

Innst. S. nr. 187

(1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet

Dokument nr. 3:9 (1999-2000)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere Arbeidstilsynets måloppnåelse, ressursbruk og styringssystem i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er særlig fokusert på Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten.

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. Tilsynene skal skje i form av systemrevisjoner og verifikasjoner med utgangspunkt i internkontrollkravet.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Det er foretatt en saksgjennomgåelse av tilsynssaker i seks distrikter samt intervjuer med Direktoratet for arbeidstilsynet og i seks distrikter.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet de siste årene har gjennomført færre tilsyn enn planlagt. I styringsdialogen mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og departementet ble antall planlagte tilsyn for 1998 nedjustert fra 22 000, jf. St.prp. nr. 1 (1997-1998) 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, ca. 3 000 færre besøk enn fastsatt i etatens virksomhetsplan. I 1998 var antall gjennomførte tilsyn 17 184, ca. 2 000 færre enn fastsatt i etatens virksomhetsplan.

Dette synes å være jevnt fordelt på Arbeidstilsynets distrikter. I kun ett av de seks undersøkte distriktene hadde det begge årene vært gjennomført flere besøk enn planlagt.

Undersøkelsen viser også at Arbeidstilsynet samlet har brukt mindre ressurser på tilsyn enn planlagt. I 1998 brukte Arbeidstilsynet 24 pst. av sine ressurser til hovedaktiviteten tilsyn, mot 37 pst. til administrative oppgaver. I forhold til at tilsyn er en prioritert oppgave synes ressursbruken til tilsynsaktiviteter å være lav.

Dette er ikke i samsvar med Arbeidstilsynets målsettinger om å prioritere den utadrettede aktiviteten, spesielt tilsyn med virksomhetene og heller ikke med Stortingets vedtak og forutsetninger om at Arbeidstilsynet skal øke antall direkte tilsyn i virksomhetene, slik at etaten gjøres mer synlig i arbeidslivet.

På områdene regelverksutvikling og samarbeid med andre har Arbeidstilsynet stort sett 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 etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering. 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.

1.3 Systemer og rutiner for gjennomføring av tilsyn

Arbeidstilsynet har i flere år arbeidet med å avklare tilsynsmetodikk og hjelpemidler for risikobasert tilsyn, men det er foreløpig ikke utarbeidet felles retningslinjer for risikobasering. 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. 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 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.

Arbeidstilsynet skal etter alle kontroller gi skriftlig tilbakemelding til virksomhetene, jf. egne retningslinjer. Dersom det i forbindelse med tilsyn ikke er gjort alvorlige funn, varierer det noe innen og mellom distriktene hvorvidt dette gis skriftlig. I 23 pst. av de undersøkte sakene har distriktene ikke gitt skriftlig tilbakemelding etter tilsynsbesøk.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom de utvalgte sakene i forhold til tidsintervaller mellom tilsynsdato, varsel om pålegg, pålegg som er gitt og tidsfrister for å oppfylle pålegg, noe som kan vanskeliggjøre senere oppfølging av virksomhetene og svarer ikke med kravet om ensartethet.

Ingen av de undersøkte distriktene gjennomfører systematisk etterkontroll 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.

2. Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer

Departementet uttaler 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. Dette henger 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, og det stiller større kompetansekrav til inspektørene. Det samlede volumet på tilsynet er også opprettholdt, selv om antallet tilsyn er noe redusert.

Departementet påpeker at Arbeidstilsynets budsjett som er økt med ca. 14 mill. kroner i perioden 1995-1998, ikke innebærer noen reell styrking av etatens budsjett, men har i all hovedsak vært lønns- og prisjusteringer, parallelle økninger av inntekter og utgifter samt midler til tidsbegrensede prosjekter.

Anslaget om at Arbeidstilsynet bare bruker 24 pst. av sine ressurser på tilsyn er basert på en noe snever definisjon av tilsynsbegrepet. Etaten utfører også mange andre utadrettede oppgaver, som informasjon/veiledning, behandling av klager og søknader, utvikling av regelverket m.v. Det er videre ikke tatt høyde for at etaten i den aktuelle perioden har gjennomført en avgrensning av tilsynsbegrepet som innebærer at informasjonsmøter med virksomheter, bransjer m.v. ikke lenger regnes som tilsyn.

Arbeidstilsynet er en desentralisert etat, med til sammen 48 distrikts- og avdelingskontorer, som bidrar til nærhet og større brukervennlighet overfor virksomhetene, men er mer krevende administrativt enn en sentralisert løsning. Det arbeides 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.

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.

Arbeidstilsynets egne retningslinjer, som Riksrevisjonen viser til i analysen, er implementert i etaten i 1999, og 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. Departementet fremhever at Arbeidstilsynet kontinuerlig arbeider med å forbedre de interne prosesser og oppgaver for å kunne utføre sin aktivitet på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det er blant annet innført et ressursstyringssystem, og en første versjon av etatens "tilsynshåndbok" er utarbeidet.

I etatens planbrev for år 2000 er det 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.

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

Aktuelle tiltak vil på kort sikt være implementeringen av de nye retningslinjer og styringssignaler som foreligger, herunder det felles system for risikovurderinger, retningslinjer for tilbakemeldinger og tilsynshåndboken. Departementet vil følge opp dette arbeidet gjennom de ordinære styringssystemer. Det vises videre til prosjekter for å bedre resultatene av Arbeidstilsynets innsats og helse-, miljø- og sikkerhetstilstanden i virksomhetene: Det utarbeides felles styrende dokumentasjon og regelverk, og tilsyn samordnes. I 2000 skal det gjennomføres en substansiell gjennomgang av forskriftene 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.

Departementet vil vurdere 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.

3. 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.

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 Arbeidstilsynet utfører, er også disse omtalt i Riksrevisjonens rapport. I 1998 var Arbeidstilsynets ressursbruk i forhold til tilsyn fire pst. 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 det 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 opp-

følgning 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 pst. 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. 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.

4. Kommunal- og regionaldepartementets svar

Kommunal- og regionaldepartementet har ingen merknader til saken.

5. 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. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har gitt føringer i tilknytning til tilsynsaktiviteten i etatens planbrev for år 2000.

Saken sendes Stortinget.

6. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at Arbeidstilsynet de siste årene har lagt større vekt på kvalitative overordnede effektmål framfor kvantitative, og at det er videreutviklet og etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering. Komiteen viser til at kravene til hva tilsyn skal omfatte har økt i perioden. Komiteen viser til at Stortinget har 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.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet og er enig i at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten, skal prioriteres i større grad.

7. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og til det som står foran, og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:9 (1999-2000) - Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 23. mai 2000

Gunnar Skaug
leder

Kristin Halvorsen
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær