



Skriftlig evaluering af Rigsrevisionens beretninger fra 2020 af Torben M. Andersen

Indholdsfortegnelse

12/2019 Momskontrollen	2
14/2019 Regionernes grundlag for den økonomiske styring af sygehusene.....	7
3/2020 Danmarks Statistiks kvalitet og produktivitet.....	11
6/2020 Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet.....	16
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2020	21

Januar 2021

Evaluator: Torben M.
Andersen

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Skriftlig evaluering af beretning 12/2019

Momskontrollen

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Skatteministeriet i tilfredsstillende grad kontrollerer, om virksomhederne afregner korrekt moms. Undersøgelsen er opbygget omkring følgende hovedspørgsmål:

Evaluator: Torben M. Andersen

- Har Skatteforvaltningen i tilfredsstillende grad fulgt op over for virksomheder, der ikke angiver moms?
- Har Skatteforvaltningen i tilfredsstillende grad kontrolleret, om de virksomheder der har angivet moms, har angivet korrekt?
- Har Skatteforvaltningen i tilfredsstillende grad reageret over for de virksomheder, der ikke betaler moms?

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen omhandler perioden 2016-2018 og omfatter både positive, negative og 0-angivelser. Undersøgelsesperioden omfatter både Skatteforvaltningens tidligere og nuværende organisering. Undersøgelsens opbygning afspejler de tre ovenfor nævnte hovedspørgsmål.

Undersøgelsen er iværksat på Rigsrevisionens eget initiativ.

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

Hovedspørgsmålene i undersøgelsen er opdelt i en række underpunkter. For det første spørgsmål knyttet til opfølgning overfor virksomheder uden momsangivelse vurderes specifikt, i) om Skatteforvaltningen har rykket virksomheder, der ikke angiver rettidigt, ii) hvordan Skatteforvaltningen har udnyttet hjemlen til at fastsætte et foreløbigt momstilsvaret, iii) om Skatteforvaltningen efterfølgende har sikret, at det foreløbigt fastsatte momstilsvaret erstattes med en angivelse, iv) om Skatteforvaltningen har inddraget virksomhedernes

momsregistrering, hvis de ikke har angivet 4 gange i træk, v) om Skatteforvaltningen har kontrolleret, hvad de virksomheder, der har fået inddraget deres momsregistrering, burde have angivet, og vi) om Skatteforvaltningen har sikret, at de virksomheder, der har fået inddraget deres momsregistrering, ikke fortsætter driften. For hovedspørgsmålet angående kontroller ses der specifikt på: i) om Skatteforvaltningen i tilstrækkelig grad har implementeret inddatakontrol, og ii) om Skatteforvaltningen i tilstrækkelig grad har kontrolleret, om virksomhedernes angivelser er korrekte. For hovedspørgsmålet vedrørende reaktioner overfor virksomheder med manglende momsbetalinger, vurderes det: i) om Skatteforvaltningen har rykket virksomheder, der ikke har betalt, og ii) om Skatteforvaltningen har udnyttet den lovmæssige hjemmel til at begrænse kredittiden for moms og til at pålægge virksomhederne at stille sikkerhed.

Undersøgelsen baseret på den afgrænsning, at vejledningsindsatsen ikke er omfattet. Givet at hele kontrolstrategien er baseret på en risiko-strategi, er det et væsentligt element, at virksomhederne forstår reglerne og derfor ikke ubevidst foretager fejlagtige momsangivelser. Hele grundlaget afhænger derfor kritisk af vejledning af virksomhederne, hvorfor det kunne være relevant at inddrage dette i diskussionen.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, samt møder med centrale aktører på området, herunder Skatteministeriet og Skattestyrelsen. Undersøgelsen indeholder endvidere analyser af data fra Skattestyrelsens database over gennemførte kontroller, samt en analyse af virksomhedernes skattegæld. Der er givet klare redegørelse for disse analyser i rapporten.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Undersøgelsens hovedkonklusion er, at skatteministeriets kontrol med, om virksomhederne afregner korrekt moms, i undersøgelsesperioden er kritisabel. Konsekvensen er, at der er stor risiko for manglende momsindtægter for et væsentligt milliardbeløb, og at virksomheder har kunnet fortsætte driften og opbygge momsgæld, selv om de ikke har angivet og betalt moms.

Undersøgelsen giver gode begrundelser for konklusionerne, og det følgende er supplerende kommentarer, der ikke har betydning for konklusionerne, men som kunne have kvalificeret undersøgelsen yderligere.

Der savnes i undersøgelsen en eksplicit diskussion af betydningen af momsindberetning på måneds-, kvartals eller halvårsbasis. Hyppigheden for indberetninger afhænger af en vurdering af omsætningen på årsbasis (mindre end

5 mio. kr.: halvårlig indberetning; mellem 5 og 50 mio. kr.: kvartalsvis indberetning, over 50 mio.: månedlig indberetning). Dette har umiddelbart betydning for visse data anvendt i undersøgelsen. Mere substantielt vil det være relevant at vurdere, om problemerne især er knyttet til specifikke indberetningsterminer. Der kunne fx være virksomheder, der vælger halvårlig indberetning af likviditetsmæssige årsager, og hvor problemer med manglende indberetning efterfølgende kan være størst. Det er heller ikke klart i hvilket omfang Skat ændrer indberetningsperioden for virksomheder. Som udgangspunkt må det formodes, at hyppige indberetninger tjener det formål, at tilstræbe en tilnærmelsesvis samtidighed i betalingerne for dermed også at mindske restanceproblemer m.m. tilpasninger af indberetningsfrekvensen er derfor af betydning.

Der savnes generelt en perspektivering af antal berørte virksomheder, beløbsangivelser, i forhold til udviklingen i det samlede antal virksomheder og udviklingen i det samlede momsgrundlag i dataperioden. Hvis der fx har været en stigende omsætning, så er en trend som i fx figur 7 ikke nødvendigvis et udtryk for, at der relativt er sket en forværring over årene. I relation hertil savnes også en bagatelgrænse, beskedne fejl er ikke af betydning (særligt set i forhold til omkostningerne ved at sikre en hel korrekt opgørelse), og det afgørende er fejl af en vis størrelse. For eksempel angiver tabel 4 og 6 antal virksomheder med forkert angivelse og antallet med angivelse af for lav moms. Disse tal er mindre interessante i forhold til en risikotilgang til kontrol. Det afgørende er fejl af ikke trivial størrelse (som der tydeligvis er en del af). I afsnit 3.4 diskuteres resultaterne af umiddelbar kontrol og efterkontrol, jf. tabel 4,5,6 og 7. Det fremgår blandt andet, at det gennemsnitlige nettoprovenu per kontrol/virksomhed er noget større for den umiddelbare kontrol frem for efterkontrollen. Der savnes en nærmere diskussion heraf. Det kunne forventes, at relationen ville være den modsatte, da efterkontrollen er risikobaseret og derfor skulle identificere store afgivelser. Det er således uklart, om forskellen skal tolkes som afspejlende problemer ved udvælgelsen af virksomheder til efterkontrol.

Diskussionen omkring figur 5 er ikke så læservenlig. Figuren viser det akkumulerede åbne foreløbige fastsættelser (dette er ikke helt klart fra figurens overskrift) i perioden 2013-2018. Det må formodes, at den initiale værdi af beholdningen er sat til nul. Det er ikke helt klart, hvad akkumuleringen skal vise. Umiddelbart vil det være mere relevant at betragte ind- og udstrømning i de enkelte perioder, dvs. hvor mange nye manglende angivelser er der, hvor mange angivelser kommer efterfølgende? Det anføres i teksten, at antallet af åbne foreløbige fastsættelser har været stigende over perioden. En umiddelbar aflæsning af figuren indikerer imidlertid, at der hvert år har været godt 20.000 åbne foreløbige fastsættelser. Når dette akkumuleres, fremkommer en trend, men denne skal tolkes med varsomhed. Det nævnes i teksten, at mange af disse åbne foreløbige fastsættelser vedrører de samme virksomheder. Det ville være informativt med en opgørelse heraf.

Undersøgelsen refererer en EU-undersøgelse af det såkaldte moms-gab (manglende momsbetalinger) og Skatteforvaltningen henviser til dette moms-gab, som begrundelse for, at en fuldkommen regelefterlevelse er umulig i praksis. Teksten er neutral i omtalen af denne opgørelse, men en marginnote påpeger, at beregningen er behæftet med usikkerhed. Ved nærmere eftersyn af analysen fremgår det, at de statistiske egenskaber ved disse beregninger er åbne for diskussion, og resultaterne skal tolkes med varsomhed. Under alle omstændigheder er sådanne analyser af minimal værdi i forhold til den diskussion, der rejses i undersøgelsen. Effektiv kontrol af skattebetalinger er ikke alene af betydning for skatteprovenuet, men også for den generelle tiltro til offentlige systemer og til skattemoralen mere generelt. Det afgørende spørgsmål er derfor, om det kan sandsynliggøres at øget kontrol under hensyntagen til de øgede omkostninger herved, netto er forbundet med gevinster. Dette aspekt kunne have været diskuteret mere eksplicit i undersøgelsen.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

1) Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen har et klart begrundet emne. Der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læservenlig.

2) Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Der redegøres klart for revisionskriterierne med tydelig begrundelse for de enkelte elementer, og hvorfor de er relevante for undersøgelsen.

3) Er det tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Metodevalget er beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er klart tilfredsstillende, og metoden er adækvat til at belyse undersøgelsens hovedspørgsmål.

4) Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningens konklusioner er klart begrundet og relateret til de fremlagte analyser og undersøgelser.

5) Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en tilfredsstillende beretning som påpeger en række spørgsmål og udfordringer i relation til at sikre kontrol af, at virksomhederne afregner korrekt moms

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 14/2019 Regionernes grundlag for den økonomiske styring af sygehusene

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Beretningens formål er at vurdere, om regionernes grundlag for den økonomiske styring af sygehusene i tilstrækkelig grad er baseret på viden om sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter.

Evaluator: Torben M. Andersen

Beretningens to hovedspørgsmål er:

- Udnytter regionerne i tilstrækkelig grad potentialet i de nationale data om sammenhængen mellem sygehusenes ressourcer og aktiviteter i deres styring af sygehusene?
- Anvender regionerne i tilstrækkelig grad egne data om sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter i deres styring af sygehusene?

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen omhandler perioden 2014-2019. Undersøgelsen er delt i to hovedkapitler med analyser af de ovenfor nævnte spørgsmål.

Undersøgelsen er gennemført på Rigsrevisionens eget initiativ.

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

Udgangspunktet for undersøgelsen er, at regionerne ifølge sundhedsloven har det overordnede ansvar for at sikre en effektiv ressourceudnyttelse. Ressourcerne skal således anvendes bedst muligt på tværs af den enkelte regions sygehuse i forhold til behandling af patienterne og de økonomiske rammer. Det helt grundlæggende spørgsmål er således, om regionerne har etableret et system og mekanismer til en sikring heraf. Undersøgelsens approach er, at vurdere om regionerne kan dokumentere en transparent proces omkring forvaltningen og styringen af ressourcerne.

Undersøgelsen er organiseret omkring regionernes udnyttelse af både nationale og egne data i styringen af sygehusene. Disse analyser er interessante og relevante. Opbygningen af undersøgelsen kan imidlertid diskuteres, da det er regionerne, der skal kunne dokumentere, om der er en styring af sygehusene i tilstrækkelig grad er baseret på viden om sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter. Dette er det centrale spørgsmål, og dette kommer mest tydeligt til udtryk i slutningen af undersøgelsen.

”Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt kun at have fokus på budgetoverholdelse og målopfyldelse på patientrettigheder. Hvis regionerne løbende skal kunne følge op på, om deres sygehuse udnytter ressourcerne optimalt, er det nødvendigt, at regionerne kobler sygehusenes ressourcer og aktiviteter og arbejder med sammenhængen. Patientrettighederne omfatter desuden ikke alle aktiviteter på sygehusene. (pkt. 76).”

Allerede i den første del af undersøgelsen (punkt 11) er det også påpeget, at det ikke er et problem med forskelle i enhedsomkostninger på tværs af sygehusene, men det bør være et resultat af en eksplicit prioritering (fx nærhedshensyn) og være gennemskueligt for beslutningstagerne. Dataanalyserne kommer til skygge lidt for dette helt overordnede perspektiv, som tydeligere kunne have været fremhævet som grundlæggende for hele undersøgelsen.

Der savnes i undersøgelsen en nærmere diskussion af omkostningsbegreber (faste vs variable omkostninger, gennemsnits- vs. marginalomkostninger, omkostninger på kort og lang sigt), og de relevante omkostningsbegreber i givne sammenhænge. For sundhedsvæsenet vil der fx ofte være overskudskapacitet for at sikre et beredskab til at klare akutte situationer, hvilket påvirker opgørelserne, og som kan give variationer over årene og på tværs af sygehusene uafhængig af strukturelle forhold. Ligeledes er der på nogle områder betydelige faste omkostninger til avanceret udstyr, hvilket giver en stor forskel mellem marginal- og gennemsnitsomkostninger.

I beslutningsprocessen er der en afvejning mellem kvantitative og kvalitative hensyn. Dette nævnes i undersøgelsen, men diskussionen kunne med fordel uddybes. Især er der problematikker knyttet til målbare og mindre målbare målsætninger, men også effekter af fx behandling.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Beretningen er baseret på materiale - dokumenter fra og møder med – fra de 5 regioner. Der er desuden afholdt møder med Sundheds- og Ældreministeriet, herunder Sundhedsdatastyrelsen.

Data fra Omkostningsdatabasen for 6 udvalgte økonomisk væsentlige DRG-grupper er anvendt i en dataanalyse rapporteret i undersøgelsen.

Undersøgelsen indeholder en undersøgelse af data som udgangspunkt for at kunne koble aktiviteter og omkostninger, hvilket er et centralt input for en ansvarlig ressourceforvaltning. Både regioner og ministeriet peger på problemer ved anvendelse af foreliggende data. Undersøgelsen fremhæver en række relevante argumenter i forhold til opgørelsesproblemer, manglende sammenlignelighed osv. Dette er en vigtig diskussion, men det afgørende er, om der sker en prioritering på et så sagligt og veldokumenteret grundlag som muligt.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen konkluderer, at regionernes grundlag for den økonomiske styring af sygehusene ikke i tilstrækkelig grad er baseret på viden om sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter. Det har den konsekvens, at regionerne ikke har et gennemsigtigt grundlag for at vurdere, om ressourceanvendelsen er optimal, om der er muligheder for øget effektivitet/produktivitet, hensigtsmæssig omallokering af ressourcer til bedre og/eller mere behandling til gavn for patienterne

Det afgørende er, at undersøgelsen har ikke kunnet finde evidens for, at regionerne har klare og veldokumenterede procedurer for styringen af sygehusene baseret på viden om sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter. Dette er det centrale budskab i analysen og givet dette resultat, er det derfor svært at komme dybere i diskussionen af undersøgelsens grundlæggende spørgsmål. Dette er en alvorlig konklusion i forhold til forvaltningen af økonomiske ressourcer på et stort og vigtigt velfærdsområde.

Det konkluderes således klart i undersøgelsen, at regionernes vurdering af, om ressourcerne udnyttes optimalt, primært er knyttet til budgetoverholdelse og overholdelse af patientrettigheder. Begge disse forhold er klart centrale og nødvendige forudsætninger for en ansvarlig drift, men sikrer ikke en optimal ressourceudnyttelse – som klart påpeget i undersøgelsen. På den baggrund kan den overordnede konklusion "ikke tilfredsstillende" forekomme relativ mild.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der sker en grundig prioritering via mere udokumenterede processer, og der savnes i undersøgelsen en nærmere diskussion og eventuel afdækning heraf. Det er under alle omstændigheder et stort problem for et centralt og udgiftskrævende velfærdsområde, at disse processer ikke kan dokumenteres, og derfor ikke er klare for omverdenen. En problematik der forstærkes af overgangen til rammestyring, og det generelle behov for at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

1) *Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?*

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læservenlig.

2) *Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?*

Der redegøres klart for revisionskriterierne med tydelig begrundelse for de enkelte elementer, og hvorfor de er relevante for undersøgelsen. Som diskuteret ovenfor tager undersøgelsen udgangspunkt i anvendelse af konkrete datakilder, men styringen efter sammenhæng mellem ressourcer og aktiviteter kan gøres på flere måder, og undersøgelsen kunne alternativt have haft mere fokus på regionernes overordnede principper for styring af sygehusene, og den faktiske dokumentering og implementering heraf.

3) *Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?*

Metodevalget er beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning.

4) *Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?*

Beretningens konklusioner er klart begrundet og relateret til de fremlagte analyser og undersøgelser. Da der ikke har kunne findes dokumentation for, at regionerne systematisk forholder sig til sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter, er den samlede konklusion på undersøgelsen relativ mild.

5) *Hvad er den samlede vurdering af beretningen?*

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en række spørgsmål og udfordringer i relation til regionernes styring af sygehusene under inddragelse af sammenhængene mellem ressourcer og aktiviteter.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 3/2020

Danmarks Statistiks kvalitet og produktivitet

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Danmarks Statistiks arbejde med at sikre kvalitet og produktivitet har været tilfredsstillende, og om kvaliteten og produktiviteten har udviklet sig positivt i perioden 2015-2019.

Evaluator: Torben M. Andersen

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

I undersøgelsen indgår Social- og Indenrigsministeriet, herunder Danmarks Statistik. Undersøgelsen omhandler perioden 2015-2019, med udgangspunkt i en ny strategi for Danmarks Statistik fra 2015 med fokus på at forbedre kvaliteten og effektivisere statistikudarbejdelsen. I 2015 påbegyndte Danmarks Statistik endvidere implementeringen af anbefalingerne fra en budgetanalyse.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

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

Hovedspørgsmålene for undersøgelsen er:

- Har Danmarks Statistik haft en tilfredsstillende kvalitetssikring, og har kvaliteten udviklet sig positivt i perioden 2015-2019?
- Har Danmarks Statistik gennemført effektiviseringer på tilstrækkelig vis, og har produktiviteten udviklet sig positivt i perioden 2015-2019?

Det første hovedspørgsmål undersøges med udgangspunkt i tre revisionskriterier: i) om Danmarks Statistik har et tilfredsstillende kvalitetssikringssystem, ii) om Danmarks Statistik i praksis kvalitetssikrer sine produkter og iii) om Danmarks Statistiks statistikker har en tilstrækkelig kvalitet ud fra Adfærdskodeks for europæiske statistikker, som Danmarks Statistik ved lov er forpligtet til at følge. Det andet hovedspørgsmål undersøges med udgangspunkt i to

revisionskriterier; i) om Danmarks Statistik har opstillet mål for effektiviseringer og realiseret effektiviseringsmålene, og ii) om Danmarks Statistiks produktivitet har udviklet sig tilstrækkeligt positivt.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af dokumenter samt dataudtræk fra administrative systemer. Der har været afholdt møder med Social- og Indenrigsministeriet og Danmarks Statistik for at drøfte undersøgelsens formål og metode. Der har endvidere løbende holdt arbejdsmøder med Danmarks Statistik om indholdet i beretningen.

Der er til brug for undersøgelsen gennemført en spørgeskemaundersøgelse for at afdække Danmarks Statistiks kvalitetssikring og anvendelse af vejledninger. Spørgeskemaet er besvaret af den ansvarlige for den enkelte statistik. Der er endvidere foretaget en selvstændig produktivitsanalyse.

Beretningen indeholder også en analyse af produktivitet defineret som forholdet mellem output og input. Output er i den konkrete opgørelse opgjort ved antal producerede statistikker, og input som timeforbruget. Opgørelsen er summarisk, da både antal statistikker og timeforbrug ikke kan opgøres præcist. Dette er et kvantitativt produktivitsmål, der meningsfuldt kan defineres for en bestemt aktivitet og dermed type statistik, og udviklingen over tid er et nyttigt mål for udviklingen på det specifikke område (forudsat uændret kvalitet). Imidlertid er det ikke uden problemer at opgøre output ved samlede mål som summen af et antal statistikker, da disse kan have en meget forskellig karakter og dermed produktionsproces. I makroøkonomiske opgørelser løses dette problem ved at vægte forskellige typer outputs med de relative priser, men dette er ikke muligt og relevant her. Det opgjorte produktivitsmål er derfor forbundet med nogle fortolkningsproblemer.

I analysen inddrages endvidere effektive årsværk. Denne del af undersøgelsen er ikke helt klar, da der må forventes en en-til-en sammenhæng mellem samlet antal timer og antal effektive årsværk. I diskussionen af effektivitet er det relevant at inddrage – som også nævnt i undersøgelsen - andre forhold som arbejdets organisering, sygefravær m.m. Ændringer på disse områder har afgørende betydning for sammenhængen mellem ressourceforbrug og det endelige output (kvantitativ og kvalitativt).

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Hovedkonklusionen er, at Danmarks Statistiks arbejde med at sikre kvalitet og produktivitet, herunder at effektivisere statistikproduktionen, ikke i tilstræk-

kelig grad har været tilfredsstillende. Kvaliteten for 2 ud af 3 undersøgte kvalitetsprincipper har ikke udviklet sig positivt, hvorimod produktiviteten har udviklet sig positivt i perioden 2015-2019. Konsekvensen er, at der er risiko for, at statistikker, som anvendes til at underbygge beslutninger, debat og forskning, kan være fejlbehæftede.

Kvalitetssikringssystemet i Danmark Statistik findes utilstrækkeligt, og særligt fremhæves fravær af klare procedurer og vejledninger, der anvendes konsistent på tværs af al statistikproduktion. Danmark Statistik har gennemført peer-evalueringer og større evalueringer af de enkelte statistikker. Dette omtales og diskuteres i undersøgelsen. I forhold til de interne evalueringer savnes lidt mere information omkring hele set-upet, og særligt om evalueringerne har fokus på svage punkter og forbedringsmuligheder. Det står lidt uklart om problemerne med disse evalueringer er knyttet til manglende fremdrift eller selve strukturen af evalueringerne.

Vurderingen af kvalitetssikring i praksis er baseret på 3 ud af 5 kvalitetsprincipper (relevans, aktualitet og punktlighed samt nøjagtighed og pålidelighed). Principperne er fastlagt i et adfærdskodeks for europæiske statistikker, som Danmark ved lov er forpligtet til at følge. Det fremgår ikke helt klart af undersøgelsen, hvorfor der er set bort fra to principper (sammenhæng og sammenlignelighed samt tilgængelighed og klarhed). De 5 principper udgør et samlet hele, og ved alene at betragte performance i forhold til 3 af principperne kan det samlede billede blive forvredet. Det fremføres, at princippet knyttet til sammenhæng og sammenlignelighed er sikret via samarbejdet i EU, men det er ikke nogen garanti for, at praksis lever op til dette.

På basis af en spørgeskemaundersøgelse opgøres blandt andet andelen af statistikker med en produktion opbygget efter procesmodellen. Der savnes i fortolkningen af resultaterne en nærmere diskussion af indholdet af procesmodellen og dens præcise relevans og anvendelighed af denne for alle former for statistik. Kvalitetssikringen er i figur 5 angivet ved andele af statistikker (med/uden NYT-udgivelse), der har været omfattet af forskellige former for kvalitetssikring. Der savnes en opgørelse af de former for kvalitetssikring, de enkelte statistikker har været omfattet af. Alle typer af kvalitetssikring er ikke lige relevante for alle former for statistik (og henset til omkostningerne herved kan der være argumenter for et differentieret approach). Det centrale er, at alle statistikker har været omfattet af mindst en relevant form for kvalitetssikring. Det fremgår ikke helt tydeligt af undersøgelsen i, hvilket omfang det er tilfælde. I forlængelse heraf er det ikke tilfældigt, hvilket statistikker der kommer i en NYT-udgivelse. Synligheden og anvendelsen af disse statistikker er anderledes end for andre, og dette bør afspejle sig i kvalitetssikringen.

I diskussionen af fejlsøgning kunne undersøgelsen lidt tydeligere sondre mellem den uformelle og formelle fejlsøgning. Medarbejdere med ansvar for en bestemt statistikproduktion har stor viden og erfaring på området, og vil derfor ofte kunne identificere fejl. Derfor kan den reelle fejlsporing være

større, end det fremgår af mere formelle procedurer og opgørelser. Omvendt er det vigtigt med sådanne formelle procedurer for at sikre transparens og troværdighed til statistikkerne. Det er ikke helt klart, i hvilket omfang der er belæg for at konkludere, at for mange fejl passerer uopdagede, eller om det er transparensen, ensartethed og rapporteringen i processen, der er problematisk.

I diskussionen af aktualitet og punktlighed fremføres det som et princip, at "Derfor bør statistikker hverken komme tidligere eller senere, men til det annoncerede tidspunkt" (punkt 50, side 24). Dette udsagn lægger implicit til grund, at leveringen af inputs til statistikproduktionen med sikkerhed kan tidsfastsættes, hvorfor der kan udarbejdes "sikre" annonceringstidspunkter. Imidlertid betyder en række forhold – herunder også fejlsporing og retning – at der ikke kan fastsættes en helt sikker tidslinje. En opfyldelse af ovenstående princip vil derfor medføre, at annonceringstidspunkterne sættes "senest muligt" for at være sikker på, at de kan opretholdes, jf. også figur 9 visende både offentliggørelse før og efter annonceringstidspunkt. Dette er næppe en hensigtsmæssig procedure set i forhold til statistikens anvendelighed.

I opgørelsen af aktualitet (figur 8) - overholdelse af maksimale udgivelsestider – anlægges en meget absolut tolkning. Det ville være interessant med en angivelse af overskridelsernes længde og dermed betydning. Tilsvarende i forhold til opgørelsen af fejl (figur 10) vil det være relevant med supplerende oplysninger om størrelsesordenen og dermed betydningen af fejl. Det er velkendt for professionelle brugere af statistik, at der efterfølgende ofte forekommer korrektioner til den offentliggjorte statistik – også langt tilbage i tid – hvorfor forekomsten af "fejl" ikke er usædvanlig. Størrelsesordenen af fejl og korrektioner har derimod stor betydning.

Undersøgelsens andet hovedspørgsmål vedrører effektivitet og produktivitet, I kapitel 3 diskuteres effektivitet ud fra et budgetperspektiv. jf. tabel 1 og 2. At sikre en budgetudvikling i overensstemmelse med bevillingerne, er selvsagt en afgørende præmis. Imidlertid er budgetreduktioner og besparelser ikke ensbetydende med øget effektivitet/produktivitet. Der savnes i analysen en præcis definition af effektiviseringer og operationalisering heraf (effektivisering er heller ikke defineret i ordlisten). Uagtet at Danmarks Statisk i resultatplanerne betegner budgettilpasninger som "effektivisering af statistikproduktionen", så kan der ikke sluttes fra budgetreduktioner til effektivisering. Øget effektivitet defineres ved færre omkostninger ved uændret produktion (kvantitative og kvalitativt), eller øget produktion (kvantitativ eller kvalitativ) for uændrede omkostninger. Materialet i afsnittet giver ikke mulighed for at konkludere i forhold til effektivitetsudviklingen, da det ikke er muligt at konkludere på kvaliteten. Resultater fra første del af undersøgelsen kan antyde, at budgetreduktioner modsvares af lavere kvalitet. I Boks 7 omtales tre initiativer, der potentielt kan give anledning til effektiviseringer, men der er ikke dokumentation for at dette er tilfældet ud over de budgetmæssige ændringer.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

1) Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen har en klart begrundet problemstilling, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er gennemgående læservenlig.

2) Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Der redegøres klart for hovedspørgsmålene og revisionskriterierne med begrundelse for de enkelte elementer, og relevansen heraf for undersøgelsen.

3) Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Metodevalget er klart beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende. Der savnes dog en mere klar diskussion af begreber (effektivisering, produktivitet) og operationaliseringen heraf, jf. ovenfor.

4) Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede. Der savnes dog en tydeligere pointering af forhold knyttet til vanskelighederne ved at opgøre effektivitet/produktivitet.

5) Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en tilfredsstillende beretning som påpeger en række spørgsmål og udfordringer i relation til kvalitet og produktivitet i statistikproduktionen hos Danmarks Statistik.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

*Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.

Skriftlig evaluering af beretning 6/2020

Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Januar 2021

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har sikret en positiv udvikling i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet. Tilsynseffektivitet defineres som forholdet mellem de lønkroner, Arbejdstilsynet bruger på tilsynsindsatsen, og antallet af reaktioner på overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen. Undersøgelsen er opbygget omkring følgende hovedspørgsmål:

Evaluator: Torben M. Andersen

- Arbejdstilsynets overvågning af udviklingen i tilsynsindsatsen, herunder især produktivitet og effektivitet.
- Hvorvidt arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i den samlede tilsynseffektivitet.
- Om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten på tværs af de 3 tilsynscentre.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen dækker perioden 2016-2019. I undersøgelsen indgår Beskæftigelsesministeriet, herunder Arbejdstilsynet. Undersøgelsen er organiseret med udgangspunkt i de tre ovennævnte hovedspørgsmål.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

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

Effektivitet defineres i undersøgelsen som forholdet mellem lønkroner til tilsynsrettede opgaver set i forhold til resultater i form af reaktioner. Produktivitet defineres som forholdet mellem lønkroner til tilsynsrettede opgaver og tid på virksomheden i form af såkaldte virksomhedstimer. Dette er ukonventionelle definitioner – der også adskiller sig fra terminologien i andre undersøgelser fra Rigsrevisionen, jf. diskussionen nedenfor – og ovenstående begreber afspejler gennemsnitlige lønomkostninger per reaktion og de gennemsnitlige omkostninger per virksomhedstime. Disse omkostningsnøgletal er vigtige styringsindikatorer, men et mere dækkende produktivitetsmål er fx antal reaktioner pr virksomhedstime.

Disse definitioner er af betydning, da de valgte operationaliseringer sætter en omkostning (nominelt beløb) i forhold til en mængde (real størrelse). Da omkostningen er løn, vil gennemsnitsomkostninger derfor som udgangspunkt stige over tid svarende til niveauet for de generelle lønstigninger (godt 2% over den betragtede periode). For at sammenligne omkostninger over årene bør der således korrigeres for lønstigningerne (forudsat at sammensætningen af arbejdsstyrken er relativ konstant over tid). Et produktivetsmål som fx antal reaktioner pr virksomhedstilsyn, jf. tabel 2, kan derimod umiddelbart sammenlignes over tid, og siger noget om i hvilket omfang input (=virksomhedstimer) omsættes i output (=reaktioner).

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter fra Arbejdstilsynet, og der er afholdt møder med centrale aktører på området.

Undersøgelsen er baseret på en relativ omfattende dataanalyse ved en kobling af en række datasæt til brug for analyserne rapporteret i undersøgelsen, Bilag til undersøgelsen giver en nærmere beskrivelse af dataarbejdet og indeholder også supplerende dataanalyser.

I undersøgelsen er det ikke helt klart, om sammenligningen over årene skal være absolut eller relativt, dvs. i forhold til bevillingens størrelse. Det absolute niveau for afgørelser og reaktioner må – for uændret produktivitet – afhænge af bevillingsniveauet, og dette bør der således tages hensyn til ved sammenligning over årene. Til gengæld kan der være en målsætning om at bevillingsreduktioner modsvares af øget produktivitet, således at det samme niveau for output kan opretholdes. Dette har været et centralt tema i styringen af den offentlige sektor i de senere år – og også behandlet i en række undersøgelser fra Rigsrevisionen – og dette perspektiv savnes i undersøgelsen.

Tolkningen af data rejser et principielt spørgsmål i forhold til trend (strukturelle niveauer) og kortvarige afvigelser, udsving og tilfældigheder. Det centrale her er det strukturelle niveau og eventuelle ændringer heri. Dataperioden for de tilgængelige data er relativ kort, og derfor er det svært at uddrage trends/strukturelle niveau. Derfor skal data tolkes med varsomhed, da udsving/afvigelser i et enkelt år kan afspejle særlige forhold, der ikke kan tolkes strukturelt. Et eksempel er figur 5 for udviklingen i tilsynseffektivitet for perioden 2016 og 2019, og hvor 2017 adskiller sig fra de øvrige år. Er 2017 en outlier eller udtryk for en ændret udvikling, der allerede et år efter var vendt? Givet at niveauet er næsten det samme i 3 ud af 4 år, er der en indikation af, at 2017 er en outlier, og derfor skal data for dette år tolkes med varsomhed. Undersøgelsen bruger imidlertid 2017 som et referencepunkt for tolkningen af udviklingen. Tolkningerne er her ret bastante givet det statistiske grundlag.

Dette bliver særligt udfordret i figur 10 for udviklingen i tilsynseffektivitet i forhold til tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion i perioden 2016-2019, hvor 2017 bliver gjort til basisår. Skiftet i basisår reducerer også læsbarheden (de øvrige indeksfigurer fra startåret 2016 som basisår). Det er også at strække resultaterne til det yderste, når de opsummeres ved, "at Arbejdstilsynet ville have givet ca. 2.300 flere reaktioner i 2019 for det samme antal lønkroner, hvis Arbejdstilsynet havde holdt samme niveau for tilsynseffektivitet i 2019 som i 2017".

En tilsvarende problematik gælder i forhold til tabel 2 visende antal reaktioner pr tilsyn. Denne indikator kan tolkes som et produktivitetsmål. Tolkningen af resultatet kan imidlertid diskuteres. Niveaue er ret stabilt, men med nogle små udsving (2017 er lidt højere og 2019 lidt lavere). Det mest påfaldende er her den relative stabilitet, fremfor de mindre årlige variationer, der fremhæves i teksten. Det er ikke oplagt, at det statistisk kan afvises, at niveauet har været konstant over perioden (test er her lidt udfordret af den korte sampleperiode).

Tilsynsaktiviteten er efter en aftale i 2015 ændret til at have større vægt på et udvalg af virksomheder på basis af den såkaldte risikomodel. Udvalget af virksomheder til tilsyn i et givet år er herefter sammensat ved 80% (tidligere 55%) udtrukket via risikomodelen, og 20% fra en vægtet stikprøve blandt alle virksomheder. Det er uklart fra undersøgelsen, om denne ændring har haft en effekt. I relation til undersøgelsens resultater rejses der reelt spørgsmål til risikomodelens evne til at identificere virksomheder med en høj sandsynlighed for at have udfordringer med arbejdsmiljøet. Der savnes en nærmere diskussion heraf, herunder en nærmere beskrivelse og vurdering af modellens prediktionsevne. Det ville også være interessant med en diskussion af risikomodelen i forhold til robusthedsanalysen rapporteret i undersøgelsens bilag, hvor forskellige baggrundsvariable inkluderes i analysen af de tre regioner.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Undersøgelsens hovedkonklusion er, at beskæftigelsesministeriet ikke har sikret en positiv udvikling i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet. Selv om Arbejdstilsynet i undersøgelsesperioden har brugt en større andel af sin tid ude på virksomhederne og dermed har haft en positiv udvikling i sin tilsynsproduktivitet, har dette ikke resulteret i relativt flere reaktioner. Konsekvensen heraf kan være øget risiko for et ulovligt og dårligt arbejdsmiljø, som kan føre til arbejdsulykker, nedslidning og psykiske problemer.

Undersøgelsen giver en klar indikation af forskelle i ressourceudnyttelse på tværs af de tre tilsynscentre. Betydningen af social dumping (jf. boks 10) er dog ikke helt klar, hvis "Tilsynscenter Øst i 2019 brugte 117 % flere lønkroner

pr. virksomhedstime sammenlignet med Tilsynscenter Nord.”, synes det umiddelbart (mindst) at udligne forskellene. Problematikken diskuteres ovenfor i forhold til tolkningen af data, og særligt at udvælge et enkelt år – der kan være en outlier - som referencepunkt, gør sig også gældende her. På dette punkt opsummeres resultaterne på den måde, at ” Vores beregninger viser, at Arbejdstilsynet samlet ville have givet ca. 30 % flere reaktioner (ca. 6.250), hvis alle tilsynscentre i 2019 lå på samme niveau som Tilsynscenter Nord i 2017”. En sådan tolkning strækker analysen til sit alleryderste.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

1) Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen har et klart begrundet emne med et klart beskrevet formål. Der gives indledningsvis en udmærket gennemgang af arbejdstilsynets aktivitet, og relevansen af undersøgelsen begrundes. Beretningen er generelt meget læservenlig, der er dog dele, der er mindre tilgængelige (fx figur 7 og den tilknyttede tekst).

2) Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Der er en tydelig forklaring af de enkelte elementer i undersøgelsen, og relevansen heraf.

3) Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Metodevalget er beskrevet og begrundet i beretningen og der gives i bilag en nærmere uddybning af data og dataanalyser. Der er dog lidt uklarhed omkring begrebsanvendelse, jf. ovenfor.

4) Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

De overordnede konklusioner i undersøgelsen er klart underbygget og begrundet ved det fremlagte materiale og dataanalyserne. På enkelte punkter er konklusionerne dog trukket skarpt op.

5) Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en tilfredsstillende beretning, som påpeger en række spørgsmål og udfordringer i relation til tilsynseffektiviteten i arbejdstilsynets aktiviteter.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
--------------------------	--

Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2020

Tre af de ovenfor evaluerede beretninger omhandler ressourceforvaltning og spørgsmål om effektivitet og produktivitet. Der er ikke i litteraturen en helt klar definition af effektivitet, mens produktivitet typisk refererer til produktionsforholdene, fx produktion per arbejdstime. En del af litteraturen anvender den sondring mellem effektivitet og produktivitet, at produktivitet er spørgsmålet om opgaven løses bedst muligt (mest muligt output for given inputs, høj produktivitet), mens effektivitet vedrører om der løses de rigtige opgaver. Disse definitioner kan diskuteres, men det er uhensigtsmæssigt, at der på tværs af Rigsrevisionens beretninger ikke bruges samme definitioner. Undersøgelserne om sygehusene og Danmarks Statistik benytter begge en operationalisering af produktivitet i overensstemmelse med definitionen ovenfor, mens der i undersøgelsen af Arbejdstilsynet bruges en definition, der reelt svarer til en gennemsnitsomkostning. På tværs af beretningerne bruges effektivitet også i forskellige betydninger.

Både ovennævnte undersøgelser og en række undersøgelser fra tidligere år omhandler forvaltning og allokering af økonomiske ressource i den offentlige sektor. Nogle af undersøgelserne har haft et konkret udgangspunkt i budgetreduktioner gennemført i de senere år mod en forventning om en tilsvarende øget produktivitet, således at output set fra et bruger-/borgerperspektiv er uændret. Andre undersøgelser har haft et mere generelt perspektiv på, om der på et givet område er en systematisk, transparent og dokumenteret proces for at sikre, at aktiviteterne gennemføres rationelt, og ressourcerne udnyttes optimalt. Disse problemstillinger er helt centrale, og relevansen forstærkes af vedvarende diskussioner om prioriteringen af offentlige midler. Det kunne være af stor værdi, hvis der på basis af disse undersøgelser blev udarbejdet en mere samlet undersøgelse af udviklingen, forskelle i styringsmodeller, best practice osv.

Januar 2021

Evaluator: Torben M. Andersen

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk