

15/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

effektiv kontrol

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

April 2017

15 /
2016

Beretning om effektiv kontrol

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 2017

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

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

Erhvervsministeren, sundhedsministeren, beskæftigelsesministeren, miljø- og fødevareministeren samt transport-, bygnings- og boligministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i september 2017.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-520-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM EFFEKTIV KONTROL

Formålet med statslige myndigheders kontrol af virksomheder er at øge virksomhedernes regelefterlevelse og bidrage til høj sikkerhed på det kontrollerede område. Det er virksomhedernes ansvar at sætte sig ind i og holde sig ajour med gældende regler. Beretningen handler om, hvordan Arbejdstilsynet, Fødevarestyrelsen, Erhvervsstyrelsen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og Styrelsen for Patientsikkerhed kontrollerer virksomheder inden for 7 kontrolordninger.

Statsrevisorerne konstaterer, at alle de undersøgte statslige myndigheder kan blive bedre til at udføre kontrol af virksomheder.

Statsrevisorerne bemærker:

- At flere af myndighederne bør få et bedre kendskab til de virksomheder, som de kontrollerer, og dermed et bedre grundlag for at tilrettelægge en effektiv kontrol.
- At flere af myndighederne ikke har udarbejdet systematiske og dokumenterede risikovurderinger, som gør, at kontrollen fokuseres på de virksomheder, hvor der er størst risiko for regelbrud.
- At myndighederne ikke ved, om kontrollen medfører øget regelefterlevelse, eller om sanktionerne medfører ændret adfærd hos virksomhederne. Arbejdet med at evaluere kontrollens effekt og med at fastsætte kort- og langsigtede mål bør derfor styrkes.
- At myndighederne med fordel kan samarbejde om kontrollen på tværs, da myndighederne står over for en række ensartede problemstillinger i forbindelse med at tilrettelægge en effektiv kontrol.

STATSREVISORERNE,
den 25. april 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen*)
Villum Christensen

**) Statsrevisor Henrik Sass Larsen har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.*

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen	11
2.1. Grundlaget for tilrettelæggelse af kontrollen	12
2.2. Model for udvælgelse af virksomheder til kontrol	18
2.3. Kendskab til kontrollens effekt	25
3. Samarbejde om kontrol på tværs af myndighederne	39
3.1. Samarbejde mellem de enkelte myndigheder, der varetager kontrol af virksomheder	40
3.2. Tværministeriel udvikling og koordinering af statslig kontrol af virksomheder	44
Bilag 1. Metodisk tilgang	46
Bilag 2. Ordliste	51

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 § 8. Erhvervsministeriet, § 16. Sundheds- og Ældreministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 24. Miljø- og Fødevareministeriet og § 28. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Erhvervsministeriet:

Henrik Sass Larsen: august 2013 - juni 2015
Troels Lund Poulsen: juni 2015 - november 2016
Brian Mikkelsen: november 2016 -

Sundheds- og Ældreministeriet:

Nick Hækkerup: februar 2014 - juni 2015
Sophie Løhde: juni 2015 - november 2016
Ellen Trane Nørby: november 2016 -

Beskæftigelsesministeriet:

Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 - juni 2015
Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 - november 2016
Troels Lund Poulsen: november 2016 -

Miljø- og Fødevareministeriet:

Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015
Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016
Esben Lunde Larsen: februar 2016 -

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet:

Magnus Heunicke: februar 2014 - juni 2015
Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016
Ole Birk Olesen: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Erhvervsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om en række statslige myndigheders kontrol af virksomheder. Rigsrevisionen har selv taget initiativ i tilberetningen i august 2016 med henblik på at indsamle og formidle viden om tilrettelæggelsen af en effektiv kontrol af virksomheder. Vi har gennemgået og sammenlignet 5 statslige myndigheders kontrol af virksomheder inden for 7 kontrolordninger. Det drejer sig om kontrolordninger under Beskæftigelsesministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

2. Danske virksomheder er underlagt en omfattende og forholdsvis detaljeret regulering, der bl.a. omfatter forbrugersikkerhed, sundhed, arbejdsmiljø og regnskabsmæssig troværdighed. Reguleringen varetages af en række myndigheder, der typisk har ansvaret for den samlede myndighedsudøvelse inden for de enkelte områder. Myndighedsudøvelse omfatter en række opgaver, der bl.a. inkluderer lovforberedende arbejde, ministerbetjening, udstedelse af regler, vejledning, afgørelser og kontrol. Denne undersøgelse omhandler den del af myndighedsudøvelsen, som omfatter kontrol. Det er virksomhedernes ansvar at sætte sig ind i og følge de gældende love og regler, men myndighedernes kontrol kan medvirke til at øge regelefterlevelsen og dermed bidrage til at sikre høj sikkerhed på det gældende område. Formålet med kontrol er derfor at få flest mulige virksomheder til at følge reglerne.

3. Kontrol af virksomheder udgør en væsentlig opgave for mange statslige myndigheder, og der anvendes mange ressourcer på planlægning og gennemførelse af samt opfølgning på kontrol. Det er derfor vigtigt, at myndighederne afpasser kontrolindsatserne efter risiko, så kontrollen giver størst mulig effekt med færrest mulige ressourcer. I denne undersøgelse definerer vi risiko som en afvejning af væsentligheden af et regelbrud og sandsynligheden for, at regelbruddet indtræffer. At kontrolindsatserne afpasses efter risiko, betyder således, at kontrollen målrettes de områder, hvor konsekvensen ved regelbrud er mest alvorlig, og hvor der er størst sandsynlighed for regelbrud. I Danmark foreligger der ikke en autoritativ vejledning i, hvordan myndighederne skal tilrettelægge kontrollen, og det er derfor i vid udstrækning op til de enkelte myndigheder at tilrettelægge en effektiv kontrol. Tilsvarende er der ikke fastsat rammer, der understøtter, at myndighederne i muligt omfang samarbejder om kontrollen med henblik på at reducere omkostninger for myndigheder og virksomheder samt effektivisere kontrollen.

I denne beretning anvender vi kontrol og tilsyn synonymt.

MYNDIGHEDER OG KONTROLORDNINGER

Arbejdstilsynet under Beskæftigelsesministeriet

- arbejdsmiljøkontrollen (det risikobaserede tilsyn)
- indsatsen mod social dumping.

Erhvervsstyrelsen under Erhvervsministeriet

- regnskabskontrollen
- kontrollen af fondsregnskaber.

Fødevarestyrelsen under Miljø- og Fødevareministeriet

- fødevarekontrollen.

Styrelsen for Patientsikkerhed under Sundheds- og Ældreministeriet

- organisationstilsynet.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

- jernbanetilsynet.

En politisk aftale er en tekst, som partier er blevet enige om. Som regel er det regeringen og ét eller flere partier, som står bag politiske aftaler. Politiske aftaler er ikke en del af den formelle lovgivningsproces, og derfor regulerer aftalerne ikke myndighedernes kontrolarbejde. Myndighederne vil dog ofte i praksis efterleve de politiske aftaler.

4. Det er myndighedernes ansvar at sikre en effektiv kontrol inden for de lovgivnings- og resurse-mæssige rammer. Myndighederne har samtidig et ansvar for at følge udviklingen på kontrolområdet, bl.a. for at sikre, at regelefterlevelsen er tilfredsstillende. Hvis myndighedernes overvågning af regelefterlevelsen viser, at området er inde i en negativ udvikling, er det myndighedernes ansvar at imødegå de konstaterede problemer. Hvis ikke det er muligt at afhjælpe en uheldig udvikling ved justeringer i myndighedsindsatsen inden for de lovgivnings- og resurse-mæssige rammer, er det myndighedens ansvar at forelægge problemerne for ministeren og eventuelt for Folketinget.

5. De kontrolordninger, Rigsrevisionen har gennemgået, er i varierende grad reguleret i love og i nogle tilfælde af EU-bestemmelser. Derudover kan kontrollen være beskrevet i politiske aftaler, som flere partier har indgået. Udgangspunktet for vores undersøgelse er imidlertid, at der er en række fællestræk for tilrettelæggelsen af en effektiv kontrol af virksomheder. Ved en effektiv kontrol forstår vi, at myndigheden fremmer høj regelefterlevelse på et givent kontrolområde inden for de organisatoriske og resurse-mæssige rammer.

Selv om kontrolordningerne er forskellige, fx hvad angår lovgrundlag, kontrolformer og antal virksomheder, der er omfattet af kontrollen, er det Rigsrevisionens vurdering, at følgende elementer er en forudsætning for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol:

- Myndighederne har et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en effektiv kontrol.
- Myndighederne udvælger de virksomheder til kontrol, som har størst risiko for regelbrud.
- Myndighederne har kendskab til, hvilken effekt kontrollen har på virksomhedernes regelefterlevelse.
- Myndighederne samarbejder om kontrollen på tværs af myndighederne.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere udvalgte myndigheders tilrettelæggelse af kontrol af virksomheder. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har myndighederne tilrettelagt en effektiv kontrol?
- Har myndighederne samarbejdet med andre myndigheder i forbindelse med kontrol af virksomhederne?

KONKLUSION

Undersøgelsen viser, at ingen af de undersøgte kontrolordninger fuldt ud lever op til alle de opstillede forudsætninger for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol. Endvidere viser undersøgelsen, at myndighederne hovedsageligt samarbejder om kontrollen på afgrænsede områder.

Undersøgelsen af grundlaget for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol viser, at for 4 af kontrolordningerne havde myndighederne et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en effektiv kontrol, mens myndighederne for de øvrige 3 kontrolordninger ikke havde et tilstrækkeligt grundlag herfor.

Undersøgelsen af myndighedernes udvælgelse af virksomheder til kontrol viser, at for 2 af kontrolordningerne blev virksomhederne udvalgt på baggrund af en systematisk og dokumenteret risikovurdering af de virksomheder, der er omfattet af kontrollen, mens myndighederne for 4 af kontrolordningerne havde udvalgt virksomhederne til kontrol på baggrund af en mindre veludbygget risikovurdering. For den sidste kontrolordning var udvælgelsen af virksomheder til kontrol kun i beskedent omfang risikobaseret. Myndighederne har for de fleste kontrolordninger sikret, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Myndighedernes kendskab til kontrollens effekt er mangelfuld for de fleste kontrolordninger. Myndighederne har fastsat flerårige målbare effektmål for 2 af kontrolordningerne, mens de har fastsat 1-årige mål for 6 af kontrolordningerne. Samtidig viser undersøgelsen, at myndighederne i de senere år alene har evalueret kontrollens effekt for 3 af kontrolordningerne, mens myndighederne ikke har evalueret de øvrige kontrolordninger. Derfor ved myndighederne ikke, om kontrollen medfører en øget regelefterlevelse. Tilsvarende viser undersøgelsen, at de fleste myndigheder ikke har kendskab til sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd.

Endelig viser undersøgelsen, at de udvalgte myndigheder i et vist omfang har etableret samarbejder om kontrollen, men Rigsrevisionen vurderer, at samarbejderne i overvejende grad har karakter af enkeltstående initiativer på afgrænsede områder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de enkelte myndigheder står over for en række ensartede problemstillinger i forbindelse med at tilrettelægge en effektiv kontrol. Fælles for de kontrollerende myndigheder er, at de inden for kontrolordningernes lovgivningsmæssige og økonomiske rammer løbende skal tage stilling til, hvilket grundlag det er nødvendigt at have for at kunne tilrettelægge kontrollen, hvordan de skal udvælge virksomheder til kontrol, og hvordan de sikrer det fornødne kendskab til kontrollens effekt. Hertil kommer, at myndighederne bør samarbejde på alle de områder, hvor det giver merværdi for virksomhederne og myndighederne, både med henblik på at belaste virksomhederne mindst muligt og mindske resurseforbruget på kontrol.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der bør udarbejdes et fælles inspirationsmateriale, som kan vejlede og understøtte de enkelte myndigheders arbejde med at effektivisere kontrollen af virksomheder. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at dataudveksling mellem myndighederne og/eller samordning af kontrollen vil kunne styrke kontrollens effektivitet og reducere kontrollens belastning for virksomhederne. Rigsrevisionen skal derfor anbefale, at der, fx i regi af et tværministerielt forum, tages hånd om en sådan udviklings- og koordineringsopgave.

1.2. BAGGRUND

Statslig kontrol af virksomheder

7. En lang række statslige myndigheder er involveret i myndighedsudøvelse over for virksomheder. Særligt inden for Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og Skatteministeriet findes en række myndigheder, hvor myndighedsudøvelse over for virksomheder udgør en væsentlig del af opgaveporteføljen.

De statslige myndigheder udfører en række opgaver i forhold til myndighedsudøvelsen. En væsentlig opgave består i at føre kontrol med, at de gældende regler bliver overholdt af virksomhederne, så intentionerne med reglerne føres ud i livet, ligesom virksomhederne på de respektive områder stilles ens.

8. Myndighedernes kontrol beror altid på en prioritering af indsatsen. I de fleste tilfælde er det hverken muligt eller ønskeligt at foretage en fuldstændig kontrol af alle virksomheders overholdelse af reglerne. Kontrol er resursekrævende for såvel myndigheder som for virksomheder, og myndighederne bør derfor nøje overveje, hvordan de tilrettelægger kontrollen. Da det ikke er hensigtsmæssigt at anvende den samme indsats over for alle virksomheder, bør myndighederne desuden differentiere kontrollen i forhold til risikoen for alvorlige regelbrud, dvs. kontrollen bør være risikobaseret.

9. Kontrol kræver altid hjemmel i lov, men der kan være betydelig forskel i, hvor detaljeret kontrollen er fastlagt i lovgivningen og beskrevet i eventuelle tilknyttede politiske aftaler. For nogle kontrolordninger er udvælgelse af virksomheder til kontrol, kontrolomfang m.m. fastlagt i love og/eller beskrevet i tilknyttede politiske aftaler. Dette gælder særligt for de kontrolordninger, der har en stor offentlig og politisk interesse. For de kontrolordninger, der indgår i denne undersøgelse, drejer det sig særligt om arbejdsmiljøkontrollen, fødevarerkontrollen, organisationstilsynet og indsatsen mod social dumping. Andre kontrolordninger som fx jernbanetilsynet og kontrollen af fondsregnskaber er i langt mindre omfang underlagt et detaljeret lovgrundlag eller beskrevet i politiske aftaler.

De udvalgte myndigheder og kontrolordninger

Vi har valgt at fokusere på 5 myndigheder under hvert deres ministerområde, der alle har betydelige kontrolopgaver over for virksomheder. Vi har udvalgt 7 kontrolordninger inden for de valgte myndigheders ressortområder. Tabel 1 viser de udvalgte kontrolordninger og myndigheder, kontrolordningens størrelse og en kort beskrivelse af ordningerne.

TABEL 1

DE UDVALGTE KONTROLORDNINGER

Kontrolordning	Myndighed	Virksomheder omfattet af kontrollen	Anslåede omkostninger i 2016	Beskrivelse af kontrolordning
Arbejds miljøkontrollen	Arbejdstilsynet under Beskæftigelsesministeriet	Ca. 149.000 produktionsenheder med min. 1 ansat.	Ca. 131 mio. kr. ¹⁾	Med arbejds miljøkontrollen forstås her Arbejdstilsynets risikobaserede kontrol, der blev indført i 2012 som følge af den politiske aftale <i>En strategi for arbejds miljøindsatsen frem til 2020</i> . Hovedparten af kontrollen er målrettet de virksomheder, som Arbejdstilsynet forventer har størst problemer med arbejds miljøet.
Indsatsen mod social dumping	Arbejdstilsynet under Beskæftigelsesministeriet	Delvist ukendt.	Ca. 48 mio. kr.	Arbejdstilsynet kontrollerer som en del af indsatsen mod social dumping arbejds miljøet og overholdelsen af anmeldelsespligten til Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) hos udenlandske virksomheder, der udfører arbejde i Danmark. Indsatsen omfatter bl.a. fælles aktioner med politiet og SKAT, ligesom styrelsen kontrollerer udenlandske virksomheder, der er anmeldt til RUT. Herudover fører styrelsen tilsyn med større infrastrukturprojekter, som udenlandske virksomheder deltager i (SDI-tilsynet).
Regnskabskontrollen	Erhvervsstyrelsen under Erhvervsministeriet	Ca. 140 børsnoterede virksomheder og ca. 220.000 ikke-børsnoterede virksomheder.	Ca. 9,5 mio. kr., hvoraf kontrollen udgør ca. 6,3 mio. kr. (2,9 mio. kr. for børsnoterede virksomheder og 3,4 mio. kr. for ikke-børsnoterede virksomheder).	Erhvervsstyrelsens regnskabskontrol er en kontrol af virksomheders regnskaber. Kontrollen er opdelt i kontrol af børsnoterede (ikke-finansielle) virksomheder og ikke-børsnoterede virksomheder.
Kontrollen af fondsregnskaber	Erhvervsstyrelsen under Erhvervsministeriet	Ca. 1.350 erhvervsdrivende fonde.	Ca. 6,3 mio. kr. til det samlede fondstilsyn. Heraf udgør den efterfølgende regnskabskontrol af fonde ca. 0,4 mio. kr.	Erhvervsstyrelsen fører et legalitetstilsyn med erhvervsdrivende fonde, hvor styrelsen kontrollerer, at fondene ledes forsvarligt og i overensstemmelse med lovgivning og fondsvedtægter. Styrelsen foretager som et supplement til styrelsens fondsmyndighed en efterfølgende stikprøvevis kontrol af fondenes årsrapporter, vedtægter og registrerede oplysninger. Det er den efterfølgende stikprøvevis kontrol, som denne undersøgelse vedrører.

¹⁾ Beløbet omfatter det realiserede forbrug til besøg hos virksomheder i 2016. Beløbet omfatter ikke afrapportering, forberedelse mv., da Arbejdstilsynet ikke opgør disse omkostninger på de enkelte kontrolordninger.

Kontrolordning	Myndighed	Virksomheder omfattet af kontrollen	Anslåede omkostninger i 2016	Beskrivelse af kontrolordning
Fødevarekontrollen	Fødevarestyrelsen under Miljø- og Fødevareministeriet	Ca. 57.000 fødevarevirksomheder.	Ca. 65 mio. kr.	Fødevarestyrelsens fødevarekontrol består af 3 overordnede kontrolindsatser, hvoraf den største er den ordinære frekvenskontrol, som er en udvælgelsesmetode til at udtage virksomheder med størst risiko for at begå regelbrud.
Organisationstilsynet	Styrelsen for Patientsikkerhed under Sundheds- og Ældreministeriet	Ca. 11.400 behandlingssteder.	Ca. 10,8 mio. kr.	Styrelsen for Patientsikkerhed fører tilsyn med autoriserede sundhedsorganisationer, hvor der udøves sundhedsfaglig virksomhed. Styrelsen har i vores undersøgelsesperiode ført et lovbestemt frekvenstilsyn med plejehjem, kosmetiske behandlingssteder og private behandlingssteder og et reaktivt tilsyn med de øvrige behandlingssteder, der bl.a. omfatter almen praksis og sygehuse. Frekvenstilsynet har lagt beslag på hovedparten af de anvendte resurser, idet styrelsen har anvendt 25 ud af 27 årsværk på det.
Jernbanetilsynet	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	13 virksomheder.	Ca. 29,9 mio. kr., hvoraf selve tilsynet udgør ca. 5,8 mio. kr.	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens tilsyn består primært af audits, som er en tilsynsform, hvor styrelsen løbende kontrollerer, at virksomheder med sikkerhedscertifikat eller -godkendelse efterlever et eget beskrevet sikkerhedsledelsessystem. Derudover foretager styrelsen inspektioner, der tager udgangspunkt i aktuelle risici på jernbaneområdet.

Note: For de mindre kontrolordninger foretages kontrol og øvrig myndighedsudøvelse ofte af de samme medarbejdere. For disse kontrolordninger bringer vi derfor både de direkte kontrolomkostninger og de samlede omkostninger til myndighedsudøvelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte myndigheder.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

10. Udgangspunktet for vores undersøgelse af kontrolordningerne er, at uanset hvor forskelligt de enkelte kontrolordninger er reguleret i love og beskrevet i politiske aftaler, så er der en række fælles kriterier, som myndighederne bør leve op til.

11. Da der ikke foreligger en autoritativ vejledning om kontrol, har vi ved fastlæggelsen af revisionskriterier bl.a. taget udgangspunkt i Finansministeriets vejledninger om god økonomistyring samt en række internationale vejledninger og standarder for håndhævelse og kontrol. Vi har bl.a. inddraget anbefalinger fra OECD og standarder fra Storbritannien for myndighedernes håndhævelsesarbejde, herunder kontrol. Når vi henter inspiration i de internationale vejledninger og standarder, skyldes det også, at de efter vores vurdering indeholder fornuftige betragtninger og gode bud på, hvordan håndhævelsesindsatsen kan optimeres til gavn for både myndigheder og dem, der skal kontrolleres. Hertil kommer, at vi i andre undersøgelser har lagt hovedprincipperne fra de internationale vejledninger og standarder til grund, når vi har vurderet statslige myndigheders kontrolindsatser.

Vi har endvidere inddraget erfaringerne fra et tværministerielt udvalg (Håndhævelsesudvalget), der i 2011 afgav vejledningen *Optimeret og målrettet håndhævelse af erhvervsreguleringen*, som dog aldrig blev implementeret. Vejledningen indeholdt en række principper og anbefalinger, som en række ministerier var nået til enighed om, og som vi også har ladet indgå i opstillingen af de revisionskriterier, som vi har vurderet kontrolordningerne efter.

Fælles for de vejledninger og anbefalinger, vi har fundet inspiration i, er, at regulering bredt, herunder kontrol, bør baseres på objektive og dokumenterede risikoanalyser og koordinerede kontrolindsatser på tværs af myndighederne. Objektive og dokumenterede risikoanalyser skal sikre, at kontrol af virksomheder, der både viser vilje og evne til at overholde reglerne, og hvor væsentligheden af regelbrud er lille, minimeres. At risikoanalyserne skal være objektive og dokumenterede, skal modvirke, at tilsynsmedarbejdernes subjektive vurderinger af risici bliver bestemmende for den endelige risikovurdering. Derudover bør myndighederne koordinere deres kontrolindsatser, så der ikke opstår overlap, ligesom myndighederne ikke bør indsamle de samme oplysninger hos virksomhederne flere gange.

12. Vi undersøger ikke SKATs kontrolarbejde, selv om SKAT er en "stor spiller" inden for kontrol. Dette skyldes, at Rigsrevisionen i en række beretninger har behandlet SKATs kontrolindsats på udvalgte områder. I tidligere beretninger på Skatteministeriets område har vi bl.a. lagt til grund, at grundlaget for kontrollen starter med, at myndigheden har et godt kendskab til de virksomheder, der skal kontrolleres, at udvælgelsen til kontrol skal ske risikobaseret, at alle virksomheder skal have en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol, og at myndigheden bør have kendskab til effekten af kontrollen.

Håndhævelse er et bredere begreb end kontrol. Begrebet omfatter ud over kontrol bl.a. formidling af regler, forebyggende indsatser og vejledning.

I Håndhævelsesudvalget deltog Beskæftigelsesministeriet, Fødevarerministeriet, Justitsministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet. Udvalgets arbejde mundedede ud i 16 anbefalinger og principper for myndigheders kontrol og sanktionering.

BERETNINGER OM SKATs KONTROLARBEJDE

- Beretning nr. 21/2013 om SKATs indsats på transfer pricing-området
- Beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder
- Beretning nr. 07/2016 om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms.

13. Vi undersøger udvalgte myndigheders tilrettelæggelse af kontrol af virksomheder. Vores undersøgelse tager udgangspunkt i følgende emner og revisionskriterier:

1. Grundlaget for tilrettelæggelse af kontrollen
 - Myndighederne har et godt kendskab til den gruppe virksomheder, som de har ansvaret for at kontrollere.
2. Model for udvælgelse af virksomheder til kontrol
 - Myndighederne udvælger virksomheder til kontrol på baggrund af en risikovurdering, dvs. udvælgelsen er risikobaseret.
 - Myndighederne har sikret, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.
3. Kendskab til kontrollens effekt
 - Myndighederne har fastsat lang- og kortsigtede mål for kontrollen.
 - Myndighederne har kendskab til andelen af kontroller, hvor myndigheden har konstateret regelbrud (træfprocent).
 - Myndighederne har evalueret kontrollens effekt.
 - Myndighederne har kendskab til sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd.
4. Samarbejde om kontrol på tværs af myndighederne
 - Myndighederne har etableret samarbejder om kontrollen på områder, hvor samarbejde bidrager til at effektivisere kontrollen.

Efter Rigsrevisionens vurdering bør de opstillede emner og revisionskriterier indgå i myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen under hensyn til, at gældende lovgivning på nogle områder kan stille bestemte krav til, hvordan kontrollen gennemføres. Endvidere bør kontrolordningernes størrelse tages i betragtning.

14. Kapitel 2 handler om, hvorvidt myndighederne har tilrettelagt en effektiv kontrol og tager udgangspunkt i revisionskriterierne 1-3.

I kapitel 2 undersøger vi, om myndighederne har et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en effektiv kontrol. Vi har lagt til grund, at et tilstrækkeligt grundlag indebærer, at myndighederne har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Rigsrevisionen vurderer, at kendskab til virksomhederne er en afgørende forudsætning for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol, dvs. udtage de virksomheder til kontrol, som myndigheden vurderer har størst risiko for regelbrud.

I kapitel 2 undersøger vi endvidere, hvordan myndighederne har udvalgt virksomhederne til kontrol. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør udtage virksomheder til kontrol på baggrund af en systematisk og dokumenteret risikovurdering af alle de virksomheder, der er omfattet af kontrollen, og at myndighederne samtidig bør sikre, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Endelig undersøger vi i kapitlet, om myndighederne har kendskab til kontrollens effekt.

Vi har først gennemgået de mål, myndighederne har opstillet for kontrollen, og undersøgt, i hvilket omfang myndighederne har indfriet målene. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør opstille flerårige effektmål, som de bør fastsætte som kvantitative effektmål eller alternativt som kvalitative målsætninger, de efterfølgende kan efterprøve. Derudover har vi lagt til grund, at myndighederne bør have fastsat 1-årige mål for kontrollen, som konkretiserer, hvad myndighederne på kortere sigt skal opnå for at realisere de flerårige effektmål. Vi har endvidere undersøgt, om myndighederne opgør kontrollens træfprocent, idet træfprocenten giver myndighederne en indikation på udviklingen i regelefterlevelsen, ligesom træfprocenten giver viden om, hvorvidt de metoder, myndighederne anvender til at udtage virksomheder til kontrol, er effektive. Endelig har vi undersøgt, om myndighederne i de senere år har evalueret kontrollens effekt, og om de kender sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd. Vi har her lagt til grund, at det er vigtigt, at kontrollen og sanktioneringen bygger på en dokumenteret viden om effekt. Myndighederne kan anvende evalueringer til at vurdere, om regelefterlevelsen er tilfredsstillende, ligesom de kan få viden om, hvilke indsatser der sikrer den højeste regelefterlevelse. Kendskabet til sanktionernes virkning kan myndighederne anvende til at få viden om, hvorvidt de anvendte sanktioner fremmer regelefterlevelsen og sikrer, at det ikke kan betale sig for virksomhederne at overtræde reglerne.

15. I kapitel 3 undersøger vi, i hvilket omfang myndighederne samarbejder om kontrollen. Kapitlet tager udgangspunkt i revisionskriterie 4. Udgangspunktet for denne del af undersøgelsen er, at samarbejde om bl.a. kontroller og dataudveksling mellem myndighederne kan medvirke til at effektivisere kontrollen.

Metode og afgrænsning

16. Undersøgelsen er baseret på møder, en spørgeskemaundersøgelse og en gennemgang af det skriftlige materiale, vi har modtaget fra myndighederne.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

18. Myndighedsudøvelse omfatter en bred vifte af opgaver, der bl.a. kan omfatte lovforberedende arbejde, regeludstedelse, vejledning, sagsbehandling og kontrol. Vi fokuserer udelukkende på myndighedernes kontrolarbejde velvidende, at kontrol kun udgør et delelement af den samlede myndighedsudøvelse. Vi definerer kontrol som en efterfølgende undersøgelse eller overvågning af nogen eller noget for at sikre, at der ikke foregår/er foregået noget uønsket eller ulovligt.

Undersøgelsen omfatter en række centrale nedslagspunkter i kontrolarbejdet. De punkter, vi har udvalgt, er ikke udtømmende for det samlede kontrolarbejde, fx har vi kun i beskedent omfang undersøgt myndighedernes interne procedurer for planlægning og gennemførelse af kontrolarbejdet.

Undersøgelsen omfatter en gennemgang af kontrolsystemer og analyser. Vi har ikke undersøgt udførelsen af den konkrete kontrol, som myndighederne har gennemført, ligesom vi ikke har efterprøvet datakvaliteten i de it-systemer mv., der understøtter myndighedernes kontrol. Undersøgelsen er afgrænset til 2015 og 2016, hvorfor de afrapporterede resultater vedrører denne periode. Fødevarestyrelsen og Styrelsen for Patientsikkerhed har fra 2017 gennemført ændringer i tilrettelæggelsen af fødevarekontrollen og organisationstilsynet. Sundheds- og Ældreministeriet har i den forbindelse anført, at en række u hensigtsmæssigheder, der lå i den nu ophørte kontrolordning, var grundlaget for, at styrelsen tog initiativ til at omlægge tilsynet pr. 1. januar 2017 til en risikobaseret kontrol med alle behandlingssteder på sundhedsområdet.

19. Bilag 1 beskriver undersøgelsens metodiske tilgang, herunder de udvalgte kriterier og deres grundlag. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen

DELKONKLUSION

Der er betydelig forskel i, hvordan myndighederne tilrettelægger kontrollen. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at ingen af myndighederne fuldt ud lever op til alle forudsætningerne for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol.

Det grundlag, myndighederne har baseret kontrollen på, er af varierende karakter. Undersøgelsen viser, at myndighederne for arbejdsmiljøkontrollen, fødevarekontrollen, regnskabskontrollen og jernbanetilsynet har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af deres kontrol, mens myndighederne for de øvrige kontrolordninger ikke har et tilsvarende kendskab til virksomhederne. En del af de konstaterede forskelle i kendskabet til virksomhederne er begrundet i kontrolordningernes rammevilkår.

De fleste myndigheder arbejder med risikovurderinger i et eller andet omfang. Arbejdstilsynet og Fødevarestyrelsen udvælger de virksomheder, der er omfattet af arbejdsmiljøkontrollen og fødevarekontrollen på baggrund af en systematisk og dokumenteret risikovurdering af virksomhederne. For de øvrige ordninger udvælger myndighederne ikke virksomheder til kontrol på grundlag af en systematisk risikovurdering. Erhvervsstyrelsen er kommet langt, men kan endnu ikke fuldt ud udvælge virksomheder til kontrol på baggrund af en systematisk risikovurdering. For indsatsen mod social dumping, kontrollen af fondsregnskaber og jernbanetilsynet udtager myndighederne virksomheder til kontrol på baggrund af særlige karakteristika, som ifølge myndighederne indikerer forhøjet risiko for regelbrud. For organisationstilsynet har Styrelsen for Patientsikkerhed ikke udtaget behandlingssteder på baggrund af en risikovurdering, men på baggrund af stikprøve eller ud fra faste standardfrekvenser for tilsyn. På de fleste kontrolordninger har alle virksomheder haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Undersøgelsen viser, at for hovedparten af de undersøgte kontrolordninger har myndighederne et mangelfuldt kendskab til kontrollens effekt. For arbejdsmiljøkontrollen og jernbanetilsynet er der fastsat flerårige målbare effektmål, mens der for fødevarekontrollen er fastsat flerårige målbare effektmål for dele af kontrollen og en flerårig målsætning, der ikke er målbar. Myndighederne ikke har fastsat flerårige målbare mål for de øvrige kontrolordninger. Myndighederne har fastsat 1-årige mål for kontrollen i form af effektmål eller aktivitetsmål for de fleste af kontrolordningerne. Undersøgelsen viser endvidere, at myndighederne har opgjort kontrollens træfprocent på 5 af kontrolordningerne, og at myndighederne i de senere år har evalueret effekten af arbejdsmiljøkontrollen, fødevarekontrollen og organisationstilsynet. For de øvrige kontrolordninger er effekten af kontrollen ikke blevet evalueret, og myndighederne har dermed ikke viden om, hvorvidt kontrollen har den ønskede effekt på regelefterlevelsen. Endelig viser undersøgelsen, at de fleste myndigheder ikke har kendskab til sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd.

20. Dette kapitel handler om, hvorvidt myndighederne har tilrettelagt en effektiv kontrol. Vi har lagt til grund, at myndighederne har tilrettelagt kontrollen, så de inden for de resurse- og lovgivningsmæssige rammer målretter og optimerer kontrollen, så flest mulige virksomheder efterlever de gældende regler.

2.1. GRUNDLAGET FOR TILRETTELÆGGELSE AF KONTROLLEN

21. Vi har undersøgt, om myndighederne har et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en effektiv kontrol. Vi har lagt til grund, at et tilstrækkeligt grundlag for kontrollen kræver et godt kendskab til gruppen af virksomheder, som myndigheden har ansvaret for at kontrollere.

Kendskab til den gruppe af virksomheder, der er omfattet af kontrollen

22. For at kunne udføre en effektiv og målrettet kontrol er det vigtigt, at myndighederne har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. For at vurdere myndighedernes kendskab til virksomhederne har vi lagt til grund, at myndighederne som minimum har:

- data om de virksomheder, der er omfattet af kontrollen
- segmenteret virksomhederne efter risiko for regelbrud eller kortlagt og risikovurderet fejltyper
- kendskab til det generelle omfang af regelbrud.

For at myndighederne kan foretage en risikobaseret udvælgelse af virksomhederne, dvs. udvælge de virksomheder, der har størst sandsynlighed for at begå alvorlige regelbrud, skal myndighederne have data om de virksomheder, der er omfattet af kontrollen.

Endvidere bør myndighederne ud fra et samlet skøn segmentere virksomhederne i forhold til risikoen for regelbrud eller kortlægge og risikovurdere fejltyper med det formål at prioritere udvælgelsen af virksomheder til kontrol.

REGELBRUD

Regelbrud er overtrædelse af de regler, der er fastsat for kontrolområdet. På arbejdsmiljøområdet kan regelbrud fx være et dårligt psykisk arbejdsmiljø, mens det på fødevareområdet kan være brud på hygiejnereglerne.

Endelig bør myndighederne have kendskab til det generelle omfang af regelbrud blandt de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Myndighederne kan opnå viden om det generelle omfang af regelbrud ved at udtage en del af virksomhederne til kontrol på baggrund af en tilfældig stikprøve. De kan også opnå kendskab til omfanget af regelbrud, hvis de kontrollerer alle virksomhederne med jævne mellemrum. Myndighederne bør anvende viden om det generelle omfang af regelbrud til at tilrettelægge den risikobaserede kontrol ud fra.

Tabel 2 viser resultatet af gennemgangen af myndighedernes kendskab til gruppen af de virksomheder, der er omfattet af kontrollen.

TABEL 2

KENDSKAB TIL DEN GRUPPE AF VIRKSOMHEDER, DER ER OMFATTET AF KONTROLLEN

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

- Myndighederne har opfyldt 1 eller 2 kriterier.
- Myndighederne har opfyldt alle 3 kriterier.

Som det fremgår af tabel 2, har de ansvarlige myndigheder for arbejdsmiljøkontrollen, fødevarekontrollen, regnskabskontrollen og jernbanetilsynet opfyldt de 3 opstillede kriterier. For de øvrige kontrolordninger har myndighederne opfyldt 1 eller 2 af kriterierne.

23. Arbejdstilsynets arbejdsmiljøkontrol er baseret på, at styrelsen har adgang til registerdata over alle danske virksomheder, ligesom styrelsen har data om virksomhederne fra tidligere kontrolbesøg. Styrelsen anvender disse data til at segmentere virksomhederne efter risiko for problemer med arbejdsmiljøet. Arbejds miljøkontrollen er beskrevet i 2 politiske aftaler, jf. boks 1.

BOKS 1

ARBEJDSMILJØKONTROLLEN

Arbejdstilsynets arbejdsmiljøkontrol er beskrevet i 2 politiske aftaler. *En strategi for arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020* fra marts 2011 blev indgået mellem den daværende VK-regering, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. *En styrket miljøindsats – Alle har ret til et sikkert og sundt arbejdsmiljø* fra marts 2015 blev indgået mellem den daværende SR-regering, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

De politiske aftaler blev ved ændringer af arbejdsmiljøloven i 2011 og 2015 indarbejdet i arbejdsmiljøloven, og principperne for arbejdsmiljøkontrollen blev beskrevet i detaljer i lovforslagene. De politiske aftaler beskriver bl.a., at Arbejdstilsynet skal:

- foretage 27.000 kortroller (til og med 2015)
- anvende en risikobaseret tilgang til kontrollen (indeksmodellen)
- have fokus på arbejdsulykker, psykisk arbejdsmiljø samt muskel- og skeletbesvær (de 3 prioriterede områder).

Arbejdstilsynet segmenterer virksomhederne ved hjælp af styrelsens såkaldte indeksmodel, hvor alle virksomheder tildeles point efter, hvor stor risiko virksomheden har for arbejdsmiljøproblemer. I indeksmodellen bliver alle virksomheder med ét eller flere årsværk vurderet på baggrund af deres branchetilknøytning og på baggrund af individuelle data om virksomheden. I 2015 blev virksomheder med under 2 årsværk dog alene vurderet på baggrund af branchetilknøytning. Princippet i indeksmodellen er beskrevet i boks 2.

BOKS 2

ARBEJ DSTILSYNETS INDEKSMODEL

Indeksmodellen indeholder individuelle og brancherelaterede parametre, som Arbejdstilsynet anvender til at vurdere virksomhedernes risiko for arbejdsmiljøproblemer. For hvert parameter tildeler Arbejdstilsynet virksomhederne en score fra 0 til et maksimalt pointantal. Nedenfor er vist eksempler på indeksmodellens individuelle og brancherelaterede parametre og en angivelse af, hvor mange point Arbejdstilsynet maksimalt kan tildele virksomhederne for hvert parameter.

Eksempler på individuelle virksomhedsparametre

Materiel afgørelse ved sidste besøg (50), vejledning om psykisk arbejdsmiljø (50), påbud vedrørende egenindsats (2), virksomhedens størrelse (8), nystartet virksomhed (3) og anmeldte ulykker på virksomheden (5).

Eksempler på brancheparametre

Psykisk arbejdsmiljø (4), arbejdsulykker (4), ergonomisk arbejdsmiljø (4) og støj og indeklime (2).

De individuelle virksomhedsparametre kan samlet give maks. 69 point og vejer betydeligt tungere i vurderingen af virksomhederne end brancheparametrene, der samlet kan give maks. 27 point.

Arbejdstilsynet udtager i forbindelse med arbejdsmiljøkontrollen den største del af virksomhederne på grundlag af den segmentering, styrelsen foretager i indeksmodellen. Som supplement hertil udtager styrelsen en del af virksomhederne på grundlag af en stikprøve. Arbejdstilsynet anvender bl.a. stikprøven til at vurdere, om indeksmodellen er effektiv, dvs. om modellen udtager de virksomheder til kontrol, der har den største risiko for arbejdsmiljøproblemer. Arbejdstilsynet supplerer sin viden om omfanget af arbejdsmiljøproblemer med data fra Nationalt Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA). Rigsrevisionen vurderer, at Arbejdstilsynets tilsynsdata og data fra NFA tilsammen giver Arbejdstilsynet en god viden om det generelle omfang af regelbrud blandt virksomhederne.

Samlet vurderer Rigsrevisionen, at Arbejdstilsynet har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af arbejdsmiljøkontrollen.

24. Fødevarestyrelsen skal registrere alle fødevarer virksomheder, og registreringerne giver styrelsen en viden om de virksomheder, der er omfattet af fødevarer kontrollen. Derudover får Fødevarestyrelsen viden om virksomhederne gennem den ordinære frekvenskontrol, som styrelsen foretager efter faste frekvenser, og som styrelsen afslutter med en kontrolrapport.

Fødevarestyrelsen segmenterer fødevarer virksomhederne ved hjælp af et pointsystem, der bygger på en risikoanalyse af 160 fødevarerbrancher. Pointsystemet består af 7 risikofaktorer, der bl.a. omfatter mikrobiologiske risici og kemiske risici. For hver risikofaktor tildele styrelsen den enkelte branche et pointtal, som er bestemmende for, hvor høj en tilsynsfrekvens branchen får. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen fra 2017 er begyndt at tildele virksomhederne point på baggrund af en risikoanalyse af den enkelte virksomhed i stedet for en risikoanalyse af de 160 fødevarerbrancher.

Fødevarestyrelsen udtager alle fødevarer virksomheder til kontrol med regelmæssige mellemrum og på baggrund af pointsystemet. Fødevarer virksomheder, der ligger i "særlig højrisiko-gruppen", modtager typisk 5 besøg om året, mens fødevarer virksomheder, der ligger i "lavrisiko-gruppen", modtager besøg hvert 2. år. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2016 har anvendt dele af kontrollen til at gennemføre stikprøvemæssig kontrol med de fødevarer virksomheder, der ligger i "ultra lavrisiko-gruppen", der ikke har haft kontrol det seneste år. Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at styrelsen har et godt kendskab til det generelle omfang af regelbrud i gruppen af virksomheder, der er omfattet af kontrollen.

Samlet vurderer Rigsrevisionen, at Fødevarestyrelsen har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af fødevarer kontrollen.

DEN ORDINÆRE FREKVENSKONTROL

Fødevarestyrelsens ordinære frekvenskontrol er en udvælgelsesmetode til at udtage virksomheder med størst risiko for at begå regelbrud. Fødevarestyrelsen udtager virksomheder til ordinær frekvenskontrol på baggrund af et risikobaseret pointsystem.

SIKKERHEDSLEDELSESSYSTEM

Et sikkerhedsledelsessystem er den organisation og de systemer, virksomhederne etablerer for at opnå en sikker ledelse. I henhold til lovbekendtgørelse nr. 13 af 4. januar 2007 om sikkerhedsgodkendelse af jernbaneinfrastrukturforvaltere og lovbekendtgørelse nr. 14 af 4. januar 2007 om sikkerheds-certifikat til jernbanevirksomheder er det et krav, at jernbaneinfrastrukturforvaltere, der forvalter og driver jernbanevirksomhed i Danmark, og jernbanevirksomheder, der udfører jernbanetransport i Danmark, skal kunne dokumentere og vedligeholde et sikkerhedsledelsessystem.

25. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens jernbanetilsyn er kendetegnet ved, at gruppen af virksomheder kun omfatter 13, som styrelsen alle har data om. Styrelsen segmenterer virksomhederne i forbindelse med planlægningen af kontrollen. Segmenteringen består i, at styrelsen risikovurderer de enkelte virksomheder ud fra udvalgte faktorer, ligesom styrelsen modenhedsvurderer virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer, jf. boks 3.

BOKS 3

TRAFIK-, BYGGE- OG BOLIGSTYRELSENS RISIKOVURDERING

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen risikovurderer virksomhederne med udgangspunkt i en grovsortering ud fra antal togkilometer og en række efterfølgende faktorer. Vurderingen foretages af en gruppe af tilsynsmedarbejdere, som kommer med et første bud på antal tilsynsdage hos virksomheden. Styrelsen oplyser, at der er tale om erfaringsbaserede vurderinger, og at vurderingerne ikke er dokumenteret i detaljer.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen modenhedsvurderer virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer på baggrund af en række parametre. Styrelsen vurderer bl.a., om virksomhederne har fastsat dokumenterede og realistiske mål, som de har udarbejdet handlingsplaner for, og om de har implementeret dokumenterede procedurer for intern revision. Styrelsen anvender resultaterne af den seneste modenhedsvurdering til at fokusere og prioritere næste års tilsynsaktiviteter, så styrelsen prioriterer de områder, virksomhederne har vanskeligt ved at implementere.

Da Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fører kontrol med alle 13 virksomheder hvert år, vurderer Rigsrevisionen, at styrelsen har tilstrækkelig viden om det generelle omfang af regelbrud i gruppen af virksomheder.

Samlet vurderer Rigsrevisionen, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af jernbanetilsynet.

26. Indsatsen mod social dumping er kendetegnet ved at omfatte udenlandske virksomheder, der i kortere eller længere perioder arbejder i Danmark. Arbejdstilsynet har data om de virksomheder, der er anmeldt til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), og de virksomheder, der er omfattet af styrelsens indsats mod social dumping i større infrastrukturprojekter (SDI-tilsynet). En del af de udenlandske virksomheder, der arbejder i Danmark, er imidlertid ikke anmeldt til RUT, selv om de burde være det. Derfor anvender Arbejdstilsynet en betydelig del af kontrollens resurser på at opsøge de virksomheder, der burde være anmeldt. Da indsatsen mod social dumping omfatter udenlandske virksomheder, som i mange tilfælde kun er i Danmark i korte perioder, og fordi en del af dem ikke anmelder sig til RUT, kan Arbejdstilsynet ikke indsamle alle de nødvendige data om virksomhederne.

Arbejdstilsynet segmenterer de virksomheder, som styrelsen har data for. Arbejdstilsynet segmenterer de virksomheder, der er anmeldt til RUT, på baggrund af branchetilknytning og på baggrund af styrelsens kendskab til de enkelte virksomheder. I forbindelse med SDI-tilsynet segmenterer styrelsen infrastrukturprojekterne på baggrund af en screening, som foretages på baggrund af møder med bygherrer og deres rådgivere.

Arbejdstilsynet har ikke kendskab til det generelle omfang af regelbrud blandt de virksomheder, der er omfattet af indsatsen mod social dumping.

Da Arbejdstilsynet ikke kan indsamle alle de nødvendige data om de berørte virksomheder, fordi nogle virksomheder ikke anmelder sig til RUT, og da styrelsen ikke har kendskab til det generelle omfang af regelbrud, vurderer Rigsrevisionen, at styrelsens kendskab til de virksomheder, der er omfattet af kontrollen, er ufuldstændigt.

27. Erhvervsstyrelsen fører et register over alle virksomheders grunddata, og styrelsens registreringer er afgørende for, at bl.a. statslige myndigheder kan løse deres forvaltningsopgaver over for virksomhederne effektivt. Styrelsen har dermed registerdata for alle virksomheder og fonde, der er omfattet af henholdsvis regnskabskontrollen og kontrollen af fondsregnskaber.

Undersøgelsen viser, at Erhvervsstyrelsen har segmenteret de ikke-børsnoterede virksomheder, der er omfattet af regnskabskontrollen, på grundlag af en kortlægning og risikovurdering af fejltypen, og at styrelsen har segmenteret de børsnoterede virksomheder i forbindelse med en årlig gennemgang af årsrapporterne. Hvad angår kontrollen af fondsregnskaber har styrelsen hverken segmenteret fondene eller fejltypen.

For både regnskabskontrollen og kontrollen af fondsregnskaber udtager Erhvervsstyrelsen virksomheder og fonde til kontrol på grundlag af en stikprøve, hvilket betyder, at styrelsen har kendskab til det generelle omfang af regelbrud blandt virksomheder og fonde, der er omfattet af henholdsvis regnskabskontrollen og kontrollen af fondsregnskaber.

Da Erhvervsstyrelsen ikke har segmenteret fonde, der er omfattet af kontrollen af fondsregnskaber, eller kortlagt og risikovurderet fejltypen på fondsområdet, vurderer Rigsrevisionen, at styrelsens kendskab til de fonde, der er omfattet af kontrollen, er ufuldstændigt. Styrelsen har derimod kendskab til de virksomheder, der er omfattet af regnskabskontrollen.

28. Styrelsen for Patientsikkerhed har data om de behandlingssteder, der indgår i det lovbestemte frekvensbaserede organisationstilsyn, som omfatter plejehjem, kosmetiske behandlingssteder og private behandlingssteder. Styrelsen segmenterer disse behandlingssteder ud fra de anmærkninger, styrelsen tidligere har givet i forbindelse med kontrollen. Styrelsen har for denne gruppe af behandlingssteder kendskab til det generelle omfang af regelbrud.

Organisationstilsynet omfatter ud over frekvenstilsynet et reaktivt tilsyn med de øvrige behandlingssteder, der bl.a. omfatter almen praksis og sygehuse. Undersøgelsen viser, at Styrelsen for Patientsikkerhed ikke har data om denne gruppe af behandlingssteder, ligesom styrelsen hverken segmenterer ud fra anmærkninger eller har kendskab til det generelle omfang af regelbrud blandt disse behandlingssteder.

Da Styrelsen for Patientsikkerhed ikke har kendskab til de behandlingssteder, der er omfattet af det reaktive tilsyn, vurderer Rigsrevisionen, at styrelsens kendskab til de behandlingssteder, der er omfattet af kontrollen, er ufuldstændigt.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at de ansvarlige myndigheder har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af jernbanetilsynet, fødevarekontrollen, regnskabskontrollen og arbejdsmiljøkontrollen, og at myndighederne dermed har et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en effektiv kontrol på disse områder. De ansvarlige myndigheder har på grund af bl.a. kontrolordningernes rammevilkår derimod ikke fuldstændigt kendskab til de virksomheder, fonde og behandlingssteder, der er omfattet af indsatsen mod social dumping, kontrollen af fondsregnskaber og organisationstilsynet. Derfor har disse myndigheder ikke haft et tilstrækkeligt grundlag for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol i den periode, vi har undersøgt.

2.2. MODEL FOR UDVÆLGELSE AF VIRKSOMHEDER TIL KONTROL

29. Vi har undersøgt, hvordan myndighederne udvælger virksomheder til kontrol. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør udtage virksomheder til kontrol på baggrund af risiko for regelbrud. Konkret har vi undersøgt, om myndighederne udvælger virksomheder på baggrund af en risikovurdering. Herudover har vi undersøgt, om myndighederne har sikret, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Udvælgelse af virksomheder på grundlag af en risikovurdering

30. Det er væsentligt, at myndighederne ikke anvender den samme kontrolindsats over for alle virksomheder, idet myndighederne bør fokusere indsatsen på de virksomheder, hvor der er størst risiko for regelbrud. Når myndighederne udtager virksomhederne på baggrund af risiko, kan myndighederne målrette resurserne mod de områder og virksomheder, hvor kontrolindsatsen har størst effekt i forhold til resurseforbrug og målet om øget regelefterlevelse. En risikobaseret udvælgelse af virksomheder til kontrol kan gennemføres på 2 måder: Myndighederne kan udvælge virksomhederne til kontrol ud fra en vurdering af virksomhedernes risiko for fejl eller ud fra en risikovurdering af alle relevante fejltyper. Den sidstnævnte tilgang kræver imidlertid, at myndigheden kan identificere alle fejltyper uden at kende de enkelte virksomheder.

31. I vores gennemgang af, om myndighederne udvælger virksomheder til kontrol på baggrund af en risikovurdering, har vi opdelt den udvælgelse, som myndighederne anvender, i 3 hovedkategorier:

- Udvælgelse af virksomheder uden risikovurdering: I denne kategori er virksomhederne ikke udvalgt til kontrol på baggrund af en risikovurdering. Virksomhederne kan derimod være udvalgt på baggrund af *stikprøve*, eller de kan modtage kontrol med faste mellemrum (*frekvenstilsyn*) (rød i tabel 3).
- Udvælgelse af virksomheder med særlige karakteristika: I denne kategori er virksomhederne ikke udvalgt til kontrol på baggrund af en egentlig risikovurdering af alle virksomheder eller fejltyper, men på baggrund af *særlige karakteristika*, som ifølge myndighederne indikerer en forhøjet risiko for regelbrud (gul i tabel 3).

- Udvælgelse af virksomheder til kontrol på baggrund af en systematisk og dokumenteret risikovurdering af alle virksomheder eller alle relevante fejltypen: I denne kategori er virksomhederne udvalgt til kontrol på baggrund af en *risikovurdering* af alle virksomheder eller alle relevante fejltypen. Udvælgelse er således sket på baggrund af risiko for regelbrud. Hvis myndighederne udvælger virksomheder på baggrund af en risikovurdering af alle relevante fejltypen, er det en forudsætning, at virksomhederne kan udsøges på baggrund af fejltypen (grøn i tabel 3).

Tabel 3 viser resultatet af gennemgangen af myndighedernes udvælgelse af virksomheder til kontrol.

TABEL 3

UDVÆLGELSE AF VIRKSOMHEDER TIL KONTROL

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
	Erhvervsstyrelsen	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Jernbanetilsynet	●
	Organisationstilsynet	●

● Myndighederne har udvalgt virksomheder til kontrol på baggrund af stikprøve, eller myndighederne kontrollerer virksomhederne med faste mellemrum.

● Myndighederne har udvalgt virksomheder til kontrol på baggrund af særlige karakteristika.

● Myndighederne har udvalgt virksomheder til kontrol på baggrund af en risikovurdering af de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Denne kategori kræver, at hovedparten af de virksomheder, der kontrolleres, er udvalgt på grundlag af en risikovurdering.

Det fremgår af tabel 3, at myndighederne har udtaget de virksomheder, der er omfattet af arbejdsmiljøkontrollen og fødevarekontrollen, til kontrol på baggrund af en systematisk og dokumenteret risikovurdering. Endvidere fremgår det, at myndighederne har udtaget de virksomheder, der er omfattet af indsatsen mod social dumping, regnskabskontrollen, fondskontrollen og jernbanetilsynet, på baggrund af særlige karakteristika, som ifølge myndighederne indikerer forhøjet risiko for regelbrud. Endelig fremgår det af tabellen, at Patientsikkerhedsstyrelsen har udtaget de behandlingssteder, der er omfattet af kontrollen, på baggrund af faste kontrolfrekvenser. Organisationstilsynet er dog, jf. pkt. 18, efter en lovændring overgået til et risikobaseret tilsyn pr. 1. januar 2017.

32. Arbejdstilsynet har frem til og med 2015 årligt udtaget ca. 27.000 virksomheder til arbejdsmiljøkontrollen. Styrelsen har udtaget 24.500 virksomheder med 2 eller flere ansatte, hvoraf ca. 55 % blev udtaget på baggrund af indeksmodellen, mens de resterende virksomheder blev udtaget ved stikprøve. Styrelsen har udtaget de resterende 2.500 virksomheder med 1-2 ansatte på baggrund af en simpel brancherelateret risikomodel. Fra 2016 er antallet af udtagne virksomheder reduceret til ca. 22.000, hvoraf Arbejdstilsynet udvælger 80 % på baggrund af indeksmodellen. Fordelingen mellem virksomheder udtaget ved indeksmodellen og ved stikprøve er fastsat i de politiske aftaler for arbejdsmiljøkontrollen.

Arbejdstilsynet anvender indeksmodellen til at foretage en systematisk og dokumenteret risikovurdering af alle de virksomheder, der er omfattet af arbejdsmiljøkontrollen. I forbindelse med indeksmodellens risikovurdering tildeler Arbejdstilsynet virksomhederne et antal point, som er afgørende for sandsynligheden for at blive udtaget til kontrol, idet Arbejdstilsynet udtager de virksomheder til kontrol, der har fået flest point.

33. Hovedparten af de virksomheder, der bliver udtaget til fødevarekontrollen, bliver udtaget på baggrund af den ordinære frekvenskontrol. Den ordinære frekvenskontrol består af et systematisk og dokumenteret pointsystem, der bygger på en risikoanalyse af 160 fødevarerbrancher. Fødevarekontrollen er reguleret i EU's kontrolforordning og beskrevet i politiske forlig, jf. boks 4.

BOKS 4

FØDEVAREKONTROLLEN

I henhold til EU's kontrolforordning om fødevarekontrol (nr. 882/2004 af 29. april 2004), artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt på baggrund af en risikovurdering og med passende hyppighed.

Fødevarestyrelsens nuværende kontrolkoncept, herunder den ordinære frekvenskontrol, blev fastsat i *Fødevareforlig 1* fra 31. maj 2007. Konceptet er blevet videreført og udviklet i de efterfølgende fødevareforlig fra 2010 og 2015.

Som et supplement til den ordinære frekvenskontrol udtager Fødevarestyrelsen virksomheder til kontrol på baggrund af de 2 kontrolformer: den prioriterede kontrol og kampagnekontrollen, hvor kontrollen er målrettet brancher, lokaliteter og kontrolobjekter, som Fødevarestyrelsen vurderer har øget behov for kontrol. Den prioriterede kontrol og kampagnekontrollen udgør dog mindre end 20 % af den samlede fødevarekontrol, som Fødevarestyrelsen gennemfører. Fødevarestyrelsen har oplyst, at denne procentsats ændres betydeligt pr. 1. januar 2017.

34. Erhvervsstyrelsens regnskabskontrol omfatter som tidligere nævnt kontrol med børsnoterede virksomheder og kontrol med ikke-børsnoterede virksomheder.

Erhvervsstyrelsen udvælger årligt 20-30 børsnoterede virksomheder til kontrol på baggrund af en risikovurdering, hvor styrelsen gennemgår virksomhedernes årsrapporter ud fra en screeningsliste med 33 spørgsmål, der bl.a. omfatter ledelses-, revisions- og regnskabsmæssige forhold.

Erhvervsstyrelsens kontrol af ikke-børsnoterede virksomheder består af 2 trin. Styrelsen starter med at gennemgå alle ikke-børsnoterede virksomheders regnskaber ved hjælp af en digital regnskabskontrol. Styrelsen foretager som led i den digitale regnskabskontrol en automatisk gennemgang af alle indberettede årsrapporter på baggrund af 47 opstillede udsøgningsregler. I 2015 resulterede kontrollen i, at ca. 8.300 fejl og mangler blev konstateret og efterfølgende korrigeret.

I forlængelse af den digitale regnskabskontrol udtager Erhvervsstyrelsen regnskaber fra ikke-børsnoterede virksomheder til en mere grundig kontrol ud fra forskellige karakteristika, som ifølge styrelsens erfaring indikerer en forhøjet risiko for fejl. Styrelsen har fx i 2015 udtaget regnskaber til kontrol, hvor der var større kapitalejerlån (der var efter dagældende regler forbud mod disse lån), og visse regnskaber, hvor revisor har taget forbehold for regnskabet. Herudover har styrelsen i et mere begrænset omfang foretaget kontrol på baggrund af andre faktorer. I 2016 har styrelsen udvidet antallet af karakteristika, så styrelsen udtager virksomhedernes regnskaber til kontrol, hvis de indeholder ulovlige erklæringer fra en ikke-godkendt revisor eller sager med supplerende oplysninger fra revisor om manglende overholdelse af bogføringsloven.

Erhvervsstyrelsen har anført, at styrelsen via den digitale indberetning af årsrapporter kan udsøge en række fejl og overtrædelser, der kan konstateres umiddelbart ud fra årsrapporten. Det drejer sig fx om tilfældet med ulovlige kapitalejerlån. En række af disse søgbare fejl vurderes som væsentlige, hvilket også har været baggrunden for, at ulovlige kapitalejerlån har været et særligt fokusområde for styrelsens regnskabskontrol. Styrelsen anser det for yderst effektivt, når der digitalt kan udsøges regnskaber, hvor det direkte kan konstateres, at der er fejl. Rigsrevisionen vurderer, at styrelsens udvælgelsesmetode er effektiv til at udsøge regnskaber med fejl, men må samtidig konstatere, at den digitale udvælgelse på nuværende tidspunkt ikke kan identificere alle fejltypen. Rigsrevisionen har derfor kategoriseret styrelsens udvælgelse af virksomheder som værende baseret på særlige karakteristika.

35. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fører hvert år tilsyn med alle 13 virksomheder, der udøver jernbanedrift. Styrelsen fastlægger antallet af tilsynsdage for den enkelte virksomhed på baggrund af en risikovurdering af virksomhederne. Styrelsen har ikke i detaljer dokumenteret risikovurderingen af virksomhederne. Da der ikke foreligger en dokumenteret risikovurdering af virksomhederne, har Rigsrevisionen kategoriseret styrelsens udvælgelse af virksomheder som værende baseret på særlige karakteristika.

36. Arbejdstilsynets indsats mod social dumping består af en række forskellige kontroltyper. Det gælder generelt for denne kontrolordning, at det som tidligere nævnt ikke er muligt at få data for alle virksomheder, der er omfattet af kontrollen, og at styrelsen derfor ikke kan udvælge virksomheder til kontrol på baggrund af en systematisk risikovurdering af alle de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Styrelsen udvælger derfor i vid udstrækning virksomhederne til kontrol på baggrund af særlige karakteristika, som ifølge styrelsens erfaring indikerer en forhøjet risiko for regelbrud.

REGNSKABSKONTROLLEN

Regnskabskontrollen omfatter børsnoterede virksomheder (ca. 140 virksomheder) og ikke-børsnoterede virksomheder (ca. 220.000 virksomheder). Kontrollen består primært af en gennemgang af indsendte årsrapporter med henblik på at sikre, at virksomhederne overholder relevante regler inden for årsregnskabsloven, bogføringsloven, selskabsloven og værdipapirhandelsloven.

Ved de landsdækkende og regionale aktioner i forbindelse med indsatsen mod social dumping fokuserer Arbejdstilsynet, politiet og SKAT ofte på særlige brancher, hvor der erfaringsmæssigt er problemer med regelefterlevelsen. Udvælgelsen sker bl.a. på baggrund af de informationer, som hver myndighed har om det givne lokalområde inden for forudbestemte fokusbrancher.

Arbejdstilsynet kontrollerer endvidere virksomheder, der er anmeldt til RUT, ligesom styrelsen ved hjælp af opsøgende kørsel (fx på baggrund af anmeldelser) besøger virksomheder, der ikke er anmeldt til RUT, idet disse virksomheder erfaringsmæssigt får væsentligt flere afgørelser end virksomheder, som er anmeldt til RUT. Arbejdstilsynet har indført en risikobaseret tilgang til kontrollen ved at foretage en stikprøvebaseret udvælgelse af virksomheder til kontrol, hvis de pågældende virksomheder arbejder i brancher, hvor der erfaringsmæssigt er færre arbejdsmiljøproblemer, og hvor virksomhederne generelt anmelder sig til RUT i overensstemmelse med reglerne. Derudover bliver virksomheder, hvor styrelsen tidligere har konstateret, at reglerne overholdes, undtaget fra nye tilsyn i ét år. Virksomheder i risikobrancher, og som styrelsen ikke kender i forvejen, får alle ét kontrolbesøg.

SDI-tilsynet er den eneste del af Arbejdstilsynets indsats mod social dumping, der er baseret på en samlet systematisk og dokumenteret risikovurdering. Indsatsen omfatter infrastrukturprojekter med en samlet anlægssum på mindst 1 mia. kr. Arbejdstilsynet screener disse projekter med henblik på visitering til skærpet tilsyn. Arbejdstilsynet foretager screeningen på baggrund af bl.a. møder med bygherrer og deres rådgivere. Hvis Arbejdstilsynet udtager et projekt til skærpet tilsyn, vil styrelsen følge projektet gennem dialogmøder med bygherren mfl. og ved kontrolbesøg på byggeriet.

37. Erhvervsstyrelsens kontrol af fondsregnskaber har i 2015 og 2016 i et vist omfang været baseret på en risikobaseret udvælgelse. Styrelsen udvælger først og fremmest fondsregnskaber med henblik på at opnå et repræsentativt udsnit opdelt efter størrelse og regnskabsperiode. Styrelsen har dog udvalgt en mindre del af fondsregnskaberne på baggrund af risikoparametre. Ligesom for regnskabskontrollen af ikke-børsnoterede virksomheder kan Erhvervsstyrelsen i forbindelse med regnskabskontrollen af erhvervsdrivende fonde undersøge en række fejl og overtrædelser via den digitale indberetning af årsrapporter. I 2016 har styrelsen som led i et pilotprojekt udvalgt 50 fondsregnskaber til kontrol ud fra risiko og 150 ved tilfældig udvælgelse. Da styrelsen har udvalgt hovedparten af fondsregnskaberne på baggrund af tilfældig udvælgelse, har Rigsrevisionen kategoriseret styrelsens udvælgelse af fondsregnskaber som værende baseret på særlige karakteristika. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at den risikobaserede tilgang vil blive udvidet i 2017.

38. Styrelsen for Patientsikkerhed har i den periode, vi har undersøgt, ikke udtaget de behandlingssteder, der er omfattet af organisationstilsynet, på baggrund af en risikovurdering. Organisationstilsynet har været omfattet af et lovbestemt frekvenstilsyn, hvor styrelsen som udgangspunkt har kontrolleret plejehjem én gang årligt. Hvis tidligere tilsyn har vist få eller ingen væsentlige fejl, kan styrelsen dog reducere tilsynsfrekvensen for plejehjem til hvert 2. år. Herudover har styrelsen gennemført frekvenstilsyn med kosmetiske behandlingssteder og private behandlingssteder ca. hvert 3. år.

Endelig omfatter organisationstilsynet et reaktivt tilsyn med de øvrige behandlingssteder, der bl.a. omfatter almen praksis og sygehuse. Styrelsen for Patientsikkerhed gennemfører reaktive tilsyn på baggrund af oplysninger om eventuelle problemer, der kan udgøre en fare for patientsikkerheden.

Styrelsen for Patientsikkerhed har oplyst, at styrelsen fra den 1. januar 2017 er overgået til et risikobaseret tilsyn, hvor alle behandlingssteder vil indgå i en samlet risikovurdering. Styrelsen forventer, at de behandlingssteder, der i perioden for vores undersøgelse har været omfattet af frekvenstilsynet, som udgangspunkt vil modtage færre tilsyn efter omlægningen, mens de øvrige behandlingssteder som udgangspunkt vil modtage flere tilsyn.

Kontrolsandsynlighed

39. Da kontrol bør have en præventiv virkning i forhold til virksomhedernes incitament til at bryde de gældende regler, bør myndighederne sikre, at alle virksomheder har en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Der bør derfor ikke være grupper af virksomheder, som i længere perioder er undtaget fra at blive udtaget til kontrol. Vi har undersøgt, om myndighederne har sikret, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Tabel 4 viser resultatet af undersøgelsen.

TABEL 4

KONTROLSANDSYNLIGHED

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

- Myndighederne har ikke sikret, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.
- Myndighederne har sikret, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Det fremgår af tabel 4, at alle virksomheder under de forskellige kontrolordninger, med undtagelse af organisationstilsynet, har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.

Styrelsen for Patientsikkerheds organisationstilsyn omfatter primært plejehjem, kosmetiske behandlingssteder og private behandlingssteder, der alle er omfattet af frekvenstilsynet, men styrelsen har også tilsynsforpligtelse over for de øvrige behandlingssteder. Tilsynsforpligtelsen indebærer ifølge styrelsen en forpligtelse til at følge sundhedsforholdene, bl.a. ved at indhente oplysninger og foretage undersøgelser, herunder inspektioner. I praksis kontrollerer styrelsen dog kun behandlingssteder, der er omfattet af det reaktive tilsyn, hvis styrelsen er i besiddelse af oplysninger om eventuelle problemer, der udgør en fare for patientsikkerheden, herunder bekymringshenvendelser vedrørende et bestemt behandlingssted. Dette har haft som konsekvens, at ikke alle behandlingssteder har haft en sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol i den periode, vi har undersøgt.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at myndighederne generelt arbejder med at udvikle en risikobaseret tilgang til kontrollen. Arbejdstilsynet og Fødevarestyrelsen udvælger virksomheder, der er omfattet af arbejdsmiljøkontrollen og fødevarerkontrollen på baggrund af en samlet, systematisk og dokumenteret risikovurdering. Erhvervsstyrelsens udvælgelse af de børsnoterede virksomheder til regnskabskontrol er baseret på en systematisk risikovurdering af virksomhederne. Tilsvarende har Erhvervsstyrelsen taget en række initiativer med henblik på at foretage en digital udvælgelse af de ikke-børsnoterede virksomheder på baggrund af en risikovurdering af alle relevante fejltypen. Styrelsen kan imidlertid endnu ikke udsøge de ikke-børsnoterede virksomheder på baggrund af alle relevante fejltypen. For kontrolordningerne social dumping og jernbanetilsynet har myndighederne udtaget virksomheder til kontrol på baggrund af særlige karakteristika, som ifølge myndighederne indikerer en forhøjet risiko for regelbrud. Da Erhvervsstyrelsen kun har udvalgt en mindre del af fondsregnskaberne på baggrund af en risikovurdering, har Rigsrevisionen kategoriseret styrelsens udvælgelse som værende baseret på særlige karakteristika. Styrelsen for Patientsikkerhed har ikke anvendt en risikobaseret tilgang, når styrelsen har udvalgt behandlingssteder til kontrol, men har derimod kontrolleret udvalgte behandlingssteder med faste mellemrum. Styrelsen for Patientsikkerhed har dog oplyst, at styrelsen fra 2017 har omlagt organisationstilsynet, så styrelsen fremover udvælger behandlingsstederne på baggrund af risiko for regelbrud. Erhvervsstyrelsen har ligeledes oplyst, at den risikobaserede tilgang vil blive udvidet i 2017.

Undersøgelsen viser endelig, at for kontrolordningerne gælder det generelt, at alle virksomheder har haft en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Undtaget er dog de behandlingssteder, der er omfattet af organisationstilsynet.

2.3. KENDSKAB TIL KONTROLLENS EFFEKT

40. Vi har undersøgt, om myndighederne har kendskab til kontrollens effekt. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør fastsætte kort- og langsigtede mål for kontrollen, og at myndighederne bør vide, om kontrollen har den ønskede effekt. Konkret har vi undersøgt, om myndighederne har opstillet flerårige effektmål og 1-årige mål for kontrollen i 2015. Vi behandler udelukkende eksternt rettede mål, der enten vedrører kontrollens effekt, kontrollens output i forhold til virksomhederne eller vedrører aktiviteter. Herudover har vi undersøgt, om myndighederne har opgjort kontrollens træfprocent, om de inden for de seneste år har evalueret effekten af kontrollen, og om de kender sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd.

Flerårige effektmål

41. Vi har undersøgt, om myndighederne har fastsat flerårige effektmål for kontrollen. Vi har lagt til grund, at en god styring er udgangspunktet for en målrettet kontrol. Myndighederne kan sikre en god styring ved at gøre sig det klart, hvilke konkrete langsigtede effekter kontrollen skal have, og på den baggrund fastsætte flerårige effektmål. De flerårige effektmål bør fastsættes som kvantitative effektmål eller alternativt som kvalitative målsætninger, der efterfølgende kan efterprøves. Herudover bør fastlæggelse af flerårige effektmål også give myndighederne anledning til at tage stilling til, hvornår det generelle omfang af regelbrud ligger på et acceptabelt niveau. Tabel 5 viser resultatet af vores undersøgelse af, om myndighederne har fastsat flerårige effektmål.

TABEL 5

FLERÅRIGE EFFEKTMÅL

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

- Myndighederne har ikke fastsat flerårige effektmål.
- Myndighederne har fastsat flerårige effektmål, der ikke er målbare, og/eller myndighederne har fastsat flerårige målbare effektmål for dele af kontrollen.
- Myndighederne har fastsat flerårige effektmål, der er målbare.

Myndighederne har fastsat flerårige målbare effektmål for arbejdsmiljøkontrollen og jernbanetilsynet. Fødevarestyrelsen har for fødevarekontrollen fastsat ét flerårigt effektmål, der ikke umiddelbart er målbart, men også flerårige målbare effektmål for dele af kontrollen. For de øvrige kontrolordninger har myndighederne ikke fastsat flerårige effektmål.

42. Tabel 6 viser de flerårige effektmål, der er fastsat for hver af de 7 kontrolordninger.

TABEL 6

FLERÅRIGE EFFEKTMÅL FOR KONTROLLEN

Myndighed	Kontrolordning	Flerårige effektmål for kontrollen
Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	Mål for arbejdsmiljøet i 2020: <ul style="list-style-type: none"> • Antallet af alvorlige arbejdsulykker er reduceret med 25 %. • Andelen af beskæftigede, der er psykisk overbelastede, er reduceret med 20 %. • Andelen af beskæftigede, der har muskel- og skeletbesvær er reduceret med 20 %.
Arbejdstilsynet	Indsatsen mod social dumping	Ingen flerårige effektmål for kontrollen.
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	Ingen flerårige effektmål for kontrollen.
Erhvervsstyrelsen	Kontrollen af fondsregnskaber	Ingen flerårige effektmål for kontrollen.
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	Overordnet mål i <i>Fødevareforlig 3</i> (dækker perioden medio 2015 - 2018): <ul style="list-style-type: none"> • Danmark skal gennem forligsperiodens 4 år fastholde sin position som leverandør af sikre fødevarer. Derudover har Fødevarestyrelsen et mål om, at færre bliver syge af maden. Dette mål indgår specifikt i <i>Handlingsplan for campylobacter i slagtekyllinger, fødevarer og det omgivende miljø - 2013-2016</i> , som indgår i <i>Fødevareforlig 2</i> . Det overordnede mål med handlingsplanen for campylobacter er at opnå en målbar reduktion i antallet af humane sygdomstilfælde forårsaget af campylobacter. Handlingsplanen indeholder 2 målbare reduktionsmål: <ul style="list-style-type: none"> • Der skal ske en løbende reduktion i handlingsplanens periode på mindst 20 % i forekomsten af campylobacterpositive slagtekyllingeflokke. • Der skal ske en reduktion i forekomsten og/eller antallet af campylobacter i dansk kyllingekød. Målet er, at den relative risiko ved udgangen af 2016 er faldet til 0,50 i forhold til den relative risiko på 1 i 2012 (reduktion på 50 %).
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	Langsigtet effektmål: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har et mål om, at antallet af alvorlige ulykker ikke må overstige niveauet i 2004, hvor antallet var 0,3 alvorlige ulykker pr. mio. togkilometer. Mål for virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer: Virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer skal have et modenhedsniveau på min. 3.
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	Ingen flerårige effektmål for kontrollen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte myndigheder.

43. Arbejdstilsynet har i forhold til arbejdsmiljøkontrollen fastsat 3 flerårige målbare effektmål om at opnå en reduktion i arbejdsulykker, psykisk overbelastede og muskel- og skeletbesvær i 2020. Disse mål er hentet direkte fra de politiske aftaler for området fra 2011 og 2015.

44. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens overordnede målsætning for jernbanetilsynet er, at kontrollen skal bidrage til at fastholde det høje sikkerhedsniveau på jernbanen. Styrelsen har kvantificeret dette mål gennem et flerårigt effektmål om, at antallet af alvorlige ulykker ikke må overstige niveauet i 2004, hvor antallet var 0,3 alvorlige ulykker pr. mio. togkilometer. Rigsrevisionen kan konstatere, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har nået det flerårige effektmål alle årene siden 2004, hvor det blev sat. Styrelsen har oplyst, at tilsynsaktiviteterne skal medvirke til at bevare og ikke nødvendigvis sænke det i forvejen lave antal af alvorlige ulykker.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen opgør alvorlige ulykker som antallet af dødsfald sammenvejet med antallet af alvorligt sårede. Antallet måles som et gennemsnit over 5 år for at udjævne udsving.

Som tidligere nævnt består Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens jernbanetilsyn primært af audits, som er en tilsynsform, hvor styrelsen kontrollerer, at virksomhederne efterlever et eget beskrevet sikkerhedsledelsessystem. Styrelsen har fastsat et effektmål om, at virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer skal have et modenhedsniveau på min. 3, hvilket betyder, at virksomheden har implementeret en systematisk og dokumenteret sikkerhedsledelse. Ifølge Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bidrager gode sikkerhedsledelsessystemer til at fastholde det høje sikkerhedsniveau på jernbanen, og styrelsen har gennem nogle år målt modenheden af virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har ikke nået målet i 2015, idet den samlede modenhedsscore i 2015 lå på 2,9.

45. I *Fødevarerforlig 3* er der fastsat et flerårigt mål for fødevarerkontrollen om, at Danmark skal fastholde sin position som leverandør af sikre fødevarer – et mål, som styrelsen dog ikke har gjort målbart. Fødevarestyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at opstille et målbart mål, idet der ikke findes internationale sammenligninger mellem landene.

Miljø- og Fødevarerministeriet fastsatte i *Handlingsplan for campylobacter i slagtekyllinger, fødevarer og det omgivende miljø – 2013-2016* flerårige målbare effektmål for den del af kontrollen, der vedrører styrelsens indsats mod campylobacter. Fødevarestyrelsen har oplyst, at der ved udgangen af 2016 var sket en reduktion på 20,8 % i antallet af smittede slagtekyllingeflokkede, hvilket betyder, at målet om en reduktion på 20 % er nået. Styrelsen har, jf. pkt. 53, fastsat 1-årige mål for antal tilfælde af campylobacter for at understøtte den samlede reduktion af tilfælde i perioden. Styrelsen har videre oplyst, at der er sket en reduktion på 37 % i forekomsten og/eller antallet af campylobacter i dansk kyllingekød ved udgangen af 2016, hvilket betyder, at målet om, at den relative risiko ved udgangen af 2016 er faldet 50 % i forhold til 2012, ikke er nået.

46. Arbejdstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Styrelsen for Patientsikkerhed har ikke fastsat flerårige effektmål for indsatsen mod social dumping, regnskabskontrollen, kontrollen af fondsregnskaber og organisationstilsynet.

1-årige mål for kontrollen i 2015

47. Vi har undersøgt, om myndighederne har fastsat 1-årige mål for kontrollen i 2015, og om myndighederne har indfriet målene. Vi lagt til grund, at myndighederne bør fastsætte 1-årige mål for kontrollen, der understøtter de flerårige effektmål. Målene omfatter både eksterne resultatkrav, som er afrapporteret i årsrapporter, og interne mål, som typisk indgår i myndighedernes ledelsesinformation. Tabel 7 viser resultatet af vores undersøgelse af, om myndighederne har fastsat 1-årige mål for kontrollen i 2015.

TABEL 7

1-ÅRIGE MÅL FOR KONTROLLEN I 2015

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

● Myndighederne har ikke fastsat 1-årige mål for kontrollen.

● Myndighederne har fastsat 1-årige mål for kontrollen.

Det fremgår af tabel 7, at alle myndigheder, med undtagelse af Styrelsen for Patientsikkerhed, har fastsat 1-årige mål for kontrolarbejdet.

48. Tabel 8 viser de 1-årige mål, som myndighederne har fastsat for kontrolordningerne, og om myndighederne har indfriet målene.

TABEL 8

MÅL OG MÅLOPFYLDELSE FOR 2015

1-årige mål for kontrolordningerne

Opfyldt

Arbejdstilsynet - mål for arbejdsmiljøkontrollen

- Reduktion på 4 % af anmeldte alvorlige arbejdsulykker på udvalgte områder (rk¹⁾²⁾ ●
- Muskel- og skeletbesvær – reduktion på 4 % i anmeldte ulykker på udvalgte områder (rk)²⁾ ●
- Psykisk arbejdsmiljø – reduktion på 4 % i anmeldte arbejdsulykker på udvalgte områder (rk)²⁾ ●
- Kontrol hos 27.000 virksomhedsbesøg (rk) ³⁾

Arbejdstilsynet - mål for indsatsen mod social dumping

- Antal fælles myndighedsaktioner: 8 landsdækkende og 38 regionale (rk) ●
- 92 % og 98 % af administrative bøder for RUT-overtrædelser skal sendes inden for 8 og 14 dage (rk) ●
- Virksomhedstimer vedrørende udenlandske virksomheder: 26.100 timer (im⁴⁾) ●
- Virksomhedstimer vedrørende infrastrukturprojekter: 2.600 timer (im) ●
- 98 % af RUT-virksomhederne skal besøges inden for 14 dage efter ydelsesperiodens start (im) ●
- 98 % af RUT-virksomhederne skal besøges inden for 2 hverdage efter anmeldelse (im) ●

Erhvervsstyrelsen - mål for regnskabskontrollen

- Styrket kontrolindsats over for ulovlige aktionærlån over 100.000 kr. og af min. 1.200 regnskaber med revisorforbehold (rk) ●
- Antallet af fejl i regnskabskontrollen, der kræver omgående berigtigelse, skal være faldet med 25 % (rk) ●
- Børskontrol: 10-15 tilfældige kontroller og 10 risikobaserede kontroller (im) ●
- Revisorforbehold: 1.200 screeninger og 350-500 kontroller (im) ●
- Ulovlige kapitalejerlån: Alle (anslået ca. 1.200) (im) ●
- Tilfældig stikprøve: 1.000 (im) ●

Erhvervsstyrelsen - mål for kontrollen af fondsregnskaber

Kontrol af 260 fondes regnskaber (im) ●

Fødevarestyrelsen - mål for fødevarekontrollen

- Færre bliver syge af maden:
 - Maks. 1.130 salmonellatilfælde (rk) ●
 - Maks. 3.500 campylobacteritilfælde (rk) ●
- Effektiv fødevarekontrol:
 - Maks. 0,9 % brodne kar⁵⁾ hos kontrolobjekterne (rk) ●
 - Styrelsen skal nå 100 % af de planlagte kontrolbesøg i 2015, jf. kontrolfrekvensvejledningen (42.385 detailkontroller og 6.507 engroskontroller) (rk) ●
 - 5.800 prioriterede kontroller (*Fødevareforlig 2*) ●

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen - mål for jernbanetilsynet

- 120 audittedage (im) ●
- 1.400 timers inspektioner (im) ●

Styrelsen for Patientsikkerhed - mål for organisationstilsynet

Ingen mål, men lovbestemt krav om frekvenstilsyn i perioden for Rigsrevisionens undersøgelse. -

¹⁾ Resultatkrav afrapporteret i årsrapporten for 2015. Data vedrørende resultatkrav er hentet i myndighedernes årsrapporter.

²⁾ Målet vedrører Arbejdstilsynets samlede indsats, hvor arbejdsmiljøkontrollen udgør det væsentligste kontrolområde.

³⁾ I revision af statsregnskabet for 2014 fandt Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at Arbejdstilsynet ikke i årsrapporten havde afrapporteret klart og retvisende om opfyldelsen af det fastsatte mål. Arbejdstilsynet skulle i henhold til den politiske aftale fra 2011 årligt gennemføre i alt 27.000 risikobaserede besøg. I årsrapporten for 2014 angav styrelsen, at målsætningen var opfyldt, idet der var gennemført godt 27.000 besøg i dette år. I ca. 5.200 tilfælde var der dog tale om forsøgte besøg, der ikke blev gennemført. Styrelsen havde derfor reelt gennemført 82 % af de aftalte besøg. Beskæftigelsesministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2014, at spørgsmålet om opgørelsen af tilsyn ville blive drøftet med forligskredsen for den politiske aftale. Rigsrevisionen kan konstatere, at spørgsmålet endnu ikke er drøftet med forligskredsen, og at der endnu ikke er kommet en endelig afklaring på, hvordan gennemførte tilsynsbesøg skal opgøres.

⁴⁾ Internt mål. Data vedrørende interne mål er oplyst af myndighederne.

⁵⁾ Brodne kar er defineret som kontrolobjekter med min. 3 anmærkninger på de 4 seneste kontrolbesøg.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte myndigheder.

Tabel 8 viser de 1-årige mål, som myndighederne har opstillet for kontrolordningerne. For ingen af kontrolordningerne har der været fuld målopfyldelse i 2015.

49. Arbejdstilsynet har for arbejdsmiljøkontrollen udmøntet de 3 flerårige effektmål for alvorlige arbejdsulykker, psykisk arbejdsmiljø og muskel- og skeletbesvær i årlige resultatkrav. I udmøntningen af de årlige resultatkrav har styrelsen afgrænset målsætningerne til udvalgte ulykkes-/skadestyper og udvalgte brancher. Det fremgår videre af den politiske aftale, at Arbejdstilsynet skal udføre kontrol hos 27.000 virksomheder i forbindelse med arbejdsmiljøkontrollen.

Arbejdstilsynet har ikke opfyldt 3 ud af de 4 resultatkrav for arbejdsmiljøkontrollen. I årsrapporten har styrelsen angivet, at målet om at besøge 27.000 virksomheder er opfyldt, idet styrelsen har besøgt 27.079 virksomheder i 2015. Rigsrevisionen har i tabel 8 ikke markeret resultatkravet som opfyldt. Rigsrevisionen behandlede spørgsmålet om virksomhedsbesøg i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2014, hvor Rigsrevisionen fandt det utilfredsstillende, at Arbejdstilsynet i årsrapporten ikke har afrapporteret klart og retvisende om opfyldelse af fastsatte mål. Arbejdstilsynet oplyste efterfølgende, at styrelsen fremadrettet vil justere opgørelsen af det risikobaserede tilsyn, så det fremgår, hvor mange tilsyn der er gennemført, og hvor mange tilsyn der er forsøgt gennemført. Rigsrevisionen kan konstatere, at der endnu ikke er kommet en endelig afklaring på, hvordan gennemførte tilsynsbesøg skal opgøres.

50. Arbejdstilsynets 1-årige mål for indsatsen mod social dumping vedrører enten omfanget af styrelsens aktiviteter eller kvalitetsmål i form af standarder for reaktionstider ved bl.a. udstedelse af bøder. Det fremgår af tabellen, at Arbejdstilsynet har opfyldt begge resultatkrav for 2015 og 3 ud af 4 interne mål.

51. Erhvervsstyrelsen har fastsat 2 resultatkrav og 4 interne mål for regnskabskontrollen. Styrelsen har fastsat et effektmål for årets kontrol om en reduktion på 25 % i antallet af fejl i regnskabskontrollen, der kræver omgående berigtigelse, mens de øvrige mål vedrører styrelsens aktiviteter. Erhvervsstyrelsen opfyldte alle aktivitetsmålene, mens det ikke lykkedes at opfylde effektmålet, idet antallet af konstaterede fejl, der krævede omgående berigtigelse, var uændret i forhold til tidligere år.

52. Erhvervsstyrelsen har for 2015 fastsat ét aktivitetsmål for kontrollen af fondsregnskaber. For 2015 havde styrelsen et mål om at gennemføre kontrol af 260 fondes regnskaber. Styrelsen opfyldte ikke målet, idet styrelsen kontrollerede ca. 200 fondes regnskaber i 2015.

53. Fødevarestyrelsens har fastsat 2 aktivitetsmål og 3 effektmål for fødevarerkontrollen. Styrelsen har i 2015 opfyldt begge aktivitetsmål, mens fødevarestyrelsen nåede 2 ud af 3 effektmål. Målene vedrørende tilfælde af salmonella og andelen af brodne kar blev nået, mens målet vedrørende tilfælde af campylobacter derimod ikke blev nået, idet der var 4.347 tilfælde af campylobacter i 2015. Af Fødevarestyrelsens årsrapport for 2015 fremgår det, at Statens Serum Institut over for styrelsen har oplyst, at registreringen af sygdomstilfælde forårsaget af campylobacter var blevet forbedret. Styrelsen blev dog først oplyst herom, efter at måltallet var fastsat, og den forbedrede registrering medførte en stigning i registrerede sygdomstilfælde. I årsrapporten anfører Fødevarestyrelsen, at måltallet er sat på et forkert grundlag, og at resultatet er bedre end forventet.

54. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har fastsat 2 aktivitetsmål for antal auditdage og timer anvendt til inspektioner i 2015 på mindst 120 dage og mindst 1.400 timer. Styrelsen gennemførte 127 auditdage og anvendte 743 timer på inspektioner i 2015. Dermed har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen nået målet for antal auditdage, men ikke for timer anvendt til inspektioner. Styrelsen har dog oplyst, at der ikke er en klar grænse mellem audits og inspektioner. Idet styrelsen har gennemført flere auditdage end planlagt, finder styrelsen, at det samlede mål omkring tilsynsaktiviteten er opfyldt.

55. Styrelsen for Patientsikkerhed har hverken fastsat effekt- eller aktivitetsmål for organisationstilsynet. Der var dog gennem lovgivningen fastsat mål om, at alle plejehjem – i den periode, vi har undersøgt – skulle have tilsyn årligt. Det årlige tilsyn kunne dog undlades det følgende år, hvis der ved et tilsynsbesøg ikke blev konstateret fejl eller mangler ved de sundhedsmæssige forhold, eller hvis der kun blev konstateret få fejl eller mangler, som efter styrelsens skøn ikke havde patientsikkerhedsmæssige konsekvenser. I henhold til lovbemærkningerne skulle private behandlingssteder og kosmetiske behandlingssteder være genstand for tilsyn hvert 3. år, hvorfor Sundheds- og Ældreministeriet i gennemsnit årligt skulle føre tilsyn på hvert 3. behandlingssted.

Opgørelse af træfprocent

56. Vi har undersøgt, om myndighederne har opgjort træfprocenten for kontrollen i 2015. Med træfprocent forstår vi andelen af kontroller, hvor myndigheden har konstateret regelbrud. Det er vigtigt, at myndighederne opgør træfprocenten, da træfprocenten kan give myndighederne en indikation på udviklingen i regelefterlevelsen og en indikation på, om de metoder, myndighederne anvender til at udtage virksomheder til kontrol, er effektive. Tabel 9 viser resultatet af vores undersøgelse af, om myndighederne har opgjort træfprocenten for kontrollen i 2015.

TABEL 9

OPGØRELSE AF TRÆFPROCENTEN I 2015

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

- Myndighederne har ikke opgjort træfprocenten.
- Myndighederne har delvist opgjort træfprocenten.
- Myndighederne har opgjort træfprocenten.

Det fremgår af tabel 9, at Arbejdstilsynet, Fødevarestyrelsen og Erhvervsstyrelsen har opgjort træfprocenten for arbejdsmiljøkontrollen, indsatsen mod social dumping, fødevarekontrollen, regnskabskontrollen og kontrollen af fondsregnskaber.

For organisationstilsynet har Styrelsen for Patientsikkerhed kun delvist opgjort træfprocenten. Styrelsen for Patientsikkerhed har for 2015 opgjort træfprocenten for kontrollen med plejehjem og private behandlingssteder, men ikke for kontrollen med kosmetiske behandlingssteder og de behandlingssteder, der er omfattet af det reaktive tilsyn, herunder bl.a. almen praksis og sygehuse.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har ikke opgjort træfprocenten for jernbanetilsynet og finder det ikke retvisende at opgøre, da styrelsens audits ikke er baseret på en kontrol af, at entydige regler efterleves, men på en vurdering af faren for jernbanesikkerheden ud fra, hvordan virksomheden selv har tilrettelagt sine sikkerhedsforholdsregler. Tilsynet er derfor først og fremmest baseret på en vurdering af, om virksomhederne har efterlevet et eget beskrevet sikkerhedsledelsessystem, og ikke en kontrol af, om virksomhederne har begået egentlige regelbrud.

Evaluering af kontrollens effekt

57. Vi har undersøgt, om myndighederne inden for de seneste år har evalueret effekten af kontrollen. Vi har i et vist omfang medtaget evalueringer, der er gennemført uden for den periode, vi undersøger, da evalueringer som regel gennemføres med nogle års mellemrum.

58. Det er myndighedernes ansvar at sikre, at kontrollen er effektiv. Myndighederne kan opnå viden om, hvilke indsatser der sikrer høj regelefterlevelse, og om, hvordan forskellige indsatser påvirker virksomhedernes regelefterlevelse ved at evaluere kontrollen med jævne mellemrum. Rigsrevisionen har derfor lagt til grund, at myndighederne med passende mellemrum bør evaluere kontrollen for at indsamle viden om, hvorvidt kontrollen er effektiv. Ved evaluering forstår vi analyser af kontrollens effekt – dvs. analyser, der dokumenterer den effekt, kontrollen har på regelefterlevelsen, og som kan sandsynliggøre, om den tilsigtede ændring er en direkte eller indirekte følge af indsatsen. Myndighedernes løbende opsamling af viden om kontrollens omfang og af fx antallet og karakteren af fejl er nødvendig viden, men opfattes i denne forbindelse ikke som en evaluering. Myndighederne har også et ansvar for at følge udviklingen på kontrolområdet, bl.a. for at sikre, at regelefterlevelsen er tilfredsstillende. Hvis en evaluering viser, at området er inde i en negativ udvikling, er det myndighedernes ansvar at imødegå de konstaterede problemer. Hvis ikke det er muligt at afhjælpe en uheldig udvikling ved justeringer i myndighedsindsatsen, er det myndighedens ansvar at forelægge problemerne for ministeren og eventuelt for Folketinget.

Tabel 10 viser resultatet af undersøgelsen af, om myndighederne har evalueret kontrol-
lernes effekt.

TABEL 10

EVALUERING AF KONTROLLENS EFFEKT

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

- Myndighederne har ikke evalueret kontrollen inden for de seneste år.
- Myndighederne har gennemført større undersøgelser, der kan bidrage til at forbedre kontrollens metoder, men der er ikke tale om egentlige evalueringer.
- Myndighederne har evalueret kontrollen inden for de seneste år.

Det fremgår af tabel 10, at myndighederne i de seneste år har evalueret arbejdsmiljøkontrollen, fødevarekontrollen og organisationstilsynet, mens de øvrige 4 kontrolordninger ikke har været evalueret inden for de seneste år.

59. Arbejdsmiljøkontrollen har været genstand for adskillige evalueringer, siden kontrollen blev indført i 2011. Boks 5 viser de gennemførte evalueringer fra 2014 til 2016.

BOKS 5

EVALUERINGER AF ARBEJDSSTILSYNETS ARBEJDSMILJØKONTROL

Evaluering af dialog i det risikobaserede tilsyn (december 2014)

Evalueringen viste, at anvendelse af dialog som virkemiddel i tilsynet skaber et tilsyn, som virksomhederne i langt de fleste tilfælde vurderer positivt. Formodningen om, at dialogkonceptet fører til effekter hos virksomhederne kort tid efter tilsynet, må dog delvist afkræftes.

Midtvejsevaluering af målopfyldelsen i 2020-strategien (marts 2015)

Evalueringen konkluderede, at alvorlige arbejdsulykker er reduceret med 4 %, belastningsindekset for psykisk arbejdsmiljø er steget med 4,5 % (ikke signifikant), og belastningsindekset for muskel- og skeletbesvær er faldet med 11,8 %.

Årlige brugerundersøgelser, her særligt undersøgelsen fra 2015 (december 2015)

Hovedkonklusionen var, at hovedparten af de danske virksomheder, der har modtaget besøg, er positive og godt tilfredse med tilsynet.

Evaluering af effekten af det risikobaserede tilsyn på mellemlangt sigt, dvs. 2 år (januar 2016)

Hovedkonklusionen var, at langt de fleste virksomheder har løst de problemer, som afgørelserne angik. Dette gjaldt dog i mindre grad de virksomheder, hvor problemet var det psykiske arbejdsmiljø. Løsningen blev fastholdt i 2 år efter tilsynsbesøget, men færre virksomheder med afgørelser om psykisk arbejdsmiljø eller muskel- og skeletbesvær fastholdt løsningen.

Halvårige analyser

Arbejdstilsynet sammenligner halvårligt andelen af de virksomheder, som modtager afgørelser om arbejdsmiljøproblemer, der er udtaget ved henholdsvis indeksmodellen og stikprøve. Styrelsen anvender sammenligningen til at vurdere, om indeksmodellen virker efter hensigten – dvs. om indeksmodellen lykkes med at udtrække virksomheder med en forhøjet risiko-profil.

Det fremgår af boks 5, at Arbejdstilsynet har gennemført en række evalueringer af arbejdsmiljøkontrollen, herunder årlige brugerundersøgelser, hvor Arbejdstilsynet kortlægger virksomhedernes vurdering af styrelsen. Derudover opgør styrelsen halvårligt træfprocenten for indeksmodellen og for stikprøven. Som led i den politiske aftale *En strategi for arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020* blev der i 2015 gennemført en midtvejsevaluering af målopfyldelsen for de 3 prioriterede områder, nemlig arbejdsulykker, psykisk arbejdsmiljø og muskel- og skeletbesvær. Analysen dækkede 2011 og 2012.

60. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Arbejdstilsynets halvårige opgørelser af træfprocenten for indeksmodellen og for stikprøven giver styrelsen et godt redskab til at vurdere indeksmodellens træfsikkerhed. Forskellen mellem træfprocenterne er i et vist omfang et udtryk for, hvor effektiv indeksmodellen er til at udsøge de virksomheder, der bryder reglerne, i forhold til hvad Arbejdstilsynet finder ved en tilfældig udsøgning af virksomheder til kontrol. Tabel 11 viser træfprocenten fordelt på de 2 udvælgelsesmetoder for 2014, 2015 og for 1. halvår 2016.

TABEL 11

TRÆFPROCENTEN FOR ARBEJDSTILSYNETS ARBEJDSMILJØKONTROL

Udtræksmetode	2014	2015	1. halvår 2016
Indeksmodel	24,3 %	20,9 %	22,9 %
Stikprøve	10,8 %	11,3 %	15,2 %
Forskel	13,5 %	9,6 %	7,7 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte myndigheder.

Det fremgår af tabel 11, at forskellen mellem træfprocenten for indeksmodellen og stikprøven er faldet fra 13,5 % i 2014 til 7,7 % i 1. halvår 2016. At forskellen mellem træfprocenten for de 2 udvælgelsesmetoder er blevet mindre, skyldes, at indeksmodellens træfprocent faldt med 1,4 procentpoint fra 2014 til 1. halvår 2016, mens stikprøvens træfprocent steg i samme periode. Hertil skal bemærkes, at stikprøven udtages blandt de tilbageværende virksomheder, efter at indeksmodellen har udtaget de virksomheder, der har størst risiko for at begå regelbrud. Det betyder, at stikprøven underestimerer det generelle fejlniveau i gruppen af virksomheder. Arbejdstilsynet kan ikke entydigt forklare udviklingen over årene, men har oplyst, at en del af udviklingen kan forklares ved forskelle i sammensætningen af brancher og virksomhedsstørrelser.

61. Fødevarestyrelsen har gennemført en række evalueringer af fødevarekontrollen, jf. boks 6.

BOKS 6

EVALUERINGER AF FØDEVAREKONTROLLEN

Fødevarestyrelsen gennemførte i 2013 en midtvejsevaluering af *Fødevarerforlig 2*. Evalueringen indeholder styrelsens egne analyser af kontrollen og branchernes bemærkninger til analyserne. I evalueringen vurderer Fødevarestyrelsen kontrollens effekt forstået som virksomhedernes regelefterlevelse. Udvalgte konklusioner fra midtvejsevalueringen omhandler effekten af forsøget med at gennemføre færre, men mere fokuserede og dybdegående kontroller hos detail- og engrosvirksomhederne. Blandt detailvirksomhederne kan Fødevarestyrelsen ikke spore en forskel i udviklingen i regelefterlevelsen mellem brancher med reduceret standardfrekvens for basiskontrol i forhold til de brancher, hvor standardfrekvensen ikke blev reduceret. Sammenhængen indikerer, at en høj regelefterlevelse ikke alene er betinget af antallet af kontroller, men i høj grad også af kontrollens struktur og indhold – dvs. at den måde, hvorpå Fødevarestyrelsen gennemfører kontrollen, har betydning for virksomhedernes regelefterlevelse.

Fødevarestyrelsen har også evalueret effekterne af de årlige kontrolforsøg, som styrelsen anvender til at udvikle kontrolindsatserne, ligesom styrelsen vurderer effekten af tidligere kontrolkampagner. I midtvejsevalueringen konkluderer Fødevarestyrelsen, at forsøg med nye kontrolmetoder har givet styrelsen vigtige informationer om kontrolindsatsernes virkning og effekt.

Boks 6 viser, at Fødevarestyrelsen har gennemført evalueringer af fødevarerkontrollen. Styrelsen har oplyst, at de ændringer, der blev indført med *Fødevarerforlig 3*, var et resultat af midtvejsevalueringen fra 2013. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen anvender midtvejsevalueringen af *Fødevarerforlig 2* i forberedelsen af *Fødevarerforlig 3*, så styrelsen sikrer, at erfaringer fra *Fødevarerforlig 2* anvendes til at forbedre og målrette den fremtidige kontrol.

62. I 2013 evaluerede den Europæiske Tilsynssammenslutning Styrelsen for Patientsikkerheds organisationstilsyn på baggrund af en anmodning fra Sundheds- og Ældreministeriet. Evalueringsrapporten blev offentliggjort i juni 2014 og indeholdt anbefalinger til en række forbedringer i forhold til bedste praksis. Ministeriet anmodede på baggrund af evalueringsrapporten Styrelsen for Patientsikkerhed om at følge op på rapportens anbefalinger. På baggrund af ministeriets anmodning offentliggjorde styrelsen i september 2014 en handlingsplan med de indsatser, styrelsen havde iværksat og planlagde at iværksætte på baggrund af evalueringsrapportens anbefalinger og konklusioner. I forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanen afholdt styrelsen i 2015 en række workshops med medarbejdere fra alle tilsynsførende enheder. Disse workshops blev afholdt for at evaluere den daværende praksis og for at komme med forslag til at styrke det fremtidige tilsyn. Et fællestræk ved erfaringerne var, at styrelsen ikke anvendte tilsynsressourcerne der, hvor der var størst fare for patientsikkerheden. Styrelsen for Patientsikkerhed har oplyst til Rigsrevisionen, at evalueringsrapporten var medvirkende til, at styrelsen foreslog lovændringer, så styrelsen pr. 1. januar 2017 har kunnet omlægge tilsynet til et risikobaseret tilsyn, der omfatter alle behandlingssteder. Rigsrevisionen finder, at styrelsens initiativ er hensigtsmæssigt.

63. Erhvervsstyrelsen har ikke gennemført egentlige evalueringer af regnskabskontrollens effekt på regelefterlevelsen. Styrelsen har imidlertid i 2014 foretaget en analyse af de hyppigst forekomne fejl for at øge forståelsen af, hvorfor disse fejl opstår. Analysen er foretaget med henblik på at styrke og målrette kontrolindsatsen, løfte kvaliteten og nedbringe antallet af fejl i årsrapporter. Styrelsen har ligeledes i 2014 foretaget en flerårig analyse af udviklingen i fejl i visse virksomheders årsrapporter.

64. Arbejdstilsynet, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og Erhvervsstyrelsen har ikke evalueret effekten af indsatsen mod social dumping, jernbanetilsynet og kontrollen af fondsregnskaber. Arbejdstilsynet har dog som led i Beskæftigelsesministeriets evidensstrategi udarbejdet et udkast til en rapport om social dumping, der endnu ikke er offentliggjort.

Kendskab til sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd

65. Sanktioner er et redskab, myndighederne i passende omfang kan anvende til at straffe og forebygge overtrædelser af de gældende regler for at fremme regelefterlevelsen blandt virksomhederne. Eksempler på sanktioner er indskærpelse af gældende regler, udstedelse af påbud eller forbud, bøder og i grovere tilfælde straffesager. I denne undersøgelse ser vi dog alene på straffeforanstaltninger, dvs. sanktioner i form af bøder og straffesager. Sanktionerne bør sikre, at det ikke kan betale sig for virksomhederne at overtræde de fastsatte regler. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør gennemføre en samlet evaluering af, om de sanktionsmuligheder, der er tilknyttet kontrolordningen, er tilstrækkelige til generelt at påvirke virksomhedernes adfærd, herunder særligt om sanktionerne forebygger overtrædelser og fejl. Det er altså ikke nok, at myndighederne kender virkningen af den enkelte sanktion, som er udstedt til berørte virksomheder.

SANKTIONER

Sanktioner har til formål at skabe en adfærdssændring hos overtræderen, både ved at straffe konkrete regelbrud og ved at give virksomhederne incitament til at overholde reglerne.

Tabel 12 viser resultatet af vores gennemgang af myndighedernes evaluering af sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd.

TABEL 12

EVALUERING AF SANKTIONERNES VIRKNING PÅ VIRKSOMHEDERNES ADFÆRD

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	●
	Indsatsen mod social dumping	●
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	●
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	●
	Kontrollen af fondsregnskaber	●
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	●
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	●

● Myndighederne har ikke undersøgt sanktionernes virkning på virksomhedens adfærd.
● Myndighederne har undersøgt sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd.

Det fremgår af tabel 12, at det kun er Fødevarestyrelsen, der har evalueret sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd. Vores undersøgelse har dog vist, at Erhvervsstyrelsen har taget konkrete initiativer til at få undersøgt sanktionernes virkning.

66. Fødevarestyrelsen har i februar 2017 evalueret sin sanktionspraksis i fødevarekontrollen. Evalueringen omfatter dels en juridisk vurdering af styrelsens retningslinjer og sanktionspraksis, dels en analyse af effekten af sanktioner og vejledning af virksomhederne. Evalueringen viste, at styrelsens sanktionspraksis var på rette spor, men evalueringen gav samtidig anledning til en række anbefalinger om kommunikationstiltag over for virksomhederne og forslag til, hvordan dele af styrelsens retningslinjer kan præciseres og forbedres.

67. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen leder et koncernprojekt om datadrevet og effektiviseret tilsyn. Af projektbeskrivelsen fremgår det, at styrelsen bl.a. skal udvikle metoder til effektiv sanktionering. Dette projekt vil komme til at påvirke både regnskabskontrollen og kontrollen af fondsregnskaber.

68. Arbejdstilsynet har oplyst, at indsatsen mod social dumping er et relativt nyt indsatsområde, og at styrelsen arbejder på bedre at kunne måle effekten af sanktionsmulighederne fremadrettet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at myndighederne har et mangelfuldt kendskab til kontrollens effekt for hovedparten af de undersøgte kontrolordninger.

Arbejdstilsynet og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har fastsat flerårige målbare effektmål for arbejdsmiljøkontrollen og jernbanetilsynet, mens Fødevarestyrelsen har fastsat flerårige målbare effektmål for dele af fødevarekontrollen og én flerårig målsætning, som styrelsen ikke har gjort målbar. Myndighederne har ikke fastsat flerårige effektmål for kontrollen for de øvrige 4 kontrolordninger.

Rigsrevisionen kan konstatere, at myndighederne for 6 ud af de 7 kontrolordninger har fastsat 1-årige mål for kontrollen i 2015 i form af aktivitets-, kvalitets- eller effektmål. Undersøgelsen viser, at for de 3 kontrolordninger, hvor myndighederne har fastsat flerårige effektmål, har myndighederne sikret sammenhæng mellem de flerårige effektmål og de 1-årige mål for 2 af kontrolordningerne. For ingen af kontrolordningerne er der imidlertid tale om fuld målopfyldelse.

Undersøgelsen viser, at myndighederne har opgjort træfprocenten for arbejdsmiljøkontrollen, indsatsen mod social dumping, fødevarekontrollen, regnskabskontrollen og kontrollen af fondsregnskaber. For kontrolordningen organisationstilsynet har myndigheden opgjort træfprocenten for dele af de omfattede virksomheder. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har ikke opgjort træfprocenten for jernbanetilsynet.

Undersøgelsen viser videre, at myndighederne inden for de seneste år alene har evalueret arbejdsmiljøkontrollen, fødevarekontrollen og organisationstilsynet. Erhvervsstyrelsen har ikke gennemført egentlige evalueringer af regnskabskontrollens effekt på regelefterlevelsen, men styrelsen har foretaget en analyse af de hyppigst forekomne fejl med henblik på at styrke og målrette indsatsen. De øvrige ordninger har ikke været genstand for en evaluering af kontrollens effekt.

Endelig viser undersøgelsen, at kun én af myndighederne har evalueret sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd. Erhvervsstyrelsen har dog igangsat analyser af styrelsens sanktionspraksis, der endnu ikke er afsluttet.

3. Samarbejde om kontrol på tværs af myndighederne

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at kontrolmyndighederne samarbejder om kontrollen i en eller anden form for de fleste kontrolordninger. De samarbejdsrelationer, som myndighederne har indgået med andre myndigheder, har dog primært karakter af enkeltstående initiativer på afgrænsede områder. Undtaget herfra er Arbejdstilsynets indsats mod social dumping, som i vid udstrækning er baseret på samarbejde med andre myndigheder.

For 2 af kontrolordningerne gennemfører myndighederne fælles kontrol, og for 2 af kontrolordninger fører myndighederne kontrol med lovområder, der hører under andre myndighedsressort. Flere af myndighederne har indgået aftaler om at foretage indberetninger, hvis de i forbindelse med kontrollen konstaterer forhold, der kan give mistanke om overtrædelse af andre myndighedsregler, ligesom myndighederne i visse tilfælde samarbejder om at udsøge virksomheder, der bryder reglerne i forhold til bl.a. betaling af skatter og afgifter.

Rigsrevisionen vurderer, at samarbejde kan medføre en mere effektiv kontrolindsats, bl.a. ved at den enkelte myndighed får endnu større viden om de konkrete virksomheder, ligesom det kan undgås, at myndighederne indhenter de samme oplysninger fra virksomhederne mere end én gang.

Rigsrevisionen vurderer, at der bør udarbejdes fælles inspirationsmateriale, som kan vejlede og understøtte de enkelte myndighedsarbejde med at effektivisere kontrollen. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at dataudveksling mellem myndighederne og/eller samordning af kontrollen vil kunne styrke kontrollens effektivitet og reducere kontrollens belastning for virksomhederne. Rigsrevisionen skal derfor anbefale, at der, fx i regi af et tværministerielt forum, tages hånd om en sådan udviklings- og koordineringsopgave.

69. Dette kapitel handler om myndighedernes samarbejde i forbindelse med kontrol af virksomheder. Kapitlet behandler samarbejdet mellem de myndigheder, der er involveret i kontrol af virksomheder. Herudover omfatter kapitlet afslutningsvist en mere generel vurdering af, om der er behov for et tværministerielt forum for udvikling og koordinering af kontrolarbejdet.

3.1. SAMARBEJDE MELLEM DE ENKELTE MYNDIGHEDER, DER VARETAGER KONTROL AF VIRKSOMHEDER

70. Danske virksomheder er underlagt regulering på en lang række områder, hvor forskellige myndigheder bl.a. har adgang til at indhente oplysninger og foretage kontrol af, om virksomhederne overholder de fastsatte regler. De statslige myndigheder er formelt og reelt selvstændige forvaltningsenheder, der hver har ansvar for at håndhæve bestemte afgrænsede lovgivningsområder. Denne opdeling sikrer en entydig ansvars- og kompetenceplacering for de enkelte lovområder, men kan samtidig være hæmmende for at etablere samarbejde på tværs af myndigheder og ministerområder. Ved at myndighederne i højere grad samarbejder om fx at indhente oplysninger fra virksomhederne, dele eksisterende viden og koordinere kontrollen, vil der være mulighed for at begrænse virksomhedernes omkostninger forbundet med kontrollen, ligesom samarbejdet kan medvirke til at effektivisere kontrolindsatsen for myndighederne.

71. Som nævnt er der i Danmark ikke udarbejdet en autoritativ vejledning om kontrol og om myndighedernes samarbejde om kontrollen. I vejledningen *Optimeret og målrettet håndhævelse af erhvervsreguleringen* fra november 2011, som aldrig blev implementeret, anbefalede Håndhævelsesudvalget bl.a., at myndighederne bør samordne kontrollen og udveksle data i det omfang, det er hensigtsmæssigt og muligt. Formålet med at samordne kontrollen og udveksle data er at effektivisere kontrollen og lette virksomhedernes administrative byrder ved eventuelt at skulle indrapportere samme oplysninger flere gange.

Det indgår også som et centralt element i bl.a. OECD's anbefalinger for håndhævelse og kontrol, at de ansvarlige myndigheder bør samarbejde og koordinere indsatsen på tværs af ressortområder, fx udarbejde fælles politikker for compliance og håndhævelse, herunder kontrol.

72. Vores undersøgelse af myndighedernes samarbejdsrelationer viser, at samarbejdsformerne kan opdeles i 3 hovedkategorier. For det første fører enkelte myndigheder kontrol på andre myndigheders lovområder. Kontrol på andre myndigheders lovområder kræver hjemmel i lov og udgør samlet set en beskedent del af de kontrolordninger, vi har undersøgt. For det andet udfører enkelte myndigheder fælleskontrol med andre myndigheder, hvor de enten udfører kontrollen i fællesskab eller koordinerer kontrolindsatsen. For det tredje udveksler alle 5 myndigheder i et vist omfang data med andre myndigheder, som dermed er den mest anvendte samarbejdsform blandt de undersøgte myndigheder.

Kontrol på andre myndigheders lovområder

73. Vores gennemgang af kontrolordningerne viser, at Arbejdstilsynet fører kontrol med lovområder, der hører under andre myndigheders ressort.

Erhvervsstyrelsen er ansvarlig for driften af RUT, men det er Arbejdstilsynets ansvar at kontrollere de oplysninger, virksomhederne angiver i systemet.

En væsentlig del af Arbejdstilsynets indsats mod social dumping består i at føre tilsyn med RUT-anmeldte virksomheder, herunder om virksomhederne angiver de rigtige oplysninger i registret. Arbejdstilsynet fører tilsyn med de RUT-anmeldte virksomheder på vegne af Erhvervsstyrelsen, der er ansvarlig for driften af RUT. I forbindelse med Arbejdstilsynets indsats mod social dumping og arbejdsmiljøkontrol håndhæver styrelsen endvidere lov om røgfrie miljøer for Sundheds- og Ældreministeriet. Denne kontrol udgør dog kun en ubetydelig del af styrelsens indsats under de 2 kontrolordninger.

Herudover fører Erhvervsstyrelsen som en del af regnskabskontrollen tilsyn med børsnoterede virksomheder. Det lovgrundlag, som styrelsen kontrollerer de børsnoterede virksomheder efter, er en del af styrelsens ressort, men i forbindelse med kontrollen af børsnoterede virksomheder træder Erhvervsstyrelsen i Finanstilsynets sted. Det er således Finanstilsynets bestyrelse, der træffer afgørelse i konkrete sager, og som kan kræve ændringer i kontrollen.

Fælleskontrol

74. Fælleskontrol betyder, at myndighederne har mulighed for at effektivisere planlægningen og gennemførelsen af kontrollen, særligt ved at de i fællesskab bidrager til risikoanalysen af de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Fælleskontrol betyder endvidere, at antallet af kontrolbesøg hos de enkelte virksomheder kan reduceres.

75. Arbejdstilsynets indsats mod social dumping er den eneste af de undersøgte kontrolordninger, som i vid udstrækning gennemføres som fælleskontrol med andre myndigheder. Som led i indsatsen mod social dumping gennemfører Arbejdstilsynet således fælles kontrolaktioner med SKAT og politiet på nationalt og regionalt plan. De 3 myndigheder gennemfører 8 landsdækkende aktioner pr. år, og myndighederne har etableret en national koordineringsgruppe, som omfatter Arbejdstilsynet, SKAT og Rigspolitiet. Den nationale koordineringsgruppe prioriterer, planlægger og koordinerer de landsdækkende fællesaktioner, mens 3 regionale planlægningsgrupper planlægger den præcise gennemførelse af både de landsdækkende og de regionale aktioner. I 2015 gennemførte myndighederne 38 regionale fællesaktioner, som var fordelt på de 3 regionale områder i Arbejdstilsynet. Myndighedernes deltagelse i de regionale fællesaktioner kan enten ske ved fysisk tilstedeværelse under den konkrete aktion, ved udsøgning af relevante kontrolsteder til aktionen eller efter nærmere aftale at være til rådighed for tilkald. Styrelsen for International Rekruttering og Integration deltager i nogle af de landsdækkende og regionale fællesaktioner for at bistå politiet med kontrol af tredjelandsstatsborgeres ret til ophold og arbejde i Danmark.

Fødevarestyrelsen har i mindre omfang gennemført fælleskontrol. Fødevarestyrelsen har oprettet et rejsehold, der er en assistanceenhed til den øvrige fødevarekontrol, og som udfører forskellige former for kontrol i hele landet. Fødevarestyrelsen har et mål om, at 5 % af rejseholdets kontroller skal gennemføres sammen med en anden myndighed. I 2014 og 2015 foregik 9,3 % og 7,7 % af rejseholdets kontroller sammen med en anden myndighed, navnlig SKAT og politiet.

Udveksling af data

76. Vores undersøgelse viser, at myndighederne på forskellige afgrænsede områder udveksler data, jf. tabel 13.

TABEL 13

UDVEKSLING AF DATA MELLE MYNDIGHEDERNE

Arbejdstilsynet	Arbejds miljøkontrollen	<ul style="list-style-type: none"> • Udveksler data med SKAT, Sikkerhedsstyrelsen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Styrelsen for Arbejds marked og Rekruttering, Arbejds markeds Erhvervs sikring og Danmarks Statistik.
Arbejdstilsynet	Indsatsen mod social dumping	<ul style="list-style-type: none"> • Udveksler data med SKAT og politiet og i mindre omfang Styrelsen for International Rekruttering og Integration i forbindelse med den fælles indsats over for social dumping. • Modtager og afgiver indberetninger til bl.a. SKAT, Sikkerhedsstyrelsen og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, hvis tilsyn giver mistanke om overtrædelse af andre myndigheders regler.
Erhvervsstyrelsen	Regnskabskontrollen	<ul style="list-style-type: none"> • Udveksler data og samarbejder med politiet og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om en gruppe af virksomheder, der gentagne gange indsender regnskaber med fejl eller overtrædelser, og som ikke udviser vilje til at overholde reglerne. • Erhvervsstyrelsen har et formaliseret samarbejde med SKAT, der bl.a. vedrører ulovlige kapitalejers lån, hvor Erhvervsstyrelsen løbende og systematisk orienterer SKAT om afsluttede sager.
Fødevarestyrelsen	Fødevarekontrollen	<ul style="list-style-type: none"> • Underretter relevante myndigheder ved mistanke om overtrædelser på andre myndighedsområder. • Leverer med faste mellemrum data til Sikkerhedsstyrelsen, der arbejder på at gøre kontrollen dataunderstøttet og risikobaseret. • Deltager i en tværministeriel arbejdsgruppe med bl.a. SKAT om bekæmpelse af organiseret svindel med moms og afgifter.
Styrelsen for Patientsikkerhed	Organisationstilsynet	<ul style="list-style-type: none"> • Indhenter oplysninger fra forskellige myndigheder og fagorganisationer som fx Sundhedsstyrelsen og Lægemiddelstyrelsen i forbindelse med planlægning og gennemførelse af kontrollen.
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	Jernbanetilsynet	<ul style="list-style-type: none"> • Modtager og afgiver indberetninger med bl.a. Arbejdstilsynet, SKAT og Sikkerhedsstyrelsen, hvis tilsyn giver mistanke om overtrædelse af andre myndigheders regler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte myndigheder.

Tabel 13 viser myndighedernes udveksling af data i forbindelse med administrationen af kontrolordningerne. Fælles for hovedparten af kontrolordningerne er, at dataudvekslingen primært har karakter af enkeltstående initiativer på afgrænsede områder. Undtaget er dog Arbejdstilsynets indsats mod social dumping, hvor styrelsen i forbindelse med planlægning og gennemførelse af fællesaktioner udveksler data med politiet og SKAT. Myndighedernes udveksling af data har primært til formål at effektivisere kontrollen, mens samarbejdet i mindre omfang medvirker til at reducere belastningen for virksomhederne.

Flere af myndighederne har indgået aftaler om at foretage indberetninger, hvis de i forbindelse med en kontrol konstaterer forhold, der kan give mistanke om overtrædelse af andre myndigheders regler. Fx har Arbejdstilsynet, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Sikkerhedsstyrelsen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og SKAT indgået en aftale om at indberette mulige overtrædelser til andre myndigheder. Fødevarestyrelsen anmelder tilsvarende overtrædelser til andre myndigheder, ligesom Fødevarestyrelsen modtager anmeldelser fra andre myndigheder. Både Arbejdstilsynet og Fødevarestyrelsen har udarbejdet instrukser med vejledende retningslinjer, som de tilsynsførende kan anvende, når de skal vurdere, om der er anledning til at underrette en anden myndighed i en konkret situation.

I forbindelse med kontrol af private behandlingssteder indhenter Styrelsen for Patientsikkerhed oplysninger om ordinationsmønstre fra Sundhedsdatastyrelsen, ligesom styrelsen i forhold til det reaktive tilsyn af bl.a. sygehuse og almen praksis indhenter oplysninger fra bl.a. Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen, politiet, regioner og kommuner.

Fødevarestyrelsen har en aftale med Sikkerhedsstyrelsen om, at Fødevarestyrelsen kvartalsvist skal levere data til et projekt i Sikkerhedsstyrelsen vedrørende opbygning af en dataunderstøttet og risikobaseret kontrolløsning. Fødevarestyrelsen leverede de første data til Sikkerhedsstyrelsen i februar 2016.

77. Erhvervsstyrelsen har sammen med politiet og SØIK etableret et samarbejde, herunder særligt om dataudveksling om en gruppe virksomheder, der gentagne gange indsender regnskaber med fejl eller overtrædelser, og som ikke udviser vilje til at overholde reglerne. Samarbejdet har til formål at sikre en koordineret sanktionering af overtrædelserne og skal ses i lyset af, at virksomhederne ofte overtræder flere love, herunder skatte- og afgiftslovene. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen endvidere har et formaliseret samarbejde med SKAT, der bl.a. vedrører ulovlige kapitalejerlån, hvor styrelsen løbende og systematisk orienterer SKAT om afsluttede sager.

78. I 2016 indgik Fødevarestyrelsen i en tværministeriel arbejdsgruppe med en række myndigheder med det formål at gennemføre et eftersyn af det eksisterende samarbejde mellem myndighederne omkring bekæmpelse af organiseret svindel med moms og afgifter. Styrelsen har oplyst, at arbejdsgruppen skal fokusere på samarbejdsflader i den operationelle indsats mellem de involverede myndigheder, herunder vurdere løsninger i forhold til øget viden- og datadeling på tværs af myndighederne med henblik på en mere målrettet og tidligere identificering af svindelvirksomheder. I forbindelse med et samarbejde med Landbrugs- og Fiskeristyrelsen stiller Fødevarestyrelsen og Landbrugs- og Fiskeristyrelsen endvidere gensidigt adgang til kontrolresultaterne til rådighed for hinanden i det omfang og i den form, det er muligt.

RESULTATER

Myndighederne har for 6 af de 7 kontrolordningerne etableret samarbejder om kontrollen, men samarbejdsrelationerne har primært karakter af enkeltstående initiativer på afgrænsede områder. Arbejdstilsynets indsats mod social dumping er den eneste kontrolordning, der i vid udstrækning er baseret på samarbejde med andre myndigheder.

Den mest udbredte form for samarbejde om kontrollen er udveksling af data, som alle 5 myndigheder anvender. Flere af myndighederne har således indgået aftaler om at foretage indberetninger, hvis de i forbindelse med kontrollen konstaterer forhold, der kan give mistanke om overtrædelse af andre myndigheders regler. Derudover gennemfører enkelte myndigheder fælles kontrol med andre myndigheder eller fører kontrol med lovområder, der hører under andre myndigheders ressort.

Indsatsen mod social dumping og i mindre omfang fødevarekontrollen omfatter fælleskontrol, hvor Arbejdstilsynet og Fødevarestyrelsen samarbejder med andre myndigheder om planlægning og gennemførelse af kontrollen. Fælleskontrol kan medvirke til at effektivisere kontrollen, særligt ved at myndighederne i fællesskab bidrager til risikoanalysen af de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Fælleskontrol betyder endvidere, at antallet af kontrolbesøg hos de enkelte virksomheder kan reduceres. De øvrige samarbejdsrelationer, der er etableret i forhold til administrationen af de udvalgte kontrolordninger, har udelukkende til formål at effektivisere kontrollen.

3.2. TVÆRMINISTERIEL UDVIKLING OG KOORDINERING AF STATSLIG KONTROL AF VIRKSOMHEDER

79. De statslige myndigheder varetager forskelligartede opgaver, men samtidig har mange myndigheder opgaver, som med fordel kan koordineres med og understøttes af fx fælles inspirationsmateriale på tværs af staten. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kontrolområdet udgør en sådan opgavetype, hvor der med fordel kan etableres gode tværstatslige initiativer og udarbejdes fælles inspirationsmateriale, fordi de kontrollerende myndigheder står over for en række ensartede problemstillinger i forhold til den gruppe virksomheder, der skal tjekkes.

80. På baggrund af undersøgelsens resultater er det Rigsrevisionens vurdering, at alle myndighederne kan blive bedre til at tilrettelægge en effektiv kontrol. Generelt bliver der fra samfundets side og fra Folketinget stillet øgede krav til myndighederne om at prioritere mellem opgaverne og anvende resurserne, hvor det giver størst effekt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er et betydeligt økonomisk potentiale i en generel effektivisering af den statslige kontrol af virksomheder. Undersøgelsen viser bl.a., at flere af de undersøgte myndigheder ikke fuldt ud anvender en risikobaseret tilgang i udvælgelse af virksomheder til kontrol, ligesom myndighederne i flere tilfælde ikke har kendskab til, hvilken effekt kontrollen har på virksomhedernes regelefterlevelse. En række af Rigsrevisionens beretninger om SKAT og Skatteministeriet har ligeledes vist, at der findes et stort økonomisk potentiale i en effektiv kontrol, når det gælder indtægter. Det gælder fx beretningen om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat og beretningen om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms.

Samlet finder Rigsrevisionen, at der med fordel kan udarbejdes fælles inspirationsmateriale, som kan vejlede og understøtte de enkelte myndigheders arbejde med at effektivisere kontrollen af virksomheder. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at dataudveksling mellem myndighederne og/eller samordning af kontrollen vil kunne styrke kontrollens effektivitet og reducere kontrollens belastning for virksomhederne. Rigsrevisionens skal derfor anbefale, at der, fx i regi af et tværministerielt forum, tages hånd om en sådan udviklings- og koordineringsopgave.

RESULTATER

Rigsrevisionens skal afslutningsvist samlet anbefale, at der, fx i regi af et tværministerielt forum, tages initiativ til at udarbejde fælles inspirationsmateriale, som kan vejlede og understøtte de enkelte myndigheders arbejde med at effektivisere kontrollen, ligesom forummet kan understøtte en udbygning af samarbejdet mellem myndighederne, herunder dataudveksling.

Rigsrevisionen, den 18. april 2017

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere udvalgte myndigheders tilrettelæggelse af kontrol af virksomheder. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har myndighederne tilrettelagt en effektiv kontrol?
- Har myndighederne samarbejdet med andre myndigheder i forbindelse med kontrol af virksomhederne?

I undersøgelsen indgår 5 myndigheder og 7 kontrolordninger.

DE UDVALGTE MYNDIGHEDER OG KONTROLORDNINGER

Myndighed	Kontrolordning
Arbejdstilsynet under Beskæftigelsesministeriet	Arbejds miljøkontrollen Indsatsen mod social dumping
Erhvervsstyrelsen under Erhvervsministeriet	Regnskabskontrollen Kontrollen af fondsregnskaber
Fødevarestyrelsen under Miljø- og Fødevarerministeriet	Fødevarerkontrollen
Styrelsen for Patientsikkerhed under Sundheds- og Ældreministeriet	Organisationstilsynet
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	Jernbanetilsynet

I valget af myndigheder og kontrolområder har vi lagt til grund, at myndighederne har kontrol som en væsentlig del af opgaveporteføljen. Derudover har vi udvalgt de enkelte kontrolordninger med henblik på at opnå en vis spredning i kontrolordningernes indhold, størrelse og antal af virksomheder, der er omfattet af kontrollen.

Undersøgelsen er baseret på møder med relevante medarbejdere i de 5 myndigheder, en spørgeskemaundersøgelse, brevveksling og gennemgang af det skriftlige materiale, vi har modtaget fra myndighederne. Endelig har vi afholdt møde med Dansk Industri og en forsker fra CBS, der beskæftiger sig med kontrol.

Undersøgelsen omhandler primært 2015 og 2016, men i enkelte tilfælde inddrager vi oplysninger og materiale, der ligger uden for denne periode.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- årsberetninger, mål- og resultatplaner, resultatopgørelser og ledelsesinformation
- lovgivning, bekendtgørelser og politiske aftaler
- retningslinjer og vejledninger for kontrolordningerne
- evalueringer, analyser mv. af kontrolordningerne
- korrespondancer mellem Rigsrevisionen og myndighederne.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne er dels at få dokumentation for besvarelserne af spørgeskemaerne, dels at få viden om myndighedernes kontrolstrategier, -planer og -evalueringer for på den baggrund at vurdere, om de udvalgte myndigheder har tilrettelagt en effektiv kontrol.

Spørgeskemaundersøgelse

Vi har anvendt et spørgeskema til at indhente grundlæggende oplysninger om kontrolordningerne. Vi har bedt myndighederne udfylde skemaet for hver af kontrolordningerne. Til hvert spørgsmål bad vi myndighederne fremsende dokumentation for svarene, og undersøgelsen er i vid udstrækning baseret på den indhentede dokumentation. Vi har hovedsageligt anvendt åbne spørgsmål, så myndighederne har kunnet uddybe og begrunde de enkelte svar. For at øge validiteten af spørgeskemaet har vi for hvert spørgsmål givet en kort beskrivelse af, hvad vi forstår ved spørgsmålet. Spørgeskemaet blev pilottestet i forundersøgelsen af Erhvervsstyrelsen og Sikkerhedsstyrelsen, og vi har tilrettet spørgeskemaet på baggrund af deres svar og feedback.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Arbejdstilsynet
- Erhvervsstyrelsen og Erhvervsministeriet
- Fødevarestyrelsen og Miljø- og Fødevareministeriet
- Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet
- Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Formålet med møderne har været at få indblik i de enkelte kontrolordninger og opnå kendskab til, hvordan myndighederne tilrettelægger kontrollen.

I forundersøgelsen har vi endvidere holdt møde med Sikkerhedsstyrelsen.

Revisionskriterier

I vores undersøgelse af, om de udvalgte myndigheder har tilrettelagt en effektiv kontrol, og af, om de samarbejder med andre myndigheder om kontrolindsatsen, har vi lagt 8 kriterier til grund, som ifølge Rigsrevisionen er afgørende for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol. De 8 kriterier dækker 4 emner: grundlaget for tilrettelæggelse af kontrollen, model for udvælgelse af virksomheder til kontrol, kendskab til kontrollens effekt og samarbejde om kontrollen på tværs af myndighederne. Vi har valgt at anvende de samme kriterier på tværs af de udvalgte myndigheder, fordi vi finder, at de kontrollerende myndigheder står over for en række ensartede problemstillinger, når de skal tilrettelægge en effektiv kontrol. De opstillede kriterier afspejler således relevante spørgsmål, som kontrolmyndigheder bør tage stilling til, når de tilrettelægger kontrollen.

De udvalgte emner og kriterier

Vi har undersøgt, om myndighederne har et tilstrækkeligt grundlag for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol. Rigsrevisionen vurderer, at kendskab til de virksomheder, som myndigheden har ansvaret for at kontrollere, er en forudsætning for at kunne tilrettelægge en effektiv kontrol, dvs. en forudsætning for at kunne målrette kontrollen mod de virksomheder, der har størst risiko for regelbrud.

Vi har også undersøgt myndighedernes model for udvælgelse af virksomheder til kontrol. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør udtage virksomheder på baggrund af en systematisk og dokumenteret risikovurdering, dvs. at kontrollen skal være risikobaseret. Risikobaseret kontrol er en effektiv kontrolform, da den er grundlaget for, at myndighederne kan fokusere kontrollen mod de virksomheder, som har størst risiko for regelbrud, og minimere kontrollen af de virksomheder, der både viser vilje og evne til at overholde reglerne, og hvor konsekvensen af regelbrud er mindst alvorlig. Risikobaseret kontrol kan således medvirke til at fremme høj regelefterlevelse med brug af færrest mulige resurser. Endvidere har vi lagt til grund, at alle virksomheder skal have en vis sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Kontrolsandsynlighed er væsentligt, fordi kontrol også har en præventiv virkning i forhold til virksomhedernes incitament til at bryde de gældende regler. Derfor bør der ikke være grupper af virksomheder, som i længere perioder er undtaget fra at blive udtaget til kontrol.

Endvidere har vi undersøgt, om myndighederne har kendskab til kontrollens effekt, dvs. om myndighederne ved, om kontrollen fremmer regelefterlevelse. Vi har lagt til grund, at myndighederne bør fastsætte flerårige effektmål og 1-årige mål for kontrollen. Det er vores vurdering, at gode flerårige effektmål forudsætter, at myndighederne har gjort sig det klart, hvilke konkrete langsigtede effekter kontrollen skal have. Myndighederne kan med fordel fastsætte kontrollens flerårige effektmål på baggrund af konkret viden om træfprocent og kontrollens nuværende effekt. Myndighederne bør fastsætte effektmålene som kvantitative effektmål eller alternativt som kvalitative målsætninger, som de efterfølgende kan efterprøve. Derudover bør myndighederne fastsætte 1-årige mål for kontrollen, som konkretiserer, hvad myndighederne skal nå på kortere sigt for at nå de flerårige effektmål.

Vi har også lagt til grund, at myndighederne bør opgøre træfprocenten, dvs. andelen af kontroller, hvor myndighederne har konstateret regelbrud, da træfprocenten giver myndighederne en indikation på udviklingen i regelefterlevelsen og på effektiviteten af udvælgelsen af virksomheder til kontrol. Endelig har vi lagt til grund, at myndighederne med jævne mellemrum bør evaluere kontrollens effekt, og at de bør have kendskab til sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd. Evalueringer af kontrollens effekt giver myndighederne en viden om, hvorvidt kontrollen påvirker regelefterlevelsen, hvilke indsatser der sikrer høj regelefterlevelse, og hvordan forskellige kontrolindsatser påvirker virksomhedernes regelefterlevelse. Kendskab til sanktionernes virkning på virksomhedernes adfærd kan myndighederne anvende til at få viden om, hvorvidt de anvendte sanktioner fremmer regelefterlevelsen, og om sanktionerne sikrer, at det ikke kan betale sig for virksomhederne at overtræde reglerne.

Endelig har vi undersøgt, om myndighederne samarbejder med andre myndigheder om kontrollen. Det er vores vurdering, at samarbejde på tværs af myndighederne kan medvirke til at reducere kontrolomkostningerne for såvel myndigheder som virksomheder, ligesom samarbejde kan medvirke til at effektivisere kontrollen.

De emner og kriterier, som vi har lagt til grund for vores undersøgelse, omfatter en række centrale nedslagspunkter i myndigheders kontrolarbejde, men de er ikke udtømmende for det samlede kontrolarbejde. Fx har vi kun i beskedent omfang undersøgt myndighedernes interne procedurer for planlægning og gennemførelse af kontrolarbejde.

Rigsrevisionen gør opmærksom på, at myndighederne kan være underlagt love, som de skal forholde sig til, når de tilrettelægger kontrollen, ligesom kontrollen kan være beskrevet i politiske aftaler.

Kriteriernes grundlag

Da der ikke foreligger en autoritativ vejledning om kontrol, har vi ved fastlæggelsen af revisionskriterier bl.a. taget udgangspunkt i Finansministeriets vejledninger om god økonomistyring samt en række internationale vejledninger og standarder for håndhævelse og kontrol. Når vi henter inspiration i de internationale vejledninger og standarder, skyldes det også, at de efter vores vurdering indeholder fornuftige betragtninger og gode bud på, hvordan håndhævelsesindsatsen kan optimeres til gavn for både myndigheder og de virksomheder, der skal kontrolleres. Hertil kommer, at vi i andre undersøgelser har lagt hovedprincipperne fra de internationale vejledninger og standarder til grund, når vi har vurderet kontrolindsatser. Det gælder fx i forhold til nogle undersøgelser på Skatteministeriets område.

Vi har fundet inspiration i følgende rapporter og vejledninger:

- *Recommendation of the council on regulatory policy and governance* (OECD 2012)
- *Regulatory policy Outlook* (OECD 2014)
- *OECD best practice principles for regulatory policy: Regulatory enforcement and inspections* (OECD 2014)
- *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement* (Philip Hampton 2005)
- *Optimeret og målrettet håndhævelse af erhvervsreguleringen: Principper og anbefalinger for myndigheders kontrol og sanktionering* (Håndhævelsesudvalget 2011)
- *Strategisk styring med resultater i fokus* (Finansministeriet 2014)
- *Inspiration til sammenhængende styring* (Moderniseringsstyrelsen 2015)
- *Økonomistyring i staten* (Moderniseringsstyrelsen 2014).

OECD offentliggjorde i 2012 rapporten *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*, hvori der blev fremsat 12 anbefalinger om reguleringspolitik og god offentlig ledelse baseret på en gennemgang af bedste praksis blandt OECD-medlemslandene gennem de foregående 10 år. Bl.a. anbefalede OECD, at medlemslandene bør vurdere, hvordan reguleringen giver effekt, ligesom de bør opstille håndhævelsesstrategier.

OECD fulgte i *Regulatory policy Outlook* i 2014 op på, i hvilket omfang medlemslandene fulgte OECD's anbefalinger, og fandt, at medlemslandene var kommet langt med at implementere OECD's anbefalinger, men at der stadig var områder, der krævede øget opmærksomhed i medlemslandene. En tredjedel af OECD-landene manglede således en politik for regeloverholdelse og håndhævelse, herunder kontrol. OECD fremhævede bl.a., at statslig kontrol bør være evidens- og risikobaseret. Endvidere konkluderede OECD, at medlemslandene kun i meget begrænset omfang anvendte ex-post-evalueringer, hvor det blev vurderet, om målene med reguleringen var opnået. Dette var ifølge OECD også tilfældet i Danmark.

I 2014 udgav OECD 11 principper for bedste praksis for håndhævelse i *OECD best practice principles for regulatory policy*. OECD anbefalede i rapporten fortsat, at statslig kontrol bør være evidens- og risikobaseret, så kontrolhyppigheden afspejler det aktuelle risikobillede, og at myndighederne bør evaluere kontrolindsatsen med jævne mellemrum. Endvidere anbefalede OECD, at myndighederne bør sikre en koordineret kontrolindsats på tværs af kontrolmyndighederne, så dobbeltarbejde og belastning for virksomheder minimeres, og indsatsen effektiviseres.

I Storbritannien blev der i 2005 taget initiativ til at implementere en række generelle standarder for myndighedernes håndhævelsesarbejde, herunder kontrol. Udgangspunktet var den såkaldte Hampton-rapport *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, der opstillede en række principper og anbefalinger, som det forventedes, at de enkelte myndigheder fulgte. De opstillede principper og anbefalinger fokuserer bl.a. på en øget risikoorientering, en effektiv dataindsamling, der er koordineret mellem myndighederne, og en effektiv sanktionering, der sikrer, at det ikke kan betale sig for virksomheder at overtræde reglerne. I Hampton-rapporten blev det endvidere anbefalet at etablere afdelingen Better Regulation Executive (BRE), der bl.a. har til opgave at holde myndighederne ansvarlige for, at de følger rapportens anbefalinger. BRE eksisterer stadig i dag og har som hovedopgave at sætte dagsordenen for og koordinere og overvåge den statslige regulering.

Better Regulation Executive (BRE) er en afdeling under det britiske ministerium for virksomheder, energi og industriel strategi.

I 2008 nedsatte den daværende VK-regering et tværministerielt udvalg om optimeret og målrettet håndhævelse af erhvervsreguleringen. Det overordnede sigte med udvalget var at udvikle en kontrol- og sanktionsstrategi med henblik på at sikre, at håndhævelse af erhvervsregulering målrettes områder, hvor problemerne er størst, og risikoen ved overtrædelser er mest alvorlig. Udvalget afgav i 2011 vejledningen *Optimeret og målrettet håndhævelse af erhvervsreguleringen*, som dog aldrig blev implementeret. Vejledningen indeholdt en række principper og anbefalinger, som en række ministerier var nået til enighed om, og som vi også har ladet indgå i opstillingen af de revisionskriterier, som vi har vurderet kontrolordningerne efter.

Fælles for anbefalingerne fra OECD, Hampton-rapporten og det tværministerielles udvalgs vejledning om erhvervsregulering er, at regulering bredt, herunder kontrol, bør baseres på objektive og dokumenterede risikoanalyser og koordinerede kontrolindsatser på tværs af myndighederne. Objektive og dokumenterede risikoanalyser skal sikre, at kontrol af virksomheder, der både viser vilje og evne til at overholde reglerne, og hvor væsentligheden af regelbrud er lille, minimeres. At risikoanalyserne skal være objektive og dokumenterede, skal også modvirke, at tilsynsmedarbejdernes subjektive vurderinger af risici bliver bestemmen- de for den endelige risikovurdering. Fælles for anbefalinger er endvidere, at myndighederne bør koordinere deres kontrolindsatser, så der ikke opstår overlap i kontrolindsatser, ligesom myndighederne ikke bør indsamle de samme oplysninger hos virksomhederne flere gange.

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

Aktivitetsmål	En handling eller en gruppe af handlinger, der bidrager til at tilvejebringe en ydelse eller et produkt.
Arbejds miljøkontrollen	Arbejdstilsynets risikobaserede tilsyn, der er målrettet de virksomheder, som Arbejdstilsynet forventer har størst risiko for arbejdsmiljøproblemer.
Basiskontrol	En del af Fødevarekontrollen. Basiskontrol omfatter bl.a. den ordinære frekvenskontrol, hvor Fødevarestyrelsen besøger virksomhederne efter forskellige standard- og elitefrekvenser, og ekstra kontrol, som er en opfølgingskontrol på anmærkninger.
Det reaktive tilsyn	En del af organisationstilsynet. Styrelsen for Patientsikkerhed fører et reaktivt tilsyn med de behandlingssteder, der ikke er omfattet af frekvenstilsynet, på baggrund af henvendelser eller oplysninger om konkrete problemer, der udgør en fare for patientsikkerheden.
Effekt mål	De virkninger, myndigheden stræber efter at opnå i sine omgivelser. Effekter kan opnås for samfundet som helhed eller for specifikke borgere og virksomheder.
Frekvenstilsyn	Kontrolform, hvor myndigheden gennemfører kontrollen med faste tidsintervaller.
Frekvenstilsyn (under organisationstilsynet)	En del af organisationstilsynet. Styrelsen for Patientsikkerhed fører frekvenstilsyn med plejehjem, kosmetiske behandlingssteder og private behandlingssteder.
Fælles myndighedsindsats	Indsats mod social dumping udført i et samarbejde mellem Arbejdstilsynet, politiet og SKAT.
Indeksmodellen	Arbejdstilsynets model til risikobaseret udsøgning af virksomheder til arbejdsmiljøkontrollen.
Jernbanetilsynet	Trafik- og Byggestyrelsens kontrol af jernbanevirksomheder, der udfører jernbanetransport i Danmark, og infrastrukturforvaltere, der forvalter og driver jernbaneinfrastruktur i Danmark.
Kampagnekontrol	En del af fødevarekontrollen. Kontrolkampagner går i dybden på afgrænsede områder, hvor Fødevarestyrelsen har mistanke om eller kendskab til problemer med overholdelse af reglerne. Fødevarestyrelsen planlægger kampagnerne år for år på baggrund af bl.a. praktiske erfaringer og indmeldte risici.
Kontrol	I forhold til denne undersøgelse har Rigsrevisionen afgrænset kontrol til en efterfølgende undersøgelse eller overvågning af nogen eller noget for at sikre, at der ikke foregår/er foregået noget uønsket eller ulovligt.
Kontrollen af fondsregnskaber	Erhvervsstyrelsens kontrol af erhvervsdrivende fondes årsregnskaber samt vedtægter og registrerede oplysninger.
Kontrolsandsynlighed	Den sandsynlighed en virksomhed har for at blive udtaget til kontrol.
Kvalitetsmål	Et mål for graden af overensstemmelse mellem brugernes forventninger og oplevelser i forhold til proces, ydelse og effekt i mødet med myndigheden samt faglige standarder herfor.
Myndighedsudøvelse	Omfatter en bred vifte af en statslige myndighedsopgaver inden for ressortområdet. Myndighedsopgaverne omfatter bl.a. lovforberedende arbejde, regeludstedelse, vejledning, sagsbehandling og kontrol.
Ordinær frekvenskontrol	En del af fødevarekontrollens basiskontrol. Fødevarestyrelsen udtager virksomheder til ordinær frekvenskontrol på baggrund af et risikobaseret pointsystem. De point, som styrelsen tildele den enkelte branche, er afgørende for branchens standardfrekvens.
Organisationstilsynet	Styrelsen for Patientsikkerheds kontrol med den sundhedsfaglige virksomhed i autoriserede sundhedsorganisationer.

Outputmål	Mål, der vedrører de ydelser eller produkter, myndigheden leverer til sine omgivelser. Output er måden, hvorpå myndigheden stræber efter at påvirke det omgivende samfund eller specifikke borgere og virksomheder.
Prioriteret kontrol	En del af fødevarekontrollen. Prioriteret kontrol svarer indholdsmæssigt til basiskontrollen, men bliver kun gennemført hos de typer virksomheder, som af forskellige årsager har behov for ekstra kontrol. Fødevarestyrelsen tilrettelægger den prioriterede kontrol på baggrund af bl.a. faglige vurderinger og tendenser i kontrolresultaterne.
Regnskabskontrollen	Erhvervsstyrelsens kontrol af, at virksomheder overholder gældende regler for regnskabsaf-læggelse. Kontrollen omfatter børsnoterede virksomheder og ikke-børsnoterede virksomheder.
Risiko	Er defineret som en afvejning af væsentligheden af et regelbrud og sandsynligheden for, at regelbruddet indtræffer.
RUT-tilsynet	En del af Arbejdstilsynets indsats mod social dumping. Tilsynet er rettet mod virksomheder, der har anmeldt sig til RUT (Registret for Udenlandske Tjenesteydere).
Sanktion	En straffeforanstaltning, som myndigheden kan anvende over for virksomheder ved mang-lende regelefterlevelse.
Segmentere	Opdeling af virksomheder i grupper på baggrund af risiko for regelbrud eller opdeling af fejltyper.
Social dumping	Betegner normalt forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår under sæd-vanligt dansk niveau. Herved forstås vilkår, som svarer til de relevante overenskomster for det pågældende faglige område. Social dumping henviser også til situationer på arbejdsmar-kedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at overholde danske love og regler om fx SKAT, arbejdsmiljø, social sikring og opholds- og arbejdstilladelser.
Træfprocent	Andelen af gennemførte kontroller, hvor myndighederne konstaterer regelbrud.