

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1987:10	<b>Dokumentdato</b>	1987-01-30
<b>Tittel</b>	Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet.		
<b>Utvalgsnavn</b>	Internkontrollutvalget		
<b>Utvalgsleder</b>	Rødsten Tormod		
<b>Utgiver</b>	Kommunal- og arbeidsdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1986-01-10	<b>Sider</b>	62
<b>Kapittel</b>	1		
	Redegjørelse for mandat, arbeidsform og hovedpunkter i innstillingen		
	1.5 HOVEDPUNKTER I INNSTILLINGEN		

I kapittel 2 gir utvalget en oversikt over dagens arbeidsmiljø- og sikkerhetsforvaltning. Kapitlet gjennomgår de offentlige krav til arbeidsmiljø og sikkerhet i arbeidsmiljøloven, petroleumsloven og brann- og eksplosjonsvernlovene. Det gir også en oversikt over de tre tilsynsorganer som har til oppgave å sørge for gjennomføring av disse lovene.

Videre gis en oversikt over de måter virksomhetene går frem på for å ivareta sine forpliktelser i henhold til arbeidsmiljø og sikkerhet. Utvalget har her lagt vekt på å få frem særlig den virksomhet som skjer innen det organiserte verne- og miljøarbeidet. Til tross for de klare krav i lovgivningen til en organisert vernetjeneste og et løpende verne- og miljøarbeid, har det vist seg vanskelig å sikre at dette arbeidet følges opp i virksomhetene. Det er bl.a. på denne bakgrunn at kravet om internkontroll kommer inn som element i en tilsyns- og kontrollstrategi.

I kapitlet gir utvalget videre en redegjørelse for de krav til internkontroll som er nedfelt i lovgivningen og de tre tilsynsorganers praksis. Det er bare petroleumsloven som inneholder et klart påbud om internkontroll. Både Oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har stilt krav om internkontroll gjennom sin tilsynspraksis. Arbeidsmiljøloven og forskriftene til Arbeidstilsynet inneholder elementer av internkontroll, men inneholder intet krav om en total internkontroll innen virksomheten som må være oppfylt uavhengig av hvordan forholdene i virksomheten er m.h.t. sikkerhet og arbeidsmiljø.

I kapittel 3 gjennomgår utvalget de erfaringer som er gjort med internkontroll innen sikkerhets- og arbeidsmiljøforvaltningen. Hovedtyngden av erfaringene ligger innen petroleumsvirksomheten. Men også på brann- og eksplosjonsvernområdet foreligger nå en del erfaringer.

De to direktoratene som har erfaringer med internkontroll stiller seg generelt positive til dette som virkemiddel. Arbeidstilsynet stiller seg åpent, og har gjort en betydelig innsats både gjennom utredninger og praktiske forsøk for å skaffe seg et grunnlag å vurdere internkontroll på.

Det er visse systematiske forskjeller i måten Oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har gått frem på. Oljedirektoratet har inntil nylig konsentrert seg om de tekniske sider ved sikkerheten. Direktoratet har lagt mindre vekt på arbeidstakernes deltakelse både i oppbygging og praktisering av internkontroll i virksomhetene internt, og i de revisjoner som direktoratet har ført med virksomhetenes systemer. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har på bakgrunn av de lover det forvalter en mer avgrenset innfallsvinkel til hvilke målsettinger et internkontrollsystem skal sikre. De spesiallover direktoratet forvalter inkluderer ikke arbeidsmiljøloven. Det har på den annen side stilt krav om aktiv deltakelse fra arbeidstakernes side i bedriftens utforming og praktisering av sitt internkontrollsystem.

Utvalget har også gjennomgått arbeidslivets erfaringer med internkontroll som offentlig virkemiddel. Det kan som positive erfaringer registreres en generell tilslutning til systemets muligheter både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Videre er det erfart at internkontroll kan gi både økonomiske og administrative gevinster. Det er også erfaring for at internkontroll kan bedre samarbeidsforholdene i bedriftene, og gi arbeidstakerne større innflytelse på rutiner etc. som praktiseres.

Erfaringene er imidlertid ikke bare positive. Internkontroll slik det har vært innført og forstått særlig i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen har i for stor grad vært oppfattet som en egen type ekspertise som kan utvikles uavhengig av den enkelte bedrift. Dette har ført til problemer med tilpasning av systemet til de ulike ledd i virksomhetene. Innføring av internkontroll har også tatt tid på grunn av misforståelse og overdrevne krav til dokumentasjon. I bedriftene har dessuten internkontroll ofte vært utviklet ovenfra, og uten medvirkning fra arbeidstakernes side. Det oppfattes derfor i stor utstrekning som ledelsens system. I forhold til tilsynsorganet har internkontroll offshore ført til dårligere kontakt med Oljedirektoratet for arbeidstakere og kontraktører. Generelt er det også en oppfatning at det i visse sammenhenger er blitt vanskeligere å få presise svar fra Oljedirektoratet.

De erfaringene man har med internkontroll gjelder i liten grad arbeidsmiljøfaktorer av ikke-teknisk art. Men Oljedirektoratets og Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns initiativ og erfaringer kan tjene som inspirasjon og eksempel for en videre utvikling av en slik tilsynsstrategi. Ved å legge vekt på de erfaringer man har vunnet mener utvalget at det er mulig å utvikle internkontrollsystemer og en tilsynspraksis som i større grad kan forsterke de positive virkninger man har sett, og motvirke de negative virkninger.

I kapittel 4 drøftes behovet for endringer i tilsynsstrategien særlig innenfor rammene av arbeidsmiljøloven. Utvalget viser til at det i det offentlige regelverk er en rekke prinsipper og virkemidler for å ivareta hensynet til forsvarlig arbeidsmiljø og sikkerhet. Utvalgets inntrykk er likevel at det generelt på mange områder er et utilfredsstillende gap mellom den faktiske arbeidsmiljø- og sikkerhetstilstand og lovgivningens mål og krav. Det er utvalgets oppfatning at en viktig årsak til dette er at de tilgjengelige ressurser ikke utnyttes godt nok. Utvalget antar at dette har klar sammenheng med at det i arbeidsmiljø- og sikkerhetsarbeidet mangler en tilstrekkelig grad av mekanismer eller insitamenter som mer automatisk virker i retning av å rette opp en ubalanse mellom mål/krav og den faktiske situasjon. Utvalget vil påpeke viktigheten av at vurderinger av offentlige virkemidlers effektivitet og egenskaper retter søkelyset mot virkemidlenes dynamiske sider, dvs. om virkemidlene mer automatisk fører eller ansporer til forbedringer i virksomhetene. Utvalget mener internkontroll som virkemiddel har slike viktige egenskaper av dynamisk art.

Hovedstammen i de offentlige krav til virksomhetene vil være å sørge for at arbeidsgiveren identifiserer de miljøproblemer som finnes i virksomheten, treffer de avgjørelser som er nødvendige for å bøte på disse, gjennomfører de avgjørelser som er truffet, kontrollerer at de aktiviteter som er fastlagt blir utført på riktig måte, og dokumenterer de ulike aktiviteter. Fokus vil således ligge på bedriftenes system og rutiner.

For at en slik tilnærming skal lykkes, må visse forutsetninger være oppfylt. Det er en grunnleggende premisse at en omlegging av tilsynsformen ikke skal rokke ved de materielle krav til sikkerhet og arbeidsmiljø som er etablert i lov- og forskriftsverket. En omlegging skal heller ikke føre til en minsket offentlig ressursinnsats for å følge opp at disse kravene etterleves. De krav som det offentlige stiller vil imidlertid rette seg mer mot system og rutiner enn mot arbeidsmiljøet direkte. Slike krav må imidlertid tilpasses forholdene i den enkelte bedrift bl.a. ut fra bedriftens størrelse og arten av de problemer den står overfor. En del forutsetninger må dessuten oppfylles i virksomheten. Disse forutsetninger omfatter bedriftens organisasjon, kunnskapsnivået i bedriften og graden av medbestemmelse/medinnflytelse fra arbeidstakernes side. I tillegg vil det være en forutsetning at kravene følges opp fra tilsynsmyndighetenes side ved overvåkning, kontroll og sanksjoner og ved bistand og veiledning.

I kapittel 5 om oppgaver som må ivaretas av et tilsyn som bygger på internkontroll, gir utvalget uttrykk for de krav som må stilles til en slik tilsynsform. Et hovedpoeng med en tilsynsform som bygger på internkontroll, er å sikre at bedriftene ivaretar de offentlige krav til sikkerhet og arbeidsmiljø på en forsvarlig måte. Dette oppnås ved for det første å stille krav om system og klarhet i måten virksomhetene er organisert på. Videre må det system som etableres i virksomhetene sikre at det er samsvar mellom de oppgaver som er tillagt ulike funksjoner i bedriften, og de

ressurser som står til rådighet for disse funksjoner. Det er særlig viktig at de ansatte med lederansvar har klart definerte oppgaver, og tilstrekkelig myndighet til å løse disse. Endelig må de ansatte på alle nivåer sikres medinnflytelse både på innføring og praktisering av bedriftens internkontrollsystem.

En omlegging av tilsynet til å bygge på internkontroll, stiller også krav til det offentlige tilsyn. En overgang fra et mer tradisjonelt tilsyn gjennom inspeksjon av arbeidsmiljøforholdene i virksomhetene, vil innebære at tilsynsorganet vil stå friere i prioriteringen av sine ressurser. Disse må på den annen side settes inn systematisk og styrt. Overfor bedrifter som ikke tidsnok etablerer tilfredsstillende systemer og rutiner, vil det være plass for assistanse fra det offentlige tilsynsorgan, og også eventuelt for et tradisjonelt tilsyn med direkte inspeksjoner. Det offentlige tilsyn med bedriftenes internkontroll, vil i første rekke ta form av systemrevisjon, dvs. tilsyn for å fastslå at internkontrollen er etablert i virksomhetene, og at det følges og vedlikeholdes i henhold til de offentlige krav. Det er også viktig å føre tilsyn med at systemet produserer de resultater som er påkrevd, dvs. at de bidrar til at lovens krav til arbeidsmiljøet blir oppfylt.

På bakgrunn av sin gjennomgang av de erfaringer man har med internkontroll, og den forståelse av hva internkontroll er, hva man vil med dette og hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at målene skal bli realisert, anbefaler utvalget i kapittel 6 at system for internkontroll blir innført som generelt prinsipp innen Kommunal- og arbeidsdepartementets forvaltningsområde. Dette innebærer at utvalget anbefaler at Oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern går videre med den tilsynsstrategi de har lagt opp til med krav om at bedriftene innfører og praktiserer internkontroll. Det innebærer likevel at det også på disse felter er behov for justeringer og visse omlegginger. For Arbeidstilsynet innebærer utvalgets konklusjon en anbefaling om at krav om internkontroll inngår i deres tilsynsstrategi. I kapittel 6 drøftes den nærmere rettslige gjennomføring av et slikt krav og hvilke konsekvenser et krav om internkontroll vil ha for de rettslige ansvarsforhold etter arbeidsmiljøloven. Kapitlet avsluttes med en antydning av visse fremtidsperspektiver som utvalget vil komme tilbake til i sin neste delinnstilling.

## Kapittel 1

Redegjørelse for mandat, arbeidsform og hovedpunkter i innstillingen

### 1.6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG

Utvalget har lagt til grunn at en omlegging av tilsynsstrategien skal skje innenfor de nåværende ressursmessige rammer for tilsynsorganene. Overgang til å stille krav til bedriftenes system og rutiner, og å føre kontroll med dette, vil kreve visse ressurser i tilknytning særlig til opplæring av inspektørkorpset. Utvalget regner imidlertid med at belastningen vil kunne tas noe over tid om man satser på en mer gradvis innføring av prinsippet. Dette er nødvendig også av andre grunner enn hensynet til den offentlige ressursinnsats. Disse spørsmålene vil utvalget komme tilbake til i sin neste delutredning.

Det er grunn til å regne med at en overgang til systemkrav og kontroll med disse, vil bidra til å frigjøre en del ressurser som i dag brukes til offentlig detaljkontroll med bedriftenes fysiske arbeidsmiljø. De ressursene som blir frigjort vil kunne nyttes på en mer effektiv måte innen rammen av et tilsyn som baserer seg på internkontroll. Kontroll med bedriftenes systemer vil legge grunnlaget for mer varige resultater av den

offentlige innsats overfor virksomhetene. Dessuten vil oversikt over bedriftenes systemer og rutiner gi et bedre grunnlag å prioritere den offentlige innsatsen på.

Når det gjelder konsekvenser for bedriftene, viser utvalget til at innføring av kvalitetssikring i bedrifter som leverer til oljeindustrien synes å ha gitt økonomiske gevinster. Det har ikke vært mulig å kvantifisere dette, bl.a. fordi det er vanskelig å skille ut omlegging til kvalitetssikring som den avgjørende årsaksfaktor i en situasjon der lønnsomheten er stigende. Men bedriftsledere utvalget har vært i kontakt med peker på at kvalitetssikringssystemer fører til at de ytelser som produseres får høyere kvalitet og at feilproduksjonen blir mindre. Det at bedriften har overbevisende rutiner som kan dokumenteres, bidrar til at bedriften lettere får tillit i markedet og virker derfor som en positiv konkurransefaktor. Det er nær sammenheng mellom kvalitetssikrings- og internkontrollsystemer. Innføring av internkontroll kan i seg selv føre til øket systematikk og klarhet i bedriftene. I petroleumssektoren har krav om internkontroll vært en medvirkende faktor til oppbygging av de kvalitetssikringssystemer som i dag nyttes.

Gode rutiner må dessuten forventes å effektivisere arbeidet internt i bedriften som er rettet mer spesifikt mot sikkerheten og arbeidsmiljøet i virksomheten. De ressurser som settes inn vil bli mer effektivt utnyttet. Dette vil bidra til en høynet standard med uendret ressursinnsats. I den grad skader og ulykker motvirkes, vil dette være direkte besparelser.

Det må imidlertid forventes visse kostnader for bedriftene i forbindelse med tilpasning til og etterlevelse av nye krav. Rutiner må utvikles og nedtegnes, noe som krever at bedriften setter av ressurser til dette. Det vil også være behov for holdningsskapende virksomhet og opplæring internt i virksomheten.

Det er vanskelig å balansere de besparelser som kan forventes opp mot de utgifter som vil påløpe. Dette vil også ha sammenheng med både måten myndighetene går frem på når kravene utarbeides og gjennomføres, og måten bedriften går frem på ved innføring av internkontrollsystemer. Bl.a. vil et bransjevist samarbeide kunne minske utviklingskostnadene for den enkelte bedrift. Generelt må det imidlertid kunne antas at besparelsene vil bli større enn utgiftene. Til syvende og sist henger dette imidlertid på bedriften selv. Bedriften må her som på andre områder av sin virksomhet selv utnytte mulighetene for å oppnå nytteeffekter og å finne besparelser.

Generelt antar utvalget at tilsyn basert på internkontroll vil gjøre selve den økonomiske tilpasning av arbeidsmiljø- og sikkerhetstiltak mer fleksibel og kostnadseffektiv.

---