



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**December 2020
– 6/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

6/2020

Beretning om

Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2021.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-691-3
ISBN online 978-87-7434-693-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

På trods af at skiftende regeringer i en årrække har haft målsætninger om at fremme et sundt arbejdsmiljø og reducere de alvorligste arbejdsmiljøproblemer, peger flere undersøgelser på, at arbejdsmiljøet stort set ikke er forbedret siden 2016.

Ansvar for at sikre et godt arbejdsmiljø påhviler den enkelte virksomhed. Arbejdstilsynet fører tilsyn med, om virksomhederne overholder reglerne i arbejdsmiljøloven. Overtræder en virksomhed arbejdsmiljøreglerne, kan Arbejdstilsynet reagere med en afgørelse i form af et forbud eller påbud, som virksomheden er forpligtet til at følge. Arbejdstilsynets indsats er risikobaseret, dvs. at den er rettet mod virksomheder med størst risiko for ulovligt og dårligt arbejdsmiljø, og hvor tilsynet således har størst effekt.

Statsrevisorerne konstaterer, at udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynsproduktivitet har været positiv i perioden 2016-2019, og at de tilsynsførende har brugt mere tid ude på virksomhederne.

Statsrevisorerne påpeger og undrer sig over, at Arbejdstilsynet - på trods af at en stor del af tilsynsindsatsen er risikobaseret, og at produktiviteten er steget - har anvendt flere lønkroner pr. reaktion. Der er således sket et fald på 10 % i tilsynseffektiviteten siden 2017.

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved:

- At Arbejdstilsynets tilsynsproduktivitet er steget 15 % i perioden 2016-2019.
- At Arbejdstilsynets reaktioner er faldet med 20 % i samme periode. Det skal ses i sammenhæng med et fald i bevillingen til Arbejdstilsynet.

Statsrevisorerne

4. december 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Mai Mercado
Jesper Petersen

- At Arbejdstilsynet havde et højere niveau for tilsynseffektivitet i 2017, som ikke er blevet opretholdt i 2018 og 2019.
- At ud af Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre har Tilsynscenter Nord givet væsentligt flere reaktioner end de 2 andre centre. Hvis Tilsynscenter Syd og Tilsynscenter Øst havde haft samme niveau som Tilsynscenter Nord, ville det ifølge Rigsrevisionens beregninger have givet 18 % flere reaktioner i 2019.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	11
 2. Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet	17
2.1. Arbejdstilsynets opgørelser af udviklingen i tilsynsindsatsen	18
2.2. Udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet	23
2.3. Udviklingen i tilsynseffektiviteten mellem Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre.....	35
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	41
Bilag 2. Ordliste.....	55

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 - november 2016

Troels Lund Poulsen: november 2016 - juni 2019

Peter Hummelgaard Thomsen: juli 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Der er ikke meget, der tyder på, at det går den rigtige vej med arbejdsmiljøet. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø konkluderede fx i en rapport fra 2019, at der overordnet set ikke var sket de store ændringer i arbejdsmiljøet siden 2016. Skiftende regeringer har over en længere årrække haft målsætninger om at fremme et sundere arbejdsmiljø. Folketinget besluttede bl.a. i 2011, at andelen af lønmodtagere, der er ude for en arbejdsulykke eller er psykisk eller fysisk overbelastede, skulle nedbringes inden 2020. Arbejdstilsynets midtvejsevaluering fra 2017 viste, at der var en stigning i andelen af psykisk overbelastede lønmodtagere (ca. 17 %) og fysisk overbelastede lønmodtagere (ca. 15 %) fra 2012 til 2016. Arbejdstilsynets seneste tal for arbejdsulykker viser, at antallet af anmeldte arbejdsulykker er stort set uændret i perioden 2014-2019, dog med flest anmeldelser i 2018 og 2019. I 2018 viste en ny undersøgelse af det psykiske arbejdsmiljø, at udviklingen fra 2012 til 2018 også gik i den forkerte retning. Den politiske indsats havde ifølge Ekspertudvalg om arbejdsmiljø ikke i tilstrækkeligt omfang bidraget til at reducere de alvorligste arbejdsmiljøudfordringer, og derfor anbefaler udvalget i 2018 bl.a., at Arbejdstilsynets indsats i endnu højere grad målrettes de arbejdspladser, der har den største risiko for arbejdsmiljøproblemer, så flere virksomheder, der har problemer, mødes med reaktioner, og færre virksomheder, der ikke har problemer, forstyrres.

Dårligt arbejdsmiljø er dyrt for både virksomheder og staten, fordi arbejdsulykker, nedslidning og fysisk og/eller psykisk belastning kan føre til fravær eller arbejdsophør. Arbejdsskader kan medføre store udgifter til sygedagpenge, merudgifter til sundhedsvæsenet, produktionstab for virksomhederne og manglende skatteindtægter.

Det er den enkelte virksomheds ansvar at sikre et godt arbejdsmiljø for sine medarbejdere. Arbejdstilsynets formål er at fremme et sikkert, sundt og udviklende arbejdsmiljø for at modvirke arbejdsskader, sygefravær og udstødelse fra arbejdsmarkedet. Det sker bl.a. ved at føre tilsyn med virksomheder og kontrollere, om de lever op til arbejdsmiljøloven. Når Arbejdstilsynet finder overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne, skal Arbejdstilsynet med hjemmel i arbejdsmiljøloven give en reaktion med henblik på at standse overtrædelsen. En reaktion kan enten være en afgørelse i form af et forbud eller et påbud eller en skriftlig vejledning til virksomheden. Virksomhederne er forpligtede til at følge afgørelser fra Arbejdstilsynet. Arbejdstilsynet benytter skriftlig vejledning, hvis der er arbejdsmiljøforhold, som kan justeres, men hvor der ikke er grundlag for en afgørelse.

Ekspertudvalg om arbejdsmiljø

Ekspertudvalg om arbejdsmiljø blev nedsat af regeringen i 2017 og bestod af en formand, 4 sagkyndige eksperter og 4 repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Udvalget fik bl.a. til opgave at kortlægge de alvorligste udfordringer med arbejdsmiljøet og undersøge effekterne af virkemidlerne. Herudover skulle udvalget gentænke arbejdsmiljøindsatsen, herunder se på arbejdsmiljøsystemets organisering, belyse de væsentligste udfordringer med at efterleve lovgivningen og komme med anbefalinger til regeringen herom.

Målsætning i 2011-aftale

- Alvorlige arbejdsulykker reduceres med 25 %.
- Psykisk overbelastede reduceres med 20 %
- Muskelskeletoverbelastninger reduceres med 20 %.

Lov om arbejdsmiljø

Reglerne for arbejdsmiljø er reguleret i lovbek. nr. 375 af 31. marts 2020.

Arbejdstilsynet har i arbejdsmiljøloven hjemmel til at træffe afgørelser og reagere konsekvent over for de virksomheder, der ikke lever op til lovgivningens krav.

Dialog og vejledning på tilsyn

Dialog er en inddragende samtale, som skal motivere virksomhederne til selv at forebygge og løse deres arbejdsmiljøproblemer. På tilsyn, hvor der gives afgørelser, skal dialogen hjælpe til, at virksomheden ikke bare løser det konkrete problem, men overfører erfaringen til andre områder.

Arbejdstilsynets tilsynsindsats er som udgangspunkt risikobaseret for at opnå størst mulig effekt på arbejdsmiljøet. En risikobaseret tilsynsindsats betyder, at Arbejdstilsynets indsats er målrettet mod de virksomheder, hvor risikoen for arbejdsmiljøproblemer er størst. Ud over tilsyn er det en væsentlig opgave for Arbejdstilsynet at motivere, vejlede og understøtte virksomheder til selv at løse arbejdsmiljøproblemerne.

2. Denne beretning handler om Arbejdstilsynets arbejde med at finde overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen i perioden 2016-2019. Beretningen fokuserer dermed på en del af Arbejdstilsynets opgavevaretagelse, men ikke på Arbejdstilsynets aktiviteter, der er rettet mod at skabe bedre arbejdsmiljø gennem dialog med og mundtlig vejledning af virksomhederne, generel kommunikation om arbejdsmiljø eller arbejdet med at forbedre reguleringen af arbejdsmiljøet.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har sikret en positiv udvikling i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet. Tilsynseffektivitet er defineret som forholdet mellem de lønkroner, Arbejdstilsynet bruger på tilsynsindsatsen, og antallet af reaktioner vedrørende overtrædelser af arbejdsmiljøloven. Et vigtigt element i at opnå en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten er udviklingen i tilsynsproduktiviteten. Tilsynsproduktivitet er defineret som forholdet mellem de lønkroner, Arbejdstilsynet bruger på tilsynsindsatsen, og antallet af timer, de tilsynsførende er ude på virksomhederne (virksomhedstimer). Tilstedeværelsen på virksomhederne er en vigtig forudsætning for at opnå positive effekter på arbejdsmiljøet. Når Arbejdstilsynet er ude på virksomhederne, giver Arbejdstilsynet dialog og vejledning og kan finde og sanktionere overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen. Høj tilsynseffektivitet betyder, at Arbejdstilsynet er god til at omsætte den tid, Arbejdstilsynet bruger på virksomheden, til at finde overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne.

3. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2019.

4. Bilag 1 indeholder en beskrivelse af undersøgelsens metodiske tilgang. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.



Hovedkonklusion

Beskæftigelsesministeriet har ikke 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.

Set over hele undersøgelsesperioden har Arbejdstilsynet en uændret tilsynseffektivitet, da Arbejdstilsynet i 2019 brugte det samme antal lønkroner på at give én reaktion, som i 2016. Undersøgelsen viser også, at Arbejdstilsynet ikke i 2019 i samme grad som i 2017, hvor tilsynseffektiviteten var højest, finder og får stoppet overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne. Der er sket et fald i tilsynseffektiviteten på 10 % siden 2017. Arbejdstilsynet forklarer udviklingen med øget prioritering af dialog med og vejledning af virksomhederne, men har ikke dokumentation for dette, da Arbejdstilsynet ikke opgør tid brugt på dialog og vejledning. Rigsrevisionens analyse viser, at faldet i tilsynseffektiviteten også skyldes, at Arbejdstilsynet giver færre reaktioner pr. tilsyn.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at antallet af reaktioner ikke er et fuldt dækkende mål for Arbejdstilsynets tilsynsindsats. Reaktioner er imidlertid den mest relevante indikator, fordi hovedparten af Arbejdstilsynets tilsynsindsats er risikobaseret, og dermed fører Arbejdstilsynet i vid udstrækning tilsyn hos de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelser af arbejdsmiljøloven, for på den måde at opnå størst effekt af sin tilsynsindsats.

De tilsynsførende bruger en større andel af tiden ude på virksomhederne. Arbejdstilsynet har derfor haft en støt stigende tilsynsproduktivitet, der er steget 15 % i undersøgelsesperioden. Det skyldes bl.a., at de tilsynsførende bruger en mindre andel af tiden på kørsel samt på forberedelse og afrapportering af tilsynet. Arbejdstilsynet har oplyst, at Arbejdstilsynet bruger ekstra tid ude på virksomhederne til dialog og vejledning i overensstemmelse med en politisk aftale fra 2011. Faldet i tilsynseffektiviteten fra 2017 til 2019 sker derfor, på trods af at tilsynsproduktiviteten har været stigende i hele perioden. Det betyder, at Arbejdstilsynet har givet færre reaktioner, selv om Arbejdstilsynet har været mere ude på virksomhederne.

I undersøgelsesperioden er det samlede antal virksomhedstimer faldet med 7 %, selv om de tilsynsførende bruger en større andel af deres tid ude på virksomhederne. Det samlede antal reaktioner er i samme periode faldet med 20 %. Arbejdstilsynet har oplyst, at faldet i både virksomhedstimer og reaktioner skyldes et fald i bevillingen. Den samlede bevilling er faldet med 4 % fra 2016 til 2019, og Arbejdstilsynet har brugt 15 % mindre på tilsynsopgaven.

Tilsynseffektivitet

Forholdet mellem Arbejdstilsynets resurseanvendelse i form af lønkroner og tilsynsindsatsens resultat i form af reaktioner på overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne.

Tilsynsproduktivitet

Forholdet mellem Arbejdstilsynets resurseanvendelse i form af lønkroner og de timer, de tilsynsførende er på virksomhederne (virksomhedstimer).

Tilsynsrettede opgaver

Tilsynsrettede opgaver består af:

- dialog med og vejledning af virksomhederne
- udarbejdelse af reaktioner
- tilsyn ude på virksomhederne
- kørsel til tilsyn
- opsøgende kørsel
- forberedelse og afrapportering i forbindelse med tilsyn
- virksomhedskontakt via callcentret.

Rigsrevisionens beregninger viser, at hvis Arbejdstilsynet havde opretholdt det høje niveau af tilsynseffektivitet fra 2017, ville Arbejdstilsynet - alt andet lige - have givet ca. 2.300 flere reaktioner i 2019 for de samme lønkroner til tilsynsrettede opgaver. Det svarer til 11 % flere reaktioner. Dette er en indikation på, at Arbejdstilsynet kunne have haft en højere tilsynseffektivitet i perioden 2018-2019.

Tilsynscenter Nord har givet væsentligt flere reaktioner i forhold til de anvendte lønkroner til tilsynsrettede opgaver end de øvrige 2 tilsynscentre (Syd og Øst). Rigsrevisionens beregninger viser, at Arbejdstilsynet ville have givet 18 % flere reaktioner i 2019, hvis de øvrige tilsynscentre var på samme niveau som Tilsynscenter Nord. Rigsrevisionens analyser indikerer ikke, at forskellen mellem tilsynscentrene er drevet af forskelle i erhvervsstruktur, lønniveau, anciennitet eller forskelle i resurseforbruget på de forskellige tilsynsaktiviteter. Det er derfor en indikation på, at Arbejdstilsynet kunne have haft en højere tilsynseffektivitet i 2019, hvis de øvrige tilsynscentre var på samme niveau som Tilsynscenter Nord.

1.2. Baggrund

5. Arbejdstilsynets hovedopgave er at føre tilsyn med, om virksomheder i Danmark lever op til arbejdsmiljøloven, og understøtte virksomhederne til selv at løse deres arbejdsmiljøproblemer. Derudover skal Arbejdstilsynet udvikle og formidle viden om arbejdsmiljøforhold samt udarbejde regler om arbejdsmiljø.

Arbejdsmiljøområdet organisering

6. Arbejdstilsynet består af én direktion og 4 centre: Arbejdsmiljøfagligt Center i København og 3 tilsynscentre (Tilsynscenter Nord, Tilsynscenter Syd og Tilsynscenter Øst). Tilsynscentrene er geografisk opdelt, jf. figur 1. Arbejdstilsynet har også et call-center, som virksomhederne kan kontakte for vejledning. Denne opgave er delt mellem Tilsynscenter Syd og Tilsynscenter Nord.

Arbejdsmiljøfagligt Center

Arbejdsmiljøfagligt Center er en del af Arbejdstilsynet i København, som har til hovedopgave at fastholde og udvikle et højt vidensniveau på arbejdsmiljøfaglige kerneområder. Arbejdsmiljøfagligt Center står for kontakten til Beskæftigelsesministeriets departement, herunder i forhold til det lovforberedende arbejde.

Figur 1

Geografisk opdeling mellem Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre



Kilde: Rigsrevisionen.

Seveso - risikotilsyn for kemi

Risikotilsyn for kemi er baseret på Sevesodirektivet, som har til formål at forebygge større uheld, hvor farlige kemiske stoffer indgår, og begrænse følgerne heraf for mennesker og miljø.

De 3 tilsynscentre er organiseret ens med 4 tilsynsgrupper, der er grupperet ud fra de brancher, grupperne fører tilsyn med. Den enkelte tilsynsførende er tilknyttet én bestemt tilsynsgruppe og fører derfor som udgangspunkt tilsyn med virksomheder inden for de samme brancher. Tilsynscenter Øst har også en særlig tilsynsgruppe, der fører tilsyn med social dumping, mens de 2 andre tilsynscentre fører tilsyn med social dumping som en del af de almindelige tilsynsgrupper. Hertil kommer, at markedsovervågning, Seveso og tilsyn med havvindmøller er placeret i Tilsynscenter Syd.

Rammerne for Arbejdstilsynets tilsynsindsats

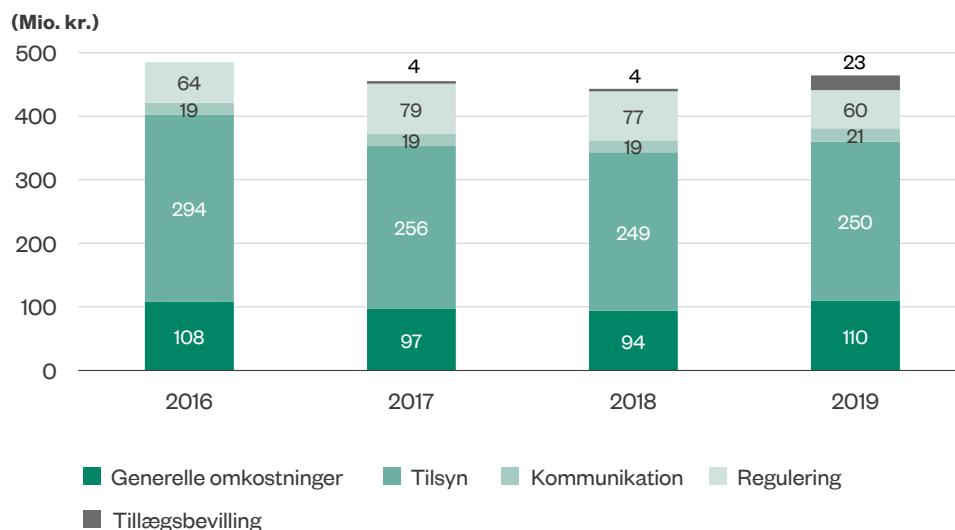
7. Rammerne for Arbejdstilsynets tilsynsindsats er fastsat i arbejdsmiljøloven og på finansloven i forbindelse med en række politiske aftaler og årlige bevillinger.

Bevillinger til Arbejdstilsynet

8. Arbejdstilsynet modtager årligt en bevilling til varetagelsen af Arbejdstilsynets væsentligste opgaver, som er: tilsyn, kommunikation og regulering og arbejdsmiljøudvikling. Arbejdstilsynet har som led i de politiske aftaler i perioden 2016-2019 modtaget øremærkede bevillinger, bl.a. til den fælles myndighedsindsats mod social dumping, som gennemføres i et samarbejde mellem Arbejdstilsynet, SKAT og politiet, og til en særlig indsats i forbindelse med større infrastrukturprojekter.

Figur 2 viser Arbejdstilsynets anvendelse af den samlede bevilling og resurseanvendelsen til de 3 formålsopgaver.

Figur 2
Bevillinger til Arbejdstilsynet



Note: Reguleret til 2020-priser.

Kilde: Finanslovene for perioden 2016-2019.

Det fremgår af figur 2, at Arbejdstilsynets samlede nettoudgiftsbevilling er faldet med 21 mio. kr. fra 2016 til 2019. Det giver et samlet fald på 4 % i perioden. Bevillingen til tilsynsopgaven er faldet med 38 mio. kr. fra 2016 til 2017, hvilket svarer til 13 %. I hele perioden er bevillingen til tilsyn faldet med 44 mio. kr., svarende til 15 %.

Nærmere analyser viser, at øremærkede bevillinger til Arbejdstilsynet er steget i undersøgelsesperioden fra 19 mio. kr. i 2016 til 80 mio. kr. i 2019. Hovedparten af disse bevillinger er anvendt på opgaven *tilsyn*. De øremærkede og midlertidige bevillinger fordeler sig på 6-12 særskilte bevillinger om året. Arbejdstilsynet har i undersøgelsesperioden samlet fået 261 mio. kr. i øremærkede og midlertidige bevillinger, hvoraf 88 % er gået til tilsyn med social dumping. Når Arbejdstilsynet får øremærkede midler til bestemte tilsynsaktiviteter, har Arbejdstilsynet typisk behov for at oplære og kompetenceudvikle de tilsynsførende. Nogle gange må Arbejdstilsynet rekruttere nye medarbejdere og derefter begynde oplæring.

Politiske aftaler

9. Rammerne for Arbejdstilsynets tilsynsopgave er fastsat i en række politiske aftaler, som opstiller krav til Arbejdstilsynets tilsynsindsats, herunder hvad de tilsynsførende skal have fokus på, når de fører tilsyn med arbejdspladser og virksomheder. Arbejdstilsynets tilsynsindsats har i undersøgelsesperioden primært været styret af en politiske aftale fra 2011, som blev vedtaget af Folketinget med finansloven for 2012, og af en justering med yderligere initiativer fra 2015. Med 2011-aftalen blev det bl.a. besluttet, at dialog og vejledning skulle fylde mere på Arbejdstilsynets tilsynsbesøg, men at det ikke skulle erstatte kontrol og påbud og dermed ikke var en lempelse.

Ifølge 2011-aftalen skulle Arbejdstilsynets tilsynsindsats som udgangspunkt være risikobaseret for at opnå størst mulig effekt på arbejdsmiljøet. En risikobaseret tilsynsindsats betyder, at Arbejdstilsynet målretter tilsynene mod de virksomheder, hvor risikoen for arbejdsmiljøproblemer er størst. Når Arbejdstilsynet finder overtrædelser af arbejdsmiljøloven under et tilsyn, skal Arbejdstilsynet give en reaktion med henblik på at standse lovovertrædelsen. Risikoen for overtrædelse af arbejdsmiljøloven beregnes for hver virksomhed ud fra en risikomodell. Risikomodellen er beskrevet i boks 1. Arbejdstilsynet fører både tilsyn med de virksomheder, som ud fra risikomodellen forventes at have arbejdsmiljøproblemer, og med de virksomheder, der er udtrukket ud fra en stikprøve.

Med 2015-aftalen blev det besluttet, at ca. 80 % af de virksomheder, der årligt skal have risikobaseret tilsyn, fra den 1. januar 2016 udtrækkes via risikomodellen. Tidligere var det ca. 55 %. Aftalen videreførte samtidig kravet fra 2011-aftalen om, at Arbejdstilsynet skulle have mere dialog med virksomhederne, og fjernede kravet om, at alle virksomheder skulle besøges inden 2020.

Boks 1**Arbejdstilsynets risikomodel**

Hensigten med risikomodelen er, at Arbejdstilsynet udtager de virksomheder, hvor der er størst risiko for arbejdsmiljøproblemer. Arbejdstilsynet har i det risikobaserede tilsyn fokus på de væsentlige arbejdsmiljøproblemer og dermed på, at reaktionerne bliver givet på de væsentligste områder. Arbejdstilsynet bruger risikomodelen til at udvælge 80 % af de virksomheder, som får et risikobaseret tilsyn. Risikomodelen består af 2 dele: individuelle virksomhedsparametre og brancheparametre.

De *individuelle virksomhedsparametre* vægter tungest. Særligt højt vægtet er virksomheder, som har modtaget en materiel afgørelse eller vejledning om psykisk arbejdsmiljø. Dette medfører med sikkerhed et nyt tilsyn efter 1-2 år. En materiel afgørelse kan være et forbud eller et påbud, som vedrører konkrete arbejdsmiljøproblemer på virksomheden, og som adskiller sig fra formelle afgørelser om virksomheders manglende egenindsats, fx påbud om manglende arbejdspladsvurdering. De øvrige parametre inden for individuelle virksomhedsparametre er: virksomhedens størrelse, anmeldte arbejdsulykker, tid siden sidste besøg, nystartet virksomhed og tidligere påbud om egenindsats.

Dertil kommer, at Arbejdstilsynet benytter *brancheparametre*, som er fastsat på baggrund af tidligere afgørelser og analyser af data om arbejdsmiljø, herunder ergonomisk arbejdsmiljø, psykisk arbejdsmiljø, arbejdsulykker, støj, kemiske og biologiske belastninger, indeklima, vibrationer og hudbelastninger.

De sidste 20 % af de risikobaserede tilsyn udvælges ved en vægtet stikprøve blandt de virksomheder, som ikke er højt prioriteret i risikomodelen, hvor bl.a. antal ansatte i virksomheden har betydning for sandsynligheden for at blive valgt. En mindre andel af stikprøven udvælges manuelt, bl.a. på baggrund af klager over en virksomhed eller en arbejdsulykke. Stikprøveudtagelsen skal sikre, at ingen virksomhed skal vide sig sikker på ikke at få et tilsyn.

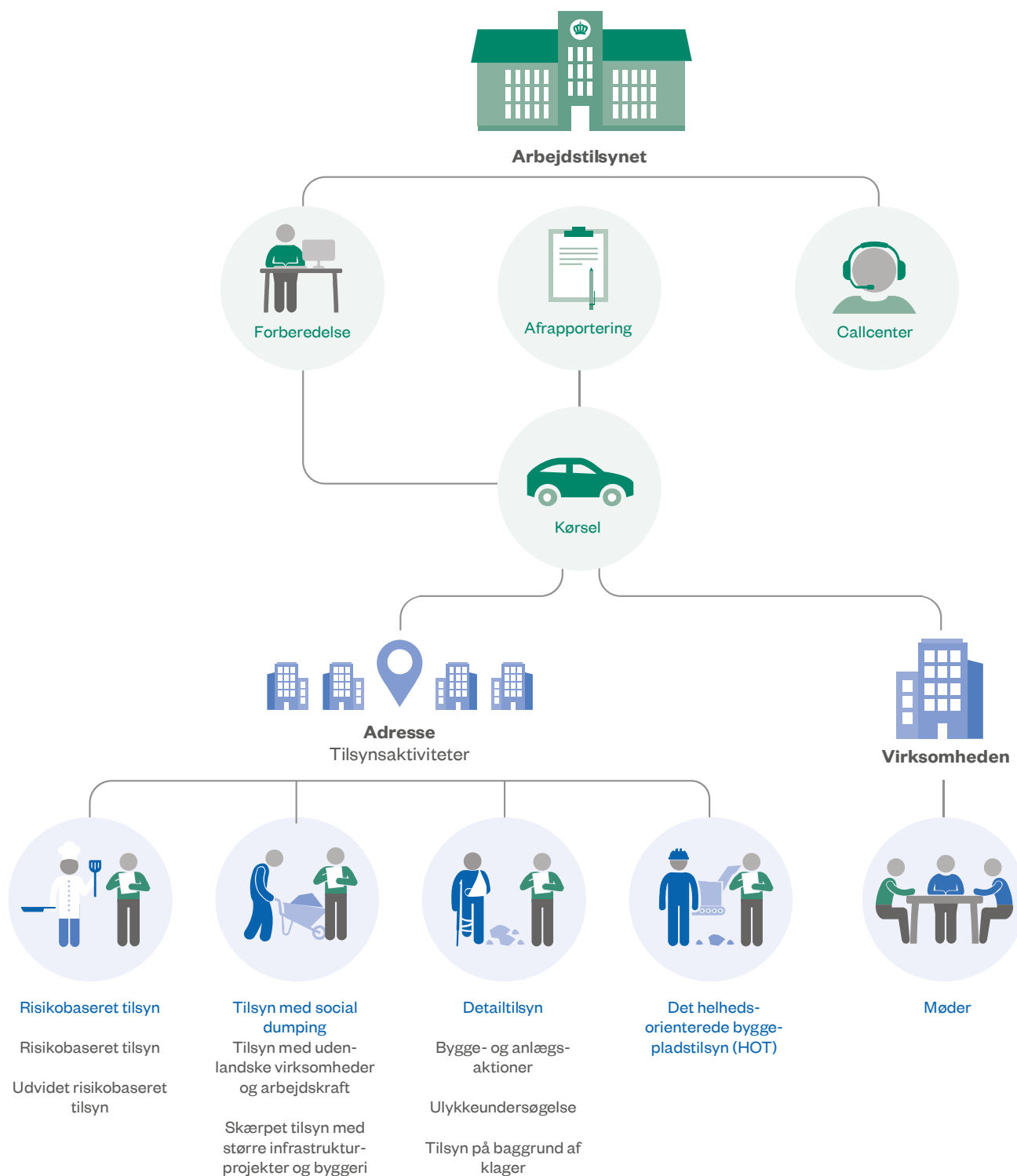
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

I april 2019 blev der indgået en ny politisk aftale, hvor det blev besluttet at tilføre Arbejdstilsynet ca. 460 mio. kr. ekstra i perioden 2020-2022. Aftalen trådte i kraft den 1. januar 2020 og dækker derfor ikke vores undersøgelsesperiode. Den risikobaserede tilgang er også et helt centralt element i tilsynsindsatsen i den nye politiske aftale, hvor det fremgår, at Arbejdstilsynets indsats skal målrettes og forbedres, så flere arbejdspladser med problemer får tilsynsbesøg, og færre arbejdspladser uden problemer forstyrres.

Arbejdstilsynets tilsynsindsats

10. Arbejdstilsynet fører tilsyn med de danske virksomheders arbejdsmiljø ved at gennemføre forskellige tilsynsaktiviteter ude på virksomhederne. De tilsynsførende har flere andre arbejdsopgaver, der knytter sig til tilsynsopgaven, fx forberedelse og af-rapportering, opsøgende kørsel, kørsel, møder med virksomheder og vagter i callcenteret. Figur 3 viser en tilsynsførendes tilsynsrettede arbejdsopgaver.

Figur 3
Tilsynsrettede arbejdsopgaver



Kilde: Rigsrevisionen.

Kørsel

Opsøgende kørsel er et begreb, der bruges i forbindelse med tilsyn med social dumping, og dækker over den tid, en tilsynsførende bruger på at køre rundt og finde virksomheder, der bruger udenlandsk arbejdskraft, som de skal føre tilsyn med.

Almindelig kørsel er kørsel til og fra tilsynsbesøg og til og fra møder med virksomhederne.

Registret for udenlandske tjenesteydere (RUT)

RUT er den danske stats officielle register til at anmelde udenlandske tjenesteydelser. Udenlandske tjenesteydere, der udfører arbejde i Danmark, skal anmelde det i RUT.

Offentlig afgørelse

En afgørelse i forvaltningslovens forstand er en retsakt (forvaltningsakt), dvs. en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det betyder bl.a., at parten i en afgørelsessag tildeles en række partsbeføjelser, fx ret til partsaktindsigt og partshøring, og at der stilles en række krav til selve afgørelsen, fx krav om begrundelse og klagevejledning.

Det fremgår bl.a. af figur 3, at en tilsynsførende forud for et tilsyn forbereder sig og efter tilsynet afrapporterer på tilsynet. De tilsynsførende kører ud på bestemte adresser, hvor der kan ligge én eller flere virksomheder, som Arbejdstilsynet skal føre tilsyn med. Det kan fx være på en byggeplads, hvor der er flere forskellige virksomheder, der arbejder, eller på virksomheder, der også har kantine. På hver virksomhed kan Arbejdstilsynet gennemføre én eller flere tilsynsaktiviteter. Arbejdstilsynet udfører bl.a. det risikobaserede tilsyn, der også omfatter det udvidede risikobaserede tilsyn og frem til november 2017 også omfattede det risikobaserede tilsyn med bygge- og anlægsbranchen. Arbejdstilsynet udfører derudover tilsyn med social dumping, herunder tilsyn med udenlandske virksomheder og udenlandsk arbejdskraft og skærpet tilsyn med større infrastrukturprojekter og byggeri. Endelig udfører Arbejdstilsynet detailtilsyn, der omfatter bygge- og anlægsaktioner fra 2016 til 2017, ulykkesundersøgelser samt tilsyn på baggrund af klager. Det helhedsorienterede byggepladstilsyn (HOT) blev indført som en selvstændig tilsynsaktivitet i november 2017 og frem til 2019.

De tilsynsførende bruger tid på almindelig kørsel, hvilket vil sige til og fra de enkelte tilsynsbesøg. Tilsynsførende, der fører tilsyn med social dumping, bruger også tid på opsøgende kørsel. Det gør de for at føre tilsyn med udenlandske virksomheder, herunder virksomheder, der uretmæssigt ikke er anmeldt i registret for udenlandske virksomheder, og føre tilsyn med danske virksomheder, der benytter udenlandsk arbejdskraft.

De tilsynsførende bruger derudover tid på at holde møder med virksomhederne. Det gør de bl.a. for at udbrede løsninger på en problemstilling til andre dele af virksomheden, drøfte løsninger på branchespecifikke problemer eller for at drøfte et tilsynsbesøg med virksomhedsejere, hvis virksomhedsejeren ikke har været til stede under besøget. Endelig har de tilsynsførende også opgaver i callcentret, hvor de tager imod henvendelser fra borgere og virksomheder.

11. Når Arbejdstilsynet fører tilsyn med en virksomhed og finder en overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne, skal den tilsynsførende vurdere, om virksomhedens overtrædelse er minimal og i så fald er en bagatel. Arbejdstilsynet har faste retningslinjer for, hvordan Arbejdstilsynet vurderer, om en overtrædelse er en bagatel. Hvis virksomhedens overtrædelse ikke er minimal, skal den tilsynsførende give en reaktion i form af en afgørelse. Hvis der er arbejdsmiljøforhold, som kan justeres, men hvor der ikke er grundlag for en afgørelse, kan Arbejdstilsynet give en skriftlig vejledning.

Med afsæt i arbejdsmiljøloven benytter Arbejdstilsynet standarder for reaktionsmuligheder, der afhænger af overtrædelsens karakter. Arbejdstilsynets reaktionsmuligheder består af reaktioner og herunder afgørelser. Afgørelser er en delmængde af reaktioner og består af forbud og påbud. Boks 2 beskriver de forskellige typer af reaktioner, Arbejdstilsynet kan give på et tilsynsbesøg.

Boks 2**Tilsynsreaktioner ved Arbejdstilsynets tilsyn på virksomhederne****Reaktioner, der ikke er afgørelser**

- **Vejledning**
Arbejdstilsynet giver vejledninger, når der er arbejdsmiljøforhold, som kan justeres, men hvor der ikke er grundlag for en afgørelse. En vejledning er ikke retligt bindende for virksomheden, og virksomheden har ikke handlepligt ved en skriftlig vejledning. Det kan fx være information om arbejdsmiljøreglerne.
- **§ 21-påbud**
Arbejdstilsynet kan give et undersøgelsespåbud (§ 21-påbud), hvis der er en konkret mistanke om ét eller flere arbejdsmiljøproblemer. Det indebærer, at virksomheden fx skal foretage undersøgelser for at konstatere, om arbejdsforholdene er forsvarlige.

Reaktioner, der er afgørelser

- **Strakspåbud**
Strakspåbud er en afgørelsestype, der fastslår, at virksomheden straks skal tage initiativ til at rette op på et arbejdsmiljøproblem. Arbejdstilsynet kan afgive strakspåbud med eller uden betydelig fare i en konkret arbejdssituation.
- **Påbud med frist**
Et påbud med frist betyder, at virksomheden kan fortsætte arbejdet, men skal finde en permanent løsning på problemet inden påbudsfristens udløb.
- **Forbud**
Arbejdstilsynet kan give virksomheder et forbud mod at fortsætte arbejdet, hvis der er overhængende og betydelig fare for medarbejdernes eller andres sikkerhed og sundhed. Arbejdet skal stoppe øjeblikkeligt og må ikke genoptages, før det kan udføres fuldt forsvarligt.
- **Afgørelse uden handlepligt**
En afgørelse uden handlepligt fastslår, at virksomheden har overtrådt arbejdsmiljølovgivningen, men den pålægger ikke virksomheden en handlepligt. Afgørelse uden handlepligt har erstattet det tidligere "afgørelse uden påbud".
- **Rygelov – strakspåbud**
Bruges, når der på arbejdspladser, hvor der er ansatte, konstateres rygning (eller der er tydelige tegn herpå), som er i strid med rygeloven. Bruges også, når Arbejdstilsynet konstaterer, at der mangler synlig skiltning ved rygerum eller rygekabine.
- **Rygelov – påbud**
Bruges, når krav om rygepolitik eller krav om skiltning ved rygerum og rygekabiner ikke er opfyldt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

12. 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, Arbejdstilsynet giver.

I de politiske aftaler på området, som er udmøntet i lovgivningen, har der siden 2011 været et ønske om, at Arbejdstilsynets tilsynsindsats udvikler sig i en retning, hvor Arbejdstilsynet løbende bliver bedre til at finde og besøge de virksomheder, som har problemer med arbejdsmiljøet, og bruger mindre tid på virksomheder med få eller ingen arbejdsmiljøproblemer. Denne udvikling bør medføre en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten, da flere tilsyn på virksomheder med arbejdsmiljøproblemer giver flere reaktioner pr. lønkrone anvendt til tilsynet. Vi har gennemført undersøgelsen, fordi en høj tilsynseffektivitet skal bidrage til, at Arbejdstilsynets midler til tilsyn bruges bedst muligt.

For det første undersøger vi, om Arbejdstilsynet har fulgt udviklingen i tilsynsindsatsen, fx gennem nøgletal og analyser. Det er nødvendigt at følge udviklingen i fx tidsforbrug og afgivne reaktioner for at kunne tilpasse tilsynsindsatsen på baggrund heraf. Ellers er det ikke muligt for Arbejdstilsynet at sikre, at resurserne bruges bedst muligt.

For det andet undersøger vi, om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i den samlede tilsynseffektivitet. Undersøgelsens fokus er på udviklingen i Arbejdstilsynets evne til at finde arbejdsmiljøproblemer på virksomhederne. Dette undersøger vi, fordi reaktioner på problemer med arbejdsmiljøet er en central del af Arbejdstilsynets indsats for at opnå et bedre arbejdsmiljø. Reaktioner, herunder afgørelser, stopper en konkret arbejdsmiljøovertrædelse. Arbejdstilsynet bør sikre, at resurserne anvendt til tilsyn bidrager til at stoppe dårligt arbejdsmiljø. En stor del af Arbejdstilsynets tilsynsindsats er risikobaseret med det formål at opnå størst mulig effekt på arbejdsmiljøet. En risikobaseret tilsynsindsats betyder bl.a., at Arbejdstilsynet målretter tilsynene mod de virksomheder, hvor risikoen for arbejdsmiljøproblemer er størst. Når Arbejdstilsynet under et tilsyn finder en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, skal Arbejdstilsynet give en reaktion i form af en afgørelse med henblik på at standse overtrædelsen, og virksomhederne er forpligtede til at følge Arbejdstilsynets afgørelse.

Vi undersøger også udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynsproduktivitet, herunder hvordan den kan bidrage til at forklare udviklingen i tilsynseffektiviteten. Tilstedeværelsen på virksomhederne er en vigtig forudsætning for at opnå positive effekter på arbejdsmiljøet. Når Arbejdstilsynet er ude på virksomhederne, kan Arbejdstilsynet finde og sanktionere overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen og gennemføre dialog og vejledning.

For det tredje undersøger vi, om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten på tværs af de 3 tilsynscentre. Hvis der er forskelle mellem tilsynscentrene, kan der være et forbedringspotentiale, som Arbejdstilsynet kan hente ved at tilpasse indsatserne i de mindre tilsynseffektive tilsynscentre til det mest tilsynseffektive tilsynscenter.

For at sikre sammenligneligheden mellem tilsynscentrene omfatter vores analyse kontrol af forskelle i erhvervsstruktur, lønniveau, anciennitet og forskelle i resurseforbruget på de forskellige tilsynsaktiviteter.

Vi vil også undersøge, hvordan udviklingen i de 3 tilsynscentres tilsynsproduktivitet – dvs. andelen af tiden på virksomhederne – kan forklare udviklingen i tilsynseffektiviteten og derfor, hvor mange lønkroner pr. reaktion tilsynscentrene bruger.

Metode

13. Vores undersøgelse er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale samt et stort kvantitativt datamateriale fra Arbejdstilsynet for perioden 2016-2019, der inkluderer løndata, tidsregistreringsdata, tilsynsdata, aktivitetsdata og reaktionsdata. Se bilag 1 for nærmere beskrivelse af datamaterialet.

Vi bruger andelen af lønkroner, som Arbejdstilsynet bruger på tilsynsrettede arbejdsopgaver, som inputmål. Tilsynsrettede arbejdsopgaver omfatter:

- tid ude på virksomheden, herunder tid til tilsyn, dialog og vejledning, samt udarbejdelse af reaktioner
- kørsel til tilsyn, herunder opsøgende kørsel for at finde udenlandske virksomheder, der ikke er registreret i RUT
- forberedelse og afrapportering i forbindelse med tilsyn
- tid i kontakt med virksomheden uden for virksomheden, herunder tid brugt på møder med virksomheden og i Arbejdstilsynets callcenter.

Lønkroner er den hovedresurse, der ligger til grund for tilsynsindsatsen, og er derfor også en god indikator for de reelle omkostninger ved tilsynsindsatsen.

Reaktioner er en indikator for, i hvilken grad de virksomhedstimer, Arbejdstilsynet bruger ude på virksomhederne, får stoppet overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne. Arbejdstilsynets tilsynsindsats er i vid udstrækning risikobaseret, hvor formålet er at komme ud på de virksomheder, hvor Arbejdstilsynet forventer, at problemerne med arbejdsmiljøet er størst. Arbejdstilsynet har dermed i højere grad mulighed for at påvirke arbejdsmiljøet mest muligt for de anvendte lønkroner. Arbejdstilsynet giver kun afgørelse om overtrædelse af arbejdsmiljøloven, når Arbejdstilsynet har fundet en konkret lovovertrædelse på virksomheden. Reaktioner, herunder afgørelser, er derfor ikke en indikator på, hvilken langsigtet effekt Arbejdstilsynet har på arbejdsmiljøet i Danmark, men en indikator på omfanget af arbejdsmiljøproblemer, der adresseres her og nu. Vi vil også undersøge udviklingen i forholdet mellem lønkroner til tilsynsrettede opgaver og afgørelser.

14. For at forklare udviklingen i tilsynseffektiviteten har vi også analyseret udviklingen i tilsynsproduktiviteten. Arbejdstilsynet har en erklæret målsætning om at være mere til stede ude på virksomheden i sit tilsyn, da tilstedeværelse på virksomheden ifølge Arbejdstilsynet er den mest effektive måde at flytte arbejdsmiljøet på. Vi undersøger derfor tilsynsproduktiviteten, dvs. i hvilket omfang det er lykkedes Arbejdstilsynet at være mere ude på virksomhederne for de lønkroner, Arbejdstilsynet bruger. Vi undersøger også, i hvilket omfang Arbejdstilsynet finder flere arbejdsmiljøproblemer i den tid, de bruger på tilsyn på virksomheden.

15. Vores operationaliseringer af tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet fremgår af boks 3.

Boks 3

Tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet

Vi operationaliserer tilsynseffektivitet som forholdet mellem Arbejdstilsynets resurseanvendelse i form af lønkrone til tilsynsrettede opgaver (input) og tilsynsindsatsens resultater i form af reaktioner (outcome).

Vi operationaliserer tilsynsproduktivitet som forholdet mellem Arbejdstilsynets resurseanvendelse i form af lønkrone til tilsynsrettede opgaver (input) og tid på virksomheden i form af virksomhedstimer (output).

Figuren viser operationaliseringerne af tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet samt forholdet imellem dem.



16. Vi har i undersøgelsesforløbet holdt en række møder med Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet. Formålet med møderne var at diskutere forskellige problemstillinger på arbejdsmiljøområdet samt undersøgelsens design. Vi har også holdt møder med Arbejdstilsynet vedrørende de datasæt, som Arbejdstilsynet har lavet til os for at kvalificere data bedst muligt

17. Arbejdstilsynets bemærkninger til vores analysedesign fremgår af boks 4.

Boks 4**Arbejdstilsynets bemærkninger til analysedesignet****Flere instrumenter end reaktioner**

Arbejdstilsynet har oplyst, at reaktioner kun dækker dele af tilsynsindsatsens resultater og kun er ét af Arbejdstilsynets instrumenter. En anden væsentlig del af tilsynsopgaven er at være i dialog med virksomheder og give vejledning. Arbejdstilsynet vurderer, at dialog og vejledning kan have en større og længerevarende effekt på arbejdsmiljøet end reaktioner. Dialog og vejledning kan også bruges til at undgå fremtidige potentielle overtrædelser ved at adressere problemstillinger, der ikke direkte relaterer sig til en konkret potentiel overtrædelse af arbejdsmiljøloven.

Arbejdstilsynet vurderer, at antal reaktioner ikke er en dækkende, relevant og retvisende indikator for resultaterne af Arbejdstilsynets tilsynsindsats. Der er ikke et politisk krav om et bestemt antal reaktioner, og det har siden 2012 været en del af Arbejdstilsynets politisk prioriterede opgaver at have en god og konstruktiv dialog med virksomhederne.

Rigsrevisionen anerkender, at reaktioner kun er ét af flere redskaber, som Arbejdstilsynet har til rådighed, og at vejledning og dialog også er et betydningsfuldt resultat af tilsynsindsatsen. Rigsrevisionen konstaterer, at Arbejdstilsynet anvender reaktioner i styringen af tilsynsindsatsen gennem nøgletal og i analyser af tilsynsaktiviteter.

Rigsrevisionen antager, at alle tilsynsbesøg indeholder dialog og vejledning, og bemærker, at dialog og vejledning ikke kan erstatte en reaktion, når de tilsynsførende vurderer, at arbejdsmiljøproblemet er over bagatelgrænsen. Det fremgår af den politiske aftale fra 2011, som indførte mere dialog og vejledning, at dialog og vejledning ikke erstatter kontrol og påbud, og at tiltaget ikke var en lempelse. Rigsrevisionen bemærker også, at det er formålet med Arbejdstilsynets risikobaserede indsats at føre tilsyn med de virksomheder, hvor sandsynligheden for, at reglerne for arbejdsmiljø brydes, er størst, og der derfor er behov for reaktioner. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at antallet af lovfæstede reaktioner er den mest relevante indikator for resultatet af Arbejdstilsynets indsats.

Data og registreringer

Arbejdstilsynet har oplyst, at dialog og vejledning er en integreret del af gennemførelsen af det enkelte tilsynsbesøg. Arbejdstilsynet har ikke haft behov for systematisk at indsamle data eller have dokumentation for, hvor stor en andel af hvert enkelt tilsyn der består af dialog og vejledning.

Rigsrevisionen bemærker, at selv om dialog og vejledning også er relevante mål, har Arbejdstilsynet valgt ikke at registrere omfanget af dialog og vejledning. Rigsrevisionen har derfor ikke mulighed for at inddrage data om omfanget af dialogen med virksomhederne i analyserne. Det betyder, at opgørelsen af tilsynseffektiviteten ikke siger noget om omfanget eller effektiviteten ved dialog og vejledning i forbindelse med tilsyn. Rigsrevisionen vurderer, at reaktioner er den mest relevante indikator for tilsynseffektivitet.

Tilsynsindsatsens kompleksitet

Arbejdstilsynet har oplyst, at der kan være stor forskel på, hvor let eller svært det er at afdække forskellige arbejdsmiljøproblemer. Ulykkesrisici kræver fx ofte, at den tilsynsførende gennemfører en rundgang på virksomheden, ergonomiske problemer kræver ofte længerevarende observation, og afdækning af psykisk arbejdsmiljø kræver ofte tidskrævende dataindsamling, fx i form af gruppesamtaler med ansatte. Det ville ikke være udtryk for god og effektiv myndighedsudøvelse, hvis Arbejdstilsynet valgte at prioritere de arbejdsmiljøproblemer, der er hurtige at konstatere, frem for de arbejdsmiljøproblemer, der er mere tidskrævende at konstatere. Arbejdstilsynet mener på den baggrund, at en analyse af Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet ikke kan gennemføres med udgangspunkt i antallet af reaktioner.

Rigsrevisionen bemærker, at tilsynsindsatsens aktiviteter har været målrettet forskellige arbejdsmiljøproblemer. Rigsrevisionen anerkender, at tilsynsindsatsen er kompleks, og at der bl.a. er forskel på, hvor mange resurser det kræver at finde forskellige arbejdsmiljøproblemer. Arbejdstilsynet har ingen registreringer af, hvor lang tid det tager at afdække forskellige typer af arbejdsmiljøproblemer, og derfor kan hverken Rigsrevisionen eller Arbejdstilsynet lave analyser heraf.

Rigsrevisionens analyser er kontrolleret for forskelle i det indbyrdes resurseforbrug mellem tilsynsaktiviteter over tid. Det har på grund af Arbejdstilsynets datastruktur ikke været muligt at tage højde for de forskelle i det indbyrdes resurseforbrug mellem forskellige brancher over tid. En del af variationen mellem brancher vil dog blive opfanget af kontrollen for variationer mellem tilsynsaktiviteter, da brancher til en vis grad grupperer sig på tilsynsaktiviteter. I bilag 1 foretager vi supplerende analyser, som ikke indikerer, at kontrol for brancher ville ændre undersøgelsens resultater væsentligt.

Afgrænsning

18. Vi har afgrænset undersøgelsen til perioden 2016-2019. I 2015 blev det politisk besluttet i endnu højere grad at målrette det risikobaserede tilsyn mod de virksomheder, der har størst sandsynlighed for at overtræde arbejdsmiljøloven. Ændringen blev implementeret i 2016 og gik ud på, at Arbejdstilsynet udvælger 80 % af de virksomheder, der skal have et risikobaseret tilsyn, gennem en risikomodel, mens de resterende 20 % udvælges gennem en stikprøve. Op til denne ændring blev kun ca. 55 % af virksomhederne udvalgt gennem risikomodellen. Ved at afgrænse undersøgelsesperioden fra 2016 til 2019 sikrer vi, at vilkårene for udvælgelsen til det risikobaserede tilsyn er de samme i hele perioden.

19. Vi afgrænser os til udelukkende at undersøge tilsyn udført i Danmark. Vi vil derfor ikke inddrage tilsyn udført i Grønland, reaktioner på baggrund af tilsyn udført i Grønland eller løn til tilsynsførende ansat i Grønland i vores analyser.

2. Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

20. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet har sikret en positiv udvikling i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet, hvilket vil sige, om Arbejdstilsynet i undersøgelsesperioden har reduceret de lønkroner, Arbejdstilsynet bruger på at give reaktioner, eller om Arbejdstilsynet giver flere reaktioner for de samme lønkroner. Politisk har der siden 2011 været et ønske om, at Arbejdstilsynets tilsynsindsats udvikler sig i en retning, hvor Arbejdstilsynet løbende bliver bedre til at finde og besøge de virksomheder, som har problemer med arbejdsmiljøet, og bruger mindre tid på virksomheder med få eller ingen arbejdsmiljøproblemer. Denne udvikling bør medføre en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten, da flere tilsyn på virksomheder med arbejdsmiljøproblemer giver flere reaktioner pr. lønkrone anvendt til tilsynet. Vi undersøger tilsynseffektivitet, fordi Arbejdstilsynet bør sikre, at Arbejdstilsynet får mest ud af de resurser, Arbejdstilsynet bruger på at føre tilsyn med arbejdsmiljøet. En reaktion fra Arbejdstilsynet løser et umiddelbart arbejdsmiljøproblem, og Arbejdstilsynet bør derfor interessere sig for, hvor mange reaktioner Arbejdstilsynet giver for de resurser, Arbejdstilsynet bruger.

21. Vi er opmærksomme på, at antallet af reaktioner ikke er en fuldt dækkende indikator for Arbejdstilsynets tilsynsindsats. En integreret del af tilsynet er at være i dialog med og vejlede virksomhederne om et godt arbejdsmiljø. Indikatoren er imidlertid efter vores vurdering den mest relevante, fordi Arbejdstilsynet har et mål om at gennemføre tilsyn hos de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelser af arbejdsmiljøloven, for på den måde at opnå en bedre effekt af tilsynsindsatsen.

22. Vi har undersøgt:

- om Arbejdstilsynet har fulgt udviklingen i tilsynsindsatsen
- om 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.

Vi har også undersøgt udviklingen i tilsynsproduktiviteten, og hvordan den kan forklare udviklingen i tilsynseffektiviteten – både samlet for Arbejdstilsynet og for de 3 tilsynscentre.

2.1. Arbejdstilsynets opgørelser af udviklingen i tilsynsindsatsen

23. Vi har undersøgt, om Arbejdstilsynet har fulgt udviklingen i tilsynsindsatsen. Vi lægger til grund, at det er nødvendigt at følge udviklingen i fx tidsforbrug og afgivne reaktioner for at kunne tilpasse tilsynsindsatsen på baggrund heraf, og at det ellers ikke er muligt for Arbejdstilsynet at sikre, at resurserne bruges bedst muligt.

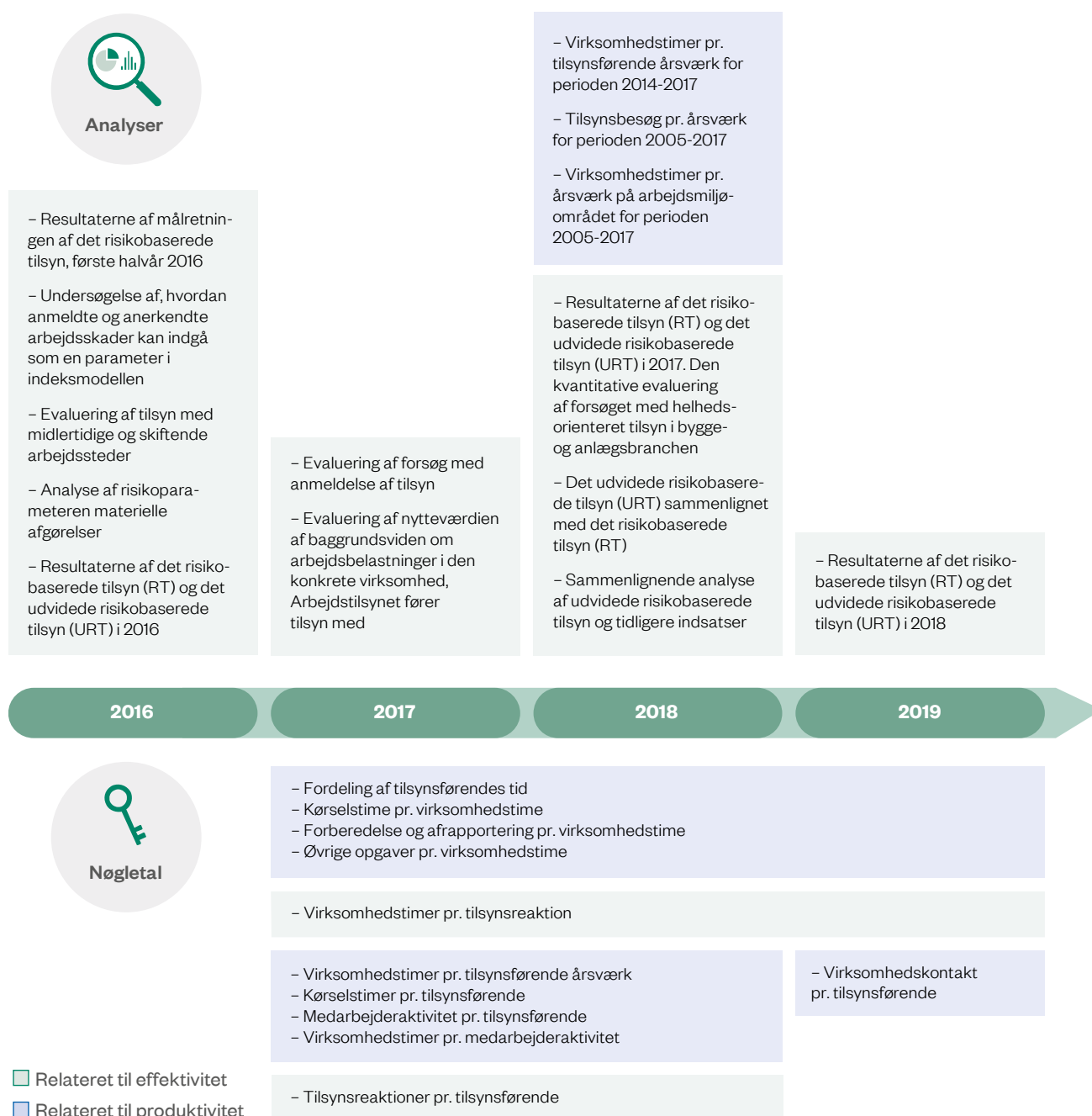
Opgørelser af udviklingen i tilsynsindsatsen

24. Arbejdstilsynet har siden 2017 løbende fulgt tilsynsindsatsen gennem nøgletal, som direktionen drøfter hver måned. Arbejdstilsynet har i tillæg til nøgletallene udarbejdet produktivetsopgørelser, der belyser udviklingen i produktivitet over tid, og udarbejdet analyser, der belyser elementer af effektivitet.

Figur 4 viser de månedlige nøgletal om og analyser af tilsynsindsatsen, hvor det også fremgår, om de vedrører elementer af Arbejdstilsynets produktivitet eller effektivitet.

Figur 4

Arbejdstilsynets analyser og nøgletal relateret til produktivitet og effektivitet i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 4, at Arbejdstilsynet i perioden 2017-2019 har fulgt udviklingen i tilsynsindsatsen gennem 9 nøgletal om produktivitet og 2 nøgletal om effektivitet. I de 2 nøgletal om effektivitet har Arbejdstilsynet anvendt antal reaktioner til at følge udviklingen. Nøgletallene om produktivitet omfatter bl.a. opgørelser af virksomhedskontakt pr. tilsynsførende årsværk og virksomhedstimer pr. tilsynsførende årsværk. Arbejdstilsynet har opgjort nøgletallene både for Arbejdstilsynet samlet set og fordelt på de 3 tilsynscentre. Nøgletallene, der handler om effektivitet, er fx en opgørelse af tilsynsreaktioner pr. tilsynsførende. Nøgletallene er også blevet brugt som en del af den daglige styring på tilsynscentrene.

Figuren viser også, at Arbejdstilsynet har udarbejdet 3 opgørelser, der vedrører tilsynsindsatsens produktivitet i undersøgelsesperioden. Alle 3 vedrører udviklingen i produktivitet over tid samlet for hele Arbejdstilsynet.

Endelig viser figuren, at Arbejdstilsynet har lavet 12 analyser, der vedrører delelementer af tilsynsindsatsens effektivitet. Analyserne sammenligner typisk én tilsynsaktivitet med en anden i forhold til, hvor mange reaktioner de tilsynsførende giver på hver tilsynsaktivitet, fx sammenligning af det risikobaserede tilsyn med det udvidede risikobaserede tilsyn. Nogle analyser omhandler, hvordan ændrede arbejdsgange kan resultere i flere reaktioner, fx når det varslede besøg og anmeldte besøg sammenlignes med antallet af reaktioner pr. tilsynsaktivitet. Arbejdstilsynet har ikke lavet analyser over udviklingen i produktivitet mellem tilsynscentrene.

Opgørelser af resultatmål for produktivitet

25. Arbejdstilsynet har 2 opgørelsesmetoder til at beskrive den tid, de tilsynsførende er i kontakt med virksomhederne: virksomhedstimer og virksomhedskontakt, jf. boks 5. Arbejdstilsynet har brugt begge opgørelsesmetoder siden 2017 som resultatmål i sin mål- og resultatplan. Arbejdstilsynet aftaler årligt et resultatmål med Beskæftigelsesministeriet.

Boks 5

Opgørelser af tilsynsførendes tid i kontakt med virksomhederne

- *Virksomhedstimer* består af timer ude på virksomheden (inkl. forgæves besøgte virksomheder) og de timer, de tilsynsførende bruger på opsøgende kørsel til tilsyn med social dumping og møder med virksomhederne før og efter tilsynsbesøget.
- *Virksomhedskontakt* er virksomhedstimer suppleret med de timer, de tilsynsførende har telefonisk kontakt med virksomhederne om arbejdsmiljø, mens de sidder i Arbejdstilsynets callcenter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Tabel 1 viser Arbejdstilsynets opgørelse af virksomhedstimer og virksomhedskontakt, herunder resultatmålet for det givne år, i perioden 2016-2019.

Tabel 1

Arbejdstilsynets opnåelse af resultatmål om produktivitet

	2016	2017	2018	2019
Virksomhedstimer pr. tilsynsførende årsværk				
Mål i resultatkontrakt		552	570	
Arbejdstilsynets årsopgørelse	467	493	552	537
Virksomhedskontakt pr. tilsynsførende årsværk (dvs. inkl. callcenter)				
Mål i resultatkontrakt				565
Arbejdstilsynets årsopgørelse				604

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

De 2 røde tal i tabel 1 viser, at Arbejdstilsynet i 2017 og i 2018 havde opstillet mål for virksomhedstimer, og at Arbejdstilsynet ikke nåede resultatmålet de 2 år. Det grønne tal viser, at Arbejdstilsynet i 2019 nåede sit resultatmål.

Arbejdstilsynet skiftede i 2019 produktivitetsmål fra virksomhedstimer til virksomhedskontakt. Virksomhedskontakt er den opgørelse, hvor flest timer indgår, da opgørelsen ud over virksomstimer også består af timer, hvor de tilsynsførende er i telefonisk kontakt med virksomhederne i callcentret. Det betyder, at timetallet for virksomhedskontakt altid vil være højere end tallet for virksomhedstimer.

Resultatmålet for 2019 på 565 timer er lavere end målet i 2018 på 570 timer, selv om målet for 2019 er blevet bredere. Det afspejler en forventning om et fald i produktiviteten. Derudover vil timetallet for virksomhedskontakt i 2019 være højere, fordi markedsovervågning ikke indgår i opgørelsen, som det gjorde i opgørelserne af virksomhedstimer i 2017 og 2018. Uden markedsovervågning trækkes antal timer pr. tilsynsførende op, da der er få tilsynsopgaver på virksomhederne i forbindelse med markedsovervågning.

26. Arbejdstilsynet har oplyst, at ambitionsniveauet for målet i resultatkontrakten for 2019 blev fastlagt på et tidspunkt, hvor Arbejdstilsynet forventede at skulle påbegyn- de implementeringen af en ny reform på arbejdsmiljøområdet i 2019, som ville trække resurser ud af tilsynsarbejdet. Den politiske aftale om reformen blev indgået senere end forventet, og derfor fandt implementeringen sted senere og fik mindre betydning for udviklingen i produktiviteten end ventet.

27. Hvis Arbejdstilsynet i 2019 fortsat havde opgjort sin produktivitet i virksomhedstimer pr. tilsynsførende årsværk, som det var tilfældet i de foregående år, havde Arbejdstilsynet haft et fald i produktiviteten. Faldet ville ifølge Arbejdstilsynets beregninger være 15 timer pr. tilsynsførende i forhold til 2018, svarende til et fald på 2,7 %. Ved at indføre det nye brede mål for produktivitet (virksomhedskontakt) får Arbejdstilsynet derimod en produktivitetsstigning.

I 2020 vil Arbejdstilsynet igen måle sin produktivitet i virksomhedstimer i stedet for virksomhedskontakt pr. tilsynsførende årsværk. Arbejdstilsynet har oplyst, at det delvist skyldes, at tiden i callcentret ikke udelukkende bruges til dialog med virksomhederne, men også bruges på besvarelse af fx mails, som ikke omhandler arbejdsmiljøet på en konkret virksomhed. Desuden skyldes det et ønske om en mere hensigtsmæssig styring, da alle tilsynscentrene får det samme antal virksomhedstimer til at styre produktiviteten efter, hvilket ikke var muligt, hvis virksomhedskontakt blev brugt som mål.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Arbejdstilsynet har fulgt udviklingen i tilsynsindsatsens produktivitet og effektivitet gennem nøgletal og analyser. Arbejdstilsynet har primært opgjort nøgletal, der er relateret til produktiviteten, idet 9 ud af 11 nøgletal handler om produktivitet, og 2 handler om effektivitet. Omvendt har Arbejdstilsynet primært lavet analyser, der er relateret til effektivitet, idet 9 ud af 12 analyser handler om dele af tilsynsindsatsens effektivitet, og 3 handler om produktivitet. Arbejdstilsynet har oplyst, at det primære fokus på løbende at følge udviklingen i tilsynsindsatsens produktivitet skyldes, at der politisk har været ønske om mere tid til tilsyn.

Arbejdstilsynet har efter aftale med Beskæftigelsesministeriet opstillet resultatmål for tilsynsindsatsens produktivitet i perioden 2017-2019. Arbejdstilsynet brugte i 2017 og 2018 virksomhedstimer som produktivitetsmål og nåede ikke målet, selv om produktiviteten steg fra 2017 til 2018. I 2019 indførte Arbejdstilsynet et nyt og bredere produktivitetsmål (virksomhedskontakt), og Arbejdstilsynet opfyldte målet i 2019. Havde Arbejdstilsynet holdt fast i at bruge virksomhedstimer som produktivitetsmål i 2019, ville Arbejdstilsynets produktivitet i stedet være faldet en anelse. Arbejdstilsynet har besluttet, at Arbejdstilsynet i 2020 igen vil bruge virksomhedstimer som produktivitetsmål, da Arbejdstilsynet vurderer, at det er mere hensigtsmæssigt for styringen af produktiviteten på tværs af tilsynscentrene.

2.2. Udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

28. Vi har undersøgt, om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i den samlede tilsynseffektivitet. Dette undersøger vi, fordi reaktioner på overtrædelser af arbejdsmiljøloven er en central del af Arbejdstilsynets indsats for at opnå et bedre arbejdsmiljø. En reaktion fra Arbejdstilsynet løser et umiddelbart arbejdsmiljøproblem, og vi vurderer derfor, at Arbejdstilsynet bør interessere sig for, hvor mange reaktioner Arbejdstilsynet giver for de resurser, Arbejdstilsynet bruger. Vi opgør tilsynseffektivitet som anvendte lønkroner pr. reaktion, jf. boks 3.

29. Vi har undersøgt udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet ved at beregne det årlige gennemsnit for antal lønkroner til tilsynsrettede arbejdsopgaver pr. reaktion. Lønkroner til tilsynsrettede opgaver er opgjort som beskrevet i boks 6.

Tilsynsrettede opgaver

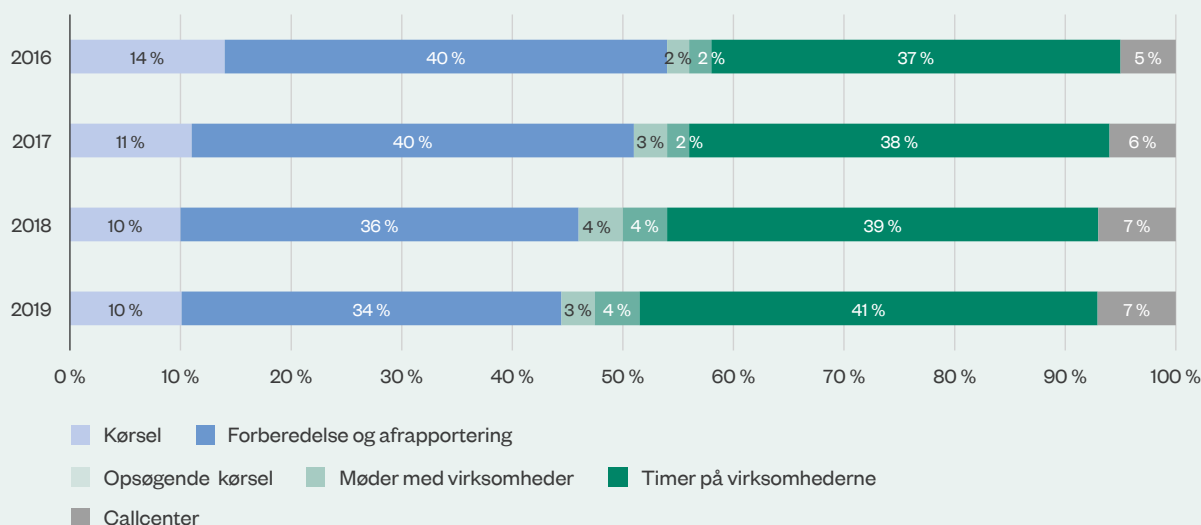
Tilsynsrettede opgaver består af:

- dialog med og vejledning af virksomhederne
- udarbejdelse af reaktioner
- tilsyn ude på virksomhederne
- kørsel til tilsyn
- opsøgende kørsel
- forberedelse og afrapportering i forbindelse med tilsyn
- virksomhedskontakt via callcentret.

Boks 6

Beregning af input i tilsynseffektivitetsanalyserne

Vi har brugt den tid, som medarbejderne bruger på tilsynsrettede arbejdsopgaver, som fordelingsnøgle til at tilskære, hvilke af Arbejdstilsynets lønomkostninger (input) der skal indgå i analysen. Figuren viser det årlige tidsforbrug for de forskellige tilsynsrettede arbejdsopgaver i perioden 2016-2019.



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Vi har for hver enkelt medarbejder i Arbejdstilsynet udregnet, hvor stor en andel af arbejdstiden medarbejderen har brugt på tilsynsrettede arbejdsopgaver. Vi har herefter brugt hver medarbejders andel som fordelingsnøgle til, hvor stor en del af medarbejderens løn vi skal bruge i beregningerne. Hvis en medarbejder fx har brugt 50 % af sin arbejdstid på tilsynsrettede arbejdsopgaver, har vi udtrukket 50 % af lønnen for den pågældende medarbejder til vores beregninger.

Vi har medtaget alle medarbejdere, som har registreret timer på tilsynsrettede arbejdsopgaver, da tidsregistreringsdata viser, at det ikke kun er de tilsynsførende, der udfører tilsynsrettede arbejdsopgaver, og at tilsynsførende også udfører andre opgaver end de tilsynsrettede. 6 % af den tilsynsrettede tid udføres af andre end tilsynsførende, og derfor vurderer vi, at det er mest retvisende at opgøre lønomkostningerne på basis af den enkelte medarbejders timeregistrering og ikke som Arbejdstilsynet på basis af, at den enkelte medarbejders titel er tilsynsførende.

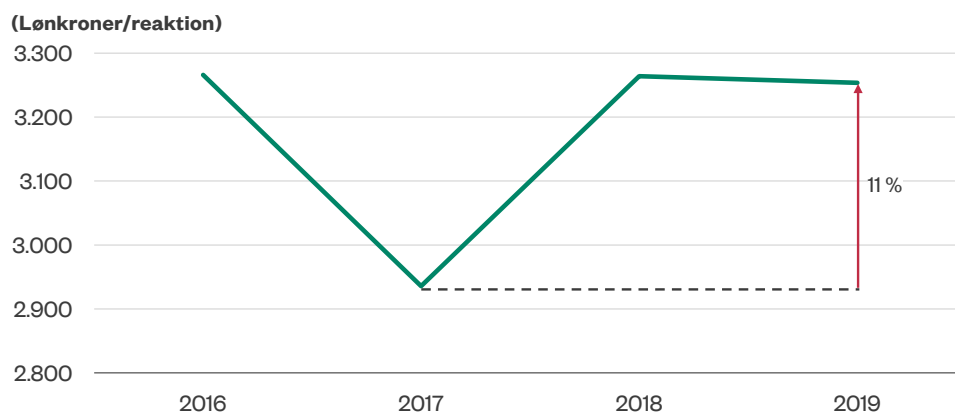
Vi har kun beregnet de direkte lønomkostninger af tilsynsindsatsen. Andre indirekte omkostninger fra støttefunktioner til tilsynsindsatsen (bygninger, biler, oplæring og efteruddannelse) er ikke medtaget.

Udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet

30. Vi har undersøgt udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet målt som lønkroner pr. reaktion. Dette er vist i figur 5, hvor en faldende kurve med et fald i lønkroner pr. reaktion er udtryk for en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten.

Figur 5

Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 5, at Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet målt som lønkroner pr. reaktion er tæt på uændret i perioden 2016-2019, dog med en marginal stigning på 0,4 %. Det fremgår også af figuren, at Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet er steget fra 2016 til 2017, idet Arbejdstilsynet i 2017 bruger ca. 330 lønkroner mindre på at give én reaktion end i 2016. Derimod er lønkroner pr. reaktion steget med 11 % fra 2017 til 2019, dvs. ca. 320 lønkroner pr. reaktion, hvilket svarer til et fald i tilsynseffektiviteten på 10 % fra 2017 til 2019. Forskellen i den procentvise stigning i lønkroner pr. reaktion og det procentvise fald i tilsynseffektivitet er udtryk for forskel i, om der beregnes et fald eller en stigning. Det er forklaret nærmere i bilag 2 under procentvise ændringer.

31. Vores beregninger viser, at Arbejdstilsynet ville have givet knap 2.300 flere reaktioner for de samme lønkroner, hvis Arbejdstilsynet havde opretholdt det tilsynseffektivitetsniveau i 2019, som Arbejdstilsynet havde i 2017. Det indikerer, at Arbejdstilsynet kunne have haft en højere tilsynseffektivitet i 2019 og dermed have givet flere reaktioner for de samme lønkroner under forudsætning af, at der ikke var væsentlige forskelle i Arbejdstilsynets vilkår for at være tilsynseffektive i undersøgelsesperioden.

Vi har i supplerende analyser undersøgt udviklingen i en række forhold, der kunne påvirke undersøgelsens resultater, herunder sammensætningen af brancher, forskelle i resurseforbrug på tilsynsaktiviteter, forskelle i virksomhedsstørrelse og lønniveau (se bilag 1 for flere detaljer). Ingen af analyserne indikerer, at disse forhold skulle påvirke undersøgelsens resultater nævneværdigt.

Arbejdstilsynet har oplyst, at Arbejdstilsynet har vanskeligere ved at optimere tilsynsindsatsen på grund af en række korte bevillinger og svingende bevillingsniveau for de forskellige tilsynstyper. De svingende og midlertidige bevillinger betyder, at der i perioder er mange nyansatte tilsynsførende, som skal læres op, og det kan gøre Arbejdstilsynet mindre tilsynseffektive.

Rigsrevisionen anerkender, at svingende og midlertidige øremærkede bevillinger gør det sværere for Arbejdstilsynet at styre og tilrettelægge tilsynsindsatsen optimalt. Det er en tung administrativ opgave at ansætte og oplære nye medarbejdere eller omskole nuværende ansatte for en 1-2-årig bevilling. Dette er en udfordring for Arbejdstilsynet, der vanskeliggør Arbejdstilsynets muligheder for at styre og tilrettelægge et effektivt tilsyn. Rigsrevisionen konstaterer dog også, at Arbejdstilsynets øremærkede bevillinger i undersøgelsesperioden primært er knyttet til opgaver vedrørende indsatsen mod social dumping.

32. For at nuancere analysen af Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet, har vi undersøgt udviklingen i tilsynseffektiviteten ud fra forholdet mellem Arbejdstilsynets resurseanvendelse til tilsyn i form af lønkroner (input) og tilsynsindsatsens resultater i form af afgørelser (outcome). Afgørelser udgør hovedparten af de reaktioner, som arbejdstilsynet giver. Vi undersøger det, fordi afgørelser er en reaktionsmulighed, der har en umiddelbar effekt på arbejdsmiljøet, idet virksomhederne skal efterleve en afgørelse fra Arbejdstilsynet og stoppe eller udbedre et konkret arbejdsmiljøproblem.

Undersøgelsen viser, at udviklingen i lønkroner pr. afgørelse er steget i perioden 2016-2019. I 2019 brugte Arbejdstilsynet ca. 440 lønkroner mere på at give én afgørelse end i 2016, hvilket svarer til et tilsynseffektivitetsfald på 3 %. Udviklingen i lønkroner pr. afgørelse falder først fra 2016 til 2017, men stiger herefter med 11 % frem til 2019. Forskellen mellem udviklingen i lønkroner pr. reaktion og udviklingen i lønkroner pr. afgørelse er primært fra 2018 til 2019, hvor lønkroner pr. afgørelse – i modsætning til lønkroner pr. reaktion – stiger med ca. 60.

33. Vi har undersøgt, om udviklingen i den samlede tilsynseffektivitet drives af, at enkelte tilsynsaktiviteters tilsynseffektivitet udvikler sig særligt positivt eller negativt. Vi har fundet, at én af tilsynsaktiviteterne særligt påvirker udviklingen i tilsynseffektivitet negativt fra 2017 til 2019. Det drejer sig om tilsyn med social dumping. I boks 7 har vi beskrevet, hvordan tilsynet med social dumping påvirker udviklingen i tilsynseffektiviteten.

Boks 7**Tilsyn med social dumping**

En af årsagerne til, at Arbejdstilsynets samlede tilsynseffektivitet falder fra 2017 til 2019, er, at tilsynseffektiviteten for social dumping falder væsentligt i denne periode.

Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet falder med 10 % fra 2017 til 2019, mens tilsynseffektivitet for tilsyn med social dumping falder med 22 % i samme periode. Ca. en fjerdedel af bevillingen til tilsyn går til indsatsen mod social dumping i denne periode.

Arbejdstilsynet har oplyst, at hovedparten af midlerne til tilsyn med social dumping kommer fra bevillingen til den fælles myndighedsindsats mellem Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet, som bl.a. indeholder fælles aktionsdage. På de fælles aktionsdage indgår emner, som er af interesse for alle 3 myndigheder, så aktionerne prioriteres ikke kun ud fra risici for arbejdsmiljøovertrædelser, men også ud fra risici for fx brud på skatteregler og illegal arbejdskraft. Hvis tilsyn med social dumping ikke var indregnet i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet, ville den kun være faldet med 8 % i perioden 2017-2019.

34. Da nogle tilsynsaktiviteter kan være mere tilsynseffektive end andre, vil eventuelle forskydninger i det indbyrdes resurseforbrug mellem tilsynsaktiviteter over tid have betydning for analysen. Vi har derfor lavet en beregning, der tager højde for forskelle i de enkelte tilsynsaktiviteters resurseforbrug over tid, jf. boks 8.

Boks 8**Kontrol for forskelle mellem tilsynsaktiviteters tilsynseffektivitet**

Vi har udarbejdet en model, der tager højde for forskelle i tilsynsaktiviteternes tilsynseffektivitet. Vægtning af data er foretaget for at sikre, at beregningen af udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet ikke er påvirket af, at der over tid sker forskydninger i det indbyrdes resurseforbrug mellem tilsynsaktiviteter. Den vægtede model tager højde for, at nogle tilsynsaktiviteter er mere tilsynseffektive end andre. På den måde sikrer de vægtede beregninger, at en stigning eller et fald i den samlede tilsynseffektivitet ikke skyldes, at Arbejdstilsynet bruger flere eller færre resurser på tilsynsaktiviteter, der er mere tilsynseffektive at drive. Vi laver vægtningen i anerkendelse af, at Arbejdstilsynet ikke autonomt kan vælge sit resurseforbrug på forskellige tilsynsaktiviteter, og at der er andre grunde til at prioritere mellem tilsynsaktiviteter end ud fra, hvad der er mest tilsynseffektivt.

Analysen viser, at forskellene i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet ikke nævneværdigt er påvirket af forskydninger i de enkelte tilsynsaktiviteters resurseforbrug over tid.

35. Arbejdstilsynet har oplyst, at en udvikling mod øget brug af dialog og vejledning kan være én af forklaringerne på den faldende tilsynseffektivitet siden 2017. Dialog og vejledning er bl.a. møder med virksomhederne, men det er også en integreret del af selve tilsynet. Arbejdstilsynet har ikke dokumenteret, at Arbejdstilsynet bruger mere tid på dialog og vejledning, og derfor har vi ikke kunnet tage højde for dette i vores beregninger. Der har siden 2011 været en politisk beslutning om, at Arbejdstilsynet skal opprioritere dialog og vejledning. Af figuren i boks 6 fremgår det, at de tilsynsførende i 2018 og 2019 brugte 4 % af den tilsynsrettede tid på møder med virksomheder mod 2 % i 2016 og 2017. Det kan indikere, at Arbejdstilsynet bruger lidt mere tid på dialog og vejledning i forbindelse med disse møder. Men det er ikke en udvikling, som kan forklare den faldende tilsynseffektivitet fra 2017 til 2019.

36. Vi har undersøgt, i hvilket omfang det er sandsynligt, at faldet i tilsynseffektiviteten fra 2017 til 2019 skyldes en stigning i brugen af dialog og vejledning. Det har vi gjort ved at beregne udviklingen i reaktioner pr. tilsyn i undersøgelsesperioden. Det fremgår af den politiske aftale fra 2011, at dialog og vejledning ikke kan erstatte kontrol, og at mere dialog og vejledning ikke er en lempelse. I så fald vil øget dialog og vejledning ikke påvirke, hvor mange reaktioner Arbejdstilsynet giver pr. tilsyn, men blot, hvor lang tid det tager at gennemføre et tilsyn. Hvis det er tilfældet vil vi forvente, at antal reaktioner pr. tilsyn vil være stabilt eller stigende. Tabel 2 viser resultaterne af analysen.

Tabel 2
Reaktioner pr. tilsyn

	2016	2017	2018	2019
Reaktioner pr. tilsyn	0,64	0,69	0,64	0,60

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel 2, at udviklingen i antal reaktioner pr. tilsyn har været negativ henover undersøgelsesperioden. Der var en positiv udvikling fra 2016 til 2017, men i 2019 giver Arbejdstilsynet 13 % færre reaktioner pr. tilsyn sammenlignet med i 2017 og giver også færre reaktioner pr. tilsyn i forhold til i 2016.

Intet tyder på, at udviklingen i tabel 2 skyldes, at der er færre arbejdsmiljøproblemer at finde ude på virksomhederne. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø konkluderede i rapporten *Ny viden 2019*, at der ikke var sket de store ændringer i arbejdsmiljøet fra 2016 til 2018. Et forbedret arbejdsmiljø er derfor tilsyneladende ikke forklaringen på de færre reaktioner.

Tabel 2 indikerer på den baggrund, at Arbejdstilsynet enten har sværere ved at komme ud til de rigtige virksomheder, hvor der er behov for at give reaktioner, er mindre effektive på selve tilsynene og dermed finder færre overtrædelser eller bruger en større andel af tiden til dialog og vejledning på bekostning af kontrol og reaktioner. Arbejdstilsynet har oplyst, at dialog og vejledning ikke kan erstatte en reaktion på en overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne, men at dialog og vejledning, fx gennem dialogmøder på Helhedsorienterede byggepladstilsyn (HOT) og ved tilsyn i almindelighed, erstatter tid til kontrol, som derved kan betyde færre reaktioner og dermed et fald i tilsynseffektiviteten.

37. Arbejdstilsynet har oplyst, at en anden forklaring på faldet i tilsynseffektiviteten er, at Arbejdstilsynet giver flere mere tidskrævende påbud. Når reaktioner er mere tidskrævende, vil det påvirke tilsynseffektiviteten i en negativ retning. Arbejdstilsynet formoder, at ændringen i typen af påbud bl.a. hænger sammen med, at Arbejdstilsynet i november 2017 er gået fra at føre risikobaserede tilsyn til at føre helhedsorienterede tilsyn inden for bygge- og anlægsbranchen. Derfor har Arbejdstilsynet siden november 2017 givet færre påbud for manglende egenindsats, der er en mindre tidskrævende reaktion i forhold til fx påbud inden for muskel- og skeletbesvær, der er mere krævende at afdække og dokumentere.

38. Vi har undersøgt udviklingen i reaktioner pr. tilsyn fordelt på arbejdsmiljøproblemer, og om der er sket et fald i de mindre tidskrævende arbejdsmiljøproblemer. Analyserne viser, at der i undersøgelsesperioden har været et fald på 43 % i antallet af reaktioner, der gives pr. tilsyn vedrørende problemer med at overholde krav til egenindsats, fx manglende arbejdspladsvurdering. Derimod giver Arbejdstilsynet 16 % flere reaktioner pr. tilsyn på arbejdsmiljøproblemet ulykkesrisici, der også er et mindre tidskrævende arbejdsmiljøproblem.

Analyserne viser også, at Arbejdstilsynet giver færre reaktioner pr. tilsyn for de mere tidskrævende arbejdsmiljøproblemer muskel- og skeletbesvær, der er faldet med 18 %, og psykisk arbejdsmiljø, der er faldet med 17 % fra 2016-2019. Rigsrevisionen kan derfor ikke konkludere, at faldet i reaktioner skyldes, at Arbejdstilsynet i højere grad giver reaktioner til tidskrævende arbejdsmiljøproblemer. Muskel- og skeletbesvær og psykisk arbejdsmiljø er 2 af 3 politisk prioriterede områder, jf. boks 9.

Boks 9

Politisk prioriterede arbejdsmiljøproblemer

Den politisk aftale fra 2011 opstillede følgende 3 mål for det danske arbejdsmiljø, der alle skulle være opnået i 2020:

- Alvorlige arbejdsulykker reduceres med 25 %.
- Psykisk overbelastning reduceres med 20 %.
- Muskelskeletoverbelastninger reduceres med 20 %.

Arbejdstilsynets tilsynsindsats har i perioden 2016-2019 resulteret i færre reaktioner pr. tilsyn inden for psykisk arbejdsmiljø og muskel- og skeletbesvær, samtidig med at flere lønmodtagere rapporterer om psykiske og fysiske overbelastninger, og antallet af arbejdsulykker er konstant.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af Arbejdstilsynet.

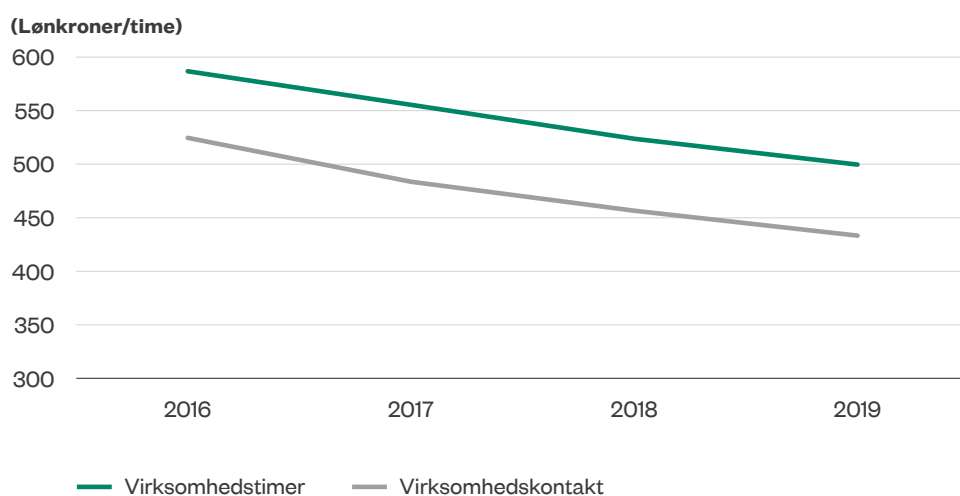
Udviklingen i tilsynsproduktivitet

39. Vi har undersøgt udviklingen i tilsynsproduktivitet målt som lønkroner pr. virksomhedstime for at belyse, i hvilket omfang udviklingen i Arbejdstilsynets tilstedeværelse på virksomhederne kan forklare udviklingen i tilsynseffektiviteten. Derudover har Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriets departement siden 2017 selv styret efter virksomhedstimer som det primære resultatmål for tilsynsindsatsen ved at styre i forhold til virksomhedstimer pr. tilsynsførende, jf. afsnit 2.1.

40. Arbejdstilsynet har opgjort produktivitet på 2 måder de seneste år: som virksomhedstimer og som virksomhedskontakt. For at illustrere forskellen har vi sammenholdt lønomkostninger pr. virksomhedstime med lønomkostninger pr. times virksomhedskontakt. Figur 6 viser Arbejdstilsynets produktivitet i lønomkostninger pr. time for de 2 timeopgørelser, hvor en faldende kurve er udtryk for en positiv udvikling i tilsynsproduktiviteten

Figur 6

Arbejdstilsynets tilsynsproduktivitet målt som lønkroner pr. virksomhedstime og lønkroner pr. virksomhedskontakt i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 6, at der i 2016-2019 årligt har været en positiv udvikling i tilsynsproduktiviteten med et jævnt fald i lønkroner pr. time uanset opgørelsesmetode. Lønkroner til én virksomhedstime er faldet med 15 % og én times virksomhedskontakt er faldet 17 %. Én virksomhedstime koster Arbejdstilsynet ca. 90 lønkroner mindre i 2019 end i 2016.

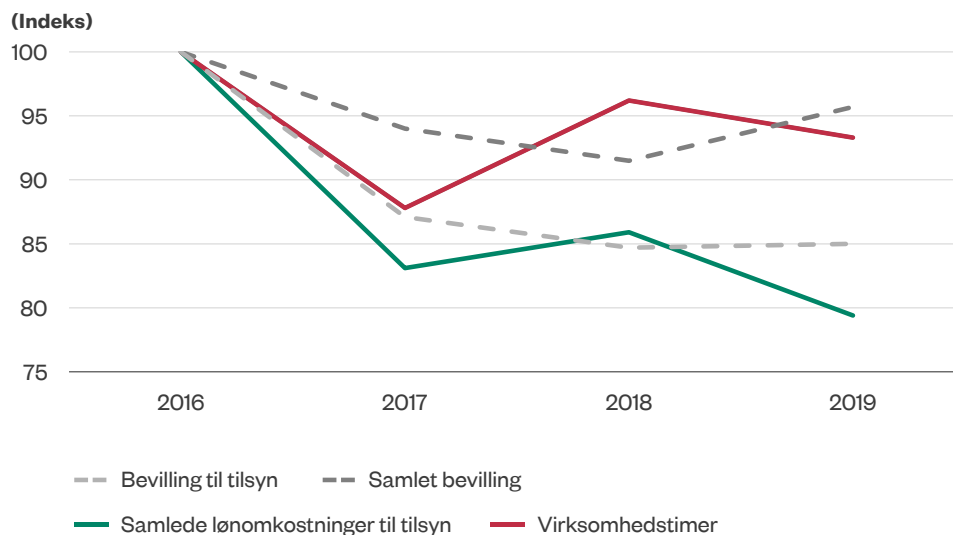
Den stigende tilsynsproduktivitet fra 2016 og frem skyldes delvist, at andelen af timer brugt på kørsel faldt med 29 % fra 2016 til 2018 og forblev på dette niveau i 2019. Arbejdstilsynet har oplyst, at Arbejdstilsynet som et led i en effektiviseringshandlingsplan har arbejdet med at optimere kørsel i forbindelse med tilsyn og har ændret på de tilsynsførendes vilkår for kørsel, hvilket har medført reduktionen i tid brugt på kørsel.

Det skyldes også, at de tilsynsførende bruger mindre tid på afrapportering, bl.a. fordi Arbejdstilsynet har givet færre reaktioner i undersøgelsesperioden og dermed skal bruge en mindre andel af tiden på afrapporteringer.

41. Tilsynsproduktiviteten udgøres af lønkroner og virksomhedstimer. Vi har undersøgt, i hvilket omfang stigningen i tilsynsproduktivitet er drevet af, at de tilsynsførende bruger mere tid ude på virksomhederne for de samme lønkroner eller får færre lønkroner for det samme arbejde. Derfor har vi undersøgt udviklingen i lønomkostninger og antallet af virksomhedstimer. Vi har også undersøgt, om udviklingen i Arbejdstilsynets bevilling kan forklare udviklingen i tilsynsproduktiviteten. Dette er vist i figur 7, der er en indeksfigur, hvor 2016 er sat til indeks 100. Indeksfiguren gør det muligt at sammenligne udviklingen i tal, der er opgjort i forskellige enheder (fx kroner og timer).

Figur 7

Virksomhedstimer, samlede lønomkostninger og bevilling i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 7, at Arbejdstilsynets samlede bevilling og bevilling til tilsyn falder fra 2016 til 2018. Herefter er tilsynsbevillingen konstant, mens den samlede bevilling stiger frem til 2019. Det betyder, at Arbejdstilsynet i tillæg til en mindre bevilling også bruger en mindre andel af sine resurser på tilsynsindsatsen.

Det fremgår også af figuren, at antallet af virksomhedstimer og de samlede lønomkostninger falder fra 2016 til 2019. Faldet i virksomhedstimer fra indeks 100 til indeks 93 svarer til et fald på 7 %, mens faldet i de samlede lønomkostninger fra indeks 100 til indeks 79 svarer til 21 %. Faldet i virksomhedstimer og lønomkostninger fra 2016 til 2017 kan til dels forklares med, at Arbejdstilsynets tilsynsbevilling samme år er faldet med 13 %. Faldet i tilsynsbevillingen kan dog ikke forklare det fald, vi ser i virksomhedstimer og lønomkostninger fra 2018 til 2019. Det kan den samlede bevilling heller ikke, da denne stiger i perioden.

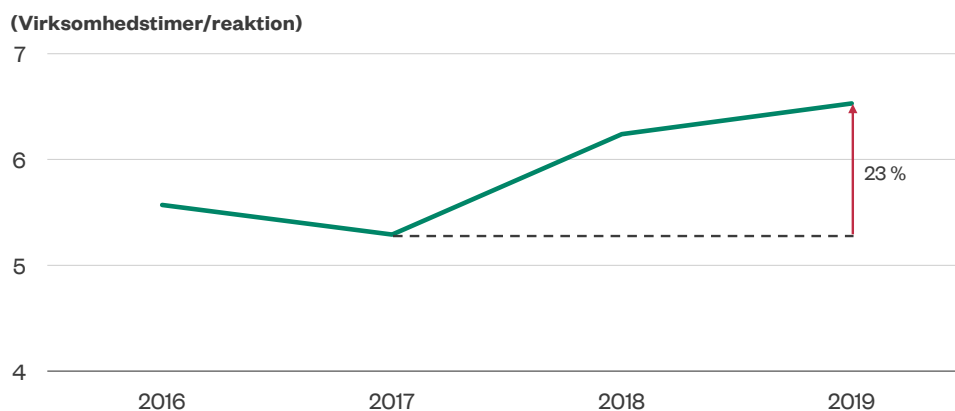
Antallet af virksomhedstimer falder mindre end de samlede lønomkostninger, og forskellen mellem, hvor meget de falder, bliver større i løbet af perioden. Det betyder, at Arbejdstilsynet fra 2016 og frem hvert år producerer et stigende antal virksomhedstimer i forhold til lønomkostningerne til tilsyn og dermed er mere tilsynsproduktive.

Vi har også beregnet, at den gennemsnitlige timeløn har ligget stabilt i undersøgelsesperioden, hvilket betyder, at stigningen i tilsynsproduktiviteten derfor ikke skyldes, at de tilsynsførende gennemsnitligt får mindre i løn.

Udviklingen i virksomhedstimer pr. reaktion

42. Vi har undersøgt udviklingen i virksomhedstimer pr. reaktion, fordi denne påvirker udviklingen i tilsynseffektiviteten. Undersøgelsen viser, at Arbejdstilsynet har haft en positiv udvikling i tilsynsproduktiviteten med flere virksomhedstimer pr. lønkrone. Her undersøger vi, hvad der er kommet ud af de flere virksomhedstimer i form af reaktioner, da tilsynsproduktivitet og reaktioner pr. virksomhedstime tilsammen kan forklare udviklingen i reaktioner pr. lønkrone (tilsynseffektivitet). Figur 8 viser udviklingen i Arbejdstilsynets virksomhedstimer pr. reaktion i perioden 2016-2019, hvor en faldende kurve er udtryk for en positiv udvikling i virksomhedstimer pr. reaktion

Figur 8
Virksomhedstimer pr. reaktion i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

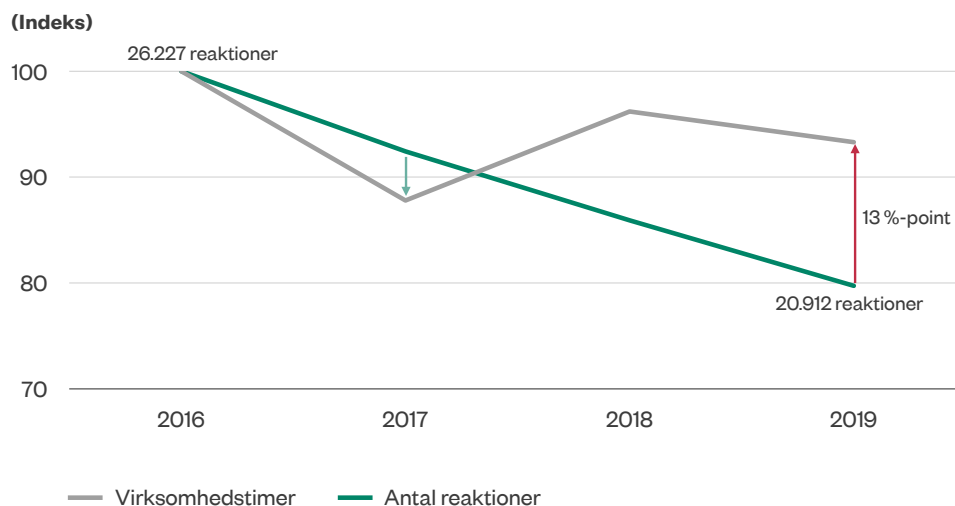
Det fremgår af figur 8, at virksomhedstimer pr. reaktion efter et lille fald fra 2016 til 2017 stiger frem til 2019. Arbejdstilsynet bruger 6,5 virksomhedstimer på at give én reaktion i 2019, men kun 5,3 i 2017. Det betyder, at der er sket en stigning i Arbejdstilsynets brug af virksomhedstimer pr. reaktion på 23 % fra 2017 til 2019. Dette er med til at forklare faldet i tilsynseffektiviteten i samme periode.

43. Arbejdstilsynet har oplyst, at stigningen fra 2017 til 2019 skal ses i sammenhæng med et øget brug af dialog og vejledning i tilsynet, herunder bl.a. dialogmøder med virksomhederne i forbindelse med det helhedsorienterede byggepladstilsyn. Rigsrevisionen bemærker, at også reaktioner pr. tilsyn er faldet henover undersøgelsesperioden, hvilket indikerer en forskydning mod mindre kontrol i forbindelse med tilsyn.

44. Vi har undersøgt, i hvilket omfang stigningen i virksomhedstimer pr. reaktion er drevet af udviklingen i antallet af reaktioner og virksomhedstimer. Vi har sammenholdt udviklingen i antallet af reaktioner med udviklingen i antallet af virksomhedstimer. For at gøre udviklingerne sammenlignelige har vi omregnet til indekstal, hvor 2016 er sat til indeks 100.

Figur 9 viser udviklingen i antallet af virksomhedstimer og antallet af reaktioner, hvor niveauet for reaktioner og virksomhedstimer er indeks 100 i 2016. På denne måde kan vi sammenligne udviklingen i perioden 2016-2019.

Figur 9
Antal virksomhedstimer og reaktioner i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 9, at antallet af reaktioner er faldet jævnt henover undersøgelsesperioden fra indeks 100 til indeks 80, svarende til et fald på 20 %. Udviklingen er mere ujævn, hvad angår antallet af virksomhedstimer, som fra 2016 til 2017 falder fra indeks 100 til indeks 88, svarende til 12 %, og derefter stiger til indeks 93, hvilket svarer til en stigning på 5 procentpoint i 2019. I 2017 er virksomhedstimer faldet mere end reaktioner. Reaktioner er i 2019 faldet med 13 procentpoint mere end virksomhedstimer. Det betyder, at Arbejdstilsynet relativt set har fundet færre arbejdsmiljøproblemer pr. virksomhedstime, og derfor ser vi en stigning i antallet af virksomhedstimer pr. reaktion. Ifølge Arbejdstilsynet skal faldet for både reaktioner og virksomhedstimer for hele perioden ses i sammenhæng med den faldende bevilling til tilsynet. Rigsrevisionen konstaterer, at bevillingen til tilsyn falder med 13 % i starten af perioden, mens reaktioner falder i hele perioden. Arbejdstilsynet forklarer desuden faldet i reaktioner med øget brug af dialog og vejledning frem for kontrol. Dette kan ses af vores analyse, som viser, at Arbejdstilsynet giver færre reaktioner pr. tilsynsbesøg.

45. Arbejdstilsynet har desuden oplyst, at faldet i antal reaktioner i 2018 og 2019 kan skyldes, at der har været stigende opmærksomhed på kvaliteten af de reaktioner, Arbejdstilsynet giver, hvilket kan have resulteret i en skarpere prioritering af, hvornår Arbejdstilsynet træffer en afgørelse. Rigsrevisionen konstaterer, at Arbejdstilsynet har haft et resultatmål for antal virksomhedstimer i 2017 og 2018 og for virksomhedskontakt i 2019, imens Arbejdstilsynet ikke har haft et tilsvarende mål for reaktioner. Arbejdstilsynet har oplyst, at Arbejdstilsynet ikke har et resultatmål for reaktioner, fordi flere reaktioner ikke er et politisk mål. Måden, Arbejdstilsynet styrer tilsynsindsatsen på, kan have givet større ledelsesmæssig opmærksomhed på, hvor meget tid de tilsynsførende bruger ude på virksomhederne, og mindre opmærksomhed på udviklingen i reaktioner, herunder afgørelser, som skal stoppe virksomheder, der ikke overholder arbejdsmiljøreglerne.

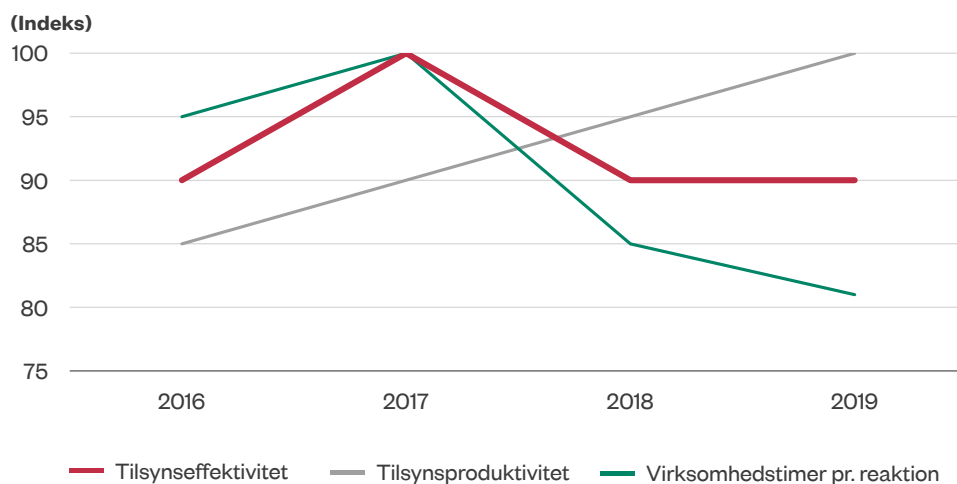
Forklaringer på udviklingen i tilsynseffektiviteten

46. Udviklingen i tilsynsproduktiviteten og virksomhedstimer pr. reaktion udgør tilsammen udviklingen i tilsynseffektiviteten. Disse udviklinger er vist i figur 10.

Det er en indeksfigur, hvor indeks 100 er det bedste år – dvs. året med henholdsvis højeste tilsynseffektivitet, højeste tilsynsproduktivitet og færrest virksomhedstimer pr. reaktion. Figuren viser, hvor niveauet har været de enkelte år sammenlignet med det bedste år.

Figur 10

Udviklingen i tilsynseffektivitet i forhold til tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion i perioden 2016-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 10, at Arbejdstilsynets tilsynsproduktivitet målt som lønkroner pr. virksomhedstime stiger hvert år i undersøgelsesperioden. 2019 er Arbejdstilsynets mest tilsynsproduktive år, hvilket betyder, at Arbejdstilsynet i 2019 bruger færre lønkroner pr. virksomhedstime end i resten af perioden.

Det fremgår også af figuren, at Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet målt som lønkroner pr. reaktion falder med 10 % fra 2017 til 2019, men er uændret fra 2016 til 2019.

Udviklingen i tilsynseffektiviteten skyldes bl.a., at udviklingen i virksomhedstimer pr. reaktion er negativ i perioden 2016-2019, så Arbejdstilsynet i 2019 bruger flere virksomhedstimer pr. reaktion end i 2016.

2017 er Arbejdstilsynets mest tilsynseffektive år, hvilket betyder, at Arbejdstilsynet brugte færrest lønkroner og virksomhedstimer pr. reaktion i 2017. Siden da har Arbejdstilsynet årligt brugt mere tid og flere lønkroner på at give én reaktion.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet målt som lønkroner pr. reaktion stort set er den samme i 2019 som i 2016. I 2017 bruger Arbejdstilsynet færrest lønkroner pr. reaktion og er derfor mest tilsynseffektive i 2017. Tilsynseffektiviteten falder 10 % fra 2017 til 2019. Der har været en tilsvarende udvikling for afgørelser, hvor Arbejdstilsynet bruger 11 % flere lønkroner pr. afgørelse i 2019 end i 2017. Tilsynseffektiviteten målt som lønkroner pr. afgørelse er, modsat reaktioner, faldet en smule fra 2016 til 2019. Der er derfor henover undersøgelsesperioden sket en udvikling mod, at færre overtrædelser af arbejdsmiljøreglerne bliver fundet i forhold til de anvendte lønkroner.

Rigsrevisionens beregninger, der antager samme mulighed for tilsynseffektivitet i hele perioden, viser, 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.

Arbejdstilsynet har haft en positiv udvikling i tilsynsproduktiviteten i hele perioden, og 2019 er Arbejdstilsynets mest tilsynsproduktive år. Det betyder, at Arbejdstilsynet er blevet mere produktive i hele undersøgelsesperioden. Det skyldes bl.a., at Arbejdstilsynet har nedbragt andelen af den tid, de tilsynsførende anvender til kørsel samt forbedrelse og afrapportering, og har brugt den frigjorte tid til flere timer ude på virksomhederne.

Både antallet af reaktioner og virksomhedstimer er faldet væsentligt i undersøgelsesperioden. Antallet af virksomhedstimer er faldet med 7 %. Det betyder, at selv om de tilsynsførende bruger en større andel af deres tid ude på virksomhederne, har Arbejdstilsynet samlet set haft færre virksomhedstimer. Arbejdstilsynet gav i 2019 20.912 reaktioner, hvilket er 20 % færre end i 2016. Arbejdstilsynet har oplyst, at faldet i både virksomhedstimer og reaktioner også skyldes faldet i bevillingen. Den samlede bevilling er faldet med 4 % fra 2016 til 2019. Bevillingen til tilsyn er faldet 13 % fra 2016 til 2017, hvorefter den har været nogenlunde konstant.

Faldet i tilsynseffektiviteten fra 2017 til 2019 skyldes, at de tilsynsførende bruger flere virksomhedstimer for hver reaktion, de giver. Arbejdstilsynet forklarer dette med, at de tilsynsførende i stigende omfang bruger tiden ude på virksomhederne til dialog og vejledning, herunder dialogmøder i forbindelse med det helhedsorienterede byggepladstilsyn. Rigsrevisionens beregninger af reaktioner pr. tilsyn i undersøgelsesperioden viser et fald fra 2017 til 2019, hvilket kan indikere, at Arbejdstilsynet er blevet mindre effektive, eller at tid til kontrol er erstattet af dialog og vejledning. Arbejdstilsynet har oplyst, at dialog og vejledning ikke kan erstatte en reaktion på en overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne, men at dialog og vejledning kan erstatte tid til kontrol, som derved kan betyde færre reaktioner og dermed et fald i tilsynseffektiviteten.

Arbejdstilsynet har oplyst, at en optimering af tilsynsindsatsen vanskeliggøres af en række korte bevillinger og svingende bevillingsniveau for de forskellige tilsynstyper, ligesom der ikke er noget politisk ønske om at give flere reaktioner. Rigsrevisionen konstaterer, at Arbejdstilsynets midlertidige bevillinger primært er øremærkede til indsatsen mod social dumping, og at denne tilsynsaktivitet trækker den samlede tilsynseffektivitet ned.

2.3. Udviklingen i tilsynseffektiviteten mellem Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre

47. Vi har undersøgt, om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i tilsynseffektiviteten på tværs af de 3 tilsynscentre: Tilsynscenter Syd, Tilsynscenter Nord og Tilsynscenter Øst. Arbejdsmiljøfagligt Center indgår ikke i analyserne, da centret ikke har tilsyn som sin primære arbejdsopgave. Vi har undersøgt udviklingen i tilsynscentrene, fordi eventuelle forskelle mellem tilsynscentrene indikerer, at der er et forbedringspotentiale, som Arbejdstilsynet kan hente ved at tilpasse indsatserne i de mindre tilsynseffektive centre til det mest tilsynseffektive tilsynscenter. Tilsynscentrene har forskellige opgaveporteføljer, bl.a. fordi der er geografiske forskelle og forskelle i branchesammensætningen i de 3 tilsynscentres områder, og fordi tilsynscentrene varetager særlige opgaver, som de andre tilsynscentre ikke gør. Vi har undersøgt betydningen af flere af disse forhold i supplerende analyser, som ikke indikerer, at disse forhold har nævneværdig betydning for resultaterne af sammenligningen af tilsynscentrenes tilsynseffektivitet, se nærmere i bilag 1.

Forskelle i tilsynscentrenes tilsynseffektivitet

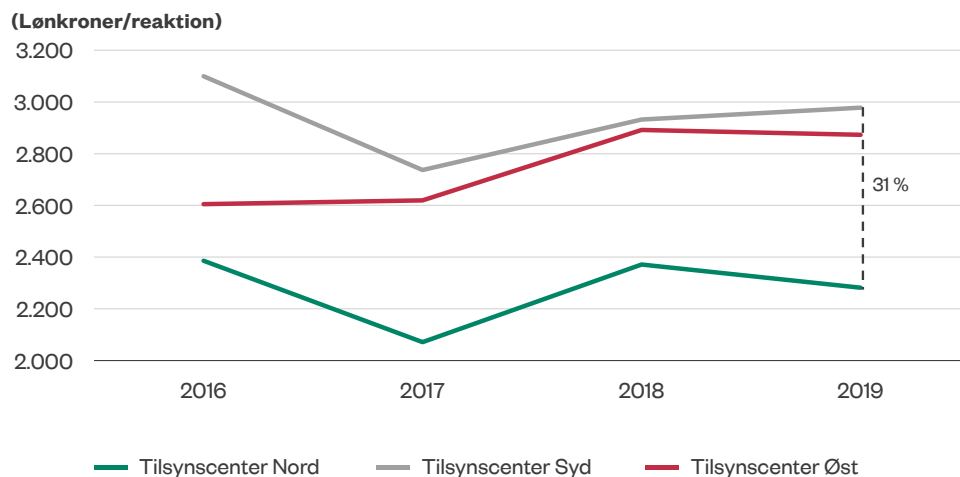
48. Vi har undersøgt udviklingen i de 3 tilsynscentres tilsynseffektivitet målt ved, hvor mange lønkroner de bruger pr. reaktion. Det gælder for alle sammenligninger af tilsynscentrene, at tid brugt på kørsel, markedsovervågning, Seveso og callcenter ikke indgår i opgørelsen af lønkroner til tilsynsrettede arbejdsopgaver, da geografiske forskelle og uens fordeling af callcenteropgaven vil medføre et fejlagtigt sammenligningsgrundlag. Figur 11 viser udviklingen i tilsynseffektiviteten i perioden 2016-2019 for hvert af de 3 tilsynscentre.

Årsværk i Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre

Tilsynscenter Øst har 157 årsværk, hvoraf 67 % er tilsynsførende årsværk.

Tilsynscenter Nord har 107 årsværk, hvoraf 66 % er tilsynsførende årsværk.

Tilsynscenter Syd har 104 årsværk, hvoraf 60 % er tilsynsførende årsværk.

Figur 11**De 3 tilsynscentres tilsynseffektivitet i perioden 2016-2019**

Note: Beregninger er ekskl. lønkroner til kørsel og callcenter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 11, at Tilsynscenter Nord i hele perioden bruger færrest lønkroner pr. reaktion og dermed har den højeste tilsynseffektivitet. Modsat bruger Tilsynscenter Syd i hele perioden flest lønkroner på at give én reaktion og er derfor det mindst tilsynseffektive tilsynscenter. Udviklingen i lønkroner pr. reaktion har stort set været den samme i begge tilsynscentre, hvor Tilsynscenter Syd har brugt 30-31 % flere lønkroner pr. reaktion end Tilsynscenter Nord i både 2016 og 2019. Dog bruger begge tilsynscentre færre lønkroner pr. reaktion i 2019 end i 2016.

Tilsynscenter Øst er det eneste tilsynscenter, der har haft en negativ udvikling i tilsynseffektiviteten fra 2016 til 2019, hvor centret bruger 269 lønkroner mere pr. reaktion i 2019 end i 2016. Faldet i tilsynseffektivitet skyldes, at lønkroner pr. reaktion stiger fra 2017 til 2018.

49. Vi har undersøgt, hvor stor en andel af hvert tilsynscenters medarbejdere, der har under 1 års anciennitet. Det har vi gjort, fordi en større andel af nyansatte medarbejdere kan påvirke tilsynseffektiviteten negativt i den periode, hvor de er under oplæring, fordi de som nye medarbejdere i et vist omfang registrerer timer på tilsyn uden at give reaktioner. Vi har lavet analysen for tilsynsførende i perioden 2017-2019, da Arbejdstilsynet ikke har registreret medarbejdernes stillingskategori i 2016. Analysen viser, at Tilsynscenter Syd i 2017 med 12 % nyansatte har ca. 5 gange så mange nyansatte som Tilsynscenter Nord. Forskellen falder til knap 2 gange så mange i 2018, og i 2019 har Tilsynscenter Syd færre nyansatte end Tilsynscenter Nord. Tilsynscenter Øst har næstflest nyansatte i 2017, færrest i 2018 og flest i 2019. Vi kan ud fra analysen ikke konstatere, at der er en åbenlys sammenhæng mellem antal nyansatte og tilsynscentrenes tilsynseffektivitet, bl.a. fordi Tilsynscenter Syd i 2019 har den laveste tilsynseffektivitet og samtidig har den laveste andel nyansatte.

Vi har også undersøgt, om forskelle mellem tilsynscentrene kan være drevet af forskelle i, hvor mange resurser tilsynscentrene bruger på forskellige tilsynsaktiviteter, og om der er forskelle i lønniveauet i centrene. Analyserne viser, at hverken forskelle i resurseforbruget på tilsynsaktiviteter eller forskelle i lønniveauet påvirker resultaterne mellem tilsynscentrene væsentligt (jf. bilag 1).

Endelig har vi lavet supplerende analyser, der undersøger, i hvilket omfang forhold som branchesammensætning og virksomhedstørrelse påvirker resultaterne af tilsynseffektiviteten mellem tilsynscentrene (jf. bilag 1). De supplerende analyser indikerer ikke, at de nævnte forhold påvirker resultaterne nævneværdigt.

50. 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. Hvis vi kun ser på forskellene i 2019 og antager, at alle centrene havde de samme forudsætninger, kunne Arbejdstilsynet have givet ca. 18 % flere reaktioner (ca. 3.750), hvis de 2 andre tilsynscentre lå på samme niveau som Tilsynscenter Nord. Det er en indikation på, at Arbejdstilsynet kunne have været mere tilsynseffektiv i 2019.

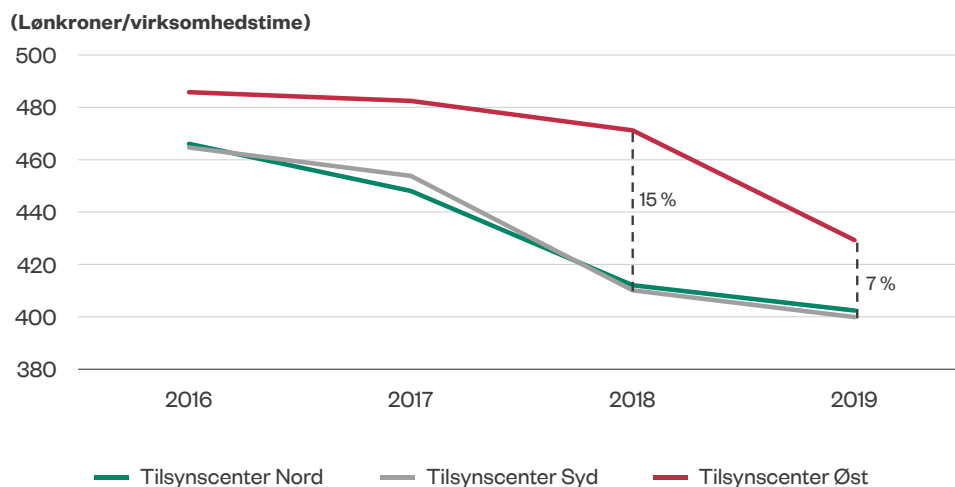
Udviklingen i tilsynsproduktiviteten for tilsynscentrene

51. Vi har undersøgt, om udviklingen i tilsynseffektiviteten skyldes udviklingen i tilsynsproduktiviteten, dvs. lønkroner pr. time ude på virksomhederne, eller udviklingen i, hvor mange timer ude på virksomheden Arbejdstilsynet bruger på at finde et arbejdsmiljøproblem, som kræver en reaktion. Vi ser på udviklingen fordelt på tilsynscentre, da eventuelle forskelle mellem tilsynscentrene indikerer et forbedringspotentiale.

Figur 12 viser udviklingen i tilsynsproduktiviteten fordelt på de 3 tilsynscentre for perioden 2016-2019.

Figur 12

Tilsynsproduktiviteten i de 3 tilsynscentre i perioden 2016-2019



Note: Beregninger er ekskl. lønkroner til kørsel og callcenter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 12, at alle 3 tilsynscentre i undersøgelsesperioden er blevet mere tilsynsproduktive. Tilsynscenter Nord og Syd bruger i stort set hele perioden lige mange lønkroner pr. virksomhedstime, og bruger i 2019 14 % færre lønkroner pr. virksomhedstime end i 2016.

Tilsynscenter Øst bruger i hele perioden flere lønkroner pr. virksomhedstime end de 2 andre centre. I 2018 er forskellen i tilsynsproduktiviteten mellem Tilsynscenter Øst og de 2 andre tilsynscentre størst, hvor Tilsynscenter Øst bruger 15 % flere lønkroner pr. virksomhedstime. Forskellen er i 2019 reduceret til 7 %. Tilsynscenter Øst har ligesom de andre tilsynscentre forbedret sin tilsynsproduktivitet i perioden og bruger i 2019 12 % færre lønkroner pr. virksomhedstime end i 2016.

Fordi udviklingen i tilsynsproduktiviteten for alle 3 tilsynscentre er positiv, kan udviklingen i tilsynsproduktiviteten ikke forklare det fald i tilsynseffektivitet, vi ser fra 2017 til 2019.

52. Vi har undersøgt, om udviklingen i tilsynsproduktiviteten for de 3 tilsynscentre drives af udviklingen for de enkelte tilsynsaktiviteter. Boks 10 beskriver forskelle mellem de 3 tilsynscentre i forhold til tilsyn med social dumping.

Boks 10

Tilsyn med social dumping

Forskellen mellem Tilsynscenter Øst og de øvrige 2 tilsynscentre skyldes bl.a., at Tilsynscenter Øst i 2019 brugte 117 % flere lønkroner pr. virksomhedstime på tilsyn med social dumping sammenlignet med Tilsynscenter Nord. Tilsynscenter Syd brugte lidt flere lønkroner pr. virksomhedstime end Tilsynscenter Nord, men væsentligt færre end Tilsynscenter Øst. Dette kan være en del af forklaringen på, hvorfor Tilsynscenter Østs tilsynsproduktivitet af lavest.

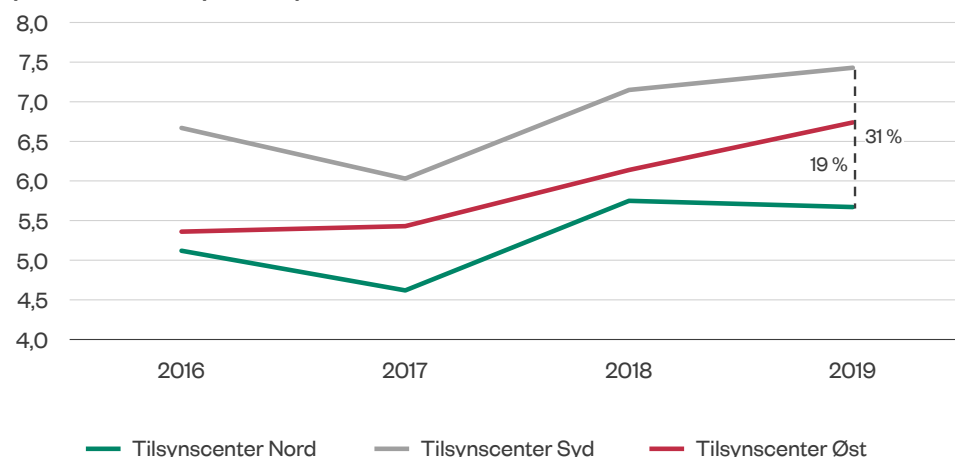
Udviklingen i virksomhedstimer pr. reaktion for tilsynscentrene

53. Vi har undersøgt udviklingen i, hvor mange virksomhedstimer de 3 tilsynscentre bruger pr. reaktion i perioden 2016 til 2019. Resultaterne er vist i figur 13.

Figur 13

Virksomhedstimer pr. reaktion i de 3 tilsynscentre i perioden 2016-2019

(Virksomhedstimer/reaktion)



Note: Beregninger er ekskl. lønkroner til kørsel og callcenter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af figur 13, at alle 3 tilsynscentre bruger flere virksomhedstimer pr. reaktion i 2019 end i 2016. Tilsynscenter Øst bruger 26 % flere virksomhedstimer pr. reaktion i 2019, mens de 2 andre centre bruger 11 % flere virksomhedstimer pr. reaktion.

Det fremgår også af figuren, at Tilsynscenter Syd i hele perioden har brugt flest virksomhedstimer pr. reaktion, og at Tilsynscenter Nord i hele perioden har brugt færrest. I 2019 bruger Tilsynscenter Syd 31 % flere virksomhedstimer pr. reaktion end Tilsynscenter Nord, og Tilsynscenter Øst bruger 19 % flere virksomhedstimer pr. reaktion end Tilsynscenter Nord.

Antallet af virksomhedstimer pr. reaktion stiger for alle 3 tilsynscentre fra 2017 til 2019. Det er en af årsagerne til, at tilsynseffektiviteten falder fra 2017 frem til 2019.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Tilsynscenter Nord i hele undersøgelsesperioden har været det mest tilsynseffektive tilsynscenter, og Tilsynscenter Syd har været det mindst tilsynseffektive. I 2019 brugte Tilsynscenter Syd 31 % flere lønkroner pr. reaktion end Tilsynscenter Nord. Tilsynscentrene har forskellige regionale branchesammensætninger og virksomhedsstørrelser i de regionale områder, som de dækker, men vores supplerende analyser indikerer ikke, at disse forhold påvirker resultaterne af forskellene i tilsynscentrenes tilsynseffektivitet væsentligt.

Rigsrevisionens beregninger viser, at Arbejdstilsynet kunne have givet ca. 30 % flere reaktioner, hvis alle tilsynscentre havde haft samme tilsynseffektivitet i 2019, som Tilsynscenter Nord havde i 2017, samt samme vilkår og erhvervsstruktur. Hvis Rigsrevisionen kun ser på forskellene i 2019, kunne Arbejdstilsynet have givet ca. 18 % flere reaktioner, hvis de 2 andre tilsynscentre lå på samme niveau som Tilsynscenter Nord. Supplerende analyser indikerer ikke, at der skulle være væsentlige forskelle i de 3 tilsynscentres forudsætninger for at være tilsynseffektive, hvilket indikerer, at Arbejdstilsynet kunne have haft en højere tilsynseffektivitet i 2019.

Undersøgelsen viser også, at der i undersøgelsesperioden har været forskel på, hvor mange lønkroner pr. reaktion Tilsynscenter Øst og de 2 andre tilsynscentre har brugt. Udviklingen i tilsynsproduktiviteten var for alle 3 tilsynscentre positiv i perioden 2016-2019, og dermed kan udviklingen for de enkelte tilsynscentre ikke forklare faldet i tilsynseffektiviteten fra 2017 til 2019.

Endelig viser undersøgelsen, at der er forskel på, hvor mange virksomhedstimer pr. reaktion de 3 tilsynscentre har brugt. Tilsynscenter Nord brugte i hele perioden færrest virksomhedstimer pr. reaktion, mens Tilsynscenter Syd i hele perioden brugte flest. I 2019 brugte Tilsynscenter Syd brugte 31 % flere virksomhedstimer pr. reaktion end Tilsynscenter Nord. At tilsynscentrene bruger flere virksomhedstimer pr. reaktion i perioden 2017-2019 er årsagen til, at tilsynseffektiviteten falder i samme periode.

Rigsrevisionen, den 26. november 2020

Lone Strøm

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har sikret en positiv udvikling i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet. Tilsynseffektivitet definerer vi som forholdet mellem de lønkroner, Arbejdstilsynet bruger på tilsynsindsatsen, og antallet af reaktioner på overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen. Antallet af reaktioner, herunder afgørelser, viser, i hvilket omfang Arbejdstilsynet finder og reagerer over for virksomheder, der ikke overholder reglerne for arbejdsmiljø.

Vi har for det første undersøgt, om Arbejdstilsynet har fulgt udviklingen i tilsynsindsatsen. Det har vi undersøgt, fordi Arbejdstilsynet kun har mulighed for at reagere på faldende produktivitet og effektivitet af tilsynsindsatsen, hvis Arbejdstilsynet faktisk følger udviklingen i produktivitet og effektivitet.

Vi har for det andet undersøgt, om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i den samlede tilsynseffektivitet. Undersøgelsens fokus er på udviklingen i Arbejdstilsynets evne til at finde arbejdsmiljøproblemer i tilsynsindsatsen. Dette undersøger vi, fordi reaktioner på problemer med arbejdsmiljøet er en central del af Arbejdstilsynets indsats for at opnå et bedre arbejdsmiljø, da en reaktion stopper en konkret arbejdsmiljøovertrædelse. Arbejdstilsynet kan også benytte andre redskaber, fx dialog og vejledning, til at opnå et bedre arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet bør sikre, at Arbejdstilsynet omsætter resurserne anvendt til tilsyn på at stoppe dårligt arbejdsmiljø, og denne undersøgelse handler om evnen til at finde og stoppe dårligt arbejdsmiljø gennem reaktioner. En stor del af Arbejdstilsynets tilsynsindsats er risikobaseret med det formål at opnå størst mulig effekt på arbejdsmiljøet. En risikobaseret tilsynsindsats betyder, at Arbejdstilsynet målretter tilsynene mod de virksomheder, hvor risikoen for arbejdsmiljøproblemer er størst. Når Arbejdstilsynet under et tilsyn finder en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, skal Arbejdstilsynet give en reaktion i form af en afgørelse med henblik på at standse overtrædelsen, og virksomhederne er forpligtede til at følge Arbejdstilsynets afgørelser.

Vi har for det tredje undersøgt, om Arbejdstilsynet har sikret en positiv udvikling i tilsynseffektivitet på tværs af de 3 tilsynscentre. Hvis der er forskelle mellem tilsynscentrene, kan der være et forbedringspotentiale, som Arbejdstilsynet kan hente ved at tilpasse indsatserne i de mindre tilsynseffektive tilsynscentre til det mest tilsynseffektive tilsynscenter.

I undersøgelsen indgår Beskæftigelsesministeriet, herunder Arbejdstilsynet.

Undersøgelsen dækker perioden 2016-2019. I 2015 blev det politisk besluttet at målrette det risikobaserede tilsyn endnu mere mod de virksomheder, der har størst sandsynlighed for at overtræde arbejdsmiljøloven. Ændringen blev implementeret den 1. januar 2016 og gik ud på, at Arbejdstilsynet udvælger 80 % af de virksomheder, der skal have et risikobaseret tilsyn, gennem en risikomodel, mens de resterende 20 % udvælges gennem en stikprøve. Op til denne ændring blev ca. 55% af virksomhederne udvalgt gennem risikomodellen. Ved at afgrænse undersøgelsesperioden fra 2016 til 2019 sikrer vi, at vilkårene for udtag til det risikobaserede tilsyn er det samme i hele perioden.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter og data fra Arbejdstilsynet. Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lov om arbejdsmiljø
- politiske aftaletekster og tilhørende anmærkninger på finansloven
- Arbejdstilsynets årsrapporter og mål- og resultatplaner
- retningslinjer for tilsyn og reaktioner
- dokumenter, der beskriver Arbejdstilsynets datastruktur og dataindsamling
- direktionsrapporter
- analyser af tilsynsindsatsen
- data om Arbejdstilsynets tilsynsindsats
- løndata om Arbejdstilsynets medarbejdere.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få et bedre kendskab til Arbejdstilsynets organisation, dokumentation og tilsynsindsats.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Beskæftigelsesministeriet
- Arbejdstilsynet
- Dansk Arbejdsgiverforening
- Fagbevægelsens Hovedorganisation.

Formålet med møderne med Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet har været at diskutere forskellige problemstillinger på arbejdsmiljøområdet og undersøgelsens design. Vi har også holdt møder med Arbejdstilsynet vedrørende de datasæt, som Arbejdstilsynet har udarbejdet til os, for at kvalificere data bedst muligt.

Vi har holdt møder med interesseorganisationerne Dansk Arbejdsgiverforening og Fagbevægelsens Hovedorganisation for at få større indsigt i arbejdsmiljøområdet.

Data

Analyserne er baseret på følgende data for perioden 2016-2019:

- lønoplysninger om alle Arbejdstilsynets medarbejdere, herunder medarbejdernes årsløn opdelt på forskellige løndele
- tidsregistrering for alle Arbejdstilsynets medarbejdere fra mTime, herunder time-registreringer fordelt på alle registreringskonti tilknyttet oplysninger om år, måned, tilsynscenter, tilsynsgruppe, medarbejdertype m.m.
- oplysninger om Arbejdstilsynets registreringer af tilsyn fra Arbejdstilsynets datavarehus (tilsynsdata), herunder oplysninger om virksomhedstype, branche, virksomhedsstørrelse, dato for tilsynet m.m.

- oplysninger om alle Arbejdstilsynets registreringer af medarbejderes virksomhedstimer fra Arbejdstilsynets datavarehus (aktivitetsdata), herunder virksomhedstimerne fordelt på dato, medarbejdernummer, besøgsnummer, tilsynsaktivitet, tilsynscenter og tilsynsgruppe, samt oplysninger om medarbejderens stillingstype, og anciennitet m.m.
- reaktioner afgivet af alle Arbejdstilsynets medarbejdere fra Arbejdstilsynets datavarehus (reaktionsdata), herunder oplysninger om virksomheden, der får reaktionen (nummer, type, størrelse m.m.), typen af arbejdsmiljøproblem, medarbejderen, der giver reaktionen (nummer, type og anciennitet), dato for reaktionen, og hvilket tilsynscenter, hvilken tilsynsgruppe og hvilken tilsynsaktivitet som reaktionen er tilknyttet.

Kobling af de forskellige datasæt

Arbejdstilsynets data kan kobles ved hjælp af nøgler, der identificerer unikke observationer i data. Arbejdstilsynet har 3 hovednøgler i sin datainfrastruktur: et medarbejdernummer, et virksomhedsnummer og et tilsynsbesøgsnummer. Disse nøgler kan – koblet med andre informationer – bruges til at samkøre Arbejdstilsynets data.

Desværre er Arbejdstilsynets nøgler ikke tilstrækkelige til at sammenkøre alle Arbejdstilsynets data, hvilket giver nogle begrænsninger for vores analysemuligheder. Fx er det ikke muligt at identificere den enkelte virksomhed på tværs af de dataudtræk, som vi har modtaget fra Arbejdstilsynet. Konsekvensen af dette er, at vi ikke kan koble oplysninger om tilsynene til aktivitetsdata og tidsregistreringsdata, hvorfor vi ikke kan opføre, hvor meget tid – og dermed ikke, hvor mange lønkroner – Arbejdstilsynet bruger på de enkelte tilsynsaktiviteter på en given virksomhed. Dette begrænser vores analysemuligheder, så vi fx ikke kan lave produktivetsanalyser med antal tilsyn som outputmål, hvor vi tager højde for tilsynsaktivitet. Når vi ikke kan det, vurderer vi, at grundlaget for at beregne antal tilsyn i forhold til anvendte lønkroner er for unuanceret.

Det betyder også, at vi ikke kan tilknytte informationer om branche, virksomhedsstørrelse eller typen af arbejdsmiljøproblem til medarbejdernes virksomhedstimer eller til de enkelte tilsynsaktiviteter. Konsekvensen af dette er, at vi i vores analyser ikke kan tage højde for, inden for hvilke brancher tilsynene er gennemført.

Tidsregistreringer af kørsel kan ikke knyttes til en specifik virksomhed eller en specifik tilsynsaktivitet. Konsekvensen af dette er, at det er vanskeligt at lave særskilte analyser på de enkelte tilsynsaktiviteter, da kørsel udgør en væsentlig andel af tiden (ca. 12 %).

Afgrænsning af løndata

I undersøgelsens beregninger af tilsynseffektiviteten trækker vi på de lønkroner, der er anvendt på tilsynsrettede arbejdsopgaver. Vi operationaliserer disse opgaver som værende opgaver, der ligger under de forskellige tilsynsaktiviteter i Arbejdstilsynets tidsregistrering samt kørsel og callcenter. Derfor er Seveso, gas og offshore ikke inden for vores afgrænsning af tilsynsrettede arbejdsopgaver. Da tilsyn under tilsynsaktiviteten markedsovervågning kun sjældent resulterer i reaktioner, har vi valgt ikke at inkludere timer og reaktioner registreret på denne tilsynsaktivitet inden for afgrænsningen af løndata.

Der er opgaver, som er direkte relaterede til tilsyn. Der er også opgaver, som er indirekte relaterede til tilsyn, da de i mere eller mindre grad understøtter tilsyn. Omkostningerne til disse opgaver har vi ikke inddraget i denne undersøgelse. Disse omkostninger falder i flere kategorier:

- Vi har ikke inddraget indirekte omkostninger til tilsynsrettede arbejdsopgaver, som ikke i tidsregistrering kan udskilles fra omkostninger til Arbejdstilsynets andre opgaver, fx omkostninger til støttefunktioner som ledelse og kommunikation.
- Vi har ikke inddraget omkostninger, hvor både omkostningerne og den følgende virkning er vanskelige at prissætte på enkelte år, fx afskrivning af biler og efteruddannelse.
- Vi har ikke inddraget omkostninger, der ikke direkte ligger inden for Arbejdstilsynets kontrol og ikke vedrører arbejdets organisering eller udførelse, fx udgifter til husleje og vedligeholdelse af bygninger. Disse omkostninger er ikke inddraget i vores beregninger, da de er vanskelige for Arbejdstilsynet at justere.

Løndata er justeret til 2020-priser, og vi har frasorteret fratrædelsesgodtgørelse og jubilæumsgratiale, da disse beløb afspejler en arbejdsindsats, som strækker sig over en lang periode.

Inspektion af data

Vi har gennemgået de dataudtræk, vi har fået af Arbejdstilsynet, for at efterprøve og sikre kvaliteten af de data, vi bruger i undersøgelsen. Vi har brugt forskellige analyseteknikker til at identificere outliers, missing data og inkonsistens i data på tværs af dataudtræk.

I datainspektionen fandt vi overordnet 3 typer af fejl i data, som var et problem for undersøgelsens validitet:

- Forskellige identifikationsnumre. Medarbejderne kan have forskellige identifikationsnumre inden for og på tværs af registre, idet medarbejderen kan have flere b-numre i omløb på samme tid. Hovedårsagen er, at hvis en medarbejder får et nyt b-nummer (fx ved genansættelse), overskriver Arbejdstilsynets datavarehus medarbejderens historik med det nye b-nummer. Denne overskrivning sker dog ikke i HR-systemerne, hvorfor nogle medarbejdere har flere b-numre i tidsregistreringsdata, men ikke i fx reaktionsdata. Dette betyder, at vi ikke på troværdig vis kan koble medarbejdernes tidsregistrering og lønoplysninger til medarbejderens reaktioner og aktivitetstimer.
- Overestimering af medarbejdernes tidsregistrering. Udtrækket af tidsregistreringsdata er sket igennem Arbejdstilsynets datavarehus. I denne proces er der sket en dublering af nogle medarbejders tidsregistrering, så disse medarbejders registrerede timetal er højere end det reelle timetal. Tilmed har HR konstrueret nogle særskilte konti for bl.a. overarbejde ud fra de registrerede timer, som var blevet sorteret fra i det udtræk, vi modtog. Således fremgik nogle registrerede timer 2 gange i vores dataudtræk.
- Manglende information tilknyttet medarbejdere i perioden 2016-2017. En del medarbejdere fik ikke registreret grundlæggende information som fx tilsynscenter, tilsynsgruppe og stillingskategori, da de blev oprettet i Arbejdstilsynets systemer. Især informationen om tilsynscenter er vigtig at have, fordi vi gennemfører en benchmarkanalyse af tilsynscentrene.

Alle ovennævnte dataproblemerne er drøftet med Arbejdstilsynet, som også har været en aktiv part i at få løst dataproblemerne og få genoprettet data, så vores datagrundlag i undersøgelsen har en høj kvalitet.

Databehandling

Vores databehandling og beregninger er sket i et kodescript i softwaren R. Det betyder, at al databehandling er dokumenteret i form af R-koder, og derfor kan alle undersøgelsens analyser og resultater samt den databehandling (rekodning af variable, beregninger, opsætning og samkøring af data), analysen hviler på, repliceres og efterprøves af andre.

Robusthedsanalyser

Vi har undersøgt robustheden af vores resultater for at sikre, at resultaterne ikke påvirkes væsentligt af mindre justeringer i analysernes antagelser eller beregningsmetode. Vi har beregnet beretningens hovedmodeller, så vi tager højde for:

- forskelle i de enkelte tilsynsaktiviteters tilsynseffektivitet, herunder tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion
- forskelle i medarbejdernes lønniveau.

Forskelle i de enkelte tilsynsaktiviteters tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion

Vi har brugt en beregningsmodel, der tager højde for forskelle i tilsynsaktiviteternes tilsynseffektivitet, herunder tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion. Vægtning af data er foretaget for at sikre, at beregningen af udviklingen i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet ikke er påvirket af, at der over tid sker forskydninger i det indbyrdes resurseforbrug mellem tilsynsaktiviteter. Den vægtede model tager højde for, at nogle tilsynsaktiviteter er mere tilsynseffektive at drive end andre, og på den måde sikrer de vægtede beregninger, at en stigning eller et fald i den samlede tilsynseffektivitet ikke skyldes, at Arbejdstilsynet bruger flere eller færre resurser på tilsynsaktiviteter, der er mere tilsynseffektive at drive. Vi foretager denne vægtning i anerkendelse af, at Arbejdstilsynet ikke autonomt kan vælge sit resurseforbrug på forskellige tilsynsaktiviteter, og at der er andre grunde til at prioritere mellem tilsynsaktiviteter end ud fra, hvad der er mest tilsynseffektivt.

Vi har beregnet vægtningen af de enkelte tilsynsaktiviteter i tilsynseffektivitetsanalysen ved at beregne gennemsnittet af lønkroner til tilsynsrettede arbejdsopgaver pr. reaktion for hver af de 4 udvalgte tilsynsaktiviteter (risikobaseret tilsyn, inkl. udvidet risikobaseret tilsyn og tilsyn med bygge- og anlægsbranchen, øvrige tilsyn, tilsyn med social dumping og ulykkesundersøgelser) for hele undersøgelsesperioden. Herefter har vi beregnet et samlet gennemsnit for de 4 tilsynsaktiviteter og divideret gennemsnittet for hver af de 4 tilsynsaktiviteter med det samlede gennemsnit:

$$\text{Vægt} = \frac{\text{gennemsnit for tilsynsaktivitet}}{\text{samlet gennemsnit}}$$

Samme vægtede beregning er foretaget for lønkroner pr. virksomhedstime og virksomhedstimer pr. lønkroner med justeret input og output (dvs. lønkroner pr. virksomhedstime og virksomhedstimer pr. reaktion).

Der kan dog være synkrone sammenfald mellem reelle stigninger og fald i produktivitet og forskydninger i det indbyrdes resurseforbrug mellem tilsynsaktiviteter i de enkelte år. Ud fra vores beregningsmetode vil vægtningen tilskrive synkronien i forskydningen af resurseforbrug i tilsynsaktivitet og ikke ændringen i produktiviteten. Med andre ord kan vægtningen underestimere eller overestimere mindre dele af effektiviteten. Det er derfor mest retvisende at se på den vægtede og den uvægtede model sammen som en kontrol for forskelle i tilsynsaktiviteternes tilsynseffektivitet og ikke som en erstatning for beretningens hovedanalyser.

Tabel A viser de vægtede beregninger for den samlede tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. lønkrone i Arbejdstilsynet fra 2016 til 2019 sammenlignet med de uvægtede beregninger. Beregningerne er indekserede med best practice-året som 100.

Tabel A
Forskel mellem vægtet og uvægtet resultat

	Tilsynseffektivitet			Tilsynsproduktivitet			Virksomhedstimer pr. reaktion		
	Vægtet	Uvægtet	Difference	Vægtet	Uvægtet	Difference	Vægtet	Uvægtet	Difference
2016	92,0	89,9	2,1	87,9	85,1	2,8	93,8	95,0	÷1,2
2017	100,0	100,0	0,0	89,6	90,0	÷0,4	100,0	100,0	0,0
2018	90,3	89,9	÷0,4	94,5	95,4	÷0,9	85,2	84,8	0,4
2019	92,5	90,2	2,2	100,0	100,0	0,0	82,1	81,0	1,1

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel A, at de vægtede beregninger ikke afviger væsentligt fra de uvægtede i undersøgelsesperioden. Der er en tendens til, at de vægtede tal er lidt højere, idet forskellen på det mest tilsynseffektive år i 2017 og de andre år er mindre i de vægtede beregninger. Dette har dog ikke den store betydning, hvis vi ser på tværs af undersøgelsesperioden, hvor 2016 og 2019 – som i de uvægtede beregninger – stort set har samme indekssværdi i de vægtede beregninger af tilsynseffektiviteten. Det betyder, at forskellene i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. lønkrone ikke nævneværdigt er påvirket af forskydninger i de enkelte tilsynsaktiviteters tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. lønkrone.

Vi har også foretaget vægtede beregninger, der tager højde for forskydninger i tilsynsaktiviteternes tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion for de enkelte tilsynscentre. Beregningerne er for perioden 2016-2019 og er sammenlignet med de uvægtede beregninger. Sammenligningen af beregningerne er vist i tabel B.

Tabel B**Forskel mellem vægtet og uvægtet resultat fordelt på tilsynscentre**

	Tilsyns-center	Tilsynseffektivitet			Tilsynsproduktivitet			Virksomhedstimer pr. reaktion		
		Vægtet	Uvægtet	Difference	Vægtet	Uvægtet	Difference	Vægtet	Uvægtet	Difference
2016	Nord	86,2	86,8	÷0,6	86,4	85,8	0,6	89,1	90,3	÷1,2
	Syd	66,5	66,8	÷0,3	86,3	86,1	0,2	69,3	69,3	0,0
	Øst	80,5	79,5	1,0	81,0	82,3	÷1,3	88,0	86,2	1,8
2017	Nord	100,0	100,0	0,0	89,3	89,2	0,1	100,0	100,0	0,0
	Syd	75,7	75,7	0,0	88,1	88,1	0,0	77,2	76,6	0,6
	Øst	80,7	79,1	1,6	81,1	82,9	÷1,8	88,0	85,1	2,9
2018	Nord	88,1	87,3	0,8	96,8	97,0	÷0,2	81,2	80,4	0,8
	Syd	71,2	70,6	0,6	97,6	97,5	0,1	65,4	64,6	0,8
	Øst	73,5	71,6	1,9	83,1	84,9	÷1,8	77,8	75,3	2,5
2019	Nord	92,2	90,8	1,4	98,9	99,4	÷0,5	83,0	81,5	1,5
	Syd	70,8	69,5	1,3	100,0	100,0	0,0	63,1	62,2	0,9
	Øst	74,8	72,1	2,7	90,7	93,1	÷2,4	72,0	68,6	3,4

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel B, at de vægtede beregninger på tilsynscenterniveau ikke afviger væsentligt fra de uvægtede beregninger. Der er en lille tendens til, at Tilsynscentre Øst ligger bedre i de vægtede beregninger for tilsynseffektivitet og virksomhedstimer pr. reaktion, hvorimod centret ligger en smule dårligere på tilsynsproduktivitet. Overvejende indikerer tabellen, at forskellene i tilsynscentrenes tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion ikke nævneværdigt er påvirket af forskydninger i de enkelte tilsynsaktiviteters tilsynseffektivitet, tilsynsproduktivitet og virksomhedstimer pr. reaktion for de enkelte tilsynscentre.

Forskelle i de enkelte medarbejders lønniveau

Vi har gennemført beregninger af tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet, der tager højde for forskelle i de enkelte medarbejders lønniveau over tid og på tværs af tilsynscentre. Dette gør vi for at få viden om, i hvilket omfang forskelle i tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet skyldes, at medarbejderne bruger deres arbejdstid mere effektivt, eller om forskellene skyldes variationer i medarbejdernes løn. Medarbejdernes lønniveau kan være vanskelig at justere på kort sigt, hvis lønforskellene fx skyldes forskelle i anciennitet eller geografiske forskelle i lønniveau. Hvis best practice primært af drevet af lønforskel, kan det derfor være vanskeligt at øge tilsynseffektiviteten på kort sigt. Hvis best practice derimod er drevet af forskelle i afgivne reaktioner i arbejdstiden, er der – alt andet lige – bedre mulighed for at effektivisere på kort sigt.

Tabel C viser beregninger af tilsynseffektiviteten og tilsynsproduktiviteten for Arbejdstilsynet, hvor vi bruger antallet af timer til tilsynsrettede arbejdsopgaver som input frem for antallet af lønkroner. Tabellen sammenstiller de timebaserede analyser med de lønkronebaseret analyser, som bruges i kapitel 2.

Tabel C**Sammenligning af lønkronebaserede og timebaserede beregninger af tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet**

	Tilsynseffektivitet			Tilsynsproduktivitet		
	Lønkroner	Timer	Difference	Lønkroner	Timer	Difference
2016	91,9	89,9	2,0	85,9	85,1	0,8
2017	100,0	100,0	0,0	88,8	90,0	÷1,2
2018	90,9	89,9	1,0	95,1	95,4	÷0,3
2019	91,2	90,2	1,0	100,0	100,0	0,0

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel C, at de timebaserede beregninger ikke afviger væsentligt fra de lønkronebaserede beregninger i undersøgelsesperioden. Det betyder, at forskellene i Arbejdstilsynets tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet ikke nævneværdigt er påvirket af forskelle i medarbejdernes lønniveauer over tid.

Tabel D viser en sammenligning af lønkronebaserede og timebaserede beregninger af tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet på tværs af tilsynscentre over tid.

Tabel D**Sammenligning af lønkronebaserede og timebaserede beregninger af tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet på tværs af tilsynscentre**

	Tilsyns-center	Tilsynseffektivitet			Tilsynsproduktivitet		
		Lønkroner	Timer	Difference	Lønkroner	Timer	Difference
2016	Nord	88,7	86,8	1,9	87,8	85,8	2,0
	Syd	67,5	66,8	0,7	87,0	86,1	0,9
	Øst	78,2	79,5	÷1,3	81,1	82,3	÷1,2
2017	Nord	100,0	100,0	0,0	89,4	89,2	0,2
	Syd	76,1	75,7	0,4	88,8	88,1	0,7
	Øst	76,1	79,1	÷3,0	79,9	82,9	÷3,0
2018	Nord	86,7	87,3	÷0,6	96,5	97,0	÷0,5
	Syd	67,6	70,6	÷3,0	93,5	97,5	÷4,0
	Øst	72,0	71,6	0,4	85,6	84,9	0,7
2019	Nord	91,2	90,8	0,4	100,0	99,4	0,6
	Syd	68,8	69,5	÷0,7	98,9	100,0	÷1,1
	Øst	71,0	72,1	÷1,1	92,5	93,1	÷0,6

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel D, at de timebaserede beregninger ikke afviger væsentligt fra de lønkronebaserede beregninger i undersøgelsesperioden. Der er enkelte afvigelser på 2-4 % mellem de 2 beregningsmodellers resultater henover undersøgelsesperioden. I 2019 er der dog ikke afvigelser på over 1,1 %. Det betyder, at forskellene i de enkelte tilsynscentres tilsynseffektivitet og tilsynsproduktivitet ikke nævneværdigt er påvirket af forskelle i medarbejdernes lønniveauer over tid.

Endvidere har Arbejdstilsynet oplyst, at chefer i stigende grad registrerer timer på tilsynsrettede arbejdsopgaver henover undersøgelsesperioden, da cheferne i højere grad deltager i dele af tilsynet, fx møder med virksomhederne. Hvis chefer regnes ud af tilsynsproduktivitetsanalyserne, stiger Arbejdstilsynets tilsynsproduktivitet med yderligere 0,24 procentpoint i undersøgelsesperioden. Det har derfor ingen betydning for udviklingen i tilsynseffektiviteten, om cheferne regnes ud af analyserne.

Supplerende robusthedsanalyser

Der er en række forhold, som kan påvirke udviklingen i tilsynseffektivitet, men som vi på grund af Arbejdstilsynets datastruktur ikke kan kontrollere direkte for i effektivitetsberegningerne. Vi må derfor forsøge at tage højde for dem på anden vis. Vi har i den forbindelse lavet supplerende robusthedsanalyser, som kan indikere, om disse forhold påvirker beregningerne af tilsynseffektiviteten over tid eller på tværs af tilsynscentre.

Mundtlig dialog og vejledning

Arbejdstilsynet har oplyst, at den negative udvikling i tilsynseffektiviteten fra 2017 til 2019 bl.a. skyldes, at Arbejdstilsynet bruger mere tid på mundtlig dialog og vejledning, når Arbejdstilsynet er på tilsyn ude på virksomhederne. På denne måde bruger Arbejdstilsynet over tid flere lønkroner på én reaktion, da Arbejdstilsynet både skal føre tilsyn samt give dialog og vejledning. Arbejdstilsynet har dog ikke nogen data, som vi kan bruge til at kontrollere for andelen af tid brugt på dialog og vejledning i effektivitetsberegningerne. Vi kan dog få en indikation af, hvor stor en rolle dialog og vejledning spiller, ved at undersøge udviklingen i virksomhedstimer og reaktioner pr. tilsyn, som er vist i tabel E.

Tabel E

Arbejdstilsynets virksomhedstimer pr. tilsyn og reaktioner pr. tilsyn på tværs af år

	Virksomhedstimer pr. tilsyn	Virksomhedstimer pr. tilsyn (indeks)	Reaktioner pr. tilsyn	Reaktioner pr. tilsyn (indeks)
2016	3,56	100	0,64	100
2017	3,64	102	0,69	108
2018	4,00	113	0,64	101
2019	3,94	111	0,60	94

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel E, at der i undersøgelsesperioden er sket en stigning i, hvor lang tid de tilsynsførende er ude på en virksomhed. Således brugte de tilsynsførende gennemsnitligt 3,56 virksomhedstimer pr. tilsyn i 2016 og 3,94 virksomhedstimer pr. tilsyn i 2019, svarende til en stigning på 11 % i undersøgelsesperioden med et fald på 2 procentpoint i fra 2018 til 2019. Dette kan være en indikation på, at Arbejdstilsynet bruger ekstra tid på dialog og vejledning ude på virksomheden.

Ved at kigge på reaktioner pr. tilsyn ser vi bort fra, hvor lang tid Arbejdstilsynet bruger på tilsynene, og undersøger alene, hvor mange arbejdsmiljøproblemer Arbejdstilsynet finder på tilsynene. Det fremgår af tabel E, at Arbejdstilsynet i 2017 leverede 0,69 reaktioner pr. tilsyn mod 0,60 reaktioner pr. tilsyn i 2019. Dette er et fald på 14 procentpoint fra 2017 til 2019, hvis vi tager udgangspunkt i 2016 som indeks 100. Det fremgår af tabellen, at 2019 er det år, hvor Arbejdstilsynet giver færrest reaktioner pr. tilsyn. Tabellen indikerer, at Arbejdstilsynet er mindre effektive på tilsynene, eller at der sket en forskydning mod mindre tid til kontrol og mere tid til dialog og vejledning. Arbejdstilsynet har oplyst, at dialog og vejledning ikke kan erstatte en reaktion på en overtrædelse af arbejdsmiljøreglerne, men at dialog og vejledning, fx gennem dialogmøder på Helhedsorienterede byggepladstilsyn (HOT) og ved tilsyn i almindelighed, erstatter tid til kontrol, som derved kan betyde færre reaktioner og dermed et fald i tilsynseffektiviteten

Vi har også gennemført beregninger af reaktioner. pr. tilsyn henover undersøgelsesperioden, hvor vi vægter for forskelle i branchesammensætning. Dette gav kun minimale variationer i forhold til resultaterne i tabel E.

Typen af arbejdsmiljøproblem

Arbejdstilsynet har oplyst, at typen af arbejdsmiljøproblemer, Arbejdstilsynet afdækker, er afgørende for, hvor lang tid det tager at gennemføre et tilsyn. Således kan forskydninger i typen af arbejdsmiljøproblemer over tid påvirke udviklingen i tilsynseffektiviteten. Arbejdstilsynet har oplyst, at især arbejdsmiljøproblemer relateret til muskel- og skeletbesvær og psykisk arbejdsmiljø tager lang tid at afdække, og at arbejdsmiljøproblemer relateret til krav til egenindsats, tager kort tid at afdække.

Da data om typen af arbejdsmiljøproblemer ikke på retvisende vis kan kobles til data om tid, kan vi ikke kontrollere for typen af arbejdsmiljøproblem i vores beregning af udviklingen i tilsynseffektiviteten. Af samme grund kan hverken vi eller Arbejdstilsynet lave analyser af, hvor lang tid det tager at afdække forskellige typer af arbejdsmiljøproblemer. Vi har derfor undersøgt, om der er sket en udvikling i, hvilke arbejdsmiljøproblemer Arbejdstilsynet afdækker henover undersøgelsesperioden. Hvis der er sket en stigning i tilsyn med mere tidskrævende arbejdsmiljøproblemer, kan det være en af forklaringerne på den faldende tilsynseffektivitet fra 2017 til 2019. Da Arbejdstilsynet kun registrerer identificerede arbejdsmiljøproblemer – dvs. arbejdsmiljøproblemer, hvor Arbejdstilsynet giver en reaktion – indgår kun disse i opgørelsen. I tabel F har vi opgjort reaktioner. pr. tilsyn fordelt på forskellige typer af arbejdsmiljøproblemer. Vi har omregnet disse til indeks 100 i 2016, så det er nemt at følge udviklingen.

Tabel F**Indeks over udviklingen i registrerede arbejdsmiljøproblemer pr. tilsyn over tid**

	Andel reaktioner fordelt på arbejdsmiljøproblem i perioden 2016-2019	2016	2017	2018	2019
Støj	1,3 %	100	98,3	103,0	95,1
Varme og kulde	0,3 %	100	111,2	125,9	114,9
Muskel- og skeletbesvær	6,6 %	100	114,8	99,0	81,6
Psykisk arbejdsmiljø	3,7 %	100	102,5	92,1	83,1
Kemi, støv og biologi	7,3 %	100	108,9	107,9	131,9
Indeklima	1,6 %	100	137,4	113,4	101,7
Ulykkesrisici	23,5 %	100	115,9	117,8	115,7
Unge arbejde	0,4 %	100	143,5	130,6	96,6
Krav til egenindsatsen	15,6 %	100	96,5	79,2	57,4
Bygherrer, udbydere mv.	1,5 %	100	102,8	130,1	161,6
Andre arbejdsmiljøemner	0,9 %	100	114,1	88,4	95,1
Områder uden for arbejdsmiljøloven	0,9 %	100	122,2	106,3	151,8

Note: Typer af arbejdsmiljøproblemer med under 50 registrerede reaktioner om året er frasorteret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Det fremgår af tabel F, at der henover undersøgelsesperioden har været et fald i reaktioner pr. tilsyn, hvor reaktionen har relateret sig til de tidskrævende arbejdsmiljøproblemer muskel- og skeletbesvær og psykisk arbejdsmiljø. Således er andelen af reaktioner baseret på muskel- og skeletbesvær faldet fra indeks 114,8 i 2017 til indeks 81,6 i 2019. For psykisk arbejdsmiljø er der tale om et fald fra indeks 102,5 til 83,1 i samme periode. Dette styrker forudsætningerne for at være mere tilsynseffektiv. Derimod er der i undersøgelsesperioden næsten sket en halvering af reaktioner på krav til egenindsats, som er faldet til indeks 57,4 i 2019. Dette svækker således forudsætningerne for at være mere tilsynseffektiv. Samlet set indikerer udviklingen i andelen af identificerede arbejdsmiljøproblemer pr. tilsyn ikke, at dette i udpræget grad driver faldet i tilsynseffektiviteten fra 2017 til 2019.

Vi har også beregnet, hvor stor en andel et givent arbejdsmiljøproblem udgør af den samlede mængde af arbejdsmiljøproblemer i de 3 tilsynscentre. Formålet er at undersøge, om forskellene i tilsynseffektivitet mellem tilsynscentrene kan være drevet af forskelle i de typer af arbejdsmiljøproblemer, som tilsynscentrene må afdække. Tabel G viser for hvert tilsynscenter 5 udvalgte arbejdsmiljøproblemers procentvise andel af den samlede mængde af arbejdsmiljøproblemer. De 5 arbejdsproblemer er udvalgt, da de gennemsnitligt udgør mere end 5 % af den samlede mængde af arbejdsproblemer.

Tabel G**Procentvis andel af 5 typer af arbejdsmiljøproblemer i de 3 tilsynscentre**

Type af arbejdsmiljøproblem	Tilsynscenter Nord	Tilsynscenter Syd	Tilsynscenter Øst
Muskel- og skeletbesvær	11,7	9,0	8,1
Psykisk arbejdsmiljø	5,9	4,9	5,0
Kemi, støv og biologi	11,6	9,4	10,2
Ulykkesrisici	37,6	34,0	30,8
Krav til egenindsatsen	22,5	19,8	23,4

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Som det fremgår af tabel G, har Tilsynscenter Nord en lidt højere andel af muskel- og skeletbesvær og psykisk arbejdsmiljø, som er de mere tidskrævende arbejdsmiljøproblemer. Tilsynscenter Syd ligger lidt lavere på krav til egenindsats, som er mindre tidskrævende at afdække. Overvejende er der dog ikke væsentlige forskelle i, hvilke arbejdsmiljøproblemer de 3 tilsynscentre afdækker, hvilket er en indikation på, at forskellene i tilsynscentrenes tilsynseffektivitet ikke er drevet af forskelle i, hvilke arbejdsmiljøproblemer der afdækkes.

Forskelle i tilsynscentrenes erhvervsstruktur

Når man sammenligner tilsynscentrene, er det værd at sikre sig, at forskellene i centrenes tilsynseffektivitet ikke er drevet af forskelle i erhvervsstrukturerne i det område, som tilsynscentret dækker. Vi har i beretningens analyser af tilsynscentre trukket tid til kørsel ud af vores sammenligninger for at tage højde for forskelle i den geografiske beliggenhed og i koncentrationen af virksomheder mellem de enkelte tilsynscentre. Vi ville i sammenligningerne af tilsynscentrene også gerne tage højde for branchesammensætningen og forskelle i tilsynsvirksomhedernes størrelse, men da data og disse forhold ikke kan kobles til tidsregistrering, er dette ikke muligt. Vi kan dog få en indikation af, om den lokale branchesammensætning og virksomhedernes størrelse har påvirket sammenligningen af de 3 tilsynscentres tilsynseffektivitet ad andre veje.

Ved at undersøge, hvordan det enkelte tilsynscenters gennemsnitlige antal reaktioner pr. tilsyn ændrer sig, når vi vægter de enkelte tilsyn ud fra branche, kan vi få en indikation af, om den lokale branchesammensætning har påvirket resultaterne væsentligt. Vi har vægtet efter samme princip som for tilsynsaktiviteterne, hvor de brancher, der over hele undersøgelsesperioden giver færre eller flere reaktioner pr. tilsyn i forhold til gennemsnittet, får en proportionalt større eller mindre vægt i de vægtede opgørelser. Tabel H viser forskellen på et tilsynscenters reaktioner pr. tilsyn i et givent år, når vi vægter for branchesammensætning.

Tabel H**Sammenligning af de 3 tilsynscentres reaktion pr. tilsyn og vægtede reaktion pr. tilsyn**

	Tilsynscenter	Reaktioner pr. tilsyn	Vægtet reaktioner pr. tilsyn	Afvigelse
2016	Nord	0,72	0,70	0,00
	Syd	0,56	0,53	0,03
	Øst	0,64	0,65	0,00
2017	Nord	0,76	0,74	0,02
	Syd	0,63	0,60	0,03
	Øst	0,66	0,67	÷0,01
2018	Nord	0,67	0,67	0,00
	Syd	0,62	0,61	0,02
	Øst	0,63	0,65	÷0,02
2019	Nord	0,67	0,66	0,01
	Syd	0,58	0,57	0,01
	Øst	0,56	0,59	÷0,03

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Kolonnen "Afgivelse" angiver, hvor meget værdierne ændrer sig, når vi vægter for branche. Kolonnen viser, at tilsynscentrenes antal reaktioner pr. tilsyn ikke ændrer sig markant, når vi vægter for forskelle i branchesammensætning mellem de områder, som tilsynscentrene dækker. Dog er der en lille tendens til, at forskellen på det center, der giver flest og færrest reaktioner pr. tilsyn (Tilsynscenter Nord og Tilsynscenter Syd) vokser, når vi vægter for branche. Ud fra disse analyser er der ingen indikation på, at forskellen i de enkelte tilsynscentres tilsynseffektivitet har været drevet af forskelle i branchesammensætningen.

Det kan også være relevant at undersøge, i hvilket omfang forskelle i størrelsen af de virksomheder, som tilsynscentrene fører tilsyn med, har givet tilsynscentrene forskellige forudsætninger for at være tilsynseffektive. Da virksomhedsstørrelse er en numerisk variabel, er det vanskeligt at vægte ud fra samme principper som branche. Vi kan dog undersøge, om det er plausibelt, at forskellen mellem tilsynscentrenes tilsynseffektivitet er drevet af virksomhedsstørrelse, ved at opstille en logisk test. Hvis virksomhedsstørrelse er en vigtig driver for tilsynseffektivitet, vil vi – alt andet lige – se en tendens til, at den gennemsnitlige størrelse på tilsynsvirksomhederne i de 3 tilsynscentre samvarierer med tilsynseffektiviteten i det enkelte tilsynscenter. Tabel I viser den gennemsnitlige størrelse af virksomhederne pr. tilsyn i de enkelte tilsynscentre. Hvis forskellen i tilsynscentrenes tilsynseffektivitet er drevet af forskelle i virksomhedsstørrelse, ville vi forvente at se store forskelle i Tilsynscenter Nord og Tilsynscenter Syds gennemsnitlige virksomhedsstørrelse.

Tabel I**Gennemsnitlig virksomhedsstørrelse pr. tilsyn på tværs af tilsynscentre**

	2016	2017	2018	2019
Tilsynscenter Nord	58,0	61,9	84,6	76,1
Tilsynscenter Syd	47,4	75,6	74,7	78,8
Tilsynscenter Øst	76,4	121,5	106,7	132,2

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Arbejdstilsynet.

Som det fremgår af tabel I, så er der henover undersøgelsesperioden ikke væsentlig forskel på Tilsynscenter Nord og Tilsynscenter Syds gennemsnitlige virksomhedsstørrelse pr. tilsyn. Derimod adskiller Tilsynscenter Øst sig ved at have en væsentligt højere gennemsnitlig virksomhedsstørrelse end de andre tilsynscentre.

Det er værd at bemærke, at da tilsyn med større virksomheder som regel er delt op i mange mindre tilsyn, vil dette betyde, at store virksomheder tæller med flere gange i opgørelserne. Tabel I opgør således ikke gennemsnitsstørrelsen på virksomhederne i lokalområdet, men gennemsnitsstørrelsen pr. tilsyn.

Kvalitetssikring

Ud over den ovenfor beskrevne kvalitetssikring er denne undersøgelse kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Afgørelse i forbindelse med tilsyn	Afgørelser er en delmængde af reaktioner og består af forbud og påbud.
Aktivitetstimer	De timer, de tilsynsførende bruger på selve tilsynsaktiviteten ude på virksomheden (ekskl. forgæves besøgte virksomheder).
Arbejdsmiljøfagligt Center	Er en del af Arbejdstilsynet i København og har til hovedopgave at fastholde og udvikle et højt vidensniveau på arbejdsmiljøfaglige kerneområder. Arbejdsmiljøfagligt Center står for kontakten til Beskæftigelsesministeriets departement, herunder i forhold til det lovforberedende arbejde.
Arbejdstilsynets risikomodel	Alle danske virksomheder med ansatte tildeles en individuel indeksscore på baggrund af virksomhedsspecifikke parametre, branchespecifikke parametre om arbejdsmiljøproblemer og branchespecifikke parametre om anmeldte arbejdsulykker og undersøgelser fra det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø. En høj indeksscore betyder, at virksomheden skal udtages til tilsyn.
Callcenter	Besvarer spørgsmål fra borgere og virksomheder inden for det arbejdsmiljø- og tilsynsfaglige område.
Dialog og vejledning på tilsyn	Dialog er en inddragende samtale, som skal motivere en virksomhed til selv at forebygge og løse sine arbejdsmiljøproblemer. På tilsyn, hvor der gives afgørelser, skal dialogen hjælpe til, at virksomheden ikke bare løser det konkrete problem, men overfører erfaringen til andre områder.
Ekspertudvalg om arbejdsmiljø	Ekspertudvalget fik bl.a. til opgave at kortlægge de alvorligste udfordringer med arbejdsmiljøet og undersøge effekterne af virkemidlerne. Herudover skulle udvalget gentænke arbejdsmiljøindsatsen, herunder se på arbejdsmiljøsystemets organisering og belyse de væsentligste udfordringer med at efterleve lovgivningen.
Indsatsen mod social dumping	Der har siden 2012 været afsat midler til indsatser mod social dumping. Indsatserne omfatter bl.a. den fælles myndighedsindsats for ordnede forhold på arbejdsmarkedet, som gennemføres i et samarbejde mellem Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet, og Arbejdstilsynets skærpede tilsyn med større infrastrukturprojekter.
Kørsel	Opsøgende kørsel er et begreb, der bruges i forbindelse med tilsyn med social dumping, og dækker over den tid, en tilsynsførende bruger på at køre rundt og finde virksomheder, der bruger udenlandsk arbejdskraft, som de skal føre tilsyn med. Almindelig kørsel er kørsel til og fra tilsynsbesøg og til og fra møder med virksomhederne. Regulær kørsel knytter sig ikke til bestemte tilsynsaktiviteter.
Lov om arbejdsmiljø	Reglerne for arbejdsmiljø er reguleret i lovbek. nr. 375 af 31. marts 2020.
Møder med virksomheder	Arbejdstilsynet gennemfører i forskellige sammenhænge møder med virksomheder enten i direkte tilknytning til et tilsynsbesøg, eller når fx virksomheder har et ønske om en mere generel drøftelse af arbejdsmiljøet med Arbejdstilsynet.
Offentlig afgørelse	En afgørelse i forvaltningslovens forstand er en retsakt (forvaltningsakt), dvs. en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det betyder bl.a., at parten i en afgørelsessag tildeles en række partsbeføjelser, fx ret til partsaktindsigt og partshøring, og at der stilles en række krav til selve afgørelsen, fx krav om begrundelse og klagevejledning.

Procentvis ændring

En procentvis *stigning* udtrykker, hvordan en forøgelse fra en begyndelsesværdi til en ny større slutværdi kan angives i procent. Når vi beregner procentvise stigninger, dividerer vi med det mindste tal.

Et procentvist *fald* udtrykker, hvordan en formindskelse fra en begyndelsesværdi til en anden mindre slutværdi kan angives i procent. Når vi beregner procentvise fald, dividerer vi med det største tal.

Et eksempel:

	2017	2018	2019
Værdi	100	90	100

Det procentvise *fald* fra 2017 til 2018 beregnes som: $(100-90)/100 \cdot 100 = 10 \%$.

Den procentvise *stigning* fra 2018 til 2019 beregnes som: $(100-90)/90 \cdot 100 = 11 \%$.

Reaktion

Arbejdstilsynet kan give en reaktion i form af et forbud, et påbud og/eller et strakspåbud i forbindelse med et tilsyn, hvis en virksomhed ikke lever op til arbejdsmiljølovgivningen. En reaktion kan også være en vejledning, hvis der er arbejdsmiljøforhold på virksomheden, som kan justeres, men hvor Arbejdstilsynet ikke finder, at der er grundlag for at træffe en afgørelse.

Seveso – risikotilsyn for kemi

Risikotilsyn for kemi er baseret på Sevesodirektivet, som har til formål at forebygge større uheld, hvor farlige kemiske stoffer indgår, og begrænse følgerne heraf for mennesker og miljø.

Tilsynsaktivitet

Arbejdstilsynet har forskellige tilsynsaktiviteter, hvor Arbejdstilsynet enten fører tilsyn med særlige brancher, særlige arbejdsmiljøproblemer eller laver et mere generelt grundtilsyn.

Tilsynscenter

Arbejdstilsynet er opdelt i 3 tilsynscentre: Tilsynscenter Nord, Tilsynscenter Syd og Tilsynscenter Øst, der fører tilsyn med arbejdsmiljøet i virksomhederne inden for en geografisk afgrænsning.

Tilsynsrettet tid

Tid brugt på tilsynsrettede arbejdsopgaver: forberedelse og afrapportering, kørsel, callcenter, møder med virksomheder og tilsynet.

Registret for udenlandske tjenesteydere (RUT)

Er den danske stats officielle register til at anmelde udenlandske tjenesteydere. Udenlandske tjenesteydere, der udfører arbejde i Danmark, skal anmelde det i RUT.

Virksomhedskontakt

Virksomhedstimer og de timer, de tilsynsførende bruger i Arbejdstilsynets callcenter.

Virksomhedstimer

De timer, de tilsynsførende bruger på selve tilsynsaktiviteten ude på virksomheden (inkl. forgæves besøgte virksomheder), og de timer, de tilsynsførende bruger på opsøgende kørsel til tilsyn med social dumping, samt møder med virksomhederne før og efter tilsynsbesøget.

Årsværk i Arbejdstilsynets 3 tilsynscentre

Tilsynscenter Øst har 157 årsværk, hvoraf 67 % er tilsynsførende årsværk. Tilsynscenter Nord har 107 årsværk, hvoraf 66 % er tilsynsførende årsværk. Tilsynscenter Syd har 104 årsværk, hvoraf 60 % er tilsynsførende årsværk.