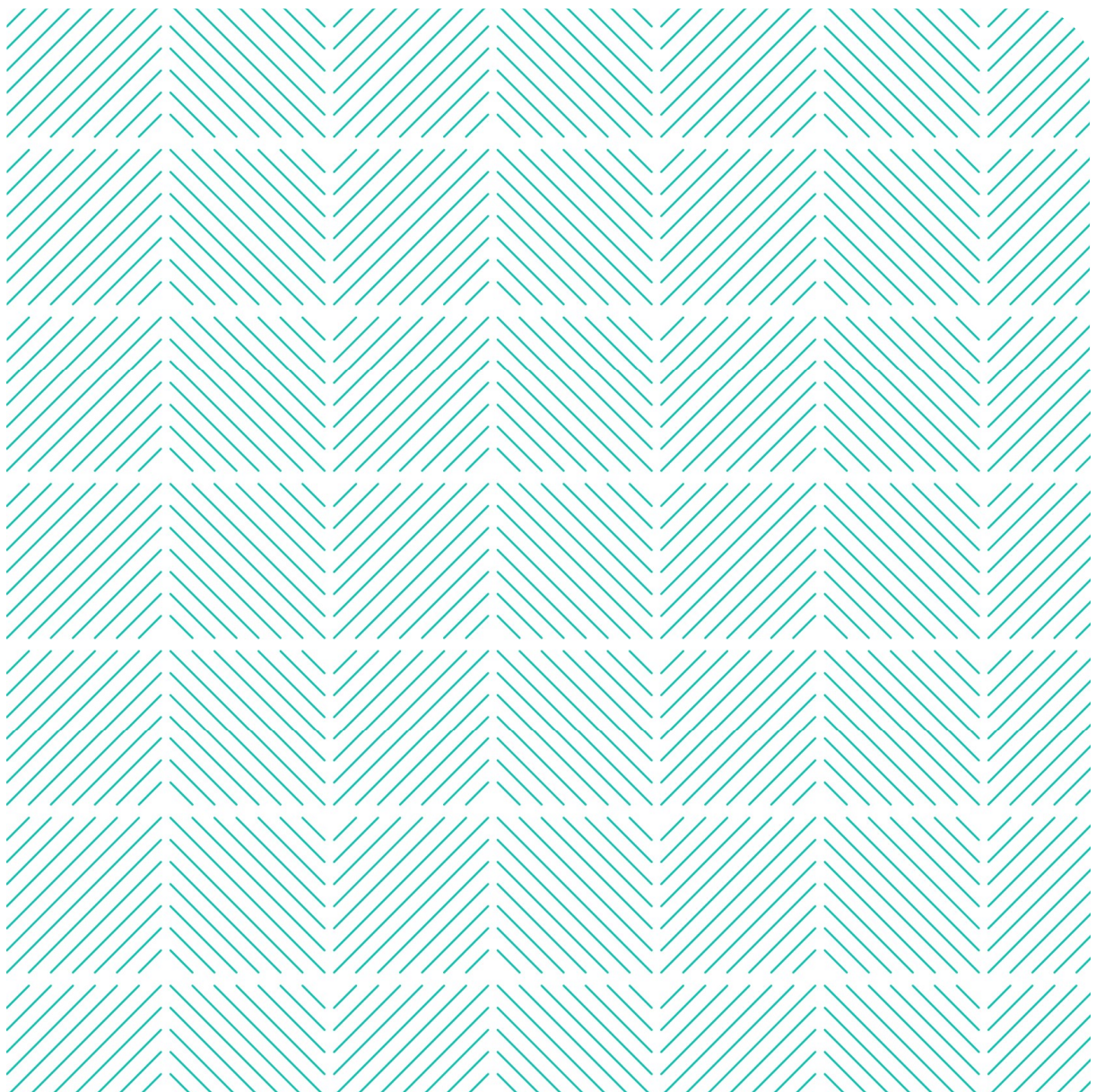




Arbeidstilsynet

ÅRSRAPPORT 2017

Arbeidstilsynet – et godt arbeidsliv for alle



Innhold

I. Leders beretning	2
II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall	4
III. Årets aktiviteter og resultater	9
3.1 Mål: Virksomhetene skal ivareta systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid	10
3.2 Mål: Useriøsitet og arbeidslivskriminalitet skal bekjempes	24
3.3 Mål: Det skal være høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet	33
3.4 Mål: Arbeidsmiljøregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås	35
3.5 Mål: Arbeidstilsynet skal ha tillit og troverdighet i offentligheten	36
3.6 Særskilte rapporteringskrav	39
IV. Styring og kontroll i Arbeidstilsynet	42
4.1 Arbeidstilsynets virksomhetsstyring	42
4.2 Eventuelle merknader Riksrevisjonen	44
V. Vurdering av framtidsutsikter	45
VI. Årsregnskap	47

Vedlegg:

1. Felles årsrapport mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet
2. Oversikt over arbeidsmiljøproblemer og hvilke næringer som er mest utsatt

I. Leders beretning

Det har gått ett år siden jeg tiltrådte som direktør for Arbeidstilsynet. Jeg har brukt året til å bli kjent med etaten og til å sette meg grundig inn i virksomheten. Gjennom året har jeg observert en etat som gjør en meget viktig og god jobb ute i det norske arbeidslivet.

Arbeidstilsynet gjør mye med hovedutfordringene i arbeidslivet

Årsrapporten viser at Arbeidstilsynet har gjort mye for å løse to store hovedutfordringer i arbeidslivet; arbeidslivskriminalitet og manglende systematisk HMS-arbeid.

Arbeidslivskriminalitet er fortsatt et stort problem med alvorlige konsekvenser. Det er satt i gang flere tiltak som jeg mener er både riktige og viktige for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Samarbeid om samtidig bruk av flere etaters virkemidler er effektive tiltak. Arbeidstilsynets vurdering tilsier at kriminelle aktører har fått redusert sitt handlingsrom og at utenlandske arbeidstakere har fått bedre lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er det fortsatt store utfordringer med arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynets foreløpige vurderinger tyder på at arbeidslivskriminalitet ikke lenger øker i omfang, men at de kriminelle aktørene som er aktive blir dyktigere på å omgå våre tiltak. Dette innebærer at det er mer krevende å bekjempe kriminelle aktører enn tidligere. Arbeidstilsynet skal fortsatt prioritere dette området høyt.

Årsrapporten viser at mange virksomheter har fått mer kunnskap om og økt forståelse for hva som skal til for å ivareta et systematisk HMS-arbeid, og at de etter tilsyn i større grad etterlever arbeidsmiljølovgivningen. Samtidig erfarer Arbeidstilsynets at mange virksomheter fortsatt ikke har grunnleggende tiltak på plass. Arbeidstilsynet skal derfor fortsatt ha fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet i årene fremover.

Det er behov for å utvikle Arbeidstilsynet videre

Arbeidstilsynet har de siste årene arbeidet med å utvikle virkemidlene slik at de blir mer målrettet og effektive. Vi har gjort mye, blant annet ved å utvikle samarbeidet med andre etater for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og vi benytter virkemidlene veiledning og kunnskapsformidling i større grad for å påvirke virksomhetene til å arbeide mer systematisk med HMS-arbeid. Felles årsrapport mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet viser at samarbeid nytter og at samtidig bruk av etatenes kunnskap og virkemidler har effekt.

Samarbeid med andre etater og bruk av et felles virkemiddelapparat er svært viktig for å kunne bekjempe arbeidslivskriminalitet. Våre erfaringer viser også at en strukturert samhandling med arbeidslivets parter og prioriterte næringer gir et nødvendig grunnlag for å skape en felles forståelse av utfordringsbildet og hva som er effektive virkemidler for å redusere og forebygge helseskader, useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Partene er positive til å bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet ved å vekke de seriøse. Felles rapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet viser at det er mye dialog og samhandling mellom myndighetene og næringene, spesielt innen bygg og anlegg. Arbeidstilsynet har økt egen innsats i tiltak som er planlagt og gjennomført i samarbeid med bransjene selv, for eksempel i nærings- og temaaktiviteter og treparts bransjeprogram.

Arbeidstilsynet utvikler i samarbeid med bransjene et risikovurderingsverktøy som skal få flere virksomheter til å gjennomføre lovpålagt risikovurdering knyttet til relevante arbeidsmiljøutfordringer. Verktøyet skal gjøre det enklere for særlig de minste virksomhetene å kartlegge og vurdere risiko på arbeidsplassen. De skal også få hjelp til å finne gode tiltak og sette opp en handlingsplan. Verktøyet lanseres for frisørbransjen og renholdsbransjen i løpet av april 2018, og høsten 2018 lanseres det også for transportbransjen. Verktøyet har fått navnet Risikohjelpen.

Arbeidstilsynet har sammen med andre statlige virksomheter fått fellesføring om å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. Digitalisering er et sentralt virkemiddel for dette. Jeg har i 2017 vektlagt å rette fokus på digitalisering og har iverksatt tiltak som gir grunnmuren for videre arbeid.

Etaten har kartlagt nåsituasjonen og har forbedret arbeidsmetodikken etter anbefaling fra digitaliseringsrundskrivet. Dette innebærer en mer helhetlig styring av våre IKT-oppgaver med innføring av porteføljestyling. Dette skal gi bedre oversikt over etatens IKT-portefølje og gi et bedre beslutningsunderlag for prioriteringer. Vi har identifisert et potensial for digitalisering, og 2018 blir året for prioritering og iverksetting.

Det er nødvendig for Arbeidstilsynet å ha tillit og troverdighet i offentligheten. Arbeidstilsynet er i gang med å vurdere etatens organisering slik at tiltak for å sikre hensiktsmessig struktur og styring kan iverksettes. Dette skal bidra til å sikre riktige prioriteringer, enhetlig utøvelse av myndighet og et godt omdømme. Dette er en forutsetning for at Arbeidstilsynet skal kunne påvirke arbeidsmiljøtilstanden i Norge mest mulig effektivt.

Et Arbeidstilsyn for fremtiden

Arbeidslivet er i endring. Det er store forventninger til etaten både fra arbeidslivet, samfunnet og politikere. Arbeidstilsynet må være robuste for å kunne møte framtidens utfordringer og håndtere dem godt. Arbeidslivskriminalitet krever en annen måte å jobbe på samtidig som etaten skal ivareta faglighet og være godt synlige innenfor det forebyggende perspektivet. Arbeidstilsynet må være organisert slik at vi effektivt kan møte brukernes behov.

Arbeidstilsynet må tilpasse seg endringene i samfunnet for å kunne løse samfunnsoppdraget best mulig. Jeg ønsker og ser behov for å utvikle en organisasjon som er best mulig egnet til å løse dagens og fremtidige arbeidsmiljøutfordringer, og har satt i gang et arbeid for å vurdere Arbeidstilsynets organisering. Målet er at skal vi ha en organisasjon som er bedre tilpasset dagens samfunn og arbeidslivets utfordringer og som gjør oss rigget til å løse samfunnsoppdraget på en mer effektiv måte.

Fra å observere og å bli kjent med etaten skal jeg fremover iverksette nødvendige tiltak. Ut ifra utfordringsbildet, både det interne og eksterne, er det nødvendig å vurdere organisasjonen slik at den blir mest mulig kunnskapsbasert og fremtidsrettet. Vi vet at endring kan være vanskelig, og det er viktig at vi gjennom prosessen ivaretar et godt arbeidsmiljø for ansatte i Arbeidstilsynet. For meg vil det være en balansegang å sikre at produksjonen blir opprettholdt samtidig som tiltak blir iverksatt.

Trondheim 15. mars 2018



Trude Vollheim
Direktør Arbeidstilsynet

II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

Arbeidstilsynet skal arbeide for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv. De fleste virksomhetene har ordnede forhold og arbeider systematisk og godt med sitt arbeidsmiljø. Det er likevel mange virksomheter som mangler evne eller vilje til å følge loven. Virksomheter som drives systematisk i strid med lover og regler kan utsette sine arbeidstakere for fare og undergrave konkurransevilkårene for seriøse virksomheter. Et godt arbeidsmiljø er verdifullt både for den enkelte arbeidstaker, for virksomhetene og for verdiskaping og velferd i det norske samfunnet. Arbeidstilsynet prioriterer særlig oppfølging av utfordringer i arbeidslivet som:

- Useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet
- Manglende systematisk HMS-arbeid som fører til høy risiko for helseskader

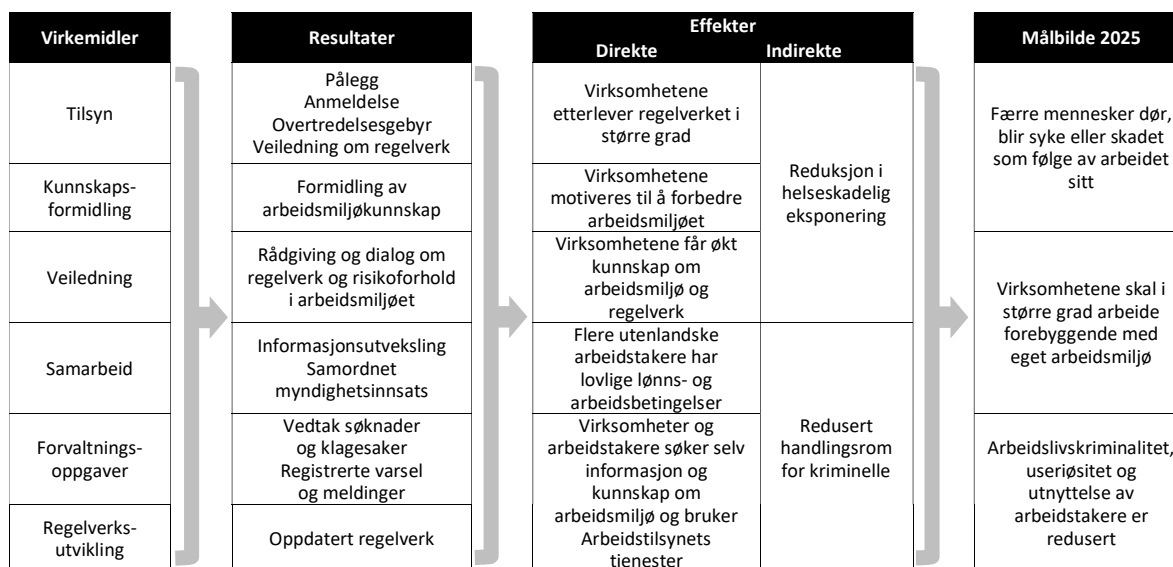
Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeidstilsynet er organisert med et direktorat og syv regioner med tilsynskontor over hele landet. Direktoratet ligger i Trondheim og har ansvar for blant annet strategi, styring, utvikling, regelverk og kommunikasjon. Direktoratet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av regionene. Regionene har ansvar for å føre tilsyn, gi veiledning og informasjon til virksomheter i deres områder. Arbeidstilsynets direktør er Trude Vollheim.

Arbeidstilsynet har i 2017 arbeidet for at følgende mål skal oppnås:

- Useriøsitet og arbeidslivskriminalitet skal bekjempes
- Virksomhetene skal ivareta systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid
- Det skal være høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet
- Arbeidsmiljøregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås
- Arbeidstilsynet skal ha tillit og troverdighet i offentligheten

Arbeidstilsynet benytter ulike virkemidler for å nå våre mål. Innsatsen gjennomføres i aktiviteter hvor virkemidlene innrettes slik at arbeidsmiljøet påvirkes best mulig. En målrettet kombinasjon av virkemidlene gir størst effekt ved at etaten når flere, har større slagkraft, bruker ressursene effektivt og benytter etatens kompetanse riktig. Arbeidstilsynet benytter virkemidlene ulikt ut fra om formålet er å bekjempe arbeidslivskriminalitet eller om vi bidra til en bedre forebygging av ulike arbeidsmiljøutfordringer. Sammenhengen mellom Arbeidstilsynets innsats og effekter av innsatsen kan beskrives i en resultat- og effektkjede.

Figur 1. Resultat- og effektkjede for Arbeidstilsynet



Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste og mest effektive virkemiddel for å kontrollere om lovens bestemmelser overholdes. I 2017 har Arbeidstilsynet gjennomført 13 876 tilsyn. Tilsyn innebærer å kontrollere at den enkelte virksomhet overholder arbeidsmiljølovens krav og skal bidra til at mål for innsatsen nås. I alle tilsyn informeres og veiledes virksomhetene i hvordan lovens krav skal forstås. Arbeidstilsynet vil ofte i tillegg gi veiledning i hele tilsynsprosessen, for å motivere til å bedre arbeidsmiljøarbeidet og gi eksempler på hvordan dette kan gjøres.

Veiledning er når Arbeidstilsynet formidler kunnskap om tilstanden i arbeidslivet, om eksponeringer og helseutfall, og gir informasjon om hvordan regelverket skal forstås, og hvordan det kan etterleves. Veiledning kan være kommunikasjonskampanjer, nettsider og Svartjenesten, i tillegg til veiledning som planlagt aktivitet overfor virksomheter som del av etatens årlige planlegging. Arbeidstilsynet utvikler og forvalter kunnskap om tilstanden i arbeidslivet når det gjelder arbeidsrelatert skade, dødsfall og sykdom, samt årsak til tilstanden og konsekvensene. Kunnskapen bygger på relevant forskning og erfaringer fra vårt arbeid. Formålet med veiledning er å legge til rette for at denne kunnskapen gjøres tilgjengelig, og i størst mulig grad blir tatt i bruk av mottaker, slik at virksomhetene handler i tråd med regelverket. Som hovedregel arbeider vi for at alt risikobasert arbeid i Arbeidstilsynet innebærer veiledning, slik at vi gjør kunnskap tilgjengelig i egnede kanaler og legger til rette for at kunnskapen tas i bruk.

Med utgangspunkt i Arbeidstilsynets risikobilde, prioriterer vi å gjennomføre planlagte risikobaserte veiledningsaktiviteter ovenfor en bestemt målgruppe for en bestemt periode. Veiledningene har som formål å føre til refleksjon om hva kunnskapen betyr for virksomheten, motivasjon til å handle i tråd med kunnskapen, og gi virksomhetene drahjelp til å gjøre valg som kan føre til endring av atferd, etterlevelse av regelverket og læring, utvikling og forbedring av virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. I 2017 har Arbeidstilsynet registrert 1 588 slike veiledninger.

Tabell 1 viser en oversikt over gjennomførte tilsyn og veiledninger, fordelt på de mest sentrale aktivitetene.

Tabell 1. Antall gjennomførte tilsyn og veiledninger, 2017

	Antall tilsyn	Antall veiledninger
Bygg og anlegg	3 241	85
Overnatting og servering	1 052	64
Renhold	540	10
Transport	704	25
Varehandel	409	2
Industri	679	15
Helse og sosial	442	212
Jordbruk og skogbruk	411	31
Bekjempe sosial dumping	135	10
Bekjempe arbeidslivskriminalitet	2 285	52
Unge arbeidstakere og nye virksomheter	171	129
Verdens arbeidsmiljødag	-	581
Brannrøyk	75	19
Dykking	27	12
Løpende nasjonale aktiviteter	2 654	154
Særskilt nasjonale oppgaver	156	28
Regional aktivitet	130	150
Aktiviteter fra Strategisk plan 2013 – 2016	765	9
Sum	13 876	1 588

Kilde: Betzy

De ulike veiledningene som er registrert har noe ulikt innhold og ulikt antall deltakere. Eksempler på veiledninger ovenfor er dialogseminar som er avholdt i mer enn 160 kommuner i den nasjonale næringsaktiviteten helse og sosial, hvor målgruppene var helse- og sosialtjenesten i kommunene og sentrale tema var forebygging av vold og trusler. Hensikten med veiledningen var å sette fokus på forebygging gjennom av virksomhetene delte sine praktiske erfaringer og at Arbeidstilsynet ga

veiledning om nye lovkrav og hvordan dette kan etterleves. Et annet eksempel er de mange veiledningene som ble gjennomført av inspektører i alle regioner på verdens arbeidsmiljødag, hvor hensikten var å sette søkelys på at opplæring av unge arbeidstakere er viktig for å forebygge skader og ulykker. Utvalgte veiledningsaktiviteter blir nærmere beskrevet i kapittel tre.

Tabell 2 viser andre veiledningsaktiviteter som Arbeidstilsynet gjennomfører (i tillegg til veiledning som en del av tilsyn).

Tabell 2. Utvalgte veiledningsaktiviteter 2013-2017

Utvalgte veiledningsaktiviteter	2013	2014	2015	2016	2017
Antall veiledninger ¹	-	221	367	716	1 588
Henvendelser til svartjenesten skriftlig og muntlig	90 000	84 775	93 000	79 388	91 820
Besøk på arbeidstilsynet.no ²	2 700 000	3 018 500	2 800 000	3 000 000	2 800 000
Besøk på regelhjelp.no ¹	270 000	301 000	296 000	322 500	349 000
Abonnenter på nyhetsbrev på regelhjelp.no	12 000	13 000	14 000	15 500	17 500
Henvendelser til Arbeidstilsynet ved servicesenter for utenlandske arbeidstakere	3 479	2 487	3 722	3 917	3 431

Kilde: Betzy, Svartjenesten og SUA

Veiledning gjennomføres i ulike kanaler. Ved noen av våre veiledningstiltak når vi mange, slik som alle besøkende på våre nettsider som kan selv søke generell informasjon om arbeidsforhold, HMS, regelverk, godkjenningsregistre og ulike tema. Svartjenesten besvarte til sammen nærmere 92 000 spesifikke muntlige og skriftlige henvendelser om arbeidsmiljø, rettigheter og plikter i arbeidslivet i 2017, og utgjør dermed en betydelig del av Arbeidstilsynet veiledningsarbeid. Ved de ulike servicesentrene for utenlandske arbeidstakere besvarte Arbeidstilsynet nærmere 3 500 henvendelser i 2017.

Når Arbeidstilsynet avdekker brudd på arbeidsmiljøregelverket resulterer dette ofte i en eller flere reaksjoner til virksomhetene. Dersom en virksomhet ikke følger opp et slikt vedtak, vil Arbeidstilsynet følge opp dette ved bruk av pressmidlene stans eller tvangsmulkt. Tabell 3 viser antall tilsyn hvor minst en reaksjon har blitt fulgt opp med pressmidler, stans ved overhengende fare, overtredelsesgebyr eller anmeldelse.

Tabell 3. Utvikling i antall reaksjoner i tilsyn 2013-2017

Reaksjoner	2013	2014	2015	2016	2017
Antall tilsyn med vedtak om stans som pressmiddel ³	-	299	471	606	513
Antall tilsyn med vedtak om tvangsmulkt ⁴	-	1 088	1 278	1 035	734
Antall tilsyn med vedtak om stans ved overhengende fare ⁵	388	395	540	736	1 114
Antall tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr ⁶		9	34	96	177
Antall anmeldelser	154	135	141	107	134

Kilde: VYR, Betzy og ePhorte

Av tabellen ovenfor fremkommer det at bruken av overtredelsesgebyr har økt for hvert år siden Arbeidstilsynet fikk hjemmel til å vedta slike gebyr. Økningen har vært størst fra 2016 og 2017, og antallet overtredelsesgebyr for 2017 vil øke noe da slike gebyr ofte vedtas etter at tilsynsrapportene er sendt. Den største andelen av overtredelsesgebyr er brukt i tilsyn som har hatt fokus på arbeid i høyden, hvor en streng reaksjonsbruk har vært et bevisst virkemiddel for å forebygge fallulykker og har utspring i erfaringer fra mange tilsyn med dette som tema. Det er i tillegg en økning i antall vedtak om stans ved overhengende fare, flere av disse vedtakene er også gjort i tilsyn med arbeid i høyden som tema, og dette vil bli nærmere omtalt i kapittel tre.

Arbeidstilsynet skal innrette etaten slik at den er mest mulig ressurseffektiv. Effektiv ressursbruk forutsetter at ressursene prioriteres til de mest risikoutsatte næringene og virksomhetene, samtidig som at riktig virkemiddel blir benyttet på riktig utfordring. Ulike virkemidler og ulike former for tilsyn krever ulik ressursinnsats avhengig av hvilken arbeidsmiljøutfordring som skal løses. Tabell 4 gir oversikt noen sentrale tall for bruk av ressurser for årene 2014-2017.

Tabell 4. Utvalgte hovedtall 2014-2017

Utvalgte hovedtall ⁷	2014	2015	2016	2017
Antall tilsyn	17 434	17 939	15 265	13 876
Antall veiledninger	221	367	716	1 588
Antall tilsyn per 100 virksomheter	8,5	8,5	7,9	7,1
Antall byggesaker	3 773	3 867	4 101	4 143
Antall tips mottatt	6 502	7 343	6 579	7 155
Antall ansatte	631	642	662	675
Antall årsverk ⁸	541	556	566	578
Samlet tildeling post 01 -99 (kroner)	541 095 000	568 576 000	617 697 000	662 910 000
Utnyttelsesgrad post 01-29	99,6 %	95,6 %	95,0 %	98,4 %
Driftsutgifter (kroner)	537 837 337	541 813 952	588 933 147	655 134 485
Lønnsandel driftsutgifter	68 %	71 %	68 %	72 %
Lønnsutgifter per årsverk (kroner)	679 776	696 381	707 552	812 657

Kilde: SAP, Betzy, Agresso, Exie og SSB

Arbeidstilsynet har gjennomført ca. ni prosent færre tilsyn i 2017 enn i 2016. Dekningsgraden, det vil si antall tilsyn per 100 virksomheter har derfor gått ned fra ca. åtte til sju i samme periode. Samtidig har antall veiledninger og deltakere i disse veiledningene økt. Arbeidstilsynet har i 2017 hatt mer fokus på om andre virkemidler enn tilsyn er mer hensiktsmessig for å møte ulike arbeidsmiljøutfordringer, næringer og virksomheter vi prioriterer innsats mot. Erfaringer viser at det er effektivt å bruke veiledning istedenfor eller i tillegg til tilsyn, der etaten gjennom dialog eller informasjon når bedre frem med budskapet enn ved kontroll ved at virksomhetene motiveres til handling. Når arbeidsmiljøutfordringene i målgruppene er kjent for Arbeidstilsynet, kan budskap og innhold målrettes overfor næringer og virksomheter som jobber systematisk og forebyggende. Vi har i tillegg styrket samarbeidet med andre myndigheter, etater, parter og organisasjoner, dette gjelder særlig i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet som vil bli nærmere beskrevet i kapittel tre. I tillegg har vi aktivt samarbeid med partene i en rekke av våre andre aktiviteter. Her vil vi særlig trekke frem de nasjonale næringsaktivitetene. Veiledning er benyttet mer enn tidligere år, og dette har vært styrt og planlagt i noen av aktivitetene, særlig i den nasjonale næringsaktivitet helse og sosial. I tillegg har vi brukt ressurser på nasjonale målrettede informasjonskampanjer som for eksempel på Facebook og YouTube som målrettede tiltak ved bruk av andre virkemidler enn tilsyn.

Antall ansatte og antall årsverk har gått opp i fireårsperioden 2014-2017, det meste av denne økningen er knyttet til arbeid med arbeidslivskriminalitet og til nye oppgaver som Arbeidstilsynet har blitt pålagt.

Tabell 5 viser planlagt og gjennomført ressursbruk og tilsyn, fordelt på aktiviteter i 2017.

Tabell 5. Planlagte og gjennomførte ukeverk og tilsyn, 2017

Aktivitet	Planlagte ukeverksressurser	Gjennomførte ukeverksressurser	Planlagte tilsyn	Gjennomførte tilsyn
Nasjonale næringsaktiviteter	5 338	4 828	7 661	7 478
Nasjonale aktiviteter til å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping	2 398	2 411	2 337	2 420
Nasjonale temaaktiviteter	527	418	576	273
Løpende nasjonale aktiviteter	5 035	3 980	2 997	2 654
Særskilt nasjonale oppgaver	812	987	220	156
Regionale aktiviteter	147	124	145	130
Andre utadrettede oppgaver	1 211	1 340	8	0
Administrasjon og kompetanse	4 765	4 072	0	0
Aktiviteter fra Strategisk plan 2013-2016	0	0	0	765
Fravær	0	878	0	0
Sum	20 233	19 037	13 944	13 876

Kilde: Exie

Tabellen ovenfor viser at det er godt samsvar mellom planlagte og gjennomførte tilsyn og ukeverk, noe av avviket skyldes fravær av ulike årsaker. En del av ressursene er disponible for årlige prioriteringer,

mens andre ressurser er bundet opp i en del lovpålagte saksbehandlings- og kontrolloppgaver, slik som byggesaksbehandling og behandling av søknader om samtykke til gjennomføring av ulike arbeidstidsordninger. Videre har etaten ansvar for godkjenningseenhetene for bedriftshelsetjenester og renholdsvirksomheter, og administrerer sekretariatet for regionale verneombud og tvisteløsningsnemda.

I kapittel tre redegjøres det for de viktigste resultatene og effektene som Arbeidstilsynets innsats har ført til.

III. Årets aktiviteter og resultater

Årsrapportens kapittel tre redegjør nærmere for hvordan Arbeidstilsynet har løst sitt samfunnsoppdrag. Kapittelet viser etatens sentrale aktiviteter, resultater og effekter, i tillegg til en kort tilstandsvurdering for hvert tema. Etatens aktiviteter er prioritert med utgangspunkt i risiko for at arbeidstakere i Norge kan bli syke eller skadet som følge av forhold på arbeidsplassen, eller utnyttet av sin arbeidsgiver.

I 2017 omkom 27 personer på jobb i det landbaserte arbeidslivet i Norge. Dette er to flere enn i 2016, da antallet arbeidsskadedødsfall var på et historisk lavt nivå. I tillegg inntreffer ca. 80 000 arbeidsulykker som medfører skader⁹. Det estimeres at 300-400 dødsfall hvert år skyldes eksponering for kjemikalier gjennom arbeidet¹⁰. Ca. 20 prosent av det legemeldte sykefraværet anslås å være arbeidsrelatert (Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015).

Et nøkternt estimat viser at tapte leveår og tapt livskvalitet som følge av arbeidsrelaterte sykdommer og ulykker koster samfunnet henholdsvis 15,6 og 3,2 milliarder kroner per år. Dette utgjør 63 prosent av de totale samfunnskostnadene på 30 milliarder kroner per år som følge av arbeidsrelaterte sykdommer og skader. 37 prosent av kostnadene er knyttet til behandling, uførepensjon og tapt produksjon (SINTEF: 2016).

Arbeidsmiljøproblemer, næringer og virksomhetenes art og risikoforhold er viktige grunnlag for Arbeidstilsynets prioriteringer, på kort og lengre sikt. Vedlegg 2 gir en oversikt over de viktigste arbeidsmiljøproblemene som er identifisert og som Arbeidstilsynet skal forebygge eller bekjempe. Flere typer arbeidsmiljøproblemer opptrer på tvers av næringer.

Arbeidstilsynets overordnede vurdering er at arbeidsmiljøproblemene ville vært større uten etatens innsats, og at Arbeidstilsynet i 2017 har løst sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte. Arbeidstilsynets målinger viser at mange virksomheter opplever å ha fått mer kunnskap om og økt forståelse for hva som skal til for at virksomheten skal ivareta et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, og at de etter tilsyn i større grad etterlever arbeidsmiljølovgivningen. Samtidig ser Arbeidstilsynets at mange virksomheter fortsatt ikke har grunnleggende tiltak på plass, det er derfor viktig at Arbeidstilsynet fortsatt har fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet i sine prioriteringer.

Arbeidstilsynet har i 2017 gjennomført flere veiledninger enn tidligere, med mål om å øke deltakernes kunnskap om og bevissthet rundt ulike arbeidsmiljøproblemer og hvordan man som arbeidsgiver kan og skal forebygge dette. Det eksisterer liten kunnskap om hva slags effekter veiledning fører til i ulike målgrupper. Arbeidstilsynet ser behovet for mer kunnskap om dette slik at denne delen av innsatsen kan innrettes best mulig. Effekter av veiledning vil derfor være et viktig tema i et forskningsprosjekt om effekter av Arbeidstilsynets virkemidler som vil gjennomføres i samarbeid med STAMI og Arbeids- og sosialdepartementet i 2018-2020.

Årsrapporten viser også at arbeidslivskriminalitet fortsatt er et stort problem med alvorlige konsekvenser. Samtidig mener Arbeidstilsynet at igangsatte tiltak både er riktige og viktige for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, samarbeid med samtidig bruk av flere etaters virkemidler er effektive tiltak. Foreløpige vurderinger tyder på at arbeidslivskriminalitet ikke lenger øker i omfang, samtidig som de kriminelle som er aktive blir dyktigere på å omgå våre tiltak. Dette innebærer at det er mer krevende å bekjempe kriminelle aktører enn tidligere. Arbeidstilsynets vurdering tilsier at kriminelle aktører har fått redusert sitt handlingsrom og at utenlandske arbeidstakere har fått bedre lønns- og arbeidsvilkår, men at det fortsatt er store utfordringer med arbeidslivskriminalitet i det norske arbeidslivet. Arbeidstilsynet bør fortsatt prioritere dette området høyt.

Arbeidstilsynet skal være en sentral kunnskapsaktør og samarbeidspartner for godt arbeidsmiljø, dette skal bidra til høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet. I 2017 er kunnskapsgrunnlagene for etatens prioriteringer forbedret, kunnskap om arbeidsmiljøutfordringer er formidlet til blant annet virksomheter, næringer og partene i arbeidslivet. Arbeidstilsynet bidrar til å

utvikle arbeidsmiljøregelverket og legger premisser for arbeidsmiljøstandarden. Etaten bruker også kunnskap til å påvirke standarden for arbeidsmiljøet ved å bidra til at arbeidsmiljøregelverket er hensiktsmessig i forhold til utfordringsbildet for norsk arbeidsliv. Det er vesentlig for Arbeidstilsynet å ha tillit og troverdighet i offentligheten, Arbeidstilsynet er i gang med å vurdere etaten slik at tiltak for å sikre hensiktsmessig organisering og styring kan iverksettes. Dette bidrar til å sikre et godt omdømme slik at det både blir enklere for Arbeidstilsynet å påvirke arbeidsmiljøtilstanden i Norge, og sikre at Arbeidstilsynet kan benytte ressursene mest mulig effektivt.

Årsrapportens kapittel 3.1- 3.5 vurderer måloppnåelsen for hvert av målene gitt i tildelingsbrevet. For kapittel 3.1 og 3.2 er måloppnåelsen vurdert ut fra sammenhengen mellom etatens innsats og det etaten ønsker oppnådd, disse sammenhengene er vist i resultat- og effektkjeden i kapittel 2. Vurderingene tar utgangspunkt i de viktigste forholdene som må være på plass i etaten for at målene skal nås, det vil si kjedens virkemidler og resultater. Deretter gjøres det en vurdering av oppnådde effekter der dette er mulig. Effektene er vurdert ut fra styringsparametere for hvert mål gitt i tildelingsbrevet. I tillegg gjøres det avslutningsvis for disse målene en vurdering av om virkemidlene er benyttet på en effektiv måte.

Det understrekes at etaten i tillegg til de aktiviteter som særlig er omtalt har gjort en betydelig innsats på andre arbeidsmiljøområder. For eksempel benytter Arbeidstilsynet en betydelig andel av ressursene til flere lovpålagte saksbehandlingsoppgaver som ikke er omtalt i rapporten.

Det er utfordrende å vise hvilke effekter som faktisk er oppnådd i 2017 da det kan ta lang tid fra innsatsen gjennomføres til det oppnås effekter. I tillegg er det utfordrende å ha godt dataunderlag som gir et objektivt grunnlag for vurdering av enkelte typer effekter. Arbeidstilsynet arbeider med å utvikle målemetoder som skal gi et bedre grunnlag for å si noe om faktisk oppnådde effekter innenfor våre styringsparametere. Samtidig viser ulik forskning og etatens effektmålinger at tilsyn har signifikant effekt på etterlevelse av arbeidsmiljølovgivningen¹¹. Dette sannsynliggjør at tilsyn som er gjennomført også gir redusert risiko for sykdom og skade som følge av arbeidsforhold (jf. Arbeidstilsynets resultat- og effektkjede i kapittel 2).

3.1 Mål: Virksomhetene skal ivareta systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid

I dette kapitlet vurderes sentrale aktiviteter som er prioritert for å sikre måloppnåelsen. Det redegjøres for valg av tema, disse er begrunnet med utgangspunkt sentrale risikofaktorer. Videre redegjøres det for valg av virkemidler og hvilke resultater som er oppnådd ved bruk av virkemidlene. Det gjøres en vurdering av oppnådde effekter i hvert tema med utgangspunkt i følgende styringsparametere:

- Om virksomhetene har fått økt kunnskap/bevisstgjøring
- Om virksomhetene har fått økt motivasjon
- Om virksomhetene forebygger arbeidsmiljøproblemer bedre/mer systematisk

Avslutningsvis gis det en overordnet vurdering og analyse av etatens innsats sett i forhold til oppnådde effekter, ressursutnyttelsen vurderes og det trekkes frem enkelte læringsmomenter for videre innsats.

I det følgende beskrives aktiviteter og resultater fra 2017 innenfor et utvalg arbeidsmiljøtema:

- Inkluderende arbeidsliv
- Farlig arbeid i høyden
- Forebygging av kjemisk helsefare
- Forebygging av vold og trusler i arbeidslivet
- Arbeidstidsordninger
- Innaskjærs arbeidsdykking
- Styrket innsats knyttet til varslervernet

Bakgrunnen for at inkluderende arbeidsliv beskrives i rapporten er Arbeidstilsynets omfattende bidrag til et forebyggende arbeidsliv gjennom flere forebyggende aktiviteter, blant annet i ulike næringer. Farlig arbeid i høyden, kjemisk helsefare, og arbeidstidsordninger er i etatens eksterne risikobilde identifisert som viktige arbeidsmiljøutfordringer som Arbeidstilsynet prioriterte høyt i sine aktiviteter i 2017. Vold og trusler er også prioritert høyt i 2017, blant annet fordi erfaringer fra tilsyn, meldinger til Arbeidstilsynet og nyere forskning viste at vold og trusler er en stor utfordring i deler av norsk arbeidsliv. Innaskjærs arbeidsdykking og styrket innsats av varslervernet er beskrevet fordi det foreligger særskilte bestillinger på disse områdene fra departementet.

Inkluderende arbeidsliv - viktigste forebyggende tiltak

Gjennom intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) arbeider regjeringen og partene i arbeidslivet for et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og samfunnet. Arbeidstilsynet bidrar i dette arbeidet gjennom alle aktiviteter som er innrettet etter næring eller tema i tillegg til mange løpende og lovbestemte forvaltningsoppgaver, som eksempelvis flere godkjenningsordninger og oppfølging av henvendelser til Arbeidstilsynet. I forannevnte aktiviteter inngår målrettet og tilpasset virkemiddelbruk, det vil si samarbeid med andre, tilsyn, veiledning og premissgivning. I tillegg til dette deltar Arbeidstilsynet i ulike regionale og nasjonale IA-fora.

Arbeidstilsynet legger vekt på virksomhetenes forebyggende arbeidsmiljøarbeid og sammenhengen mellom forebygging og oppfølging av sykemeldte. En vektlegging av det daglige arbeidsmiljøarbeidet der man særlig ser på de organisatoriske kravene til arbeidsmiljøet, som organisering av arbeidet, ledelse, tilrettelegging, opplæring, medvirkning og variasjon i arbeidet, vil gjøre det lettere for alle arbeidstakere å fortsette å stå i jobb, inkludert de som allerede har en helsebelastning, har nedsatt funksjonsevne eller for de over 50 år, jamført de tre delmålene i IA-avtalen. En slik tilnærming betyr også at man kan redusere risikoen for at helseplager, skader og sykdommer oppstår i utgangspunktet, eller at de blir forverret som følge av arbeidet. Det innebærer at virksomhetene først ser på det generelle i arbeidsmiljøet, før de eventuelt setter inn individuelle tiltak for å forhindre at en arbeidstaker blir sykemeldt.

Arbeidstilsynets erfaring er at mange sykemeldinger kunne ha vært unngått med et godt forebyggende arbeidsmiljøarbeid i den enkelte virksomhet. Ut fra dette perspektivet bidrar all aktivitet Arbeidstilsynet gjør innenfor forebyggende arbeidsmiljøarbeid til å oppfylle IA-avtalens mål om et mer inkluderende arbeidsliv. Dette inkluderer de tilsyns- og veiledningsaktivitetene Arbeidstilsynet gjennomfører innenfor særskilte næringer, som helse og sosial, bygg og anlegg, overnatting og servering, transport og renhold.

I tillegg til deltakelse i oppfølgingsgruppa for IA-avtalen og faggruppen for IA-avtalen har Arbeidstilsynet i 2017 også deltatt i to arbeidsgrupper for å følge opp konklusjonene etter underveisvurderingen av IA-avtalen, herunder forebyggingsgruppa og kunnskapsgruppa. I kunnskapsgruppa har arbeidet resultert i etableringen av et nytt forskningsprosjekt som skal finne ut hva virksomheter som har lyktes godt med forebyggende arbeidsmiljøarbeid har gjort, mens forebyggingsgruppa arbeider med å utforme et felles budskap som skal sikre lik kommunikasjon fra partene i arbeidslivet om at arbeidsmiljø handler om hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører arbeidet på den enkelte arbeidsplass. Etaten skal også bidra i pilotprosjektet som STAMI skal gjennomføre knyttet til forebyggende arbeidsmiljøtiltak i fire bransjer, blant annet gjennom deltakelse i styringsgruppa.

Arbeidstilsynet deltar også aktivt i fylkesvise IA-råd sammen med representanter fra blant annet partene og NAV. Gjennom IA-rådene og fylkesvis samarbeid gjennomføres ulike aktiviteter, eksempelvis bidrar Arbeidstilsynet med foredrag på ulike konferanser og seminarer som gjennomføres av partene eller av Arbeidslivssentrene. Gjennom disse aktivitetene bidrar samarbeidet til økt kunnskap til arbeidsgivere og arbeidstakere om blant annet forebyggende arbeidsmiljøarbeid.

Nasjonal næringsaktivitet i varehandel

Et eksempel på veilednings- og tilsynsaktivitet som tar for seg både forebygging og oppfølging av sykemeldte ble utført i deler av varehandelen, hovedsakelig i store landsomfattende kjeder. Hensikten

med aktiviteten var å fremme et inkluderende arbeidsliv og redusere sykefravær, utstøting og frafall fra arbeidslivet ved at virksomhetene arbeider systematisk med helse, miljø og sikkerhet med fokus på forebygging og oppfølging av sykefravær. I virksomhetene Arbeidstilsynet kontrollerte i 2017 synes ikke oppfølging av sykemeldte å være et stort problem. I kjeder hvor virksomhetenes systemdokumentasjon var utarbeidet på overordnet nivå ved hovedkontoret, og hovedkontoret i tillegg etterspurte konkrete HMS-aktiviteter og resultatdokumentasjon i den enkelte butikk, ble systemet etterlevd. Det vil si at der oppfølging av rutiner og tiltak etterspørres, følges sykemeldte opp i større grad enn der ingenting etterspørres. Det er positivt å erfare at alle virksomheter, hvor sykefravær rutiner ble etterspurt, kunne legge dette frem for oss. Likevel var det flere virksomheter som ikke hadde informert sine arbeidstakere om rutinene, og i disse tilfellene ble det vurdert som nødvendig å gi pålegg om at virksomheten informerer arbeidstakerne. Selv om rutiner for oppfølging av sykemeldte var på plass, var det flere virksomheter som fikk pålegg om å utbedre det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, som kartlegging og risikovurdering, iverksettelse av tiltak eller utarbeidelse av plan for tiltak. Flere virksomheter hadde heller ikke sørget for at arbeidstakerne fikk medvirke i det systematiske HMS-arbeidet, eksempelvis ved å sørge for valg og bruk av verneombud. I tillegg konkluderte Arbeidstilsynet med at det i flere virksomheter var ledere med mangelfull kunnskap om HMS-arbeid, og det derfor ble gitt pålegg om opplæring til disse.

Farlig arbeid i høyden

Fall er en av de vanligste årsakene til skader og dødsfall på arbeidsplasser, og skjer som regel i forbindelse med arbeid i høyden. I SSBs offisielle statistikk over arbeidsskader er fallulykker den hyppigste ulykkestypen som er registrert¹². 15 prosent (35 av 240) av arbeidsskadedødsfallene i perioden 2011-2016 ble registrert med fall som ulykkestype. I 2017 skyldtes fire av 27 arbeidsskadedødsfall fall fra høyde. Fallulykker inntreffer i de fleste næringer, men det er størst risiko for alvorlige fallulykker i bygge- og anleggsvirksomhet. En analyse av i underkant av 180 ulykker i bygge- og anleggsnæringen i 2015 viser at nesten 50 prosent av ulykkene skyldes fall fra høyde. Ulykkene skjer imens arbeid utføres på tak, golv og plattform samt stillas, og gjerne når tilskadekomne trækker i usikrede hull eller åpninger, at underlag brister eller er løse, mangler ved rekkverk og bruk av fallsikringsutstyr¹³. For å forebygge fallulykker er det viktig at arbeidsgiver driver systematisk HMS-arbeid ved blant annet å kartlegge farer, vurdere risikofaktorer og iverksetter risikoreduserende tiltak.

Flere målrettede aksjonstilsyn og strenge reaksjoner

Som ledd i etatens arbeid med å få ned antall ulykker, samt på bakgrunn av ovennevnte analyse av ulykker i bygge- og anleggsnæringen, ble det i 2017 gjennomført to aksjonsuker med en rekke tilsyn i næringen, hvor fokuset var farlig arbeid i høyden. I 2017 stilte vi spørsmål om farlig arbeid i høyden i om lag 1 600 av våre tilsyn, om lag halvparten av disse ble gjennomført i aksjonsperioder. I alle disse tilsynene kontrollerte inspektørene blant annet om arbeidsgiver har gjennomført risikovurdering for arbeidet i høyden, og om arbeidsgiver har sørget for at arbeidsområder som er høyere enn to meter er sikret med kollektive vernetiltak, som for eksempel stillas og rekkverk. Stillas, stiger og atkomst til tak er også typiske forhold som ble kontrollert. Før aksjonene ble det besluttet at Arbeidstilsynet skulle ta i bruk overtredelsesgebyr i et betydelig større omfang enn tidligere. I forkant av aksjonene ble næringen informert om aksjonene, målet om strengere reaksjonsbruk og bakgrunnen for dette. Hver aksjonsperiode ble omtalt i media i etterkant av hver aksjon, blant annet for å øke den preventive effekten av tilsynene. Videre ble det gjennomført en workshop med næringen hvor formålet var å formidle erfaringer fra aksjonene og spre kunnskap for bedre forebygging av fallulykker.

Totalt av alle tilsyn hvor Arbeidstilsynet har kontrollert arbeid i høyden, det vil si om lag 1 600 tilsyn ble om lag 1 000 virksomheter, det vil si mer enn 60 prosent, stanset på grunn av overhengende fare for liv og helse. Av disse var det mange som hadde stillas med mangler, for eksempel mangelfulle rekkverk, for stor avstand mellom stillas og vegg slik at det er mulig å falle i mellom, for dårlige stillasgulv og for dårlig fundamentering eller forankring av stillaset. I tillegg kan det være mangler ved adkomsten til stillaset eller adkomst mellom etasjene i stillaset. Slike mangler gir fallrisiko. På noen byggeplasser manglet rett og slett stillas der de burde brukt det. Andre typiske funn var stiger som kan velte eller skli, usikrede åpninger, og at det heller ikke var personlig fallsikring der det ikke fantes andre sikringstiltak mot fall. I

mange av tilsynene hadde ikke arbeidsgiver gjennomført risikovurdering ved arbeid i høyden. Målrrettede tilsyn med arbeid i høyden som tema var i 2017 et tiltak for å forebygge fallulykker, likeså etatens reaksjonsbruk i disse tilsynene.

I arbeidet med å få arbeidsgiverne til å ta sikkerheten på alvor, hvor blant annet av aksjoner med strengere reaksjonsbruk enn tidligere var en målsetting, ble resultatet at etaten i 2017 vedtok flere overtredelsesgebyr ved brudd på regelverk om arbeid i høyden. Skadepotensialet er det sentrale momentet når størrelsen på gebyret vurderes. Dersom virksomheten tidligere har fått reaksjoner for lignende forhold, er det skjerpene. Når Arbeidstilsynet vurderer størrelsen på gebyret skal vi også ta hensyn til virksomhetens økonomi, men dårlig økonomi er ingen grunn til å la arbeidstakere jobbe farlig. Arbeidstilsynet bruker overtredelsesgebyr der det er nødvendig. De arbeidsgiverne som sparer penger på at de ikke ivaretar sikkerheten godt nok, vil nå i enda større grad risikere å få overtredelsesgebyr. Målet med dette er å forebygge fallulykker ved en streng reaksjonspraksis. Av de nærmere 1 600 tilsynene som kontrollerte forhold om arbeid i høyden, ble det vedtatt i overkant av 100 overtredelsesgebyr. Det utgjør omtrent halvparten av alle overtredelsesgebyrene for tilsyn vedtatt i 2017, og representerer gebyrer for mer enn 13 mill. kroner. Gjennomsnittlig beløp på overtredelsesgebyrene var på om lag 80 000 kroner. Det største overtredelsesgebyret var på 300 000 kroner.

Resultater fra alle tilsynene er at flere tilfeller av farlig arbeid i høyden er avdekt, og virksomhetene fikk pålegg om utbedring av arbeidsforhold knyttet til arbeid i høyden eller andre forhold i 88 prosent av disse tilsynene. I om lag 60 prosent av tilsynene ble virksomheter stanset på grunn av farlig arbeid, og nærmere sju prosent av tilfellene ble regnet som så alvorlige at det ble vedtatt overtredelsesgebyr. Disse tilsynene og reaksjonene har også fått ringvirkninger til flere virksomheter i næringen, da det ble sendt ut pressemeldinger både i forkant og etterkant av aksjonstilsynene, hvor funn, forventede og faktiske reaksjoner ble kommunisert. Noe som har signalisert til næringen at Arbeidstilsynet har fokus på farer ved farlig arbeid i høyden, gjort virksomhetene oppmerksomme på disse risikoforholdene og vist at vi tar i bruk strenge reaksjoner når alvorlige mangler avdekkes.

Veiledning og formidling av fakta

Arbeidstilsynet har satt farlig arbeid i høyden på dagsorden i tilsyn, men også gjennom veiledning og formidling av kunnskap. Som et resultat av samarbeidet med bygge- og anleggsnæringen og som en del av tiltakene i kjølvannet av ovennevnte aksjonsperioder, ble det i 2017 ble det gjennomført en workshop med nærmere 140 deltakere hvor arbeid i høyden var tema. Her deltok ulike foredragsholdere og deltakere fra Arbeidstilsynet, virksomheter i næringen, fagforbund og bransjeaktører. Workshop er en egnet arena for å dele kunnskap og erfaringer en gruppe har med et felles mål om å redusere skader og ulykker. Blant tema på samlingen var en presentasjon av fakta om fallulykker, hvilke grep virksomheter må ta for å jobbe sikkert i høyden, hvordan byggherren kan forebygge ulykker og hvordan prosjekteringen kan legge til rette for arbeid i høyden. I tillegg ble det gitt eksempler på nødvendige holdninger og kompetanse for å arbeide sikkert i høyden. Workshopen har fått gode tilbakemeldinger fra deltakerne, som har formidlet dette direkte til oss eller via ulike bransjeorganisasjoner. Vi har fått særskilt tilbakemeldinger på at foredragene gir god veiledning om både risikomomenter, og hvordan en forebygger via konkrete foredrag hvor virksomheter deler konkrete erfaringer som andre kan ta nytte av.

Arbeidstilsynet har holdt en rekke foredrag om å forebygge ulykker ved arbeid i høyden med sentrale aktører fra næringen til stede, for eksempel på Stillasdagene 2017, Høydekonferansen 2017 og Bygg reis deg 2017, for å nevne noen. Vi har derfor nådd bredt ut til mange aktører i bygge- og anleggsnæringen med budskap om hvorfor og hvordan man forebygger ulykker ved arbeid i høyden.

Vold og trusler i arbeidslivet

Tall fra Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse viser at det er en økende forekomst av vold og trusler i arbeidslivet. Denne økningen ses blant annet i sammenheng med økt sysselsetting innenfor tjenesteytende sektor, slik som for eksempel i helse- og sosial, der arbeid utføres i direkte kontakt med tredjepersoner, og hvor risikoen for vold og trusler er størst. I Norge oppgir 7,5 prosent av arbeids-

takerne at de har vært utsatt for vold eller trusler i løpet av det siste året¹⁴. Det vil si at rundt 200 000 arbeidstakere hvert år utsettes for vold eller trusler i forbindelse med arbeidet. Dette er derfor et relevant og viktig arbeidsmiljøproblem å sette på dagsorden. Helserelaterte yrker som vernepleiere, sosialarbeidere, pleie- og omsorgsarbeidere og sykepleiere er blant yrkene som er mest utsatt for å oppleve vold og trusler i arbeidet. På bakgrunn av dette har Arbeidstilsynet i 2017 gjennomført aktiviteter for å forebygge vold og trusler i kommunale helse- og sosialtjenester.

Veiledning om nye bestemmelser

Arbeidsmiljøloven stiller krav til at arbeidstaker så langt det er mulig skal beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre, jf. arbeidsmiljøloven § 4–3. Fra 1. januar 2017 er det innført nye bestemmelser om vold og trusler i tre av arbeidsmiljøforskriftene: forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, arbeidsplassforskriften og forskrift om utførelse av arbeid.

Disse bestemmelsene handler om planlegging av arbeidet, opplæring, øvelse og informasjon, utforming av arbeidslokaler, risikovurdering, tiltak og oppfølging. Arbeidstilsynet har revidert en veileder som gir råd om hvordan virksomhetene kan forebygge, håndtere og følge opp vold og trusler som skjer i forbindelse med arbeid¹⁵.

Veiledning ble valgt som virkemiddel i aktiviteten i 2017. Dette ble gjort med bakgrunn i at vi ville informere kommunene om det nye regelverket først og sette fokus på tematikken og arbeidsgivers ansvar til å forebygge, for så å følge opp med tilsyn. Et utvalg kommuner ble invitert til såkalte dialogseminarer, for å sette fokus på forebygging og håndtering av vold og trusler mot arbeidstakere. Totalt har 161 kommuner deltatt på dialogseminar. Aktiviteten skal oppsummeres i 2018, og da vil virksomhetenes erfaringer med deltakelse i dialogseminar inkluderes i vurderingen. Tilbakemeldingene fra inspektører i Arbeidstilsynet så langt tyder på at mange av virksomhetene som har vært på dialogseminar i forkant av tilsyn har et bevisst forhold til hvilke krav som stilles til kartlegging og risikovurdering i forskriften.

Tilsyn med kommunale helse- og sosialtjenester

I 2017 ble det også gjennomført 440 tilsyn med kommunale enheter i helse og sosial. En av hovedhensiktene med tilsynene var å sikre at arbeidsgiver i tilstrekkelig grad jobber systematisk for å forebygge vold og trusler med utgangspunkt i de nye forskriftene. Tilsynene fokuserte blant annet på følgende tema:

- Kartlegging, risikovurdering og plan for tiltak for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler om vold
- Vurdering av risiko ved alenearbeid
- Nødvendig opplæring og øvelse om vold og trusler om vold
- Iverksetting av tiltak på bakgrunn av kartlegging og risikovurdering om vold og trusler om vold

Tilsynene avdekket behov for forbedringsarbeid knyttet til kommunenes forebyggende arbeid knyttet til kravene i forskriften. Dette gjelder i særdeleshet om de har gjennomført kartlegging og risikovurdering og utarbeidet planer for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler om vold. Nær seks av ti av de kontrollerte virksomhetene hadde ikke tilfredsstillt dette kravet. Dette betyr ikke at institusjonene mangler kartlegging og risikovurdering, men at det foreligger mangler for eksempel ved at vesentlige risikoforhold ikke inngår. Det ble også funnet brudd på om arbeidsgiver har iverksatt nødvendige tiltak på bakgrunn av kartlegging og risikovurdering, nær fire av ti kontrollerte virksomheter hadde ikke gjort dette på tilfredsstillende måte. Videre hadde halvparten av virksomhetene ikke vurdert risikoen ved alenearbeid. Andre områder med stort forbedringspotensial var mangler ved arbeidslokalenes utforming med hensyn til fare for vold og trusler som for eksempel rømningsvei, samt nødvendig opplæring og øvelse blant arbeidstakerne. Når det gjelder ansattes og tillitsvalgtes medvirkning i arbeidsmiljøarbeidet, viser derimot tall fra tilsynene at de aller fleste virksomhetene har gode rutiner for å ivareta dette.

I de tilfeller hvor tilsynene er meldt på forhånd, får representantene som var til stede under tilsynsbesøket fra virksomhetens side, som regel leder og verneombud, invitasjon til å svare på en brukerundersøkelse fra Arbeidstilsynet noen få uker etter at tilsynsrapport er sendt. Etter tilsyn med vold og trusler i helse- og sosial har Arbeidstilsynet mottatt svar fra ca. 400 personer. Totalt sett har brukerundersøkelsen en svarandel på 48 prosent. Tilbakemeldingene fra tilsyn med vold og trusler i helse- og omsorgssektoren viser at de aller fleste virksomhetene i stor eller svært stor grad opplevde å få god forklaring på risikoen ved de arbeidsmiljøutfordringer som ble påpekt. Tre av fire opplevde i stor eller svært stor grad at tilsynet ga et godt grunnlag for forbedringer i virksomheten. For å oppnå en langsiktig forbedring i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid vurderer Arbeidstilsynet det som avgjørende at arbeidsgivere motiveres gjennom økt kunnskap og forståelse for viktigheten av å ha et godt arbeidsmiljø og hvilke forbedringer man bør gjøre for å oppnå dette. Seks av ti respondenter mener de etter tilsyn med vold og trusler har fått økt kunnskap om hvordan deres virksomhet kan oppnå et godt arbeidsmiljø. Videre svarer sju av ti at tilsynet har gitt dem økt forståelse for hvorfor alle virksomheter skal kartlegge helsefarer i sitt arbeidsmiljø og gjennomføre tiltak for forbedring. Resultatene fra brukerundersøkelsen er basert på selvrapportering og må derfor tolkes som et uttrykk for respondentenes opplevelse av situasjonen. Vi kan heller ikke utelukke at de som har svart på undersøkelsen er de som er mest fornøyde med tilsynet og mest positive til å gjøre endringer i arbeidsmiljøet, slik at svarene har en skjevhet i forhold til det som er reelt blant alle virksomheter. Likevel gir undersøkelsen klare indikasjoner på at Arbeidstilsynet gjennom tilsyn med vold og trusler langt på vei har klart å overføre kunnskap om tematikken og bidratt til at virksomheter i helse og sosialtjenester har et bedre grunnlag for sitt arbeid med å forebygge helseplager som følge av vold og trusler.

Informasjonskampanje på Facebook

I november og desember 2017 gjennomførte Arbeidstilsynet en kommunikasjonskampanje om vold og trusler rettet mot ansatte og ledere i helse- og sosialtjenester. Målet var å øke arbeidsgiveres kunnskap om de nye bestemmelsene og få flere arbeidstakere til å melde fra om vold og trusler.

Kampanjen besto av en kort film som viser typiske vold- og trusselhendelser i helse og sosial. Den bestod av seks videointervjuer med arbeidsgivere og arbeidstakere som fortalte om sine opplevelser, og to såkalte kanvasannonser på Facebook med mer informasjon til henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker. Kampanjens hovedkanal var Facebook. Kampanjen ble i tillegg spredt gjennom Arbeidstilsynets og partenes andre kanaler og i media.

Kampanjen har skapt oppmerksomhet om vold og trusler og bidratt til å spre Arbeidstilsynets målrettede budskap. Dette kan måles i antall eksponeringer, reaksjoner og delinger på Facebook. Hovedfilmen hadde 305 000 visinger og 37 000 så hele filmen. Totalt har ca. 9 000 mennesker fulgt hele informasjonsløpet, det vil si hovedfilmen, intervjufilmene, kanvasen og temaside på arbeidstilsynet.no. Arbeidstilsynet observerer også en økning i sidevisninger på vår temaside om vold og trusler på arbeidstilsynet.no. Filmene ligger tilgjengelig på YouTube til videre bruk i tilsyn og veiledning.

Arbeidstidsordninger

Arbeidstid har betydning for både helse, balanse mellom jobb og privatliv og velferd. Den påvirker både tiden og overskuddet vi har til å takle plikter og forventninger på hjemmebane. Ny teknologi og fleksible arbeidsordninger kan bidra til å gjøre det vanskelig å sette klare grenser for når, hvor og hvor mye man skal jobbe.

Arbeidstidsordningene skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas. Selv innenfor arbeidsmiljølovens grenser kan belastningen bli for stor, særlig i fysisk krevende yrker og yrker med mye skift- og nattarbeid. Skiftarbeid og lange arbeidsuker er viktige risikofaktorer i dagens arbeidsmiljø. Forskning på arbeidstid og helse har vist at både lang arbeidstid og natt- og skiftarbeid medfører økt risiko for fysiske og psykiske helseplager og økt ulykkesrisiko¹⁶.

I 2017 har arbeidstid vært tema i mange tilsyn. I tillegg til at Arbeidstilsynet har brukt mye ressurser på å informere og veilede om regelverket og viktigheten av å ha forsvarlige arbeidstidsordninger. I avsnittene nedenfor synliggjøres noe av dette arbeidet.

Veiledning og økt kunnskap

Arbeidstidsbestemmelsene oppleves av mange arbeidsgivere og arbeidstakere som komplekse og detaljerte, og Arbeidstilsynet erfarer at det er et stort behov for konkret veiledning. Veiledningsbehovet synliggjøres først ved at det stilles konkrete spørsmål om lengden av daglig og ukentlig arbeidstid, gjerne i kombinasjon med nattarbeid. Erfaringene viser at både arbeidsgivere og arbeidstakere er lite kjente med at blant annet arbeidets art, det vil si hvilken type arbeid som utøves, og hvilken tilrettelegging som er gjort med hensyn til eksempelvis pauser, er viktige elementer når arbeidstidsordningen skal risikovurderes. En annen erfaring er at det reises flere spørsmål om arbeidstid for innleide arbeidstakere enn tidligere. Dette gjelder særlig innenfor de allmenngjorte områdene som eksempelvis byggenæringen og skips- og verftsindustrien.

Arbeidstilsynets svartjeneste fungerer godt som etatens førstelinje når det gjelder besvarelse av spørsmål om arbeidstid. Svartjenesten besvarer spørsmålene i telefon, ved bruk av e-post og på sosiale medier som Facebook. I tillegg til svartjenesten veileder også Arbeidstilsynets arbeidstidsenhet mye om arbeidstid. Dette gjøres i hovedsak som en del av enhetens behandling av søknader om samtykke etter arbeidsmiljølovens kapittel 10 og 11.

Generell informasjon om arbeidstid finnes på arbeidstilsynet.no, og i forbindelse med digitaliseringen av nettstedet er all informasjon om arbeidstid oppdatert i løpet av 2017. Informasjonen som ligger på nettstedet er konkret og bidrar sannsynligvis til økt regelverksforståelse, men også til økt forståelse for hensynene bak arbeidstidsregelverket, særlig hos arbeidsgiver. Under tema arbeidstid er det blant annet utarbeidet en veiledning om hvordan arbeidstidsordninger kan risikovurderes, og det er i tillegg utarbeidet informasjon som eksempelvis sier noe om hvorfor det er viktig å beskrive arbeidets art i forbindelse med søknad om samtykke til gjennomsnittsberegning.

Arbeidstilsynet mener at informasjon og veiledning er viktige faktorer som bidrar til økt kunnskap om nødvendigheten av å sikre forsvarlige arbeidstidsordninger, og at det er viktig at etaten fortsatt setter av ressurser til både generelle informasjonstiltak og konkrete veiledningstiltak.

Mange tilsyn og streng reaksjonsbruk

Alle arbeidstakere har en arbeidstidsordning, og i 2017 har arbeidstid vært tema i overkant av 5 700 tilsyn.

Det er særlig virksomheter i bygge- og anleggsnæringen og virksomheter i overnatting- og serveringsnæringen at arbeidstid har vært tema i tilsyn. I bygge- og anleggsnæringen er det allmenngjorte tariffavtaler som gjør at kontroll og veiledning tar utgangspunkt i allmenngjorte tariffbestemmelser. Eksempelvis er det blitt stilt spørsmål om hvilken timelønn arbeidstakerne har, og dersom overnatting utenfor hjemmet er nødvendig, hvordan utgifter til reise, kost og losji dekkes. Overnatting- og serveringsnæringen har mange unge og mange utenlandske arbeidstakere, og Arbeidstilsynets erfaringer har gjort at det er stort fokus på arbeidstid i tilsyn. I begge næringer er det stilt spørsmål om hvilke arbeidstidsordninger arbeidstakerne følger og om overtidstillegg utbetales. Som en del av kontrollen har både arbeidsavtaler, timelister og lønnslipper blitt etterspurt og kontrollert.

Arbeidstilsynet erfarer at det særlig er bestemmelsen om overtidstillegg som ikke etterleves. I ca. 2 300 tilsyn ble det kontrollert om overtidstillegg på minimum 40 prosent utbetales, og i hele 40 prosent av disse kontrollene kunne arbeidsgiver ikke dokumentere utbetaling av tillegget. Overnattings- og serveringsvirksomhet hadde flest tilsyn hvor overtidstillegg var kontrollert, og av mer enn 900 tilsyn, var det om lag 50 prosent av virksomhetene som ikke betaler tillegget. I bygge- og anleggsnæringen var overtidstillegg kontrollert i nesten 700 tilsyn, og i overkant av 30 prosent av virksomhetene kunne ikke dokumentere utbetaling av tillegget.

I om lag 4 400 tilsyn ble det kontrollert om arbeidsgiver har oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker arbeider, det vil si om det foreligger noen timeregistrering. Over 80 prosent av kontrollene viste at arbeidsgiverne har oversikter. Videre viser tilsynene at mange arbeidsgivere aktivt fører kontroller med hvor mye arbeidstakerne arbeider.

Erfaringene fra tilsynene viser at det fortsatt er viktig at Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn med arbeidstidsordningene, og at overtredelser følges opp med nødvendige reaksjoner. Selv om vi veileder mye om arbeidstidsbestemmelsene og hensynene bak disse, viser våre tilsyn i 2017 at det er nødvendig at vi i tillegg reagerer strengt overfor noen arbeidsgivere som er gjengangere eller vi mener bevisst bryter regelverket. I 2017 har derfor flere arbeidsgivere i tillegg til krav om å rette opp avvik, fått overtredelsesgebyr. De fleste overtredelsesgebyr som er vedtatt er der arbeidsgiver ikke utbetaler overtidstillegg, men også flere gebyr er vedtatt der arbeidsgiver ikke har rutiner for egenkontroll og hvor arbeidstida organiseres slik at arbeidstakerne ikke får sin daglige eller ukentlige fritid.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2017 effektmålinger av tilsyn gjennomført innenfor næringene transport og overnatting og servering i perioden 2015-2016. I begge næringer har arbeidstid vært et viktig tema i tilsyn. I transportnæringen har Arbeidstilsynet kontrollert krav til registrering av sjåførs arbeidstid¹⁷ i nær 300 tilsyn i 2015-2016. Dette er også kontrollert i over 150 tilsyn i 2017. Kravet er en forutsetning for at arbeidsgiver skal kunne ha kontroll på hvor mye den enkelte ansatte arbeider, og at denne er i tråd med arbeidstidsbestemmelsene. I tilsyn ble det funnet brudd på dette hos fem av ti virksomheter. Effektmålingene har vist at nær alle virksomheter hvor registrering av arbeidstid har blitt kontrollert fortsatt etterlever dette kravet i minst to år etter at tilsynet ble avsluttet. I overnattings- og serveringsvirksomhet har også registrering av arbeidstid¹⁸ vært kontrollert, men man fant her at de fleste arbeidsgivere etterlevde dette kravet før tilsyn. Det var derimot færre som tilfredsstilte krav til godtgjørelse for overtid¹⁹; her ble det i 2015-2016 funnet brudd hos mer enn fire av ti virksomheter. Effektmålingene viser at denne andelen har sunket til to av ti virksomheter etter tilsyn. Disse resultatene er i tråd med tidligere effektmålinger Arbeidstilsynet har gjennomført, og viser at de aller fleste virksomhetene forbedrer det systematiske HMS-arbeidet sitt etter tilsyn. Dette er en forutsetning for bedre forebygging av arbeidsmiljøproblemer blant de ansatte i virksomhetene. I tidligere effektmålinger har Arbeidstilsynet undersøkt effekt av tilsyn som er meldt til virksomheten på forhånd. Effektmålingene innen overnatting og servering i 2017 ble for første gang gjennomført av uanmeldte tilsyn, altså tilsyn som ikke er varslet til virksomheten i forkant. Resultatene tyder på at uanmeldte tilsyn, i likhet med tilsyn som er meldt på forhånd, har positiv effekt på etterlevelse av arbeidsmiljølovgivningen.

Samtykke til arbeidstidsordninger

Arbeidsmiljøloven setter rammer for hvor mye arbeidstakerne kan arbeide eksempelvis i løpet av 24 timer og i løpet av syv sammenhengende dager. Arbeidsgiver og arbeidstakere har muligheter til å inngå skriftlige avtaler som gir videre rammer enn loven, og Arbeidstilsynet kan gi samtykke til utvidet bruk av både gjennomsnittsberegning og overtidsarbeid.

Antall søknader har vært stabilt de siste årene. I 2017 har Arbeidstilsynet behandlet om lag 1 200 søknader om ulike arbeidstidsordninger, 900 søknader ble innvilget, mens ca. 140 ble avslått. Om lag 150 søknader ble avvist. Halvparten av søknadene omhandlet gjennomsnittsberegning, det vil si ønske om å organisere arbeidstida på en mer fleksibel måte enn det partene kan avtale lokalt, mens noe i overkant av 30 prosent var søknader om utvidet bruk av overtid.

Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at arbeidstidsordningene i virksomhet er forsvarlig, derfor realitetsbehandler Arbeidstilsynet kun søknader som kommer fra arbeidsgiver selv eller virksomhet eller person som opptreter etter fullmakt fra arbeidsgiver. Arbeidsmiljøloven krever i tillegg at det fremlegges dokumentasjon som viser at arbeidstidsordningen er drøftet med de ansattes tillitsvalgte før søknaden behandles.

Tidligere kom de fleste søknader direkte fra arbeidsgiver. Arbeidstilsynet erfarer nå at økt bruk av innleide arbeidstakere, flere utsendte arbeidstakere og næringer hvor det stadig foreligger mange kontraktsledd i store entrepriser, er arbeidstidsbildet også mer sammensatt og uoversiktlig når søknader skal behandles. Dette resulterer i at flere søknader er adskillig mer ressurskrevende å behandle enn tidligere.

Kort oppsummert må arbeidstidsenheten forholde seg til følgende hovedkategorier søkere:

- Virksomheter som søker på vegne av egne ansatte
- Virksomheter som leier inn arbeidstakere og søker på vegne av disse. Virksomheten som leier ut ansatte skal da ha gitt fullmakt til innleier
- Virksomheter som er underentreprenører i store prosjekt, og hvor prosjektets ulike parter bør sees på tvers og behandles samlet

I 2017 har det vært behandlet flere saker knyttet til større veiprosjekt, hvor hovedentreprenør har fått godkjent en arbeidstidsordning hos et fagforbund med innstillingsrett, og flere underleverandører sender søknad til Arbeidstilsynet fordi de vil arbeide etter samme ordning. Disse underleverandørene er ikke organisert. I disse sakene har hovedentreprenør fått godkjent arbeidstidsordninger som ligger langt utenfor Arbeidstilsynets praksis for å gi samtykke til daglig og ukentlig arbeidstid, og som etter Arbeidstilsynets oppfatning ikke anses som forsvarlige. Dette har medført at de fleste som har søkt til oss har fått avslag, mens de aktørene som er organiserte har fått samme ordning godkjent hos sitt fagforbund. Dette har resultert i mange henvendelser med misfornøyde aktører som mener at Arbeidstilsynets praksis både strider mot organisasjonsfrihet og er konkurransevridende. En virksomhet har nå klaget på et slikt vedtak, og klagesaken er nå til behandling i etaten.

Flere søknader om overtid for andre halvår 2017 fra revisjon- og regnskapsvirksomheter er avslått fordi arbeidsgiver ikke kunne gi en konkret begrunnelse for et tidsbegrenset overtidsbehovet. Dette var saker hvor virksomhetene tidligere år har søkt og fått samtykke til utvidet overtidsbruk for hele året, først første halvår, deretter andre halvår. Noe som viser at overtidsbehovet har vært konstant året gjennom og flere år på rad. Dette resulterte i flere klagesaker, hvor vedtakene ble opprettholdt av Direktoratet for arbeidstilsynet.

Erfaringer med arbeidstidsenhetens saksbehandling er at målet med opprettelsen av enheten, det vil si mer enhetlig saksbehandling, er innfridd. Enheten har nå vært i drift i to år og Arbeidstilsynet erfarer at like saker behandles mer liket enn hva erfaringene var tidligere. Enheten opplever fortsatt at virksomheter i deler av landet mener at Arbeidstilsynet er blitt strengere eller har endret sin praksis, noe som er et naturlig resultat av mer enhetlig saksbehandling. I slike saker bestreber Arbeidstilsynet seg på å gi både god og riktig informasjon og veiledning.

Kjemisk helsefare

Eksponering for kjemikalier kan gi alvorlige sykdommer og helseplager. Slik eksponering kan hovedsakelig skje gjennom innånding av eller hudkontakt med kjemikalier. Data fra NOA viser at en av fire yrkesaktive, det vil si om lag 650 000 personer, oppgir at de utsettes for støv, røyk, eksos eller kjemikalier i luften i sitt arbeid (Nasjonalt verktøy for arbeidsmiljøfakta). Videre oppgir om lag 31 prosent av de yrkesaktive, tilsvarende 780 000 personer, at de i sitt daglige arbeid har hudkontakt med ulike rengjøringsmidler, avfettingsmidler eller oljer. Om lag 24 prosent av alle yrkesaktive, tilsvarende 600 000 personer, oppgir at de i sitt daglige arbeid har vann på huden flere ganger i timen i en fjerdedel av tiden eller mer (Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015).

Arbeidstilsynet bruker flere virkemidler for å bidra til at virksomhetene forebygger skadelig eksponering for kjemikalier, og det er kontinuerlig et viktig tema i våre tilsyn med flere næringer, slik som for eksempel industri. På kjemiområdet jobber også etaten med veiledning og kunnskapsformidling, regelverksutvikling, samt markedskontroll av kjemikalier og personlig verneutstyr som skal hindre kontakt med helsefarlige stoffer. I det følgende beskrives utvalgte deler av innsatsen Arbeidstilsynet har gjort for å forebygge kjemisk helsefare i 2017.

Forebygging av eksponering for brannrøyk

Brannfolk utsettes for giftige og kreftfremkallende kjemikalier som finnes i brannrøyk, og er betydelig mer utsatt for å utvikle en rekke kreftsykdommer og luftveislidelser. Feiere har økt forekomst av lungekreft og hudkreft²⁰. I 2016-2017 har derfor Arbeidstilsynet hatt en særskilt tilsynsinnsetning innenfor forebygging av eksponering for brannrøyk blant brannfolk og feiere. Målgruppen for tilsyn har vært kommunale brann- og feiervesen og interkommunale selskaper som utfører brannredning og forebyggende tjenester som eksempelvis feieroppgaver. Hensikten med tilsynene var å redusere den helsefarlige eksponeringen arbeidstakerne utsettes for til et minimum, gjennom å bidra til at virksomhetene arbeider systematisk med forebygging. I tilsynene har Arbeidstilsynet i tillegg til å kontrollere relevante krav i arbeidsmiljølovgivningen gitt veiledning om nødvendige tiltak for å redusere risiko for helseskader og sykdom knyttet til helseskadelig eksponering for brannrøyk.

I de to årene aktiviteten har pågått har det blitt gjennomført mer enn 300 fysiske og postale tilsyn, hvorav 76 prosent har ført til minst en reaksjon. Selv om mange kommuner og interkommunale selskaper er kjent med kreftfaren og arbeider med å redusere eksponeringen, har mange for liten kunnskap om HMS-arbeid til å kartlegge og risikovurdere potensiell helsefare. Tilsynene avdekket mangelfulle risikovurderinger og derav mangelfulle rutiner for å kunne arbeide på en så trygg og sikker måte som mulig. Det ble også avdekket mangelfull opplæring av brannfolk i egen virksomhets rutiner og utstyr. Mangel på opplæring kan føre til feil bruk av for eksempel personlig verneutstyr. Dette er en av årsakene til helseskadelig påvirkning av brannrøyk.

I tilsynene har Arbeidstilsynet også avdekket manglende tiltak for å redusere risiko knyttet til eksponering for brannrøyk hos brannfolk og feiere. Det finnes mange gamle og dårlig tilrettelagte brannstasjoner hvor det mangler både ventilasjon og avsug for eksos. Skille mellom rene og urene soner er mange steder fraværende, og noen har verken tilgang på håndvask, dusj eller toalett. Videre viste tilsynene at brannfolk ikke har tilstrekkelig antall sett med brannbekledning, slik at de bruker skitten bekledning hvor røykpartikler fortsatt sitter på. Tilsynene avdekket også lite bruk av personlig verneutstyr ved vask av biler og utstyr samt ved etterslokking, og også ulike rutiner for bruk av åndedrettsvern ved slukking av skogbrann, lynnbrann og gressbrann. Disse funnene er kritiske siden mangel på tiltak opprettholder eksponeringen.

Som resultat av tilsynene har mange kommuner blitt pålagt å utbedre eksisterende brannstasjoner slik at arbeidslokaler er tilfredsstillende. Enkelte kommuner har selv valgt å budsjettere for nye brannstasjoner.

Resultater fra brukerundersøkelsene viser at 86 prosent av de rundt 40 respondentene fra virksomhetene som har vært med på tilsyn med brannrøyk opplever at tilsynet i stor eller svært stor grad har gitt et godt grunnlag for forbedringer. To av tre respondenter opplever at tilsynet i stor eller svært stor grad har gitt dem økt forståelse for hvorfor alle virksomheter skal kartlegge helsefaren og gjennomføre tiltak for forbedringer i arbeidsmiljøet. Sju av ti svarer at tilsynet i stor eller svært stor grad har gitt dem økt kunnskap om hvordan deres virksomhet kan oppnå et godt arbeidsmiljø.

Tiltak for styrket forebygging av asbesteksponering

Asbesteksponering kan føre til brysthinnekreft. Om lag 70 prosent av tilfellene kan tilskrives asbesteksponering 30-40 år før sykdommen oppstår (Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015). I Norge registreres det nå om lag 80 nye tilfeller av brysthinnekreft i året. Asbest kan også gi lungekreft og det er beregnet at om lag 85 tilfeller av lungekreft blant menn kunne vært unngått årlig dersom historisk asbesteksponering på jobb ikke hadde forekommet²¹. Forebygging av eksponering for asbest er derfor noe Arbeidstilsynet jobber med kontinuerlig, både gjennom behandling av søknader om tillatelse til å arbeide med asbest og tilsyn med virksomheter som gjennomfører slikt arbeid. I 2017 ble det gjennomført mer enn 120 tilsyn med asbest, de aller fleste på saneringssted. Det ble gitt en eller flere reaksjoner etter avdekking av brudd på regelverk i nær halvparten av disse tilsynene, og Arbeidstilsynet ga til sammen ca. 100 varsel om pålegg. Det ble gitt tre overtredelsesgebyr og i 16 av tilfellene stanset Arbeidstilsynet hele eller deler av virksomhetene på grunn av overhengende fare.

Arbeidstilsynet nedsatte høsten 2016 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å evaluere etatens innsats for å forhindre eksponering for asbest, samt å fremme eventuelle tiltak for å styrke dette arbeidet. Arbeidet resulterte i flere tiltak for å blant annet kunne gjennomføre flere og mer effektive tilsyn med asbestarbeid og forbedret veiledning på området. Arbeidstilsynet er nå i gang med implementering av flere av disse. En rapport fra arbeidet vil publiseres i løpet av 2018.

Revidering av grenseverdier

Arbeidstilsynet arbeider for regelverksendringer slik at norsk regelverk er i tråd med EUs krav og bidrar til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås. Regelverket fastsetter grenser for hvor store eksponeringer for kjemikalier på arbeidsplassen kan være, i form av grenseverdier. Grenseverdier for de enkelte kjemikaler angir maksimumsverdi for gjennomsnittskonsentrasjonen av et kjemisk stoff i pustesonen til en arbeidstaker i en fastsatt referanseperiode på åtte timer. Strengere grenseverdier kan bidra til en stor reduksjon i eksponering for de berørte stoffene, siden de utgjør et viktig grunnlag for risikovurderinger som virksomheten er forpliktet til å gjennomføre. EU-Kommisjonen vedtok 31. januar 2017 et nytt direktiv 2017/164/EU som inneholder en liste over indikative grenseverdier basert på anbefalinger gitt av EUs vitenskapskomité for fastsettelse av grenseverdier (SCOEL). Norge er forpliktet til å innføre nasjonale grenseverdier for stoffene i listen basert på de indikative grenseverdiene gitt i direktivet. Listen inneholder forslag til veiledende grenseverdier for 31 stoff og en ny revisjon av administrative normer ble igangsatt i 2017 i samarbeid med STAMI og partene. Revisjonen er planlagt slutført innen implementeringsfristen 21. august 2018.

Veiledning og kunnskapsformidling for redusert kjemikalieeksponering

Arbeidstilsynet bidrar også til redusert kjemikalieeksponering gjennom veiledning og kunnskapsformidling. Ett eksempel på slikt arbeid fra 2017 er veiledning om radongass. Radongass er samlet sett den største kilden til eksponering for ioniserende stråling blant norske arbeidstakere totalt sett, og arbeidsplasser under jord og i bergrom kan ha særlige utfordringer knyttet til radon. Arbeidstilsynet, STAMI og Strålevernet startet derfor i 2017 et arbeid med å utarbeide veiledningssider om radoneksponering ved arbeid under jord på Arbeidstilsynets internettsider for arbeidsgivere, arbeidstakere, arbeidstakerorganisasjoner, bedriftsleger og bedriftshelsetjenesten. Ved å veilede om helsefare ved det å arbeide under jord og hvordan arbeidsgiver kan oppfylle sine plikter knyttet til radoneksponering ønsker Arbeidstilsynet å være pådriver for å forebygge eksponering for radon på arbeidsplasser under jord. Denne veiledningen var ute på høring i desember 2017 og vil bli ferdigstilt våren 2018. Arbeidstilsynet deltar også i en koordineringsgruppe for å følge opp målene i Regjeringens radonstrategi²².

Kontroll av kjemikalier og personlig verneutstyr (markedskontroll)

Arbeidstilsynet utøver markedskontroll mot produsenter, leverandører og forhandlere av kjemikalier, personlig verneutstyr og maskiner. En produsent er ansvarlig for at produktet leveres i henhold til lov og forskrift, deriblant med en grundig bruksanvisning på norsk. Innenfor markedskontroll av kjemikalier har Arbeidstilsynet i 2017 gjennomført til sammen i underkant av 80 fysiske tilsyn hos produsenter, importører og leverandører og arbeidsgivere. Det er i tillegg gjennomført ca. 50 postale tilsyn rettet mot leverandører, med kontroll av merking, sikkerhetsdatablader, deklarerer til Produktregisteret og rutiner for å følge kjemikalierregelverkene. Bakgrunnen for disse tilsynene er mangler funnet av inspektører i forbindelse med annen tilsynsaktivitet. Funn i de postale tilsynene viste brudd på krav om ajourførte sikkerhetsdatablader, at fareetiketter på produkter ikke var i henhold til krav og at leverandørene ikke hadde rutiner som sikrer at forpliktelsene i kjemikalierregelverkene ble oppfylt.

I tillegg til tilsynsaktivitet har Arbeidstilsynet som del av markedskontrollarbeidet jobbet med kunnskapsformidling på fagkonferanser og veiledning til virksomheter. Arbeidstilsynet har også samarbeidet med Miljødirektoratet om gjennomgang av kjemikaliedokumentasjon fra ECHA, som er et viktig arbeid siden det i økende grad kommer opp arbeidsmiljøproblemstillinger i forbindelse med enkelte stoffer.

Innenfor området personlig verneutstyr som blant annet skal forhindre kontakt med eller innånding av kjemikalier, gjennomførte Arbeidstilsynet i 2017 markedskontroll mot leverandører av arbeidshansker.

Resultatet viste at enkelte leverandører ikke kan dokumentere oppfyllelse av kravene i forskrift om verneutstyr. Det ble overfor en norsk importør vedtatt markedsføringsforbud for elleve kontrollerte produkter der virksomheten ikke kunne fremlegge nødvendig dokumentasjon. Det ble også gjennomført kontroll med to internasjonale nettbutikker som viste at de markedsførte produkter i Norge som ikke tilfredstilte krav i regelverk til dokumentasjon av typegodkjenning eller samsvarserklæring, og manglet bruksanvisning på norsk. Disse sakene har fått ringvirkninger i form av stans av markedsføring av et stort antall produkter inntil tilfredsstillende dokumentasjon og norsk bruksanvisning forelå.

Innaskjærs arbeidsdykking

Det er høy risiko forbundet ved arbeidsdykking, dette bekreftes av at mange dykkere har vært utsatt for ulykker under utførelse av arbeid. Det har siden 2004 vært ni dødsulykker ved innaskjærs arbeidsdykking. Arbeidstilsynets vurderinger av ulykkene viser mangler knyttet til kartlegging og risikovurdering av dykkeoperasjoner, iverksettelse av hensiktsmessige tiltak, kunnskap om beredskap, tilstrekkelig bemanning, kvalifikasjoner og kontroll og vedlikehold av utstyr.

Innaskjærs arbeidsdykking er underlagt Arbeidstilsynets tilsynsansvar og er et spesielt prioritert område. Arbeidstilsynet har fått særskilte føringer fra Arbeids- og sosialdepartementet på å følge opp dette området med egen satsing på regelverksutvikling, veiledning av næringen og formidling av informasjon om risikoforhold.

Arbeidstilsynet har på bakgrunn av departementets henvendelse utarbeidet en handlingsplan med ulike tiltak hvor den overordnede målsetningen er å bidra til økt sikkerhet ved innaskjærs arbeidsdykking. For å målrettet kunne følge opp næringen i et langsiktig perspektiv, sikre gjennomføring av de tiltak som inngår i planen og hente ut erfaringer etter at tiltakene er gjennomført, er det planlagt at aktivitetene i handlingsplanen skal strekke seg over en treårsperiode fra 2018-2020.

Alvorlige funn i tilsyn

I løpet av 2017 er det gjennomført ca. 30 tilsyn med virksomheter som utfører arbeidsdykking. Dykking er ikke definert som egen næring, og det er derfor vanskelig å vite med sikkerhet hvor mange virksomheter eller arbeidstakere som utfører arbeidsdykking innaskjærs. Virksomhetene er gjerne registrert på ulike næringskoder i enhetsregisteret i Brønnøysund, og det er derfor utfordrende å finne virksomheter hvor det foregår dykkeaktivitet eller finne virksomhetene som utfører arbeidsdykking som del av sine aktiviteter. I tillegg erfarer Arbeidstilsynet økt bruk av utenlandske arbeidstakere til å utføre arbeidsdykking, enten som ansatt i norske virksomheter, som innleid fra norske virksomheter eller som utsendt fra virksomhet i utlandet.

Både i tilsyn, men også i forbindelse med veiledning og samarbeid med andre, erfarer Arbeidstilsynet at regelverket tolkes og etterlevs ulikt både blant arbeidsgivere og bestillere, og blant arbeidstakere som utfører arbeidsdykking. I tilsyn avdekkes ofte mangelfullt systematisk HMS-arbeid, det vil si uklare ansvarsforhold, mangelfull koordinering av dykkeroppdrag, mangelfull kompetanse og mangelfullt utstyr. Dette utgjør en betydelig risiko i utførelse av arbeid under vann. Noe av dette mener vi kan skyldes at blant annet byggherre og oppdragsgivers ansvar oppleves som uklart, og er derfor viktige funn som bidrar til målrettet aktivitet med tilpasset virkemiddelbruk overfor dykkere i kommende planperiode.

Økning i antall søknader

Arbeidstilsynet har mottatt og behandlet ti søknader om dispensasjoner fra bestemmelsene om dykking, samt 35 søknader om tillatelse til arbeidsdykking for utenlandske dykkere med utenlandsk opplæring. Det har vært en økning i antall søknader fra dykkere med utenlandsk opplæring i 2017. Årsakene til dette kan være flere, blant annet økt informasjons- og veiledningsaktivitet, men Arbeidstilsynet mener hovedårsaken kan være at det er flere utenlandske dykkere som ønsker å utføre dykkeroppdrag i Norge enn tidligere.

Styrket samarbeid med andre

I forbindelse med regelverksarbeidet til Arbeidstilsynet, har det vært gjennomført informasjonsmøter med dykkerutdanningen, virksomheter som utfører arbeidsdykking og bestillere av dykkertjenester. I tillegg er det gjennomført møter med dykkerskolene for å sikre enhetlig dykkeropplæring, diskutere faglige problemstillinger og utveksle erfaringer.

Samarbeidet med forskning og arbeidsmedisinsk fagmiljø samt andre myndigheter, eksempelvis Kystverket, Sjøfartsmyndighetene og Politiet ved søk etter antatt omkomne (SEAO ordningen) er styrket i løpet av 2017. Dette har bidratt til økt kunnskap om både risiko, utfordringer med regelverk og utfordringer forbundet med tilsyn hos både Arbeidstilsynet og samarbeidende parter. Samarbeidet som er etablert i 2017 er viktig og må videreutvikles dersom målet om reduksjon i antall alvorlige ulykker skal nås.

Omfattende regelverksutvikling

Arbeidstilsynet har i handlingsplanen for dykking foreslått en endring i arbeidsmiljøloven § 1-2 andre ledd fordi etaten mener det er et stort behov for å tydeliggjøre at innaskjærs arbeidsdykking er regulert av arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, og at Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet. Dette med bakgrunn i at det i dag er stor usikkerhet om hvilket regelverk som gjelder der dykkere utfører arbeid fra eller er stasjonert om bord på skip. Dette ble satt på spissen i en rettsak mot Staten hvor hovedforhandlingen ble gjennomført tidlig i januar 2018. Dom er forventet i mars 2018. Arbeidstilsynet og Sjøfartsdirektoratet har i løpet av høsten 2017 fått i felles oppdrag fra sine departement å utrede grensen mellom myndighetsområdene når det gjelder arbeidsdykking.

I tillegg til ovennevnte forslag er det i handlingsplanen foreslått overfor Arbeids- og sosialdepartementet å innføre et ansvar for oppdragsgivere til å påse at dykkevirksomheter utfører dykkeoppdraget på en måte som sikrer dykkerne et sikkert og forsvarlig arbeidsmiljø.

I 2017 oppstod også spørsmålet om dykking etter kamskjell omfattes av Arbeidstilsynets myndighetsområde. En straffedom avsagt i Nordmøre tingrett 3. november 2017 slo fast at høsting av kamskjell er å anse som fangst, og derav unntatt fra arbeidsmiljøregelverket. Denne dommen er påanket og således ennå ikke rettskraftig.

Styrking av innsats knyttet til varslervernet

På bakgrunn av vedtak i Stortinget ba Arbeids- og sosialdepartementet Arbeidstilsynet om å lede et prosjekt mellom relevante offentlige myndigheter for bedre samhandling om varsling (Innst. 207 L - 2015). Arbeids- og sosialdepartementet skriver i oppdragsbrevet at varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter alltid regnes som rettmessig varsling, og det er viktig at varslere er klar over denne kanalen. Like viktig er det at varslere som henvender seg til myndighetene blir mottatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte. Arbeids- og sosialdepartementet viser også til Fafo sin evaluering av varslerbestemmelsene som påpeker at informasjonen til varslere kan gjøres mer tilgjengelig og bedre. Arbeidstilsynet har i løpet av 2017 valgt å dele oppdraget i tre delprosjekter:

- Delprosjekt 1: Bedre kompetanse og samhandling mellom offentlige myndigheter om varsling
- Delprosjekt 2: Øke samfunnets kunnskap om varsling og regelverket
- Delprosjekt 3: Utvikle en servicefunksjon for varslere og virksomheter

I delprosjekt 1 har Arbeidstilsynet invitert fjorten offentlige myndigheter til å delta. Det er gjennomført flere workshops hvor temaet har vært hvordan offentlige myndigheter forstår varsling, hvordan myndighetene håndterer rollen som varslingsmottaker og samarbeid mellom myndighetene. Gjennom workshopene har myndighetene identifisert gap, behov og tiltak for å bedre samhandling om varsling. Myndighetenes forslag til tiltak er beskrevet i en felles handlingsplan.

Deltakere i samhandlingsprosjektet er Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Finanstilsynet, Fylkesmennene, Konkurransetilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet Luftfartstilsynet, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Petroleumstilsynet, Skattedirektoratet, Statens helsetilsyn, Statens jernbanetilsyn og Økokrim. Politidirektoratet (POD) var også invitert, men trakk sin deltakelse under henvisning til at POD

arbeider med et eget prosjekt relatert til utforming og implementering av systemer/rutiner for mottak og håndtering av varsler i politiet.

I delprosjekt 2 er målet å øke samfunnets, og da spesielt arbeidsgivere og arbeidstakeres, kompetanse på varsling. I 2017 er det igangsatt et arbeid hvor å forberede og videreutvikle temaside om varsling på arbeidstilsynet.no slik at denne fungerer som en nasjonal veileder. I tillegg er det etablert en nasjonal gruppe med inspektører og jurister som skal gjennomføre om lag 80 seminarer på ulike steder i landet i løpet av 2018-19.

Delprosjekt 3 skal sikre at varslere og virksomheter får god veiledning innenfor temaet varsling. I den forbindelse har Arbeidstilsynet i 2017 vært i kontakt med varslere, arbeidsgivere og offentlige myndigheter og kartlagt ofte stilte spørsmål. En servicefunksjon vil bistå virksomheter, varslere, arbeidsgiver og andre offentlige myndigheter i spørsmål om varsling.

Overordnede vurderinger

Arbeidstilsynet erfaringer og funn fra tilsyn i 2017 tydeliggjør at det fortsatt er viktig at etaten prioriterer å bruke en stor andel av sine ressurser til tilsyn. Erfaringer og funn fra tilsyn viser at det i deler av det norske arbeidslivet er virksomheter som ikke i tilstrekkelig grad arbeider systematisk og forebyggende med kjente og til dels alvorlige arbeidsmiljøutfordringer. Disse erfaringen bekrefter risikobilde som blant annet beskrives i offentlige skade-, ulykkes- og sykefraværstatistikker og i flere studier.

Selv om tilsyn fortsatt er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel, har flere års erfaring vist at det ikke er tilstrekkelig med tilsyn dersom målet er å forebygge sykdom og skader. Derfor er det både et ønske og et mål at samarbeidet med partene styrkes gjennom nærings- og temaaktivitetene, og at styrkingen skjer ved løpende dialog og konkret samarbeid. Mer konkret innebærer dette formidling av Arbeidstilsynets erfaringer med næringen, partenes tilbakemelding om hva de mener er utfordringer i næringen, avklare forventninger om hva samarbeidspartene kan ta med til virksomhetene, justeringer av våre planer slik at våre aktiviteter blir tilpasset både faktabasert og oppdatert risikobilde, det vil si at etaten i større grad sikrer forankring av planer hos de vi skal samarbeid med. Samarbeid om konkrete tiltak har vist seg å være nyttig for at samarbeidet mellom partene og Arbeidstilsynet også synliggjøres lokalt og regionalt, og ikke bare i nasjonale planer. Eksempler her er samarbeid om konkrete informasjonstiltak hvor målsettingen er å øke kunnskapen i næringen om utvalgte tema. I næringsaktiviteten bygg- og anlegg er det gjennomført flere workshoper med ulike tema i 2013-2017, og partene og Arbeidstilsynet samarbeider tett både i planleggingen og gjennomføringen av disse tiltakene. Dette er eksempler på samarbeidstiltak som har fått veldig positiv mottakelse og tilbakemelding fra deltakere, og som Arbeidstilsynet ønsker å gjennomføre i flere næringsaktiviteter fremover.

Kunnskapsformidling skjer i de fleste tilsyn ved at inspektører informerer og gjennomfører konkret veiledning i forhold til de utfordringer virksomhetene opplever å ha. I løpet av 2017 har Arbeidstilsynet derfor økt fokuset på aktivitetsspesifikk opplæring av inspektører. Dette innebærer at mer ressurser er brukt til nærings- og tematilpasset opplæring, samt at virkemiddel- og reaksjonsbruk diskuteres opp mot de målene som er satt for den enkelte aktivitet.

I tillegg til at informasjon og veiledning gis i tilsynene, er det viktig med gode faglige plattformer hvor publikum selv kan oppsøke informasjon og veiledning. Arbeidstilsynets svartjeneste og arbeidstidsenhet opplever stor pågang fra publikum, og erfaringer viser at det er både ressursbesparende samt at det oppnås enhetlighet og høy faglig kvalitet med sentrale enheter som besvarer spørsmål fra publikum. En annen viktig publikumsplattform for kvalitetssikret faglig informasjon og veiledning, er arbeidstilsynet.no som i løpet av 2017 ble oppdatert på flere fagområder, eksempelvis ble all informasjon om arbeidstid oppdatert.

Arbeidstilsynet mener at ved løpende tilpasning og variert bruk av virkemidlene bidrar etaten med å forebygge arbeidsrelaterte sykdommer og skader. Likevel erkjenner etaten at forebyggingsarbeid tar tid og er ressurskrevende. Dette fordi forebygging i stor grad dreier seg om langsiktig arbeid, hvor blant annet arbeidsgiveres og arbeidstakeres kunnskap om arbeidsmiljø, motivasjon og holdninger til

forebyggende arbeid er viktige faktorer for å lykkes. Utfordringen for Arbeidstilsynet, andre myndigheter og partene i arbeidslivet er derfor å bidra til å videreutvikle både faktabasert arbeidsmiljøkunnskap og motivasjon, slik at stadig flere virksomheter arbeider forebyggende og systematisk med sitt eget arbeidsmiljø og dermed sikrer et inkluderende arbeidsliv. Disse utfordringene ønsker etaten å sette sterkere på dagsorden de kommende år.

3.2 Mål: Useriøsitet og arbeidslivskriminalitet skal bekjempes

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet definerer arbeidslivskriminalitet som handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.

Aktørene spenner vidt, fra de som kombinerer lovlig virksomhet med skatte- og avgiftsunndragelse for å oppnå konkurransefortrinn, til organiserte kriminelle som etablerer og bruker virksomheter utelukkende for å kamuflere kriminell aktivitet og utbytte fra denne.

I Tildelingsbrevet for 2017 er følgende styringsparametere angitt for hovedmålet om at useriøsitet og arbeidslivskriminalitet skal bekjempes:

- Redusert handlingsrom for kriminelle
- Utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser

Arbeidstilsynet opplevde gjennom egen innsats mot sosial dumping at det ble stadig vanskeligere å gjennomføre effektive tiltak og reaksjoner mot virksomheter og aktører som i økende grad fremstod som kriminelle aktører.²³ Arbeidstilsynet har fått en sentral rolle i oppfølgingen av regjeringens strategi. Etatens hovedaktivitet for å forebygge og arbeidslivskriminalitet, er den tverretatlige satsingen mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten som er forankret i regjeringens strategi og spesielt tiltak 6 som handler om å videreutvikle et forpliktende og koordinert samarbeid mellom etatene. Etaten har derfor prioritert høyt både a-krimarbeidet generelt og den tverretatlige satsingen spesielt.

Etaten har også hatt fokus på forebyggende aktivitet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og sikkerhet for utenlandske arbeidstakere, spesielt i næringer med høy andel utenlandske arbeidstakere og i næringer med allmenngjort lønn. Det er videre gjennomført forebyggende tiltak sammen med partnere i treparts-bransjeprogram. Inngåelse av samarbeidsavtaler med arbeidstilsynene i land som er store eksportører av arbeidskraft til Norge har også vært viktige milepæler i 2017. Avtalene vil utløse en rekke forebyggings- og kontrolltiltak i tiden fremover, som det knyttes forventninger til.

Arbeidslivskriminalitet - trusselbildet

En felles situasjonsbeskrivelse fra 2014 viste at arbeidslivskriminaliteten var i ferd med å bli mer systematisk og organisert.²⁴ I 2017 rapporterte Nasjonalt tverretatlig analyse og etterretningssenter at man observerer tegn til noen endringer i de kriminelle metodene.²⁵ Funnene baserer seg dels på indikatorer, men primært intervjuer med medarbeidere i a-krimsentrene. Virksomheter forsøker i større grad enn tidligere å fremstå som lovlidige, gjennom en fin fasade i myndighetenes registre, rettet mot kunder og leverandører. Videre ser man tegn til økt omløpshastighet ved at aktørene flytter aktiviteten til en ny virksomhet som en respons på krav fra myndighetene. Aktørene er med andre ord mer interessante analyseobjekter enn virksomheter og deres næringstilhørighet som sådan.

Disse trekkene kan være tegn på at kriminelle aktører har tilpasset seg til oppmerksomheten rundt arbeidslivskriminaliteten og etatenes innsats. Dette medfører økte utfordringer for etatene i form av at avdekkingen blir mer krevende. Det stiller også høyere krav til god kunnskapsinnhenting i forkant av kontrollene, og nødvendige ressurser til å foreta undersøkelser hos objekter hvor det er mer krevende å avdekke kriminaliteten.

De utenlandske virksomhetene er utfordrende for myndighetene, blant annet ved lønnsutbetalinger i utlandet, uklarheter om hvilket land virksomheten skatter til, språkutfordringer og manglende tilgjengelig dokumentasjon i Norge. Sanksjonering av lovbrudd kan være problematisk å få iverksatt når hovedkontoret er i utlandet.

Det tverretatlige samarbeidet er et sentralt element i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet deltar i de syv a-krimsentrene som nå er etablert i hhv. Kristiansand, Tønsberg, Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Bodø.

I tillegg har etatene et operativt samarbeid enkelte andre steder i landet, som for eksempel i Møre og Romsdal og i Haugesund. I en del tilfeller er det dessuten nødvendig for Arbeidstilsynet å følge opp a-krim saker alene, både på grunn av prioriteringene som gjøres i sentrene, manglende ressurser hos samarbeidende etater på et aktuelt tidspunkt eller i områder hvor det hverken er senter eller etablert et operativt samarbeid. For den tverretatlige innsatsen viser vi også til særskilt rapportering av denne som er utarbeidet av de samarbeidende etatene i felleskap.

Funn og resultater fra sentrale tiltak i 2017

I dette delkapittelet gjør vi rede for viktige funn, resultater og forventede effekter av hovedtiltakene som er utført. Tiltakene er alle relatert til styringsparametere i tildelingsbrevet, hhv. redusert handlingsrom for kriminelle og at utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser.

Styringsparameterne henger sammen. Det å kontrollere og sikre at arbeidstakere på norske arbeidsplasser har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser vil i seg selv bidra til at handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet er mindre. Arbeidslivskriminalitet rommer likevel mer enn denne typen kriminalitet, så andre aktørrettede tiltak er helt påkrevd. Det å begrense handlingsrommet til kriminelle og sette kriminelle aktører ut av spill i en kortere eller lengre periode, vil i seg selv sørge for at færre arbeidstakere utnyttes og jobber med ulovlige lønns- og arbeidsvilkår. Det er samtidig viktig å ikke glemme at all kriminalitet har en etterspørselsside som kan forebygges, og det finnes medspillere og samarbeidspartnere som kan mobiliseres i både inn- og utland.

Tilsyn for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet

Arbeidstilsynet erfarer at tilsyn er et avgjørende virkemiddel i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Det er gjennom tilsyn Arbeidstilsynet kan gripe direkte inn i mot kriminelle aktører og rette opp i ulovlige forhold. Tilsyn gjennomføres best i samarbeid med andre etater, og man har flere virkemidler og reaksjoner til rådighet og typisk et bedre grunnlag for utvalg av relevante tilsynsobjekter. Av praktiske og ressursmessige årsaker følger likevel Arbeidstilsynet i tillegg opp enkelte a-krim saker alene.

A-krimtilsynene, enten de er gjennomført sammen med andre etater eller eventuelt alene, skiller seg fra Arbeidstilsynets risikobaserte HMS-tilsyn når det gjelder forhold som:

- Utvalgs kriterier for virksomheter eller aktører det bør gjennomføres tilsyn med
- Formål med tilsynet
- Tilsynsmetodikk
- Reaksjonsbruk
- Forventet effekt

Eksempel: Bekjempelse av a-krim i selvstendig tilsyn

Et forebyggende tilsyn i en bilpleievirksomhet i Oslo endret karakter etter sterk mistanke om arbeidslivskriminalitet. På grunn av manglende ressurser hos samarbeidende etater fortsatte Arbeidstilsynet saken, men nå som et a-krimtilsyn. Tilsynet har så langt resultert i 18 reaksjoner, hvorav 11 har resultert i vedtak om stans. Virksomheten er ilagt et betydelig overtredelsesgebyr, og resultatene er delt med de samarbeidende etater.

Tilsyn mot arbeidslivskriminalitet gjennomføres både med formål å avdekke aktører på den ene siden, og å bekjempe kriminalitet på den andre siden. Det å avdekke og bekjempe er åpenbart beslektede formål, men kan med fordel holdes adskilt rent analytisk.

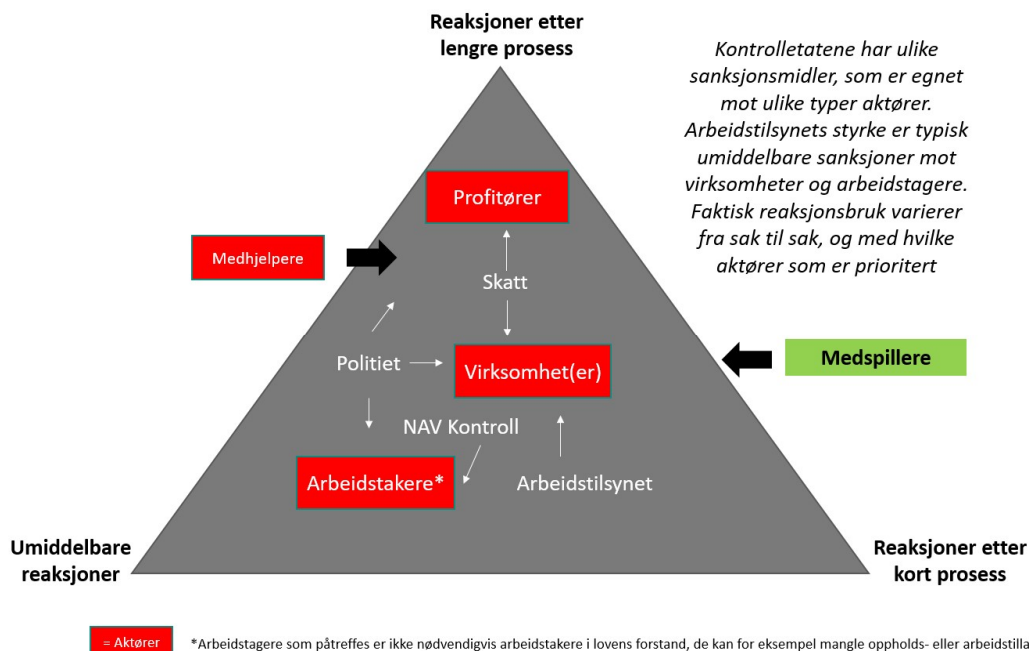
Tilsyn med formål å avdekke kriminelle aktører eller kriminelle forhold er oftest innrettet som en kartlegging, observasjon eller en rask kontroll. For å planlegge en senere aksjon kan det være nødvendig å konstatere hvem som er tilstede på en adresse eller en byggeplass, kanskje gjennomføre ID-kontroll og verifikasjon av HMS-kort. En annen metode er rene kartleggingsaksjoner, hvor økt synlighet og oppdagelsesrisiko er sentrale elementer ved siden av informasjonsinnhenting som sådan.

Tilsyn med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet er av en annen karakter. Disse gjennomføres best i samarbeid, og med basis i sikker kunnskap eller sterk mistanke om kriminelle forhold. Denne mistanken kan ha utspring i felles analyse og kunnskapsbygging, eller tidligere tilsyn.

Beviste lovbrudd på arbeidsmiljø-, allmenngjørings- og HMS-regelverket er et sentralt aspekt ved arbeidslivskriminaliteten. Differansen mellom lovlig og utbetalt lønn resulterer i kriminell profitt. Kostnaden betales av seriøse virksomheter som opplever vanskelige konkurransevilkår, og i verste fall selv blir fristet eller ser seg nødt til å ta snarveier eller drive kriminelt for å overleve. En medfølgende svekkelse av arbeidsmiljøtilstanden i større segmenter, næringer eller områder har godt dokumenterte samfunnsmessige kostnader. Arbeidstilsynet kan gjennom å sikre at en virksomhet har arbeidstakere som har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser redusere handlingsrommet og profittpotensialet for arbeidslivskriminalitet. For å bekjempe eller sette aktører ut av spill, er det nødvendig å ta i bruk kontrollstatens samlede reaksjonsmidler for å oppnå en mer varig effekt. Arbeidstilsynets bidrag i de felles kontrollene og aksjonene er likevel relativt likt som når etaten opererer alene.

Etatenes samlede reaksjonsmidler kan grupperes etter hvor raskt de kan benyttes, og hvilke aktører de typisk kan benyttes ovenfor. Mens Arbeidstilsynet kan iverksatte reaksjoner mot virksomheter umiddelbart på stedet eller en kort saksbehandlingsprosess, har andre etater hjemler som i større grad kan benyttes ovenfor personer, etter en kort eller lengre prosess. En anmeldelse og senere dom er eksempler på en sterk reaksjon, men som typisk vil trekke ut i tid. Arbeidstilsynets mulighetsrom for å gi reaksjon til ulike typer aktører som kan finnes i et nettverk og en sak, er her illustrert i det vi kan kalle en sanksjonspyramide. Det er samordnet innsats og reaksjonsbruk mot flere relevante aktører i en sak som forventes å gi størst og mest langvarig effekt.

Figur 2: Sanksjonspyramiden – Effekt gjennom samlet bruk av sanksjonsmidler mot ulike aktører



Arbeidstilsynet har i 2017 gjennomført ca. 2 300 tilsyn i aktiviteten for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Tilsynene har resultert i 4 500 reaksjoner, og det er i snitt funnet lovbrudd på opp mot 40 prosent av forholdene som er kontrollert i tilsynene. Rent teknisk er tilsynene fordelt på ulike delaktiviteter, med noe ulik innretning og målgrupper.

Som tabellen nedenfor indikerer er det bygge- og anleggsnæringen som har vært høyest prioritert. Det er likevel viktig å understreke at det er de kriminelle aktørene som sådan man forsøker å avdekke og bekjempe, uavhengig av hvilke næringer disse til enhver tid måtte ha virksomheter registrert i. Dette er i tråd med etatenes felles handlingsplan 2017-2019 og Arbeidstilsynets eget risikobilde. Det å endre næringstilhørighet for sine virksomheter skal ikke være et effektivt tiltak for å unndra seg kontroll.

Tabell 6. Tilsyn for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet i 2017

Delaktiviteter	Tilsyn	Reaksjoner	Andel brudd	Reaksjonsprosent
A-krim - Bygg/anlegg	1 282	2 344	31 %	68 %
A-krim - Bransjer uten allmenngjøring	481	1 402	57 %	72 %
Tverretattlig kartleggingsaksjon 2017	465	484	52 %	56 %
A-krim – Innkvartering	53	59	58 %	49 %
A-krim - Informasjons- og påseplikt	41	69	43 %	63 %
A-krim - Renhold/landbruk/fisk	38	109	39 %	68 %
A-krim – Bemanningsforetak	14	33	34 %	86 %
Sum	2 374	4 500	39 %	66 %

Kilde: Betzy 2018

Arbeidstilsynet må rutinemessig fremme krav om å få utlevert tilstrekkelig dokumentasjon som kan belyse om en virksomhet operer innenfor lovens krav eller ikke. Slike krav fremmes med korte frister, og med samtidig varsel om stans eller tvangsmulkt dersom dokumentasjonskravet ikke innfris. Arbeidstilsynet har tidligere hatt erfaring med aktører som bevisst trenerer eller unnlater å sende inn dokumentasjon. Arbeidstilsynet må også i a-krimtilsyn rutinemessig stanse arbeid på stedet på grunn av at det foregår farlig arbeid. Det skyldes oftest farlig arbeid i høyden uten tilstrekkelig sikring, vi viser til særskilt rapportering om dette temaet i årsrapporten.

Tabell 7: Reaksjoner fra tilsyn mot arbeidslivskriminalitet i 2017

Reaksjonsart	Reaksjoner
Krav om opplysninger med bruk av pressmidler	9 %
Overtredelsesgebyr	1 %
Pålegg	84 %
Stans ved overhengende fare	6 %
Sum	100 %

Kilde: Betzy 2018

Arbeidstilsynet erfarer fremdeles at en del utenlandske arbeidstakere arbeider under lovstridige lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder blant annet rettigheter som arbeidsavtale, arbeidstid, nødvendig hviletid og standard på innkvartering. De ulovlige arbeidsforholdene kan dessverre være basert på varierende grad av frivillighet og bevissthet fra arbeidstakerne det gjelder. Veiledning og kunnskapsformidling til utenlandske arbeidstakere er fremdeles viktige forebyggende tiltak, ikke minst gjennom servicesentrene for utenlandske arbeidstakere.

Arbeidstilsynet ser videre at utenlandske arbeidstakere ofte arbeider uforsvarlig lange skift og uten tilstrekkelige hvilepauser. Dette kan skje både frivillig og under press. Uavhengig av dette så gir uforsvarlige lange arbeidsøkter økt risiko for ulykker og helseplager. Bakgrunnsfaktorer til dette kan være manglende systematisk HMS-arbeid, arbeidsavtale, lønnsvilkår og lønnsystemer, og opplæring. I arbeidet med å bekjempe dette er samarbeid med andre etater viktig. I tillegg er det viktig med bevisst- og ansvarliggjøring av oppdragsgivere og kjøpere av tjenester.

Ulovlig arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere kan også føre til at virksomheter som bevisst bryter regelverket vinner frem i konkurransen med seriøse aktører som nødvendigvis har større kostnader. Over tid kan dette føre til en svekkelse av arbeidsmiljøtilstanden for yrkesgruppene og næringene som helhet.

Tabell 8: Kontrollerte forhold og andel brudd i 2017

Kontrollpunkt	Tilsyn	Andel avdekte lovbrudd
Arbeidstid - utarbeide arbeidsplan	271	52 %
Bygge- og anleggsplasser - HMS-kort	1 830	51 %
Arbeidstid - godtgjørelse for overtid	658	46 %
Arbeidsavtale – innhold	842	43 %
Arbeidstid - oversikt/registrering	924	32 %
Allmenngjøring bygg - utgiftsdekning reise, kost og losji	206	31 %
Byggeplasser - allmenngjort lønn	695	30 %
Arbeidsavtale - utkast til skriftlig arbeidsavtale	1 145	22 %
Informasjon og opplæring - for å ivareta sikkerheten	867	15 %
Personlig verneutstyr - tilgang på personlig verneutstyr	793	7 %

Kilde: Betzy 2018

Det fremgår ikke direkte av Arbeidstilsynets tilsynsregistreringer om utenlandske arbeidstakere var til stede eller er ansatt i en virksomhet eller ikke. Det er likevel sjelden dette ikke er tilfelle i tilsyn i næringer som bygg og anlegg, renhold, overnatting og servering, bilpleie med mer. I tabellen ovenfor gjengis resultater fra tilsyn med sentrale kontrollpunkt knyttet til arbeidstid, allmenngjøringsregler, informasjon og opplæring. Kontrollpunktene er de som oftest er kontrollert i a-krimaktiviteten. Det er verdt å minne om at informasjon fra tilsyn er på virksomhetsnivå. Påpekte lovbrudd vil gjelde for et langt større antall arbeidstakere.

Av tabellen fremgår det at Arbeidstilsynet hyppig finner brudd på regelverket for lønns- og arbeidsvilkår. Av helt grunnleggende elementer avdekkes det fremdeles manglende HMS-kort på byggeplasser i over

halvparten av tilsynene hvor dette blir kontrollert. Det avdekkes hyppig mangler ved arbeidsavtaler, og avvik knyttet til allmenngjort lønn og utgiftsdekning for kost og losji. Dette er til dels grunnleggende formalkrav, men bevisste lovbrudd på disse kan være gode indikatorer på mer alvorlige mangler knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet, og brudd på andre etaters regelverk.

Det er godt dokumentert at Arbeidstilsynets oppfølging av reaksjoner medfører økt etterlevelse på kort sikt.²⁶ Dette innebærer at en effekt av tilsynene nettopp er at arbeidstakere får bedre og lovlige lønns- og arbeidsvilkår. Som det fremgår av den felles rapporteringen kan det kan i tillegg dokumenteres en rekke resultater fra innsatsen, basert på sanksjonering fra de samarbeidene etatene, enten disse er bokettersyn, beslag, anmeldelser med mer. Det er all grunn til å tro at det er vanskeligere å operere som kriminell i arbeidslivet i dag, enn før regjeringens strategi ble iverksatt. Oppdagelsesrisikoen har økt, felles kunnskapsbygging gjør det lettere å komme på sporet av de viktigste aktørene, og sammen har kontrolletatene en større verktøykasse å møte de kriminelle med. Kunnskapsrapportene som er utarbeidet i 2017 er relativt samstemte om at arbeidslivskriminaliteten er et alvorlig, men ikke lenger økende problem.²⁷

Til tross for dette kan det stilles spørsmål ved om aktører som bevisst bryter regelverket på arbeidsmiljøområder, eller annet regelverk for den saks skyld, virkelig har intensjoner om å innrette fremtidig aktivitet på lovlig måte. Det er derfor grunn til å være nøktern når en vurderer effekt av a-krimtilsynene på lengre sikt. Det er ennå liten kunnskap om i hvilken grad kriminelle aktører i arbeidslivet varig endrer sin kriminelle adferd, om deres handlingsrom er varig redusert, eller om de oppsøker annen kriminalitet eller flytter sin aktivitet andre steder.

Det er derfor viktig å følge aktører og nettverk over tid, og dele informasjon både internt og etatene imellom, men også mellom de ulike a-krimsentrene. Dette ligger til grunn for det tverretatlige samarbeidet. Det er gjennom samtidig oppfølging med samlet reaksjonsbruk man oppnår størst effekt, og er i stand til å følge de kriminelle aktørene over tid, uavhengig av hvilke virksomheter som benyttes til enhver tid, eller hvilke næringer man opererer i. Arbeidstilsynet arbeider sammen med de samarbeidene etatene med å utvikle felles styringsparametere som kan belyse resultater og effekter av arbeidet.

Bransjeprogram i næringer med innslag av useriøsitet

Hensikten med å samarbeide om bransjeprogrammer er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer. Målsettingen er å utvikle nye innfallsvinkler, arbeidsformer og metoder som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene oppnår hver for seg.

Treparts bransjeprogram uteliv har i 2017 hatt hovedfokus på å få på plass tiltak mot seksuell trakassering i utelivsbransjen, et tema som har stått på agendaen siden Fafo-rapporten fra 2014 og ble forsterket av en ny Fafo-rapport i 2017. Det er etablert et tett og godt samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), og felles kurs og veiledningsmaterieell er under utarbeidelse. Dette er praktiske verktøy som vil inngå i en større kampanje mot seksuell trakassering i 2018. Da temaet fikk så stor oppmerksomhet i forbindelse med #metoo i høst, før vår planlagte kampanje, lanserte bransjeprogrammet på kort varsel kampanjen The Saviour, i samarbeid med LDO. Denne kampanjen vil bli videreført og videreutviklet.

Bransjeprogrammet har i 2017 etablert et samarbeid med Brønnøysundregistrene for å få utviklet en bransjespesifikk versjon av Altinns veiviser for å starte og drive bedrift, skreddersydd for de som ønsker å starte og drive et utested. Hensikten er å gjøre det enklere å vite hvilke krav som gjelder i de ulike livsfasene til en virksomhet, hva man er forpliktet til og å bidra til at flere driver lovlig. Guiden skal være ferdig i slutten av 2018.

Treparts bransjeprogram transport lanserte i 2017 en veileder for bestillere av transporttjenester, og har utarbeidet en versjon som gjelder for bestillere av persontransport med turbuss som vil lanseres i mars 2018. I tillegg er det gjennomført to seminarer for arbeidsgivere og arbeidstakerrepresentanter i transportbransjen, med fokus på HMS. Kampanjen The Truck Driver's Mother hadde som målsetting å informere utenlandske sjåførere om særnorske regler de må være klar over når de kjører kabotasje eller kombinert transport i Norge, samt andre særnorske regelverk og forhold av særlig betydning for denne målgruppen. Kampanjen ble riktignok lansert i november 2016, men har fått stor oppmerksomhet i 2017. Filmen er til nå sett over 7 millioner ganger, hvorav fire millioner i 2017. Kampanjen har blitt likt, spredd og kommentert titusener av ganger. Kampanjesiden har hatt besøk fra mer 90 forskjellige land, der topp fem besøkende land samsvarer med de fem landene med flest sjåførere som kjører i Norge. Nettsiden er oversatt til 13 språk, filmen teksten på de samme språkene. Filmen har vunnet mange kommunikasjonspriser både i inn- og utland, og aller mest stas for Arbeidstilsynet var det å bli nominert i klassen for beste film på The International Media Festival for Prevention under XXI World Congress on Safety and Health at Work 2017 som ble arrangert av ILO og ISSA.

Både Treparts bransjeprogram transport og renhold har i 2017 brukt ressurser på arbeidet med å utvikle nettbaserte verktøy for risikovurdering i de aktuelle bransjene. Verktøyet vil bli lansert i 2018.

Treparts bransjeprogram renhold jobbet i 2017 mye med å utvikle kommunikasjonstiltak rettet mot innkjøpere av renholdstjenester, som blir gjennomført i 2018. Målsettingen er at innkjøpere skal kjenne til og vite hva godkjenningsordningen innebærer, og bruke renholdsregisteret, og få tilgjengelig informasjon om informasjons- og påseplikten. I neste fase vil det bli lagt vekt på at innkjøpere av renholdstjenester i proffmarkedet også skal kjenne til og følge informasjons- og påseplikten i allmenngjøringsforskriften. På oppdrag fra bransjeprogrammet har SINTEF skrevet rapporten «Status og tiltak for bedre forhold i forbrukermarkedet for renhold», som ble lansert på et videostrømmet seminar hos STAMI i februar. Fafo fikk også i 2016 i oppdrag fra bransjeprogramgruppen å gjennomføre en ny kartlegging av forholdene i bransjen og iverksette tiltak, en oppfølging av forrige rapport «Vil tiltakene virke». Denne har de jobbet med i 2017 og endelig rapport kommer i mai 2018. I 2017 har bransjeprogramgruppen også jobbet mye med å finne nye tiltak som kan iverksettes, et arbeid som ikke er ferdigstilt, samt fulgt opp forslag til endringer i renholdsforskriften.

Internasjonale samarbeidsavtaler

Internasjonalt samarbeid er et nødvendig virkemiddel for effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Gjennom utveksling av informasjon og koordinerte tilsyn i flere land mot utenlandske virksomheter som opererer i Norge blir handlingsrommet for kriminelle aktører i norsk arbeidsliv mindre. I tråd med føringer om internasjonalt samarbeid i regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet har Arbeidstilsynet iverksatt en rekke aktiviteter i 2017.

Arbeidstilsynet har inngått bilaterale avtaler med arbeidstilsynene i Bulgaria, Litauen og Polen. Avtalene legger grunnlaget for samarbeid om tilsynssaker, deling av god praksis og gjennomføring av informasjonstiltak overfor virksomheter og arbeidstakere fra disse landene. Etaten ble tildelt EØS-midler for å starte opp aktiviteter overfor disse landene, disse er benyttet til å utveksle inspektører til og fra Norge, gjennomføring av felles tilsyn og vi har startet arbeidet med å utarbeide en informasjonskampanje. Våre inspektører har hatt stort utbytte av å lære om tilsynsmetodikk, lovverk og arbeidslivskultur i landene de har besøkt, og de som har besøkt oss melder om at de lærer mye av oss og vår praksis og lovverk. Vi vurderer at samarbeidet over landegrensene er et nyttig virkemiddel for oss og at det vil være en naturlig del av vår tilsynsvirksomhet fremover. Arbeidstilsynet har også arbeidet med å inngå samme type avtaler med Estland og Romania og regner med å ha disse på plass vinteren 2018.

I 2017 ble det opprettet IMI-kontakter ved alle våre sju regionskontorer. Internal Market Information System (IMI) er et administrativt verktøy som letter informasjonsinnhenting og informasjonsdeling mellom landene. Bruken av IMI har økt i arbeidet med tilsynssaker hvor det er snakk om utsendte arbeidstakere fra EU-land, noe som bidrar til bedre faktagrunnlaget i sakene. Videre er samarbeid med

Statens Innkrevingsentral utvidet, slik at det kan bidra til å formidle innkreving over landegrensene der etaten ikke når fram med våre økonomiske krav til virksomheter som ikke lengre befinner seg i Norge.

Høsten 2017 ble Arbeidstilsynet sammen med de fire andre nordiske landene tildelt prosjektmidler fra EU til å styrke samarbeidet mellom de nordiske landene på området sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Rett før jul ble det opprettet fire delprosjekter som skal gjennomføres første halvår 2018. De skal ha fokus på utveksling av inspektører for felles tilsyn, deling av god informasjonspraksis, utarbeidelse av effektmål og samling for å formidle resultatene fra prosjektet. Vi ser allerede at det er stor interesse for denne type samarbeid mellom landene, noe som kan styrke vårt arbeid fremover.

Arbeidstilsynet stiller med Norges representant til EU-plattformen mot svart arbeid. Plattformen er en god arena for å dele god praksis og for å knytte kontakter mellom etater og land. Norge har deltatt på flere samlinger og har også hatt med deltakere fra Skatteetaten og Kemneren. Temaene har blant annet vært falske enkeltmannsforetak, tilsyn med bygg- og anleggsvirksomhet, datainnsamling og etablering av samarbeidsavtaler mellom nasjonale myndigheter og mellom land. Informasjon fra plattformen blir viderefremmet til relevante etater i Norge og vi har etablert en gruppe med arbeidslivets parter som også mottar informasjon og som inviteres til å gi faglige innspill til de som deltar fra myndighetene i plattformens aktiviteter. Vår vurdering er at deltakelse i plattformen gir oss tilgang på mye nyttig kunnskap, er en god arena for å knytte kontakter og vi registrerer en stor interesse fra andre land for å få vite mer om Norges organisering av myndighetssamarbeid.

Offentlige virksomheter og anskaffelse

Seriøse bestillere og leverandører er viktig for å hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet. Arbeidstilsynet har i 2017 deltatt i et prosjekt i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) hvor målet er å sikre bedre etterlevelse av regelverket ved anskaffelser i kommunesektoren. Arbeidsgruppen i prosjektet har bestått av representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunenes sentralforbund, Arbeidstilsynet og DIFI. Prosjektperioden er 2017-2018.

Målet med samarbeidsprosjektet er å gjøre forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter bedre kjent, og sørge for at det i større grad blir fulgt opp av oppdragsgivere i kommunesektoren, men vil også være relevant for statlige virksomheter. Et av tiltakene i prosjektet er å utarbeide veiledningsmateriale som Arbeidstilsynet kan benytte både i veileingsaktiviteter rettet til offentlige bestillere og leverandører. Veiledningsmaterialet vil også være aktuelt å benytte i forbindelse med tilsyn, der dette er aktuelt å gjennomføre.

Erfaringer Arbeidstilsynet har fra 2016 og 2017 er at statlige virksomheter i større grad enn kommunal sektor har utarbeidet rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Selv om rutinene kan være på plass, opplyser flere av disse at det oppleves som vanskelig å vite hvor langt de skal gå i sin kontroll og hvilken type dokumentasjon de kan kreve fra eksempelvis entreprenører.

En annen erfaring Arbeidstilsynet har gjort, er at det er vanskelig å tilpasse tilsynene til de kommunene vi kontrollerer. Dette fordi det er mange små kommuner og det er utfordrende å vite hvilke kommuner som bør kontrolleres. Begrunnelsen for dette er at flere kommuner sjelden har store kontrakter som gjør at forskriften kommer til anvendelse, men også fordi erfaringer viser at mange kommuner har et utstrakt interkommunalt samarbeid, noe som bør tilsi at det ikke er nødvendig med tilsyn i alle kommunene. Arbeidstilsynet har ikke oversikt over hvilke kontrakter som inngås og har heller ikke oversikt over hvilke kommuner som samarbeider om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Samlet sett viser dette at det kan være lite ressurseffektivt med tilsyn i alle kommuner.

Arbeidstilsynet ønsker derfor i hovedsak en mer dialogbasert tilnærming til utfordringene med oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I løpet av 2017 er det opprettet en nasjonal gruppe med erfarne jurister og inspektører med kunnskap om regelverket knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Denne gruppen skal i løpet av 2018 gjennomføre flere veiledningstiltak i ulike deler av landet. I

tillegg til egne veiledningstiltak vil det være aktuelt å gjennomføre veiledningstiltak i samarbeide med DIFI og Kommunenes Sentralforbund. I disse veiledningstiltakene skal veiledningsmaterialet utarbeidet i samarbeidsprosjektet benyttes. Det vil være aktuelt å gjennomføre tilsyn hos bestiller eller leverandør dersom det avdekkes at det ikke gjennomføres noen form for kontroll, eksempelvis kan dette avdekkes i tilsyn i bygge- og anleggsnæringen at arbeidstakerne ikke får utbetalt lønn i henhold til allmenngjort tariff.

Overordnede vurderinger

Beskrivelsene i dette kapittelet viser noe av bredden i tiltakene Arbeidstilsynet har gjennomført i 2017, og hvor samarbeid har vært det sentrale stikkordet. Internasjonalt samarbeid, samarbeid med partene i treparts bransjeprogram, og ikke minst samarbeid med andre etater. Bredden i tiltakene er helt sentral. Det er ikke mulig å kontrollere seg ut av problemet arbeidslivskriminalitet, uten at man samtidig tar grep mot etterspørselssiden som kan bidra til å redusere det kriminelle handlingsrommet.

En effektiv virkemiddelbruk mot arbeidslivskriminalitet må derfor inkludere både forebyggende og mobiliserende tiltak rettet mot forbrukere og støttespillere på den ene siden, og kontroll og streng reaksjonsbruk mot kriminelle aktører og deres medhjelpere på den andre siden. Forebyggende tiltak bidrar til å redusere handlingsrommet for kriminelle handlinger og kriminelle aktører, mens felles kontrollaktivitet og felles sanksjonering er myndighetenes beste tiltak for å sette kriminelle aktører ut av spill for en kortere eller lengre periode.

Arbeidstilsynet har i 2017 prioritert inngåelse av tette samarbeidsavtaler med arbeidstilsynene i land som er store eksportører av arbeidskraft til Norge. Gjennom disse samarbeidsavtalene er det igjen skissert tiltak på kontroll og informasjons- og veiledningssiden. Felles og samordnede kontroller vil gjøre det vanskeligere for utenlandske aktører å drive arbeidslivskriminalitet i Norge. Samtidig vil informasjon og veiledning sette arbeidsinnvandrere bedre i stand til å ta del i norsk arbeidsliv på en trygg, forsvarlig og lovlig måte. Arbeidstilsynet har store forventninger til det tettere internasjonale samarbeidet som nå er inngått, både når det gjelder å styrke arbeidstakeres rettigheter, men også med tanke på økt oppdagelsesrisiko for kriminelle og mer effektiv sanksjonering. Det blir videre viktig å følge med på endringer i arbeidsinnvandringen til Norge, eksempelvis om det er nye grupper av arbeidere som kan kreve nytt samarbeid eller nye virkemidler og tiltak.

Et viktig funn som trekkes frem i både kunnskapsunderlag og a-krimsentrene sin egen rapportering er at kriminelle aktører tilpasser og unndrar seg kontrollatens innsats, og at kriminalitet blir vanskeligere å avdekke. Sentrale tiltak for å motvirke dette er å styrke arbeidet med kunnskapsbygging i a-krimsentrene, for å sikre at etatene sammen arbeider med de viktige og riktige sakene. Samtidig er det sentralt at god informasjon og beste praksis deles både mellom sentrene og linjeorganisasjonene, men ikke minst sentrene imellom. Dette vil kreve både oppbemanning i tråd med felles styringsmodell, opplæringstiltak, og felles forståelse for hvordan a-krimsentrene best kan få til et godt samspill mellom innhenting og analyse av informasjon og operative tiltak. Informasjonsdeling og egnede IKT-løsninger som legger til rette for deling av informasjon og felles rapportering er viktige stikkord her. Det arbeides med disse problemstillingene både i tverretatlige arbeidsgrupper og internt i Arbeidstilsynet.

Opprettelsen av et nytt studium om arbeidslivskriminalitet ved Politihøgskolen er et nytt spennende tiltak på kompetanse-siden. Studentene her vil komme fra politiet, Skatteetaten, NAV Kontroll, Tolletaten, Arbeidstilsynet, Finanstilsynet, Mattilsynet, Statens vegvesen og Kemneren i Oslo. Målet med studiet er å gjøre de ansatte i etatene bedre i stand til å jobbe effektivt, gjennom økt kunnskap om hverandres regelverk, tilgjengelige sanksjonsmuligheter i hver enkelt sak og rammer for informasjonsdeling. Studiet er opprettet som et tiltak i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Flere av de nevnte etatene er med på et spleise-lag for å utvikle og finansiere denne videreutdanningen ved Politihøgskolen. Etter en pilotfase i 2017, skal 100 studenter gjennom utdanningen fra april 2018.

Arbeidstilsynet ser behov for å iverksette en del utviklingstiltak i 2018 knyttet til vårt arbeid rettet mot arbeidslivskriminalitet slik at vi jobber på en effektiv måte som sikrer gode effekter av vår innsats. Arbeidet så langt har vist at det er utfordrende å få satt større aktører eller nettverk ute av stand til å

fortsette sin virksomhet eller å redusere deres kapasitet i særlig grad, og at vi lykkes bedre med å bremse nettverk enn å stanse dem fullstendig. Oppfølging av større aktører er ressurskrevende og krever innsats fra flere etater, noe som gjør at slike saker følges opp i begrenset grad. Vi vil også i 2018 se på om det er behov for utviklingstiltak som sikrer bedre samhandling a-krimsentrene imellom, og iverksette tiltak for å bøte på utfordringer når det gjelder deling av informasjon.

3.3 Mål: Det skal være høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet

Arbeidstilsynet har over flere år arbeidet med å styrke og tydeliggjøre risikobaseringsprosessen. Samarbeidet med NOA ved STAMI om risikobildet i landbasert arbeidsliv er godt og bidrar til en felles forståelse både på myndighetssiden og blant partene i arbeidslivet av hva som er de alvorligste og mest omfangsrrike problemene i arbeidsmiljøtilstanden. I 2017 har etatene i fellesskap oppdatert risikobildet og drøftet det med partene i Rådet for Arbeidstilsynet. Ny faktabok om arbeidsmiljø- og helse vil i 2018 danne utgangspunkt for en videreutvikling av form og innhold i risikobildet, sammen med situasjonsbeskrivelsen av arbeidslivskriminalitet utarbeidet av NTAES. Arbeidstilsynet vil også forsterke arbeidet med å sikre en god systematikk i oppsummering av funn og erfaringer fra etatens eget arbeid, som bidrag til et helhetlig bilde av arbeidsmiljøtilstanden.

I 2017 har vi innført et nytt støtteverktøy for valg av virksomhet for tilsyn. Verktøyet fordeler alle virksomhetene som er registrert i Enhetsregisteret inn i fire ulike risikogrupper ut fra sannsynligheten for at Arbeidstilsynet i et nytt tilsyn vil avdekke alvorlige avvik i arbeidsmiljøet. Til grunn for inndelingen ligger en analyse av tilsynsdata og annen virksomhetsinformasjon som hjelper oss å beregne i hvilken risikogruppe den enkelte virksomhet befinner seg. Ved bruk av maskinlæringsteknologi gjøres nye analyser jevnlig med et oppdatert og økt datagrunnlag. Treffsikkerheten i risikogrupperne vurderes som høy og verktøyet er testet ut i et pilotprosjekt høsten 2017. Erfaringene fra piloten vil danne utgangspunkt for å vurdere hvilke styringssignaler som skal gis knyttet til bruk av støtteverktøyet fremover.

Figur 3: Alle registrerte virksomheter rangeres i risikogrupper basert på predikert risiko for alvorlige avvik.



Kunnskapen om arbeidsmiljøutfordringer i næringer og yrker formidles ut gjennom etatens utadrettede aktiviteter. Dette skjer som veiledning i tilsyn, som egne veiledningsaktiviteter og som kunnskapsformidling i form av foredrag, kampanjer og medieoppslag. Eksempelvis har aktiviteten rettet mot helse- og sosial formidlet kunnskap om arbeidsmiljø gjennom samtlige av disse virkemidlene. I aktiviteten har blant annet utsatte kommunale enheter blitt invitert til å delta på dialogseminar knyttet til forebygging og håndtering av vold og trusler. Med utgangspunkt i fakta om omfang på vold og trusler som problem i næringen, og dialog med partene om prioriteringer av temaet og målgrupper, så har Arbeidstilsynet spredt kunnskap om regelverk og gitt veiledning til virksomhetene om hvordan de bør jobbe systematisk med blant annet kartlegging, risikovurdering og opplæring for å forebygge, håndtere og følge opp vold og trusler på arbeidsplassen.

Arbeidstilsynet har også i 2017 laget kunnskapsrapporter, analyser og foredrag som ser nærmere på utvalgte næringer eller temaer. Sammen med STAMI har vi laget en egen rapport om utviklingen i skader og sykdom i bygg- og anleggsvirksomhet som en del av bransjesamarbeidet for en skadefri bygge- og anleggsnæring. Rapporten for 2017 er den tredje i rekken og er presentert på flere konferanser og møter hvor partene i næringen, representanter for virksomheter og andre relevante aktører deltar. Vi har også laget en analyse av ulykker i bergverksindustrien som er presentert på Norsk Bergindustri's årlige sikkerhetsdag for bransjen, samt laget en rapport som ser nærmere på utenlandske arbeidstakere og deres risiko for arbeidsskadedødsfall sammenlignet med norsk arbeidstakere. Dette er eksempler på

kunnskapsformidling til næringer og virksomheter som bidrar til økt kunnskap om risikoforhold og hva som er viktig å forebygge.

Kvalitet på nasjonal statistikk om yrkesskader og yrkessykdom er viktig for å sikre god kunnskap om omfang av skader og sykdom som skyldes arbeid. Arbeidstilsynet har i 2017 deltatt i arbeidet med å planlegge en felles innmeldingsløsning for yrkesskader i ALTINN. Dette vil gjøre det enklere for arbeidsgiverne å melde fra om skader, gi bedre kvalitet på statistikken og være et av flere tiltak for å øke innmeldingen av skader. Dessverre mangler det finansiering og en felles prioritering av dette arbeidet på tvers av de berørte myndighetene, noe som gjør at arbeidet trekker ut i tid. Det er foreløpig uklart om ny innmeldingsløsning blir realisert. Arbeidstilsynet har også deltatt i en arbeidsgruppe i EU, kalt Occustat, som jobber med å forberede en felles europeisk rapportering på yrkessykdom. Erfaringen fra dette arbeidet er at de ulike landene har veldig ulike systemer for diagnostisering og registrering av yrkessykdom, noe som gjør innrapportering av lik type statistikk vanskelig. Vår vurdering er at dette arbeidet vil ta lang tid. I 2018 er det også ti år siden sist det ble publisert tall for godkjente yrkessykdommer i Norge.

Arbeidstilsynet ferdigstilte i 2017 et utviklingsarbeid for arbeidstilsynet.no. De nye nettsidene ble lansert 27. september 2017. Nettsidene fikk ny design og struktur, universell utforming og tilpassing til visning på mobil og nettbrett. Som en del av dette arbeidet valgte etaten også å renyrke arbeidstilsynet.no som hovedkanal for veiledende informasjon fra Arbeidstilsynet. Det innebar en beslutning om å fase ut papirpublikasjoner som brosjyrer og veiledninger. Beslutningen var en følge av en gjennomgang av Arbeidstilsynets veiledningsmaterieell, nedgang i kjøp av papirpublikasjoner og økt bruk av digitale kanaler generelt.

STAMI leverte høsten 2017 en systematisk kunnskapssoppsummering på oppdrag fra Arbeidstilsynet om effekt av myndighetstiltak på arbeidsmiljø og helse. Rapporten bidrar til økt kunnskap om virkemiddelbruk, men synliggjør samtidig at det er lite forskning på temaet. Arbeidstilsynet og STAMI har derfor inngått en avtale om et nytt forskningsprosjekt med oppstart i 2018, hvor intensjonen er at STAMI skal forske på Arbeidstilsynets virkemiddelbruk og dokumentere effekter. Dette vil øke kunnskapen om temaet og bidra til å sikre at ulike arbeidsmiljøproblemer og målgrupper adresseres på best mulig måte.

For å se aktiviteter og ønskede eksterne effekter i sammenheng, har Arbeidstilsynet utviklet en resultat- og effektkjede, jmfør kapittel 2. Den tilsier at vi skal arbeide for at virksomhetene får økt kunnskap om og motivasjon til å drive systematisk HMS-arbeid, og at de i større grad etterlever regelverket på arbeidsmiljøområdet. Dette skal i sin tur føre til at arbeidstakere i mindre grad blir utsatt for arbeidsmiljøproblemer som kan føre til helseskader og -plager på jobb. Videre skal vår innsats innenfor useriøsitet og arbeidslivskriminalitet bidra til at utenlandske arbeidstakere har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser, og til at kriminelle aktører får redusert handlingsrom.

Tidligere har Arbeidstilsynet utviklet en metode for å måle effekter av gjennomførte tilsyn på etterlevelse av kontrollert regelverk ved hjelp av såkalte effekttilsyn. Slike effekttilsyn har også vært gjennomført i 2017, i næringene transport og overnatting og servering. Arbeidstilsynet har dessuten jobbet videre med andre metoder for å vurdere i hvilken grad vi oppnår effektmålene. En ny brukerundersøkelse sendes fra og med august 2017 ut til personer som har vært til stede fra virksomhetene under de fleste tilsyn som er skriftlig meldt på forhånd. Undersøkelsen kan gi Arbeidstilsynet en god pekepinn på om virksomhetene opplever å få økt kunnskap om og forståelse for viktigheten av systematisk HMS-arbeid, og om tilsynene gir et godt grunnlag for forebyggende tiltak i egen virksomhet. Arbeidstilsynet vurderer det som viktig å samle inn slike vurderinger som kan brukes til sammenligning på tvers av aktiviteter og til å se på utvikling over tid.

Arbeidstilsynet har i 2017 også samarbeidet med STAMI/NOA om å finne gode indikatorer for å følge utvikling i omfang av ulike typer arbeidsmiljøproblemer over tid, også sett i sammenheng med rapporterte helseplager. Dette vil ikke gi et direkte mål på effekten av Arbeidstilsynets innsats, men er likevel et grunn-

lag for å vurdere om utviklingen går i riktig retning sett i forhold til Arbeidstilsynets mål om at færre mennesker skal dø, bli syke eller skadet som følge av arbeidet sitt.

Effekter som retter seg mer mot utenlandske arbeidstakere og arbeidslivskriminalitet er vanskeligere å måle, både fordi det er lite tilfang av data som sier noe om variasjon i omfanget av utfordringene, og fordi flere etater slik som NAV, politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet samarbeider tett om måloppnåelse. Høsten 2017 ble det derfor innledet et arbeid som også skal legge til rette for mer enhetlig mål- og resultatstyring på dette området.

3.4 Mål: Arbeidsmiljøregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås

Arbeidstilsynet tilstreber å ha et til enhver tid oppdatert regelverk, tilpasset de aktuelle utfordringene i norsk arbeidsliv. Dette innebærer et regelverk både tilpasset de tradisjonelle utfordringene innenfor det forebyggende HMS-arbeidet og et regelverk som er i stand til å bekjempe arbeidslivskriminalitet på en effektiv måte. Regelverket skal også understøtte næringslivet og ikke medføre unødig byråkrati eller dokumentasjonskrav.

I det forebyggende HMS-arbeidet, er forskning om sykdom, skader, sykefravær og ulykker en kilde til hva som er sentralt å styrke. Både innenfor bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og i det forebyggende, er erfaringer fra tilsyn, innspill fra egne ansatte, partene i arbeidslivet og tips fra eksterne gode kilder til hva regelverket er en hindring for og hva som er utfordrende å følge opp i tilsyn med tilstrekkelige sanksjoner. Arbeidstilsynets klagesaksbehandling avdekker også forbedringsmuligheter i regelverket. Forslag til endringer berører både forskrifter, arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. For endringer i lovene spilles dette til Arbeids- og sosialdepartementet, mens Arbeidstilsynet har ansvar for at forskriftene er tilstrekkelig oppdaterte og er i nær dialog med både departement, partene i arbeidslivet og andre berørte av de ulike forslagene.

Arbeidstilsynet har også tilsynsansvar for allmenngjøringsloven og allmenngjøringsforskriftene. Allmenngjorte forskrifter har tidvis utløst visse tolkningsuklarheter. Arbeidstilsynet har i høringsrunden påpekt enkelte utfordringer knyttet til virkeområdebestemmelsene og tilsyn med lønn. Innenfor bygg har Arbeidstilsynet hatt god dialog med Fellesforbundet og Byggenæringens landsforening om hvordan bestemmelser om reise, kost og losji skal håndheves.

Arbeidstilsynet har også ansvar for å implementere relevante EU/EØS-regelverk. På dette feltet har det vært liten bevegelse i 2017. Arbeidstilsynet har i forbindelse med vårt kontinuerlige arbeid med å utvikle arbeidsmiljøregelverket i denne perioden utarbeidet forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene på ulike områder som blant annet innebærer at det med:

- virkning fra 1. januar 2018 ikke lenger er krav om at stoffkartoteket alltid skal foreligge i papirutgave.
- I samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er det fastsatt en ny forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område som trådte i kraft 1. desember 2017, som erstatter tidligere forskrift fra 1996. Den nye forskriften gjennomfører direktiv 2014/34/EU i norsk rett og forskriften har som formål å sikre at produkter nevnt i forskriften, og som gjøres tilgjengelig på markedet, oppfyller grunnleggende helse- og sikkerhetskrav.

Det er foreslått omfattende forslag til endringer i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 26 om sikkerhet og helse ved arbeid under vann eller økt omgivende trykk og noen endringer i forskrift om administrative ordninger som ble sendt på offentlig høring i 2017. Høringsinnspillene er under vurdering og Arbeidstilsynets vurderinger og forslag til endringer vil legges frem for partene i arbeidslivet i Arbeidstilsynets regelverksforum våren 2018.

Arbeidstilsynet har over år arbeidet mye med dykking. Tjenesteyting til havbruksnæringen pekes også på som en av de områdene som har særlig høy risiko. Samtidig er denne næringen del av havbruksnæringen og det er viktig at man får på plass et regelverk som ivaretar et tilstrekkelig forsvarlighetsnivå samtidig som næringen for gode og forutsigbare rammer å forholde seg til. Dette har også medført et tettere samarbeid med Sjøfartsdirektoratet, siden det pågår en dreining i næringen ved at arbeidstakerne knytter seg tettere til sjøfart og særlig innenfor tema sjøfart og dykking er regelverket i dag for uklart. Arbeidstilsynet har over tid arbeidet med skjerping av regelverket innenfor arbeid under vann (dykking), siden dette er en risikofylt aktivitet. Det er derfor viktig at man i parallell sikrer at forsvarlighetskravene er like, uavhengig av hva man dykker fra.

Arbeidstilsynet har i 2017 påstartet arbeidet med å revidere byggherreforskriften. Det er nedsatt en partssammensatt referansegruppe, som har bidratt med innspill både til revideringen av forskriftsteksten og kommentarene til forskriften. Revideringen har særlig tatt sikte på å tydeliggjøre når forskriften kommer til anvendelse, med særlig vekt på planleggingsstadiet, samt innholdet i pliktene til de ulike aktørene. Høring av forslagene vil skje våren 2018.

Arbeidstilsynet har et godt samarbeid med partene i arbeidslivet, særlig gjennom Arbeidstilsynets Regelverksforum. Det er i 2017 gjennomført tre møter i Regelverksforum der fokus på møtene i hovedsak har vært dialog om endringer i arbeidsmiljøforskriftene og informasjon om øvrig regelverksarbeid. Arbeidstilsynet har utarbeidet en intern to-årsplan for forskriftsendringer som Regelverksforum er gjort kjent med. Arbeidstilsynet har informert og diskutert innholdet av vårt regelverksarbeid for 2017 med Luftfartstilsynet og Petroleumsstilsynet. Arbeidstilsynet har løpende dialog med Petroleumsstilsynet om endringer i regelverket, er gjort kjent med Petroleumsstilsynets regelverksarbeid for 2017, og har i tillegg utvekslet årsplaner for regelverksutvikling.

3.5 Mål: Arbeidstilsynet skal ha tillit og troverdighet i offentligheten

For å levere på samfunnsoppdraget er Arbeidstilsynet avhengig av å ha tillit og troverdighet, både som myndighet og fagetat. Derfor har Arbeidstilsynet også i 2017 arbeidet med å videreutvikle systemer og rutiner slik at de underbygger gode og riktige beslutninger og vedtak, og styrt kompetanseutviklingen i retning av de utfordringene etaten skal prioritere å følge opp. I det følgende beskrives de viktigste utviklingstiltakene rettet mot å ivareta dette i 2017.

Kunnskapsbasert prioriteringsgrunnlag

All utadrettet aktivitet i Arbeidstilsynet skal være kunnskaps- og risikobasert, og i 2017 har etaten fortsatt arbeidet med både å tydeliggjøre og kommunisere grunnlaget for våre prioriteringer. Utviklingen av en risikobaseringsprosess skjer i samarbeid med STAMI. Hovedtrekkene i dette arbeidet er beskrevet i kapittel 3.3. Underveis i prosessen er dette utviklingsarbeidet presentert for partenes representanter i Rådet for arbeidstilsynet, der partene har vist stor interesse og anerkjent at arbeidet går i riktig retning.

Arbeidstilsynet mener at utviklingsarbeidet som er gjennomført i 2016 og 2017 har bidratt til at etaten i større grad enn tidligere kan synliggjøre at etatens valg og prioriteringer av målgrupper gjøres ut fra en systematisk vurdering av kunnskap om arbeidsmiljømessige risikoforhold og helseeffekter. Som det også fremgår av kapittel 3.3. pågår dette utviklingsarbeidet fortsatt.

Partenes erfaringer og forståelse av hvordan Arbeidstilsynet prioriterer innsats og ressurser er vesentlig for deres tillit til det Arbeidstilsynet gjør, og det er derfor nødvendig at de involveres og gir innspill underveis.

Virkemiddelbruk som påvirker til endring

I 2017 har Arbeidstilsynet jobbet frem en felles beskrivelse av egne virkemidler; hva de innebærer, og når de er effektive opp mot hva de skal føre til i virksomhetene. For at Arbeidstilsynets virkemiddelbruk skal bidra til forbedringer hos virksomhetene, må valg, planlegging og bruk av virkemidlene ta utgangspunkt i det utfordringsbildet som finnes i arbeidslivet. Etatens erfaringer viser at en strukturert samhandling med

arbeidslivets parter og prioriterte næringer er et nødvendig grunnlag for å skape en felles forståelse av utfordringsbilde og effektive virkemidler. Arbeidstilsynet har i 2017 styrket egen innsats i forebyggings-tiltak som er planlagt og gjennomført i samarbeid med bransjene selv. Eksempler på dette er gitt i omtalen av hva Arbeidstilsynet har oppnådd gjennom nærings- og temaaktiviteter og treparts bransjeprogram i kapittel 3.

Bransjetilsyn og tilsyn med landsomfattende kjeder

For di virksomheter på tvers av og innad i næringene er ulike hva gjelder arbeidsmiljøutfordringer, kunnskap og motivasjon for forebyggende arbeid, innretter Arbeidstilsynet mye av sine aktiviteter ved å kombinere virkemiddelbruken. I 2017 er det valgt å gjennomføre tilsyn med metoder som skiller seg noe fra Arbeidstilsynets mer tradisjonelle metoder. Begge har som hensikt å innrette tilsyn og konkret veiledning ut fra de utfordringer som virksomhetene opplever å ha, samtidig som valg av målgruppe er basert på risikovurderingsprosesser i Arbeidstilsynet. De to metodene er betegnet som bransjetilsyn og tilsyn med landsomfattende kjeder.

I 2017 har Arbeidstilsynet gjennomført et pilotprosjekt, kalt bransjetilsyn, innenfor næringsgruppene industri og varehandel. Det er totalt gjennomført 110 tilsyn i det landsdekkende prosjektet. Pilotprosjektet springer ut fra utviklingsarbeidet innen risikobasering, og innebærer utprøving av en ny tilsynsmetodikk. Denne er også forankret i Arbeidstilsynets strategi for 2017-2019. Hensikten bak bransjetilsyn er å tilrettelegge for langsiktig innsats mot virksomheter i risikoutsatte næringer. Hvert tilsyn har fokus på dokumenterte utfordringer i næringene, i tillegg til det observerte arbeidsmiljøet i de aktuelle virksomhetene. Tilsynene skal ha en dialogbasert tilnærming. Mer konkret innebærer dette at forskjellen fra ordinære risikobaserte tilsyn er at rammene rundt tilsynet er ulikt i bransjetilsynene. det vil si at det er tydeligere føringer på hva inspektørene skal kontrollere og hva de ikke skal kontrollere. Inspektørene skal være nysgjerrige på hva virksomheten opplever som utfordrerne. Sjekklister som brukes i tilsynene forskutterer ikke alle risikoforhold som er kjent i næringen, men stiller opp overordnede kontrollspørsmål om skal kontrolleres. I tillegg er det utarbeidet en veiledende momentliste som inspektørene kan benytte og hente støtte- og kontrollspørsmål fra ved behov. I tilsynene skal inspektørene med andre ord ikke gå inn på alle detaljerte og kjente risikoforhold som er kjent i næringen, men ha et overordnet fokus. Resultatene fra bransjetilsynene viser at det er gitt reaksjoner i langt større andel tilsyn enn gjennomsnittet, og at det er gitt flere reaksjoner per tilsyn. Arbeidstilsynet har med andre ord avdekket og påvirket virksomhetene til å rette opp i flere arbeidsmiljøproblemer. Den dialogbaserte tilnærmingen gjør at det er naturlig å anta at det er gitt reaksjoner knyttet til de mest relevante arbeidsmiljøproblemene hos den enkelte virksomheten. En god indikator på dette er at det er gitt et høyt antall reaksjoner på forhold som ikke var omfattet av sjekklister for tilsyn, som bevisst var innrettet mot systemnivået i virksomheten. Erfaringene fra tilsynene er i hovedsak positive, og evalueringen av prosjektet vil bli ferdigstilt i løpet av vinteren 2018 etterhvert som tilsynssakene blir ferdigstilt. Evalueringen vil munne ut i en anbefaling om metodikken og verktøyene som er brukt i pilotprosjektet helt eller delvis bør fases inn i Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet.

I aktiviteten i varehandel valgte Arbeidstilsynet å tilnærme seg næringen på to ulike måter ut fra hvorvidt virksomhetene var organisert i kjeder eller ikke. Hovedinnsatsen ble rettet mot butikker som var organisert i landsomfattende kjeder. Det ble gjennomført informasjons- og veiledningsmøter med hovedkontorene før det ble gjennomført tilsyn i et utvalg av butikker over hele landet. Etter tilsynene ble det gjennomført sluttmøter med alle hovedkontorene hvor Arbeidstilsynets funn og erfaringer ble presentert. Som en del av metoden ble også partene og to utvalgte virksomheter invitert til å delta i evaluering av prosessen som helhet. Disse fikk blant annet mulighet til å gi Arbeidstilsynet direkte tilbakemeldinger på hvordan de erfarte planleggingen, informasjons- og veiledningsmøtene, tilsynene og sluttmøtet. Evalueringen sammen med representanter fra bransjen, samt Arbeidstilsynets egne erfaringer viser at metodikken bidro positivt til etatens refleksjoner og diskusjoner om hvordan etaten kan tilnærme seg store seriøse virksomheter. I evalueringen som ble gjort sammen med partene fikk Arbeidstilsynet gode tilbakemeldinger på den valgte tilnærmingen. Metoden er dokumentert i en rapport, og Arbeidstilsynet vil fortsette med å utvikle metoder for å tilnærme seg forebyggende arbeid i store og seriøse virksomheter.

De utprøvde metodene bekrefter hvor viktig det er at Arbeidstilsynet er lydhør overfor bransjen og virksomhetene i sin tilnærming, og at Arbeidstilsynets tilnærming oppleves relevant for den enkelte virksomhet. Gjennom å vise forståelse for utfordringer og gi tilstrekkelig og konkret veiledning om hvordan forebyggingsarbeidet kan gjøres, styrkes tillitsforholdet til Arbeidstilsynet.

Økt bransjekunnskap og faglig skjønnsutøvelse

En viktig innsatsfaktor for å sikre høy tillit og troverdighet i Arbeidstilsynets arbeid, er at inspektørene får kompetanseutvikling innenfor strategisk prioriterte områder. I 2017 er det jobbet frem tydeligere kompetansekrav og tiltak for aktivitetene innen prioriterte næringer og for innsatsen med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er utviklet flere arenaer for utvikling og deling av kompetanse, som vil videreføres og videreutvikles i 2018. Innlegg fra bransjer og arbeidslivets parter på disse møtearenaene har gitt Arbeidstilsynets inspektører viktig innsikt i utfordringer og hva bransjen selv opplever som effektivt forebyggende arbeid.

Arbeidstilsynet må ivareta hensynene til enhetlig myndighetsutøvelse. Det skal gis nødvendige vedtak sett i forhold til avvikets alvorlighetsgrad, og slik at den enkelte virksomhet, basert på sin kunnskap og vilje, kommer videre i eget arbeid med å sikre forsvarlige arbeidsforhold og systematisk HMS-arbeid. I 2017 har etaten arbeidet videre med å sikre at tilsynspersonell og ledere i Arbeidstilsynet har felles forståelse av hvordan reaksjon brukes til å påvirke næringer, små og store virksomheter, og seriøse og useriøse virksomheter. Alle regionene har gjennomført et felles opplegg for å bidra til refleksjon og bevissthet om faglig skjønnsutøvelse i tilsynsarbeidet. Erfaringene så langt viser at dette er vurderinger som det er nyttig at inspektører og tilsynsledere jevnlig trener på, slik at den faglige skjønnsutøvelsen bidrar til enhetlig myndighetsutøvelse på tvers av regiongrenser, næringer og virksomheter.

Omdømme

Målinger av Arbeidstilsynets omdømme gjøres i undersøkelsen IPSOS MMI. Dette måles annethvert år. Siste måling i november 2016, viser at av 17 virksomheter i klassen Tilsyn, ombud, råd og nemder, er Arbeidstilsynet nummer fire og i den høyeste klassen for godt omdømme. Etatens omdømme vurderes som meget stabilt. I PR-barometeret Aalund kommer Arbeidstilsynet godt ut blant journalistene når de blir spurt om de er fornøyd med våre pressekontaktors bistand til medieoppslag, samt på toppledelsens troverdighet. I tillegg gir etatens egen brukerundersøkelse jevnlig tilbakemeldinger om hvordan virksomhetene opplever tilsyn noen få uker etter tilsynsbesøket, og disse skal brukes til forbedring av tilsynsaktiviteter og opplæringstiltak. Noen virksomheter uttrykker også at muligheten for å gi en tilbakemelding i seg selv oppleves tillitsvekkende.

I etatens interne opplæring er diskusjon omkring etiske dilemma, omdømme og mediehandtering sentrale og faste tema. Dette bidrar til å sikre høy bevissthet om betydningen av et godt omdømme, og hva hver enkelt skal gjøre for å ivareta det. Etaten har også satt i gang et klarspråk-prosjekt knyttet til det Arbeidstilsynet gjør av både tilsyn og veiledning, og det drives kontinuerlig kvalitetsforbedring av etatens svartjeneste, for eksempel arbeides det nå med å utvikle en chat som kan brukes ved publikumshenvendelser istedenfor e-post og telefon slik at det blir enklere for publikum å kommunisere ved oss.

Arbeidstilsynet har også i 2017 bidratt med forebyggende perspektiv og kunnskap i samfunnsdebatten, med kampanjer og kronikker, knyttet til #metoo, kampen mot arbeidslivskriminalitet og for å styrke varslervernet.

Mediesaker hvor Arbeidstilsynet er nevnt er i all hovedsak nøytrale eller positive, men det er noen saker som er mer krevende. Arbeidstilsynet har i 2017 hatt mediesaker som har utfordret etatens omdømme, slik som omtale i NRK Brennpunkt i mai. I tillegg har det i løpet av året også kommet kritiske betraktninger om hvordan Arbeidstilsynet arbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, eller det som noen hevder er Arbeidstilsynet og andre myndigheters mangelfulle innsats og mangelfulle reaksjonsmidler i kampen mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Det er mediernes plikt å stille kritiske spørsmål til hvordan statlige

myndigheter løser oppgavene sine, og det er viktig at saklig og kritisk søkelys rettes mot offentlige etater. Arbeidstilsynet bruker slike saker til egenvurderinger samt vurderinger av de virkemidlene vi har, samt om disse unyttes på en optimal og effektiv måte, særlig i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

3.6 Særskilte rapporteringskrav

Effektiviseringstiltak

Arbeidstilsynet arbeider bredt for å bedre ressursutnyttelse og produktivitet. Egen organisering, tjenesteutvikling støttet av digitalisering, felleskomponenter og klart språk er sentrale tiltak som er iverksatt.

Egen organisering

Den igangsatte vurderingen av Arbeidstilsynets egen organisering, for å kunne sikre at etatens strukturelle inndeling støtter oppunder samfunnsoppdrag og strategiske målsettinger, er blant annet begrunnet i behovet for fremtidig effektivitet og produktivitet. Samtidig etableres det en samlet porteføljestyingsfunksjon i Arbeidstilsynet basert på Difi sine anbefalte rammeverk. Den samlede porteføljestyringen bidrar til helhetlig, balansert og strategisk styring av Arbeidstilsynets portefølje. Porteføljestyingsfunksjonen er også et sentralt verktøy for å identifisere og gjøre uttak av konkrete ytterligere gevinster.

Tjenesteutvikling, digitalisering og brukerfokus

Arbeidstilsynets kontinuerlige forbedringsarbeid tar opp i seg tjenesteutvikling og digitalisering av disse med fokus både på interne prosesser og på eksterne brukere. Det er utarbeidet et grunnlag for å vurdere potensialet for tjenesteutvikling og digitalisering som er kommunisert til departementet, dette grunnlaget vil være et viktig bidrag for fremtidige forbedringstiltak og gevinstuttak.

Ved årsskiftet ble det ferdigstilt et konsept rundt digital støtte ute på tilsynet, konseptet har siden gått over i en planfase. Det er flere tiltak som vil effektivisere Arbeidstilsynets tjenester og gi gevinster. Vedtak kan gis digitalt på stedet, dette er særlig relevant der det er fare for liv eller helse. Gevinstene er først og fremst knyttet til kvalitet, men også til hurtig formidling av vedtak til riktig mottaker. Mottakeren vil tilsvarende hurtig bli klar over faresituasjonen og kan iverksette ledelsesstyrte tiltak. I tilsynssaker hvor man ikke finner det nødvendig å gi reaksjoner kan man avslutte tilsynet på stedet, dette kan berøre opp mot 30% av tilsynssakene og vil utgjøre en vesentlig gevinst for både virksomhetene og Arbeidstilsynet. Kombinert med bruk av Altinn/SvarUT vil virksomhetene/brukerne kunne oppleve en vesentlig mer effektiv saksbehandling. En tredje målsetting er knyttet til å kunne opprette tilsynssaker på stedet, dette er relevant for å få en effektiv saksbehandling særlig i aksjonslignende aktiviteter og gevinstene forventes derfor å kunne få betydning særlig innenfor a-krim området. Endelig er det en målsetting å erstatte manuell saksbehandling på papir med digital registrering og saksbehandling, dette vil bidra til å redusere dobbeltarbeid ved at informasjon registreres flere ganger og gevinstene da er redusert saksbehandlingstid for interne brukere og effektiv avslutning av tilsynssaker for virksomhetene.

I 2017 har det pågått et arbeid for å videreutvikle Arbeidstilsynets tjenester i forbindelse med tilsyn og digitalisere støtten ytterligere. Sentralt i dette arbeidet har det vært å støtte interne brukere i å bedre se helheten i virksomhetenes utfordringer og som konsekvens av det å gi bedre støtte til å vurdere hvilke reaksjoner som er nødvendige. Dette vil gi gevinster også for virksomhetene ved at Arbeidstilsynets reaksjoner oppleves mer relevante. Arbeidet pågår stadig og i det videre er det fokus blant annet på forenkling og forbedring av utgående brev. Det er vesentlig for etterlevelsen av arbeidsmiljøregelverket at virksomhetene fullt ut forstår Arbeidstilsynet brev og vedtak. Arbeidet med forbedringen av utgående brev koordineres også med et eget prosjekt knyttet til Klart Språk som omfatter all kommunikasjon Arbeidstilsynet har, også dette prosjektet har fokus på eksterne brukere.

Arbeidstilsynet mottok i 2017 godt over 100 000 brev. Hovedmengden av disse håndteres manuelt, noe som har betydning for responstid fra Arbeidstilsynet til eksterne brukere, og for samlet ressursbruk internt. Kartleggingen av dette har vært nyttig for å identifisere konkrete områder hvor posttjeneste kan effektiviseres med digital støtte. Mulighetene for gevinster er her betydelige mht. ressursbruk.

I 2017 ble det sluttført et konseptforslag for effektivisering og digitalisering av søknadsbehandlinger knyttet til arbeidstidsbestemmelsene. Utviklingsarbeid er igangsatt, og det er forventet at digitale skjema for gjennomsnittsberegning og overtid vil bli ferdigstilt i løpet av første kvartal 2018. Digitale søknader fra virksomhetene vil gi enklere og raskere søkeprosess for virksomhetene, og gi bedre kvalitet i søknadens innhold. En umiddelbar gevinst vil da være å redusere det som i dag er for lang saksbehandlingstid og på noe lengre sikt kunne ivareta enhetens samlede oppgaveportefølje. Dette vil føre til kortere saksbehandlingstid internt i Arbeidstilsynet, i tillegg til statistikk og oversikter som kan brukes i videre forbedringsarbeid.

Digitalt og nettbasert risikovurderingsverktøy for eksterne brukere har det blitt igangsatt et arbeid for å etablere. Dette vil kunne hjelpe virksomhetene med å kartlegge, vurdere og sette inn tiltak i forhold til eget arbeidsmiljø. Også dette tiltaket har fokus på eksterne brukere og tiltaket utvikles i samarbeid med brukerne selv. Hovedgevinsten vil være at flere virksomheter gjennomfører risikovurdering for HMS på egen arbeidsplass. En annen gevinst vil være styrket kommunikasjon og veiledning for de bransjene som blir omfattet av støtten. Arbeidet har kommet langt og en løsning lanseres for tre næringer i 2018 med de to første allerede i april.

Det er iverksatt et samarbeid med Brønnøysundregistrene om en e-guide for å starte å drive utested. Den forventede gevinsten med dette arbeidet er knyttet til at den som skal starte utested har mange og ulike krav knyttet til seg. E-guiden skal gjøre det enklere å etterleve regelverket som gjelder på tvers av ulike etaters myndighetsområde.

Prioritering

Initiativene som er tatt for å etablere en porteføljestyringsfunksjon i Arbeidstilsynet er viktig for å etablere en helhetlig, balansert og strategisk styring og prioritering av ulike tiltak knyttet til tjenesteutvikling og digital støtte. Sentralt i det pågående arbeidet i tillegg til det som er nevnt over er arbeidet med å sikre implementering av GDPR, ytterligere bruk av felleskomponenter i digitalisering av tjenester og etablering av tjenesteportal. Sammenhengen mellom forbedrede tjenester, intern utvikling og nytte eksternt er sentralt. Samtidig vil pågående tjenesteutvikling, digitalisering av skjema og generelt forbedringsarbeid gi generere nye forbedringsmuligheter.

Risikoutvikling og gjennomførte øvelser

Økt satsing innen området arbeidslivskriminalitet medfører et endret trusselbilde for Arbeidstilsynets inspektører. De kriminelle aktørene og nettverkene er godt organisert og stadig flere inspektører opplever personlige trusler. I etatens HMS-rutiner er det fokus på at det skal gjennomføres kartlegginger av farekilder og risikovurderinger nasjonalt og regionalt i de aktivitetene som gjennomføres i de ulike næringene. Arbeidsmiljøutvalget med vernetjenesten følger utviklingen av tilsynsarbeidet og har stadig sikkerhetskultur og sikkerhetstiltak som tema på møtene. AMU initierer også tiltak på bakgrunn av kartlegginger, innkomne meldinger fra vernetjenesten og ledelsen som ledd i arbeidets organisering (planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn).

Det ble i 2017 startet en omfattende gjennomgang av de fleste av Arbeidstilsynet lokasjoner med fokus på å forbedre den fysiske sikkerheten. Sluser ved inngangsdørene og tilhørende besøksrom er under utredning.

I 2017 ble det gjennomført opplæring av samtlige regionale lederteam i beredskapssystemet CIM. Samtidig ble det innført en revidert beredskapsplan.

Det ble i 2017 iverksatt styrkede sikkerhetstiltak på IT-siden gjennom etablering av en egen sikker sone i infrastrukturen, bedre kontroll på trusselbildet og økt sikkerhet i nettverket. Hacking og virusangrep er stadige potensielle trusler som krever god overvåking. I november og desember 2017 ble Watchcom Security Group leid inn for å gjennomføre penetrasjonstest og en såkalt Red Team øvelse. Målet med øvelsen var å evaluere de tekniske forsvarsmekanismene samt øve organisasjonen på å være under et reelt angrep. Øvelsen og penetrasjonstesten avdekte ingen alvorlige mangler ved vår sikkerhet og inntrenger klarte ikke å komme seg inn i vårt nettverk.

IV. Styring og kontroll i Arbeidstilsynet

I dette kapitlet redegjøres det kort for Arbeidstilsynets virksomhetsstyring. Det gjøres en vurdering av om etablerte systemer ivaretar Arbeidstilsynets styringsbehov på en betryggende måte

4.1 Arbeidstilsynets virksomhetsstyring

Arbeidstilsynets virksomhetsstyring skal ivareta krav fra statens økonomireglementet, blant annet for å sikre ressurseffektiv styring. Disse kravene er utdypet i økonomiinstruks for Arbeidstilsynet gitt av Arbeids- og sosialdepartementet. I dette kapitlet beskrives og vurderes Arbeidstilsynets virksomhetsstyring overordnet.

Figur 4. Arbeidstilsynets virksomhetsstyring



Som en del av arbeidet med ny strategi for 2017-2019 ble det i 2017 utarbeidet en resultat- og effekt-kjede som viser sammenhengen mellom det etaten gjør og det som ønskes oppnådd, kjeden er fremstilt i kapittel 2. Kjeden er sentral for virksomhetsstyringen fordi den både er utgangspunkt for å vurdere hva som skal prioriteres i hver enkelt fase, og er utgangspunkt for målinger av effekter. Styringsparametere for effektmål som er gitt i Arbeids- og sosialdepartementets tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2017, er innarbeidet i resultat- og effektkjeden. Dette bidrar til å sikre en god sammenheng mellom tildelingsbrevet og Arbeidstilsynets vurderinger av oppnådde effekter i årsrapporten.

Risikostyring

Arbeidstilsynet skal ha tydelige prioriteringer som er grunnet i risikovurderinger. Kunnskapsunderlag og kriterier som ligger til grunn for prioriteringene skal være dokumenterte. Arbeidstilsynets innsats skal rettes mot utsatte næringer, virksomheter og yrker, og spisses mot tema som bidrar til at arbeidsforholdene blir forsvarlige. Det er vesentlig at Arbeidstilsynet i risikovurderingene benytter kvalitetssikret kunnskap om HMS-utfordringer i arbeidslivet og kunnskap om interne forhold som har betydning for etatens måloppnåelse, og at denne kunnskapen blir benyttet som grunnlag for iverksettelse og oppfølging av tiltak.

Eksternt risikobilde

Arbeidstilsynet benytter faktagrunnlag utarbeidet av NOA som del av grunnlaget for prioritering av aktivitet. Faktagrunnlaget vil sammen med etatens egne erfaringer gi et bilde på utfordringene i arbeidslivet. Det samlede risikobildet er det faglige beslutningsunderlaget for Arbeidstilsynets aktiviteter, og ligger til grunn for de prioriteringer som er gjort for 2017. Arbeidstilsynets eksterne risikobilde ble vedlagt innspill til prop. 1 S som ble oversendt departementet 2. mai.

Internt risikobilde

I tillegg til risikobildet som vurderer de eksterne arbeidsmiljøutfordringene utarbeides det også et internt risikobilde. Det interne risikobildet skal vise hvordan Arbeidstilsynets vurderer sin evne til å nå mål gitt i etatens tildelingsbrev og de aktiviteter som er skal gjennomføres. Vurderingen skal identifisere forhold i Arbeidstilsynet som kan true oppfyllelsen av mål og krav.

Det interne risikobildet for 2017 er blitt til med utgangspunkt i etatens kunnskapsgrunnlag og det eksterne risikobildet. Kunnskapsgrunnlaget benyttes i valg og prioritering av aktiviteter. Aktivitetene i 2017 er innrettet etter næring eller tema, i tillegg til de løpende lovpålagte forvaltningsoppgaver etaten har.

Etter at aktiviteter, målgrupper og bruk av virkemidler er valgt, er det gjennomført risikovurderinger i hver enkelt aktivitet. Eksempler på vurderinger er: hva er risikoen for manglende måloppnåelse, hva kan gå galt og hva bør planene ivareta for å redusere risiko for at vi ikke når aktivitetens resultat- og effektmål. Etter at det er gjort risikovurderinger i aktivitetene ble disse kritiske suksessfaktorene vurdert som mest kritisk for måloppnåelsen:

- Prioritering og oppfølging av arbeidslivskriminalitet
- Valg av næring, tema og virksomhet
- Valg av virkemiddel og metode
- Enhetlig myndighetsutøvelse
- Hensiktsmessige organisatoriske rammebetingelser

Arbeidstilsynets interne risikobilde ble oversendt departementet 29. september sammen med innspill til tildelingsbrev for 2018 og innspill til satsingsforslag for 2019.

I tillegg til at det er utarbeidet et internt risikobilde for 2017, gjennomføres det en generell overordnet risikovurdering av inspektørens arbeidsmiljø, samt en konkret risikovurdering av arbeidsmiljøet i den enkelte næringsaktivitet. Hensikten med dette er å ivareta inspektørens arbeidsmiljø i gjennomføring av den konkrete aktiviteten. Hensikten med en så omfattende risikoprosess, er at det skal iverksettes nødvendige tiltak der det er behov for å fjerne eller redusere uønsket risiko og dermed øke sannsynligheten for måloppnåelse.

Som et resultat av denne prosessen, det vil si som et viktig tiltak for å sikre måloppnåelse, har Arbeidstilsynet høsten 2017 utarbeidet konkrete beskrivelser av hvilke kompetansekrav som settes for deltakelse i hver av næringsaktivitetene fra 2018. Disse kompetansekravene er satt i forhold til de målene som er satt for hver aktivitet, men også ut fra planlagt virkemiddelbruk. Det er deretter gjennomført kompetansekartlegginger i alle regionene for å sikre at kompetansetiltakene som iverksettes i aktivitetene korresponderer med de risikovurderinger som er gjort.

Vurdering av Arbeidstilsynets risikostyring

Selv om Arbeidstilsynet og STAMI har utarbeidet et godt kunnskapsgrunnlag i det eksterne risikobildet for Arbeidstilsynet, og det gjennomføres interne risikovurderinger av aktiviteter som iverksettes, opplever etaten at det er utfordrende både å velge og prioritere aktiviteter.

Det eksterne risikobildet viser utvalgte risikoforhold, men det gir ikke hele svaret på hvilke prioriteringer som bør gjøres. Gitt tilgjengelige ressurser vil ikke Arbeidstilsynet kunne følge opp alle utfordringer som synliggjøres i risikobildet, og de prioriteringsprosesser som gjøres er ressurskrevende og faglig utfordrende. Målet er å prioritere aktiviteter hvor forebyggingspotensialet er stort, og hvor det er størst sannsynlighet å påtreffe arbeidslivskriminalitet.

I 2017 er det derfor iverksatt et utviklingsarbeid hvor målet er å teste en metode som kan bidra til tydeligere og mer forutsigbare valg og prioriteringer av aktiviteter. Hensikten med metoden er å sikre god sammenheng mellom eksterne risikoforhold i arbeidslivet og planlegging av aktiviteter rettet mot næringer og virksomheter. Dette vil kunne muliggjøre en bedre styring mot ønskede effekter i samfunnet. Metoden fokuserer på effekter istedenfor resultater og er viktig for å sikre gode begrunnelser for de prioriteringer som foretas.

Internkontroll

Arbeidstilsynet gjennomfører løpende tiltak for å sikre kvalitet i arbeidet, men også for å sikre måloppnåelse. Eksempel på tiltak er:

- Mål- og disponeringsskriv med føringer
- Skriftlig teritalrapportering fra regionene både på resultater fra aktiviteter og status for økonomi
- Tertialmøter med aktivitetsansvarlige for næringsaktivitetene
- Tertialmøter med regioner
- Parafering av tilsynsrapporter og andre utgående brev
- Økonomistatus, -regnskapskontroll, attestasjon og godkjenning
- Sentralisert oppfølging av avtaler, innkjøp og anskaffelser
- Sentralisert lønns- og regnskapsfunksjon
- System for informasjonssikkerhet
- System for HMS og HMS-meldinger internt
- Personvernombud

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2016 en vurdering i tråd med rundskriv R-117 «Internrevisjon i statlige virksomheter» av om etaten burde etablere internrevisjon. Vurderingen konkluderte med at det ikke var hensiktsmessig å etablere en internrevisjon på daværende tidspunkt, og begrunnet dette med at forventede nytteverdier også kan oppnås gjennom å styrke interne kontrolltiltak i første og andre linje, samt å fylle tredje linje med controller-baserte tiltak. Denne løsningen ville heller ikke påføre Arbeidstilsynet nye kostnader.

Arbeidstilsynet arbeider med å styrke sin internkontroll og å gjøre den mer effektiv ved i større grad å se de ulike tiltakene i sammenheng. I 2017 er det blitt vedtatt en modell for etatens styrende dokumenter, som skal sikre nødvendig kvalitet og dokumentasjon i hele virksomheten. Dette vil gjøre det lettere å følge opp om vi gjør de riktige tingene, og om vi gjør tingene riktig.

I løpet av de siste årene er det gjennomført flere ulike evalueringer av Arbeidstilsynet, slik som Agenda Kaupang og AFI på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, SINTEF på oppdrag fra NHO, samt Riksrevisjonen. Konklusjoner fra disse evalueringene viser at Arbeidstilsynet kommer godt ut av evalueringene, samtidig som etaten også har fått gode innspill på hvor det kan være nyttig å styrke internkontrollen.

En suksessfaktor for at interne kontroller skal får en effekt, er at identifiserte funn brukes systematisk til læring og forbedring som grunnlag for videre planlegging. Dette underbygges også med konklusjoner fra evalueringsrapportene, som peker på at det må legges bedre til rette for at regionene kan dele resultater, lære av hverandre og diskutere forbedringstiltak.

Vurdering av Arbeidstilsynets internkontroll

Arbeidstilsynet har i 2017 arbeidet med å styrke den internkontrollen i sentrale prosesser, og dette vil fortsette i 2018. Det føres referater med oppfølgingspunkt fra alle tertialmøtene, og resultater og erfaringer fra møtene i 2016 er brukt som underlag i planleggingen av aktivitet for 2017. I 2017 er det vedtatt et dokumenthierarki for styrende dokumenter. I 2018 starter prosessen med å implementere dokumenthierarkiet, noe Arbeidstilsynet mener vil bidra til mer effektiv internkontroll. Flere konklusjoner fra evalueringsrapportene som er nevnte ovenfor er fulgt opp ved at det eksempelvis fra 2017 legges bedre til rette for at regionene kan dele resultater, lære av hverandre og diskutere forbedringstiltak i alle næringsaktivitetene.

4.2 Eventuelle merknader Riksrevisjonen

Arbeidstilsynet har i 2017 ikke mottatt merknader fra Riksrevisjonen for regnskap og budsjett-disponering for budsjettåret 2016.

V. Vurdering av framtidsutsikter

Arbeidstilsynets visjon fra og med 2017 er *Et godt arbeidsliv for alle*. Arbeidstilsynets mål bilde for 2025 utdyper visjonen:

- ✓ Færre mennesker skal dø, bli syke eller skadet som følge av arbeidet sitt
- ✓ Virksomhetene skal i større grad arbeide forebyggende med eget arbeidsmiljø
- ✓ Arbeidslivskriminalitet, useriøsitet og utnyttelse av arbeidstakere skal reduseres
- ✓ Arbeidstilsynet skal være en sentral kunnskapsaktør og samarbeidspartner for godt arbeidsmiljø
- ✓ Arbeidstilsynet skal være en attraktiv arbeidsplass med høy kompetanse

Risikobildet for norsk arbeidsliv har de siste årene vist at arbeidslivskriminalitet påvirker norske samfunnsforhold og har negative konsekvenser også for ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet på norske arbeidsplasser. Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag og årlige oppgaver er derfor blitt tilpasset dette, og etatens egen strategi gir retning for hva Arbeidstilsynet skal oppnå frem mot 2025. I 2018 vil Arbeidstilsynet revidere sin strategi og mål bilde, og vurdere hvordan etatens organisering best kan understøtte god og effektiv løsning av samfunnsoppdraget de neste årene.

Arbeidstilsynet har over tid samlet informasjon om hvordan organiseringen fungerer, gjennom interne og eksterne rapporter. Med plan om revidering av mål bilde og strategi, og en sannsynlig omorganisering, er Arbeidstilsynet på vei inn i en omstillingsprosess som vil berøre hele organisasjonen. Det er derfor et sterkt fokus på å sikre en god balanse i stabil produksjon og et nyttig utviklingsarbeid de neste par årene.

De siste årene har Arbeids- og sosialdepartementet utfordret Arbeidstilsynet til å sette i gang utviklingsarbeid som skal gjøre etaten bedre i stand til å nå de mål som settes for etaten. Arbeidstilsynet ser at dette arbeidet har vært nyttig for å gjøre tydeligere prioriteringer av innsatsen og kommunisere dette til virksomheter og partene i arbeidslivet. Det har også ført til en mer felles praksis i bruk av virkemidler, metoder og reaksjoner etter tilsyn, og et felles arbeid med departementet om kilder til å vurdere effekten av Arbeidstilsynets innsats.

Noe av utviklingsarbeidet vil kontinuerlig forbedres videre, og noe må løftes ytterligere før vi kan si oss fornøyd. Eksempelvis er våre vurderinger om hvilke virkemidler og metoder som gir best effekt i stor grad til nå basert på etatens egne og innhentete kunnskaper og erfaringer, og ikke forskningsmessig bevist. Fremover vil derfor Arbeidstilsynet i samarbeid med STAMI og andre forskningsinstitusjoner intensivere undersøkelser om hvordan intervensjoner fra myndigheter virker, enten gjennom kontroll, veiledning eller samarbeid med bransjer, parter og andre myndigheter.

At arbeidstakerne og arbeidsgivere har felles mål for et godt arbeidsmiljø er viktig for å kunne utvikle samarbeidet med partene i arbeidslivet. Etablering av gode samarbeidsrelasjoner i de næringene vi har innsats er derfor blitt et fundament i vår aktivitetsplanlegging. Arbeidstilsynet har økt samarbeidet med bransjer og næringene de siste årene, både ved å etablere felles utfordringsbilder og å samarbeide i konkrete kampanjer og tiltak. Utfallet av dette er en økende oppmerksomhet overfor Arbeidstilsynets kunnskap. Vi har derfor tro på at videre innsats overfor samarbeidspartene vil være nyttig, selv om det tar tid å finne konkrete tiltak som partene aktivt kan fremme. Fremover bør det legges større vekt på at arbeidslivskriminalitet og useriøsitet truer den norske velferdsmodellen, og krever innsats også fra dem for å kunne avdekkes og bekjempes.

I arbeidet med å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet vil samarbeidet med andre kontrolltater og partene måtte videreutvikles kontinuerlig, samtidig som det bygges kunnskap om hvor risikoen er størst og hvordan innsatsen må innrettes. Arbeidstilsynet vil fremover øke innsatsen i samarbeidet med myndigheter og interesseorganisasjoner utenfor Norge. Hensikten er å kunne følge kriminelle aktører når de flytter på seg, og å lære av hverandres arbeidsformer og metoder. Arbeidstilsynet vil også styrke samarbeidet med andre land for å nå frem med kommunikasjonstiltak om plikter og rettigheter i det norske arbeidslivet.

Arbeidstilsynet er spent på konsekvenser av forslaget om å etablere et Europeisk Labour Authority (ELA) som er fremmet av EU-kommisjonen. ELA skal støtte medlemslandene i saker som angår arbeidskraftmobilitet over landegrensene, inkludert regler om fri bevegelighet for arbeidstakere, utstasjonering av arbeidstakere og koordinering av trygdeordninger. Det vil også styrke samarbeidet mellom medlemsstatene når det gjelder å takle svart arbeid.

Teknologiutviklingen påvirker også det norske arbeidslivet og hvilke risikoforhold som preger dette. Arbeidstilsynet må fremover opparbeide seg kunnskap om hvordan ny teknologi påvirker virksomheters ivaretagelse av et forsvarlig arbeidsmiljø, og den enkeltes arbeidssituasjon, for å kunne identifisere nye risikoforhold som følge av digitalisering. For å bli mer ressurseffektive må også Arbeidstilsynet fortsette arbeidet med å digitalisere interne prosesser og brukernes kontakt med Arbeidstilsynet. Digitalisering er kostnads- og ressurskrevende og vi må ha fokus på å finne riktig balanse mellom ressurser brukt på utviklingsarbeid og kjerneaktiviteten.

VI. Årsregnskap

Ledelseskommmentarer årsregnskapet 2017

Formål

Arbeidstilsynet er en statlig etat, underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Etatens hovedoppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Årsregnskapet utgjør del VI i årsrapporten til Arbeidstilsynet.

Bekreftelse

Årsregnskapet til Arbeidstilsynet for 2017 er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra Arbeids- og sosialdepartementet. Jeg mener regnskapet gir et dekkende bilde av Arbeidstilsynets disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og inntekter.

Vurdering av vesentlige forhold

Arbeidstilsynet samlede utgifter på post 01 var på 635,1 mill. kroner. Dette gir et samlet mindreforbruk på 1,9 mill. kroner før refusjoner og inntekter med merinntektsfullmakter er trukket fra. Refusjoner og inntekter med merinntektsfullmakter var på til sammen 3,1 mill. kroner, jfr. note B.

Den samlede reelle mindreutgiften på post 01 blir med dette på 5,1 mill. kroner, jfr. note B. Beløpet er søkt overført til 2018, jf. forklaringer til statsregnskapet.

Kapitel 0640, Post 21, Arbeidstilsynet spesielle driftsutgifter, RVO hadde en tildeling på 11,4 mill. kroner. Posten hadde et merforbruk på 0,6 mill. kroner. Posten må sees i sammenheng med kapittel post 364008, refusjoner utgifter RVO. Inntektskravet var på 12,4 mill. kroner og inntektene var på 11,9 mill. kroner. Dette gir en mindreinntekt på 0,5 mill. kroner.

Kapitel 0640, Post 45, større utstyrsanskaffelser hadde en tildeling på 13,9 mill. kroner i 2017. Tildelingen kan overføres. Posten hadde et mindreforbruk på 6,4 mill. kroner. Dette er søkt overført til 2018. Posten ble benyttet til kjøp av IKT-tjenester i forbindelse med utvikling av IKT-løsninger.

Av samlede utgifter på 655,2 mill. kroner på kapittel 0640 postene 01, 21 og 45 og kapittel 601 post 21, var samlede utgifter til lønn på 469,7 mill. kroner. Dette tilsvarer 72 prosent av samlede utgifter. Videre ble det benyttet 69,5 mill. kroner på drift av bygninger.

Arbeidstilsynet er fullservicekunde hos DFØ for lønn- og regnskapstjenester.

Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for Arbeidstilsynet. Årsregnskapet er enda ikke revidert, men revisjonsberetningen antas å foreligge i løpet av andre kvartal 2018. Beretningen er unntatt offentlighet fram til Stortinget har mottatt Dokument 1 fra Riksrevisjonen, men vil bli offentliggjort på Arbeidstilsynet hjemmeside når dokumentet er offentlig.

Trondheim 15. mars 2018



Trude Vollheim
Direktør Arbeidstilsynet

Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskapet for Arbeidstilsynet er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten (bestemmelsene). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet.

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter, og en nedre del som viser grupper av kontoer som inngår i mellomværende med statskassen.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- Regnskapet følger kalenderåret:
- Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene korresponderer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Arbeidstilsynet er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2017

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling	Regnskap 2017	Merutgift (-) og mindreutgift
0640	Driftsutgifter	01	Driftsutgifter	A, B	637 031 000	635 105 152	1 925 848
0640	Spesielle driftsutgifter, RVO	21	Spesielle driftsutgifter	A, B	11 369 000	11 968 270	-599 270
0640	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	A, B	13 870 000	7 444 292	6 425 708
0601	Arbeidsdepartementet, Spesielle driftsutg	21	Arbeidsdepartementet , spesielle driftsutg	A	640 000	640 000	0
1633	Nettoordning for mva i staten	01	Nettoordning for mva i staten		0	19 849 777	
<i>Sum utgiftsført</i>					662 910 000	675 007 492	
Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling	Regnskap 2017	Merinntekt og mindreinntekt(-)
3640	Gebyr kjemikalikontroll	04	Ymse	B	6 630 000		-6 630 000
3640	Tvangsmulkt	05	Ymse		7 000 000		-7 000 000
3640	Refusjoner	06	Ymse	B	2 000 000	3 573 442	1 573 442
3640	Byggesaksbehandling, gebyrer	07	Ymse	B	20 000 000	21 559 704	1 559 704
3640	Refusjon utgifter RVO	08	Ymse		12 385 000	11 867 910	-517 090
3640	Overtredelsesgebyr	09	Ymse		6 000 000		-6 000 000
5309	Tilfeldige inntekter, ymse	29	Ymse		0	814 297	
5700	Arbeidsgiveravgift - lønn	72	Arbeidsgiveravgift		0	54 512 075	
<i>Sum inntektsført</i>					54 015 000	92 327 428	
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						582 680 064	
Kapitalkontoer							
60064901	Norges Bank KK /innbetalinger					50 873 360	
60064902	Norges Bank KK/utbetalinger					-633 357 819	
715104	Endring i mellomværende med statskassen					-195 605	
<i>Sum rapportert</i>						0	
Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)							
					31.12.2017	31.12.2016	Endring
715104	Mellomværende med statskassen				-17 072 273	-16 876 668	-195 605

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter			
Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
0640 01	17 937 000	619 094 000	637 031 000
0640 21		11 369 000	11 369 000
0640 45	9 120 000	4 750 000	13 870 000
0601 21		640 000	640 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-)/ mindre utgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt	Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning	Inn-sparinger(-)	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
0640 01		1 925 848		1 925 848	3 133 147			5 058 995	31 851 550	5 058 995
0640 21		-599 270		-599 270				-599 270		
0640 45	"kan overføres"	6 425 708		6 425 708				6 425 708	9 375 000	6 427 708

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Stikkord kan overføres

Arbeidstilsynets bevilgning på kapitel/post 0640 45 er gitt med stikkord «kan overføres». Beløpet stemmer fra tildelinger gitt innenfor de to siste budsjettår og virksomheten lar beløpet inngå som en del av mulig overførbart beløp.

Fullmakter

Arbeids- og sosialdepartementet har delegert fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 640 Arbeidstilsynet, post 01 Driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter under kap. 3640 Arbeidstilsynet, post 01 Diverse inntekter, post 06 Refusjoner og post 07 Byggesaksbehandling, gebyrer. Videre delegeres fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 640 Arbeidstilsynet, post 21 Spesielle driftsutgifter, regionale verneombud mot tilsvarende merinntekter under kap. 3640, post 08 Refusjon utgifter regionale verneombud.

Mottatte belastningsfullmakter

Arbeidstilsynet mottok belastningsfullmakt fra Arbeids- og sosialdepartementet 13.02.2017 med fullmakt til å belaste kapitel, post 21 med inntil 640 000 kr for FoU-prosjektet om forebyggende arbeidsmiljø. Hele beløpet ble belastet.

Avgitte belastningsfullmakter

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr kreves inn av Statens innkrevingsentral. Arbeidstilsynet har gitt Statens innkrevingsentral fullmakt til å belaste inntektene på Arbeidstilsynets kapitel og post i statsregnskapet for de to gebyrene. Regnskapet ble det belastet på kapitel post 3640 05 Tvangsmulkt kr 7 201 699,- og på kap 3640 09 Overtredelsesgebyr kr 10 452 532,-.

Miljødirektoret krever inn kjemikaliegebyr, hvor Arbeidstilsynet skal ha 7/15 av inntektene.

Miljødirektoratet belastet kapitel post 3640 04 Kjemikaliegebyr med kr 4 747 835,-.

Mulig overførbart beløp

Arbeidstilsynets ubrukte bevilgning på kapittel/post 0640 01 beløper seg til kr 5,1 mill. kroner. Da dette beløpet er under grensen på 5 prosent regnes hele beløpet som mulig overføring til neste budsjettår.

Beløpet som står på kapittel/post 0640 45 kan overføres i sin helhet da stikkordet "kan overføres" er knyttet til kapittel/posten.

Det er ikke aktuelt å overføre midler til neste år fra andre utgiftsposter da det ikke gjenstår midler på postene.

Mulig overføring til neste år er en beregning, og Arbeidstilsynet får tilbakemelding fra overordnet departement om endelig beløp som overføres til neste år.

Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2017

	Note	2017	2016
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	33 427 614	29 306 108
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	1	3 573 442	4 782 482
Andre innbetalinger	1	0	0
<i>Sum innbetalinger fra drift</i>		37 001 057	34 088 590
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	469 716 209	392 564 427
Andre utbetalinger til drift	3	185 418 276	196 368 720
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		655 134 485	588 933 147
Netto rapporterte driftsutgifter		618 133 429	554 844 556
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	731	188
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		731	188
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	0	0
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	23 960	15 914
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		23 960	15 914
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		23 229	15 726
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	0
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		0	0
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		0	0
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		814 297	819 230
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		54 512 075	45 523 807
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		19 849 777	24 113 371
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		-35 476 594	-22 229 666
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		582 680 064	532 630 616
Oversikt over mellomværende med statskassen			
Eiendeler og gjeld			
Fordringer*		85 917	363 509
Kasse		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk		-17 166 408	-17 236 802
Skyldige offentlige avgifter		-8 388	-44 903
Annen gjeld*		16 605	41 527
Sum mellomværende med statskassen	8	-17 072 273	-16 876 668

* Tallene for 2016 og 2017 er sammenlignbare, men 2016-tall er ikke i samsvarer med avlagt regnskap for 2016, på grunn av endret kategorisering av enkelte poster

Note 1 Innbetalinger fra drift

	31.12.2017	31.12.2016
<i>Innbetalinger fra gebyrer</i>		
Byggesaksgebyr	21 559 704	18 443 227
Refusjob utgifter RVO	11 867 910	10 862 881
Sum innbetalinger fra gebyrer	33 427 614	29 306 108
<i>Innbetalinger fra tilskudd og overføringer</i>		
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
<i>Salgs- og leieinnbetalinger</i>		
Arbeidervem annonse, avgiftspliktig	0	6 000
Arbeidervem, abonnement	0	4 950
Diverse inntekter	3 573 442	4 771 532
Sum salgs- og leieinnbetalinger	3 573 442	4 782 482
<i>Andre innbetalinger</i>		
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	37 001 057	34 088 590

Note 2 Utbetalinger til lønn

	31.12.2017	31.12.2016
Lønn	376 205 852	353 586 634
Arbeidsgiveravgift	54 503 247	45 523 807
Pensjonsutgifter*	43 279 147	0
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-12 805 518	-14 452 381
Andre ytelser	8 533 483	7 906 367
Sum utbetalinger til lønn	469 716 209	392 564 427
Antall årsverk:	578	566

*Nærmere om pensjonskostnader

Fra og med 1. januar 2017 betaler virksomheten pensjonspremie til SPK. For 2017 er arbeidsgivers andel av pensjonspremie 12 prosent.

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	31.12.2017	31.12.2016
Husleie	56 172 877	59 678 534
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	522 263	970 538
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	12 832 377	7 956 774
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	13 727	12 739
Mindre utstyrsanskaffelser	11 570 055	13 752 707
Leie av maskiner, inventar og lignende	10 746 951	14 216 435
Kjøp av fremmede tjenester	37 614 822	46 567 935
Reiser og diett	34 230 409	30 106 026
Øvrige driftsutgifter	21 714 796	23 107 032
Sum andre utbetalinger til drift	185 418 276	196 368 720

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	31.12.2017	31.12.2016
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	731	188
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	731	188

	31.12.2017	31.12.2016
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	23 186	15 171
Valutatap	773	743
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	23 960	15 914

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	31.12.2017	31.12.2016
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Beredskapsanskaffelser	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	0	0
Sum utbetaling til investeringer	0	0

	31.12.2017	31.12.2016
<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	31.12.2017	31.12.2016
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	31.12.2017	31.12.2016
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2017 Spesifisering av bokført avregning med statskassen	31.12.2017 Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	1 248 991	0	1 248 991
Andre fordringer	85 917	232 812	-146 895
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
<i>Sum</i>	1 334 908	232 812	1 102 096
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-12 854 633	0	-12 854 633
Skyldig skattetrekk	-17 166 408	-17 166 408	0
Skyldige offentlige avgifter	-10 971	-8 388	-2 583
Annen kortsiktig gjeld	18 715	-130 290	149 005
<i>Sum</i>	-30 013 296	-17 305 085	-12 708 211
Sum	-28 678 388	-17 072 273	-11 606 114

* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 8 B

Del B Spesifisering av investeringer i aksjer og selskapsandeler

	Ervervsdato	Antall aksjer	Eierandel	Stemmeandel	Årets resultat i selskapet	Balanseført egenkapital i selskapet	Balanseført verdi i regnskap*
<i>Aksjer</i>							
Selskap 1							
Selskap 2							
Selskap 3							
Balanseført verdi 31.12.2017							-

* Investeringer i aksjer er bokført til anskaffelseskost. Balanseført verdi er den samme i både virksomhetens kontospesifikasjon og kapitalregnskapet.

** Annen kortsiktig gjeld. Posten består av faktura med fakturadato 2017 som ikke er bokført før i 2018

Sluttnoter:

- ¹ Har kun registrerte veiledninger fra og med 2014, og tallene fra 2014 har noe underregistrering, og det reelle tallet er noe høyere
- ² Tallene er avrundet
- ³ Tallet viser antall stansinger som pressmiddel jf. arbeidsmiljøloven § 18-8, 1.punktum. Tallene oppgir antall tilsyn med et eller flere vedtak om stans. Viser kun stansinger i Betzy, da data fra VYR og Betzy ikke kan sammenliknes direkte. Tall for 2015 er oppdatert
- ⁴ Antall tilsyn med et eller flere vedtak om tvangsmulkt. Tall for 2014 er korrigeret fra tidligere årsrapportering. Viser kun stansinger i Betzy, da data fra VYR og Betzy ikke kan sammenliknes direkte. Tall for 2015 er oppdatert
- ⁵ Tallet viser antall tilsyn med en eller flere reaksjoner om stans ved overhengende fare for liv og helse, jf. arbeidsmiljøloven § 18-8, 2. punktum. Tallene oppgir antall tilsyn med et eller flere vedtak om stans. Tall for 2015 er oppdatert
- ⁶ Tallet viser antall vedtak om overtredelsesgebyr med vedtaksdato i 2016
- ⁷ Tall om årsverk, tildeling, utnyttelsesgrad, driftsutgifter, lønnsandel og lønnsutgifter er i henhold til definisjoner i DFØ veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter 2017
- ⁸ Tall for 2014 er endret fra årsrapport 2014 på grunn av ny beregningsmetode for 2015 som tallene for 2014 er oppdatert i forhold til.
- ⁹ <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/statistikk/arbeidsskadededodsfall/>
- ¹⁰ Hem, K G, Ø Dahl, T Rohde og A Øren (2016): *Kostnader ved arbeidsrelaterte sykdommer og skader*. SINTEF-rapport A27430.
- ¹¹ -Lindblom, Lars; Hansson, Sven Ove 2004: Policy and Practice in Health and Safety, Issue 2, pp. 77-91(15).
-Levine DI, Toffel MW, Johnson MS. 2012. Randomized government safety inspections reduce worker injuries with no detectable job loss. *Science* 336(6083):907-911.
-Dahl Øyvind and Marius Sjøberg: *Safety Science Monitor*, Issue 2 2013, Article 3, VOL 17. (Labour Inspection and its Impact on Enterprises' Compliance with Safety Regulations).
-Arbeidstilsynet 2014: Tilsyn gir positiv effekt i virksomhetene, <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=245954>
- ¹² SSB, Tabell 11343: Rapporterte arbeidsulykker, etter næring og type ulykke.
- ¹³ Mostue, B, S Winge og H M Gravseth (2016): Ulykker i bygg og anlegg i 2015. KOMPASS Tema nr. 8, Arbeidstilsynet
- ¹⁴ Nasjonal overvåkning av arbeidsmiljø og -helse (2015): Faktabok om arbeidsmiljø og -helse. Statens arbeidsmiljøinstitutt, STAMI-rapport Årg. 16, Nr. 3.
- ¹⁵ <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/0cbb3bc6069a4008a3e4873900177c2f/veileder---vold-og-trusler-i-forbindelse-med-arbeidet.pdf>
- ¹⁶ Arbeidstilsynets risikobilde 2017 del 2
- ¹⁷ Forskrift om arbeidstid for sjåførere og andre innen vegtransport (FATS) § 6
- ¹⁸ Arbeidsmiljøloven § 10-7
- ¹⁹ Arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd
- ²⁰ Yrke og kreft – forskning for forebygging. Epidemiologiske studier om yrkesrelatert kreft ved Kreftregisteret 1970–2016: https://www.kreftregisteret.no/globalassets/cancer-in-norway/2015/special_issue-2016-web.pdf
- ²¹ Dreyer L, Andersen A, Pukkala E. Avoidable cancers in the Nordic countries. *Occupation. APMIS Supplementum*. 1997;76:68-79.
- ²² <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/strategi-for-a-reducere-radoneksponering/id570398/>.
- ²³ Kompass Tema nr. 1 2015
- ²⁴ Arbeidstilsynet mfl, "Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge", 2014
- ²⁵ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), 2017
- ²⁶ Av publisert materiale, se for eksempel Arbeidstilsynet, *Tilsyn gir positiv effekt i virksomhetene. Arbeidstilsynets effektvurderinger av tilsyn i perioden 2008-2012* (2014) arbeidstilsynet.no
- ²⁷ Skatteetaten, *Analysenytt 1/2017, Arbeidslivskriminalitet kan bekjempes; og Samfunnsøkonomisk analyse, rapport 69/2017, Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*

Vedlegg 2: Oversikt over arbeidsmiljøproblemene og hvilke næringer som er mest utsatt.

		Jord-/skogbruk/fiske	Industri	Kraft og vannforsyning, inkl. avløp og renovasjon	Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	Bygg/anlegg	Varehandel, repr. av motorvogner	Transport/lagring	Overnatting/servering	Omsetning og drift av fast eiendom	Faglig, vit. og teknisk tjenesteyting	Forretningsmessig tjenesteyting	Offentlig administrasjon og forsvar, og trykdeordninger	Undervisning	Helse/sosial	Private tjenester ellers
1	Kjemisk eksponering knyttet til innånding	X	X	X		X		X				X			X	
2	Kjemisk eksponering knyttet til hudkontakt	X	X	X		X			X			X			X	
3	Eksponering for biologisk materiale	X		X					X						X	
4	Dårlig inneklima													X	X	
5	Støy	X	X			X		X								
6	Arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og psykiske plager	X	X			X			X					X	X	
7	Uforsvarlige arbeidstidsordninger	X						X	X	X	X				X	X
8	Manglende opplæring, informasjon og medvirkning					X		X	X			X	X			
9	Fallulykker	X	X			X		X								
10	Ulykker med kjøretøy og påmontert utstyr	X				X										
11	Ulykker under lasting/lossing					X		X								
12	Ulykker under bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr	X	X		X	X										
13	Trafikkulykker							X								
14	Manglende rettigheter og ulovlige lønnsvilkår – utenlandske arbeidstakere	X	X			X		X	X			X				
15	Kriminelle aktører som svekker arbeidsmiljøtilstanden i enkelte næringer					X	X	X	X			X				
16	Manglende sikkerhet – utenlandske arbeidstakere		X			X						X				
17	Falsk dokumentasjon og systematisk omgåelse av regelverket					X			X			X				



ARBEIDSTILSYNET

Org. nr.: 974761211

Riksrevisjonens beretning

Til Arbeidstilsynet

Uttalelse om revisjonen av årsregnskapet

Konklusjon

Riksrevisjonen har revidert Arbeidstilsynet årsregnskap for 2017. Årsregnskapet består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering, inklusiv noter til årsregnskapet for regnskapsåret avsluttet per 31. desember 2017.

Bevilgnings- og artskontorrapporteringen viser at 582 680 064 kroner er rapportert netto til bevilgningsregnskapet.

Etter Riksrevisjonens mening gir Arbeidstilsynet årsregnskap et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger, inntekter og utgifter i 2017 og av mellomværende med statskassen per 31. desember 2017, i samsvar med regelverk for statlig økonomistyring.

Grunnlag for konklusjonen

Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1000–2999). Våre oppgaver og plikter i henhold til disse standardene er beskrevet under «Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet». Vi er uavhengige av virksomheten slik det kreves i lov og instruks om Riksrevisjonen og de etiske kravene i ISSAI 30 fra International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI etikkregler), og vi har overholdt de øvrige etiske forpliktelsene våre i samsvar med disse kravene og INTOSAI etikkregler. Etter vår oppfatning er revisjonsbevisene vi har innhentet tilstrekkelige og hensiktsmessige som grunnlag for vår konklusjon.

Øvrig informasjon i årsrapporten

Ledelsen er ansvarlig for årsrapporten, som består av årsregnskapet (del VI) og øvrig informasjon (del I–V). Riksrevisjonens uttalelse omfatter revisjon av årsregnskapet og virksomhetens etterlevelse av administrative regelverk for økonomistyring, ikke øvrig informasjon i årsrapporten (del I–V). Vi attesterer ikke den øvrige informasjonen.

I forbindelse med revisjonen av årsregnskapet er det vår oppgave å lese den øvrige informasjonen i årsrapporten. Formålet er å vurdere om det foreligger vesentlig inkonsistens mellom den øvrige informasjonen, årsregnskapet og kunnskapen vi har opparbeidet oss under revisjonen. Vi vurderer også om den øvrige informasjonen ser ut til å inneholde vesentlig feilinformasjon. Dersom vi konkluderer med at den øvrige informasjonen inneholder vesentlig feilinformasjon, er vi pålagt å rapportere dette i revisjonsberetningen.

Det er ingenting å rapportere i så måte.

Ledelsens og det overordnede departementets ansvar for årsregnskapet

Ledelsen er ansvarlig for å utarbeide et årsregnskap som gir et dekkende bilde i samsvar med regelverk for økonomistyring i staten. Ledelsen er også ansvarlig for å etablere den interne kontrollen som den mener er nødvendig for å kunne utarbeide et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.

Det overordnede departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon og har forsvarlig internkontroll.

Riksrevisjonens oppgaver og plikter

Målet med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil, og å avgi en revisjonsberetning som gir uttrykk for Riksrevisjonens konklusjon. Betryggende sikkerhet er et høyt sikkerhetsnivå, men det er ingen garanti for at en revisjon som er utført i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1000–2999), alltid vil avdekke vesentlig feilinformasjon som eksisterer. Feilinformasjon kan oppstå som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Feilinformasjon blir ansett som vesentlig dersom den, enkeltvis eller samlet, med rimelighet kan forventes å påvirke de beslutningene brukere treffer på grunnlag av årsregnskapet.

Vi utøver profesjonelt skjønn og utviser profesjonell skepsis gjennom hele revisjonen, i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og ISSAI 1000–2999.

Vi identifiserer og anslår risikoene for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet, enten den skyldes misligheter eller utilsiktede feil. Videre utformer og gjennomfører vi revisjonshandlinger for å håndtere slike risikoer og innhenter tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis som grunnlag for vår konklusjon. Risikoen for at vesentlig feilinformasjon ikke blir avdekket, er høyere for feilinformasjon som skyldes misligheter, enn for feilinformasjon som skyldes utilsiktede feil. Grunnen til det er at misligheter kan innebære samarbeid, forfalskning, bevisste utelatelser, feilpresentasjoner eller overstyring av intern kontroll.

Vi gjør også følgende:

- opparbeider oss en forståelse av den interne kontrollen som er relevant for revisjonen, for å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om hvor effektiv virksomhetens interne kontroll er
- evaluerer om regnskapsprinsippene som er brukt, er hensiktsmessige, og om tilhørende opplysninger som er utarbeidet av ledelsen, er rimelige
- evaluerer den totale presentasjonen, strukturen og innholdet i årsregnskapet, inkludert tilleggsopplysningene
- evaluerer om årsregnskapet representerer de underliggende transaksjonene og hendelsene på en måte som gir et dekkende bilde

Vi kommuniserer med ledelsen og informerer det overordnede departementet, blant annet om det planlagte omfanget av revisjonen og når revisjonsarbeidet skal utføres. Vi vil også ta opp forhold av betydning som er avdekket i løpet av revisjonen, for eksempel svakheter av betydning i den interne kontrollen.

Når det gjelder forholdene som vi tar opp med ledelsen og informerer det overordnede departementet om, tar vi standpunkt til hvilke som er av størst betydning ved revisjonen av årsregnskapet, og avgjør om disse skal regnes som sentrale forhold ved revisjonen. De beskrives i så fall i et eget avsnitt i revisjonsberetningen, med mindre lov eller forskrift hindrer offentliggjøring. Forholdene omtales ikke i beretningen hvis Riksrevisjonen beslutter at det er rimelig å forvente at de negative konsekvensene av en slik offentliggjøring vil være større enn offentlighetens interesse av at saken blir omtalt. Dette vil bare være aktuelt i ytterst sjeldne tilfeller.

Dersom vi gjennom revisjonen av årsregnskapet får indikasjoner på vesentlige brudd på administrative regelverk for økonomistyring, gjennomfører vi utvalgte revisjonshandlinger for å kunne uttale oss om hvorvidt det er vesentlige brudd på slike regelverk.

Uttalelse om øvrige forhold

Konklusjon knyttet til administrative regelverk for økonomistyring

Vi uttaler oss med moderat sikkerhet om hvorvidt vi er kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene på en måte som i vesentlig grad strider mot administrative regelverk for økonomistyring. Uttalelsen bygger på ISSAI 4000-serien for etterlevelsesrevisjon. Moderat sikkerhet for uttalelsen oppnår vi gjennom revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi finner nødvendige.

Basert på revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger vi har funnet nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er vi ikke kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk for økonomistyring.

Oslo; 26.04.2018

Etter fullmakt

Erna Jørgensen Lea
ekspedisjonssjef

Knut G. Lien
avdelingsdirektør

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur