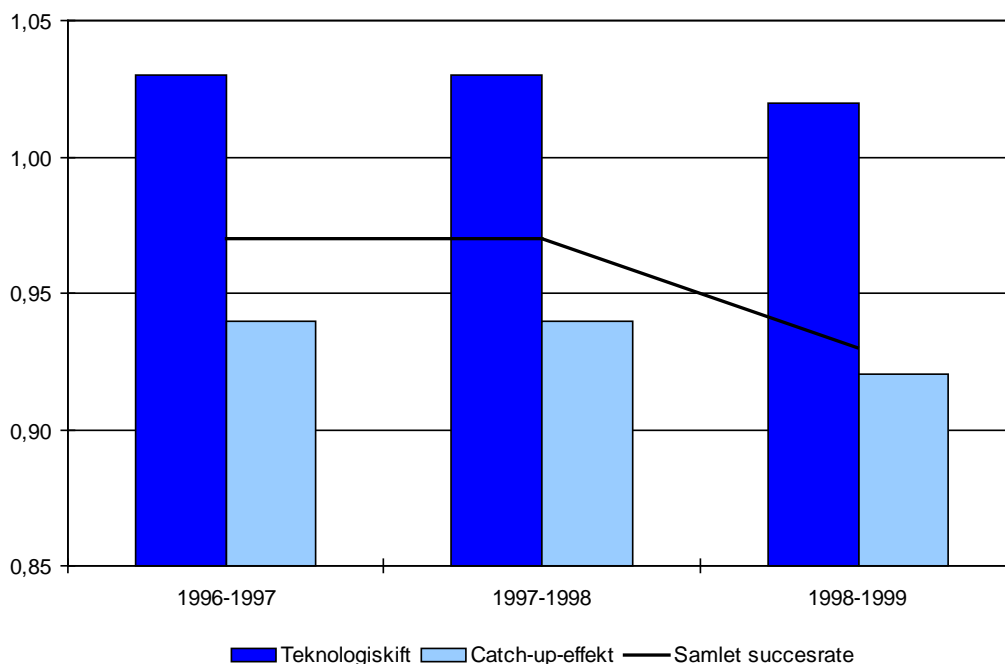
te kredse hvert af årene 1996 og 1999. Det ses, at punkterne for de enkelte år stort set ligger på en ret linje, men at der var større variation om linjen i 1996 end i 1999. Samtidig følger det af tabel 11, at den samlede produktivitet for alle kredsene for produktivetsmål 1 stort set har været uændret siden 1996.

Da den samlede produktivitet stort set har været uændret indikerer indskrænkningen i variationen om linjerne i figur 13, at de mindst produktive kredse i 1996 er blevet mere produktive i 1999. Samtidig er de mest produktive kredse i 1996 blevet mindre produktive i 1999, jf. pkt. 269. De mest produktive kredse i 1996 har således ikke formået at opretholde den samme høje produktivitet.

271. Af tabel 11 ses det, at der er den samme tendens for produktivetsmål 2, og der er dermed ingen større forskel på analyseresultaterne for produktivetsmål 1 og 2.

272. Udviklingen i succesraten, forholdet mellem produktivetsmål 2 og 1, er illustreret i figur 14, hvor det ligeledes er illustreret om ændringer i succesraten skyldes catch-up-effekten eller teknologiskift.

**Figur 14. Udviklingen i den samlede succesrate opdelt på catch-up-effekten og effekten fra teknologiskift i perioden 1996-1999 for det almene område**



273. Det ses, at den samlede succesrate faldt fra 1997 til 1998, hvilket betyder, at kredsene generelt ikke har anvendt den forøgede udetid siden 1997-1998 til at forøge reaktionerne i form af påbud, vejledninger og møder/undervisning tilsvarende. Faldet i succesraten skyldes hovedsageligt at catch-up-effekten har været mindre end 1, mens bidraget fra teknologiskiftet var positivt, (større end 1) fra 1997 til 1998, hvilket indikerer, at kredsene med de højeste "succesrater" i denne periode har formået at forbedre dem. Bidraget fra teknologiskiftet var neutralt fra 1998 til 1999.

Den faldende samlede succesrate kan muligvis skyldes ansættelse af nye tilsynsførende i 1997 og ændrede – mere tidskrævende – tilsynsformer (det tilpassede tilsyn). Ligeledes kan den forøgede udetid kombineret med en let forøget dækningsgrad i perioden indikere, at Arbejdstilsynet i højere grad besøger knap så belastede virksomheder, der ikke giver anledning til lige så mange reaktioner.

### **Sammenfatning**

274. På baggrund af DEA-analysen kan Rigsrevisionen konkludere, at der har været forbedringer i den samlede gennemsnitlige relative produktivitet i perioden 1996-1999, og at der ikke er noget større effektiviseringspotentiale på det almene område i 1999.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at forbedringerne i den samlede relative produktivitet til dels skyldes, at de mest produktive kredse er blevet mindre produktive, hvorfor den samlede produktivitetsudvikling har været beskeden.

Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at Arbejdstilsynet har været i stand til at øge udetiden fra 1996 til 1999, men at antallet af påbud, vejledninger og udetid anvendt på møder/undervisning ikke samlet set er steget tilsvarende, jf. ovenstående beregninger af succesraten (figur 14).

275. DEA-analysens styrke er – som nævnt – at den kan anvendes til en beskrivelse af produktivitetsforskelle mellem kredsene på baggrund af udvalgte input- og outputvariable (i denne analyse årsværk og udetid henholdsvis reaktioner og tid anvendt til møder/undervisning). Den kan imidlertid ikke anvendes til at afgøre om produktivitetsforskellene skyldes kvalitetsforskelle i kredsenes udførelse af

opgaverne/aktiviteterne eller uhensigtsmæssigheder i ressourcefordelingen mellem kredsene, snarere end forskelle i ressourceforbruget pr. udført aktivitet.

276. Som det fremgår af bilag 2 var der specielt i 1996-1998 store relative produktivitsforskelle mellem kredse, hvilket er overraskende set i lyset af, at kredsnøglen burde tage højde for forskelle i virksomhedsgrundlag. Der burde derfor ikke være de store produktivitsforskelle mellem kredse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør søge at afdække, om produktivitsforskellene skyldes, at kredsnøglen giver en uhensigtsmæssig fordeling af personaleressourcerne.

277. Som beskrevet i kap. IV anvender og opgør Arbejdstilsynet meget få kvalitetsmål for kredse. Direktionen har udstukket rammerne for kvaliteten i aktiviteterne i form af at overholde det gode påbud, kontrolcirkulæret, vejledningscirkulæret o.l. Ligeledes har visse kredse interne kvalitetssikringssystemer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør undersøge forholdet mellem produktivitet og kvalitet i kredse.

278. Rigsrevisionen har i undersøgelsen forudsat, at de ”tunge” påbud er jævnt fordelt, men såfremt denne forudsætning ikke holder, kan dette være en forklaring på produktivitsforskelle. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør undersøge, om produktivitsforskelle kan skyldes forskelle i ”sværhedsgraden” af sagerne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist en mindre forbedring i kredsenes samlede produktivitet i perioden 1996-1999. Undersøgelsen har samtidig vist, at forskellene i kredsenes produktivitet er blevet mindre i den samme periode. Det skyldes dels, at de mindst produktive kredse er blevet bedre, dels at produktiviteten for de bedste kredse er blevet mindre.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at de reducerede forskelle i kredsenes produktivitet bl.a. skyldes, at produktiviteten i de mest produktive kredse er blevet mindre.

Endvidere har undersøgelsen vist, at Arbejdstilsynet har været i stand til at øge udetiden fra 1996 til 1999. Rigsrevisionen finder dog, at Arbejdstilsynet bør undersøge, hvordan ressourceanvendelsen i højere grad kan rettes mod de mest belastede brancher/virksomheder, da antallet af påbud, vejledninger og udetid anvendt på møder/undervisning ikke er steget svarende til stigningen i udetid.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdstilsynet bør undersøge årsagerne til udviklingen.

Endelig finder Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet bør overveje, hvorledes der kan opstilles et bedre grundlag for produktivetsanalyser i form af mere standardiserede mål for input og output.

Rigsrevisionen, den 27. september 2000

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen

## Bilag 1

### Beskrivelse af DEA-metoden

DEA-metoden foretager en indbyrdes sammenligning af forholdet mellem ressourceindsats og produktion (dvs. produktiviteten) i og mellem de enkelte institutioner.

Ved hjælp af DEA-metoden kan produktiviteten for en række institutioner, der alle gennemfører de samme aktiviteter analyseres. Metodens styrke er, at den ikke forudsætter en forudgående sammenvejning af aktiviteterne på områder, hvor der ikke eksisterer priser, sådan som det er tilfældet for de mere traditionelle produktivitsanalyser. Metoden foretager selv en vægtning af forskellige aktiviteter, sådan at der beregnes en så høj produktivitet for de analyserede institutioner som muligt.

DEA-metoden kan, dels belyse produktiviteten mellem de enkelte kredse inden for det samme år (tværsnitsanalyse), dels belyse udviklingen i en enkelt kreds produktivitet fra år til år (tidsserieanalyse).

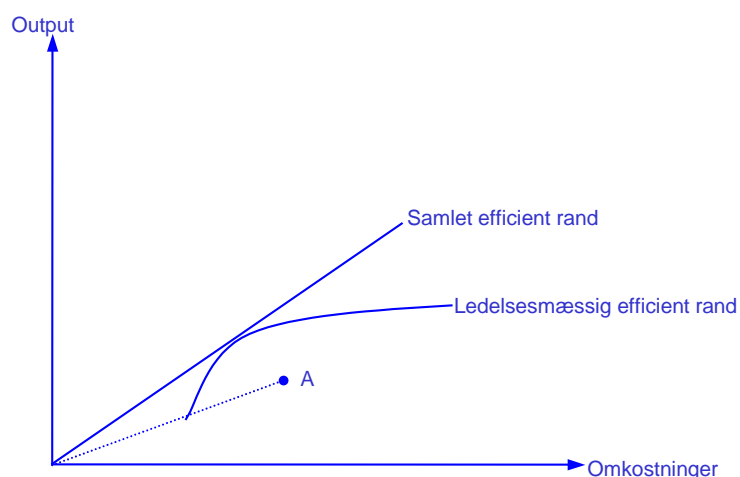
### Tværsnitsanalysen

DEA-metoden beregner ikke selve produktiviteten, men derimod den *relative produktivitet* (dvs. at kredsene måles i forhold til de mest produktive). Hører en kreds til de mest produktive, vil den relative produktivitet være på 1 (100 %). Hører kredsen derimod til blandt de mindre produktive, vil den relative produktivitet være mindre end 1 (<100 %). Er den relative produktivitet eksempelvis på 0,9 vil der være et forbedringspotentiale på 10 %.

Den relative produktivitet kan opdeles i en række komponenter, der gør det muligt at analysere forskellige årsager til en lav produktivitet. I Rigsrevisionens analyse af produktiviteten i hvert af årene 1996-1999 er der foretaget en opdeling af den relative produktivitet i *størrelsesproduktivitet* og *ledelsesproduktivitet*. Størrelsesproduktivitet er et mål for om nogle kredse er for små til at udnytte eventuelle stordriftsfordele, eller om nogle i modsat fald er for store til at kunne organisere arbejdet uden for mange mellemlid. Ledelsesproduktiviteten er mål for, i hvilket omfang de enkelte kredse udnytter ressourcerne tilstrækkelig optimalt.

Metoden er illustreret i [figur 1](#).

Figur 1. Beregning af den relative produktivitet



Figuren illustrerer en kreds, der producerer i pkt. A. De efficiente rande er opstillet på baggrund af de mest produktive kredse, dvs. kredse med en relativ produktivitet på 1. Den samlede produktivitet måles som afstanden fra punktet A til den samlede efficiente rand, mens ledelsesproduktivitet måles som afstanden mellem pkt. A og den ledelsesmæssige efficiente rand. Størrelsesproduktivitet beregnes som forskellen mellem den samlede produktivitet og den ledelsesmæssige produktivitet.

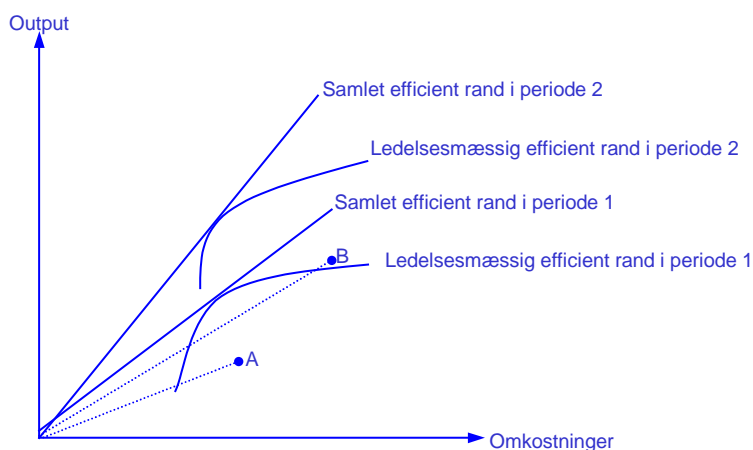
### Tidsserieanalysen

Når udviklingen i produktiviteten skal vurderes over tid (*samlet produktivitet*), er der ligeledes mulighed for at opdele produktivitsændringerne i 2 faktorer, *teknologiske forandringen (teknologiskift)* og *catch-up-effekt (ændringer i den relative produktivitet)*. Positive teknologiske forandringer skyldes, at de mest produktive kredse er blevet mere produktive, mens en positiv catch-up-effekt skyldes, at de mindre produktive kredse er blevet mere produktive.

Metoden er illustreret i **figur 2**.



Figur 2. Beregning af den samlede produktivitet



Figur 2 viser en kreds, der i periode 1 producerer i pkt. A og i periode 2 producerer i pkt. B. Udviklingen i produktiviteten over tid beregnes som forskellen på hældningen af de 2 stiplede linjer. Forskellen i hældningerne kan dels skyldes, at de samlede efficiente rande i de 2 perioder er forskellige, dels, at afstanden fra pkt. A og B til de samlede efficiente rande har ændret sig.

Når hældningen på den samlede efficiente rand bliver mere stejl, er det et udtryk for, at det er teknisk muligt at producere mere med de samme omkostninger (teknologiske forandringer). Da den samlede efficiente rand beregnes på baggrund af de mest produktive kredse, bliver de teknologiske forandringer et udtryk for produktivitetsudviklingen for de mest produktive kredse. Når afstanden fra pkt. A og B til de samlede efficiente rande ændres, er det et udtryk for, at den samlede relative produktivitet (catch-up-effekten) ændres. Catch-up-effekten er således et udtryk for om de dårligste kredse har vundet ind på eller har tabt terræn i forhold til de bedste kredse.

## Bilag 2

## Kredsens relative produktivitet for perioden 1996-1999

	Samlet produktivitet og ledelsesproduktivitet 1996-1999								
	Udetid som produktion			Succesrate			Reaktioner som produktion		
	Relativ prod.	Ledelses-prod.	Størrelses-prod.	Relativ prod.	Ledelses-prod.	Størrelses-prod.	Relativ prod.	Ledelses-prod.	Størrelses-prod.
<b>1999:</b>									
12 .....	0,96	0,98	0,98	0,79	0,83	0,96	0,76	0,81	0,94
11 .....	0,96	0,98	0,98	0,89	1,02	0,87	0,85	1,00	0,85
14 .....	0,97	0,97	1,00	1,03	1,03	1,00	1,00	1,00	1,00
7 .....	0,96	0,98	0,98	1,04	1,02	1,02	1,00	1,00	1,00
3 .....	1,00	1,00	1,00	0,96	0,96	1,00	0,96	0,96	1,00
6 .....	0,93	0,95	0,98	0,59	0,64	0,92	0,55	0,61	0,90
15 .....	0,86	1,00	0,86	1,16	1,00	1,16	1,00	1,00	1,00
13 .....	0,86	0,87	0,99	1,03	1,09	0,95	0,89	0,95	0,94
5 .....	0,91	0,92	0,99	1,10	1,09	1,01	1,00	1,00	1,00
9 .....	0,89	0,90	0,98	1,00	0,99	1,02	0,89	0,89	1,00
4 .....	0,88	0,88	1,00	1,11	1,14	0,98	0,98	1,00	0,98
8 .....	0,93	0,93	1,00	1,06	1,06	1,00	0,99	0,99	1,00
1 .....	0,98	1,00	0,98	0,93	1,00	0,93	0,91	1,00	0,91
2 .....	0,98	0,98	1,00	1,02	1,02	1,00	1,00	1,00	1,00
10 .....	0,96	0,98	0,98	0,96	1,02	0,94	0,92	1,00	0,92
<b>Samlet relativ .....</b>	<b>0,94</b>	<b>0,95</b>	<b>0,98</b>	<b>0,99</b>	<b>1,01</b>	<b>0,98</b>	<b>0,93</b>	<b>0,96</b>	<b>0,96</b>
<b>1998:</b>									
12 .....	1,00	1,00	1,00	0,88	0,99	0,89	0,88	0,99	0,89
11 .....	0,93	1,00	0,93	0,97	1,00	0,97	0,90	1,00	0,90
14 .....	0,84	0,86	0,97	1,11	1,12	1,00	0,93	0,96	0,97
7 .....	0,83	0,88	0,94	1,13	1,14	1,00	0,94	1,00	0,94
3 .....	0,83	0,85	0,97	1,10	1,12	0,98	0,91	0,95	0,95
6 .....	0,95	1,00	0,96	1,05	1,00	1,04	1,00	1,00	1,00
15 .....	0,85	1,00	0,85	1,18	1,00	1,18	1,00	1,00	1,00
13 .....	0,84	0,85	0,99	1,08	1,18	0,92	0,91	1,00	0,91
5 .....	0,92	0,95	0,97	1,09	1,05	1,03	1,00	1,00	1,00
9 .....	0,80	0,84	0,96	1,05	1,05	0,99	0,84	0,88	0,95
4 .....	0,85	0,87	0,98	1,05	1,09	0,95	0,89	0,95	0,93
8 .....	0,81	0,84	0,97	1,16	1,13	1,02	0,94	0,95	0,99
1 .....	0,79	0,80	1,00	1,01	1,25	0,80	0,80	1,00	0,80
2 .....	0,87	0,90	0,97	1,15	1,11	1,03	1,00	1,00	1,00
10 .....	0,69	0,70	0,98	0,97	1,03	0,96	0,67	0,72	0,94
<b>Samlet relativ .....</b>	<b>0,85</b>	<b>0,88</b>	<b>0,97</b>	<b>1,04</b>	<b>1,09</b>	<b>0,96</b>	<b>0,88</b>	<b>0,96</b>	<b>0,93</b>

	Samlet produktivitet og ledelsesproduktivitet 1996-1999								
	Udetid som produktion			Succesrate			Reaktioner som produktion		
	Relativ prod.	Ledelses-prod.	Størrelses-prod.	Relativ prod.	Ledelses-prod.	Størrelses-prod.	Relativ prod.	Ledelses-prod.	Størrelses-prod.
<b>1997:</b>									
12 .....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
11 .....	0,84	0,84	1,00	0,98	0,98	1,00	0,82	0,82	1,00
14 .....	0,78	0,82	0,95	1,24	1,20	1,04	0,97	0,98	0,99
7 .....	0,64	0,72	0,88	1,05	1,04	1,01	0,67	0,75	0,89
3 .....	0,84	0,87	0,96	0,94	0,95	1,00	0,79	0,83	0,96
6 .....	0,80	0,87	0,92	1,25	1,15	1,09	1,00	1,00	1,00
15 .....	0,79	1,00	0,79	1,11	1,00	1,11	0,88	1,00	0,88
13 .....	0,74	0,75	0,98	1,05	1,04	1,02	0,78	0,78	1,00
5 .....	0,81	0,86	0,94	1,23	1,16	1,06	1,00	1,00	1,00
9 .....	0,75	0,80	0,93	1,16	1,15	1,02	0,87	0,92	0,95
4 .....	0,65	0,69	0,95	1,14	1,09	1,04	0,74	0,75	0,99
8 .....	0,74	0,79	0,94	1,16	1,10	1,04	0,86	0,87	0,98
1 .....	0,70	0,71	0,99	1,03	1,01	1,01	0,72	0,72	1,00
2 .....	0,73	0,77	0,94	0,95	0,92	1,03	0,69	0,71	0,97
10 .....	0,63	0,65	0,97	1,10	1,06	1,03	0,69	0,69	1,00
Samlet relativ .....	0,77	0,80	0,96	1,08	1,05	1,03	0,82	0,83	0,98
<b>1996:</b>									
12 .....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
11 .....	0,87	1,00	0,87	1,02	1,00	1,02	0,89	1,00	0,89
14 .....	0,77	0,80	0,96	1,27	1,25	1,03	0,98	1,00	0,99
7 .....	0,72	0,78	0,92	1,00	1,06	0,95	0,72	0,83	0,87
3 .....	0,79	0,82	0,97	1,06	1,07	0,99	0,84	0,88	0,96
6 .....	0,90	0,93	0,97	1,07	1,08	0,99	0,96	1,00	0,96
15 .....	0,84	1,00	0,84	1,02	1,00	1,02	0,86	1,00	0,86
13 .....	0,71	0,72	0,98	0,99	1,08	0,91	0,70	0,78	0,89
5 .....	0,76	0,80	0,95	1,32	1,25	1,05	1,00	1,00	1,00
9 .....	0,77	0,81	0,96	1,18	1,15	1,02	0,91	0,93	0,98
4 .....	0,78	0,81	0,97	1,28	1,23	1,03	1,00	1,00	1,00
8 .....	0,85	0,88	0,97	1,14	1,11	1,02	0,97	0,98	0,99
1 .....	0,69	0,69	0,99	1,12	1,45	0,78	0,77	1,00	0,77
2 .....	0,76	0,79	0,96	1,07	1,04	1,02	0,81	0,82	0,98
10 .....	0,64	0,65	0,98	1,14	1,54	0,74	0,73	1,00	0,73
Samlet relativ .....	0,79	0,82	0,96	1,11	1,18	0,95	0,87	0,95	0,91

## Bilag 3

## Samlet produktivitet for kredsene for perioden 1996-1999

	1996-1997			1997-1998			1998-1999		
	Samlet prod.	Catch-up	Teknologi-skift	Samlet prod.	Catch-up	Teknologi-skift	Samlet prod.	Catch-up	Teknologi-skift
	----- Analyse med reaktioner -----								
12 .....	0,96	1,00	0,96	0,84	0,88	0,95	0,76	0,86	0,88
11 .....	0,87	0,92	0,95	1,03	1,10	0,93	0,84	0,94	0,89
14 .....	0,95	0,98	0,97	1,01	0,96	1,05	0,92	1,08	0,85
7 .....	1,00	0,92	1,08	1,43	1,42	1,01	0,90	1,06	0,85
3 .....	0,90	0,94	0,96	1,15	1,15	1,00	0,89	1,05	0,84
6 .....	1,10	1,04	1,06	0,93	1,00	0,93	0,59	0,55	1,08
15 .....	0,99	1,03	0,96	1,24	1,14	1,09	0,80	1,00	0,80
13 .....	1,09	1,11	0,99	1,24	1,18	1,05	0,82	0,97	0,85
5 .....	1,17	1,00	1,17	0,92	1,00	0,92	0,95	1,00	0,95
9 .....	0,92	0,96	0,96	0,94	0,96	0,98	0,98	1,06	0,92
4 .....	0,74	0,74	1,00	1,25	1,19	1,05	0,96	1,10	0,87
8 .....	0,86	0,88	0,98	1,08	1,10	0,98	0,91	1,04	0,88
1 .....	0,91	0,93	0,97	1,11	1,11	1,00	1,05	1,13	0,93
2 .....	0,87	0,86	1,01	1,39	1,44	0,96	1,00	1,00	1,00
10 .....	0,94	0,95	0,99	1,02	0,97	1,05	1,14	1,36	0,83
Gns. samlet prod...	0,94	0,95	0,99	1,09	1,09	0,99	0,91	1,03	0,89
	----- Analyse med udetid -----								
12 .....	1,01	1,00	1,01	0,98	1,00	0,98	0,86	0,96	0,90
11 .....	0,98	0,96	1,01	1,08	1,10	0,98	0,93	1,03	0,90
14 .....	1,02	1,01	1,01	1,05	1,08	0,98	1,04	1,16	0,90
7 .....	0,90	0,89	1,01	1,27	1,30	0,98	1,04	1,15	0,90
3 .....	1,07	1,06	1,01	0,97	0,99	0,98	1,08	1,21	0,90
6 .....	0,90	0,89	1,01	1,16	1,19	0,98	0,88	0,98	0,90
15 .....	0,95	0,94	1,01	1,05	1,07	0,98	0,91	1,01	0,90
13 .....	1,05	1,03	1,01	1,12	1,14	0,98	0,92	1,02	0,90
5 .....	1,07	1,06	1,01	1,12	1,14	0,98	0,89	0,99	0,90
9 .....	0,98	0,97	1,01	1,05	1,07	0,98	1,00	1,11	0,90
4 .....	0,84	0,83	1,01	1,28	1,31	0,98	0,93	1,03	0,90
8 .....	0,88	0,87	1,01	1,07	1,10	0,98	1,03	1,15	0,90
1 .....	1,03	1,02	1,01	1,11	1,14	0,98	1,10	1,23	0,90
2 .....	0,97	0,96	1,01	1,18	1,20	0,98	1,00	1,12	0,90
10 .....	1,00	0,98	1,01	1,07	1,09	0,98	1,25	1,39	0,90
Gns. samlet prod...	0,99	0,97	1,01	1,10	1,12	0,98	1,00	1,11	0,90