

# **Dokument nr. 3:9**

(1999–2000)

## **Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet**



## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:9 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet.

Riksrevisjonen, 8. mars 2000.

For Riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor



## Innhold

	Side
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Oppsummering av undersøkelsen .....</b>	<b>1</b>
<b>3 Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer .....</b>	<b>3</b>
<b>4 Riksrevisjonens bemerkninger .....</b>	<b>4</b>
<b>5 Kommunal- og regionaldepartementets svar .....</b>	<b>4</b>
<b>6 Riksrevisjonens uttalelse .....</b>	<b>4</b>
<b>Vedlegg: Rapport .....</b>	<b>7</b>

# Kommunal- og regionaldepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet

### 1 INNLEDNING

Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med arbeidsgivere og virksomheters etterlevelse av lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven). Krav om innføring av internkontroll i virksomhetene ble innført 1. januar 1992, og ny Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) gjelder fra 1. januar 1997. Arbeidstilsynet er én av flere tilsynsvirksomheter som fører tilsyn med og gir veiledning om gjennomføring og etterlevelse av internkontrollforskriften.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å vurdere Arbeidstilsynets måloppnåelse, ressursbruk og styringssystem i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er tatt utgangspunkt i målsettinger på alle arbeids- og ansvarsområder, og særlig fokusert på Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten. Det er lagt vekt på å belyse om Arbeidstilsynet har etablert styringssystemer for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk, om ressursene prioriteres i tråd med de politiske målsettinger, om tilsynsvirksomheten er effektiv og målrettet, og om Arbeidstilsynet når målene som er fastsatt for tilsynet.

I St.prp. nr. 1 og Budsjett-innst. S. nr. 5 for årene 1996, 1997 og 1998 er det forutsatt at Arbeidstilsynet skal prioritere den utadrettede aktiviteten, utvikle kriterier for å basere tilsynsvirksomheten på reell risiko, forenkle og modernisere regelverket, utvikle etaten som forvaltningsorgan og legge vekt på samarbeid med andre tilsynsvirksomheter og organisasjonene i arbeidslivet.

Alt tilsyn som ikke følger av alvorlige hendelser, skal risikobaseres. Dette innebærer at tilsynet primært skal rettes mot de virksomhetene hvor arbeidsmiljøsituasjonen er dårligst, der viljen til selv å gjøre noe med problemene er minst, og der Arbeidstilsynets innsats vil ha størst betydning for de mest risikoutsatte arbeidstakerne. De planlagte tilsynene i virksomhetene skal skje i form av systemrevisjoner og verifikasjoner, med utgangspunkt i internkontrollkravet.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Revisjonskriteriene ble drøftet med Direk-

toratet for arbeidstilsynet i møte 7. mai 1999. Et korrigerert forslag til revisjonskriterier har, sammen med faktadelen, vært forelagt Direktoratet for arbeidstilsynet før den endelige rapporten ble utarbeidet. Ved utarbeidelsen av den endelige rapporten ble det tatt hensyn til direktoratets kommentarer. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen ble oversendt Kommunal- og regionaldepartementet ved brev av 21. oktober 1999. I brev av 19. november 1999 uttalte departementet seg om de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er nærmere behandlet i punkt 3.

### 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse av blant annet stortingsdokumenter, tildelingsbrev, lover og forskrifter, instruksjer og veiledninger og virksomhetsplaner og årsrapporter. Videre er det foretatt en saksgjennomgåelse av tilsynssaker i seks distrikter hvor det blant annet er utført beregninger i forhold til tidsbruk i forskjellige faser av tilsynsvirksomheten. I tillegg er det foretatt intervjuer med Direktoratet for arbeidstilsynet og i seks distrikter. I distriktene er distriktssjef, en fag-/sektorleder og to inspektører med arbeidsoppgaver innenfor tilsynsvirksomheten intervjuet.

#### 2.1 Resultatoppnåelse

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet de siste årene har gjennomført færre tilsyn enn planlagt. For 1997 ble det planlagt 20 000 tilsynsbesøk og for 1998 22 000 tilsyn, jf St.prp. nr. 1 (1997–98). I styringsdialogen mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og departementet ble antall planlagte tilsyn for 1998 nedjustert til nivået for 1997, dvs. 20 000 tilsyn. I tillegg har det vært en nedgang i antall tilsyn fra 1997 til 1998. I 1997 ble det gjennomført 19 542 tilsynsbesøk, og dette var omtrent 3 000 færre besøk enn fastsatt i etatens virksomhetsplan. I 1998 var antall gjennomførte tilsyn 17 184, mens det i henhold til virksomhetsplanen skulle gjennomføres omtrent 2 000 flere.

Undersøkelsen viser at de siste årenes avvik mellom antall planlagte og gjennomførte tilsyn i hovedsak synes å være jevnt fordelt på Arbeidstilsynets distrikter. I fem av de seks distriktene som er undersøkt ble det både i 1997 og 1998 gjennomført færre tilsynsbesøk enn planlagt. Ett av de undersøkte distriktene hadde begge årene gjennomført flere besøk enn planlagt.

Undersøkelsen viser også at Arbeidstilsynet samlet har brukt mindre ressurser på tilsyn enn planlagt. I 1998 brukte Arbeidstilsynet 24 prosent av sine ressurser til hovedaktiviteten tilsyn. Til sammenligning brukte virksomheten 37 prosent av ressursene til administrative oppgaver. Tilsynsaktiviteten skal bidra til å forebygge, kontrollere og avdekke dårlig arbeidsmiljø. I forhold til at tilsyn er en prioritert oppgave synes ressursbruken til tilsynsaktiviteter å være lav.

Gjennomføring av færre tilsyn enn planlagt og nedgang i antall tilsynsbesøk totalt er ikke i samsvar med Arbeidstilsynets målsettinger om å prioritere den utadrettede aktiviteten, spesielt tilsyn med virksomhetene. Det er heller ikke i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om at Arbeidstilsynet skal øke antall direkte tilsyn i virksomhetene, slik at etaten gjøres mer synlig i arbeidslivet.

Ved siden av tilsyn utfører Arbeidstilsynet andre aktiviteter som utvikling av regelverk, informasjon og samfunnskontakt og behandling av søknader, klager og dispensasjoner. Virksomheten skal også samarbeide med andre tilsynsetater, politiet og partene i arbeidslivet.

På områdene regelverksutvikling og samarbeid med andre viser undersøkelsen at Arbeidstilsynet stort sett har nådd resultatmålene som er fastsatt for 1997 og 1998.

Undersøkelsen viser at resultatmålet for saksbehandling av politisaker ble nådd i 1997. Målet for dispensasjonssøknader ble ikke nådd i 1997, og i 1998 hadde etaten problemer med å følge opp målet for saksbehandlingstid i klagesaker.

Arbeidstilsynet har de siste årene videreutviklet og etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering, blant annet ved innføring av system for ressursstyring fra 1995 og ny disposisjon for virksomhetsplanlegging fra 1998.

Arbeidstilsynet har i den strategiske planen fra 1996 i større grad lagt vekt på kvalitative overordnede effektmål framfor kvantitative. Videre er det lagt vekt på å sette klare resultatmål for etatens egen virksomhet og innsats.

Undersøkelsen viser at styringsdokumentene i liten grad fastsetter resultatmål i forhold til hvilke virkninger Arbeidstilsynets virksomhet skal ha på det systematiske helse-, miljø, og sikkerhetsarbeidet, som arbeidsgiverne har ansvaret for å gjennomføre for å virkeliggjøre et godt og sikkert arbeidsmiljø.

## 2.2 Systemer og rutiner for gjennomføring av tilsyn

Det er stilt krav om at alle tilsyn som ikke følger av alvorlige hendelser eller politiske føringer, skal risikobaseres. Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet i flere år har arbeidet med å avklare tilsynsmetodikk og hjelpemidler for risikobasert tilsyn, men for etaten er det foreløpig ikke utarbeidet felles retningslinjer for risikobasering. Undersøkelsen viser at ved de seks distriktene som er undersøkt ble det i 1997 anvendt forskjellige systemer og kriterier for risikobasering av tilsyn, omfanget av kriteriene varierte, og det var svakheter ved det statistiske materialet som skal benyttes som basis for risikovurdering. Arbeidstilsynet har ikke nådd målet om en felles tilsynsmetodikk med blant annet retningslinjer for risikobasering av tilsynsvirksomheten. Dette kan medføre at kontrollen ikke settes inn på de områdene som gir størst uttelling i forhold til å avdekke og forebygge dårlig arbeidsmiljø.

Et viktig verktøy for å gjennomføre risikobasert tilsyn er etatens virksomhetsregister som skal inneholde opplysninger om når det sist ble gjennomført tilsyn i virksomheten. Arbeidstilsynet har de siste årene arbeidet med å forbedre virksomhetsregisteret, men undersøkelsen viser at det foreløpig ikke er tilstrekkelig oppdatert og brukervennlig, og opplysningene er til dels av dårlig kvalitet. Dette forholdet kan bidra til at risikobasering av tilsyn ikke fungerer etter forutsetningene.

I henhold til etatens egne retningslinjer skal Arbeidstilsynet etter alle kontroller gi skriftlig tilbakemelding til virksomhetene. Undersøkelsen viser at dersom det i forbindelse med tilsyn ikke er gjort alvorlige funn, varierer det noe innen og mellom distriktene hvorvidt de kontrollerte virksomhetene får skriftlig tilbakemelding eller ikke. I 23 prosent av de undersøkte sakene har distriktene ikke gitt skriftlig tilbakemelding etter tilsynsbesøk. Dette samsvarer ikke med Arbeidstilsynets egne retningslinjer, og medfører at nesten en fjerdedel av de kontrollerte virksomhetene ikke får en formell tilbakemelding etter kontroll.

Rutinene for håndheving og sanksjonsbruk bør utøves konsekvent, og det må følges opp at gjeldende retningslinjer er forstått og at de praktiseres ensartet. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom de utvalgte sakene i forhold til tidsintervaller mellom tilsynsdato, varsel om pålegg, pålegg gitt og tidsfrister for å oppfylle pålegg. Dette kan vanskeliggjøre senere oppfølging av virksomhetene og samsvarer ikke med kravet om ensartethet. Det kan føre til at arbeidsmiljøproblemer blir behandlet forskjellig i landets ulike distrikter, og overfor den enkelte næring, bransje og bedrift. Det er også en risiko for at virksomhetene ikke prioriterer arbeidsmiljøet når Arbeidstilsynets oppfølging er mindre stringent.

Det framgår også av undersøkelsen at ingen av de undersøkte distriktene gjennomfører systematisk etterkontroll ute i virksomhetene for å kontrollere at tiltak faktisk er iverksatt og at påleggene dermed er utført. I etatens retningslinjer er det ikke stilt krav om systematisk etterkontroll, men distriktene må vurdere valg av annen verifiseringsmetode ut fra blant annet erfaring med virksomheten.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet stort sett har nådd resultatmålene for regelverksutvikling og informasjon og veiledningstjeneste. Når det gjelder utvikling av en effektiv veiledningspraksis overfor enkeltpersoner og virksomheter, framgår det ikke klart om eller hvordan dette resultatmålet for 1998 er nådd.

### 3 KOMMUNAL- OG REGIONAL- DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 19. november 1999 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet uttaler at det er riktig som Riksrevisjonen påpeker at antall tilsyn gikk noe ned i 1998, og at Arbeidstilsynets målsetting i noen tilfeller har ligget høyere enn hva etaten har klart å gjennomføre. Ifølge departementet henger dette blant annet sammen med de økte kravene til hva tilsyn skal omfatte. Innføringen av internkontroll på 90-tallet har vært en krevende reform. Det er mer komplisert å gjennomføre tilsynet enn før, noe som stiller større kompetansekrav til inspektørene. Det samlede volumet på tilsynet er også opprettholdt, selv om antallet tilsyn er noe redusert.

Når det gjelder Arbeidstilsynets budsjett som er økt med ca. 14 mill. kroner i perioden 1995–98, påpeker departementet at dette ikke innebærer noen reell styrking av etatens budsjett. Økningen har i all hovedsak vært lønns- og prisjusteringer, parallelle økninger av inntekter og utgifter samt midler til tidsbegrensede prosjekter. Departementet viser til at Arbeidstilsynets driftsbudsjett har økt med 14,4 prosent fra 1995 til 2000 (forutsatt at budsjettforslaget for 2000 vedtas som fremmet), mens tilsvarende tall for lønns- og prisvekst er 13,8 prosent.

Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet er anslaget om at Arbeidstilsynet bare bruker 24 prosent av sine ressurser på tilsyn, basert på en noe snever definisjon av tilsynsbegrepet. Departementet framhever at det i denne forbindelse er viktig å være klar over at etaten også utfører mange andre utadrettede oppgaver, som informasjon/veiledning, behandling av klager og søknader, utvikling av regelverket mv. Videre mener departementet at det i Riksrevisjonens rapport ikke er tatt høyde for at etaten i den aktuelle perioden har gjennomført en avgrensning av tilsynsbegrepet som innebærer at informasjonsmøter med virksomheter, bransjer mv. ikke lenger regnes som tilsyn.

Departementet peker på at Arbeidstilsynet er en desentralisert etat, med til sammen 48 distrikts- og avdelingskontorer spredd utover landet. Denne modellen bidrar til nærhet og større brukervennlighet overfor virksomhetene, men er mer krevende administrativt enn en sentralisert løsning. Ifølge departementet arbeides det løpende med å overføre en større del av ressursene til den utadrettede virksomheten, blant annet gjennom et planmessig effektiviseringsarbeid for at organiseringen til enhver tid skal være så rasjonell som mulig.

Når det gjelder risikobasering av tilsynet, viser departementet til at de landsomfattende kampanjene er valgt ut fra risikobetraktninger. I inneværende år gjennomføres en landsomfattende kampanje i bygg- og anleggsbransjen, og tidligere er det gjennomført slike kampanjer i verkstedindustrien og transportbransjen. Dette er bransjer med stor risiko for så vel ulykker som belastningslidelser og andre yrkesbetingede sykdommer. Arbeidet med risikobasering av tilsynet har vært en prosess i Arbeidstilsynet gjennom flere år og har blant annet bestått i å kartlegge distriktenes lokale risikovurdering. Det er nå utviklet en konseptuell modell som vil være grunnlaget for et felles system for risikovurdering. Modellen vil bli implementert i løpet av året og tatt i bruk for 2001. Dette vil være et viktig bidrag til en mer enhetlig etat.

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler at Arbeidstilsynets egne retningslinjer, som Riksrevisjonen viser til i analysen, er implementert i etaten i 1999. Departementet mener at det ikke kan vises til brudd på de interne retningslinjene i den grad undersøkelsen er basert på tilsyn gjennomført før den tid. Videre framhever departementet at Arbeidstilsynet kontinuerlig arbeider med å forbedre de interne prosesser og oppgaver for å kunne utføre sin aktivitet på en mest mulig hensiktsmessig måte. Som et ledd i implementering av statens nye økonomireglement har etaten blant annet innført et ressursstyringssystem, som siden 1998 er koblet til både plan- og budsjettsiden. I begynnelsen av 1999 forelå en første versjon av etatens «tilsynshåndbok», en kvalitetssikringshåndbok som gir inspiserende personell en oversikt over gjeldende retningslinjer.

Ifølge departementet er det i etatens planbrev for år 2000 gitt føringer i tilknytning til oppfølging av tilsynsaktiviteten som vil være en direkte oppfølging av Riksrevisjonens påpekinger.

Departementet viser til at Arbeidstilsynet de siste årene har lagt mye arbeid i å utarbeide felles retningslinjer og styrende dokumentasjon for etatens arbeid. Ifølge departementet er behovet for å utarbeide disse retningslinjene en erkjennelse av at oppfølgingen av virksomhetene ikke har vært god nok. Det kan imidlertid ikke forventes at arbeidet for å bli bedre på risikovurderinger og på enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis umiddelbart skal løse etatens problemer på dette området. Snarere er etaten inne i



en prosess hvor dette er viktige elementer i utviklingen av Arbeidstilsynet som tilsyns- og forvaltningsorgan.

Aktuelle tiltak i denne prosessen vil på kort sikt være at etaten implementerer de nye retningslinjer og styringssignaler som foreligger, for eksempel det felles system for risikovurderinger, retningslinjer for tilbakemeldinger og tilsynshåndboken. Departementet vil følge opp dette arbeidet gjennom de ordinære styringssystemer. For øvrig viser departementet til prosjekter som for tiden gjennomføres for å bedre resultatene av Arbeidstilsynets innsats og helse-, miljø- og sikkerhetstilstanden i virksomhetene: I samarbeid med andre tilsynsetater på HMS-området utarbeides felles styrende dokumentasjon og regelverk og tilsyn samordnes. I 2000 skal det gjennomføres en substansiell gjennomgang av forskriftsverket med sikte på en forenkling og modernisering, spesielt med hensyn til små og mellomstore virksomheters situasjon. I 2000 skal Arbeidstilsynet også foreta en vurdering av utviklingen på arbeidsmiljøområdet gjennom 90-tallet, og så langt som mulig knytte denne til effekter av etatens prioriteringer og innsats.

Kommunal- og regionaldepartementet vil på noe lengre sikt vurdere om det kan være aktuelt å gjennomføre en mer omfattende evaluering av Arbeidstilsynets organisering og resultater. En slik evaluering bør imidlertid ikke gjennomføres før de pågående tiltakene for å øke etatens effektivitet, innsats og interne samordning har fått tid til å virke, og man har kommet lengre med hensyn til regelverksutvikling og vurdering av arbeidsmiljøsituasjonen. En evaluering av Arbeidstilsynet kan tenkes igangsatt i løpet av 2001 eller 2002.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har merket seg departementets kommentarer om at Arbeidstilsynet er inne i en prosess hvor arbeidet for å bli bedre på risikovurderinger og på enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis er viktige elementer i utviklingen av etaten. Det er blant annet i Arbeidstilsynets planbrev for år 2000 gitt føringer i tilknytning til oppfølging av tilsynsaktiviteten, som vil være en direkte oppfølging av undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet gjennomførte færre tilsyn i 1998 enn i 1997, og at antall tilsyn er lavere enn planlagt både i 1997 og 1998. Departementet uttaler at innføringen av internkontroll på 90-tallet innebærer at det er mer komplisert å gjennomføre tilsyn enn før, og at det samlede volumet på tilsyn er opprettholdt, selv om antallet gjennomførte tilsyn er lavere enn planlagt.

Riksrevisjonen vil bemerke at rapportens ressursanslag for tilsyn er basert på Arbeidstilsynets egen rapportering om ressursbruk i 1998. Når det gjelder andre utadrettede oppgaver som Arbeidstil-

synet utfører, er også disse omtalt i Riksrevisjonens rapport. I 1998 var Arbeidstilsynets ressursbruk i forhold til tilsyn fire prosent lavere enn planlagt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Arbeidstilsynet i tilstrekkelig grad har prioritert tilsynsaktiviteten, når den utgjør om lag en fjerdedel av aktiviteten. Riksrevisjonen vil også peke på viktigheten av at fastsettes entydige og realistiske mål for tilsynsvirksomheten.

Til departementets kommentarer om at retningslinjene for skriftlige tilbakemeldinger først ble implementert i 1999, vil Riksrevisjonen bemerke at god oppfølging av gjennomførte tilsyn og pålegg uansett må være en viktig aktivitet i tilsynsvirksomheten. Det vises også til at Direktoratet for arbeidstilsynet i 1997 sendte ut retningslinjer for gjennomføring av tilsyn, blant annet med krav om at det etter alle kontroller skal gis skriftlige tilbakemeldinger. Undersøkelsen viser at det i 83 prosent av tilfellene gis forlenget påleggsfrist utover den fastlagte måneden. I tillegg er det stor variasjon i forhold til tidsintervallene mellom tilsynsdato, varsel om pålegg, pålegg gitt og tidsfrist for å oppfylle pålegg. Riksrevisjonen vil peke på at det er viktig at organisering av og gjennomføringen av arbeidet bidrar til best mulig utnyttelse av ressursene og til effektive arbeidsprosesser.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at arbeidet med risikobasering av tilsyn nå blir prioritert. Dette arbeidet har tatt lang tid. På bakgrunn av hvor viktig det er å risikobasere tilsyn for å rette oppmerksomheten mot de områdene hvor arbeidssituasjonen er dårligst, ser Riksrevisjonen det som viktig at gitte prioriteringer følges opp fra departementet.

#### 5 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTETS SVAR

Departementet har i brev av 13. januar 2000 svart:

*«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. desember 1999, hvor utkast til Dokument 3 til Stortinget om ovennevnte sak ble oversendt departementet til uttalelse.*

*Kommunal- og regionaldepartementet har ingen merknader til saken.»*

#### 6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

På bakgrunn av departementets svar legger Riksrevisjonen til grunn at Kommunal- og regionaldepartementet i hovedsak er enig i de forholdene som tas opp i saken.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten blir prioritert i større grad. Det er grunn til å presisere departementets ansvar for oppfølging av Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet. Dette gjelder i forhold

til aktivitetsnivået, at tilsynene retter seg mot de områdene som har høyest risiko, og at retningslinjene for tilsyn følges.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet

nå har gitt føringer i tilknytning til tilsynsaktiviteten i etatens planbrev for år 2000.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. februar 2000

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Eivind Eckbo**

**Tore Haugen**

**Helga Haugen**

**Brit Hoel**

---

Therese Johnsen



Vedlegg

**Rapport**  
**Resultatanalyse av Arbeidstilsynet**

## Innhold

	Side
<b>Sammendrag</b> .....	9
<b>1 Innledning</b> .....	10
1.1 Bakgrunn .....	10
1.2 Formål .....	10
<b>2 Metoder og gjennomføring</b> .....	12
2.1 Dokumenter .....	12
2.2 Intervjuer .....	12
2.3 Statistikk/saksgjennomgåelse .....	12
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	13
3.1 Overordnede målsettinger og hovedoppgaver .....	13
3.2 Tilsyn .....	13
3.2.1 Økning i tilsynsaktivitet .....	13
3.2.2 Styring av tilsynsvirksomheten .....	13
3.3 Andre viktige aktiviteter .....	14
3.3.1 Forenklet lov- og regelverk .....	14
3.3.2 Utvikling av etaten og informasjon/samfunnskontakt .....	14
3.3.3 Samarbeid med andre .....	14
<b>4 Fakta</b> .....	15
4.1 Innledning .....	15
4.2 Virksomhetsstyring .....	16
4.2.1 Langsiktig styring .....	16
4.2.2 Årlig virksomhetsplanlegging .....	17
4.2.3 Styringsdokumenter for tilsynsvirksomheten .....	18
4.3 Tilsyn .....	18
4.3.1 Tilsynsbesøk .....	18
4.3.2 Risikobasering av tilsynsvirksomheten .....	19
4.3.2.1 Kriterier for risikobasering av tilsyn .....	19
4.3.2.2 Virksomhetsregister for Arbeidstilsynet .....	20
4.3.3 Gjennomføring og oppfølging av tilsyn .....	21
4.3.3.1 Gjennomføring av tilsyn .....	21
4.3.3.2 Tilbakemelding til virksomheten .....	21
4.3.3.3 Pålegg .....	22
4.3.3.4 Oppfølging av pålegg .....	23
4.4 Andre viktige aktiviteter .....	24
4.4.1 Hensiktsmessige lover, forskrifter, regelverk og rammebetingelser .....	24
4.4.2 Utvikling av etaten som forvaltningsorgan .....	24
4.4.2.1 Info- og veiledningstjeneste .....	24
4.4.2.2 Teknologi og informasjonssystemer .....	25
4.4.3 Saksbehandling og forvaltning av regelverk .....	25
4.4.3.1 Forskjellige typer saksbehandling .....	25
4.4.3.2 Behandling av lønnsgarantisaker .....	26
4.4.4 Samarbeid med andre .....	27
<b>5 Vurderinger og konklusjoner</b> .....	28
5.1 Resultatoppnåelse .....	28
5.2 Systemer og rutiner for gjennomføring av tilsyn .....	28

## Sammendrag

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere Arbeidstilsynets måloppnåelse, ressursbruk og styringssystem i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Hovedfokus for undersøkelsen er Arbeidstilsynets hovedområde, tilsynsvirksomheten.

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av arbeidsmiljøloven. De skal bidra til å realisere de overordnede målene om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, trygge tilsetningsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte. Det er imidlertid virksomhetene selv som har ansvaret for at det utvikles et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet har videreutviklet og etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering. Det er også innført et system for ressursregistrering.

Arbeidstilsynet brukte mindre ressurser på tilsyn enn planlagt i den undersøkte tidsperioden 1997–98. I 1998 brukte Arbeidstilsynet 24 prosent av sine ressurser til hovedaktiviteten tilsyn. Til sammenligning brukte virksomheten 37 prosent av ressursene til administrative oppgaver. Ressursbruken til tilsynsaktiviteter synes lav i forhold til at tilsyn er en prioritert oppgave som skal bidra til å forebygge, kontrollere og avdekke forhold angående arbeidsmiljø.

Undersøkelsen viser også at det har vært en nedgang i antall tilsyn fra 1997 til 1998 på landsbasis. Det er for begge år manglende samsvar mellom plantallene for tilsynsbesøk fastsatt i overordnede styringsdokumenter og faktisk utførte tilsyn. Det er fortsatt behov for å prioritere gjennomføringen av tilsyn og videreutvikling av tilsynsaktiviteten.

Arbeidstilsynet har ikke etablert felles retnings-

linjer for risikobasering av tilsyn. Det er stilt krav om at alle tilsyn som ikke følger av alvorlige hendelser eller politiske føringer, skal risikobaseres. Undersøkelsen viser at rutinene for risikobasering varierer mellom de undersøkte distriktene. Virksomhetsregisteret som er et viktig verktøy for å gjennomføre risikobaserte tilsyn, er ikke tilstrekkelig oppdatert, opplysningene er av til dels dårlig kvalitet, og registeret er ikke brukervennlig. Det er en fare for at Arbeidstilsynets innsats ikke retter seg mot de virksomhetene hvor behovet for tilsyn er størst ut fra risiko for arbeidstakerne.

Det foreligger en risiko for at etatens praksis ikke er enhetlig fordi distriktene ikke alltid følger etatens retningslinjer i forbindelse med oppfølging av tilsyn. I 23 prosent av de undersøkte sakene er det ikke gitt skriftlig tilbakemelding til virksomhetene etter tilsynsbesøket. Videre viser undersøkelsen at distriktene heller ikke alltid følger etatens retningslinjer for oppfølging av tilsyn i forhold til påleggsfrister og lukking av saker.

Undersøkelsen viser også at det er stor variasjon mellom de utvalgte sakene i forhold til tidsintervaller mellom tilsynsdato, varsel om pålegg, pålegg gitt og tidsfrister for å oppfylle pålegg. Det foretas heller ikke systematiske etterkontroller ute i virksomhetene for å kontrollere at pålegg er utført. Rutinene for håndheving og sanksjonsbruk bør utøves konsekvent, og det må følges opp at gjeldende retningslinjer er forstått og praktiseres ensartet. Når Arbeidstilsynets oppfølging er mindre stringent, er det også en risiko for at virksomhetene ikke prioriterer arbeidsmiljøet.

## 1 Innledning

### 1.1 BAKGRUNN

Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av arbeidsmiljøloven. I tillegg har Arbeids tilsynet forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver i forhold til lønns garanti loven, ferie loven, lov om lønnsplikt under permittering, lov om 1. og 17. mai som høytidsdager, samt deler av loven om tobakkskader.

For 1998 ble det over kapittel 530 Arbeidstilsynet bevilget ca. 220 millioner kroner til drift. Arbeidstilsynets hovedkategorier av virkemidler er tilsyn, regelverksutvikling og informasjon og samfunns kontakt.<sup>1</sup> Tidligere hadde Arbeidstilsynet også økonomiske virkemidler (investeringsstøtte for arbeidsmiljøtiltak), men i dag har etaten ingen slike.

Arbeidstilsynets overordnede strategi er å medvirke aktivt til at virksomhetene tar ansvaret på alvor og arbeider systematisk og målrettet for å oppnå et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, med trygge tilsettingsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte. Arbeidstilsynets viktigste hovedstrategi for å oppnå dette er et effektivt og målrettet tilsyn.

Det er fastlagt instruks for Arbeidstilsynet<sup>2</sup> som beskriver Arbeidstilsynets organisasjon og oppgaver, styre og administrasjon.

Tilsyn er Arbeidstilsynets hovedaktivitet. Tilsynets hovedelement er kontroll av enkeltvirksomheter hvor Arbeidstilsynet kan benytte sanksjonsmidler i form av pålegg, tvangsmulkt, stansing av virksomheten og politianmeldelse.<sup>3</sup>

Kontroll av enkeltvirksomheter utføres som revisjoner og verifikasjoner samt i tilknytning til ulykker og gjennomgang av HMS-dokumentasjon. Hovedtyngden av kontrollene skal skje i form av verifikasjoner hvor Arbeidstilsynet undersøker om konkrete eller spesifiserte krav er oppfylt. Verifikasjoner krever mindre ressurser enn revisjoner, som er systematisk gjennomgang av virksomhetenes HMS-arbeid.<sup>4</sup>

178 000 virksomheter omfattes av Arbeidstilsynets tilsynsområde. I tillegg gjelder arbeidsmiljøloven for ca. 60 000 enheter i landbruket. Til sammen omfatter dette 1 730 000 arbeidstagerne. De siste årene har Arbeidstilsynet lagt vekt på å øke tilsynsvolumet, primært ved å gjennomføre flere verifikasjoner.<sup>5</sup> I 1995 uttrykte Regjeringen en ambisjon om at 10 prosent av alle virksomheter hvert år skal ha tilsynsbesøk.

Tilsyn med virksomhetene skal prioriteres utfra risikobetraktninger. Det betyr at tilsynet primært skal rettes mot de virksomhetene der arbeidsmiljøsituasjonen er dårligst, der viljen til å gjøre noe med problemene er minst, og der Arbeidstilsynets innsats vil ha størst betydning for de mest risikoutsatte arbeidstakerne.

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at bestemmelser gitt i og i medhold av lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven) overholdes.<sup>6</sup>

Det er arbeidsgiverne, og dermed virksomhetene selv, som har ansvaret for å nå målene for arbeidsmiljøet i Norge. Dette er beskrevet i arbeidsmiljøloven hvor det fastslås at det er arbeidsgiver som har ansvaret for å virkeliggjøre et godt og sikkert arbeidsmiljø<sup>7</sup> med kontroll og veiledning fra offentlige myndigheter.

Arbeidstilsynet skal bidra til å realisere de overordnede målene om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, trygge tilsettingsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte. Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med landets virksomheter for å se til at disse etterlever lover og regler og har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Kravet om innføring av internkontroll (IK) i virksomhetene ble innført med virkning fra 1. januar 1992, og ny Forskrift for systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) gjelder fra 1. januar 1997. Arbeidstilsynet er etter helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen én av flere tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med og gir veiledning om gjennomføring og etterlevelse av internkontrollforskriften. (Andre tilsynsmyndigheter er: Produkt- og elektrisitetstilsynet, Statens forurensningstilsyn og fylkesmennenes miljøvernmyndigheter, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.)

### 1.2 FORMÅL

Formålet med undersøkelsen er å vurdere Arbeidstilsynets måloppnåelse, ressursbruk og styringssystem i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Revisjonen fokuserer på Arbeidstilsynets måloppnåelse og ressursbruk ved å ta utgangspunkt i Arbeidstilsynets målsettinger på alle områder og med særlig fokus på Arbeidstilsynets hovedområde, tilsynsvirksomheten.

<sup>1</sup> St.prp. nr.1 (1996–97): s. 77.

<sup>2</sup> Fastsatt med hjemmel i AML § 72 nr. 2.

<sup>3</sup> St.prp. nr.1 (1996–97): s. 77.

<sup>4</sup> St.prp. nr.1 (1997–98): s. 51.

<sup>5</sup> St.prp. nr.1 (1997–98): s. 53.

<sup>6</sup> Instruks for Arbeidstilsynet § 2

<sup>7</sup> AML §§ 2 og 7; St prp nr 1 (1995–96) s 68, a 10

Formålet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Har Arbeidstilsynet etablert styringssystemer som gir grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk, og prioriteres ressursene i tråd med de overordnede føringene?
- 2 Er tilsynsvirksomheten effektiv og målrettet, og blir målene for tilsyn nådd?
  - Foretas det risikovurderinger før gjennomføring av tilsyn?
- 3 Når Arbeidstilsynet fastsatte målsettinger mht.
  - regelverksutvikling?
  - utvikling av etaten?
  - forvaltning av regelverk, herunder saksbehandling?
  - samarbeid med andre?



## 2 Metoder og gjennomføring

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Arbeidstilsynet er gjennomført i perioden 1998–99. Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse, utvalgsundersøkelse og intervjuer.

Revisjonskriteriene er forelagt Arbeidstilsynet og Kommunal- og regionaldepartementet for kommentarer.

### 2.1 DOKUMENTER

Det er innhentet foreliggende skriftlig dokumentasjon som stortingsdokumenter, tildelingsbrev, sentrale lover og forskrifter, instruksjoner og veiledninger, strategiske planer, virksomhetsplaner og årsrapporter.

### 2.2 INTERVJUER

Intervjumateriale er innhentet ved besøk hos følgende seks distrikter:

- 2. distrikt (Oslo)
- 3. distrikt (Hedmark og Oppland)
- 6. distrikt (Aust- og Vest-Agder)
- 8. distrikt (Hordaland)
- 10. distrikt (Nord- og Sør-Trøndelag)
- 12. distrikt (Troms og Finnmark)

Distriktene er valgt ut fra følgende kriterier:

- flere fylker i landet og grad av geografisk spredning
- distrikter med ulike måter å organisere driften på gjennom enten fagseksjoner, sektororganisering eller eventuelt med underliggende avdelingskontor

I hvert av de seks utvalgte distriktene er det foretatt samtidige intervjuer med distriktssjef og en fag-/sektorleder, og i tillegg individuelle intervjuer med to inspektører med arbeidsoppgaver innenfor tilsynsvirksomheten. Til sammen er det gjennomført 18 intervjuer. Tema for intervjuene var planlegging, gjennomføring, rapportering og oppfølging av tilsynsvirksomheten.

Det er også gjennomført et møte med Direktoratet for arbeidstilsynet hvor tema var styring og planlegging, prioritering samt måloppnåelse og resultatindikatorer. En oppsummering fra dette møtet er oversendt direktoratet for gjennomsyn og godkjenning.

Oppsummeringer fra intervjuene i distriktene er oversendt de intervjuede lederne og medarbeiderne for gjennomsyn og godkjenning.

### 2.3 STATISTIKK/ SAKSGJENNOMGÅELSE

Direktoratet for arbeidstilsynet fører sentralt virksomhetsregister med oversikt over gjennomførte tilsyn. Fra registeret ble det innhentet liste med saker for første kvartal 1998, fordelt per distrikt. Av distriktslistene ble ca. 40 tilsynssaker tilfeldig valgt ut. Listen ble sendt distriktene i forkant av besøkene slik at sakene lå klare for vår gjennomgang ved besøk. I de tilfellene der den utvalgte saken lå arkivert på et avdelingskontor, valgte distriktkontoret den påfølgende saken på listen. Til sammen er det gjennomgått 248 saker. Ved gjennomgangen ble følgende saksopplysninger registrert:

- navn på virksomhet
- tilsynsdato
- type tilsyn
- om det var gitt tilbakemelding til virksomheten
- type tilbakemelding (brevtittel)
- funn/pålegg
- type brudd
- dato for varsel om pålegg
- dato for når pålegget ble gitt
- antall påleggspunkter
- påleggsfrist
- om det er gitt forlengelse av frist
- om det er foretatt oppfølging av påleggene
- skriftlig melding fra virksomheten
- om pålegget er påklaget etter 2. gangs pålegg
- vedtak om tvangsmulkt

Med utgangspunkt i de registrerte saksopplysningene er det foretatt beregninger, blant annet i forhold til tidsbruk i forskjellige faser av tilsynsvirksomheten.

### 3 Revisjonskriterier

#### 3.1 OVERORDNEDE MÅLSETTINGER OG HOVEDOPPGAVER

I St. prp. nr. 1<sup>8</sup> er det lagt til grunn at hovedmålene for arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken er

- trygge og gode arbeidsforhold
- sikkerhet for mennesker, miljø og materielle verdier
- demokrati i arbeidslivet
- organisasjonsfrihet og arbeidsfred

Arbeidstilsynet skal medvirke til at arbeidsgivere og virksomheter tar ansvar for å nå målene for arbeidsmiljøet i Norge. Derfor er det i Arbeidstilsynets strategiske plan fastsatt følgende strategier for etaten:

- Et effektivt og målrettet tilsyn
- Hensiktsmessige og effektive lover, regler og andre rammevilkår
- Utvikle etaten som forvaltningsorgan og dens informasjons- og veiledningstjeneste
- Utvikle samarbeidet med andre som bidrar til å fremme et godt arbeidsmiljø

I bevilgningsreglementet § 2 og 13 er det nedfelt krav om at det i budsjettproposisjonen skal formuleres resultatkrav og foretas resultatrapportering. Denne bestemmelsen er videreført i økonomireglementet § 3.1, hvor det kreves at hvert departement innenfor egne ansvarsområder fastsetter mål og resultatkrav. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering skal departementet se til at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt.<sup>9</sup>

I økonomireglementet er det også stilt krav om at hver virksomhet for sine ansvarsområder skal utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) for å oppnå de målene og gjennomføre de oppdragene som er fastsatt i tildelingsbrevet uten å overskride tildelt bevilgning. Det skal med utgangspunkt i fastsatte mål og resultatkrav rapporteres om faktisk utvikling, der det særlig belyses hva aktiviteten har ført til.<sup>10</sup>

#### 3.2 TILSYN

##### 3.2.1 Økning i tilsynsaktivitet

Den utadrettede aktiviteten, og spesielt tilsynet med virksomhetene, skal prioriteres. For 1997 ble det planlagt 20 000 tilsynsbesøk og for 1998 22 000 tilsyn<sup>11</sup>, jf St.prp. nr. 1 (1997–98). I styringsdialogen mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og departementet ble antall planlagte tilsyn for 1998 nedjustert til nivået for 1997, dvs. 20 000 tilsyn. Arbeidstilsynet skal arbeide for at mest mulig ressurser brukes til tilsyn ute i virksomhetene, og at tilsynet utvikles til å bli mest mulig treffsikkert. Alt planlagt tilsyn i virksomhetene skal skje i form av systemrevisjoner og verifikasjoner, med utgangspunkt i internkontrollkravet. Departementet vektlegger at antallet direkte tilsyn i virksomhetene skal økes for å øke Arbeidstilsynets troverdighet som myndighetenes kontrollorgan og gjøre etaten mer synlig i arbeidslivet. I 1995 uttrykte Regjeringen en ambisjon om at 10 prosent av alle virksomheter hvert år skal ha tilsynsbesøk.

##### 3.2.2 Styring av tilsynsvirksomheten

Alt tilsyn som ikke følger av alvorlige hendelser eller politiske føringer, skal risikobaseres. Dette innebærer at tilsynet primært rettes mot de virksomhetene hvor arbeidsmiljøsituasjonen er dårligst, der viljen til å selv å gjøre noe med problemene er minst, og der etatens innsats vil ha størst betydning for de mest risikoutsatte arbeidstakerne. Budsjett-innst. S. nr. 5 (1997–98)<sup>12</sup> viser til at det presset som viser seg innenfor spesielle yrker, forsterker ytterligere behovet for å ha et effektivt og målrettet tilsyn med bedriftene.

I gjeldende strategisk plan framgår det at Arbeidstilsynet vil utrede og klargjøre risikobegrepet i forhold til arbeidsmiljøet og utvikle nødvendige kriterier for at tilsynet i størst mulig grad kan baseres på risikovurderinger. Arbeidstilsynet har i de siste årene arbeidet med utvikling av risikokriterier som skal bidra til at tilsyn blir mer effektive og målrettede, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98)<sup>13</sup> og tildelingsbrevet for 1997. I samarbeid med de andre tilsynsmyndig-

<sup>8</sup> St.prp. nr. 1 (1995–96) s. 16, a 3 og s. 64, a 6; St.prp. nr. 1 (1996–97) s. 19, a 6; St.prp. nr. 1 (1997–98) s. 14, a 8

<sup>9</sup> R-0564 B, Økonomireglement for staten av 26. januar 1996, Finans- og tolldepartementet, § 3.1, s. 12, a 2

<sup>10</sup> R-0564 B, Økonomireglement for staten av 26. januar 1996, Finans- og tolldepartementet, §§ 3.4 og 11.2.

<sup>11</sup> St.prp. nr. 1 (1997–98) s. 50, a 11

<sup>12</sup> Budsjett-innst. S. nr.5 (1997–98) under kap. 530, a 4: «Flertallet (i kommunalkomiteen) mener at det presset som viser seg innenfor spesielle yrker forsterker ytterligere behovet for å ha et effektivt og målrettet tilsyn med bedriftene.»

<sup>13</sup> St.prp. nr. 1 (1997–98) s. 53, a 6 og s. 53, a 8

hetene har Arbeidstilsynet arbeidet å utvikle felles overordnede risikokriterier og felles risikoskala.

Det skal legges vekt på videreutvikling av

- risikobaserte tilsyn
- retningslinjer for god kvalitet i tilsynet
- enhetlig og konsekvent bruk av reaksjoner

Det er en prioritert oppgave for Arbeidstilsynet å føre tilsyn med at virksomhetene har etablert og har en fungerende internkontroll. Arbeidsmiljømyndighetene har valgt internkontroll som hovedstrategi for tilsyn. Kravene om at virksomhetene skal arbeide systematisk med helse, miljø og sikkerhet er nedfelt i egen forskrift. Departementet framhever også i tildelingsbrevene for 1997 og 1998 at en av de fremste oppgavene til Arbeidstilsynet er å bidra til at landets virksomheter innfører og praktiserer internkontroll av helse-, miljø og sikkerhet. Internkontrollstatus vil bli kontrollert i alt tilsyn i virksomhetene. Arbeidstilsynet skal påse at virksomheter som har plikt til det faktisk har verne- og helsepersonale, og at dette er integret i virksomhetens internkontrollarbeid.

Gjennomføring av tilsynsarbeidet i alle distrikter skal være ensartet. For å oppnå enhetlig praksis i etaten samt effektive og målrettede tilsyn må Arbeidstilsynet videreutvikle<sup>14</sup>

- database for tilsynsinformasjon
- maler for bruk i tilsynsvirksomheten
- metoder for risikoklassifisering
- rutiner for håndheving og sanksjonsbruk<sup>15</sup>

### 3.3 ANDRE VIKTIGE AKTIVITETER

#### 3.3.1 Forenklet lov- og regelverk

Utviklingen av lov- og regelverket skal kontinuerlig vurderes av Arbeidstilsynet for å bidra til mer effektive lover og regler og for å ha et enkelt og forståelig regelverk for virksomhetene. Regelverket skal tilpasses kravet om internkontroll i virksomhetene, og EU-direktiv samt EUs arbeid på arbeidsmiljøområdet skal følges opp.

Departementet framhever at forenkling og mo-

dernisering av regelverket er en viktig utfordring for Arbeidstilsynet i de nærmeste årene<sup>16</sup>. I Budsjettinnst. S. nr. 5 (1997–98)<sup>17</sup> uttales det at det er viktig at lovverket er enkelt, ensartet og lett å håndtere for alle bedrifter, også de små.

#### 3.3.2 Utvikling av etaten og informasjon/samfunnskontakt

Arbeidstilsynet skal stadig utvikle organisasjonens funksjonsmåte slik at den er godt nok rustet til å følge opp endrede rammebetingelser og politiske vedtak. 1997 var det første hele driftsåret med ny strategisk plan og ny organisasjon i direktoratet. I løpet av dette året skulle Arbeidstilsynet blant annet slutføre arbeidet med etatens IT-plattform, og iverksette en rekke prosjekter for å bedre kvaliteten på etatens registerdata.<sup>18</sup>

Arbeidstilsynet skal kvalitets sikre og effektivisere informasjonen om blant annet lover og forskrifter til publikum. Videre skal prøveprosjektet InfoBank/Svartjeneste bidra til å øke kvaliteten på informasjonen og samtidig frigjøre ressurser til tilsynsarbeidet. Av Budsjettinnst. S. nr. 5 (1997–98) har komiteen merket seg at etaten i 1998 ville evaluere forsøket med svartjenesten<sup>19</sup>.

#### 3.3.3 Samarbeid med andre

Arbeidstilsynet skal prioritere en åpen og effektiv samhandling med relevante aktører. Dette innebærer et utstrakt samarbeid med partene i arbeidslivet og andre offentlige og private organisasjoner som arbeider mot samme mål som etaten. Arbeidstilsynet legger blant annet vekt på å utvikle et funksjonelt samarbeid med de andre tilsynsetatene.<sup>20</sup> Distriktene skal legge vekt på å videreutvikle lokalt samarbeid med partene i arbeidslivet og politikamre, i tillegg til tilsynsetatene. Det skal samarbeides med de andre tilsynsetatene og forskningsinstituttene Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Samarbeidet med de andre tilsynsetatene skal videreutvikles i den retning at de skal framstå med en felles tilsynsprofil.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Tildelingsbrevet for 1997 s. 7, a 3

<sup>15</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97) s. 78, a 2

<sup>16</sup> St.prp. nr. 1 (1997–98) s. 52, a 1; Tildelingsbrevet for 1998 s. 8, a 3

<sup>17</sup> B.innst. S. nr. 5 (1997–98) under kap 530, a 3

<sup>18</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97) s. 82, a 4

<sup>19</sup> Budsjettinnst. S. nr. 5 (1997–98) under kap. 530, a 4

<sup>20</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97) s. 82, a 3

<sup>21</sup> St.prp. nr. 1 (1997–98) s. 52, a 7

## 4 Fakta

### 4.1 INNLEDNING

Arbeidstilsynet er en virksomhet underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Virksomheten ledes av et direktorat med ca. 160 ansatte. Det lokale ar-

beidstilsyn omfatter 13 distriktskontorer og ca. 410 ansatte. De siste årene har virksomheten hatt et budsjett på omtrent 220 millioner kroner. Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av arbeidsmiljøloven.

Tabell 1 Bevilgninger på kap. 530 Arbeidstilsynet i årene 1993–98 (1000 kroner)<sup>22</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Post 01 Lønn og godtgjørelser .....	135 935	137 724	130 676	135 456	141 951	216 268 <sup>23</sup>
Post 11 Varer og tjenester .....	66 099	68 265	71 114	73 999	77 012	–
Sum post 01 og 11 ...	202 034	205 989	201 790	209 455	218 963	216 268
Sum kap. 530 .....	204 890	211 289	204 940	213 055	222 599	219 874

<sup>22</sup> Tildelingsbrev for årene 1993–98.

<sup>23</sup> Fra 1998 er post 01 og 11 slått sammen i ny post 01 – driftsutgifter

Av tabellen framgår det at bevilgningene på postene 01 og 11 i den avgrensede perioden hadde størst økning fra 1995 til 1997. I løpet av disse årene økte bevilgningene på postene 01 og 11 med omtrent 17 millioner kroner. Den tilsvarende bevilgningen for 1998 var imidlertid redusert med omtrent 2,5 millioner kroner. Totalt i perioden økte virksomhetens bevilgning til drift med omtrent 14

millioner kroner, det vil si en økning på 6,9 prosent.

Ved inngangen til 1997 hadde Arbeidstilsynet totalt 562,5 faste stillingshjemler og 6 toårs hjemler, og departementet la til grunn at bemanningen i store trekk skulle opprettholdes i 1998.<sup>24</sup> I årene 1993–97 fikk virksomheten opprettet og inndratt stillinger på følgende måte:

Tabell 2 Inndragelse og oppretelse av stillinger for Arbeidstilsynet i årene 1993–97<sup>25</sup>

År	Stillinger inndratt	Stillinger opprettet
1993	38 stillingshjemler*	14 engasjementer for saksbehandlere (10 fire-års og 4 toårs)
1994	1 kontorstilling	
1995	6 uspesifiserte stillingshjemler 1 gebyrfinansiert stilling	
1996		14 nye stillinger for saksbehandlere
1997		1 tidsbegrenset prosjektlederstilling (fire år) 5 nye saksbehandlerstillinger 1,5 kontorstilling

\* Stillingene var knyttet til Kjelkontrollen og ble inndratt på bakgrunn av at forvaltningsansvaret for kjelområdet ble overført til Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

Tabellen viser at virksomheten fikk opprettet engasjementer for saksbehandlere i 1993 og faste saksbehandlerstillinger i 1996 og 1997.

<sup>24</sup> Tildelingsbrev for 1998.

<sup>25</sup> Tildelingsbrev for årene 1993–97, St.prp. nr. 1 (1995–96) og St.prp. nr. 1 (1996–97).

Det var i tilknytning til saksbehandlingen av lønnsгарantisaker at Stortinget samtykket i opprettelsen av 14 tidsbegrensede saksbehandlerstillinger i 1993.<sup>26</sup> I 1997 fikk virksomheten tildelt 5 faste saksbehandlerstillinger, og disse skulle erstatte 5 toårs engasjementer på lønnsгарантиområdet. Formålet var å kunne holde kravet om fire ukers saksbehandlingstid i lønnsгарantisaker og fortsette en positiv utvikling med hensyn til regress.<sup>27</sup>

Når det gjelder opprettelsen av 14 faste saksbehandlerstillinger i 1996, hadde dette sammenheng med en målsetting om å synliggjøre Arbeidstilsynets nærvær i arbeidslivet i større grad og å øke antallet direkte tilsynsbesøk i virksomhetene. I tildelingsbrevet for 1996 ble det fastslått at etaten som et minimum burde kunne gjennomføre tilsyn i 10 prosent av alle virksomheter hvert år. De nye stillingene skulle bidra til dette.<sup>28</sup>

Riksrevisjonen kan ikke se at det er dokumentert i hvilken grad de nye saksbehandlerstillingene har bidratt til å synliggjøre Arbeidstilsynets nærvær i arbeidslivet og øke antall tilsynsbesøk.

Arbeidstilsynet viser til at etatens samlede budsjettssituasjon ble forverret i perioden 1995–98. I 1996 ble budsjettet økt med ca. 4,6 millioner kroner, samtidig som etaten fikk 13 nye inspektørstillinger. Tildelingen i 1997 medførte en liten nedgang i reelt disponibelt budsjett, og i 1998 ble tildelingen reelt redusert med 8 millioner kroner. Samlet ga dette etaten en reduksjon i reelt disponibelt budsjett på 3,4 millioner kroner i forhold til utgangspunktet i 1995.<sup>29</sup>

## 4.2 VIRKSOMHETSSTYRING

### 4.2.1 Langsiktig styring

I 1996 utarbeidet Arbeidstilsynet en ny strategisk plan for etatens virksomhet. I den tidligere strategiske plan mot år 2000 var det definert klare kvantitative mål for virksomheten. Det het blant annet at dødsulykker og andre invalidiserende ulykker skulle reduseres med 50 prosent, og forekomsten av livsforkortende og invalidiserende sykdommer skulle reduseres med 20 prosent innen år 2000, sammenlignet med gjennomsnittstall for perioden 1985–89. Resultatoppgåelse i forhold til disse målene er vanskelig å måle, delvis på grunn av mangelfullt statistikkgrunnlag, spesielt over yrkessykdommer, og delvis fordi mange ulike påvirkninger vil føre til endringer i dette tallmaterialet. Blant annet vil resultater med hensyn til sykdoms- og ulykkesfrekvens avhenge av virksomhetenes egen innsats på helse-, miljø- og sik-

kerhetsområdet. I den nye strategiske plan la derfor Arbeidstilsynet i større grad vekt på kvalitative overordnede effektmål framfor kvantitative. Videre ble det lagt vekt på å sette klare resultatmål for etatens egen virksomhet og innsats.<sup>30</sup>

Virksomhetens nye strategiske plan ble vedtatt av styret for Arbeidstilsynet den 20. juni 1996, og var resultatet av en bred og omfattende diskusjon i hele etaten. Planen trekker opp hovedlinjene for Arbeidstilsynets virke i de kommende år, og er etatens arbeidsgrunnlag inn i det neste årtusen. Visjonen for det gode arbeidsmiljø som innleder den nye strategiske planen, sammenfatter sentrale mål for arbeidsmiljøpolitikken. Arbeidstilsynet har ansvaret for å følge opp politikken og omsette den til god og effektiv forvaltning.<sup>31</sup>

Etatens strategiske plan er overordnet og skal sammen med planbrevet og tildelingsbrevet legges til grunn for all virksomhetsplanlegging.<sup>32</sup>

Gjennom flere år har departementet i tildelingsbrevet til Arbeidstilsynet vist til at departementet arbeider med å etablere velegnede rutiner for systematisk resultatrapportering, og har forventet at også etaten prioriterer utviklingen av systemer for resultatmåling og rapportering. Det er videre behov for å utvikle bedre rapportering av etatens innsats, både i forhold til de langsiktige målene og i forhold til de kvalitative resultatene og den kvantitative innsatsen for de enkelte årene. Den årlige rapporteringen skal i hovedsak omfatte best mulig kvantitativ og kvalitativ rapportering. I tillegg skal rapporten inneholde en vurdering av de oppgavene etaten har gjennomført og de prioriteringer som er foretatt, sett i lys av overordnet myndighets krav og anvisninger. Dessuten må det i styrings- og oppfølgingssammenheng settes langsiktige mål for å kunne etterspørre hvilken effekt etatens innsats har over tid.<sup>33</sup>

Arbeidstilsynet innførte i 1995 et ressursstyringssystem som skulle gi bedre grunnlag for planlegging, oppfølging og rapportering i henhold til virksomhetsplanen. Ressursstyringssystemet ble utformet i overensstemmelse med plansystemet og planskjemaenes fokus på tidsbruk.<sup>34</sup>

Flere forhold har gitt nye forutsetninger for planlegging av virksomheten i Arbeidstilsynet. Dette er blant annet

- det nye økonomireglementet for staten som vektlegger en tettere kopling mellom virksomhetsplan og budsjett ved at resultater knyttes til de ressurser som brukes for å nå resultatene

<sup>26</sup> Tildelingsbrev for 1993.

<sup>27</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97) og tildelingsbrev for 1997.

<sup>28</sup> St.prp. nr. 1 (1995–96) og tildelingsbrev for 1996.

<sup>29</sup> Brev av 24. september 1999 fra Direktoratet for arbeidstilsynet, vedr. kommentarer til Riksrevisjonens faktabeskrivelse.

<sup>30</sup> St.prp. nr. 1 (1995–96) Kommunal- og arbeidsdepartementet, side 72.

<sup>31</sup> Strategisk plan (forord).

<sup>32</sup> Veiledning til virksomhetsplan 1998.

<sup>33</sup> Tildelingsbrev 1995, 1996, 1997 og 1998.

<sup>34</sup> Planmal/planskjemaer med forklaring (vedlegg til Planbrev 1996).

- tilsynsetatenes samarbeid om en mer helhetlig tilsynspraksis, og at tilsynsbegrepet er omdefinert
- virksomhetens ønske om mer prosjektorganisering av arbeidet

I forbindelse med virksomhetsplanleggingen for 1998 informerte direktoratet om at planbrevet, disposisjonen for virksomhetsplan og rapporterings-skjemaene var bearbeidet for å tilfredsstille de nye forutsetningene og for å oppnå en helhetlig rapportering.<sup>35</sup>

#### 4.2.2 Årlig virksomhetsplanlegging

Direktoratet for arbeidstilsynet har tidligere påpekt overfor distriktene at arbeid med virksomhetsplanene må sees som en prosess, hvor planbrevet fra direktoratet ikke representerer en ferdig fastlåst beslutning om etatens virksomhetsplan. Med bakgrunn i planbrevet har det vært de underliggende driftsenhetenes oppgave å utarbeide forslag til hvordan arbeidet kan gjennomføres innenfor de gitte rammer og retningslinjer. Enhetenes forslag til virksomhetsplaner skulle foreligge om høsten og ville i dialog med enhetene bli vurdert og gjennomgått for videre bearbeiding og koordinering til etatens virksomhetsplan.<sup>36</sup> Direktoratets etterarbeid skulle bidra til å skape en helhetlig profil og samtidig ta hensyn til nødvendig lokal variasjon.<sup>37</sup>

Fra 1998 har det vært lagt til grunn en ny disposisjon for virksomhetsplanleggingen innenfor Ar-

beidstilsynet. Her fastslår direktoratet at resultatmål er et særdeles viktig begrep i virksomhetsplanen, og at det til hvert overordnet mål eller delmål skal knyttes ett eller flere resultatmål. Videre skal det til hvert resultatmål knyttes én eller flere aktiviteter, og ressurser fordeles til disse. Aktivitetene er virksomhetens kostnadsbærere. Direktoratet presiserer også at det ikke bare skal utvikles resultatmål for den utadrettede virksomhet, men at virksomhetsplanen også må omfatte resultatmål og aktiviteter for de interne funksjoner som skal bidra til at de overordnede målene nås.

Av den nye disposisjonen for virksomhetsplanlegging framgår det at resultatrapportering skal følge malen som er lagt for virksomhetsplanen, og at direktoratets oppfølging av driftsenhetene vil skje ved skriftlig tilbakemelding, internrevisjon og gjennom oppfølgingsmøter.<sup>38</sup>

Riksrevisjonens gjennomgang av virksomhetsplaner og årsrapporter for virksomheten og seks utvalgte distrikter viser blant annet at på områdene saksbehandling og samarbeid med andre var distriktenes fastsettelse og rapportering i forhold til resultatmål mer omfattende og ensartet i 1998 enn i 1997.

Arbeidstilsynet rapporterte i 1997 spesielt i forhold til hvert av resultatmålene. I 1998 rapporterte virksomheten samlet i forhold til flere resultatmål, og det framgår ikke like klart i hvilken grad de enkelte resultatmål er nådd.

Tabell 3 viser hvordan Arbeidstilsynet planla ressursbruken i 1998, og hvordan ressursene faktisk ble benyttet.

Tabell 3 Andel av ressursbruken (prosent) til Arbeidstilsynet på forskjellige områder i 1998<sup>39\*</sup>

	Plantall	Resultat
Tilsyn .....	28	24
Regelverk og internasjonalt arbeid .....	2	2
Informasjon og samfunnskontakt .....	7	8
Samarbeid med andre .....	1	2
Behandling av søknader, klager og dispensasjoner .....	6	9
Arbeid på etatens fagområder .....	4	5
Lønnsгарантиen .....	3	2
Prosjekter .....	4	3
Kompetanse .....	8	6
Administrative oppgaver inkludert kvalitetssikring* .....	35	37
Etatens eget HMS-arbeid .....	2	1
Laboratoriene .....	1	1

\* Kvalitetssikring innebærer i hovedsak å sikre at instruksjer, reglement og vedtatte strategier følges.

Av tabellen framgår det at virksomheten i 1998 brukte 24 prosent av ressursene til tilsyn, og at dette var fire prosent mindre enn planlagt. Til sammen på

områdene kompetanse og administrative oppgaver inkludert kvalitetssikring ble som planlagt 43 prosent av ressursene benyttet.

<sup>35</sup> Veiledning til virksomhetsplan 1998.

<sup>36</sup> Planbrev 1995.

<sup>37</sup> Vedlegg til planbrev 1995.

<sup>38</sup> Veiledning til virksomhetsplan 1998.

<sup>39</sup> Vedlegg til Arbeidstilsynets virksomhetsplan og årsrapport for 1998.

### 4.2.3 Styringsdokumenter for tilsynsvirksomheten

Arbeidstilsynet har utarbeidet «Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)», gyldig fra 5. mars 1997, og revidert og distribuert til alle distrikter 28. april 1997.

På initiativ fra direktørgruppen er det laget «Veiledning for planlegging, gjennomføring og rapportering av verifikasjoner i virksomheter» som Direktoratet for arbeidstilsynet har distribuert til alle enheter i Arbeidstilsynet 7. mai 1998. Dokumentet skal inngå som en del av de styrende dokumenter for tilsyn og benyttes ved alle planlagte verifikasjoner, forhåndsmeldte og uanmeldte. Veiledningen gjelder for alle Arbeidstilsynets ansatte som gjennomfører verifikasjoner i virksomheter, og beskriver i hovedpunkter hvilke handlinger som skal gjennomføres ved planlegging, gjennomføring og rapportering av en verifikasjon.

I alle distriktene hvor Riksrevisjonen har gjennomført intervjuer, blir det faste opplegget for gjennomføring som er gitt i «Styrende dokumenter for tilsyn», benyttet ved systemrevisjoner.

I flere av disse distriktene er det gitt uttrykk for at dette opplegget er omfattende, og i ett distrikt brukes ofte en tillemping med en enklere variant av malen. Videre framgår det av intervjuene at systemrevisjoner ofte gjennomføres i samarbeid med andre tilsynsetater, og at de i enkelte tilfeller varer opp til én uke.

Når det gjelder verifikasjoner, viser intervjuene at flere ledere og medarbeidere oppfatter at det som minimumskrav skal foretas kontroll av hvordan virksomhetene har fulgt opp internkontrollforskriften, herunder ordninger for internkontroll, verne- og helsepersonale og verneombud. Videre framgår det av intervjuene at det ikke stilles noen krav til verifikasjoners varighet. Vanligvis varer disse tilsynsbesøkene noen timer, og i tillegg må inspektøren bruke tid på forberedelser, reise og etterarbeid.

I flere av distriktene viser lederne og enkelte

medarbeidere til dokumenter som ligger til grunn for gjennomføring av verifikasjoner, blant annet «Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)». I ett av distriktene er det utviklet en egen kvalitetssikringshåndbok, hvor gjeldende retningslinjer og maler er samlet.

I møte med Riksrevisjonen<sup>40</sup> opplyste Direktoratet for Arbeidstilsynet at det er grenser for hvor detaljert direktoratet bør instruere distriktene om hvordan tilsyn skal gjennomføres, ettersom direktoratet er klageorgan for distriktenes tilsynsvirksomhet. Videre ble det opplyst at distriktene hadde gitt tilbakemelding om at «Veiledning for planlegging, gjennomføring og rapportering av verifikasjoner i virksomheter» var noe omfattende og ressurskrevende. På et tidspunkt var det også gitt normer for verifikasjonenes tidsbruk og varighet, men det kom negative reaksjoner på dette fordi tilsynene må situasjonsbestemmes i forhold til virksomheten som skal inspiseres. Etaten har en gjeldende og dekkende instruks for sanksjoner, men denne skal revideres.

Arbeidstilsynet fastsatte som resultatmål for 1997 at en tilsynshåndbok skulle utarbeides og foreligge i løpet av året. Ved utgangen av året ble det rapportert at arbeidet med tilsynshåndboken pågikk, og at trykking og innføring i distriktene ville skje i første halvår 1998. Første utgave av tilsynshåndboken ble ferdig i 1999 og sendt ut til distriktene og seksjonene i direktoratet i mars dette året. I henhold til utsendelsesbrevet er denne utgaven av håndboken på langt nær komplett. Den inneholder eller beskriver de overordnede dokumentene som pr. utsendelsesdato var gjeldende for tilsynsvirksomheten. Nye dokumenter er under utvikling og vil bli sendt ut så snart de er godkjent av direktøren.<sup>41</sup>

## 4.3 TILSYN

### 4.3.1 Tilsynsbesøk

Følgende tabell viser Arbeidstilsynets planlagte og gjennomførte tilsynsbesøk i perioden 1993–98:

Tabell 4 Planlagte og gjennomførte tilsyn i perioden 1993–98<sup>42</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Planlagte tilsyn ....	–	–	17 163*	18 437	20 000**	22 000***
Gjennomførte tilsyn .....	15 493	16 163	18 363	17 950	19 542	17 184

\* I henhold til St.prp. nr.1 (1996–97) var det et mål at etaten skulle besøke 1 000 flere virksomheter i 1995 enn i 1994.

\*\* I henhold til St.prp. nr.1 (1996–97) ble det planlagt gjennomført 20 000 tilsynsbesøk i 1997, og dette målet ble videreført i planbrevet og tildelingsbrevet. Distriktenes tilsynsplaner for 1997 tilsa imidlertid at det skulle gjennomføres 22 774 tilsyn. I Arbeidstilsynets virksomhetsplan for 1997 var resultatmålet 22 700 tilsyn.

\*\*\* I henhold til St.prp. nr.1 (1997–98) skulle antall tilsyn i 1998 holdes på omtrent samme nivå som i 1997, og i den forbindelse ble det antydte 22 000. I henhold til Arbeidstilsynets virksomhetsplan for 1998 var plantallet 19 244 tilsynsbesøk.

<sup>40</sup> Møte 19. august 1998.

<sup>41</sup> Brev av 17.03.99, «Utsendelse av tilsynshåndbok», fra Arbeidstilsynet til henholdsvis 1.-13.distrikt og seksjonene i direktoratet.

Tabellen viser at antall gjennomførte tilsyn økte betydelig (en økning på ca 3 379 tilsyn) mellom 1994 og 1997. Deretter ble antall tilsyn sterkt redusert (en nedgang på 2 358 tilsyn) mellom 1997 og 1998. De tre siste årene har antall tilsyn vært lavere enn planlagt.

Arbeidstilsynet framhevet i 1997, i tråd med signalene fra kommunalkomiteen, at tilsyn med enkeltvirksomheter skulle utgjøre den dominerende del av etatens utadrettede virksomhet.

Arbeidstilsynet fastsatte som resultatmål for 1997 å videreføre økningen i tilsynsvolum, og planla å gjennomføre ca. 22 700 tilsynsbesøk. Videre var det et resultatmål å gjennomføre ca 270 systemrevisjoner. Resultatrapporteringen for 1997 viste at det

ble gjennomført ca 19000 tilsynsbesøk, herav 248 revisjoner. Det ble fastslått at den planlagte økningen av tilsynsbesøk i 1997 hadde vist seg å være for ambisiøs gitt etatens ressursgrunnlag.

For 1998 ble det i St.prp. nr. 1 antydnet at det skulle gjennomføres 22 000 tilsyn. I virksomhetsplanen for 1998 fastsatte Arbeidstilsynet som resultatmål at antall tilsynsbesøk og revisjoner skulle holdes på om lag samme nivå som i 1997 (ca. 19 000). Resultatet var 17 184 gjennomførte tilsynsbesøk, herav 169 revisjoner.

Avviket mellom Arbeidstilsynets planlagte og gjennomførte tilsynsbesøk i 1997 og 1998 fordelte seg på følgende måte i de seks utvalgte distriktene:

Tabell 5 Planlagte og utførte tilsynsbesøk i distriktene i 1997 og 1998

		2. distrikt	3. distrikt	6. distrikt	8. distrikt	10. distrikt	12. distrikt
1997	Planlagt	3 480	1 900	1 000	1 910	1 946	1 100
	Utført	2 856	1 623	707	1 426	2 250	946
1998	Planlagt	1 933	1 999	750	1 624	1 806	1 100
	Utført	1 632	1 814	541	1 535	1 869	810

Tabellen viser at fem av distriktene gjennomførte færre tilsynsbesøk enn planlagt både i 1997 og 1998, mens 10. distrikt begge disse årene gjennomførte flere besøk enn planlagt.

I 1998 oppga to av distriktene tap av personressurser, ledighet i stillinger og langtidssykefravær som hovedårsak til avvik mellom planlagte og gjennomførte aktiviteter. Ett distrikt hadde i tillegg lagt vekt på at tilsyn skulle være godt forberedt, og at de skulle følges opp, og at det dermed var brukt mer tid til planlegging og etterarbeid.

### 4.3.2 Risikobasering av tilsynsvirksomheten

#### 4.3.2.1 Kriterier for risikobasering av tilsyn

Dokumentanalysen viser at Arbeidstilsynet gjennom flere år har arbeidet med å avklare tilsynsmetodikk og hjelpemidler for risikobasert tilsyn. Som støtte for dette pågikk i 1997 og 1998 i regi av SINTEF to forskningsprosjekter om risikomodeller. Det skulle også tas hensyn til de lokale variantene av risikobasert tilsyn som allerede var utviklet i mange distrikter, og som ble omtalt i distriktenes virksomhetsplaner.

Alle de seks utvalgte distriktene redegjorde i sine virksomhetsplaner for 1997 om hvilke kriterier de la til grunn ved risikobasering av tilsynsvirksomheten. Redegjørelsene varierte mellom distriktene på følgende måte:

<sup>42</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97), St. prp. nr. 1 (1997–98), virksomhetsplaner for Arbeidstilsynet 1997 og 1998 og årsrapporter for Arbeidstilsynet 1996, 1997 og 1998.



Tabell 6 Distriktenes kriterier for risikobasering i 1997

	Kriterier for risikobasering
2. distrikt	Syv punkter, blant annet alvorlige ulykker og kunnskap om store arbeidsmiljøproblemer
3. distrikt	Først grovsortering ift. bransjer, prioritert volum, definisjoner mv, deretter etatsspesifikk utvelgelse bygd på lokalkunnskap om blant annet IK-status og VHP-tilknytning
6. distrikt	Helhetstilsyn, dvs. innretting av virksomheten mot tilsyn der det er størst behov ut fra HMS-betraktninger
8. distrikt	Utgangspunkt i fakta om situasjonen i distriktet, blant annet skadetall, fakta i AMU-rapporter og bransjekartlegginger
10. distrikt	«Trøndersk standard», bygd på en arbeidsmiljøindeks, indekser for hver bransje brukes i prioriteringen, i tillegg et risikokriteriesystem (bransjebilder) for de enkelte næringsgrupper
12. distrikt	Syv punkter, blant annet kunnskap om arbeidsmiljøsituasjonen og HMS-engasjement, klassifisering av bransjene mht. høy, middels eller liten risiko, hvor hhv 50, 30 og 20 prosent av tilsyn settes inn

Videre ville Arbeidstilsynet i 1997 og 1998 innhente skriftlig informasjon fra virksomhetene om deres systematiske HMS-arbeid og utrede hvordan etaten kunne benytte seg av denne informasjonen ved utvelgelse av tilsynsobjekter. Det ble i 1998 vedtatt et prosjekt med formål å sikre at etaten har et funksjonelt og tilfredsstillende system for innhenting av HMS-informasjon.

Flere av distriktene så svakheter ved mulighetene for å risikobasere tilsynet, og noen ville arbeide for å forbedre sitt grunnlag for risikobasering. Dokumentanalysen viser at enkelte distrikter i perioden 1997–98 har oppfattet situasjon slik:

- «Risikobasert tilsyn» var en uklar størrelse som burde bli mer ensartet innenfor etaten.
- Distriktet savnet mer pålitelig og håndfast statistisk materiale som basis for risikovurdering.
- Distriktet ville sette i gang en kampanje vedrørende oppfølging av yrkessykdomsmeldinger for å få bedre faktiske kunnskaper som grunnlag for risikobasering.
- Ved planleggingen av tilsynsaktivitetene var det minst like viktig å bruke egne kunnskaper om bransjer og virksomheter for å fange opp forhold som ikke var målbare.

Av Riksrevisjonens intervjuer med ledere og medarbeidere i seks utvalgte distrikter framgår det at distriktenes årlige virksomhetsplaner angir hvilke bransjer som er valgt ut for tilsyn. Dette legger føringer for hvilke virksomheter som skal besøkes, men inspektørene er i større grad ansvarlige for utvelgelsen. I flere av distriktene er det påpekt at inspektøren velger virksomheter i samarbeid med sektorleder. I

ett distrikt er det skilt mellom utvelgelse av tilsyn i forbindelse med kampanjer og andre tilsyn («frie» tilsyn). Her blir valg av virksomheter til kampanjer gjort av kampanjeleder og en representant for distriktsledelsen, mens utvelgelse av virksomheter ellers er inspektørens ansvar.

I møte med Riksrevisjonen<sup>43</sup> påpekte Direktoratet for Arbeidstilsynet at prinsippet om risikobasert tilsyn også er en læreprosess, og at det derfor er positivt med ulike, kreative måter å løse dette på distriktene imellom. Direktoratet opplyste at det vil bli aktuelt med felles retningslinjer når etaten har tilfredsstillende erfaring med risikobasert tilsyn.

#### 4.3.2.2 Virksomhetsregister for Arbeidstilsynet

Dokumentanalysen viser at Arbeidstilsynet de siste årene har arbeidet med prinsipper og rutiner for etatens virksomhetsregister, som blant annet vil være et viktig verktøy for å gjennomføre risikobasert tilsyn. Det er også utviklet en ny teknisk plattform og nytt innhold i systemet. Arbeidet med å implementere registeret ble videreført i 1999.

I flere av distriktene som Riksrevisjonen har besøkt, ble det opplyst at informasjon fra virksomhetsregisteret benyttes når det enkelte tilsynsbesøket blir planlagt. Registeret gir inspektøren opplysninger blant annet om når det sist ble gjennomført tilsyn i virksomheten, og om eventuelle pålegg er oppfylt. Av intervjuene framgår det videre at det i samtlige distrikter er vanlig at inspektøren oppdaterer virksomhetsregisteret etter hvert tilsynsbesøk.

Videre viser intervjuene at virksomhetsregisteret kan forbedres på forskjellige måter. I alle de besøkte

<sup>43</sup> Møte 19. august 1998.

distriktene er det gitt uttrykk for at registeret ikke fungerer tilfredsstillende. Følgende forbedringsmuligheter er nevnt i ett eller flere distrikter:

- Virksomhetsregisteret bør kunne gjøres mer effektivt, hensiktsmessig og brukervennlig uten at det blir mer komplisert.
- Opplysningene i registeret er av dårlig kvalitet og må brukes med forsiktighet.
- Det er problemer i forbindelse med at virksomhetsregisteret oppdateres med opplysninger fra enhetsregisteret i Brønnøysund, blant annet manglende samsvar mellom opplysninger fra enhetsregisteret og opplysninger som inspektøren har innhentet lokalt.
- Virksomhetsregisteret er vanskelig å forholde seg til når det gjelder å se offentlige virksomheter som egne juridiske enheter, blant annet mangler opplysninger om enkelte offentlige virksomheter.
- Tilsynsstatistikken i virksomhetsregisteret ivaretar ikke distriktets behov i forbindelse med oppfølgingen av pålegg.

### 4.3.3 Gjennomføring og oppfølging av tilsyn

#### 4.3.3.1 Gjennomføring av tilsyn

De utvalgte distriktene har opplyst at det i forbindelse med landsomfattende/sentrale kampanjer som regel foreligger sjekklister, dvs. det er på forhånd bestemt hvilke kontrollhandlinger som skal gjennomføres ved tilsyn. Av intervjuene framgår det videre at det ved lokale kampanjer er hvert enkelt distrikt som selv bestemmer tema, kontrollhandlinger etc. for tilsyn. I to av distriktene er det gitt uttrykk for at det er

ønskelig med større bevissthet rundt de valgene som foretas når lokale kampanjer blir planlagt.

Ifølge Direktoratet for arbeidstilsynet foreslår distriktene temaer for lokale kampanjer i sine utkast til virksomhetsplaner for kommende år. Disse utkastene gjennomgås i direktoratet og godkjennes av direktøren, og brev med tilbakemeldinger på utkastene sendes distriktene før endelige virksomhetsplaner utarbeides.<sup>44</sup>

Når det gjelder tilsynsbesøk utenom kampanjene, varierer det mellom distriktene i hvilken grad det er utarbeidet sjekklister for verifikasjoner. Flere av distriktene i undersøkelsen har utarbeidet sjekklister for verifikasjon av internkontroll i virksomheter innenfor enkelte bransjer. Ved to distrikter er det opplyst at sjekklister for verifikasjoner er utformet med utgangspunkt i Internkontrollforskriften, spesielt § 5. Også i distrikter som ikke har utformet sjekklister, blir det ved tilsyn utenom kampanjene tatt utgangspunkt i internkontrollforskriften når det gjelder hvilke kontrollhandlinger som skal gjennomføres.

Arbeidstilsynet framhevet i virksomhetsplanene for 1997 og 1998 at innføring av internkontroll i virksomhetene var etatens største utfordring og det viktigste virkemiddel for etaten til å påvirke virksomhetenes arbeid med internkontrollen. Fire distrikter understreket i virksomhetsplanen for 1997 at det var viktigere å få virksomheter til å etablere internkontroll enn å gjennomføre revisjoner av etablerte systemer.

Riksrevisjonen har undersøkt 248 av Arbeidstilsynets saker i første kvartal 1998. I 244 saker er hensikten med tilsynet/type tilsyn registrert. I 88 av disse sakene er det ilagt pålegg, dvs i 36 prosent av sakene.

Tabell 7 Hensikt med tilsynsbesøk og andeler (prosent) tilsyn og pålegg. Beregningsgrunnlag: 244 saker

Hensikt med besøk:	Andel tilsyn (prosent)	Andel pålegg (prosent)
Sentralt prosjekt .....	10	6
Lokalt prosjekt .....	25	31
Rutine .....	30	31
Oppfølging/kontroll .....	25	5
Ulykke .....	6	5
Måling .....	0	1
Paragraf 19 (byggesaker) .....	4	5
Informasjon .....	5	1
Annet .....	15	16
Sum .....	100	101

Tabellen viser at ved de fleste typer tilsynsbesøk (rutine, ulykke, måling, byggesaker og annet) ilegges pålegg. Særlig mange pålegg ilegges ved tilsyn som inngår i lokale prosjekter. For tilsyn som inngår i sentrale prosjekter, tilsyn i forbindelse med oppfølging av pålegg og i forbindelse med informasjon blir få pålegg ilagt.

#### 4.3.3.2 Tilbakemelding til virksomheten

I henhold til Arbeidstilsynets retningslinjer skal det etter alle kontroller gis skriftlig tilbakemelding. Til-

<sup>44</sup> Brev av 24. september 1999 fra Direktoratet for arbeidstilsynet, vedr. kommentarer til Riksrevisjonens faktabeskrivelse.

bakemelding etter verifikasjoner bør inneholde en helhetsvurdering, en oppstilling av de funn som er registrert, og eventuelle pålegg som vil bli gjort.<sup>45</sup>

Undersøkelsen viser at dersom det ved tilsyn er gjort alvorlige funn får arbeidsgiver muntlig varsel om pålegg på stedet. Deretter sendes det skriftlig varsel om pålegg med tidsfrist for innsigelse. I flere av distriktene blir det også opplyst at det i etterkant av et tilsynsbesøk gjennomføres en oppsummering/ avsluttende samtale med virksomheten, hvor inspektøren redegjør for eventuelle avvik eller mangler.

I de tilfellene hvor det ikke blir gjort alvorlige funn i forbindelse med tilsyn varierer, det noe innen og mellom distriktene om virksomheten får tilbakemelding eller ikke. I de fleste distriktene hvor det er foretatt intervjuer, gis det skriftlig tilbakemelding til

virksomheten uansett om det er funnet avvik eller ikke. I ett av distriktene har det ikke vært vanlig å gi skriftlig tilbakemelding dersom det ikke er avdekket svakheter, men det er bestemt at dette nå skal bli rutine videre framover. I to andre distrikter er det videreført beskjed fra direktoratet om at skriftlig tilbakemelding skal gis uansett, men dette blir ikke alltid praktisert av inspektørene. Det er også ett av distriktene som har utarbeidet egne maler for tilbakemelding om utfallet av tilsyn.

I forbindelse med saksgjennomgåelsen har Riksrevisjonen i 213 saker registrert om Arbeidstilsynet har gitt skriftlig tilbakemelding til virksomheten etter besøk, herunder brev med pålegg eller varsel om pålegg.

Tabell 8 Andeler tilsyn (prosent) hvor skriftlig tilbakemelding til virksomheten er gitt eller ikke gitt. Beregningsgrunnlag: 213 saker

		Andel (prosent)
Skriftlig tilbakemelding	Brev med pålegg eller varsel om pålegg .....	43
	Annen skriftlig tilbakemelding .....	33
Ingen skriftlig tilbakemelding .....		23
Sum .....		99

Tabellen viser at Arbeidstilsynet i til sammen 76 prosent av sakene har gitt skriftlig tilbakemelding til virksomheten etter besøk, ofte i form av brev med pålegg eller varsel om pålegg. I 23 prosent av sakene er det ikke gitt skriftlig tilbakemelding.

#### 4.3.3.3 Pålegg

Arbeidstilsynets retningslinjer tilsier at pålegg om innføring og iverksettelse av internkontroll skal gis når internkontroll ikke er innført eller det er vesentlige mangler ved virksomhetens systematiske HMS-arbeid.<sup>46</sup>

Riksrevisjonen har undersøkt 248 saker og registrert at Arbeidstilsynet har ilagt pålegg i 92 av disse sakene. En sak omfatter ett eller flere påleggspunkter.

Saksgjennomgangen viser at de fleste påleggspunktene er varslet med brev til virksomheten. Riksrevisjonen har registrert og beregnet tider fra tilsyns-

dato til Arbeidstilsynet sender brev med varsel om pålegg eller til Arbeidstilsynet gir pålegg.

Tabell 9 Tider (antall dager) fra tilsynsdato til varsel om pålegg og pålegg er gitt

	Tilsynsdato – varsel om pålegg	Tilsynsdato – pålegg gitt
Gjennomsnittstid (dager) .....	14	30
Variasjonsbredde (dager) .....	0–139	0–101
Antall påleggspunkter	95	151

Av tabellen framgår det at Arbeidstilsynet sender ut varsel om pålegg gjennomsnittlig 14 dager etter tilsynsdato, og at pålegg ilegges i gjennomsnitt 30 dager (én måned) etter tilsynsdato.

I henhold til etatens egne retningslinjer må Arbeidstilsynet velge reaksjon ut fra hvor alvorlig avviket er. Tidsfrister som gis skal differensieres i forhold til avvikets alvorlighet, og det skal ikke gis tidsfrist lengre enn seks måneder.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), gyldig fra 5. mars 1997, revidert 28. april 1997, side 5.

<sup>46</sup> Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), gyldig fra 5. mars 1997, revidert 28. april 1997, side 5.

<sup>47</sup> Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), gyldig fra 5. mars 1997, revidert 28. april 1997, side 5–6.

For 150 påleggspunkter har Riksrevisjonen beregnet hvor lange påleggsfrister som er gitt. Gjennomsnittlig påleggsfrist var 106 dager (tre og en halv måned). Korteste frist var samme dag som på-

legg ble ilagt. Lengste frist var 449 dager (omtrent ett år og tre måneder). Tidsfristene varierte på følgende måte:

Tabell 10 Andel påleggspunkter (prosent) med ulike påleggsfrister. Beregningsgrunnlag: 150 påleggspunkter

Tidsfrist for å oppfylle pålegg	0–1 måned	1–2 måneder	2–3 måneder	3–4 måneder	4–5 måneder	5–6 måneder	Over 6 måneder
Andel påleggspunkter (prosent) .....	15	16	22	15	8	8	16

Tabellen viser at for 68 prosent av påleggspunktene var fristen fire måneder eller kortere. For 16 prosent av påleggspunktene ble det gitt frist lengre enn seks måneder.

Retningslinjene tilsier at det bør benyttes kortere frist enn seks måneder der det samtidig med manglende internkontroll registreres brudd på risikofylte

områder. I tillegg til pålegg om internkontroll gis pålegg på vanlig måte på de øvrige bruddene.<sup>48</sup>

For 145 påleggspunkter er det registrert om pålegget gjelder internkontroll og innholdet i det systematiske HMS-arbeidet (jf. internkontrollforskriften § 4 og 5), eller om pålegget gjelder andre forhold.

Tabell 11 Tidsfrister (antall dager) for påleggspunkter avhengig av om pålegget gjelder internkontroll eller andre forhold

	Tidsfrist for å oppfylle pålegg	
	Pålegget gjelder internkontroll	Pålegget gjelder andre forhold
Gjennomsnittstid (dager) .....	118	105
Variasjonsbredde (dager) .....	13 – 237	10 – 449
Antall påleggspunkter .....	41	104

Av tabellen framgår det at gjennomsnittlig påleggsfrist er 13 dager kortere for påleggspunkter som gjelder andre forhold enn internkontroll, det vil si Arbeidstilsynet benytter kortere frist i slike tilfeller.

Saksgjennomgangen viser at påleggsfristene varierte på følgende måte, avhengig av om påleggspunktene gjaldt internkontroll eller andre forhold:

Tabell 12 Andel påleggspunkter (prosent) med ulike tidsfrister, avhengig av om pålegget gjelder internkontroll eller andre forhold. Beregningsgrunnlag: 145 påleggspunkter

	0–1 måned	1–2 måneder	2–3 måneder	3–4 måneder	4–5 måneder	5–6 måneder	Over 6 måneder
Tidsfrist for å oppfylle pålegg							
Andel punkter IK (prosent)	10	5	22	17	12	17	17
Andel punkter andre forhold (prosent) .....	14	20	22	15	7	5	16

Tabellen viser at for påleggspunkter som gjelder internkontroll er det for 68 prosent av punktene gitt en frist på mellom to og seks måneder. Videre framgår det at for 69 prosent av punktene som gjelder andre forhold, er det gitt en frist på fire måneder eller kortere.

#### 4.3.3.4 Oppfølging av pålegg

Etatens retningslinjer tilsier at Arbeidstilsynet skal følge opp virksomheten når påleggsfristen er ute.

Dersom internkontrollen ikke er ferdig eller ikke tatt i bruk, gjentas pålegget med én måneds frist samtidig som det fattes vedtak om tvangsmulkt.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), gyldig fra 5. mars 1997, revidert 28. april 1997, side 5–6.

<sup>49</sup> Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), gyldig fra 5. mars 1997, revidert 28. april 1997, side 5–6.

For 58 påleggspunkter er det beregnet tid fra påleggsfristens utløp til forlenget frist. Gjennomsnittlig forlengelse av fristen var 83 dager (to måneder og tre uker). Korteste forlengelse var 19 dager, og

lengste forlengelse var 210 dager (syv måneder). Forlengelse av påleggsfrister varierte på følgende måte:

Tabell 13 Andel påleggspunkter (prosent) med ulike forlengelser av påleggsfristene. Beregningsgrunnlag: 58 påleggspunkter

Forlenget frist for å oppfylle pålegg	0–1 måned	1–2 måneder	2–3 måneder	3–4 måneder	4–5 måneder	5–6 måneder	Over 6 måneder
Andel påleggspunkter (prosent) .....	17	9	48	14	5	2	5

Av tabellen framgår det at for omtrent halvparten av påleggspunktene ble påleggsfristen forlenget med mellom to og tre måneder. For 74 prosent av påleggspunktene har Arbeidstilsynet forlenget fristen med mer enn én måned.

I henhold til retningslinjene skal alle pålegg lukkes, det vil si at Arbeidstilsynet verifiserer at virksomheten har etterkommet pålegget. Som et minimum skal det kreves og være mottatt en skriftlig melding om utførelse av pålegget. Tilbakemeldingen skal dokumentere og/eller bekrefte aktiviteter i forhold til begrunnelser gitt i pålegget. Valg av annen verifiseringsmetode, for eksempel nytt tilsyn, må vurderes ut fra blant annet distriktets erfaring med virksomheten.<sup>50</sup>

I forbindelse med saksgjennomgangen har Riksrevisjonen for 65 påleggspunkter registrert både om virksomheten har gitt skriftlig melding om utførelse av pålegget, og om Arbeidstilsynet har lukket pålegget i virksomhetsregisteret. For 14 prosent av disse punktene var pålegget lukket i virksomhetsregisteret uten at det var gitt skriftlig melding fra virksomheten. For 9 prosent av punktene hadde virksomheten gitt skriftlig melding, men Arbeidstilsynet hadde ikke lukket pålegget i virksomhetsregisteret.

I de seks distriktene som inngår i undersøkelsen, kreves det skriftlig tilbakemelding fra virksomheten om iverksatte tiltak før pålegg anses som oppfylt. Ingen av distriktene gjennomfører systematisk etterkontroll ute i virksomhetene for å sjekke at tiltak faktisk er iverksatt, og av intervjuene framgår det at ressurshensyn er en vesentlig årsak til dette. I flere av distriktene blir imidlertid tilsyn til en viss grad fulgt opp ved uanmeldte besøk, for eksempel dersom inspektøren likevel befinner seg i nærheten.

## 4.4 ANDRE VIKTIGE AKTIVITETER

### 4.4.1 Hensiktsmessige lover, forskrifter, regelverk og rammebetingelser

Arbeidstilsynet igangsatte i 1997 et omfattende prosjekt for regelverksutvikling. Prosjektgruppen skulle

blant annet vurdere grunnlaget for utarbeidelse av forskrifter og hvilken utforming som var mest hensiktsmessig. På bakgrunn av prosjektgruppens anbefalinger skulle samtlige forskrifter gjennomgå med tanke på forenkling og modernisering.

For å kunne påvirke utviklingen av EUs regelverk på arbeidsmiljøområdet var det viktig at etaten deltok i aktuelle standardiseringsgrupper, og det var også aktuelt å delta i enkelte ISO-standardiseringsgrupper.

Videre viser dokumentanalysen at Arbeidstilsynet stort sett har nådd resultatmålene i forhold til regelverksutvikling i årene 1997 og 1998.

I 1998 ble som planlagt to prosent av Arbeidstilsynets ressurser benyttet i forhold til regelverk. Det var kun direktoratet som brukte ressurser på dette området.<sup>51</sup>

### 4.4.2 Utvikling av etaten som forvaltningsorgan

#### 4.4.2.1 Info- og veiledningstjeneste

Arbeidstilsynet fastslo i 1997 at ettersom etatens mål var å ha mest mulig ressurser til tilsyn ute i virksomhetene, måtte alle de spesielle tilsynsoppgavene og veiledningsfunksjonen være gjenstand for streng prioritering med hensyn til ressursbruk. Derfor var også utvikling av hensiktsmessige hjelpemidler for effektivisering av ressursbruken prioriterte oppgaver knyttet til feltet spesielle tilsynsoppgaver og enkelt-henvendelser.<sup>52</sup> Blant annet skulle prøveprosjektet InfoBank/Svartjeneste bidra til å frigjøre ressurser til tilsynsarbeidet.

Det framgår også av dokumentanalysen at Arbeidstilsynet i årene 1997 og 1998 har nådd de fleste av resultatmålene som er fastsatt på området informasjon og veiledningstjeneste. Når det gjelder utvikling av en effektiv veiledningspraksis overfor enkeltpersoner og virksomheter, framgår det ikke klart om eller hvordan dette resultatmålet for 1998 er nådd. Videre ble prøvedriften av sentral, datastøttet svartjeneste ikke avsluttet som planlagt i 1998, men

<sup>50</sup> Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), gyldig fra 5. mars 1997, revidert 28. april 1997, side 7.

<sup>51</sup> Vedlegg til virksomhetsplan og årsrapport 1998 for Arbeidstilsynet.

<sup>52</sup> Arbeidstilsynets virksomhetsplan for 1997, side 12.

forlenget utover i 1999 i påvente av beslutning om permanent organisering.

I de utvalgte distriktene viste resultatrapporteringen for 1998 at ressursbruken knyttet til muntlige

enkelthenvendelser var større enn planlagt. Fire av disse distriktene rapporterte om merforbruk av ukeverk til muntlige enkelthenvendelser, slik tabellen nedenfor viser.

Tabell 14 Avvik mellom distriktenes planlagte og gjennomførte ressursbruk i knyttet til muntlige enkelthenvendelser i 1998

	Planlagt (uv)	Gjennomført (uv)	Merforbruk (uv)
3. distrikt .....	30	91,8	61,8
6. distrikt .....	52	71,8	19,8
10. distrikt .....	45	76	31
12. distrikt .....	15	31,5	16,5

I 1998 brukte Arbeidstilsynet åtte prosent av ressursene til informasjon og samfunnskontakt, og dette var én prosent mer enn planlagt. I direktoratet ble fire prosent av ressursene brukt på dette området, mens den tilsvarende andel i distriktene var ni prosent.<sup>53</sup>

#### 4.4.2.2 Teknologi og informasjonssystemer

Arbeidstilsynet har de siste årene arbeidet med å forbedre de interne funksjonene, blant annet ved oppgradering av etatens IT-plattform, og i den forbindelse implementering av saksbehandlings- og konorstøttesystemet K-2000.

I 1998 ville Arbeidstilsynet

- opprette et prosjekt med fokus på effektiv utnyttelse av IT
- legge vekt på IT-løsninger som gjør det lettere å kommunisere med andre etater
- foreta en revisjon av systemer for registrering av virksomheter, inspeksjoner, pålegg etc., med

vekt på å ta i bruk programvare for å analysere data fra registrene

Satsing på nytt kontor- og saksbehandlingsstøttesystem er utsatt til 1999.

Dokumentanalysen viser at Arbeidstilsynet i 1997 og 1998 har nådd resultatmålene vedrørende etablering og tilpasning av ny IT-plattform og nye IT-systemer, mens prøveprosjektet med K-2000 og utviklingsarbeidet i tilknytning til nytt virksomhetsregister ble videreført i 1999.

#### 4.4.3 Saksbehandling og forvaltning av regelverk

##### 4.4.3.1 Forskjellige typer saksbehandling

Arbeidstilsynet fastsatte for 1997 resultatmål for behandling av politisaker, dispensasjonssøknader og byggesaker.

Tabell 15 Resultatmål og resultater for Arbeidstilsynet i 1997 i forhold til behandling av politisaker, dispensasjonssøknader og byggesaker

	Resultatmål 1997	Resultat 1997
Politisaker	Etaten skal ha effektive arbeidsrutiner for saksbehandling av politisaker og en offensiv anmeldelsespraksis	Effektive arbeidsrutiner for politisakene iverksatt, saksbehandlingstiden gått betydelig ned både i distrikt og direktorat*
Dispensasjonssøknader	Etaten skal ha en korrekt, ensartet og effektiv behandling av dispensasjonssøknader	Området er under kontinuerlig utvikling, målet ikke nådd selv om betydelige forbedringer er oppnådd
Byggesaker	Det skal være etablert bedre samhandling mellom kommunene og etaten om byggesaker	Det arbeides aktivt med dette i distriktene, men enda stor forskjell på hvor godt den enkelte kommune bistår i dette samarbeidet

\* Det framgår ikke av Arbeidstilsynets årsrapport for 1997 hvordan saksbehandlingstiden for politisaker er målt eller hvor lang tid som brukes på å behandle denne type saker.

<sup>53</sup> Vedlegg til virksomhetsplan og årsrapport 1998 for Arbeidstilsynet.

Av tabellen framgår det at Arbeidstilsynet i 1997 nådde resultatmålet vedrørende politisaker, mens resultatmålet vedrørende dispensasjonssøknader ikke ble nådd. Når det gjelder byggesaker, er det uklart om resultatmålet for 1997 ble nådd, selv om etaten hadde arbeidet aktivt for å etablere bedre samhandling med kommunene.

Arbeidstilsynets resultatmål for 1997 vedrøren-

de behandling av politisaker og dispensasjonssøknader ble ikke direkte videreført i noen av de seks utvalgte distriktene. Det var få av disse distriktene som hadde fastsatt resultatmål for saksbehandling i 1997. I to distrikter var det fastsatt resultatmål for byggesaksbehandling.

I 1998 fastsatte Arbeidstilsynet resultatmål for behandling av byggesaker og klagesaker.

Tabell 16 Resultatmål og resultater for Arbeidstilsynet i 1998 i forhold til behandling av byggesaker og klagesaker

	Resultatmål 1998	Resultat 1998
Byggesaker	Det skal utarbeides nye retningslinjer i samsvar med prinsipp om risikobasert tilsyn for etatens byggesaksbehandling	Utarbeidet retningslinjer for innkreving av gebyrer, retningslinjer for enhetlig saksbehandling og kvalitetssikring av § 19-behandling vil bli utarbeidet på foråret 1999
Klagesaker	Saksbehandlingen skal ikke overstige to måneder verken i direktoratet eller i distriktene	Satt fokus på nødvendigheten av korrekt forvaltningsmessig saksbehandling, til dels store problemer med å følge opp målet om saksbehandlingstiden, som i gjennomsnitt enkelte perioder har vært på opptil tre måneder

Tabellen viser at Arbeidstilsynet i 1998 delvis nådde resultatmålet som var fastsatt vedrørende byggesaker, men at enkelte retningslinjer i stedet ville bli utarbeidet i 1999. Med hensyn til klagesaker ble resultatmålet for saksbehandlingstid ikke nådd.

Fem av de undersøkte distriktene hadde i 1998 fastsatt resultatmål for byggesaksbehandling i sine virksomhetsplaner. Ett av distriktene hadde knyttet en resultatindikator for tidsbruk (innen tre uker) til dette resultatmålet.

Fem av de utvalgte distriktene fastsatte resultatmål for klagesaksbehandling i sine virksomhetsplaner for 1998. To av disse distriktene videreførte resultatindikatoren to måneder eller mindre. De øvrige tre distriktene hadde fastsatt andre typer krav som for eksempel at saksbehandlingen skulle gjennomføres i samsvar med forvaltningslovens regler.

I 1998 ble ni prosent av virksomhetens samlede ressurser brukt til behandling av søknader, klager og dispensasjoner, mens det var planlagt at seks prosent av ressursene skulle benyttes til dette. Ressursbruken var størst i distriktene, som benyttet 11 prosent av ressursene til behandling av søknader, klager og dispensasjoner. Tilsvarende benyttet direktoratet to prosent av ressursene på dette området.<sup>54</sup>

#### 4.4.3.2 Behandling av lønnsgarantisaker

Lønnsgarantiloven forutsetter at arbeidstakerne skal få sine krav på lønn og annet vederlag avgjort så

hurtig som mulig ved konkurs hos arbeidsgiveren. For at lønnsgarantiordningen skal fungere etter formålet, må mulige søkere få kjennskap til både ordningen og regelverket.

Dokumentanalysen viser at Arbeidstilsynet i 1997 var av den oppfatning at arbeidstakere, advokater og rettshjelpsgrupper ikke var tilstrekkelig oppdatert om gjeldende regelverk på området, og at det medførte at enkelte arbeidstakere tapte rettigheter vis a vis ordningen. I tråd med departementets signaler ble det fastsatt som resultatmål at gjennomsnittlig ventetid i lønnsgarantisaker ikke skulle overstige én måned i direktoratet.

Det framgår videre at Arbeidstilsynet i 1997 og 1998 nådde de fleste av resultatmålene som var fastsatt for lønnsgarantisaker. Rapporten inneholder imidlertid ikke resultatindikatorer som viser dette. Utviklingsoppgaven med hensyn til å klarlegge behovet for utvidet statistikkgrunnlag til bruk i styringsfunksjonen ble overført fra 1997 til 1998, og det er uklart om resultatmålet ble nådd i 1998.

Arbeidstilsynet benyttet som planlagt to prosent av ressursene i 1998 i tilknytning til lønnsgarantiordningen. Det var kun direktoratet som brukte ressurser på dette området, og dette tilsvarte åtte prosent av direktoratets ressursbruk.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Vedlegg til virksomhetsplan og årsrapport 1998 for Arbeidstilsynet.

<sup>55</sup> Vedlegg til virksomhetsplan og årsrapport 1998 for Arbeidstilsynet.

#### 4.4.4 Samarbeid med andre

Blant de seks utvalgte distriktene var det flere som hadde startet opp arbeid med lokal samordning tidligere enn 1997. Videre hadde alle de seks distriktene hatt kontakt med andre tilsynsetater i løpet av 1997, men omfanget av kontakten, formen for kontakt og hvilke andre etater som hadde deltatt i samarbeidet, varierte. De utvalgte distriktene har opplyst å ha mest samarbeid med fylkesmennenes miljøvern-avdelinger og de regionale elektrisitetstilsynene, og mindre samarbeid med lokale brannvernmyndigheter.

Arbeidstilsynet hadde i 1997 som målsetting å styrke samarbeidet med påtalemyndighetene og ØKOKRIM i kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet. Et vesentlig grunnlag for dette samarbeidet var rundskrivet fra Riksadvokaten til landets statsadvokater og politimestre i juni 1996. Videre påpekte Arbeidstilsynet i 1997 at etaten, på grunn av begrensede ressurser, burde konsentrere det internasjonale arbeidet til et fåtall nasjoner og internasjonale organisasjoner.

I løpet av 1997 styrket etaten samarbeidet med andre tilsynsetater som skal forvalte Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomhetene, spesielt Produkt- og elektrisitetstilsynet, Statens forurensningstilsyn og fylkesmennenes miljøvern-avdelinger, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

I 1997 ble det for Arbeidstilsynet fastsatt resultatmål for samarbeid med andre tilsynsetater og påtalemyndigheten, samt for nordisk og internasjonalt samarbeid. Av dokumentanalysen framgår det at disse målene ble nådd.

I 1998 fastsatte Arbeidstilsynet resultatmål for samarbeid med andre tilsynsetater, påtalemyndighet, partene i arbeidslivet og forskningsmiljøer, og virksomheten nådde de fleste av disse målene.

Det framgår ikke direkte av rapporten for 1998 om etaten søkte å utvikle og styrke samarbeidet med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i henhold til målsettingen. Det ble understreket at LO og NHO var to av de viktigste organisasjonene som etaten samarbeider med, og at det var viktig å samarbeide med disse på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. En hovedstrategi var å gjennomføre bransjesatsninger over en begrenset tidsperiode, hvor prosjektene var planlagt på frivillig basis sammen med organisasjonene og deres bransjeorganisasjoner.

Videre ville etaten i 1998 hente støtte hos forskningsmiljøer innen fagområdet helse-, miljø- og sikkerhet for å styrke egen kompetanse innenfor dette området.

Fem av de seks utvalgte distriktene hadde i sine virksomhetsplaner for 1998 fastsatt resultatmål vedrørende videreføring og styrking av samarbeidet med andre tilsynsmyndigheter. Ved utgangen av året rapporterte fire av disse distriktene om vellykket samarbeid med andre, mens ett distrikt rapporterte om laber interesse for å videreføre dette samarbeidet og at det ikke hadde vært avholdt noen møter.

Tre av de utvalgte distriktene hadde i 1998 fastsatt resultatmål for samarbeid med påtalemyndighet, blant annet i forbindelse med ulykker. To av distriktene rapporterte at det likevel ikke ble avholdt samarbeidsmøter med politikamrene på grunn av kapasitetsproblemer og praktiske hensyn.

I 1998 hadde fem av de seks undersøkte distriktene fastsatt resultatmål for samarbeidet med partene i arbeidslivet, og tre av distriktene hadde fastsatt resultatmål vedrørende samarbeid med forskningsmiljøer.

I 1998 ble to prosent av Arbeidstilsynets ressurser benyttet til samarbeid, og dette var én prosent mer enn planlagt. Direktoratet og distriktene brukte like stor andel av ressursene på dette området.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Vedlegg til virksomhetsplan og årsrapport 1998 for Arbeidstilsynet.



## 5 Vurderinger og konklusjoner

Arbeidstilsynet har de siste årene videreutviklet og etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering, blant annet ved innføringen av systemet for ressursstyring fra 1995 og ny disposisjon for virksomhetsplanlegging fra 1998. I 1996 ble det vedtatt en ny strategisk plan med generelle overordnede mål og hovedlinjer for virksomheten.

De siste årene har virksomheten utarbeidet forskjellige styringsdokumenter for tilsyn. «Retningslinjer for gjennomføring av tilsyn etter forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)» ble utarbeidet i 1997, og «Veiledning for planlegging, gjennomføring og rapportering av verifikasjoner i virksomheter» i 1998. I 1999 forelå en første utgave av etatens tilsynshåndbok.

### 5.1 RESULTATOPPNÅELSE

Arbeidstilsynets ressursbruk var i 1998 i henhold til plantallene på de fleste arbeidsområder. Det var størst avvik i forhold til plantallet på tilsynsområdet. 24 prosent av ressursene ble benyttet til tilsyn. Dette var fire prosent mindre enn planlagt. Til sammenligning brukte virksomheten 37 prosent av ressursene til administrative oppgaver inklusive kvalitetssikring som i hovedsak er å sikre at instruks, reglement og vedtatte strategier følges. Prioriteringen av tilsynsområdet støtter i begrenset grad opp under Arbeidstilsynets målsetting om at mest mulig ressurser skal brukes til tilsyn ute i virksomhetene. Tilsyn er en prioritert oppgave som skal bidra til å forebygge, kontrollere og avdekke forhold angående arbeidsmiljø. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Arbeidstilsynets ressursbruk til tilsyn er tilstrekkelig i forhold til at dette skal være virksomhetens hovedaktivitet.

De siste årene har Arbeidstilsynet gjennomført færre tilsyn enn planlagt, og fra 1997 til 1998 har det vært en nedgang i antall tilsyn. I 1997 ble det gjennomført 19 542 tilsynsbesøk, og dette var omtrent 3 000 færre besøk enn fastsatt i etatens virksomhetsplan. I 1998 var antall gjennomførte tilsyn 17 184, mens det i henhold til virksomhetsplanen skulle gjennomføres omtrent 2 000 flere. I tillegg til avvik mellom planlagte og gjennomførte tilsyn både i 1997 og 1998, er det manglende samsvar mellom plantall for tilsynsbesøk fastsatt i St.prp. nr. 1 og Arbeidstilsynets virksomhetsplan for begge år.

De siste årenes avvik mellom antall planlagte og

gjennomførte tilsyn synes i hovedsak å være jevnt fordelt på Arbeidstilsynets distrikter. I fem av de seks distriktene som er undersøkt, ble det både i 1997 og 1998 gjennomført færre tilsynsbesøk enn planlagt. Ett av de undersøkte distriktene hadde begge årene gjennomført flere besøk enn planlagt.

Gjennomføring av færre tilsyn enn planlagt og en nedgang i antall tilsynsbesøk totalt er ikke i samsvar med Arbeidstilsynets målsettinger om å prioritere den utadrettede aktiviteten, spesielt tilsyn med virksomhetene. Det er heller ikke i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak om at Arbeidstilsynet skal øke antall direkte tilsyn i virksomhetene, slik at etaten gjøres mer synlig i arbeidslivet.

Ved siden av tilsyn utfører Arbeidstilsynet andre aktiviteter som utvikling av regelverk, informasjon og samfunnskontakt og behandling av søknader, klager og dispensasjoner. Virksomheten skal også samarbeide med andre tilsynsetater, politiet og partene i arbeidslivet.

På områdene regelverksutvikling og samarbeid med andre viser undersøkelsen at Arbeidstilsynet stort sett har nådd resultatmålene som er fastsatt for 1997 og 1998.

I 1997 og 1998 har Arbeidstilsynet delvis nådd resultatmålene som er fastsatt for saksbehandling. Resultatmålet for saksbehandling av politisaker ble nådd i 1997. Målet for dispensasjonssøknader ble ikke nådd i 1997, og i 1998 hadde etaten problemer med å følge opp målet for saksbehandlingstid i klagesaker.

Undersøkelsen viser at det i styringsdokumenter i liten grad er fastsatt resultatmål i forhold til hvilke virkninger Arbeidstilsynets virksomhet skal ha på det systematiske helse-, miljø, og sikkerhetsarbeidet som arbeidsgiverne har ansvaret for å gjennomføre for å virkeliggjøre et godt og sikkert arbeidsmiljø.

### 5.2 SYSTEMER OG RUTINER FOR GJENNOMFØRING AV TILSYN

Det er et krav at alt tilsyn som ikke følger av alvorlige hendelser eller politiske føringer, skal risikobaseres. Arbeidstilsynet har gjennom flere år arbeidet med å avklare tilsynsmetodikk og hjelpemidler for risikobasert tilsyn, men for etaten er det foreløpig ikke utarbeidet felles retningslinjer for risikobasering. Ved de seks distriktene som er undersøkt, ble det i 1997 brukt forskjellige kriterier for risikobasering av tilsyn, og i tillegg varierte omfanget av kriteriene.

Flere av disse distriktene så svakheter ved mulighetene for å risikobasere tilsynet, og noen distrikter ville arbeide for å forbedre grunnlaget for risikobasering. Dette kan medføre at kontrollen ikke settes inn på de områdene som gir størst uttelling i forhold til å avdekke og forebygge dårlig arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet har ikke nådd målet om en felles tilsynsmetodikk med blant annet retningslinjer for risikobasering av tilsynsvirksomheten. Dette kan medføre at Arbeidstilsynets innsats ikke retter seg mot de virksomhetene hvor arbeidsmiljøet kan innebære en risiko for arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd. Konsekvensen kan bli at ressursene til tilsyn brukes på områder som gir lav uttelling i forhold til å forebygge og avdekke dårlige arbeidsmiljøer.

Et viktig verktøy for å gjennomføre risikobasert tilsyn er etatens virksomhetsregister som skal inneholde opplysninger om når det sist ble gjennomført tilsyn i virksomheten. Arbeidstilsynet har de siste årene arbeidet med å forbedre virksomhetsregisteret, men undersøkelsen viser at det foreløpig ikke er tilstrekkelig oppdatert og brukervennlig, og opplysningene er til dels av dårlig kvalitet. Dette forholdet kan også bidra til at risikobasering av tilsyn ikke fungerer etter forutsetningene.

I henhold til etatens egne retningslinjer skal Arbeidstilsynet etter alle kontroller gi skriftlig tilbakemelding til virksomhetene. Undersøkelsen viser at dersom det i forbindelse med tilsyn ikke er gjort alvorlige funn, varierer det noe innen og mellom distrikter hvorvidt de kontrollerte virksomhetene får skriftlig tilbakemelding eller ikke. I 23 prosent av de undersøkte sakene har distriktene ikke gitt skriftlig tilbakemelding etter tilsynsbesøk. Dette samsvarer ikke med Arbeidstilsynets egne retningslinjer og medfører at nesten en fjerdedel av de kontrollerte virksomhetene ikke får en formell tilbakemelding etter kontroll. Det kan også vanskeliggjøre senere oppfølging av virksomhetene og er ikke i samsvar med kravet om ensartethet. Dette kan føre til at arbeidsmiljøproblemer blir behandlet forskjellig i landets ulike distrikter, og overfor den enkelte næring, bransje og bedrift. Det er også en risiko for at virksomhetene ikke prioriterer arbeidsmiljøet når Arbeidstilsynets oppfølging er mindre stringent.

Videre framgår det av undersøkelsen at distrikte-

ne under oppfølging av tilsyn ikke alltid følger etatens retningslinjer:

- Ved ileggelse av pålegg skal det ikke gis tidsfrist lengre enn seks måneder, men for 16 prosent av påleggspunktene ble det gitt lengre påleggsfrister
- Påleggsfristen kan eventuelt forlenges med én måned, men i 83 prosent av tilfellene hvor det er gitt forlenget frist, er forlengelsene på mer enn én måned
- Før pålegg lukkes skal Arbeidstilsynet som et minimum ha mottatt skriftlig melding fra virksomheten om utførelse av pålegget, men 14 prosent av påleggspunktene er lukket i etatens virksomhetsregister uten at slik skriftlig melding var mottatt

Undersøkelsen av utvalgte saker i distriktene viser at det er stor variasjon i forhold til tidsintervallene mellom tilsynsdato, varsel om pålegg, pålegg gitt og tidsfrist for å oppfylle pålegg. Det er et krav at gjennomføringen av tilsynsarbeidet i alle distrikter skal være ensartet. Når distriktene ikke alltid følger etatens retningslinjer for tilbakemeldinger, påleggsfrister og lukking av pålegg, er det en risiko for at etatens praksis ikke blir enhetlig.

Ingen av de undersøkte distriktene gjennomfører systematisk etterkontroll ute i virksomhetene for å kontrollere at tiltak faktisk er iverksatt, og at påleggene dermed er utført. I etatens retningslinjer er det ikke stilt krav om systematisk etterkontroll, men distriktene må vurdere valg av annen verifiseringsmetode ut fra blant annet erfaring med virksomheten.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er behov for å prioritere gjennomføringen av tilsyn og videreutvikling av tilsynsaktiviteten. Arbeidstilsynet må også fortsatt prioritere å forbedre virksomhetsregisteret og metodene for risikoklassifisering. Det er videre viktig at rutinene for håndheving og sanksjonsbruk utøves konsekvent, og at det følges opp at gjeldende retningslinjer er forstått og praktiseres ensartet. Dette er viktig for å sikre Arbeidstilsynets troverdighet når det gjelder å utøve kontroll og å gi veiledning fra offentlig myndighet som skal medvirke til at virksomhetene etterlever lover og regler og har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle.