

NR. 2/2002

Beretning om

statsamternes produktivitet

og effektivitet

Beretning fra rigsrevisor fremsendt til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov om revision af statens regnskaber m.m.

KØBENHAVN 2002

ISSN 0108-3902
ISBN 87-7434-179-0

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisoratet, den 13. november 2002

Peder Larsen

Helge Mortensen

Henrik Thorup

Helge Adam Møller

Christian Mejdahl

Johannes Lebech

Indholdsfortegnelse

- I. Resumé
- II. Indledning, formål, afgrænsning og metode
 - A. Indledning
 - B. Formål
 - C. Afgrænsning
 - D. Metode
- III. Statsamternes opgaver og økonomistyring
 - A. Statsamternes opgaver
 - B. Statsamternes økonomistyring
- IV. Produktiviteten i statsamterne
 - A. Produktiviteten på statsamternes hovedområder
 - B. Ledelsesandelen i statsamterne
 - C. Indenrigs- og Sundhedsministeriets analyser af statsamternes struktur
 - D. Statsamternes enhedsomkostninger
- V. Effektiviteten i statsamterne
 - A. Begrebet effektivitet i statsamterne
 - B. Sagsbehandlingstider i statsamterne
 - C. Kvalitetsmålinger i statsamterne
 - D. Brugerundersøgelser i statsamterne
 - E. Udviklingen i den samlede effektivitet
- VI. Statsamternes bevillingsmodel
 - A. Overordnet model
 - B. Produktivitetsforbedringer

Beretning om statsamternes produktivitet og effektivitet

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Statsrevisorerne anmodede i juni 1998 om et notat om statsamternes effektivitet, herunder ventetiderne i sagsbehandlingen af borgernes henvendelser. I notatet fra marts 1999 tilkendegav rigsrevisor, at der ikke var tilstrækkeligt pålidelige data på daværende tidspunkt, og at Rigsrevisionen derfor ville følge, at Indenrigsministeriet som et led i indførelsen af mål- og resultatstyring sikrer sig tilvejebringelsen af et datagrundlag, der muliggør beregning af produktivitet og effektivitet. Rigsrevisor ville desuden efter forløbet af en passende periode undersøge udviklingen i statsamternes produktivitet og effektivitet.

Rigsrevisionen har vurderet, at datagrundlaget var tilstrækkeligt til at gennemføre de nødvendige analyser og har derfor påbegyndt undersøgelsen i foråret 2002.

2. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sikret, at statsamterne arbejder effektivt og produktivt, herunder om statsamterne har tilvejebragt et datagrundlag, som muliggør beregningen af produktivitet og effektivitet.

Produktivitet er i undersøgelsen opgjort som forholdet mellem antal afgørelser og den medgåede tid. Effektiviteten belyses fra flere forskellige vinkler, såsom sagsbehandlingstid, kvalitet i sagsbehandlingen og brugertilfredshed.

3. Det er undersøgelsens nærmere formål at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne har sikret, at

- datagrundlaget, der skal danne rammerne for god økonomistyring, er tilvejebragt,
- produktiviteten er steget,
- forskelle i produktivitet mellem de enkelte statsamter er formindsket,
- sagsbehandlingstiderne er faldet,

- forskelle i sagsbehandlingstider mellem de enkelte statsamter er formindsket,
- kvalitet og brugertilfredshed er forbedret,
- den samlede effektivitet er forbedret, og at
- der er taget initiativer til at forbedre produktivitet i statsamterne.

4. Undersøgelsen er baseret på en analyse af nøgletal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, suppleret med besøg i 5 statsamter, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Den Sociale Ankestyrelse og Civilretsdirektoratet. Derudover er statsamternes virksomhedsregnskaber for 1997-2001 inddraget, ligesom resultatkontrakterne for 2000-2002 er analyseret. Analyserne af produktivitet og sagsbehandlingstider er baseret på træk af data fra statsamternes edb-system.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at beretningen vedrører 2 år, hvor statsamterne fik indført en række nye registreringssystemer, herunder et tidsregistreringssystem og et afgørelseskodesystem, hvor resultaterne anvendes af Rigsrevisionen i analysen. Desuden blev der i perioden indført et nyt og ret kompliceret edb-system. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at det ikke kunne påregnes, at alle registreringssystemerne var helt tilfredsstillende på plads 1. januar 2000, da der erfaringsmæssigt må påregnes en vis indkøringsperiode.

Statsamternes opgaver og økonomistyring

5. De 14 statsamter og Københavns Overpræsidium (i det følgende under ét benævnt statsamterne) er selvstændige regionale institutioner, som budgetmæssigt og organisatorisk hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Nogle statsamter med større geografisk udstrækning har etableret filialer, typisk på kommunekontorer, hvorfra de betjener borgerne. Der er i alt 8 filialer, som bemandes efter behov. Statsamterne administrerer lovgivning på en lang række områder, i overvejende grad for andre ministerier end Indenrigs- og Sundhedsministeriet. De ministerier, der er ansvarlige for lovgivningen, betegnes ofte som de hvervgivende ministerier. Blandt de vigtigste hvervgivende ministerier kan ud over Indenrigs- og Sundhedsministeriet nævnes Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet samt Socialministeriet.

Statsamterne traf i 2001 ca. 246.000 afgørelser i alt, den samlede bevilling var 341 mio. kr. og det samlede antal årsværk var 723,9 ekskl. ansatte på særlige vilkår. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at statsamterne i perioden 2002-2005 skal spare 13,7 % af driftsbevillingen, og antallet af årsværk skal reduceres med ca. 100.

6. Statsamternes opgaver på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område omfatter bl.a. de psykiatriske patientklagenævn og tilsynet med kommunerne. 6 statsamter varetager desuden lokal

værnepligtsadministration med sessionsafholdelse. På Justitsministeriets (navnlig Civilretsdirektoratets) område behandler statsamterne et stort antal familie- og personretlige sager. Det drejer sig om sager vedrørende separation og skilsmisse samt børns retsstilling og forældremyndighed. Under Socialministeriets og Beskæftigelsesministeriets område hører en række af de afgørelser, der træffes af de sociale nævn. Det drejer sig om klager over kommuners og enkelte af amtskommunernes afgørelser på det sociale område, hvor de fleste sager vedrører afgørelser om førtidspension og dagpenge samt afgørelser efter aktivloven og lov om social service.

Derudover varetager statsamterne opgaver på Økonomi- og Erhvervsministeriets, Skatteministeriets og Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integrations område. Hertil kommer, at 10 af statsamtmandene (som stiftsamtmand) sammen med biskoppen varetager stiftsøvrighedens opgaver på Kirkeministeriets område.

7. Statsamternes økonomi og produktion styres overordnet af afdelingen for kommunal økonomi i Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement i samarbejde med de hvervgivende ministerier. I de årlige resultatkontrakter for hvert statsamt angives de mål, der er for statsamtet, og de bevillinger der er tildelt.

Datagrundlaget for økonomistyringen

8. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har med henblik på at forbedre økonomistyringen i statsamterne indført en række nye registreringssystemer og foretaget forbedringer af de eksisterende systemer. Herunder kan nævnes indførelsen af et tidsregistreringssystem, et nyt afgørelseskodesystem, en ny kontoplan og et nyt journalsystem. Hertil kommer målinger af kvalitet i sagsbehandlingen, brugertilfredshed mv.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det datagrundlag, der skal danne rammerne for en god økonomistyring, nu er ved at være tilvejebragt.

Produktiviteten i statsamterne

9. Som led i en handlingsplan fra 1998 for ministeriets arbejde med intern kontrol og resultatopfølgning (IKR) indførtes tidsregistrering i statsamterne fra 2000, og det blev samtidig fastlagt, hvilke aktiviteter der skulle registreres. Der er derfor kun rimeligt pålidelige data for 2000 og 2001, når produktiviteten skal vurderes. På baggrund af den korte periode kan der ikke lægges den helt store vægt på udviklingen over tid. Rigsrevisionen har derfor lagt hovedvægten på analysen af de produktivitetsforskelle, der har vist sig at være imellem statsamterne ved den komparative analyse.

10. De områder, Rigsrevisionen har undersøgt, er ægteskabssager, sager vedrørende børns retsstilling, sager vedrørende forældremyndighed og sager vedrørende det sociale nævns område. Disse områder omfatter tilsammen mere end 70 % af samtlige afgørelser og af den samlede tid, der anvendes til sagsbehandling i statsamterne.

11. På grund af den korte måleperiode kan det ikke entydigt fastslås, om en ændring er udtryk for en tilfældig svingning eller for en mere langsigtet trend.

For ægteskabssager var den samlede produktivitet nogenlunde konstant i de 2 år, der er data for, ligesom udsvingene for de enkelte statsamter fra 2000 til 2001 også var relativt små.

Med hensyn til børns retsstilling var produktiviteten på området lidt lavere i 2001 end i 2000. De fleste statsamters produktivitet for 2001 lå således under niveauet for 2000. Den gennemsnitlige produktivitet faldt 2,6 %.

For forældremyndighed har produktiviteten i lighed med de fleste andre områder været faldende.

På det sociale nævns område var den gennemsnitlige produktivitet uændret i de 2 år. Dette dækker dog over, at der er sket en del ændringer for de enkelte statsamter, men at forskydningerne opvejer hinanden ved gennemsnitsberegningen.

12. Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at de tilgængelige tal viser, at der umiddelbart var en svagt faldende produktivitet i løbet af de 2 år, analysen omfatter. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at baggrunden for det tilsyneladende fald i produktiviteten i nogle statsamter skal findes i et stort projekt om implementering af et nyt edb-system, som har medført et større tidsforbrug i statsamterne. Rigsrevisionen har undersøgt, om der har været nogen forskel i produktivitetsudviklingen i de 11 statsamter, der har fået nyt edb i 2001, i sammenligning med de 4 statsamter, der først har fået nyt udstyr senere. Analyserne har ikke vist nogen entydig tendens, idet udviklingen har været forskellig på hovedområderne. Det svage fald i produktivitet kan derfor ikke udelukkende forklares ved indførelse af nyt edb. Rigsrevisionen skal dog i denne forbindelse henlede opmærksomheden på, at udviklingen i produktiviteten over de 2 år ikke kan tillægges den store betydning.

Samlet set finder Rigsrevisionen, at udviklingen i produktiviteten fra 2000 til 2001 ikke kan vurderes helt entydigt, men at der ikke var tale om en stigning i produktiviteten, der bl.a. var påvirket af et nyt edb-system.

13. Rigsrevisionen har på baggrund af antallet af afgørelser og den forbrugte tid for de 4 hovedområder beregnet den samlede produktivitet for de enkelte statsamter for områderne under ét i

2001. Rigsrevisionen finder således på baggrund af sine analyser, at der var betydelige produktionsforskelle mellem statsamterne. Eksempelvis viser en analyse af produktiviteten for de sociale nævn, at der i 2000 var en forskel i produktiviteten på 50 %. Denne forskel var dog faldet til 40 % i 2001. For området forældremyndighed var produktivitsforskellene i 2000 på 90 %. Andre områder viser produktivitsforskelle på et tilsvarende højt niveau. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at der ikke er tale om, at statsamterne ensidigt har en god eller en dårlig produktivitet. Hvis der ses bort fra Overpræsidiets og Statsamtet Sønderjylland, kan det samlet estimeres, at der er en forskel i produktiviteten på 15 % mellem det tredje mest produktive statsamt og gennemsnittet af de øvrige statsamter. Samtidig viser tallene, at forskellene i produktivitet ikke er blevet mindre i den analyserede periode. Der kan dog som nævnt ikke lægges den store vægt på udviklingen over så kort en periode.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den tid, som bruges på ledelses- og hjælpefunktioner, udgør over 1/3 af den samlede tid. Produktiviteten måles ikke på denne del af aktiviteten. Rigsrevisionens undersøgelse viser, ikke overraskende, at jo større statsamt er, des mindre er andelen af ressourcer, der medgår til ledelses- og hjælpefunktioner. Med andre ord er der som hovedregel stordriftsfordele forbundet med den del af ressourceforbruget, der har med ledelses- og hjælpefunktioner at gøre. Der har ikke vist sig at være stordriftsfordele forbundet med den øvrige del af produktionen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at det for tiden overvejer mulighederne for at forenkle og rationalisere statsamternes organisationsstruktur, så den bliver mere omkostningseffektiv. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Anvendelsen af enhedsomkostninger

15. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i statsamternes virksomhedsregnskab for 2001 opgjort enhedsomkostningerne for en række sagsområder. Ved Rigsrevisionens gennemgang af beregningerne kunne det konstateres, at brugen af fordelingsnøgler i systemet, bl.a. ved tillæg af overhead til omkostningerne, har betydet, at enhedsomkostningerne reelt ikke har kunnet bruges som styringsredskab på området. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har gjort opmærksom på, at sådan som enhedspriserne fremgår af resultatkontrakterne, har de alene til formål at tjene som informationsværdi, da ministeriet ikke er i stand til at opgjøre enhedspriserne med direkte henførbare lønomkostninger.

Rigsrevisionen har efter drøftelser med Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderet, at de eksisterende beregninger på enhedsomkostninger ikke bør indgå i en vurdering af statsamternes produktion. Rigsrevisionen finder, at der bør udarbejdes et bedre system med enhedsomkostninger, der er mere styringsrelevante, eksempelvis ved at udvikle enhedspriser for de direkte henførbare omkostninger.

Sagsbehandlingstider i statsamterne

16. Statsamterne har siden slutningen af 1990'erne målt sagsbehandlingstiden på i alt 8 udvalgte områder. Rigsrevisionen har imidlertid valgt at fokusere på de 4 områder, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet gør til genstand for analyse i statsamternes virksomhedsregnskab for 2001, da der på disse områder samlet anvendes mest tid og træffes flest afgørelser. Områderne er: ægteskabets opløsning, børnebidrag, samvær og de sociale nævn.

17. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle statsamter set under ét er steget på 3 ud af de 4 undersøgte områder i forskellige perioder frem til 2001. På samværsområdet var der dog tale om en meget begrænset stigning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tilkendegivet, at en stor del af forklaringen på stigningerne i sagsbehandlingstider fra 2000 til 2001 skal søges i implementeringen af det nye edb-system. Rigsrevisionen er enig i, at det nye edb-system kan forklare en del af den stigning i sagsbehandlingstiden, der er sket fra 2000 til 2001. Det gælder dog i mindre grad for samværsområdet og de sociale nævn.

18. Som et led i IKR-arbejdet har Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne opstillet mål for sagsbehandlingstiderne i de enkelte statsamters resultatkontrakter. Samtidig er der fastsat en række overordnede målsætninger for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, som skal være opfyldte i 2004. Disse mål er fastlagt i samarbejde med henholdsvis Den Sociale Ankestyrelse og Civilretsdirektoratet.

Rigsrevisionen har undersøgt, om målene for sagsbehandlingstider er ambitiøse og dermed understøtter en udvikling i retning af kortere sagsbehandlingstider.

Ministeriet har generelt anført, at de opstillede krav til sagsbehandlingstider har været berettigede og realistiske, og at der er grænser for, hvor meget sagsbehandlingstiderne kan nedbringes, når ansøgere, modparter, klager, kommuner, læger og andre skal høres i en sag.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det forhold, at nogle statsamter ligger væsentligt under andre i gennemsnitlige sagsbehandlingstider og i et vist omfang endda under målene for 2004, indikerer, at det er muligt at nedbringe sagsbehandlingstiden i flertallet af statsamterne. Rigsrevisionen finder derfor, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne og hvervgiverne bør vurdere målene på sigt dels i lyset af, hvad der er muligt under de forestående besparelser, men også i lyset af resultaterne af de procesbenchmarkingundersøgelser, som ministeriet har iværksat. Det bør tilstræbes, at sagsbehandlingstiderne ikke er længere end nødvendigt.

Samlet har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at kun et ud af 4 områder (det sociale nævns område) har haft en direkte faldende sagsbehandlingstid i den undersøgte periode. Rigsrevisionens undersøgelse viste samtidig, at den samlede udvikling ikke var vendt i 1. halvår

2002. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var således tilnærmelsesvis uændret på 3 ud af 4 områder, mens der var tale om en stigning på 3 dage eller 7 % inden for ægteskabets opløsning. Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at målene for 2001, 2002 og 2004 ikke umiddelbart har medført en tilskyndelse til yderligere reduktion i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider, bortset fra det sociale område. Det skal dog understreges, at ministeriet har givet udtryk for, at dette heller ikke har været ambitionen.

19. Af hensyn til en ensartet behandling af borgerne er det vigtigt, at forskelle i sagsbehandlingstider inden for de enkelte områder i statsamterne indsnævres. Rigsrevisionen kan konstatere, at forskellen mellem den korteste og længste sagsbehandlingstid i de enkelte statsamter blev forøget frem til 2001 i forhold til udgangsåret på 3 ud af 4 områder.

Forskellene i målene for de enkelte statsamters sagsbehandlingstider er indsnævret fra 2001 til 2002 vedrørende børnebidrag og de sociale nævn. Målsætningerne på de sociale nævns område er dog fortsat meget forskellige. Samtidig er forskellen på målsætningerne inden for ægteskabets opløsning og samvær vokset.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider bør formindskes, og at en tilnærmelse af de enkelte statsamters målfastsættelse er udgangspunkt for, at dette kan ske.

Kvalitet og brugertilfredshed

20. I 2000 gennemførte Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne for første gang en måling af kvaliteten i statsamternes sagsbehandling for de 2 hovedområder familieret/personret og socialret. Målingerne, der var baseret på en pointtildeling efter sagsbehandlingens kvalitet, blev gentaget i 2001, hvor 836 sager blev udtrukket til evaluering. Målingen i 2001 var imidlertid ændret i forhold til 2000, og derfor er en umiddelbar sammenligning af resultaterne ikke mulig.

Når man ser på det gennemsnitlige antal point, har alle statsamterne ligget relativt højt i kvalitetsmålingerne i 2001, og for de 2 områder under ét havde samtlige statsamter et tilfredsstillende pointgennemsnit. Ser man imidlertid på de 2 områder hver for sig, viser der sig forskelle mellem de enkelte statsamters point.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at kvalitetsmålingernes primære funktion har været at give statsamterne lejlighed til at drøfte med hvervgiverne, hvad der er god sagsbehandling og til at diskutere konkrete problemstillinger i sagsbehandlingen. Mere langsigtet skal undersøgelserne også sikre, at retssikkerheden for de enkelte borgere er ensartet i hele landet. Ministeriet har anført, at kvalitetsmålingerne således er et redskab, der kan forebygge, at enkelte statsamter prioriterer produktivitet frem for kvalitet.

Ministeriet har bl.a. henvist til, at der på samværsområdet var ca. 50 % af statsamternes sager, som kan forbedres, bl.a. ved hurtigere at udsende kvitteringsbreve. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fundet, at kvalitetsmålingerne giver grundlag for at styrke kvalitetssikringsarbejdet i de enkelte statsamter.

21. Statsamterne har i 2000 gennemført brugerundersøgelser på det familieretlige område, session og på området for øvrige sager. Resultatet af brugerundersøgelserne skal imidlertid fortolkes med stor forsigtighed, da deltagelses- og besvarelsesprocenten har været meget lav. Desuden har der – ikke overraskende – været en tendens til, at brugernes tilfredshed med den samlede kontakt med statsamtet har været afhængig af, om brugeren har fået medhold eller ej i sin sag i statsamtet. På trods af disse forbehold mener Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at resultaterne af brugerundersøgelsen kan bruges som signalværdi for områder, hvor der er behov for forbedringer. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sammen med statsamterne ændret konceptet for brugerundersøgelser i juli 2002.

22. Samlet er det Rigsrevisionens opfattelse, at der arbejdes aktivt med kvalitet og brugerundersøgelser i statsamterne, men at det endnu er for tidligt at udtale sig om, hvorvidt kvalitet og brugertilfredshed er forbedret. Kvalitetsmålingerne kan ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke anvendes til at måle forskelle i kvalitet statsamter imellem, men til at fremfinde områder, hvor kvaliteten kan forbedres i de enkelte statsamter.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tilkendegivet, at man med kvalitetsundersøgelserne ønsker at forebygge, at produktiviteten prioriteres på bekostning af kvaliteten. Rigsrevisionen er enig i, at produktiviteten ikke kan stå alene, men at den må afvejes med kvaliteten og dermed retssikkerheden. Målingerne af brugertilfredshed har endnu ikke fundet sin endelige form.

Samlet effektivitet

23. Effektivitet omfatter, som ovenfor nævnt, sagsbehandlingstider, kvalitet i sagsbehandlingen og brugertilfredshed. Med hensyn til udviklingen i den samlede effektivitet er det endnu for tidligt at udtale sig om, hvorvidt den er forbedret. Det skyldes, at der endnu ikke foreligger sammenlignelige data på kvalitets- og brugertilfredshedsområdet, da målingerne er blevet ændret i den begrænsede periode, de har været foretaget. For sagsbehandlingstidernes vedkommende er der tilstrækkeligt med data, og disse viser som nævnt, at der kun har været en faldende sagsbehandlingstid på 1 ud af de 4 undersøgte områder.

Initiativer til at forbedre produktiviteten – statsamternes bevillingsmodel

24. Statsamternes bevillingsmodel fordeler den samlede finanslovbevilling mellem de enkelte statsamter. Fordelingen sker i princippet efter, hvor mange opgaver et statsamt løser, og hvor ressourcekrævende opgaven er.

Ministeriet har fulgt sin handlingsplan fra 1998, og modellen er dermed indført fra 2001. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

25. Som forberedelse til modellen har det som tidligere nævnt været nødvendigt at indføre en række registreringssystemer, som bl.a. opgør antallet af aktiviteter, og hvor mange udgifter der medgår til hver opgavetype. Aktivitetsniveauet opgøres ud fra antallet af truffe afgørelser. Dette indebærer, at kun aktiviteter, som udløser afgørelser, indgår i beregningerne. Derimod indgår fx statsamternes rådgivnings- og vejledningsindsats kun indirekte i modellen, idet denne indsats indgår i tidsregistreringen og dermed i enhedspriserne for de enkelte sagsområder.

26. Der er hidtil sket korrektioner af de bevillinger, som var det direkte resultat af modellen. I 2001 er der bl.a. korrigeret for edb-udgifter, og i 2002 er der afsat en basisbevilling, før modellen anvendes på 1,8 mio. kr. For 2003 er udsvingene mellem finansårene begrænset til ± 1 % ud over det generelle bevillingsfald.

27. For fordelingen af bevillinger i 2002 var udgangspunktet antal afgørelser i 2000 og finanslovbevillingen for 2002. Bevillingen afhang således af det arbejde, der var gennemført for 2 år siden. Der fordeles bevillinger efter, hvad den gennemsnitlige afgørelse koster med forskellige justeringer, som nævnt ovenfor. For 2003 har ministeriet beregnet bevillingerne på basis af 2 års aktiviteter, da dette vil udjævne tilfældige udsving i aktiviteten, herunder følgerne af edb-indførelsen i 2001.

Anvendelsen af gennemsnitsløn til at beregne omkostningerne på de enkelte områder kan bevirke, at prisen bliver kunstigt høj, hvis statsamtet anvender billigere arbejdskraft på et område. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at anvendelsen af de faktiske lønninger på de enkelte områder vil give mere korrekte enhedspriser for de enkelte afgørelsesområder samt større gennemskuelighed.

28. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget væsentlige initiativer til at forbedre styringen i statsamterne, herunder indførelsen af bevillingsmodellen og resultatkontrakter. Modellen giver et incitament til, at statsamter, som ligger under den gennemsnitlige produktivitet, tilskyndes til at nærme sig denne. Rigsrevisionen finder, at bevillingsmodellen på området bør udvikles, så den i højere grad understøtter en produktiv udvikling, bl.a. gennem fastsættelsen af ambitiøse mål.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at det datagrundlag, der skal danne rammerne for en god økonomistyring, nu er ved at være tilvejebragt,
- at udviklingen i statsamternes produktivitet fra 2000 til 2001 ikke kan vurderes helt entydigt. Der er dog ikke tale om en stigning i produktiviteten, der bl.a. var påvirket af et nyt edb-system i statsamterne,
- at der er betydelige produktivitetsforskelle mellem statsamterne, og at disse ikke er blevet mindre,
- at der har været en faldende sagsbehandlingstid på 1 ud af 4 områder i den undersøgte periode. Samtidig har de opstillede mål ikke medført en tilskyndelse til yderligere reduktion i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider,
- at forskellen mellem de enkelte statsamters sagsbehandlingstider er forøget på 3 ud af de 4 undersøgte områder. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider bør formindskes, og at de enkelte statsamters målfastsættelse er udgangspunkt for, at dette kan ske,
- at der arbejdes aktivt med kvalitets- og brugerundersøgelser i statsamterne, men at det endnu er for tidligt at udtale sig om, hvorvidt kvalitet og brugertilfredshed er forbedret. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fundet, at kvalitetsmålingerne giver grundlag for at styrke kvalitetssikringsarbejdet i de enkelte statsamter,
- at det endnu er for tidligt at udtale sig om den samlede udvikling i effektiviteten i statsamterne,
- at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget væsentlige initiativer til at forbedre styringen i statsamterne, herunder indførelsen af bevillingsmodellen og resultatkontrakter, og
- at bevillingsmodellen på området bør udvikles, så den i højere grad understøtter en produktiv udvikling bl.a. gennem fastsættelsen af ambitiøse mål.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

29. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 om revision af statens regnskaber m.m.). Beretningen vedrører forhold inden for Justitsministeriet, Socialministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet og vedrører særlig finanslovens konto § 13.12 (fra 2002 § 16.13).

30. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 4. juni 1998 om et notat om statsamternes effektivitet herunder ventetiderne i sagsbehandlingen af borgernes henvendelser. I notatet af 8. marts 1999 konkluderede rigsrevisor, at de tilgængelige data kun gav mulighed for at lave produktivitsanalyser med en vis usikkerhed. Samtidig vurderedes det, at en undersøgelse af effektiviteten ville være forbundet med stor usikkerhed, da hverken veldefinerede målsætninger, tilstrækkeligt datagrundlag samt velegnede metoder var tilgængelige for en vurdering heraf.

På baggrund af denne konklusion tilkendegav rigsrevisor, at Rigsrevisionen ville følge, at Indenrigsministeriet som et led i indførelsen af mål- og resultatstyring sikrer sig tilvejebringelsen af et datagrundlag, der muliggør beregning af produktivitet og effektivitet. Desuden fremgår det af notatet, at rigsrevisor efter forløbet af en passende periode ville foretage en undersøgelse af udviklingen i statsamternes produktivitet og effektivitet.

Rigsrevisionen har vurderet, at datagrundlaget var tilstrækkeligt til at gennemføre de nødvendige analyser og har derfor påbegyndt undersøgelsen i foråret 2002.

31. Statsamternes produktivitet er tidligere belyst i Rigsrevisionens beretning fra 1990. Undersøgelsen viste bl.a., at statsamterne som helhed stort set havde uændret produktivitet i perioden 1984-1988, og at der var relativ stor forskel på de enkelte statsamters produktivitet.

Finansministeriets turnusundersøgelse fra 1995 viste, at årsagen til forskellig produktivitet og brugertilfredshed på statsamtsområdet dels var forskelle i arbejdstilrettelæggelse og organisering statsamterne imellem, dels forskellig geografi og befolkningsgrundlag.

Derudover gennemførte Finansministeriet i 1998 en undersøgelse af sagsbehandlingstider i staten. Undersøgelsen viste, at der inden for de undersøgte sagsområder var betydelige forskelle i statsamternes sagsbehandlingstider. Finansministeriet fandt, at resultaterne måtte give anledning til overvejelser i statsamterne om, hvad forskellene kunne skyldes.

32. Som følge af Finansministeriets rapport fra 1996 om intern kontrol og resultatopfølgning (IKR) udgav Indenrigsministeriet i januar 1998 IKR-handlingsplanen "Økonomisk styring og opfølgning". Handlingsplanen har udgjort grundlaget for implementeringen af mål- og resultatstyring på bl.a. statsamtsområdet. Den overordnede handlingsplan blev fulgt op af handlingsplaner for hver enkelt styrelse og institution under Indenrigsministeriet.

B. Formål

33. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sikret, at statsamterne arbejder effektivt og produktivt, herunder om statsamterne har tilvejebragt et datagrundlag, som muliggør beregningen af produktivitet og effektivitet.

34. Produktivitet er i denne undersøgelse opgjort som forholdet mellem antal afgørelser og den medgåede tid. Effektivitet belyses i beretningen fra flere forskellige vinkler, såsom sagsbehandlingstid, kvalitet i sagsbehandlingen og brugertilfredshed.

35. Det er herefter undersøgelsens nærmere formål at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne har sikret, at

- datagrundlaget, der skal danne rammerne for god økonomistyring, er tilvejebragt,
- produktiviteten er steget,
- forskelle i produktivitet mellem de enkelte statsamter er formindsket,
- sagsbehandlingstiderne er faldet,
- forskelle i sagsbehandlingstider mellem de enkelte statsamter er formindsket,
- kvalitet og brugertilfredshed er forbedret,
- den samlede effektivitet er forbedret, og at
- der er taget initiativer til at forbedre produktivitet i statsamterne.

C. Afgrænsning

36. På grund af manglende tidsregistreringsdata til og med 1999 er undersøgelsen af produktivitet koncentreret om 2000 og 2001. Undersøgelsen af effektivitet dækker, for så vidt angår sagsbehandlingstider, perioden 1999-2001 på de områder, hvor det er muligt.

Analyseniveauet for produktivitet omfatter 4 væsentlige områder i statsamterne: ægteskabssager, børns retsstilling, forældremyndighedssager og de sociale nævn. Med hensyn til sagsbehandlingstiden opgøres denne i nogen grad på underliggende områder i statsamterne: ægteskabets opløsning, børnebidrag, afgørelser og aftaler om samvær samt de sociale nævn. Da disse 4 områder er de største af de områder, hvor sagsbehandlingstiden måles, er undersøgelsen afgrænset til disse områder.

En faglig vurdering af sagsbehandlingen indgår ikke i undersøgelsen. Desuden indgår statsamternes vejlednings- og rådgivningsopgaver kun indirekte i undersøgelsen.

D. Metode

37. Undersøgelsen af statsamterne omfatter en relativ vurdering af de enkelte statsamters produktivitet og effektivitet og ikke en absolut vurdering af, om "best practice" er tilstrækkelig produktiv og effektiv. Det er desuden vigtigt at bemærke, at ansøgninger og klager, som er grundlaget for statsamternes afgørelser, kommer udefra. Dermed kan antallet af afgørelser kun i meget begrænset omfang påvirkes af de enkelte statsamter.

38. Produktiviteten i statsamterne er belyst på baggrund af nøgletalsanalyser. Regressionsanalyser og i mindre omfang DEA-metoden er anvendt til kontrol af de opnåede resultater. Enhedsomkostningerne er belyst for at få et indtryk af prisen på statsamternes ydelser.

39. De sagsbehandlingstider, der opgøres i statsamterne, er bruttosagsbehandlingstider. Det vil sige, at der måles den tid, det i gennemsnit tager, fra sagen påbegyndes i statsamtet, til den afgøres. Sagen kan i denne periode ligge andre steder – fx hos læger og offentlige myndigheder – og disse perioder vil tælle med i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre nettotiden, dvs. den tid, hvor statsamtet alene er ansvarlig for sagsbehandlingen og de deraf følgende sagsbehandlingsskridt.

Statsamterne har i samarbejde med Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt hvervgivere fra andre ministerier målt kvaliteten af sagsbehandlingen i 2000 og 2001. Målingerne omfatter både den materielle kvalitet, dvs. korrektheden af de trufne afgørelser, og den formelle kvalitet, dvs. om afgørelserne lever op til god sagsbehandlingsskik.

Brugerundersøgelserne har omhandlet spørgsmål vedrørende brugernes tilfredshed med forskellige aspekter ved deres kontakt med statsamtet.

40. Undersøgelsen er suppleret med besøg i 5 statsamter, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Den Sociale Ankestyrelse og Civilretsdirektoratet, bl.a. for at kunne belyse statsamternes brug af data til økonomistyring, pålideligheden af data mv.

Derudover er statsamternes virksomhedsregnskaber for 1997-2001 inddraget, ligesom resultatkontrakterne for 2000-2002 er analyseret. Analyserne af produktivitet og sagsbehandlingstider er baseret på træk af data fra statsamternes edb-system.

41. Rigsrevisionen er opmærksom på, at beretningen vedrører 2 år, hvor statsamterne fik indført en række nye registreringssystemer, herunder et tidsregistreringssystem og et afgørelseskodesystem, hvor resultaterne anvendes af Rigsrevisionen i analysen. Desuden blev der i perioden indført et nyt og ret kompliceret edb-system. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at det ikke kunne påregnes, at alle registreringssystemerne var helt tilfredsstillende på plads 1. januar 2000, da der erfaringsmæssigt må påregnes en vis indkøringsperiode.

42. Et udkast af beretningen har været forelagt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og Socialministeriet. Bemærkninger fra disse ministerier er i videst muligt omfang indarbejdet i den endelige beretning.

III. Statsamternes opgaver og økonomistyring

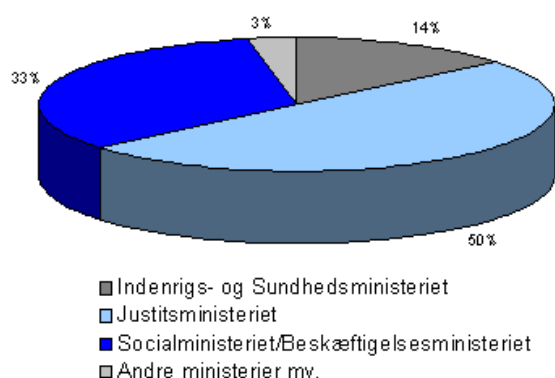
A. Statsamternes opgaver

43. De 14 statsamter og Københavns Overpræsidium (i det følgende under ét benævnt statsamterne) er selvstændige regionale institutioner, som budgetmæssigt og organisatorisk hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Nogle statsamter med større geografisk udstrækning har etableret filialer, typisk på kommunekontorer, hvorfra de betjener borgerne. Der er i alt 8 filialer, som bemandes efter behov. Statsamterne administrerer lovgivning på en lang række områder, i overvejende grad for andre ministerier end Indenrigs- og Sundhedsministeriet. De ministerier, der er ansvarlige for lovgivningen, betegnes ofte som de hvervgivende ministerier. Blandt de vigtigste hvervgivende ministerier kan ud over Indenrigs- og Sundhedsministeriet nævnes Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet.

Statsamterne traf i 2001 ca. 246.000 afgørelser i alt, den samlede bevilling var 341 mio. kr. og det samlede antal årsværk var 723,9 ekskl. ansatte på særlige vilkår. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at statsamterne i perioden 2002-2005 skal spare 13,7 % af driftsbevillingen, og antallet af årsværk skal reduceres med ca. 100.

I figur 1 er vist en hovedoversigt over fordelingen i 2001 af statsamternes opgaver på ministerier.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret..** Fordelingen af statsamternes opgaver på ministerier



Note: Fordelingen er foretaget på baggrund af tidsregistreringen, dog ekskl. tidsforbruget på hjælpefunktioner, generel ledelse og administration. Endvidere er tidsforbruget på sager vedrørende kongehuset samt beskikkelse af nævnsformænd ikke medregnet.

44. Statsamternes opgaver på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område er følgende:

Tilsynet med kommunerne i hvert amt varetages af et tilsynsråd. Hovedopgaven består i et legalitetstilsyn, hvor sager tages op til behandling på grundlag af en klage eller af egen drift, og i afgivelse af vejledende udtalelser inden for det kommunalretlige område. På sundhedsområdet behandler Det Psykiatriske Patientklagenævn klager over tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tilbageførsel, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering på de psykiatriske afdelinger. Endvidere har statsamterne opgaver i forbindelse med afholdelsen af folketingsvalg.

7 statsamter varetager civilregionsopgaver. 6 statsamter varetager lokal værnepligtsadministration med sessionsafholdelse. Statsamtet Bornholm administrerer herudover projekt Baltisk uddannelsesø.

Civilregionsopgaverne og værnepligtsopgaverne medfører, at nogle af de implicerede statsamter også varetager disse opgaver i nabo(stats)amter.

45. På Justitsministeriets (navnlig Civilretsdirektoratets) område behandler statsamterne et stort antal person- og familieretlige sager. Det drejer sig om sager vedrørende separation, skilsmisse, børns retsstilling og forældremyndighed. Statsamterne fastsætter endvidere ægtefællebidrag og bidrag til børn født i og uden for ægteskab. Statsamterne fastsætter også samvær. I forbindelse med ægteskabs indgåelse har statsamterne desuden visse beføjelser. Statsamterne behandler anerkendelser af faderskab til børn født uden for ægteskab og er anmeldelsesmyndighed vedrørende fælles forældremyndighed. Hertil kommer, at statsamterne varetager sager om værgemål, båndlagte midler, adoption, navne samt fri proces til såvel familieretlige sager som almindelige civilretlige sager. Endelig tilbyder statsamterne konfliktmægling (mediation) som et supplement til den almindelige børnesagkyndige rådgivning. Konfliktmægling er en metode, hvor mæglerne hjælper forældrene til at indgå aftaler om barnet, som de føler sig forpligtet til at overholde.

46. Under Socialministeriets og Beskæftigelsesministeriets områder hører en række af de afgørelser, der træffes af de sociale nævn. Det drejer sig om klager over kommuners og enkelte af amtskommunernes afgørelser på det sociale område, hvor de fleste sager vedrører afgørelser om førtidspension og dagpenge samt afgørelser efter aktivloven og lov om social service. Herudover behandler nævnene afgørelser efter lovene om børnetilskud, retssikkerhed og administration på det sociale område, lov om individuel boligstøtte mv.

Statsamterne gennemfører desuden praksisundersøgelser på det socialretlige område i nogle af amtets kommuner. Efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er Den Sociale Ankestyrelse og de sociale nævn forpligtet til i samarbejde at koordinere, at afgørelser efter de sociale love er i overensstemmelse med lovgivningen. Koordineringsopgaven består dels i at vejlede kommunerne om praksis, dels i at følge praksis i kommunerne. Et redskab i praksiskoordineringen er gennemførelse af praksisundersøgelser, hvor bl.a. sager indhentes til gennemsyn.

47. På Økonomi- og Erhvervsministeriets område er statsamterne klageinstans vedrørende kommunernes administration af byggeloven. Endvidere er de sociale nævn ankeinstans for kommunernes afgørelser efter lov om almene boliger.

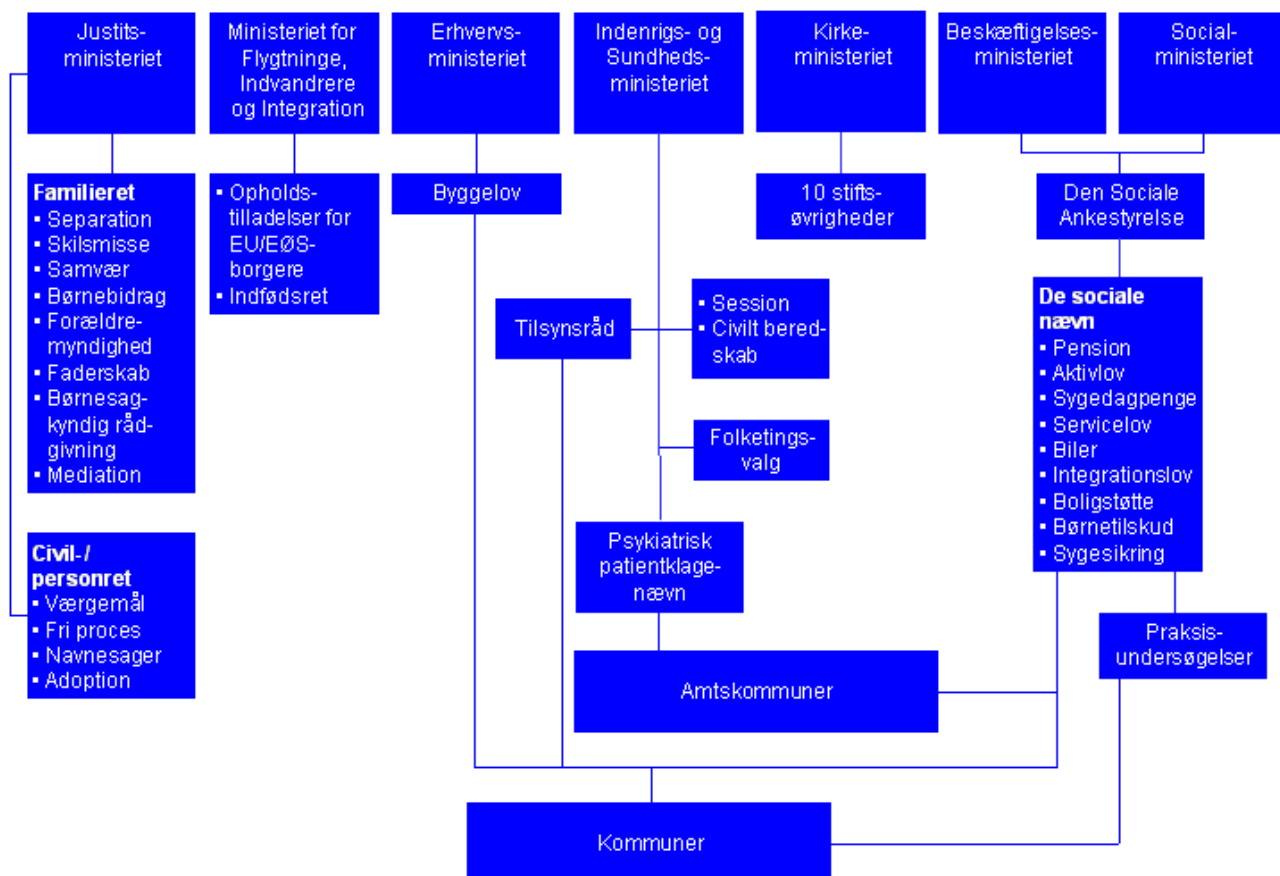
48. På Skatteministeriets område behandler de sociale nævn klagesager over afgørelser vedrørende børnefamilieydelsen.

49. På Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integrations område træffer statsamterne afgørelse vedrørende meddelelse af opholdsbevis til EF/EØS-borgere og opholdstilladelse til udenlandske adoptivbørn samt i sager om indfødsret. Desuden behandler de sociale nævn klager over kommunernes afgørelser efter integrationsloven og repatrieringsloven.

50. Inden for Kirkeministeriets område varetager 10 af statsamtmændene (som stiftsamtmænd) sammen med biskoppen de opgaver, der påhviler stiftsøvrigheden (tilsyn med kirker, kirkegårde og præsteboliger samt långivning af stiftsmidler).

Alle de nævn og råd, der er omtalt foran, har statsamtmanden som formand og statsamtet som sekretariat. Opgaverne kan skematisk beskrives som i figur 2.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.** Statsamternes opgaver i forhold til de hvervgivende ministerier



B. Statsamternes økonomistyring

51. Statsamternes økonomi og produktion styres overordnet af afdelingen for kommunal økonomi i Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement i samarbejde med de hvervgivende ministerier. I de årlige resultatkontrakter for hvert statsamt angives de mål, der er for statsamtet, og de bevillinger der er tildelt.

Ifølge statsamternes virksomhedsregnskab for 2001 er resultatkontrakterne baseret på en balanceret måloppstilling. Dette er sket for at undgå, at målopfyldelse på ét felt sker på bekostning af helheden. Der er derved tilstræbt en balance mellem produktivitet, service og kvalitet samt udvikling af organisationen (personalemæssigt, organisatorisk og fagligt).

I resultatkontrakterne for 2001 og 2002 er indeholdt mål for sagsbehandlingstider samt procentandel af formandsafgørelser i de sociale nævn. Herudover opgøres enhedspriser for det enkelte statsamts opgavevaretagelse.

For service og kvalitet er der fastsat målsætninger for kvaliteten i statsamternes sagsbehandling. Der er også fra 2002 fastsat mål for antallet af omgørelser i Civilretsdirektoratet. Der er gennemført brugerundersøgelser for at sikre et tilstrækkeligt brugerfokus i opgavevaretagelsen.

Udviklingsopgaverne omfatter både initiativmål for alle statsamter og frivillige mål for det enkelte statsamt.

Resultatkontrakterne er 4-årige rullende kontrakter, hvor målene alene er bindende for det første år, mens de øvrige års mål er sigtepunkter for det enkelte statsamt. Kontrakterne skal ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet medvirke til at styrke sammenkoblingen mellem den økonomiske og faglige styring, så der sikres en sammenhæng mellem statsamtets bevillingsniveau, antallet af afgørelser, kvalitet i sagsbehandlingen, serviceniveauet over for borgerne samtidig med, at medarbejdernes trivsel tilgodeses.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ønsket at præcisere, at enhedspriserne er et væsentligt styringsparameter, men skal ses i forbindelse med den aktivitetsbaserede bevillingsmodel. Enhedspriserne er således ikke et selvstændigt styringsværktøj, men har alene til formål at tjene som informationsværdi, da ministeriet ikke er i stand til at opgøre enhedspriserne med direkte lønomkostninger.

52. I 2001 påbegyndte Indenrigs- og Sundhedsministeriet implementeringen af et nyt edb-system for statsamterne. Projektet er baseret på Akt 127 15/12 1999 og omfatter en total udskiftning fra et ældre og nedslidt til et nyt og moderne edb-system. Projektet er af styringsmæssige grunde opdelt i faser, der efter kontrakten gennemføres i 2-års perioden 2001-2002. Projektets budget er på 70 mio. kr. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at den endelige udgift forventes at ligge omkring det budgetterede. Projektet omfatter total udskiftning af netværk, servere og arbejdspladser mv. samt alt programmel. Systemet har en betydelig integration mellem tekstbehandling og journalsystem samt en del udvikling, der er tilpasset statsamternes opgaver. Systemet leverer også et omfattende datagrundlag til styringsmæssige formål. Projektet indeholder tillige hjemmesider med adgang for borgerne til elektronisk at indsende ansøgninger. Hertil kommer bl.a. forskellige informationssystemer og i sidste fase et system til administration af værnepligtsområdet.

53. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har med henblik på at forbedre økonomistyringen i statsamterne indført en række nye registreringssystemer og foretaget forbedringer af de eksisterende systemer. Herunder kan nævnes indførelsen af et tidsregistreringssystem, et nyt afgørelseskodesystem, en ny kontoplan og et nyt journalsystem.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det datagrundlag, der skal danne rammerne for en god økonomistyring, nu er ved at være tilvejebragt.

IV. Produktiviteten i statsamterne

A. Produktiviteten på statsamternes hovedområder

54. Som led i handlingsplanen fra 1998 for ministeriets IKR-arbejde indførtes tidsregistrering i statsamterne fra 2000, og det blev samtidig fastlagt, hvilke aktiviteter der skulle registreres. Der er derfor kun rimeligt pålidelige data for 2000 og 2001, når produktiviteten skal vurderes.

Rigsrevisionen har via Indenrigs- og Sundhedsministeriet indhentet oplysninger om den forbrugte tid og de opnåede resultater i statsamterne for årene 2000 og 2001. De ønskede oplysninger er fremskaffet dels fra statsamternes tidsregistreringssystem, dels via oplysninger om produktionen, der er registreret i statsamternes journalsystem. Oplysningerne er brugt til at udarbejde de efterfølgende analyser af statsamternes produktivitet.

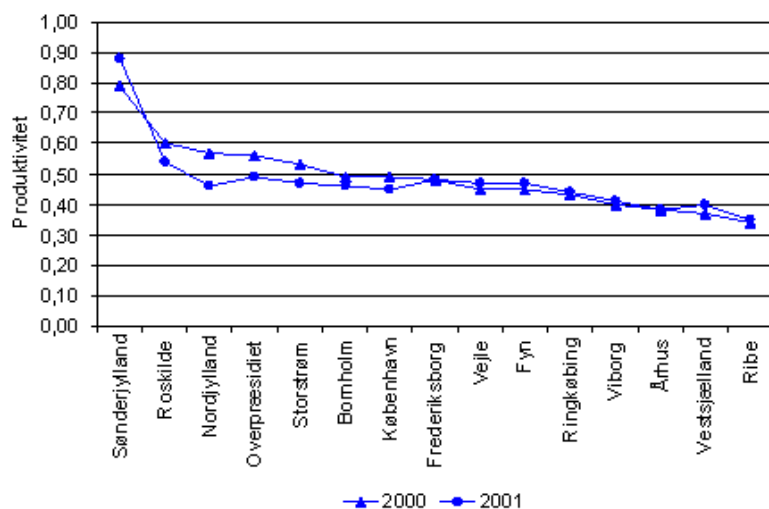
Indenrigs- og Sundhedsministeriet har bemærket, at analyser af produktivitet mv. baseret på tidsrækker med data for 2 år generelt skal fortolkes med forsigtighed. Dette gælder ifølge ministeriet tillige i særlig grad, hvis oplysningerne er baseret på registreringer, som er introduceret i sammenligningsperioden.

Rigsrevisionen er enig med Indenrigs- og Sundhedsministeriet i, at der på grund af den korte periode ikke kan lægges den helt store vægt på udviklingen over tid. Rigsrevisionen har derfor lagt hovedvægten på analysen af de produktivitetsforskelle, der har vist sig at være statsamterne imellem ved den komparative analyse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at det datamateriale, som er anvendt i de efterfølgende analyser, ikke giver mulighed for at korrigere produktivitsberegningerne for prisen på den anvendte arbejdskraft. Dette kan i nogle tilfælde give en mindre skævhed i analyserne, da der nogle steder anvendes HK-arbejdskraft til det samme arbejde, hvor der andre steder anvendes den noget dyrere akademiske arbejdskraft.

55. Rigsrevisionen har først og fremmest analyseret produktiviteten for den del af produktionen, der direkte omfatter afgørelser og derfor ikke medgår til ledelses- eller hjælpefunktionerne. Til dette formål er udvalgt 4 af de største områder til yderligere analyser. Disse 4 hovedområder omfatter 70 % af det totale antal afgørelser og den tid, der anvendes på sagsbehandling i statsamterne. De udvalgte områder er ægteskabssager, sager vedrørende børns retsstilling, sager vedrørende forældremyndighed, og sager vedrørende det sociale nævns område. I nedenstående grafer er analyseret, hvordan produktiviteten på disse områder har udviklet sig fra 2000 til 2001 for statsamterne. Desuden analyseres forskelle i statsamternes produktivitet.

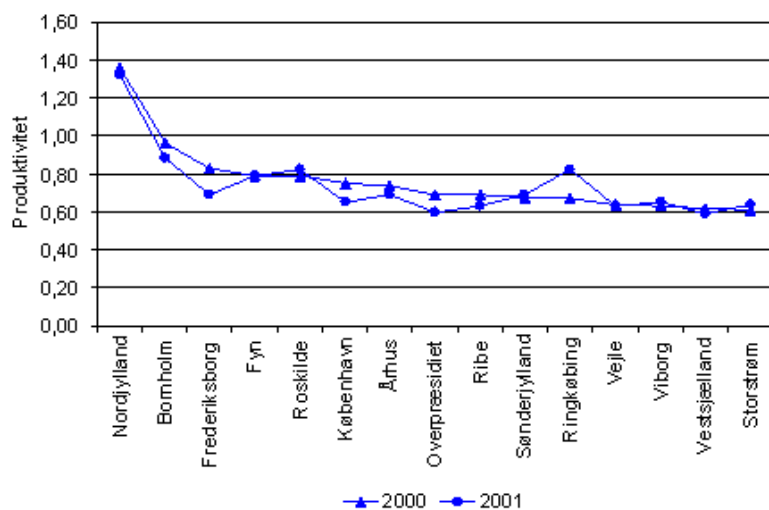
Figur Fejl! Bogmærke er ikke defineret.. Produktivitet for ægteskabssager



56. Figur 3 viser, at der var relativ lille forskel på produktiviteten i de 2 år, der er data for. Udsvingene for de 15 statsamter fra 2000 til 2001 var også relativt små. Produktiviteten er i gennemsnit faldet marginalt fra 0,48 afgørelser pr. time til 0,47 afgørelser pr. time. Dette kan ikke anses for at være en signifikant forskel, og faldet kan som nævnt ikke tillægges den store betydning. 2 statsamter havde dog en produktivitet, der var højere i 2001, end den var i 2000, 6 statsamter lå i 2001 under niveauet fra 2000, og 7 statsamter havde en produktivitet, der var næsten identisk for de 2 år.

For ægteskabssagerne viser produktivitsberegningerne desuden store forskelle i produktiviteten statsamterne imellem. I 2000 blev der alene udført 0,34 afgørelser pr. time i Ribe imod 0,79 afgørelser pr. time i Sønderjylland. Statsamtet Sønderjylland kan dog, grundet et stort antal opløsninger af udenlandske ægteskaber, antages at være atypisk. Ses der derfor bort fra Sønderjylland var laveste og højeste produktivitet i stedet fra 0,34 til 0,60 afgørelser pr. time, hvilket giver en forskel i produktivitet på 76 %.

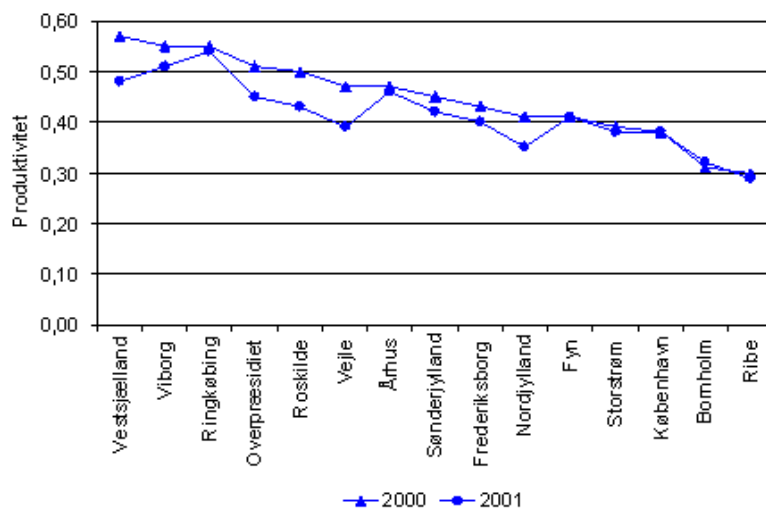
Figur Fejl! Bogmærke er ikke defineret.. Produktivitet for børns retsstilling



57. Det fremgår af figur 4, at produktiviteten på området var lidt lavere i 2001, end den var i 2000. De fleste statsamters produktivitet for 2001 lå under niveauet for 2000. Den gennemsnitlige produktivitet er faldet fra 0,76 afgørelser pr. time til 0,74 afgørelser pr. time, svarende til et fald på 2,6 %. På grund af den korte periode kan faldet ikke tillægges den store betydning. 7 statsamter havde en produktivitet, der var lavere i 2001 end i 2000, 2 havde en produktivitet, der var højere. 6 statsamter havde en produktivitet, der var på samme niveau i de 2 år.

Forskellene mellem laveste og højeste produktivitet på dette område var som for ægteskabssagerne også stor, da den var på mere end 100 %. Dette skyldes til en vis grad, at Statsamtet Nordjylland havde en usædvanlig god produktivitet på området. Ses der bort fra Nordjylland lå produktiviteten på området i 2000 mellem 0,61 afgørelser pr. time og 0,96 afgørelser pr. time, hvilket er en forskel på 57 %. Dermed var forskellen også på dette område stor.

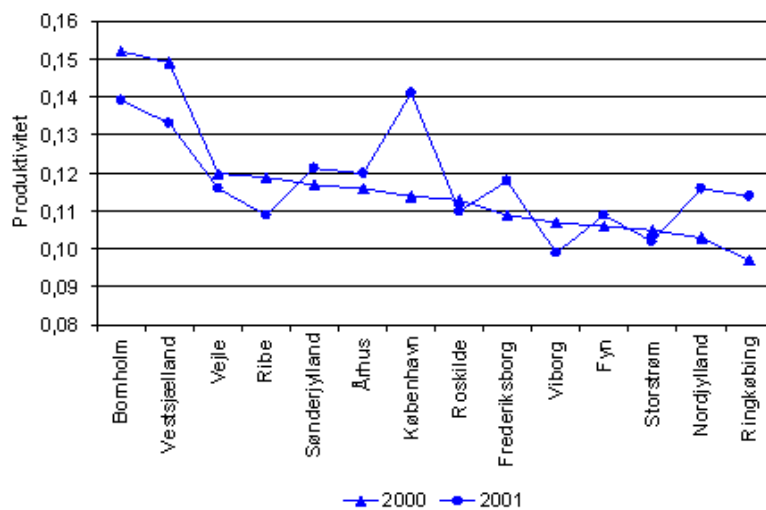
Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.** Produktivitet for forældremyndighed



58. I figur 5 forældremyndighed viser tallene, at produktiviteten har været faldende. I 2000 var den gennemsnitlige produktivitet på 0,45 afgørelser pr. time, og i 2001 var den 0,41 afgørelser pr. time, hvilket er et fald på 8,9 %. Der var kun ét statsamt, Bornholm, som forbedrede sin produktivitet fra 2000 til 2001. 8 statsamter havde en produktivitet, der var mindre i 2001, og 6 statsamter lå på det samme niveau. På grund af den korte måleperiode kan det som nævnt ikke entydigt fastslås, om faldet er et udtryk for en tilfældig svingning eller for en mere langsigtet trend. De foreløbige tal fra første halvdel af 2002 viser således, at produktiviteten senere er blevet forbedret fra 0,41 til 0,44 afgørelser pr. time.

Produktivitetsforskellene mellem statsamterne for dette produktområde var på niveau med de allerede viste områder. For 2000 var den laveste produktivitet 0,30 afgørelser pr. time og den højeste produktivitet 0,57 afgørelser pr. time, hvilket giver en produktivitetsforskel på 90 %. Dette må betegnes som værende en meget stor forskel.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret..** Produktivitet for de sociale nævn



59. Figur 6 viser, at den gennemsnitlige produktivitet var den samme de 2 år. For første halvår 2002 var der ifølge de foreløbige tal heller ingen ændringer. Mellem 2000 og 2001 er der dog sket en del ændringer for de enkelte statsamter, men forskydningerne opvejer hinanden ved gennemsnitsberegningen. 7 statsamter havde en produktivitet, der i 2001 lå under niveauet fra 2000, og 7 statsamter lå bedre.

Forskellene i produktiviteten mellem statsamterne for dette område var betragtelige. Den højeste produktivitet, som flere statsamter opnåede, var for 2000 0,15 afgørelser pr. time, og den laveste produktivitet var 0,10 afgørelser pr. time. Dette giver en forskel i produktiviteten på 50 %. Udføres den samme beregning på tallene for 2001 var produktivitsforskellene faldet til 40 % for dette år.

60. Rigsrevisionen har på baggrund af antallet af afgørelser og den forbrugte tid for de 4 hovedområder beregnet den samlede produktivitet for områderne under ét for 2001. Der ses i denne beregning bort fra tid til ledelse og hjælpefunktioner, herunder fx kurser, og alene den direkte medgåede arbejdstid er medregnet. Hvis der ses bort fra Overpræsidiets og Statsamtet Sønderjylland, kan det samlet estimeres, at der er en forskel i produktiviteten på 15 % mellem det tredje mest produktive statsamt og gennemsnittet af de øvrige statsamter.

61. Rigsrevisionen har ud fra de viste grafer kunnet konstatere, at de tilgængelige tal viser, at der umiddelbart var en svagt faldende produktivitet i løbet af de 2 år.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at baggrunden for det tilsyneladende fald i produktiviteten i nogle statsamter skal findes i implementeringen af det nye edb-system. Ministeriet finder, at der er anvendt et stort tidsforbrug på implementeringen af edb-systemet, hvor en stor del af tiden specielt er gået til afholdelse af kurser mv. Dette betød, at der var et delvist produktionsstop i en periode og et produktionstab i edb-systemets indkørings- og tilvænningsperiode. Rigsrevisionen har undersøgt, om der har været nogen forskel i produktivitetsudviklingen på de 11 statsamter, der har fået nyt edb i 2001, i sammenligning med de 4 statsamter, der først har fået nyt udstyr senere. Analyserne har ikke vist nogen entydig tendens, idet udviklingen har været forskellig på hovedområderne. Det svage fald i produktivitet kan derfor ikke udelukkende forklares ved indførelse af nyt edb.

Rigsrevisionen skal i denne forbindelse henlede opmærksomheden på, at udviklingen i produktiviteten over de 2 år ikke kan tillægges den store betydning. Samlet set finder Rigsrevisionen, at udviklingen i produktiviteten fra 2000 til 2001 ikke kan vurderes helt entydigt. Der var dog ikke tale om en stigning i produktiviteten, der bl.a. var påvirket af et nyt edb-system i statsamterne.

62. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at en af grundene til forskellene i produktiviteten mellem statsamterne er, at der er forskelle i brugen af ansatte på de såkaldte fleksvilkår. Rigsrevisionen kan konstatere, at de fleste ansatte på fleksvilkår i statsamterne arbejder i hjælpefunktionerne. Deres indsats og tidsregistrering har derfor ingen særlig betydning for resultaterne for de driftsområder, der er vist i ovenstående grafer. En undtagelse er dog Statsamtet Storstrøm, der i 2001 har søgt at anvende medarbejdere på løntilskud til den egentlige sagsbehandling. Der har også i 2000 været problemer med at sikre korrekt kontering af tid for fx centrale journaler. Rigsrevisionen finder ikke, at disse forhold er af så væsentlig betydning, at de influerer på de konklusioner, der fremgår af de foregående afsnit. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at der ikke er tale om, at statsamterne ensidigt har en god eller dårlig produktivitet.

Rigsrevisionen finder på denne baggrund, at der var betydelige produktivitsforskelle mellem statsamterne. Tallene viser, at forskellene i produktiviteten ikke er blevet mindre. Der kan dog som nævnt ikke lægges den store vægt på udviklingen over så kort en periode.

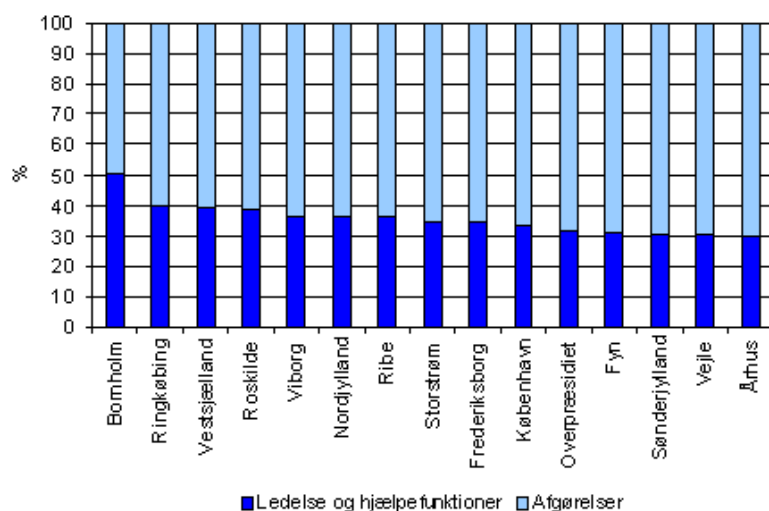
Rigsrevisionen har ud over de viste analyser desuden udført produktivitsanalyser efter den såkaldte DEA-metode. Resultaterne af disse kørsler har svaret til resultaterne i de viste grafer.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at ministeriet har iværksat en procesbenchmarking for at identificere en "best practice". Rigsrevisionen finder dette initiativ positivt.

B. Ledelsesandelen i statsamterne

63. For ledelses- og hjælpefunktionerne er der ikke direkte nogen produktion at sætte ressourceforbruget i forhold til. Derfor har Rigsrevisionen i stedet analyseret disse omkostninger på et mere overordnet niveau i forhold til det samlede ressourceforbrug i statsamterne. Resultaterne af en beregning over opgavernes vægt af det samlede ressourceforbrug er vist i nedenstående figur 7.

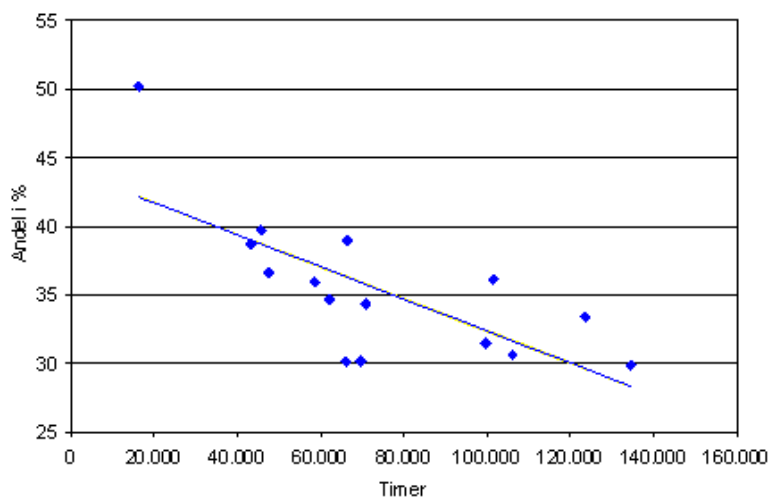
Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret..** Andel af tid på hovedområder uden ferie, sygdom mv., 2001



64. Det fremgår af figur 7, at den tid, som bruges på ledelses- og hjælpefunktioner, udgør over 1/3 af den samlede tid. Produktiviteten måles ikke på denne del af aktiviteten. Især vejer opgaverne meget i de mindre statsamter, hvor Statsamtet Bornholm topper med en andel på ca. 50 %. Statsamtet Århus er med ca. 30 % det statsamt, der bruger den mindste andel af ressourceforbruget på ledelses- og hjælpefunktioner. Da Statsamtet Århus efter flere kriterier, fx størrelsen af årsværksforbruget, må betragtes som det største statsamt i Danmark, og da Statsamtet Bornholm er det mindste af statsamterne, har Rigsrevisionen søgt nærmere at afdække, om der er en sammenhæng mellem størrelsen af statsamtet og den andel af ressourcerne, der anvendes til ledelses- og hjælpefunktionerne.

65. Nedenstående figur 8 viser den andel af ressourcerne, der bruges på ledelses- og hjælpefunktioner, set i forhold til det samlede antal timer, der er anvendt til afgørelser i statsamtterne.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret..** Andel til ledelses- og hjælpefunktioner i forhold til tid anvendt til afgørelser



66. Figur 8, viser – ikke overraskende – at jo større statsamtet er, des mindre er andelen af ressourcerne, der medgår til ledelses- og hjælpefunktioner. Selv hvis der ses bort fra Statsamtet Bornholm, der er noget atypisk med en andel på ca. 50 %, er der alligevel en klar tendens til, at de store statsamter bruger en mindre andel af ressourcerne til ledelses- og hjælpefunktioner end de små

statsamter. Grafen i figur 8 viser, at andelen falder fra ca. 35 % til 40 % i en række af de mindre statsamter til ca. 30 % i Statsamtet Århus. Statsamterne i Sønderjylland og i Vejle er dog lidt atypiske i denne sammenhæng, idet de er tæt på at have en lige så lav andel som Statsamtet Århus. Figuren viser, at der som hovedregel er stordriftsfordele forbundet med den del af ressourceforbruget, der har med ledelses- og hjælpefunktioner at gøre.

67. Rigsrevisionen har undersøgt, om der på andre områder som ægteskabssager, forældremyndighed mv. er en tilsvarende sammenhæng mellem produktionen i statsamterne og størrelsen af statsamterne, så fx et stort statsamt havde en bedre produktivitet end et mindre fx på ægteskabsområdet. Ressourceforbruget på disse områder er kun rettet mod selve produktionen af afgørelser i modsætning til de ledelsesmæssige aktiviteter. Analyserne har ikke vist en tilsvarende klar tendens som analysen af ledelses- og hjælpefunktionerne. Der har således ikke vist sig at være stordriftsfordele forbundet med den øvrige del af produktionen. Analyserne giver derfor ikke grundlag for konklusioner om sammenhæng mellem størrelsen af statsamterne og produktiviteten for disse aktiviteter.

C. Indenrigs- og Sundhedsministeriets analyser af statsamternes struktur

68. Den nuværende struktur med 15 statsamter inkl. Københavns Overpræsidium har eksisteret siden kommunalreformen i 1970. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har peget på, at det er en struktur med relativt små forvaltningsenheder, idet det typiske statsamt har et personaleforbrug på 40-50 årsværk. En række mindre statsamter har et personaleforbrug på omkring 30 årsværk, og et mindre statsamt – Statsamt Bornholm – råder over godt 10 årsværk. Der kan yderligere i de kommende år forventes fald i bevillingerne. Ministeriet finder på denne baggrund, at det kan blive stadig vanskeligere at opnå stordriftsfordele i opgavevaretagelsen, bl.a. vedrørende intern administration og hjælpefunktioner. Ministeriet overvejer derfor mulighederne for at forenkle og rationalisere statsamternes organisationsstruktur, så den bliver mere omkostningseffektiv. Arbejdet med strukturen indgår i ministeriets bestræbelser på at undersøge en bred vifte af muligheder for at forenkle og rationalisere statsamternes arbejde. Ud over arbejdet med strukturen er der bl.a. også igangsat et arbejde med regelforenkling i samarbejde med de hvervgivende ministerier.

Rigsrevisionen finder, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at det på baggrund af de analyser, der er præsenteret i dette kapitel, og i lyset af den aktuelle situation hvor der kan forventes at være faldende bevillinger, vil være relevant at se nærmere på den struktur, der er opbygget, hvor der for tiden er 15 statsamter og 8 filialer. Rigsrevisionen er dog særlig opmærksom på, at der kræves en vis tilstedeværelse i lokalområdet, hvis serviceniveauet skal være acceptabelt for borgerne. Rigsrevisionens analyser har imidlertid som tidligere nævnt vist, at der er stordriftsfordele for ledelses- og hjælpefunktionerne forbundet med at operere i større enheder. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at det for tiden overvejer mulighederne for at forenkle og rationalisere statsamternes organisationsstruktur, så den bliver mere omkostningseffektiv. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

D. Statsamternes enhedsomkostninger

69. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i statsamternes virksomhedsregnskab for 2001 opgjort enhedsomkostningerne for en række sagsområder, jf. nedenstående eksempel i tabel 1.

Tabel Fejl! Bogmærke er ikke defineret.. Enhedsomkostninger for ægteskabets opløsning og børnebidrag

	Ægteskabets opløsning		Børnebidrag	
	2000	2001	2000	2001
	----- Kr. -----			
Københavns Overpræsidium.....	779	906	928	1.021
Statsamtet København	856	1.082	748	1.020
Statsamtet Frederiksborg	1.004	1.032	672	834
Statsamtet Roskilde	802	963	770	842
Statsamtet Vestsjælland.....	1.203	1.228	812	846
Statsamtet Storstrøm.....	850	1.043	779	838
Statsamtet Bornholm	1.772	1.917	927	1.130
Statsamtet Fyn	954	1.002	565	635
Statsamtet Sønderjylland	1.100	1.231	737	901
Statsamtet Ribe.....	1.298	1.542	835	956
Statsamtet Vejle.....	955	984	808	896
Statsamtet Ringkøbing.....	1.129	1.226	868	824
Statsamtet Århus.....	970	1.112	581	681
Statsamtet Viborg	1.162	1.089	945	1.015
Statsamtet Nordjylland	768	1.039	461	523
Gennemsnit	952	1.085	726	831

Det fremgår af tabellen, at prisen pr. afgørelse er steget fra 2000 til 2001 i gennemsnit for begge sagsområder.

70. Rigsrevisionen har gennemgået Indenrigs- og Sundhedsministeriets beregninger over enhedsomkostninger. Ved gennemgangen af beregningerne kunne det konstateres, at brugen af

fordelingsnøgler i systemet, bl.a. ved tillæg af overhead til omkostningerne, har betydet, at enhedsomkostningerne reelt ikke har kunnet bruges som styringsredskab på området.

Ministeriet anfører desuden i virksomhedsregnskabet, at implementeringen af edb-systemet i 2001 har medført, at statsamterne har afgjort et mindre antal sager end året før. Dette har øget enhedsomkostningerne i 2001 i forhold til 2000. Andre forhold, såsom overgangen fra ejer til lejer af kontorbygninger og en øget indsats på konfliktmæglingsområdet, har også medført en stigning i enhedspriserne. Desuden har der i perioden ikke været en helt ensartet registreringspraksis i statsamterne.

Rigsrevisionen har efter drøftelser med Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderet, at de eksisterende beregninger på enhedsomkostninger ikke bør indgå i en vurdering af statsamternes produktion. Rigsrevisionen finder dog på denne baggrund anledning til at påpege, at der bør udarbejdes et bedre system med enhedsomkostninger, der er mere styringsrelevante, eksempelvis ved at udvikle enhedspriser for de direkte henførbare omkostninger. Ministeriet har oplyst, at det har fokuseret styringsindsatsen på at få nye registreringssystemer indkørt i alle statsamter samt på arbejdet med at gøre dataene valide og brugbare til fremtidige analyser og forbedringer.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er opmærksom på fordelene ved direkte lønomkostninger, da det giver et mere sandt billede af enhedsomkostningerne. Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker yderligere, at indkøringen af Navision Stat oprindeligt forudsatte et Navision Stat-tidsregistreringsmodul, men Navision Stat kom imidlertid ikke til at indeholde et sådant modul. Ministeriet har derfor måttet afvente og tilpasse ambitionsniveauet til det, der er praktisk muligt.

Ministeriet ønsker, at det præciseres, at enhedspriserne, som det fremgår af kontrakterne med statsamterne, er en væsentligt styringsparameter, men at de skal ses i forbindelse med den aktivitetsbaserede bevillingsmodel – og ikke som et selvstændigt styringsværktøj. Som enhedspriserne fremgår af kontrakterne, har de alene til formål at tjene som informationsværdi, da ministeriet ikke er i stand til at opgøre enhedspriserne med direkte henførbare lønomkostninger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at udviklingen i statsamternes produktivitet fra 2000 til 2001 ikke kan vurderes helt entydigt. Der var dog ikke tale om en stigning i produktiviteten, der bl.a. var påvirket af et nyt edb-system i statsamterne.

Rigsrevisionen finder, at der var betydelige produktivitetsforskelle statsamterne imellem, og at disse ikke er blevet mindre.

Herudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at de større statsamter anvender forholdsmæssigt færre ressourcer til ledelses- og hjælpefunktionerne. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at det for tiden overvejer mulighederne for at forenkle og rationalisere statsamternes organisationsstruktur, så den bliver mere omkostningseffektiv. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder, at der bør udarbejdes et bedre system med enhedsomkostninger, der er mere styringsrelevante, eksempelvis ved at udvikle enhedspriser for de direkte henførbare omkostninger

V. Effektiviteten i statsamterne

A. Begrebet effektivitet i statsamterne

71. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes Indenrigs- og Sundhedsministeriet definerer effektivitet i statsamterne, og hvorledes denne effektivitet måles. I statsamternes virksomhedsregnskab for 2001 har ministeriet opstillet en strategi, mission og vision for området. Missionen er, at statsamterne skal være effektive og serviceorienterede regionale statslige opgavevaretagere, der i videst muligt omfang opfylder borgernes krav og forventninger til god forvaltning inden for rammerne af den lovgivning, statsamterne er sat til at forvalte.

Denne mission opfyldes for de enkelte sagsområder gennem:

- kvalitet i sagsbehandlingen
- korrekte og forståelige afgørelser
- korte sagsbehandlingstider
- god service over for borgerne og myndigheder mv.
- produktiv og effektiv opgavevaretagelse.

Punkterne findes også i en lidt anden form i Indenrigs- og Sundhedsministeriets publikation om økonomisk styring og opfølgning fra januar 1998.

Styringen af statsamterne er opbygget efter balanced scorecard-modellen, som kræver, at statsamterne ikke blot opfylder målene om sagsbehandlingstider, men også arbejder med de øvrige områder, dvs. produktivitet, service og kvalitet (retssikkerhed) og udvikling af organisationen personalemæssigt, organisatorisk og fagligt.

72. I ministeriets dokumentsamling til IKR-projektet er der desuden i afsnittet om kvalitetsmålinger opstillet nedenstående model, som ministeriet i denne sammenhæng angiver er kvalitetsparametre.

Figur Fejl! Bogmærke er ikke defineret.. Kvalitetsparametre



Som det fremgår, lægger modellen op til en bred definition af kvalitetsaspektet, hvor bl.a. elementer fra ministeriets målsætninger genfindes. Bl.a. indgår også enhedspriser i den meget brede definition.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anvender således de samme begreber i flere forskellige sammenhænge, men med en lidt forskellig betydning. En gennemgang af ministeriets forskellige tilgangsvinkler og den kvalitetsmåling, der udføres, fører dog frem til, at Rigsrevisionen har fundet det mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i de første 4 af de førnævnte 5 punkter, der ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet er dækkende for det effektivitetsbegreb, der anvendes i praksis i statsamterne. Kvalitetsdimensionen indgår som et delelement under det første punkt i denne sammenhæng.

73. I forlængelse af dette effektivitetsbegreb vil analysen i de følgende afsnit omhandle statsamternes sagsbehandlingstider, kvalitetsmålinger og brugerundersøgelser.

B. Sagsbehandlingstider i statsamterne

Indledning

74. Sagsbehandlingstiden spiller en vigtig rolle for borgerens oplevelse af statsamternes service- og kvalitetsniveau. Både borgeren og statsamtet har en interesse i en hurtig og korrekt sagsbehandling, og ifølge Finansministeriets rapport "Sagsbehandlingstider i staten" fra maj 1998 er et målrettet arbejde med at reducere sagsbehandlingstiderne et vigtigt element i kvalitetsforbedringen af den offentlige sektor.

Opgørelsen af sagsbehandlingstider

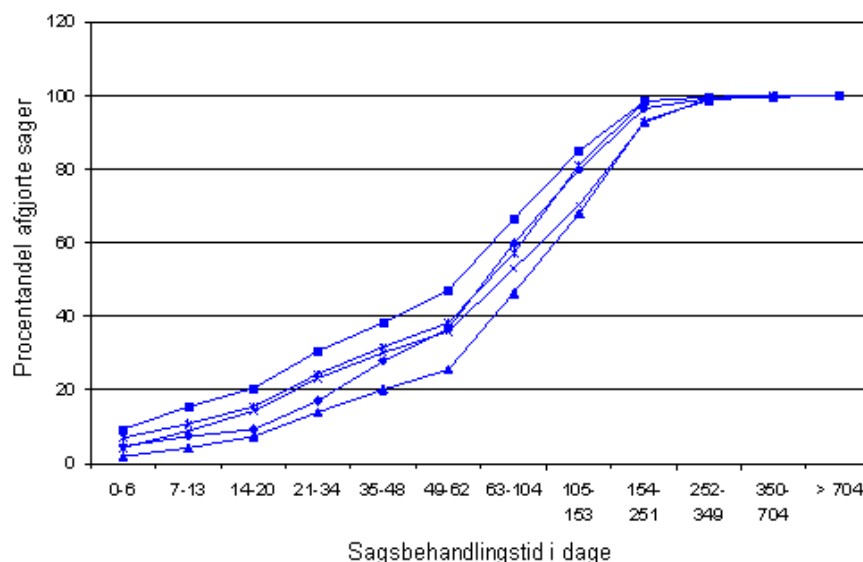
75. Statsamterne har siden slutningen af 1990'erne målt sagsbehandlingstiden på i alt 8 udvalgte områder. Rigsrevisionen har imidlertid valgt at fokusere på de 4 områder, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet gør til genstand for analyse i deres virksomhedsregnskab for 2001, da der på disse områder samlet anvendes mest tid og træffes flest afgørelser. De undersøgte områder er: ægteskabets opløsning, børnebidrag, samvær og de sociale nævn.

76. Opgørelsen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er som tidligere omtalt baseret på et bruttoprincip, hvor der måles den tid, det i gennemsnit tager fra sagen påbegyndes i statsamtet til den afgøres. Sagen kan i denne periode ligge andre steder – fx hos læger og offentlige myndigheder – og disse perioder vil tælle med i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at opgøre nettotiden, dvs. den tid hvor statsamtet alene er ansvarligt for sagsbehandlingen og de deraf følgende sagsbehandlingsskridt.

Samtidig betyder opgørelsen af gennemsnitlig sagsbehandlingstid, at en relativ lang sagsbehandlingstid kan dække over en afvikling af sagspukler. Dette skyldes, at sagsbehandlingstiden først beregnes, når der er truffet en afgørelse. Hvis sager har ventet, fx på grund af sygdom, vil gennemsnittet automatisk stige, når afgørelserne træffes. Der har generelt ikke været sagspukler af betydning, men på det sociale nævns område har 3 statsamter afviklet sagspukler i 2001. Ministeriet har oplyst, at det fremgår af kontrakterne for 2002, om der er oparbejdet sagspukler på det sociale område. I kontrakterne for 2003 vil det også på de person- og familieretlige områder fremgå, om der er oparbejdet sagspukler.

77. Figur 10 viser, hvor stor en andel af sagerne 5 statsamter havde afgjort efter et bestemt antal dage på det sociale nævns område i 2001.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.** Forholdsmæssig andel afgørelser fordelt efter medgået tid



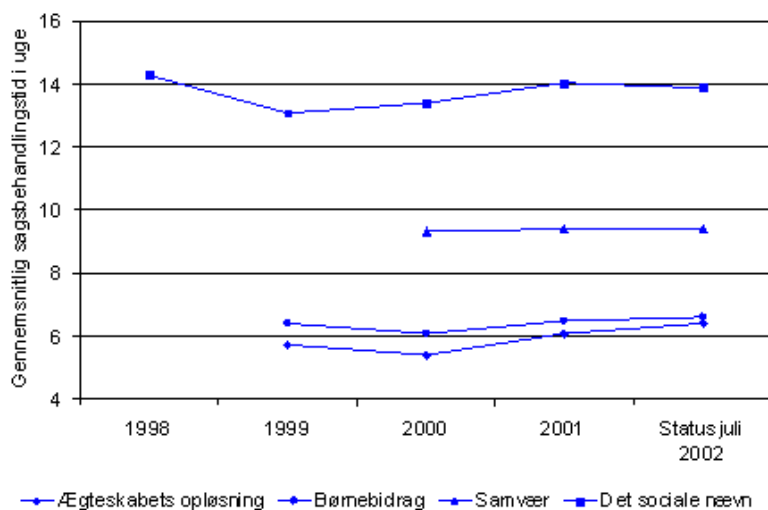
78. Som det fremgår af figur 10, dækker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ofte over store variationer i de enkelte sagers længde. Et statsamt havde således afgjort godt 25 % af dets sager efter 49-62 dage, mens et andet statsamt havde afgjort knap 50 % af dets sager i samme periode. Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at opgørelserne af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider med fordel kunne suppleres med at opstille målepunkter for, hvornår fx 80 % af sagerne på et område er ekspederet. På den måde bliver det mere synligt, om hovedmængden af sagerne ekspederes hurtigt, og om der er den nødvendige opmærksomhed omkring de resterende sager. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig i, at sagsbehandlingstiden spiller en vigtig rolle for borgerens oplevelse af statsamternes service- og kvalitetsniveau. Derfor vil ministeriet undersøge muligheden for, at statsamterne er i stand til at indhente oplysninger om, hvornår fx 70 til 80 % af sagerne på et område er afgjort. Ministeriet vil herefter overveje, om der kan opstilles mål herfor. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i statsamtene

79. Som det fremgår af figur 11, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle statsamter set under ét steget på 3 ud af de 4 undersøgte områder i forskellige perioder frem til 2001. Stigningen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var på 1-3 dage. På samværsområdet var der således tale om en meget begrænset stigning på 0,1 uge fra 2000 til 2001. Samtidig faldt sagsbehandlingstiden på 2 af områderne fra 1999 til 2000. På det sociale nævns område faldt sagsbehandlingstiden 1,2 uger fra 1998 til 1999, mens den i perioden 1999-2001 steg med 0,9 uger. Denne sidstnævnte stigning kan dog delvis forklares med, at det fra 2001 er fastsat, at der maksimalt må være 75 % administrative afgørelser, og at denne andel fra 2002 til 2004 skal falde til maksimalt 50 %, hvilket tenderer til at forlænge sagsbehandlingstiden.

Rigsrevisionen kan dermed konstatere, at der kun på et ud af 4 områder har været tale om en direkte faldende sagsbehandlingstid i den undersøgte periode.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret..** Udviklingen i gennemsnitlige sagsbehandlingstider i statsamtene



80. I juli 1998 blev revaliderings- og pensionsnævnet samt det sociale ankenævn nedlagt og erstattet af de sociale nævn. Som følge af, at der ikke længere behandles 1. instanssager er tallene for 1998 ikke helt sammenlignelige med de følgende år.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tilkendegivet, at en stor del af forklaringen på stigningerne i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 2000 til 2001 skal søges i implementeringen af det nye edb-system i statsamterne.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at indførelsen af et nyt edb-system kan forklare en del af stigningerne fra 2000 til 2001 især i de statsamter, der først fik indført det nye edb-system. For de øvrige statsamter er der dog ikke noget entydigt billede af, hvilken effekt indførelsen har haft. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har imidlertid oplyst, at indførelsen har betydet kursusdeltagelse og oplæring af samtlige medarbejdere samtidig med, at der har været en række praktiske problemer i forbindelse med det nye system. Dette har betydet produktionsstop og dobbeltarbejde i en lang række af sagerne. Endvidere indeholdt det gamle system en del automatikker, som det nye system enten ikke umiddelbart havde, eller som ikke fungerede ved implementeringen og de første måneder derefter. Ministeriet anfører på den baggrund, at den relativt mindre stigning i sagsbehandlingstiden i den vanskelige implementeringsfase var et overraskende positivt resultat. De områder, hvor indførelsen af nyt edb har haft størst indflydelse, er tilsyneladende ægteskabets opløsning og børnebidrag, hvor sagsbehandlingen i højere grad er afhængig af edb.

Indførelsen af det nye edb-system kan således, ifølge Rigsrevisionens vurdering, forklare en del af den stigning i sagsbehandlingstiden, der er sket fra 2000 til 2001. Det gælder dog i mindre grad for samværsområdet og de sociale nævn, hvor der i forvejen er en relativ lang sagsbehandlingstid, og hvor edb derfor har mindre indflydelse på sagsgangen.

81. Rigsrevisionen har modtaget og gennemgået en statusrapport for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i statsamterne pr. 1. juli 2002. Formålet har været at undersøge, om sagsbehandlingstiderne er faldet i 2002 efter indførelsen af edb. Ministeriet har oplyst, at de 4 statsamter, der først har fået edb i 2002, har oplevet en tilsvarende negativ udvikling som de andre, der fik det nye system i 2001. Rigsrevisionen er enig i, at edb-systemet også i 2002 har haft en vis indflydelse på de 4 statsamter, der er tale om, bortset fra det sociale nævns område. Som det fremgår af figur 11, viser Rigsrevisionens undersøgelse imidlertid, at den samlede udvikling ikke er vendt i 2002. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er således tilnærmelsesvis uændret på 3 ud af 4 områder, mens der har været tale om en stigning på 3 dage eller 7 % inden for ægteskabets opløsning.

82. På det sociale nævns område kan Rigsrevisionen konstatere, at 4 statsamter i 2001 havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på over 15 uger. I lyset af Den Sociale Ankestyrelses ønske om at få nedbragt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på dette område til maksimalt 13 uger, og det faktum, at 2 statsamter i 2001 havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 9 uger eller derunder, finder Rigsrevisionen ikke dette tilfredsstillende. Hertil har Indenrigs- og Sundhedsministeriet tilkendegivet, at ministeriet er tilfreds med statsamternes gennemsnitlige sagsbehandlingstider på det sociale område

set i lyset af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 14,0 uger i 2001, og at der kun er 4 statsamter, der har sagsbehandlingstider over 15 uger, når 2001 var det første år med egentlige resultatkontrakter. Målet for ministeriet er, at statsamterne ved udgangen af 2004 skal nærme sig en maksimal sagsbehandlingstid på 13 uger.

Ministeriet vil dog ved indgåelse af resultatkontrakterne for 2003 overveje, hvorledes forskellene i sagsbehandlingstiderne mellem statsamterne på det sociale område kan formindskes. Ministeriet er enig i, at forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider bør formindskes.

83. I Finansministeriets rapport om sagsbehandlingstider fra maj 1998 anbefales det, at statslige institutioner, som led i arbejdet med at nedbringe sagsbehandlingstiderne i den offentlige forvaltning, opstiller mål for sagsbehandlingstiden på alle større områder og herefter følger op på, om målene nås. Rigsrevisionen har undersøgt, om statsamternes mål for sagsbehandlingstiderne er ambitiøse og dermed understøtter en udvikling i retning af kortere sagsbehandlingstider.

Som et led i IKR-arbejdet har statsamterne, som det fremgår af tabel 2, bl.a. opstillet mål for sagsområderne: ægteskabets opløsning, børnebidrag, samvær og de sociale nævn.

Tabel Fejl! Bogmærke er ikke defineret.. Mål for de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i statsamterne på udvalgte områder

Sagsområde	Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i 2001	Gennemsnitlig målsætning for 2001	Gennemsnitlig målsætning for 2002	Overordnede målsætninger for gennemsnitlig sagsbehandlingstid
	----- Uger -----			
Ægteskabets opløsning	6,1	6,4	6,3	6,0
Børnebidrag	6,5	6,6	6,4	6,0
Samvær	9,4	10,5	10,3	11,0
De sociale nævn.....	14,0	13,9	13,7	13,0

84. De overordnede målsætninger for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid skal ifølge statsamternes virksomhedsregnskab være opfyldte i 2004. Målene er fastlagt i samarbejde med henholdsvis Den Sociale Ankestyrelse og Civilretsdirektoratet og fremgår af statsamternes resultatkontrakter fra 2001 og 2002 samt virksomhedsregnskaberne for 2000 og 2001. Det skal understreges, at der i årene 2001 og 2002 er tale om statsamternes gennemsnitlige målsætninger, da de enkelte statsamter ikke har opstillet samme målsætninger for sagsbehandlingstiden. Da 2004 er det år, hvor de overordnede målsætninger skal være opfyldt, indgår dette år i analysen sammen med 2001 og 2002.

Som det fremgår af tabel 2, er statsamternes gennemsnitlige målsætninger på alle 4 områder forbedret fra 2001 til 2002, så de på nuværende tidspunkt ligger tæt på eller endda under de overordnede målsætninger. Samtidig kan Rigsrevisionen konstatere, at målene for 2001 og 2002 samt det overordnede mål på samværsområdet allerede blev nået i 2001, mens områderne ægteskabets opløsning samt børnebidrag i 2001 i gennemsnit lå henholdsvis 0,1 uger og 0,5 uger fra målet for 2004. På det sociale nævns område var statsamterne i 2001 i gennemsnit 1 uge fra målet for 2004.

85. Graden af målrealisering fås ved at sammenligne de opstillede mål med de faktisk realiserede sagsbehandlingstider. Den gennemsnitlige målrealiseringsgrad for de 4 undersøgte områder lå i 2001 på mellem 106 % og 114 %. Gennemsnitstallene for målrealiseringsgraden i 2001 dækker over, at enkelte statsamter ikke nåede målsætningen, mens et stort flertal havde en målopfyldelsesgrad på mellem 100 % og 120 %, altså en overopfyldelse af målene. På det sociale nævns område er målopfyldelsesgraden dog en anelse mindre, men det samlede billede er, at de opstillede mål generelt er mindre ambitiøse end den faktiske realiserede gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har over for Rigsrevisionen understreget, at målene for 2001 skal ses i lyset af, at man vidste, at det forestående edb-projekt kunne betyde en stigning i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har desuden oplyst, at det over for statsamterne især har fokuseret på at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på det sociale nævns område til ca. 13 uger efter ønske fra den Sociale Ankestyrelse. Det skyldes bl.a., at nogle statsamter har haft en længere sagsbehandlingstid end ønskeligt, og at der tidligere i Finansministeriets undersøgelse af sagsbehandlingstiden i staten har været fokuseret på dette område. Ministeriet har derfor ikke i så høj grad fokuseret på sagsbehandlingstiden på det familieretlige område, da sagsbehandlingstiden på dette område gennemsnitlig er af en længde, som hvervgiveren, Civilretsdirektoratet, ikke har udtalt sig imod.

Endvidere har ministeriet fremhævet, at styringen af statsamterne er opbygget efter balanced scorecard-modellen. En balanceret måloppstilling kræver, at statsamterne ikke blot opfylder målene om sagsbehandlingstider, men også arbejder med produktivitet, service og kvalitet samt udviklingen af organisationen. Målene er i øvrigt opstillet under hensyntagen til større generelle besparelser fra og med 2002 til 2005, hvorfor det efter ministeriets opfattelse ikke har været realistisk at nedsætte sagsbehandlingstiden i større omfang. Rigsrevisionen er enig i, at de forestående besparelser kan få indflydelse på, hvor ambitiøse mål der kan opstilles.

86. På baggrund af Indenrigs- og Sundhedsministeriets redegørelse må Rigsrevisionen konstatere, at målene for 2001, 2002 og 2004 ikke generelt har medført en tilskyndelse til yderligere reduktion af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider, bortset fra det sociale område.

Ministeriet har generelt anført, at de opstillede krav til sagsbehandlingstider har været berettigede og realistiske, og at der er grænser for, hvor meget sagsbehandlingstiderne kan nedbringes, når ansøgere, modparter, klagere, kommuner, læger og andre skal høres i en sag.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det forhold, at nogle statsamter ligger væsentligt under andre i gennemsnitlige sagsbehandlingstider og i et vist omfang endda under målene for 2004 indikerer, at det er muligt at nedbringe sagsbehandlingstiden i flertallet af statsamterne.

Rigsrevisionen finder derfor, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne og hvervgiverne bør vurdere målene på sigt dels i lyset af, hvad der er muligt under de forestående besparelser, men også i lyset af resultaterne af de procesbenchmarkingundersøgelser, som ministeriet har iværksat. Det bør tilstræbes, at sagsbehandlingstiderne ikke er længere end nødvendigt.

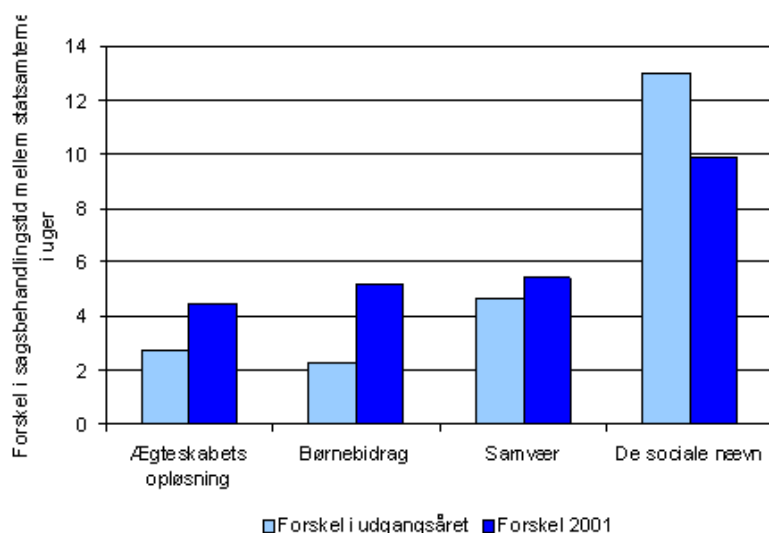
Samlet har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at kun et ud af 4 områder (det sociale nævns område) har haft en direkte faldende sagsbehandlingstid i den undersøgte periode.

Rigsrevisionens undersøgelse viste samtidig, at den samlede udvikling ikke var vendt i 1. halvår 2002. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var således tilnærmelsesvis uændret på 3 ud af 4 områder, mens der var tale om en stigning på 3 dage eller 7 % inden for ægteskabets opløsning. Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at målene for 2001, 2002 og 2004 ikke umiddelbart har medført en tilskyndelse til yderligere reduktion i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider, bortset fra det sociale område. Det skal dog understreges, at ministeriet har givet udtryk for, at dette heller ikke har været ambitionen.

Forskelle i statsamternes sagsbehandlingstider

87. Af hensyn til en ensartet behandling af borgerne er det vigtigt, at forskelle i sagsbehandlingstider inden for de enkelte områder i statsamterne indsnævres. Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil derfor overveje at opstille et fokusområde i forbindelse med resultatkontraktforhandlingerne for 2003 om at formindske forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider. Ifølge statsamternes virksomhedsregnskab for 2001 ønsker hvervgiverne også generelt en indbyrdes tilnærmelse af statsamternes sagsbehandlingstider. På den baggrund har Rigsrevisionen undersøgt, om forskellen mellem de enkelte statsamters sagsbehandlingstider er blevet større eller mindre i forhold til udgangsåret.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.** Udviklingen i forskelle mellem den længste og korteste sagsbehandlingstid i statsamterne



88. Som det fremgår af figur 12 er forskellen mellem den korteste og længste sagsbehandlingstid i de enkelte statsamter blevet forøget frem til 2001 i forhold til udgangsåret på 3 ud af 4 områder.

Undtagelsen i forhold til dette er de sociale nævn, hvor man ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet har været særlig opmærksom på at nedbringe sagsbehandlingstiden til ca. 13 uger efter ønske fra Den Sociale Ankestyrelse. Inden for de sociale nævn faldt forskellen mellem statsamterne i perioden 1998-2001 fra en forskel i gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13 uger i 1998 til en forskel i 2001 på 9,9 uger. Det betyder, at den længste sagsbehandlingstid – i modsætning til de andre områder – har været faldende fra 20,4 uger i 1998 til 18,7 uger i 2001.

De største stigninger i forskellen mellem statsamterne har fundet sted inden for sagsområderne ægteskabets opløsning og børnebidrag. Med hensyn til ægteskabets opløsning er forskellen i sagsbehandlingstiden steget fra en forskel på 2,7 uger i 1999 til en forskel på 4,5 uger i 2001. Inden for børnebidrag er forskellen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget fra en forskel på 2,3 uger i 1999 til en forskel på 5,2 uger i 2001.

Ser man på den skitserede udvikling, men fjerner de 3 statsamter, der har henholdsvis de længste og korteste sagsbehandlingstider, viser tallene, at forskellene stadig er større i 2001 end i udgangsåret med undtagelse af de sociale nævn.

Samtidig viser tallene for juli 2002, at forskellene mellem de enkelte statsamters sagsbehandlingstider er blevet forøget på 3 ud af 4 områder i forhold til 2001. Ægteskabets opløsning er således det eneste område, hvor forskellene ikke er blevet større.

Af hensyn til en ensartet behandling af borgerne og i lyset af hvervgivernes ønske om en indbyrdes tilnærmelse af statsamternes sagsbehandlingstider finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at forskellen mellem de enkelte statsamters sagsbehandlingstider er steget på 3 ud af de 4 undersøgte områder, og at denne udvikling heller ikke er vendt i 2002. Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil i forbindelse med kontrakterne for 2003 arbejde med at indsnævre forskelle i sagsbehandlingstider mellem statsamterne.

89. Rigsrevisionen har i lyset af dette vurderet, om de enkelte statsamters måltal støtter en udvikling, der sigter mod at mindske forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider, dvs. om der er større forskel på måltallene for 2001 end for 2002.

Forskellen i de enkelte statsamters målsætning for sagsbehandlingstiden vedrørende børnebidrag og de sociale nævn er indsnævret fra 2001 til 2002. Målsætningerne på de sociale nævns område er dog fortsat meget forskellige. Således har et statsamt opstillet en målsætning på 11 uger, mens et andet statsamt har en målsætning på 17 uger. Samtidig er forskellen på målsætningerne inden for ægteskabets opløsning og samvær vokset.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider bør formindskes, og at en tilnærmelse af de enkelte statsamters målfastsættelse er udgangspunkt for, at dette kan ske.

C. Kvalitetsmålinger i statsamterne

90. I 2000 gennemførte Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med statsamterne for første gang en måling af kvaliteten i statsamternes sagsbehandling for de 2 hovedområder familieret/personret og socialret. På baggrund af erfaringerne fra kvalitetsmålingerne i 2000 valgte man i 2001 at slå målingen af den materielle og formelle kvalitet sammen i modsætning til 2000, hvor de var adskilt. Derfor er en umiddelbar sammenligning af resultaterne fra 2000 og 2001 ikke mulig. Målinger af den materielle kvalitet forholder sig primært til vurderinger af korrektheden af de trufne afgørelser, mens målinger af den formelle kvalitet handler om, hvorvidt afgørelserne lever op til god sagsbehandlingsskik og krav fra fx ombudsmanden.

Selve målingen var baseret på en gennemgang af en række tilfældigt udtagne sager på specifikke sagsområder, hvor der forelå en afgørelse. Målingerne blev i 2001 foretaget på hvert af de 2 hovedområder: familieret/personret og socialret.

91. Kvalitetsmålingen gennemførtes i 2001 af 2 evaluatorhold: et lokalt for hvert statsamt og 2 centrale for hvert af de 2 hovedområder.

Hver sag blev gennemgået af 2 personer uafhængigt af hinanden, som efterfølgende koordinerede pointgivningen.

De lokale korps har i 2001 udtrukket 836 sager til evaluering. Heraf har det centrale korps gennemgået 45 familieretlige sager og 42 sociale sager, svarende til 3 sager pr. hovedområde i alle statsamter. Sagerne blev på centralt niveau gennemgået af 2 sagsbehandlere og ved tvivlstilfælde af hele det centrale evaluatorkorps.

Den enkelte sag blev vurderet i forhold til 6 kriterier (målepunkter):

- A) Hvor hurtigt er borgerne informerede om, at statsamtet har modtaget henvendelsen?
- B) Partshøring – om nødvendigt – er det udført korrekt?
- C) Aktindsigt – ved anmodning – er der sendt svar inden 10 dage?
- D) Sagens oplysning – er sagen rigtigt og tilstrækkeligt oplyst?
- E) Retsgrundlag og begrundelse – er afgørelsen truffet på det rigtige retsgrundlag og med den rigtige begrundelse?
- F) Materielt korrekt – er afgørelsen rigtig?

Der kunne maksimalt gives 10 point i vurderingen af en sag, minimalt ÷12 point.

92. Erfaringerne fra 2000 viste, at det var vanskeligt at adskille målinger af formel og materiel kvalitet i praksis. For personrettens område var en væsentlig årsag til pointfradrag, at 2-ugers fristen for udsendelse af bekræftelsesbrev/kvitteringsbrev blev overskredet. Dette var imidlertid ikke tilfældet på det sociale område.

Resultater af kvalitetsmålingerne

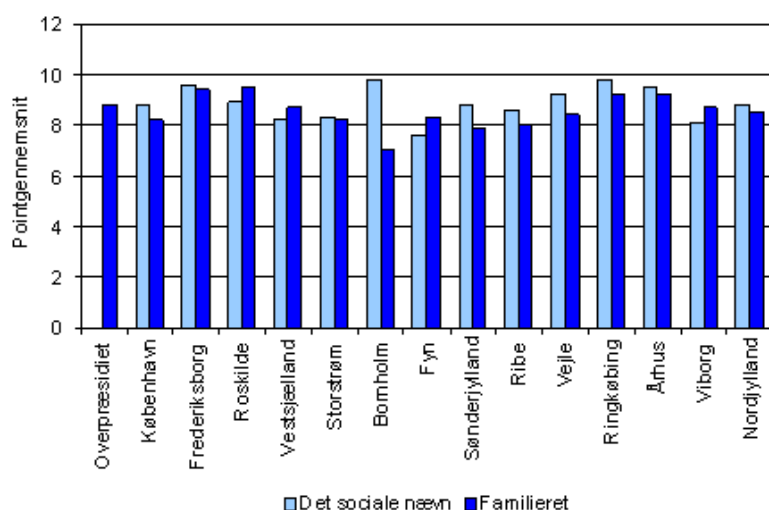
93. Resultaterne af kvalitetsmålingerne i 2001 blev opgjort på følgende niveauer:

- Direkte gennemsnit (pointgennemsnit).
- Point højere end 8 (antal sager, der har fået 9 eller 10 point i forhold til det samlede antal sager).
- Andel af point – henholdsvis maksimumpoint (antal sager, der har fået 10 point i forhold til det samlede antal sager).

Det blev i det centrale evaluatorkorps drøftet, hvilken type opgørelse der skulle anvendes, og resultatet af drøftelserne var, at korpset har indstillet, at der i resultatkontrakter, virksomhedsregnskaber o.l. fokuseres på andelen af maksimumpoint, mens der internt i statsamterne også blev arbejdet med initiativer, der sikrer stillingtagen til, om pointgennemsnittene kunne forbedres.

94. Nedenstående figur 13 viser pointgennemsnittet for henholdsvis familieret og socialret.

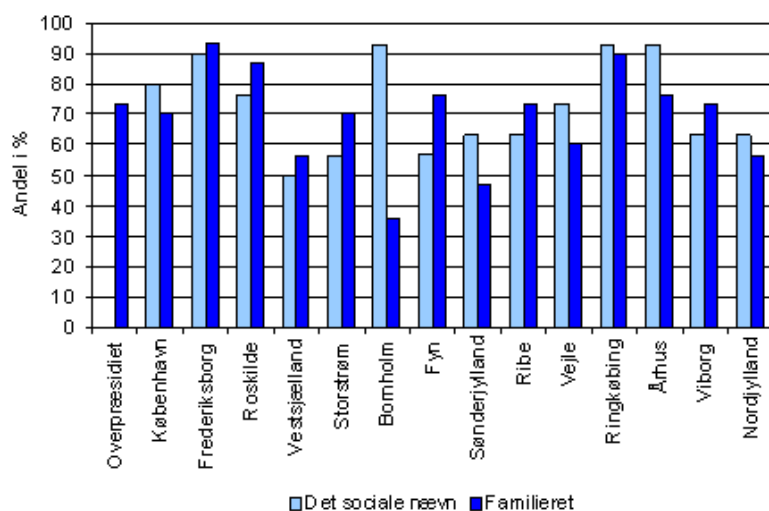
Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret..** Pointgennemsnit for henholdsvis familieret og socialret



95. Som det fremgår af figur 13 lå alle statsamterne relativt højt i kvalitetsmålingerne. Hvis man lægger gennemsnittet for de 2 områder sammen, havde samtlige statsamter ud af de 10 mulige et tilfredsstillende pointgennemsnit på 8 point eller derover.

Ser man på de 2 områder familieret og socialret hver for sig, havde kun 2 ud af 15 statsamter et pointgennemsnit på under 8, mens 4 statsamter havde et gennemsnit på over 9, for så vidt angår det familieretlige område (samvær og bidrag). På det socialretlige område havde kun et statsamt et gennemsnit på under 8, mens 4 statsamter har et gennemsnit på over 9. Disse resultater dækker imidlertid over større forskelle mellem de enkelte statsamters score.

Figur **Fejl! Bogmærke er ikke defineret.** Kvalitetsmålinger 2001 – andel af point over 8 for henholdsvis familieret og socialret



96. Som det fremgår af figur 14, var der store forskelle, hvad angår andelen af point over 8 på det socialretlige område. Det svingede fra 50 % i Vestsjælland op til 93 % på Bornholm, i Ringkøbing og i Århus. Inden for det familieretlige område var forskellene endnu større, idet andelen af point

højere end 8 var 35,5 % på Bornholm og 47 % i Sønderjylland. I modsætning hertil var andelen i Frederiksborg helt oppe på 93,5 % og i Ringkøbing 90 %.

97. Forskellene mellem statsamterne kan yderligere splittes op i delområder. Inden for familieret dækker figur 14 således over en forskel mellem den laveste andel på 0 % til den højeste på 100 % vedrørende afgørelser med mere end 8 point på samvær og fra 27 % til 93 % for børnebidrag. Pointgennemsnittene på disse områder viser også store forskelle, der, for så vidt angår samvær, spændte fra 9,6 point i et statsamt til 5,3 point i et andet. Med hensyn til børnebidrag spændte pointene fra 9,5 i et statsamt til 7,5 i 2 andre statsamter.

For så vidt angår socialret var der en forskel fra 13 % til 93 % i andelen af point over 8 inden for social pension. Med hensyn til revalidering var forskellen mindre – fra 53 % i 2 statsamter til 100 % i et andet. Også på dette område slog forskellene igennem på pointgennemsnittet. Således var der vedrørende social pension en forskel fra 7,2 i et statsamt til 9,8 i et andet, mens pointgennemsnittet for revalidering var 7,5 i et statsamt og 10 i et andet.

Pointforskellene kan ikke direkte bruges til at måle, hvor meget et statsamt skal forbedre sig, men indikerer, hvor der kan være behov for at ændre eller forbedre sagsbehandlingen.

98. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at resultaterne af kvalitetsmålingerne viser, at der er forskelle i point mellem de enkelte statsamter. Ministeriet finder dog ikke dette problematisk, da der dels er tale om en undersøgelse, hvor hovedsigtet er at finde områder, hvor sagsbehandlingen kan forbedres, dels at hensigten ikke har været at fokusere på antallet af point, men at målingerne i praksis kunne anvendes som udgangspunkt for lokale drøftelser om, hvor procedure/praksis bør ændres.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at kvalitetsmålingernes primære funktion har været at give statsamterne lejlighed til at drøfte med hvervgiverne, hvad der er god sagsbehandling og til at diskutere konkrete problemstillinger i sagsbehandlingen. Mere langsigtet skal undersøgelserne også sikre, at retssikkerheden for de enkelte borgere er ensartet i hele landet. Ministeriet har anført, at kvalitetsmålingerne således er et redskab, der kan forebygge, at enkelte statsamter prioriterer produktivitet frem for kvalitet.

Ministeriet har bl.a. henvist til, at der på samværsområdet var ca. 50 % af statsamternes sager, som kan forbedres, bl.a. ved hurtigere at udsende kvitteringsbreve. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fundet, at kvalitetsmålingerne giver grundlag for at styrke kvalitetssikringsarbejdet i de enkelte statsamter.

Statsamternes opfattelse af kvalitetsmålingerne

99. Rigsrevisionen har under sin interviewrunde spurgt de 5 besøgte statsamter, hvorledes de fortolker resultaterne af kvalitetsmålingerne. Der var nogen skepsis, hvad angår opfattelsen af målingernes validitet som absolut målestok. Flere statsamter fandt således, at der var tale om en for lille stikprøve, hvor resultaterne ikke kan bruges til en generel bedømmelse af kvaliteten i sagsbehandlingen. Desuden oplyste statsamterne, at resultaterne i flere tilfælde var blevet påvirket af specielle forhold, fx indførelsen af det nye edb-system. Alligevel tilkendegav flere statsamter, at de bruger resultaterne fra andre statsamter til at sammenligne egne resultater med. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at tilbagemeldingerne har vist, at kvalitetsmålingen konkret har givet anledning til, at der har været øget fokus på et specifikt sagsområde, oplysningsgrundlag, henvisning til korrekt lovgrundlag og korrekt journalisering. Kvalitetsmålingerne havde desuden i mindst et statsamt givet anledning til procedureændringer. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tilføjet, at flere statsamter i sammenhæng med resultatkontrakter har oplyst, at der skal strammes op på praksis omkring udsendelse af kvitteringsskrivelser. Ministeriet finder, at statsamternes muligheder for løbende at forbedre og udvikle kvaliteten i sagsbehandlingen er forbedret med indførelsen af kvalitetsmålingerne.

D. Brugerundersøgelser i statsamterne

100. Statsamterne har i 2000 gennemført brugerundersøgelser på det familieretlige område, session og på området for øvrige sager. Resultatet af brugerundersøgelserne skal imidlertid fortolkes med stor forsigtighed, da deltagelses- og besvarelsesprocenten har været meget lav. Desuden har der – ikke overraskende – været en tendens til, at brugernes tilfredshed med den samlede kontakt med statsamtet har været afhængig af, om brugeren har fået medhold eller ej i sin sag i statsamtet. Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet er brugerne således i højere grad tilfredse med statsamtets samlede service, hvis de har fået medhold i deres sag.

101. På trods af disse forbehold mener Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at resultaterne af brugerundersøgelsen kan bruges som signalværdi for områder, hvor der er behov for forbedringer. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sammen med statsamterne ændret konceptet for brugerundersøgelser i juli 2002. Formålet med ændringerne er at opnå en højere besvarelsesprocent ved at gøre konceptet mere enkelt.

102. Samlet er det Rigsrevisionens opfattelse, at der arbejdes aktivt med kvalitet og brugerundersøgelser i statsamterne, men at det endnu er for tidligt at udtale sig om, hvorvidt kvalitet og brugertilfredshed er forbedret. Kvalitetsmålingerne kan ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke anvendes til at måle forskelle i kvalitet mellem statsamter, men til at fremfinde områder, hvor kvaliteten kan forbedres i de enkelte statsamter.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tilkendegivet, at man med kvalitetsundersøgelserne ønsker at forebygge, at produktiviteten prioriteres på bekostning af kvaliteten. Rigsrevisionen er enig i, at produktiviteten ikke kan stå alene, men at den må afvejes

med kvaliteten og dermed retssikkerheden. Målingerne af brugertilfredshed har endnu ikke fundet sin endelige form.

E. Udviklingen i den samlede effektivitet

103. Effektivitet omfatter, som nævnt ovenfor, sagsbehandlingstider, kvalitet i sagsbehandlingen og brugertilfredshed. Med hensyn til udviklingen i den samlede effektivitet er det endnu for tidligt at udtale sig om, hvorvidt den er forbedret. Det skyldes, at der endnu ikke foreligger sammenlignelige data på kvalitets- og brugertilfredshedsområdet, da målingerne er blevet ændret i den begrænsede periode, de har været foretaget. For sagsbehandlingstidernes vedkommende er der tilstrækkeligt med data, og disse viser som nævnt, at der kun har været en faldende sagsbehandlingstid på et ud af de 4 undersøgte områder.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at der har været en faldende sagsbehandlingstid på 1 ud af 4 områder i den undersøgte periode. Samtidig har de opstillede mål ikke medført en tilskyndelse til yderligere reduktion i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at 4 statsamter i 2001 havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på det sociale nævns område på over 15 uger.

Rigsrevisionen finder det desuden ikke tilfredsstillende, at forskellen mellem de enkelte statsamters sagsbehandlingstider er steget på 3 ud af de 4 undersøgte områder. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at forskelle mellem statsamternes sagsbehandlingstider bør formindskes, og at de enkelte statsamters målfastsættelse er udgangspunkt for, at dette kan ske.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der arbejdes aktivt med kvalitets- og brugerundersøgelser i statsamterne, men at det endnu er for tidligt at udtale sig om, hvorvidt kvalitet og brugertilfredshed er forbedret. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fundet, at kvalitetsmålingerne giver grundlag for at styrke kvalitetssikringsarbejdet i de enkelte statsamter.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at produktiviteten ikke kan stå alene, men at den må afvejes med kvaliteten og dermed retssikkerheden. Målingerne af brugertilfredshed har endnu ikke fundet sin endelige form.

Rigsrevisionen finder, at det endnu er for tidligt at udtale sig om den samlede udvikling i effektiviteten i statsamterne.

VI. Statsamternes bevillingsmodel

A. Overordnet model

104. Indenrigs- og Sundhedsministeriets har taget væsentlige initiativer til at forbedre styringen i statsamterne, herunder indførelsen af bevillingsmodellen og resultatkontrakter. Statsamternes bevillingsmodel fordeler den samlede finanslovbevilling mellem de enkelte statsamter. Fordelingen sker i princippet efter, hvor mange opgaver et statsamt løser, og hvor ressourcekrævende opgaven er.

Ministeriet har fulgt sin handlingsplan fra 1998, og modellen er dermed indført fra 2001. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet har modellen grundlæggende til formål at gøre fordelingen af bevillingerne mere gennemskuelig og objektiv samt at skabe fokus på økonomien og produktiviteten i opgaveløsningen.

Det var oprindeligt forudset, at der i fremtiden ville kunne ske reguleringer i de interne bevillinger som følge af målopfyldelsen i resultatkontrakterne, som væsentligst beskæftiger sig med kvalitative faktorer. Det var hensigten, at dette skulle ske fra 2002, men er ikke implementeret. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at man finder inddragelsen af kvalitet i bevillingsmodellen for urealistisk for nærværende. I stedet inddrages kvalitet i de enkelte statsamters resultatkontrakter. Rigsrevisionen finder dette velbegrundet.

105. Som ovenfor beskrevet har det som forberedelse til modellen været nødvendigt at indføre en række registreringssystemer, som opgør antallet af aktiviteter, og hvor mange udgifter der medgår til hver opgavetype.

Aktivitetsniveauet opgøres ud fra antallet af truffe afgørelser. Dette indebærer, at kun aktiviteter, som udløser afgørelser, indgår i beregningerne. Derimod indgår fx statsamternes rådgivnings- og vejledningsindsats kun indirekte i modellen, idet denne indsats indgår i tidsregistreringen og dermed i enhedspriserne for de enkelte sagsområder.

I modellen beregnes vægtede gennemsnitspriser for hver delopgave og udgangspunktet for bevillingsfordelingen er herefter antal afgørelser multipliceret med en sådan gennemsnitspris. For fordelingen af bevillinger i 2002 var udgangspunktet således antal afgørelser i 2000 og den samlede finanslovbevilling for statsamterne for 2002. Bevillingen i 2002 afhang således af det arbejde, der var gennemført 2 år tidligere. Enhedspriserne for 2001 opregnet til 2002-niveau og afgørelser for 2000 anvendtes, så man nåede en beregnet bevilling for hvert statsamt.

106. Der er hidtil sket korrektioner af de bevillinger, som ville være det direkte resultat af bevillingsmodellen. I 2001 er korrigeret for fx husleje, Bornholms særlige forhold, retssager og udviklings- og projektinitiativer. Et udsvingsbånd, der udregnes på baggrund af den generelle bevillingsudvikling, betyder, at bevillingsmodellen ikke slår fuldt igennem for de enkelte statsamter, da fald i forhold til året før begrænsedes til 3 % og stigning i bevillingen til 1 % i reale termer. For 2001 er der også korrigeret for edb-udgifter, og en basisbevilling før modellen anvendes på 1,0 mio. kr. Denne basisbevilling er på 1,8 mio. kr. fra 2002. For 2003 er udsvingene mellem

finansårene begrænset til ± 1 % i forhold til det generelle bevillingsfald. Dette skyldes ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at de årlige finanslovbesparelser på omkring 4 % lagt oven i eventuelle besparelser på 3 % ville medføre betydelige tilpasningsproblemer i de enkelte statsamter.

Baggrunden for udsvingsbåndene er, ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at de statsamter, der taber ved bevillingsfaldet, skal have realistiske muligheder for at tilpasse sig, mens de, der vinder, skal have et incitament til at opretholde en fortsat høj produktivitet. Da bevillingerne fremover falder, vil der dog alene være tale om, at ministeriet ikke forsøger at høste den samme produktivitetsgevinst flere gange ved, at de mest effektive statsamter skal bære den samme besparelsesandel som de mindre effektive.

For 2003 har ministeriet beregnet bevillingerne på basis af 2 års aktiviteter, da dette vil udjævne tilfældige udsving i aktiviteten, herunder følgerne af edb-indførelsen i 2001. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at statsamternes opgaver kommer udefra, og at de ikke kan påvirke omfanget og fordelingen af dem. Dette taler efter Rigsrevisionens opfattelse for, at bevillingerne tilpasses med en vis forsinkelse, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet har gjort fra 2003 ved at inddrage aktiviteten for 2 år.

107. Som følge af, at modellen er indført fra 2001, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har valgt ikke at omfordele bevillingerne på én gang ved at maksimere de årlige udsving, er bevillingerne endnu ikke fuldt ud fordelt i henhold til aktiviteterne. Resultatet er, at nogle statsamter også i de kommende år skal aflevere bevillinger, mens andre skal have mere.

Tabel 3 viser bevillingerne for 2001, den bevilling for 2002, der ville være resultatet af den fulde anvendelse af bevillingsmodellen, samt det beløb, der herefter i henhold til modellen skal omfordeles over tid.

Tabel Fejl! Bogmærke er ikke defineret.. Bevillinger i 2001 og 2002 i 2002 pris- og lønniveau

	Bevilling		Forskel	
	2001	2002	1.000 kr.	%
	----- 1.000 kr. -----			
Københavns Overpræsidium.....	30.115,6	32.981	2.865	9,5
Statsamtet København	39.148,4	35.838	÷3.310	÷8,5
Statsamtet Frederiksborg	22.334,1	21.084	÷1.250	÷5,6
Statsamtet Roskilde	13.950,3	14.199	249	1,8
Statsamtet Vestsjælland	19.178,9	18.743	÷436	÷2,3
Statsamtet Storstrøm.....	16.838,4	17.283	445	2,6
Statsamtet Bornholm	5.784,4	5.219	÷565	÷9,8
Statsamtet Fyn	32.220,9	30.529	÷1.692	÷5,3
Statsamtet Sønderjylland	18.899,8	19.254	354	1,9
Statsamtet Ribe	14.808,4	14.965	157	1,1
Statsamtet Vejle	21.002,9	21.919	916	4,4
Statsamtet Ringkøbing	14.358,0	13.758	÷600	÷4,2
Statsamtet Århus	39.124,3	38.934	÷190	÷0,5

Statsamtet Viborg	13.499,4	13.504	4	0,0
Statsamtet Nordjylland	30.675,9	29.680	÷996	÷3,2
I alt	331.939,6	327.890	÷4.050	÷1,2

108. Tabellen viser, at fx Statsamtet København ved en fuld tilpasning til modellen på sigt vil skulle aflevere 8,5 % af sin bevilling, mens Overpræsidiat skal have 9,5 % yderligere. Den endelige tilpasning vil derfor kunne tage så lang tid som 8 år, hvis Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastholder, at bevillingen kun ændres med 1 % årligt i op- eller nedadgående retning, og fordelingen i sagsmængden er uændret. Valget af udsvingsbåndets størrelse i de kommende år vil derfor få betydning for, hvor lang tid det vil tage, inden den fulde tilpasning til modellen er sket.

109. Anvendelsen af gennemsnitsløn til at beregne omkostningerne på de enkelte områder kan bevirke, at prisen bliver kunstig høj, hvis statsamtet anvender billigere arbejdskraft på et område. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fra begyndelsen planlagt at anvende de faktiske lønninger på de enkelte områder, men har afventet en teknisk løsning. En beregning foretaget af Indenrigs- og Sundhedsministeriet viser, at der ikke er de store forskelle, for så vidt angår de samlede bevillinger ved en sådan løsning. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at der kan være betydelige forskelle på de enkelte enhedspriser. Rigsrevisionen finder, at anvendelsen af de faktiske lønninger i modellen bør indføres snarest, da det vil give mere korrekte enhedspriser og større gennemskuelighed.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet med fordel – og som planlagt – kan anvende de faktiske lønninger i forbindelse med bevillingsmodellen.

B. Produktivetsforbedringer

110. At bevillingen fordeles medfører, at resultatet for det enkelte statsamt ikke alene er afhængig af, hvad det selv har præsteret, men også hvad alle andre statsamter har præsteret. Yderligere afhænger bevillingen af det arbejde, der er gennemført for 2 år siden.

111. I bevillingsmodellen fordeles finanslovbevillingen mellem statsamterne. Modellen betyder, at statsamter, som ligger under den gennemsnitlige produktivitet, tilskyndes til at nærme sig denne. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har yderligere anført, at produktiviteten sikres gennem faldende bevillinger, og at de statsamter, der står til at vinde ved modellen, kun får en lille præmie i form af en bevilling, som falder mindre end de andre statsamter.

112. Statsamterne sammenligner sig naturligt med andre statsamter, så på denne måde henleder modellen statsamternes opmærksomhed på produktivitet og omkostningsbevidsthed. Det må antages, at denne indbyrdes konkurrence om ikke at ligge for lavt, har en vis positiv effekt. Når modellen ses i sammenhæng med de faldende bevillinger, giver den et incitament til produktivitets- og omkostningsforbedringer. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at bevillingsmodellen på området bør udvikles, så den i højere grad understøtter en produktiv udvikling, bl.a. gennem fastsættelsen af ambitiøse mål.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil foretrække, at kvalitet, sagsbehandlingstider mv. håndteres via resultatkontrakter, hvilket Rigsrevisionen finder hensigtsmæssigt.

Det er vigtigt, at statsamterne til stadighed kan levere afgørelser mv. med den rette kvalitet og inden for en rimelig tid. Det er derfor vigtigt, at tilpasningen af kapaciteten til behovene i statsamterne sker under hensyn til kvaliteten. For at undgå, at besparelser sker ved reduktion af kvalitet, finder Rigsrevisionen det desuden vigtigt, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet overvejer statsamternes struktur, herunder fælles administrative løsninger. Det er som tidligere nævnt oplyst over for Rigsrevisionen, at sådanne overvejelser pågår.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget væsentlige initiativer til at forbedre styringen i statsamterne, herunder indførelsen af bevillingsmodellen og resultatkontrakter.

Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at bevillingsmodellen på området bør udvikles, så den i højere grad understøtter en produktiv udvikling, bl.a. gennem fastsættelsen af ambitiøse mål.

Rigsrevisionen, den 4. november 2002

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen