

Rapport 2003:26

**Felles tilsynsdatabase
– veien videre**

Forord

Statskonsult har bistått Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med et forprosjekt for å vurdere videreutviklingsmuligheter for Felles tilsynsdatabase (FTD).

Som et ledd i samordningen mellom de fire HMS-etatene Arbeidstilsynet (AT), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Statens forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for brann og elsikkerhet (DBE), ble det i 2002 etablert en felles tilsynsdatabase. FTD utgjør et viktig virkemiddel i arbeidet med å samordne tilsynsaktivitet, samt utveksle informasjon om tilsynsobjekter, og omfatter:

- tidspunkter for gjennomførte tilsyn
- planlagte tilsyn
- tema for tilsynbesøk
- tilsynsrapporter mv.

Etableringen av FTD er et resultat av lang tids arbeid med å identifisere faglige grenseflater, etatsspesifikke informasjonsbehov, felles informasjonsbehov mv., og utvikle tekniske løsninger. FTD inngår som en sentral del av den samlede strategien for bedre samordning mellom HMS-etatene.

I forprosjektet er det lagt vekt på strategiske vurderinger knyttet til videreutvikling av FTD, bruks- og behovsanalyser i og utenfor den nåværende deltagergruppen. Både organisatoriske og tekniske bruks- og utviklingsmessige er vektlagt. Som beslutningsgrunnlag for oppdragsgiver er det beskrevet tiltak med forslag til prioritering.

Arbeidet er gjennomført av seniorrådgiverne Hans Fredrik Berg, Olav Jakob Kringen, Olaug Hana Nesheim og Maria Strøm. Maria Strøm har vært prosjektleder og prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Svein Eriksen.

Oslo, desember 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

Oppsummering	1
1 Innledning.....	3
1.1 Arbeidsform	3
1.2 Tema for forprosjektet.....	3
1.3 Datainnsamling.....	4
1.4 Terminologiavklaringer.....	4
2 Bakgrunn	5
2.1 Historikk.....	5
2.2 Etatene.....	6
3 Teknologisk løsning	9
3.1 Skjematisk oversikt	9
3.2 Overføring fra etatssystemene.....	9
3.3 Virksomhetsdata fra SSB	10
4 Status	11
4.1 Datautveksling og drift av utveksling	11
4.2 Funksjonalitet.....	12
4.3 Organisering og finansiering.....	16
4.4 Bruk (frekvens, måte, situasjon)	17
4.5 Nye etater som brukere	18
4.6 Bruk av eksterne virksomhetsdata.....	21
5 Vurderinger og forslag til tiltak.....	22
5.1 Funksjonelle endringer i FTD	22
5.2 Integrasjon med andre web-tjenester.....	28
5.3 Tilgang til FTD fra virksomhetene /tilsynsobjektene	28
5.4 Utvidelse til flere tilsynsetater.....	28
5.5 Organisering	30
5.6 Drift	31
6 Samlet oversikt over tiltak.....	32
6.1 Utviklingstiltak for basen.....	32
6.2 Organisering med mer	34

Vedlegg 1: Problemstillinger knyttet til bruk av organisasjonsnummer

Oppsummering

Statskonsult anbefaler at Felles tilsynsdatabase (FTD) fremdeles primært skal være et verktøy for HMS-etatene. Systemet bør være godt innarbeidet på dette området, sentralt og lokalt, før andre etater trekkes aktivt inn på sentralt nivå. Vi anbefaler at det gjennomføres funksjonelle endringer og at det etableres en fastere organisering rundt databasen.

Forutsetningen for å videreutvikle Felles tilsynsdatabase (FTD), er at samordning faktisk prioriteres. Med det store interne fokus som er i etatene i dag, må samordningsutfordringer og –gevinster tydeliggjøres. Dette har man vært klar over i hele prosessen, noe som går frem av følgende punkter hentet fra rapporten til Arbeidsgruppe 6 (1997):

- **Alle etatene forpliktes til å delta, nytteverdien synker betraktelig dersom en etat ikke er tilknyttet databasen**
- **I hele etaten må det være en positiv holdning til samordning**
- **Positiv holdning til databasen**

Det har tatt 7–8 år å realisere første versjon av FTD og dette er betegnende for kompleksiteten i slike samordningsprosesser i offentlig sektor. Utredningene som ble utført i forbindelse med planlegging og forberedelse av FTD, konkluderer med at nytteverdien ved å innføre et samordningsverktøy ville være stor.

Når det gjelder samordning av større tilsyn der Tilsynsgruppen er involvert, er nytteeffekten av FTD i stor grad er realisert. Utvidelse av FTDs bruksområde til kortere tilsyn (en dag og mindre) involverer flere brukere. Ikke alle disse har fått opplæring. Mange opplever at FTD ikke gir nødvendig nytte i forhold til innsats, fordi basen pr. dato ikke inneholder de forventede data. For den store mengde av tilsyn planlagt på regionalt og lokalt nivå i de ulike etatene er potensialet for bruk av FTD i dag ikke utnyttet.

Organisasjonsstrukturen for tilsynsetatenes lokale nivåer legger ikke til rette for lokal samordning av tilsynsoppgavene. Dette gjenspeiles i manglende tilgang til etatssystemer og til bruk av FTD. Nye muligheter for å få tilgang til å legge data inn i FTD vil kunne bidra til å ”reparere” noe i forhold til de strukturelle problemene.

Hovedanbefalingen er å prioritere de deltagende etaters egne brukere i første omgang. FTD har imidlertid potensial i forhold til samordning på langt bredere basis. FTD kan ses som et skritt på veien mot en helhetlig samordning, som i siste instans også kan omfatte en felles IT-løsning for alle etatene.

For at FTD skal bidra til å komme nærmere et slikt mål, må den fungere tilfredsstillende for brukerne. Det blir viktig at FTD gir støtte på de reelle samordningsområdene, og videreutviklingstiltak må prioriteres slik at utvikling av FTD går i takt med utvikling på HMS-feltet for øvrig. Endringer i FTD bør vurderes ved endringer/videreutvikling av fagsystemene. I dagens situasjon blir

praktisk støtte til aksjonsbasert tilsyn viktig. Her er etatene på ulike stadier i utformingsprosessen både i forhold til faktisk innhold og i forhold til administrative støtteverktøy. Et av hovedforslagene i denne rapporten er å utvikle samordningsstøtte for slike tilsyn i FTD. Også endringer som sikrer en enklere bruk av FTD i dag anbefales, for eksempel bedret integrasjon med fagsystemene og forbedrede hjelpefunksjoner.

Selv om FTD til flere etater ikke er anbefalt som et snarlig tiltak, er dette et viktig samordningstiltak. Behovene for IT-støtte er imidlertid såpass uklare at vi anbefaler at det tas initiativ for å utvikle samarbeidsrutiner først. Så kan man gå videre med en IT-løsning når behovene blir tydeligere.

Vi fremhever også organisatoriske tiltak som viktige for å sikre at FTD forblir et redskap som støtter den til enhver tid ønskede samordning. Kontinuerlig utvikling, og fokus på at gevinster skal realiseres, krever at ansvaret for basen er klart plassert (for eksempel som del av koordineringsansvaret til AT). Pådriverrollen er en del av dette ansvaret, for dersom FTD ikke blir et tema i alle etatenes IT-strategiske arbeid /utvikling, vil det være vanskelig å holde FTD i live. En fullstendig liste over anbefalte tiltak finnes i kapittel 6.

1 Innledning

Som et ledd i samordningen mellom de fire HMS-etatene, Direktoratet for arbeidstilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Statens forurensnings-tilsyn og Direktoratet for brann og elsikkerhet, ble det i 2002 etablert en felles tilsynsdatabase. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gitt økonomisk støtte til å videreutvikle Felles tilsynsdatabase. Det er i denne forbindelse etablert et prosjekt med deltagere fra etatene, hvor direktoratet for brann- og elsikkerhet er prosjektansvarlig (nå Direktoratet for samfunnssikkerhet og bredskap). Direktoratet har bedt Statskonsult om å bistå i arbeidet med et forprosjekt som skal identifisere videreutviklingsmuligheter for tilsynsbasen. Målet for forprosjektet er angi mulige utviklingsretninger for basen, som beslutningsgrunnlag for etatene.

1.1 Arbeidsform

Prosjektgruppen, bestående av etatsrepresentanter, har fungert som både styringsgruppe og prosjektgruppe i arbeidet med forprosjektet. Representanter fra Tilsynsgruppen har vært trukket inn ved behov. Statskonsult har opprettet en intern tverrfaglig sammensatt prosjektgruppe.

Det er gjennomført jevnlige møter mellom prosjektgruppen og prosjekt-deltagerne fra Statskonsult. På disse møtene er planer for prosjektgjennomføring og prioritering av oppgaver gjennomgått, og det er løpende truffet beslutninger om retning og innhold.

Prosjektgruppen har anbefalt informanter, og er blitt presentert en sammenstilling av resultatene av samtalene. Prosjektgruppen har også selv kommet med innspill og deltatt i vurderingene av empirien.

1.2 Tema for forprosjektet

Mandatet for forprosjektet ble utformet slik:

Forprosjektet skal bestå av strategiske vurderinger knyttet til videreutvikling av FTD, bruks- og behovsanalyser i og utenfor den nåværende deltagergruppen, og resultere i mulighets- og tiltaksbeskrivelser med kostnadsestimater. Både organisatoriske og tekniske bruks- og utviklingsmessige forhold skal vektlegges.

Arbeidet ble i startfasen konsentrert rundt tre hovedinnfallsvinkler: Utvidelse på aktør- / brukersiden, utvidelser av innholdet i basen og spredning av konseptet til andre bruksområder. Etter at første del av erfaringsinnhenting var foretatt prioriterte prosjektgruppen etter følgende liste:

- a) FTD på planlagt nivå
- b) Scenario 1: Utvidelse nedover (regionalt, lokalt)
- c) Scenario 2: Utvidelse til flere statlige tilsynsetater
- d) Scenario 3: Utvidelse til mange tilsynsetater
- e) Scenario 4: Utvidelse av funksjonalitet
- f) Scenario 5: Kommunikasjon med tilsynsobjektene

Punktene a), b) og e) ble gitt høyeste prioritet, og innsatsen ble konsentrert her. Også undersøkelse av muligheter knyttet til punkt c) ble ansett viktig, og det er foretatt intervjuer med de tilsynsetatene som man antok var mest aktuelle.

De tiltak som er blitt skissert i prosjektet er på et så overordnet nivå at prosjektgruppen ikke har funnet det hensiktsmessig å utarbeide kostnadsoverslag for tiltakene.

1.3 Datainnsamling

Datainnsamling er foretatt via to hovedkilder: dokumentstudier (tidligere utredninger og prosjektdokumentasjon) og intervjuer. Det er foretatt både enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Disse er delvis foretatt via telefon. Et viktig supplement og korrektiv har vært samtaler i prosjektgruppen. Flere av deltagerne i gruppen har selv vært med på utviklingen av FTD, er selv FTD-brukere og sentrale i etatens tilsynsgjennomføring.

Det er intervjuet brukere, tilsynsledere og IT-ansvarlige i etatene, samt representanter fra lokale samordningsinitiativ i Drammen, Stavanger og ved Fylkesmannen i Hordaland. Statskonsult har også møtt en gruppe av ATs tilsynsledere. Videre er det intervjuet representanter fra TG og andre etater som er representert i TG. Det er holdt møte med leverandør/driftsansvarlig for FTD og gjennomført samtaler med leverandører av virksomhetsdata (SSB, Kartverket). Tre av deltakerne i prosjektet deltok på tilsynssamling på Fornebu som ble holdt i september i 2003.

1.4 Terminologiavklaringer

Etatssystemer: Alle etatene har IT-systemer for planlegging av tilsyn, med ulik funksjonalitet. I denne rapporten vil slike systemer bli omtalt som etatssystemer. Dette gjelder:

- VYR (AT)
- EMIL (SFT)
- Grunndatabasen og Prodelb@se (DSB)
- Progressbasen (NSO)
- ELSA (DLE)

FTD: Felles tilsynsdatabase

Offentlige registre: Betegnelse for data fra sentrale registre med relevans for hele forvaltningen. Sentrale registre her er Folkeregisteret, enhetsregisteret og GAB (Gårdsnr-, Adresse- og Bygningsregisteret).

Virksomhetsdata: Benyttes som betegnelse på data hentet fra Bedrifts- og foretaksregisteret til SSB.

2 Bakgrunn

2.1 Historikk

Tilsynsgruppen ble opprettet tidlig på 90-tallet, som et samordningstiltak mellom tilsynsetatene. Samarbeidet mellom HMS-etatene ble formalisert i forbindelse med innføring av Internkontrollforskriften, i utgangspunktet som en ”styringsgruppe for internkontroll”. Dette var forløperen til den nåværende Direktørgruppen (opprettet ca. 1996), bestående av etatslederne for HMS-etatene samt en del etater med sammenfallende oppgavetyper/interesser. Direktørgruppens ledelse går på omgang mellom etatene, og ledes i dag av Direktoratet for arbeidstilsynet. Direktørgruppens operative ledd er Tilsynsgruppen, som består av fagpersoner fra de samme etatene.

Ideen om å etablere en felles tilsynsdatabase for samordning av tilsynsvirksomheten ble framsatt allerede på begynnelsen av 1990-tallet. Det ble etterlyst verktøy for å bedre effektiviteten i tilsynsetatene gjennom å samordne etatenes tilsyn overfor de samme virksomhetene. Det ble også identifisert behov for å utvikle en mer enhetlig tilsynspraksis og mer samordnet innrapportering fra virksomhetene. Føringer for det videre arbeidet ble lagt i strategidokumentet ”Mål og strategier for myndighetenes samordning av internkontrollbasert tilsyn” av 6.10.93.

Statskonsult gjennomførte i samarbeid med Kommunal- og arbeidsdepartementet, Miljøverndepartementet og Barne- og familiedepartementet et forprosjekt om felles database for tilsynsetater under disse departementene¹. Prosjektgruppen konkluderte med at en felles database vil være en forutsetning for å gjennomføre samordnede tilsyn og anbefalte at et slikt verktøy ble utviklet. Det ble påpekt at FTD ville ha nytteeffekt både i forhold til prioritering, planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Direktørgruppen for de fem tilsynsetatene Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Arbeidstilsynet, Statens forurensingstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon nedsatte på slutten av 1996 en rekke arbeidsgrupper knyttet til strategiske problemstillinger. Arbeidsgruppe 6 fikk i oppdrag å gi Direktørgruppen et grunnlag for å treffe beslutninger ”om å opprette felles elektronisk informasjonssystem”² (s. 3).

Konklusjonen var at det kunne forventes stor nytteverdi av tilsynsdaten: ”Dagens situasjon er at alle tilsynsetatene har utviklet lokale informasjonssystemer til eget bruk. I praksis er det så tungvint å innhente opplysningene fra de andre tilsynsetatenes registre at dette som oftest ikke gjøres. Krav om regional samordning vil ytterligere øke informasjonsbehovet. Med utgangspunkt i tidligere rapporter og etter drøfting i etatene er det enighet om at enkel tilgang til opplysninger fra andre tilsynsetater, er en nødvendighet for å kunne gjennomføre Direktørgruppens strategier. Det vil si at en FTD bør etableres” (s. 3).

¹ Statskonsult: Felles database for tilsynsetater. Forprosjekt våren 1995. Rapport 1995:8.

² Rapport fra arbeidsgruppe 6: Felles elektronisk informasjonssystem. September 1997.

Det ble også lagt fram forslag til tre alternative teknologiske løsninger i arbeidsgruppens rapport.

Våren 1998 ble det lagt fram en forprosjektrapport utarbeidet av Avenir³. Her ble den teknologiske og organisatoriske løsningen som senere ble valgt i hovedsak skissert. Det ble også utarbeidet en forholdsvis grundig kost/nyttevurdering av både kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare virkninger av prosjektet. Rapporten konkluderer med at ut fra kvantifiserbare virkninger der databasen betraktes som en investering, vil prosjektet ha en negativ verdi forutsatt en levetid på 3–7 år.

De ikke-kvantifiserbare positive virkningene oppfattes imidlertid som langt flere og mer konkrete enn de negative, særlig i forhold til kvalitetsheving på etatenes arbeid og etatenes anseelse med hensyn til profesjonalitet og tillit.

Etter en anbudsrunde ble Cap Gemini Ernst&Young (CGE&Y) valgt som leverandør av den teknologiske løsningen og det ble utarbeidet en overordnet kravspesifikasjon for FTD⁴. FTD ble satt i drift 1. januar 2002.

Da FTD ble planlagt, var det et sterkt fokus på å sørge for samordning av etatenes tilsyn med felles tilsynsobjekter, med vekt på flerdagsrevisjoner. Det var fokus på virksomhetenes internkontroll, og etatens oppfølging av denne. Utformingen av FTD er preget av disse foki.

2.2 Etatene

2.2.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

De etatene som opprettet FTD har gjennomgått endringer siden basen ble etablert. Dette gjelder både organisatoriske og tilsynsstrategiske forhold. To av etatene er slått sammen: Produkt- og eltilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Dette nye Direktoratet for brann- og elsikkerhet er pr. 1.9.03 formelt sammenslått med Direktorat for sivilt beredskap til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Den nye etaten er midt i arbeidet med restrukturering, og det planlegges samlokalisering i Tønsberg i 2005.

DSB har koordineringsansvar for tilsyn med virksomheter som kommer inn under storulykkesforskriften og med andre virksomheter med potensial for store ulykker. Samordningsansvaret ivaretas i dag i stor grad ved hjelp av FTD.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har et komplisert underliggende apparat som bærer preg av at de lokale enhetene ikke er endret tross de organisatoriske omveltningene på direktoratsnivået. På brannsidene er det lokale nivået kommunalt (brann- og feiervesen). Disse har ansvar for forebyggende arbeid (deriblant tilsyn), og finansieres i sin helhet kommunalt.

³ Avenir: Forprosjekt. Felles informasjonssystem for fem tilsynsetater. Rapport 2. juli 1998

⁴Prosjektgruppen Tilsynsdatabase for HMS-etatene: Overordnet kravspesifikasjon. Felles tilsynsdatabase for fem tilsynsetater (FTD). Oslo, 14.08.2001.

Faglig styring fra DSB foregår via lov- og forskriftsverk. På el-siden består regionsapparatet av de lokale el-tilsynene ved e-verkene (143 enheter). Etter sammenslåingen med Direktorat for sivilt beredskap, er også sivilforsvars-kretsene underlagt direktoratet. Produktsiden har ikke underliggende enheter. Tilsyn føres både fra direktoratet og de lokale enhetene.

Det nye DSB har ennå ikke tatt stilling til strategi for utvikling av nytt virksomhetsdekkende etatssystem, men viderefører bruken av sine systemer Grunndatabase og Prodelb@sen som før sammenslåingen inntil videre. Det er i dag bare direktoratet som har tilgang til etatssystemene.

2.2.2 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon består som tidligere og rapporterer til Justisdepartementet. En vurdering av endret samarbeidsform med nye DSB er under utarbeidelse. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er lokalisert i Oslo, og har ikke lokale enheter. Imidlertid har NSO og tidligere Direktorat for sivilt beredskap inngått et samarbeid der 10 sivilforsvarskretser gjennomfører tilsyn for NSO.

NSO har planer om endring av tilsynsstrategi til også å omfatte aksjoner/raid og om tilpasninger til dette i etatssystemet, en intern Progressbase.

2.2.3 Arbeidstilsynet (AT)

Arbeidstilsynet er en statlig etat, med et sentralt direktorat og underliggende distriktskontorer. Det er i dag 11 distriktskontorer. Den geografiske oppdelingen følger i dag i hovedsak fylkesstrukturen (med flere fylker innenfor hvert distriktskontor), med avvik for en del kommuner. Enkelte distriktskontorer er geografisk delt i lokalkontorer.

Arbeidstilsynet skal danne kjernen i det nye Arbeidslivstilsynet, og planlegger flytting av sentrale funksjoner til Trondheim, samt reorganisering av regionsapparatet. Den nye etaten er tiltenkt et koordineringsansvar for de deler av HMS-feltet som ikke er dekket av Petroleumsstilsynet (sokkel-tilsyn) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (storulykkevirksomheter, og andre virksomheter med potensial for store ulykker). Det konkrete innholdet i dette ansvaret skal avklares i en egen kgl.res. Det åpnes for at dette koordineringsansvaret vil kreve noe mer ressurser enn dagens koordinering på HMS-feltet. (St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn)

Arbeidstilsynet, med sine mange tilsynsobjekter, har lenge hatt et bredt spekter av tilsynsmetoder. Bruk av landsdekkende aksjoner med felles tema er innarbeidet i etaten og støttes av det interne tilsynsplanleggingssystemet, VYR. En ny strategi er ”koordinerte bransjer”, med sentralt bestemte temaer og lokale valg. Distriktskontorer med sammenfallende valg samles i ansvarsgrupper; som skal utarbeide planer og rapportere resultater etter to år. Alle kontorer har tilgang til VYR.

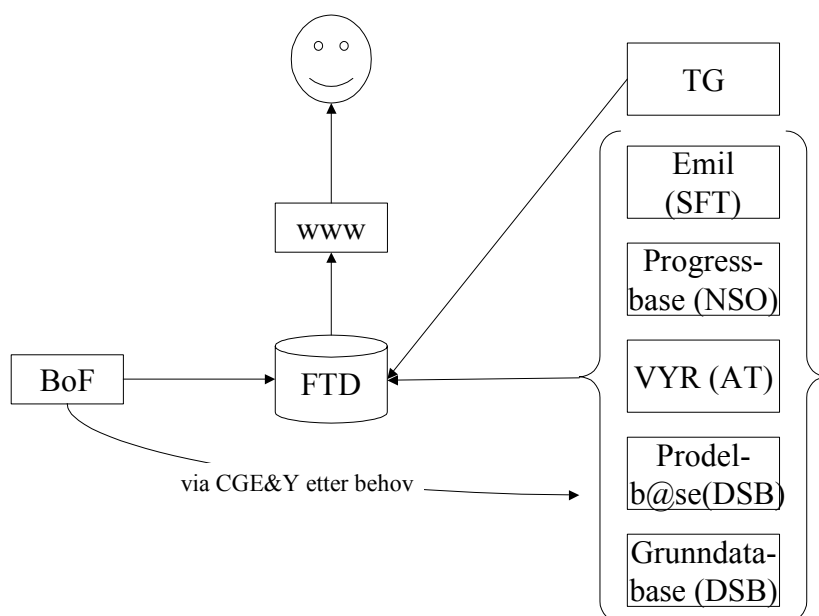
2.2.4 Statens forurensningstilsyn (SFT)

Statens forurensningstilsyn er et sentralt direktorat lokalisert i Oslo, men med enkelte avdelinger plassert andre steder. Det regionale og lokale apparatet er Fylkesmennenes miljøvernavdelinger, samt kommunene. Staten er ikke del i de store endringene i organiseringen av det statlige tilsynsapparatet, men gjennomfører endringer internt, særlig i forhold til satsningsområdene. Alle nivåer utfører tilsyn. STF har utviklet et nytt etatssystem, EMIL, for eget og Fylkesmennenes miljøvernavdelingers tilsynsarbeid.

3 Teknologisk løsning

3.1 Skjematisk oversikt

Figur 1: Oversikt over komponentene i FTD og dataflyt



Figuren over viser de viktigste komponentene i systemet og hvordan data flyter mellom disse. Det består av selve databasen for lagring av tilsynsdataene (FTD), en webtjener for adgang til dataene (www) og mekanismer for overføring av virksomhetsdata fra SSBs Bedrifts- og Foretaksregister (BoF) og tilsynsdata fra etatssystemene.

3.2 Overføring fra etatssystemene

Opplysninger om tilsyn fra tilsynsetatene skal etter planen overføres fra deres etatssystemer som XML-filer til FTD ved filoverføring hver natt. I praksis kan imidlertid overføringsrutinene være manuelle for flere systemer. Eksempelvis er selve sendingen av filen manuell fra DSBs Grunndatabase, og gjøres vanligvis et par ganger i uken. Dersom det oppdages feil i opplysningene sendes det melding om feilene tilbake til etatene med personlig adressert e-post.

3.3 Virksomhetsdata fra SSB

FTD får data om virksomhetene (tilsynsobjektene) fra SSB. Det er laget en spesialrapport for uttrekk av relevante data fra BoF. Månedlige oppdateringer sendes på e-post til CGE&Y som har driftsansvar for FTD. Datastrukturen på grunnlagsdata om virksomheter er forholdsvis kompleks, men det er nå etablert stabile utvekslingsformater.

Det er lagt opp til at CGE&Y kan distribuere disse oppdateringene av virksomhetsdata til de enkelte samarbeidende tilsynsetatene på forespørsel, for at de skal kunne importeres til etatenes etatssystem.

FTD er forberedt for å kunne legge inn koordinater for stedfesting av virksomhetene. Det har vært vurdert å importere koordinater fra SSB, men det ble funnet for kostbart å betale 90 øre pr koordinat. Det har ikke vært vurdert hva det vil koste å kjøpe koordinater direkte fra Statens Kartverk.

4 Status

4.1 Datautveksling og drift av utveksling

I SFTs EMIL er det er lagt til rette for overføring av rapporter fra gjennomførte tilsyn i PDF-format. SFT planlegger å overføre rapporter til FTD fra 1. januar 2004. Rapportene legges i dag ut på internett og planen er å bruke samme rutine til å overføre rapportene til FTD.

I dag er det bare SFT som benytter seg av distribusjonsordningen for virksomhetsdata fra FTD. SFT ønsker oppdatering av virksomhetsdata via FTD hver 14. dag, men det har vært vanskelig å få etablert overføringsrutiner. CGE&Y opplyser at det er inngått avtale med SFT om overføring av bedrifts- og foretaksdata annenhver måned.

NSO overfører alle planlagte tilsyn til FTD. Rapporter fra gjennomførte tilsyn blir overført i PDF-format. Produksjon av rapportfil i PDF-format må gjøres manuelt. Tidligere ga FTD feilmelding dersom filen ikke fulgte med. Denne støttefunksjonen er nå fjernet. Tilsyn gjennomført av sivilforsvarskretsene for NSO blir også overført til FTD. NSO etterlyser rapporter fra andre etater og sier at mangelen på rapporter medfører mange telefoner til kontaktpersoner i de andre etatene, særlig gjelder det AT. NSO mener også at respons på feilmeldinger til CGE&Y kunne vært raskere.

I dag blir antall ansatte i virksomhetene angitt i forholdsvis grove intervall på 1–9, 10–49 osv.). Dette gjør blant annet at det ikke er mulig for NSO å finne eksakt hvilke virksomheter som har over 40 ansatte (som er deres nedre grense for krav til etablering av industrivernberedskap - egenbeskyttelse). SSB opplyser at BoF inneholder eksakte tall på ansatte, men at disse tallene i forbindelse med uttrekk av data fra BoF til FTD blir gjort om til intervaller.

Arbeidstilsynet henter virksomhetsdata til sitt etatssystem direkte fra SSB. Planer for større tilsyn og storulykkestilsyn legges inn i VYR. Det er imidlertid varierende praksis i de ulike distrikter når det gjelder å legge inn planer for mindre tilsyn. Tilsynsarbeidet er til en viss grad styrt av uforutsette hendelser, som for eksempel arbeidsulykker, og det kan være vanskelig å holde en lang planleggingshorisont på detaljnivå. Det betyr i praksis at mange tilsyn først blir overført til FTD fra VYR etter at de er gjennomført. Rapporter overføres i dag ikke fra AT. Dette henger sammen med at det er innført et nytt elektronisk arkivsystem og det har ikke vært prioritert budsjettmidler internt til å utvikle overføringsrutinen.

Fra DSB overføres rutinemessig planlagte tilsyn til FTD fra Grunndatabasen som er etatssystemet for de ”gamle” DBE-områdene, brann og eksplosjonsvern. Tilsynsrapporter blir overført regelmessig fra Grunndatabasen. Det forutsetter imidlertid at den enkelte saksbehandler oppretter en nødvendig link til rapporten. Dette blir ikke alltid gjort.

Det er lite feilmeldinger knyttet til dataoverføringene i dag. Av og til blir det generert feil, for eksempel at det er benyttet et bedriftsnummer som ikke er gyldig. Det blir da sendt en e-post til en kontaktperson i DSB med beskjed om hva som gikk feil. Dette fungerer i dag greit.

El-siden og regionskontorene i DSB har sitt eget etatssystem, kalt Prodelb@se. Systemet var ikke ferdig utviklet ved sammenslåing av PE og DBE og er lagt på is i påvente av en ny IT-strategi, og beslutning om IT-løsning for hele den nye etaten. Det overføres data fra Prodelb@se til FTD, men i og med at systemet er lite brukt, er det begrenset hva som blir overført til FTD. Den delen av DSB som arbeider med produktkontroll benytter ikke FTD og det har til nå heller ikke vært vurdert i hvilken grad FTD kan benyttes innen dette området.

E-verk og private strømleverandører benytter et fagsystem kalt ELSA. Dette dekker ca. 40 prosent av markedet, eller 15 av 40 enheter. Det er også en annen stor leverandør i markedet (SAFE med ca 10–12 enheter). Øvrige enheter har egenproduserte løsninger. Det er utviklet og tatt i bruk rapporteringsfunksjonalitet på anleggsnummer. ELSA har ikke funksjonalitet for planlegging eller oppfølging av aksjoner.

DSB har inngått avtale med CGE&Y om å teste ELSA som nytt etatssystem for el-siden i DSB inntil nytt fagsystem for DSB er utviklet. Bruk av ELSA krever at Prodelb@se er i drift.

Den delen av DSB som tidligere utgjorde Direktoratet for sivilt beredskap utfører tilsyn med både offentlige og private tilfluktsrom. I tillegg har 10 av sivilforsvarskretsene utført tilsyn innen industrivern for NSO. Denne ordningen skal evalueres i desember. Det er ikke tatt i bruk IT-verktøy for tilsynsadministrasjon i sivilforsvarskretsene. Det har ikke vært drøftet å ta i bruk FTD i forhold til sivilforsvarskretsenes tilsynsarbeid.

4.2 Funksjonalitet

4.2.1 Innregistrering

Innlegging av data i FTD skjer i dag gjennom overføringer fra etatssystemene. Det er ikke laget funksjonalitet for direkte innregistrering av tilsynsdata i databasen. Tilsynsansvarlige på lokalt nivå som ikke er tilnyttet standardiserte etatssystemer for planlegging av tilsyn, etterlyser denne muligheten. Dette gjelder særlig brannvesenet, lokalt el-tilsyn og andre lokale samarbeidspartnere. Ved bruk av ELSA i DSB vil lokale el-tilsyn få mulighet til å legge planlagte tilsyn i FTD. Tilsvarende funksjonalitet bør utvikles fra de øvrige systemene som benyttes av elverkene.

I dag er det bare TG som kan legge inn data direkte i databasen. Dette benyttes ved samordning av flerdagsrevisjoner og erstatter tidligere papirbaserte metoder, se figur 1. I tillegg registreres virksomheter som kommer inn under storulykkesforskriftens §§ 6 og 9.

Det er lagt opp til manuelle rutiner i etatssystemene for å produsere tilsynsrapportene i PDF-filer til FTD. Dette er en rutine som det viser seg vanskelig å følge. Mange gjennomførte tilsyn mangler tilsynsrapport.

4.2.2 Oppdatering

I AT framkommer det at det er vanskelig å endre/slette opplysninger som er overført fra VYR til FTD. Det er blant annet i en del sammenhenger aktuelt å endre signaturer, men dette er vanskelig i dag. Ved feil i overføring av data fra SFT til FTD må hele overføringen gjøres på nytt. Dette oppleves som unødvendig tungvint. Dette er problemer som må løses i etatssystemene. Dersom endringer i etatssystemene ikke medfører automatisk oppdatering av FTD (ved neste overføring), må oppdateringsrutinene i de enkelte etatssystemer forbedres. Dette gjelder også rutiner knyttet til overføring av rapporter i PDF-format.

Det er ingen kvitteringsfunksjonalitet i FTD, og etatene får derved ikke melding dersom overføringen ikke har vært vellykket.

4.2.3 Hjelpfunksjoner

FTD har vært tenkt som forholdsvis ”selvforklarende” og det har i liten grad vært lagt inn hjelpfunksjoner for brukerne av systemet. I utgangspunktet ble det lagt vekt på å lage et enkelt brukergrensesnitt med begrenset bruk av hjelpfunksjoner, kodelister og lignende. Informanter som ikke kjenner systemet godt gir uttrykk for at det ikke er lett å bruke FTD, og noen etterlyser opplæring og flere hjelpfunksjoner.

Om et søk resulterer i ”0-treff”, kan man ikke være sikker på om det er reelt, eller om det er uttrykk for en feil (for eksempel felt glemt utfylt eller mangler i opplysninger om virksomheten). Dette oppfattes som en trussel mot tilliten til systemet.

Hjelpetekstene i FTD er klippet sammen og lagt ut på ATs intranett. Denne ”brukerveiledningen” blir oppfattet som instruktiv.

I hver etat er det oppnevnt ”superbrukere”/kontaktpersoner som skal gi brukerstøtte. Disse superbrukerne har mulighet for å søke hjelp hos CGE&Y dersom det er behov for IT-faglig hjelp. I dag har superbrukerne forholdsvis få henvendelser. Det blir påpekt av noen informanter at dersom nye grupper skal ta i bruk systemet, er det i alle etater behov for tettere oppfølging og mer aktiv brukerstøtte.

4.2.4 Opplæring

Alle distriktskontorene i AT har fått opplæring i bruk av FTD i noe varierende omfang, fra 2 dager til noen timer. Distriktskontorene har videre fått ansvar for å gi informasjon til lokale samarbeidspartnere. Dette gjelder i hovedsak lokalt brannvesen og el-tilsyn. På DSBs område er det gjennomført opplæring i ”gamle DBE” og i regionene. Det er også gitt sporadisk informasjon til brannvesenene. NSO gjennomførte en enkel opplæring internt før FTD ble satt i drift.

Det er ikke gjennomført oppfølgingstiltak i noen av etatene. SFT har avvventet innføring av EMIL før det igangsettes opplæring. Sentrale brukere er tilbudt en enkel opplæring.

4.2.5 Sensitive data

Planlagte tilsyn er ikke offentlige data, mens tilsynsrapporter regnes gjennomgående som offentlige. I dag fungerer FTD som et lukket passordbelagt system med tilgang for medarbeidere i de fire samarbeidende tilsynsetatene. I tillegg har representanter fra etater med observatørstatus i Tilsynsgruppen og en del lokale samarbeidspartene fått tildelt ”gjestepassord”.

I intervjuene er det ikke framkommet behov for å skjerpe sikkerhetsnivået i forhold til tilgang til data. Det blir påpekt at i noen tilfeller kan rapportene inneholde opplysninger som kan være en sikkerhetsrisiko, for eksempel opplysninger om hvor farlige stoffer finnes eller at bedriftshemmeligheter kompromitteres. De løsninger som er foreslått går heller i retning av å utøve større forsiktighet i utforming av rapportene, enn mot skjerpet sikkerhet i databasen.

Dersom det skulle bli aktuelt å gi virksomhetene/tilsynsobjektene tilgang til FTD, blir det påpekt at det er behov for å skjerme deler av innholdet i databasen mot innsyn.

4.2.6 Brukertilgang til FTD-data

I dag fungerer FTD som en helt separat database. Det foregår ingen tilbakeføring av data til etatssystemene.

Det er en gjennomgående holdning at terskelen for å bruke FTD i en travel hverdager er for høy. Man må gjennom en egen påloggingsprosedyre med passord og brukernavn. Dette kommer på toppen av hverdagens omfattende dokumentasjonskrav knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. I DSB er det riktignok innført en ”trykknapp” i Grunndatabasen som fører brukeren til innloggingsbildet for FTD, men dette anses ikke som tilstrekkelig. Mange informanter mener det burde vært nok å være pålogget etatssystemet for å få tilgang til FTD-data.

Det blir også foreslått å etablere løsninger som sikrer at FTD-data mer ”aktivt” kan brukes av etatssystemene ved planlegging. Som eksempel nevnes tilsvarende funksjonalitet som ved møteplanlegging i Outlook, der det blir gitt beskjed om kolliderende møter. Det forutsetter at det er mulig å bestemme ”maskevidden” på hva som skal gi treff, for eksempel tilsyn på samme dag, uke eller kvartal.

4.2.7 Tema for tilsyn

FTD har tilgjengelig et eget felt for å spesifisere tema for tilsynet. I dag er det bare AT som benytter dette, ved overføring av temaangivelser fra VYR. NSO bruker imidlertid temaangivelser internt, men disse overføres ikke til FTD.

Det er et sterkt ønske blant informantene at dette feltet skal benyttes.

TG har hatt et arbeid på gang for å lage felles kodeverk for tema mellom etatene. Arbeidet ble stoppet opp da det var vanskelig å finne en hensiktsmessig inndeling som passet alle etatene. Det viste seg blant annet å være ulike krav til detaljeringsnivå.

4.2.8 Flere planleggingsnivå

I dagens FTD er samordning knyttet til laveste planleggingsnivå, det vil si tidfestede, virksomhetstilknyttede tilsyn. Etatssystemene i AT og SFT har funksjonalitet for å håndtere enkelttilsyn, prosjekter og aksjoner. Slik det er i dag mangler FTD funksjonalitet til å håndtere de to sistnevnte tilsynstypene og dette gjør FTD mindre anvendelig ut fra dagens praksis, blir det hevdet.

Det er funksjonalitet i FTD i dag for å håndtere tidsintervaller, men da kun knyttet til enkelttilsyn. Det blir etterlyst mulighet for eksempel grov planlegging ut fra tema, bransje, yrkestitler, forskrifter etc. Også i denne forbindelse framkommer det i intervjuene at mange etterlyser tema som en hensiktsmessig planleggingskategori.

Mange av informantene etterlyser muligheten for å kunne samordne tilsyn på et mer overordnet planleggingsnivå. I AT kan det for eksempel bli bestemt at det skal gjennomføres en aksjon mot bilverksteder i tredje kvartal 2003, uten at de konkrete bilverkstedene helt blir bestemt før arbeidet settes i gang. Det burde legges til rette slik at grovplanlegging på sentralt nivå kunne legges inn i FTD. Ytterligere detaljering kunne foregå på regionalt og lokalt nivå. I dag framkommer det at det lokalt er lite kjennskap til etatenes overordnede planer og dette skaper frustrasjon i forhold til gjennomføring av sentrale planer og ivaretagelse av lokalt initiativ om tilsyn.

Grovnivået kan også være grunnlag for informasjon og gi mulighet for samordning på et tidlig stadium i planleggingen. Det blir imidlertid også påpekt at slike plandata foreligger i etatenes virksomhetsplaner og at det muligens kan finnes alternative måter å gjøre disse kjent og samordnet etatene i mellom.

4.2.9 Integrasjon

Flere av informantene tror at interessen for å bruke FTD ville øke dersom det ble etablert tettere integrasjon med andre elektroniske samordningstiltak. I første rekke vil dette være etatssystemene i hver enkelt etat. Av andre mulige integrasjonssteder nevnes blant annet portalen HMS-etatene.no og Regelhjelp.no (pilotprosjekt). Dette er for så vidt ikke noen ny tanke. I den tidlige planleggingen av FTD ble kobling mot regelverk skissert som en mulighet i en utvidet databaseversjon (Statskonsult, rapport 1995:8 s. 15).

4.2.10 Tilgang for tilsynsobjektene

I den tidlige planleggingen av FTD ble det foreslått mulighet til å benytte FTD til innrapportering av opplysninger fra virksomhetene til tilsynsetatene og det ble påpekt at dette kunne effektivisere innrapportering (Statskonsult, rapport 1995:8 s. 10). Det ble også skissert muligheten av å etablere en opplysnings-tjeneste for tilsynsobjekter og til næringslivet for øvrig i tilknytning til tilsynsdata-basen. Det er ikke utviklet noen funksjonalitet i dagens versjon av FTD som er rettet mot virksomhetene.

Denne undersøkelsen omfatter ikke intervjuer med representanter fra tilsynsobjekter (virksomheter/etater). Noen informanter i tilsynsetatene sier imidlertid at det kunne vært ønskelig at FTD kunne benyttes til dialog med tilsynsobjektene omkring tilsyn, for eksempel innsyn i opplysninger som er lagret om den enkelte etat/virksomhet. Informantene er delte i synet på dette.

4.2.11 Risikoklassifisering

I databasen er det et felt for risikovurdering av virksomhetene. Dette feltet er i dag obligatorisk; det vil si at denne vurderingen må være gjort og ført inn i etatssystemet for at det planlagte tilsynet kan overføres til FTD.

Det legges mer og mer vekt på aksjons- eller prosjektbaserte tilsynsformer. Dette medfører at en større gruppe tilsynsobjekter er aktuelle for tilsyn, og at risikovurderingen foretas på gruppe- eller bransjenivå. Aksjoner retter seg ofte mot spesielle funksjoner hos tilsynsobjektet, og risikovurderingen gjelder ikke hele tilsynsobjektet som sådan. Dette resulterer i misforståelser og short-cuts i den konkrete risikovurderingen, som igjen gir dårligere kvalitet i feltutfyllingen /basen.

For SFT fungerer i tillegg overføringsrutinen mellom etatssystemet og FTD slik at hvis det mangler feltutfylling i et obligatorisk felt, blir ikke bare det aktuelle tilsynet, men hele overføringen avvist.

Gjennom diskusjoner i prosjektgruppen er det framkommet at det nå vil være hensiktsmessig å fjerne risikoklassifisering som obligatorisk felt.

4.3 Organisering og finansiering

Tilsynsgruppen er systemeier for FTD. DSB forvalter på vegne av HMS-etatene driftsavtaler og ivaretar dialogen med driftsoperatøren CGE&Y. Det holdes kvartalsvise oppfølgingsmøter med CGE&Y. Det er i dag ingen videreutvikling under planlegging eller implementering, og arbeidsmengden knyttet til systemeierskapet er derfor begrenset.

Driften av FTD blir finansiert av de fire tilsynsetatene etter en fordelingsnøkkel som ble basert på antall tilsynsobjekter, antall brukere og antall tilsyn.

4.4 Bruk (frekvens, måte, situasjon)

4.4.1 Bruksfrekvens

I den tidlige planleggingen av FTD ble det vektlagt at databaseløsningen burde dekke behov både på sentralt og lokalt nivå i tilsynsetatene, men det ville være naturlig å legge fokus på den overordnede samordningen på sentralt nivå (Statskonsult, rapport 1995:8 s. 6).

Bruksfrekvensen er forholdsvis lav, men stigende. Systemet benyttes mest i planleggingsarbeidet på høsten.

I NSO inngår FTD som en viktig del av tilsynsplanleggingen generelt. I de andre etatene er det store lokale variasjoner. I AT ser det ut til å være aktiv bruk av databasen i enkelte distrikter. I andre distrikter er den brukt i liten grad og da gjerne en gang i året i forbindelse med årsplanlegging. I SFT er bruken av FTD lite utbredt og i DSB er bruken varierende.

Det ser ut til at FTD blir mest aktivt brukt i forbindelse med samordning av flerdagstilsyn på større virksomheter og storulykkeplanlegging. Bruken er mindre for tilsyn i kommunale og statlige virksomheter og databasen blir i liten grad benyttet lokalt til planlegging av samordnede tilsyn.

4.4.2 Bruk i planlegging

TG benytter FTD til samordning av flerdagstilsyn, og samordning av tilsyn etter Storulykkesforskriften § 9. Det blir tatt utskrifter fra databasen som så blir gjennomgått. TG har også mulighet for å legge inn melding om at tilsynet skal samordnes, ved å merke tilsynet med kontaktansvarlig etat i basen (S-kode). Dette blir rutinemessig gjort på høsten året før planen iversettes. Flerdagstilsyn utgjør imidlertid en liten del av alle planlagte tilsyn.

Det blir hevdet at FTD i dag ikke inneholder tilstrekkelig data fra etatene til at det er mulig å bruke databasen som eneste kilde for hva som er planlagt i andre etater. Det benyttes andre kanaler i tillegg, særlig telefon til kontakter i andre etater. Noen informanter vektlegger at FTD aldri vil kunne erstatte et godt nettverk. Det er effektivt å ta en telefon og spørre for eksempel ”Skal dere gjøre noe på kjemi i år?”

Mange informanter vektlegger også at det ikke blir full nytte av FTD før de lokale samarbeidspartene som brannvesenet og el-tilsynet får tilgang til databasen. Det er lokalt at hovedtyngden av tilsynene planlegges og gjennomføres. Siden disse etatene ikke har egne standardiserte etatssystemer for planlegging og registrering av tilsyn, passer de ikke inn i den etablerte modellen med overføring av data til FTD fra etatssystemene.

I AT blir det vektlagt at det ikke er alle tilsyn som passer inn i den tilsynsmodellen som FTD bygger på, dvs at alle tilsyn planlegges i detalj på forhånd. I mange distrikt er det ikke praksis å legge inn mindre tilsyn før de er gjennomført. Det skaper for mye administrasjon og ”plunder” og blir ikke oppfattet som

hensiktsmessig. I noen distrikter er det imidlertid innført en praksis med å forhåndsregistrere også mindre tilsyn.

I Buskerud er det etablert et samarbeid mellom flere etater lokalt, deriblant brannvesen, el-tilsyn og AT om gjennomføring av raid. For å planlegge felles tilsyn har de laget en såkalt signaturliste med oversikt over personer som deltar i tilsynene, samt en tabell over alle planlagte tilsyn med ansvarlige og deltakere. Samarbeidet er døpt Fyrtårnet og det er utviklet felles logo og maler som brukes ved gjennomføring av disse tilsynene. De gjennomførte fellestilsynene har hittil vært knyttet til internkontroll og enkle, men sentrale, spørsmål fra alle deltagende etaters fagportefølje. Erfaringene fra dette samarbeidet oppleves av deltagerne selv som svært gode, og som viktige for å etablere nødvendige nettverk. Det oppleves som en ulempe at ikke alle deltagerne er brukere av FTD. Det er også kommet fram behov for hjelpesystemer i utforming og gjennomføring av raidene, dvs verktøy for prosjektplanlegging og prosjektstyring underveis i gjennomføringen.

Ved planlegging av tilsyn benyttes ofte historikk om virksomhetene som grunnlag, for eksempel tidligere tilsynsrapporter og ulykkesstatistikk. Så lenge rapportene ikke legges inn i FTD, gir databasen begrenset nytte til planlegging, blir det hevdet. Det er i dag ikke etablert praksis å legge inn for eksempel Industrivernrapporter, ”Miljøselvangivelser” fra virksomhetene. Arbeidsgruppe 6, 1997 anbefalte at disse rapportene ikke skulle omfattes av FTD i første omgang. Det er delte meninger blant informantene om disse dokumentene gir noen nytteeffekt.

4.4.3 Bruk i oppfølging

I planleggingen av FTD på midten av 1990-tallet vektlegges det i Statskonsults rapport at både TG og/eller ansvarlige departementer kan følge opp planer for, og resultater av, tilsynsvirksomheten på et overordnet nivå ved hjelp av nøkkeltall og statistikk.

TG har ansvar for å utarbeide etatsoverbyggende statistikk til overordnet styrings- og planleggingsformål i de enkelte etater. Vårt inntrykk er at ledelsen i de enkelte etater i liten grad oppfatter FTD som et sentralt planleggingsverktøy. I følge våre informanter er det bare DSB som benytter data fra FTD i årsrapporter. I første omgang har det ikke vært lagt stor vekt på gjøre FTD til et ledelsesinformasjonssystem i de enkelte etater.

4.5 Nye etater som brukere

Det er flere ulike etater som har fått lesetilgang til FTD. Dette gjelder etatene som har observatørstatus i Direktørgruppen: Oljedirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens Landbrukstilsyn. Det samme gjelder Statens Helsetilsyn som har gått inn i Direktørgruppen. Disse har også fått demonstrert systemet. Det har ikke vært gjennomført noen systematisk demonstrasjon av/opplæring i FTD for denne gruppen. Bruksfrekvensen kan heller ikke her logges, men vårt inntrykk er at det er liten pågang.

Her følger en kort beskrivelse av status for Fylkesmannen, Oljedirektoratet, Statens Helsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn.

4.5.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen koordinerer eget tilsyn, med størst vekt på sosial-, barne-, familie-, miljø-, helse-avdelingene. Til en viss grad koordineres også "HMS-tilsyn", dersom det er overlapp i tilsynsobjektene. Det er særlig AT som er omfattet av slike initiativ. Den tidligere Fylkeslegeetaten er nå lagt under fylkesmannen. Det er noe ulik organisering av denne funksjonen embetene imellom. Tilsynet utføres av Helsetilsynet i fylkene, og er faglig styrt av Statens Helsetilsyn.

I Hordaland, som eksempel, holdes det to møter årlig, hvor tilsyn datoplanlegges. Det er også opprettet en database, eller rettere en katalogtjeneste, på fylkesmannens nettsider, hvor tilsynsrapporter er tilgjengelige. Denne katalogtjenesten benyttes av fylkesmennene i Hordaland, Sogn- og Fjordane og Troms, og driftes fra FM-SF. Det er ikke lagt inn kalenderfunksjoner eller andre administrative funksjoner i tilknytning til katalogtjenesten. Denne katalogtjenesten kan ikke oppfattes som et alternativ til FTD.

4.5.2 Oljedirektoratet

Med den struktur tilsynsordningen på sokkelen har i dag, ser ikke Oljedirektoratet noe generelt behov for samordning av tilsyn med støtte fra FTD. Samarbeid om tilsynsplanlegging er mest aktuelt med Helsetilsynet, som har delegert myndighet til sokkel-tilsyn til Helseavdelingen hos Fylkesmannen i Rogaland. I forhold til de øvrige tilsynsetatene er erfaringsutveksling mer hensiktsmessig i andre former.

Oljedirektoratet har et elektronisk (internt) planleggings- og oppfølgingssystem. Systemet inkluderer tilsynaktiviteter som gjennomføres med bistand fra andre etater. Dette systemet vil bli videreført ved etableringen av Petroleumstilsynet (PT) 1. januar 2004.

PT vil fra samme dato overta tilsynsansvaret når det gjelder sikkerhet og arbeidsmiljø på en del utvalgte petroleumsanlegg og rørledningssystemer på land som er knyttet til virksomheten på norsk kontinentalsokkel. Dette medfører at DSB og AT ikke lenger vil ha noen rolle i tilsynet med disse anleggene. Andre etater – som SFT, NSO, Statens helsetilsyn og Kystdirektoratet – vil fortsatt ha et selvstendig tilsynsansvar relatert til anleggene og rørledningssystemene.

Siden denne nye organiseringen er på planleggingsstadiet er det noe uklart hvilke behov for samordning og bruk av FTD dette vil medføre. Samarbeidsbehovet er i første rekke knyttet til overføring av tilsynserfaringer fra kontakt med anleggene. I og med at FTD er forholdsvis nytt, og ikke omfatter hele bredden av kontakt mellom nåværende tilsynsetater og tilsynsobjektene, er bruk av FTD ikke tilstrekkelig for denne erfaringsoverføringen.

4.5.3 Helsetilsynet

Statens helsetilsyn er lokalisert i Oslo, og har Helsetilsynet i fylkene/ Fylkesmannen som regionsapparat for henholdsvis tilsyn med helsetjenester og tilsyn med sosiale tjenester. Helsetilsynet driver ikke tilsyn sentralt. Helsetilsynet har fra 1. januar 2003 overordnet faglig ansvar for fylkesmennes tilsyn med sosiale tjenester og legger for tiden hovedvekt på å bidra til samordning av tilsynsplaner og tilsynsutøvelse overfor kommunale sosial- og helsetjenester. De er åpne for at det både lokalt og sentralt kan være behov for samordning også med HMS-etatenes tilsynsaktivitet. Slik Helsetilsynet oppfatter det, er det stor variasjon mellom de ulike Helsetilsyn i fylkene med hensyn til samarbeid med lokale HMS-etater. Det er i prinsippet interesse for å være orientert om større aksjoner innen HMS-feltet for å vurdere eventuell deltakelse.

Helsetilsynet har etablert et IT-system for Helsetilsynet i fylkenes registrering av klagesaker på helsepersonell og rettighetsklager etter helsetjenestelovgivningen (Regrot), og tar sikte på å finne en hensiktsmessig måte å utvide dette til også å gjelde klager etter lov om sosiale tjenester. Organisasjonsnummer/ bedriftsnummer er ikke i bruk som identifikasjon.

Helsetilsynet har i dag ikke etablert noe enhetlig etatssystem for administrasjon av planlegging av tilsyn, verken sentralt eller på fylkesnivå. Alle rapporter fra gjennomførte tilsyn med tjenester sendes Statens helsetilsyn sentralt og legges i fulltekst på inter- og intranett. Alle systemrevisjoner rapporteres på en felles mal for både helse- og sosialtjenester. Det arbeides med å lage et system som skal gjøre det enkelt å søke i rapportene og Helsetilsynet har i den forbindelse vært i kontakt med DSB for å se på det systemet HMS etatene bruker. Foreløpig arbeides det med å utvikle et system som tilfredsstillende etatens egne behov.

4.5.4 Statens næringsmiddeltilsyn

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) er i dag lokalisert i Oslo, med kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT) som lokalapparat. Alt tilsyn foregår lokalt, delvis som kommunalt ansvar, delvis som delegert statlig tilsyn. KNTene styres i dag via instruks/rapportering på statlig tilsyn, med separat finansiering angitt i dagsverk. Det er lite fokus på samarbeid med andre etater, i alle fall fra sentralt hold, med begrunnelsen at det er få sammenfallende temaer.

SNT inngår i det nyopprettede Mattilsynet fra 1. november 2004 sammen med Statens Landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og deler av Fiskeridirektoratet. Fra samme tidspunkt skal de kommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres, og den samlede sentrale enheten delvis regionaliseres. Det er for tiden stort internt fokus i etaten.

Med noen få unntak bruker KNTene kommunale etatssystem for tilsynsplanlegging, SEDON. Det er i dag ingen kobling til sentralt nivå. Rapportering skjer skriftlig.

SNT har et sentralt IT-system (MATILDA) som ikke har tilsynsplanleggings- eller oppfølgingsfunksjonalitet. Det er heller ikke på kort sikt planer om å utvikle slik funksjonalitet.

4.6 Bruk av eksterne virksomhetsdata

For å gjennomføre tilsyn er det nødvendig med opplysninger om den enkelte virksomhet, blant annet opplysninger om riktig adresse. Det er forvirring omkring både identifikasjon og stedfesting (koordinatfesting) av virksomheter og datagrunnlaget oppfattes ikke som lett tilgjengelig eller tilstrekkelig oppdatert hos brukerne av FTD.

Bedriftsnummer benyttes som identifikasjon i alle HMS-etatene. Identifikasjon av kommunale tilsynsobjekter er imidlertid problematisk, fordi disse i noen grad går på tvers av etablerte etatskategorier. I AT er det etablert en praksis med å opprette egne, interne nummer på disse tilsynsobjektene.

Det oppdages av og til feil i bedrifts- og foretaksdata som overføres fra SSB. Når det gis tilbakemeldinger til SSB oppleves det som om feilene blir mottatt, men ikke behandlet. Endringer gjøres i etatssystemene, men disse rettingene blir overskrevet ved neste oppdatering fra SSB. Oppdateringsrutiner for bedrifts- og foretaksdata oppfattes derfor ikke som tilfredstillende i dag.

I SFT og DSB er det et uttalt behov for å vite hvor virksomhetene befinner seg geografisk. Det opplyses at gule sider og ”vis-veg”-funksjonalitet benyttes i forbindelse med planlegging av tilsyn. Et annet aktuelt bruksområde for kartdata, som blir nevnt, er presentasjon av oversikter, statistikk med mer på kartbakgrunn.

AT er i mindre grad opptatt av å lokalisere virksomheter og ansvarlige personer og behovet for geografiske data er ikke satt fram som et ønske i intervjuene. Heller ikke NSO, som har et forholdsvis begrenset antall tilsynsobjekter, prioriterer kartdata.

5 Vurderinger og forslag til tiltak

5.1 Funksjonelle endringer i FTD

5.1.1 Egen modul for innregistrering

Alle tilsynsdata legges inn i FTD via etatssystemene. Det framkommer gjennom statusbeskrivelsen at en viktig årsak til at bruken av FTD i dag er forholdsvis begrenset, er at FTD ikke inneholder en fullstendig oversikt over etatenes tilsyn – bortsett fra NSO. Tilsyn gjennomført av viktige lokale samarbeidspartnere, er ikke tilgjengelig gjennom FTD (brannvesen, el-tilsyn, fylkesmannen). De lokale etatene har i dag ikke tilgang til etatssystemene som overfører data til FTD. De har heller ikke andre standardiserte verktøy for planlegging og oppfølging av tilsyn, som kan tilpasses til å overføre tilsynsdata til FTD.

Strukturen i AT eliminerer dette problemet, ved at regionapparatet er en del av et samlet statlig apparat og ved at alle har tilgang til det samme etatssystemet. Situasjonen på forurensningssiden bedres ved innføring av EMIL, ved at sentralt og regionalt nivå får tilgang til samme etatssystem. Her mangler imidlertid tilgang for det lokale nivået, kommunene, som stadig pålegges flere tilsynsoppgaver.

En egen registreringsmodul som gjorde det mulig å legge inn relevante tilsynsdata direkte i FTD uten å gå veien om etatssystemene, ville kunne løse dette problemet. En slik modul ville da kunne fungere for brukergrupper som ikke har et egnet etatssystem. En slik registreringsmodul må ikke oppfattes som en erstatning for innrapportering via etatssystemene. Det vil heller være et tilbud, med noe begrenset funksjonalitet, for å effektivisere samordningen primært med de lokale etatene.

Tiltak:

Spesifisere modul for innregistrering, utvikle en pilotversjon og teste denne mot et lite utvalg motiverte lokale samarbeidspartnere. Som en del av spesifiseringsarbeidet må det vurderes eventuelle behov for nye felter i FTD for å lage en løsning som dekker aktuelle funksjonelle krav.

5.1.2 Oppdatering

Som nevnt under statusbeskrivelsen er det problemer med oppdatering av FTD via etatssystemene. Dette er problemer vi mener bør løses ved normalt vedlikehold/videreutvikling av systemene.

5.1.3 Søkbare tilsynsrapporter

Da tilsynsrapportene legges inn som PDF-filer i FTD, er det ikke mulig å søke på innholdet av dem.

Alternativt kunne rapportinnholdet vært lagret i databasen som en kombinasjon av formaterte felt og fritekst-felt. Disse feltene ville være søkbare, slik at man kunne søke fram informasjon om tilsyn basert på innholdet av tilsynsrapportene. For å få registrert inn denne informasjonen vil det mest naturlige være å utvide etatssystemene med disse feltene og overføre dem til FTD i den normale overføringsrutinen.

For å unngå inngrep i etatssystemene ville det være mulig å ekstrahere feltinformasjonen fra rapportfilene ved overføringen til FTD. Det ville kreve at rapportfilene var så velstrukturerte at de kunne behandles maskinelt, hvilket igjen ville kreve en så streng disiplin ved produksjon av rapportene at det neppe er tilrådelig å gå for en slik løsning. Et tredje alternativ kunne være å legge hele tilsynsrapporten inn i ett fritekst-felt i databasen sammen med PDF-filen ved overføringen til FTD. En slik løsning vil ikke kreve endringer i etatssystemene, og vil gi muligheter for søking i fulltekst, samtidig som rapportene kan vises "pent" i en PDF-leser.

En fjerde mulighet er å legge rapportene inn i FTD som Word-filer.

Tiltak:

Vurdere behovet for fulltekstsøk i tilsynsrapportene. Gjennomgå strukturen på tilsynsrapportene fra de enkelte etater for å finne en felles struktur for alle etater. Opplysninger som går igjen i rapportene for alle etater bør bli egne felt i databasen, mens resten kan legges inn i fritekst-felter.

Vurdere kost/nytte ved de ulike skisserte alternativer for innlegging i FTD.

Som strakstiltak bør det vurderes endringer i etatssystemene slik at den eksisterende overføring (i PDF-format) forenkles eller automatiseres.

5.1.4 Tettere integrasjon med etatssystemene

Det beskrives en arbeidssituasjon i etatene der inspektørene forventes å benytte en rekke systemer, bl.a. e-postsystem, intranett, arkivsystem, tilsynsadministrativt etatssystem. I dagens situasjon taper i praksis FTD "kampen" om oppmerksomhet i etatene, selv om det her er noe variasjon. Som det framgår av statusbeskrivelsen ønsker mange av informantene at terskelen for å få tilgang til FTD-data senkes. I praksis vil det si at FTD-data blir tilgjengelig via de ulike etatssystemene.

Dersom FTD-data blir tilgjengelig i etatssystemene blir funksjonalitet tilsvarende møteplanlegging i Outlook mulig. For eksempel vil det da være mulig ved hjelp av forhåndsdefinerte og automatiske søk i FTD å få melding om at andre etater har planlagt tilsyn i samme tidsrom.

Som et minimum bør det etableres løsninger som gjør at brukerne slipper å logge seg på FTD når de allerede er inne i etatens etatssystem.

I dag blir FTD oppdatert en gang i døgnet og dermed vil tilsyn som er planlagt i løpet av samme arbeidsdag ikke være registrert i databasen. Med tettere integra-

sjon med etatssystemene vil trolig kravene til oppdaterte data styrkes. Løsningen med batch-overføring av oppdateringer vil aldri gi fullt samsvar med etatssystemene, men hyppigheten av oppdateringene kan sannsynligvis enkelt økes. Økning av frekvensen bør veies mot behovet for oppdaterte data. Transaksjonsbaserte løsninger som gir full sikkerhet for oppdatering, er mer komplekse og kostnadskrevenne.

Tiltak:

Spesifisere integrasjon mellom etatssystemene og FTD: tilgang til FTD-data via etatssystemene og varsling om tilsynskollisjon. Dette vil kreve endringer både i FTD og i etatssystemene.

5.1.5 FTD-modul for overordnet planlegging

Situasjonen i dag gir grunnlag for å si at tiltaket har lyktes når det gjelder å bidra til å samordne flerdagstilsyn. FTD fungerer tilfredstillende for Tilsynsgruppens behov, og det er karakteristisk at informantene i svært liten grad peker på behov knyttet til flerdagstilsyn. Hos våre informanter er det nye utfordringer som er i fokus, ikke minst gjelder dette hvordan de mindre tilsynene skal håndteres i samordningsammenheng.

Det har i de senere år blitt lagt større vekt på sentral planlegging av aksjoner, raid, kampanjer eller prosjekter (heretter betegnet aksjoner/kampanjer) rettet mot blant annet spesielle bransjer, tema eller yrkeskategorier. Konkrete virksomheter knyttes ikke til tilsynsplanleggingen før forholdsvis sent i prosessen når tilsynene er nær forestående. Noen av etatssystemene (VYR og EMIL) har funksjonalitet for å håndtere slik tilsynsplanlegging på overordnet nivå, mens FTD slik det er i dag ikke dekker denne planleggingsformen.

FTD kan tilpasses overordnet planlegging sentralt i etatene (med eller uten nye samarbeidsetater), og/eller lokalt (for dagens og nye brukere).

Utvikling av FTD mot å dekke planlegging av aksjoner/kampanjer vil utfordre flere grupper enn dagens FTD-brukere. Planlegging av aksjoner/kampanjer er en viktig del av etatenes strategiutforming for tilsynsgjennomføring påfølgende år, og i noen tilfeller også på lengre sikt. Disse planleggingsløpene er ikke koordinert etatene imellom i dag. Det er mulig at dersom det legges til rette for overordnet planlegging av kampanjer/aksjoner i FTD, vil det kunne bidra til mer samordnet planlegging etatene i mellom. Dette vil kunne medføre bedret synergi mellom etatenes samlede tilsynssatsninger og samlet ressursbruk.

Gjennomføringen av sentrale aksjoner/kampanjer skjer i stor grad lokalt. Her planlegges og gjennomføres også lokale samordningstiltak, som også kan ha form av aksjoner/kampanjer. Dersom FTD inneholder en samlet oversikt over alle etatenes aksjoner/kampanjer, både av sentral og lokal karakter, vil det kunne heve nytteverdien vesentlig i forhold til dagens situasjon.

En viktig funksjonsforbedring vil være å åpne for mulighet til å legge inn tilsyn i FTD uten å måtte knytte dem direkte til den enkelte virksomhet. Slike grove planer må kunne detaljeres etter behov. Grov planlegging gir mulighet for å

håndtere alle de mindre tilsynene (både enkeltvis i og som deler av aksjoner/kampanjer).

Aksjons/kampanjeformen er i støpeskjeen i mange av etatene. Dette er således et gunstig tidspunkt for å samordne rutiner og etablere felles rutiner omkring aksjoner/kampanjer så langt det er hensiktsmessig, blant annet maler for gjennomføring og rapportering fra fellestilsyn.

Funksjonalitet i FTD for håndtering av aksjoner /kampanjer kan bli et hensiktsmessig verktøy for gjennomføring av ATs koordineringsansvar.

Tiltak:

Spesifisere funksjonalitet for å håndtere overordnet planlegging knyttet til aksjoner/kampanjer både på sentralt og lokalt nivå. Løsninger valgt i VYR og EMIL og eventuelt andre systemer bør vurderes i spesifikasjonsfasen. Pilotversjon av planleggingsmodulen bør testes i bruk ved planlegging av konkrete aksjoner.

5.1.6 Risikoklassifisering

Dette feltet i databasen er i prosjektperioden vedtatt endret (TG) fra obligatorisk til frivillig. Arbeid med gjennomføring av endringen er iverksatt.

5.1.7 Forbedret tilgang til virksomhetsdata

Etatene har ulike behov når det gjelder geografiske data. DSB og SFT har i særlig grad uttrykt ønske om stedfesting av tilsynsobjekter (virksomheter). Dette gjelder blant annet for planleggingsformål, for å planlegge reiserute og som bakgrunn for presentasjon av statistikk og andre sammenstillinger.

Lett tilgang og god kvalitet på virksomhetsdata er en viktig forutsetning for å gjøre FTD til et godt verktøy for samspill mellom tilsynsetatene. Forvirringen rundt foretaks- og bedriftsnummerering er uheldig i dette samspillet der mange aktører er involvert. Riktig nummerering av virksomheter er blant annet en nøkkel til riktige adresser og muligheter for å kartfeste tilsynsobjektene på digitale kart.

Løsning på nummerproblematikken ligger utenfor de samarbeidende tilsynsetatenes ansvarsområder. Problemene som kommer opp i forbindelse med anvendelse av virksomhetsdata i denne sammenheng, kan imidlertid være et innspill til overordnede myndigheter om å finne mer hensiktsmessige løsninger (se nærmere beskrivelse i vedlegg 1).

Når det gjelder koordinater vil det være mulig å kjøpe disse direkte fra Statens Kartverk. På forespørsel blir det i Statens Kartverk opplyst at salg av koordinater vil i denne sammenheng bli betraktet som en ”forvaltningsavgivelse” fordi det gjelder bruk for offentlige etater. Praksis er da at Statens kartverk kun krever å dekke egne kostnader. Dersom det kan benyttes et format som allerede er etablert for overføring til andre mottakere, kan løsninger bli rimelig. I tillegg

vil det trolig måtte gjøres tilrettelegginger for importen i FTD. En slik løsning kan eventuelt konkretiseres og drøftes nærmere med Statens kartverk.

Antall ansatte i virksomhetene overføres til FTD fra BoF i intervaller. SSB opplyser at intervalloverføringen ikke kan endres, fordi de må følge en intern instruks som går ut på å fortsatt følge konsesjon fra Datatilsynet i henhold til den nå opphevede lov om personvern. Etter den nye lov om personopplysninger mener Datatilsynet at det ikke er noe hinder for å utlevere opplysningene med eksakte tall. For øvrig vil det, etter Statskonsults mening, ikke være i strid med (den ikke-gjeldende) konsesjonen å utlevere eksakte tall til offentlige etater som selv har innsamlingshjemmel for slike opplysninger.

Tiltak:

Det bør avklares om det er et alternativ å innhente koordinater fra Statens kartverk. Ønsket funksjonalitet knyttet til bruk av digitale kart må spesifiseres og leverandører av GIS-modul vurderes.

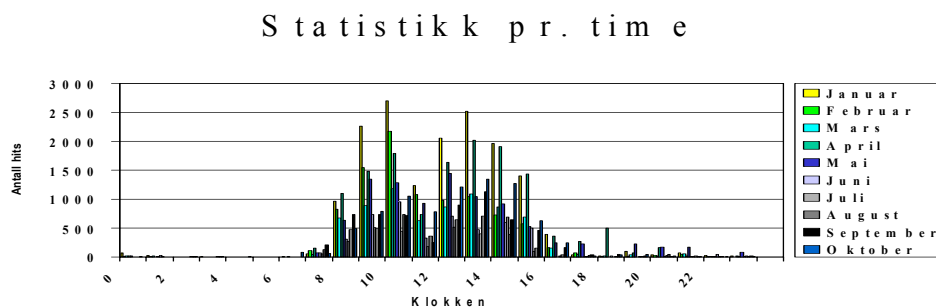
Tilgang til oppdaterte virksomhetsdata er kritisk for samordning og utveksling av tilsynsdata mellom HMS-etatene. Systemeier bør vektlegge en pådriverrolle overfor departementene for å gjøre registerdata mer brukervennlige og øke datakvaliteten.

Det bør kreves leveranse fra SSB i tråd med behov og gjeldende rett, eventuelt med støtte fra departementet.

5.1.8 Statistikk over bruk

Som et virkemiddel til blant annet å ivareta arbeidet med systemeierskap, kan det være hensiktsmessig å ha tilgang til bruksfrekvens i de enkelte etater, eventuelt også differensiert mellom sentralt, regionalt og lokalt nivå. Slik funksjonalitet er ikke etablert for FTD, men lar seg gjøre å implementere. Det må imidlertid avklares om det er behov for dette.

Figur 2: Statistikkseksempel



Tiltak:

Vurdere alternative løsninger, enten at hver etat definert som en bruker (krever et minimum av administrasjon), eller logging av IP-adresser (ingen administrasjon, men analyse av IP-adresser). En eventuell løsning må spesifiseres og utvikles av CGE&Y.

5.1.9 Flere hjelpefunksjoner

Det er primært behov for mer støtte for søking i FTD. Det gis i dag i liten grad hjelp til utfylling av søkekriterier. Nedtrekksmenyer over alle lovlige koder etc bør innføres der det er mulig. Det bør vurderes om systemet skal gi feilmeldinger ved manglende utfylling av felt. Brukerveiledning bør integreres i systemet.

Tiltak:

Spesifisere hvilke felter som har behov for nedtrekksmenyer eller lignende over alle lovlige koder. Etablere brukerveiledning i FTD.

5.1.10 Tema for tilsyn

FTD har et felt for spesifisering av temaet for det innmeldte tilsynet. Bruk av dette feltet har potensial for stor nytteverdi. TG har tatt tak i denne problemstillingen, og startet arbeidet med å utforme felles, standardiserte temabetegnelser. Arbeidet er ikke slutført, da det viste seg mer arbeidskrevende enn ventet å oppnå enighet om et lite antall (10–15) meningsfulle temabetegnelser på tvers av etatene.

Det viser seg ofte i praksis at det er krevende å bli enige om generelle, felles betegnelser på tvers av etater, bl fordi det er ulike krav til detaljeringsnivå og ulik praksis omkring bruk av begrepene. Ofte er også betegnelse avhengige av sammenhengen de benyttes i. Det er imidlertid enighet om at felles betegnelser for eksempel på tema for tilsyn, kan være nyttig i mange sammenhenger. Vi vil anbefale at det vektlegges å etablere en ”pragmatisk løsning” i første omgang, som ikke nødvendigvis er dekkende for alle behov, men godt nok til å brukes i overordnet tilsynsplanlegging.

Utvidelse av hjelpefunksjoner i FTD vil kunne åpne for en enklere prosess rundt beslutninger om ”lovlige” temabetegnelser. Kombinasjon av omforente og virksomhetsinterne temabetegnelser muliggjøres ved lett tilgjengelig informasjon om hva som ligger i temabetegnelsen, (for eksempel med lister eller nedtrekksmenyer med informasjon). Informasjonen kan gjøres etatsavhengig, og derved tilpasses den aktuelle bruker.

Erfaring tilsier også at dersom FTD blir brukt til å prøve ut en første versjon av felles temakategorisering til bruk i tilsyn, er det et godt utgangspunkt for videre arbeid med utvikling av felles begrepsapparat og standardisering på dette området.

Tiltak:

Bearbeide TGs lister sammen med etatenes virksomhetsinterne lister, og gjøre disse tilgjengelig i FTD. Det er viktig å forbedre og utvikle felles begrepsapparat, basert på erfaringer med bruk i FTD. Dette bør også omfatte alle typer begrepsbruk og fagtermer som det er behov for å standardisere på tvers av etatene.

5.2 Integrasjon med andre web-tjenester

Det bør vurderes om FTD skal kobles tettere til andre Web-tjenester på HMS-området som HMS-etatene.no og Regelhjelp.no (pilotversjon). Dersom det etableres tettere integrasjon mot etatssystemene vil dette i praksis medføre at det vil bli mindre behov for direkte tilgang til FTD fra HMS-etatene selv. Derimot kan inngang fra en Web-portal være aktuelt for lokale samarbeidspartnere og andre etater med lesetilgang til basen. Det kan også være aktuelt dersom det etableres løsninger for innsyn også for tilsynsobjektene, se nedenfor.

I Statskonsults rapport ble det foreslått at FTD også kunne benyttes som et ”referansearkiv” for felles maler, spørsmål/sjekklister, mal for rapport etc. Det er en mulighet at disse funksjonene kunne knyttes til portalen og ikke spesielt til FTD.

Tiltak:

Lage koblinger mellom FTD og eksisterende portalløsninger på HMS-området.

5.3 Tilgang til FTD fra virksomhetene /tilsynsobjektene

Arbeidsgruppe 6 anbefalte at FTD i første omgang skulle være et samordningsverktøy for etatene og ikke rettes mot virksomhetene/tilsynsobjektene. I forbindelse med videreutvikling av basen bør det vurderes om det også skal legges til rette for at virksomhetene får adgang til egne tilsynsdata og eventuelt statistikker og oversikter av ulik karakter, dvs. rapporter og tilsynshistorikk, men ikke planlagte tilsyn. Det er trolig begrenset nytteverdi i en slik løsning isolert sett, men det kan oppfattes som et første skrittet på veien mot elektronisk samhandling med virksomhetene generelt. Det er også mulig at det kan ha positiv effekt på datakvaliteten at eksterne har tilgang til opplysninger i databasen. Eventuell videre satsning på dette området bør ses i sammenheng med web-satsninger for øvrig innen HMS-feltet.

Tiltak: Vurdere nærmere behovet for en slik tjeneste og eventuelt gi noen utvalgte virksomheter tilgang til en begrenset utprøving av en løsning.

5.4 Utvidelse til flere tilsynsetater

Oljedirektoratet vil videreføre sitt interne fagsystem og inneholder funksjoner for planlegging og oppfølging av tilsynsaktiviteter også etter opprettelsen av Petroleumsilsynet ved årsskiftet 2003–2004. Det vil etter planen bli fastsatt en kgl res pr. 1. januar 2004 som definerer PTs rolle og ansvar. Det er – med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) – sannsynlig at PT her vil bli utpekt som koordinerende tilsynsmyndighet for landanleggene og transport-systemene omtalt i punkt 4.5.2. På denne bakgrunn må det vurderes å igangsette et arbeid med tanke på å knytte PT til FTD. Behovet for en slik tilknytning forsterkes av at SFT og NSO i dag inngår i FTD og således legger sine tilsynsaktiviteter inn i databasen. Det geografiske og fysiske grensesnittet mot andre etater (i hovedsak DSB og AT) vil også bli mer overkommelig å håndtere ved en tilknytning av PT til FTD. De to sistnevnte etatenes koordineringsrolle –

henholdsvis for virksomheter med storulykkespotensial og for annen næringsrettet virksomhet – bør tillegges vekt ved en slik vurdering.

Næringsmiddeltilsynet står overfor en stor organisatorisk endring, og det er lite eksternt fokus utover de etatene som skal innlemmes i det nye Mattilsynet. Sentralt oppleves lite samordningsbehov ut fra lite faglig overlapp. Tilsynsobjektene er imidlertid sammenfallende med flere av HMS-etatene, og det er en viss samordning lokalt. Det er etter vår mening et potensial for bruk av FTD, men vi anbefaler at initiativ til samarbeid utsettes til det nye Mattilsynet i større grad har funnet sin form, både arbeids- og organisasjonsmessig. De lokale enhetene kan imidlertid være aktuelle i lokale piloter.

Helsetilsynet har ikke elektronisk planleggings- eller oppfølgingssystem for virksomhetstilsyn. I forbindelse med omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen er det foreløpig lagt vekt på å etablere felles elektroniske rutiner og utvikle søkbarheten når det gjelder tilsynsrapporter og registrering av tilsyns- og klagesaker. Utover dette er det foreløpig lite fokus på teknologiske fellesløsninger for Helsetilsynet sentralt og Fylkesmennene/Helsetilsynet i fylkene. Det er liten oversikt sentralt over samordningsbehov i forhold til HMS etatene lokalt. Det er fra sentralt hold ikke oppfanget signaler om behov for elektroniske støttesystemer utover de det allerede arbeides med. Staten har relativt liten erfaring i bruk av IT-baserte administrative støttesystemer, og potensialet på dette området er ennå ikke utnyttet.

Helsetilsynet, og til dels Næringsmiddeltilsynet, er på sentralt nivå positive til deltagelse i samordningsprosesser knyttet til aksjoner/kampanjer. Slik samordning kan være uavhengig av FTD.

Det vil kreve både bevisstgjøring og kompetanseutvikling om disse etatene skal kunne ta ut gevinster knyttet til elektroniske etatssystemer/FTD i tilsynsammenheng på kort sikt. Fortsatt deltagelse i TG og større fokus, sentralt og lokalt, på samordningsbehov og de foreliggende muligheter kan bane vei for bredere deltagelse også i bruk av IT-støttesystemer fremover.

Det er stor variasjon mellom fylkesmannsembetene både i størrelse, arbeidsmetoder, teknologimodenhet og oppgaveprioriteringer. Staten har over år hatt en presset økonomisk situasjon. Fylkesmannen har et koordineringsansvar for eget tilsyn. Det er utviklet et samlesystem for oversikt over tilsynsrapporter, men ingen funksjonalitet som støtter planleggingsfasen. Det er overlapp i tilsynsobjekter med HMS-etatene. Med egen innrapporteringsmodul vil FTD kunne være et aktuelt hjelpemiddel for disse etatene. Fylkesmannens miljøvern-avdeling har/vil få tilgang til FTD via EMIL.

Tiltak:

Ta initiativ overfor AAD/Fylkesmennene med sikte på å igangsette pilotdrift i ett eller flere embeter. De tre embetene som deltar i ordningen med tilgjengeliggjøring av tilsynsrapporter, Hordaland, Sogn- og Fjordane og Troms, er etter vår mening et hensiktsmessig sted å starte. En slik satsning vil kreve finansiering fra AAD.

5.5 Organisering

Tilsynsgruppen har fra starten hatt systemeieransvar for FTD. I Avenir-rapporten og senere i kravspesifikasjonen fra CGE&Y er systemeiers ansvar definert på følgende måte:

- *Gi tillatelser til leveranse av data inn til FTD*
- *Gi regler for hvordan FTD skal brukes, eventuelt ikke brukes*
- *Ha kontakt med alle ”leverandører” av data, dvs. tilsynsetatene, Brønnøysundsregistrene, SSB osv.*
- *Beslutte hvilke endringer, f eks mht ny funksjonalitet, som skal prioriteres i nyere versjoner av FTD*
- *Ha kontakt – og oppfølgingsansvar med den IT-ansvarlige*
- *Ha ansvar for at data ikke misbrukes eller kommer uvedkommende i hende*
- *Forvalte en eventuell outsourcingavtale*

Alt dette er sentrale oppgaver for systemeier, og med det begrensede ambisjonsnivå som denne første versjonen av FTD har hatt, har dette ansvaret blitt tilfredstillende ivaretatt av Tilsynsgruppen med DSB hovedsaklig som utøvende part.

Som omtalt tidligere har hovedfokus til nå vært å gjøre FTD til et hensiktsmessig verktøy for samordning av flerdagstilsyn – og i tilsynet med storulykkevirksomheter. Dersom det er ønskelig å gjøre FTD til et verktøy for samordning generelt, både sentralt, regionalt og lokalt, vil det kreve større innsats fra systemeier når det gjelder tilrettelegging av bruk.

Det vil i praksis si mer aktiv oppfølging av bruken i hver enkelt etat gjennom for eksempel å ”skreddersy” opplæring for ulike brukergrupper og ”markedsføre” FTD mot ledere og ulike faggrupper i etatene. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med større omstillingsprosesser. Videre bør systemeier aktivt sørge for at FTD best mulig dekker de ulike gruppenes behov. FTD har for eksempel i liten grad lagt til rette for uthenting av ledelsesinformasjon. Det kan blant annet utarbeides standardrapporter med statistikk og sammenstillinger særlig rettet mot ledelsen i etatene og departementene – eventuelt på kartbakgrunn. Det vil også være viktig å følge bruken av databasen hos lokale samarbeidspartnere og sørge for at deres behov blir ivaretatt.

Et annet virkemiddel for å få til aktiv bruk vil være å sikre at det etableres et nettverk omkring databasen, gjerne med brukerforum og gjennomføring av samlinger med jevne mellomrom.

Listen over systemeiers oppgaver ovenfor blir vektlegger kontakt med ”leverandører” av data. Når bruksfrekvensen øker i etatene og flere nye brukergrupper kommer til, både internt i etatene og hos samarbeidspartnere, vil oppfølging av dataleverandører bli mer påkrevd enn i dag for å sikre enhetlig praksis.

Etter hvert som mer og mer av kommunikasjonen rundt tilsyn, blant annet ulike typer rapporter, blir elektronisk tilgjengelig i etatssystemene, vil det kreves klarere retningslinjer for hva som skal overføres til FTD. Det kan også være noe ulike praksis mellom de ulike etater i hva som regnes som tilsyn, for eksempel

knyttet til dokumenttilsyn. Det vil kontinuerlig være behov for å følge opp endringer og forbedringer innen retningslinjer, maler, gode eksempler med mer for å få en ”levende” tilsynsdatabase.

Generelt er det behov for mer aktivt oppfølging av rutinene omkring datautveksling mellom de ulike etatssystemene og FTD. Det er viktig at det etableres rutiner rundt å innhente, dokumentere og prioritere endringsbehov for FTD. Det er også nødvendig at dette arbeidet er i takt med endringer i de ulike etatene.

Erfaringer fra de snart to årene FTD har vært i drift viser at TG, som systemeier, har hatt liten kontakt med den operative bruken og de behov som har vist seg i praksis. Fastere rutiner blir viktig også for å holde oppmerksomhet på fellessystemer som FTD, særlig i perioder med store interne utfordringer i etatene.

Skisse til ny ansvarsmodell

En mulig modell er at ansvaret for FTD (inkludert drifts- og utviklingskostnader) legges til AT som del av koordineringsansvaret, og at kostnadene dekkes inn i ATs årlige budsjett fra departementet. De øvrige brukeretatene kan inngå en FTD-gruppe, som gir innspill og deltar i diskusjoner om bruk- og videreutvikling av FTD. Endringer i etatssystemene som følge av endringer/tilpasninger i FTD forblir etatenes eget ansvar, også i denne modellen.

Tiltak:

Om videreutvikling av FTD iverksettes, med utvidelser av funksjonalitet og tilrettelegging for nye brukergrupper slik det er skissert ovenfor, kreves mer ressurser til utøvelse av systemeieransvaret. Det bør avsettes personalressurser tilsvarende 1 stilling (FTD-koordinator) til å følge opp innføring og bruk i organisasjonene, i første omgang for en 2–3 års periode.

Vi anbefaler at AT tar systemeieransvaret for FTD som del av sitt koordineringsansvar.

5.6 Drift

Selve driften av databasen gjennomføres av CGE&Y og ser ut til å fungere tilfredstillende. Oppfølging av driftsproblemer i de enkelte etater, for eksempel tilbakemelding om feil i dataoverføring til FTD, sendes til kontaktpersoner i de enkelte etater pr e-post. Dette gjelder også overføringer fra etatssystemene til FTD som i dag delvis er personavhengige. I flere av etatene er dette ansvaret lagt til fagpersoner som ikke ellers har ansvar for IT-drift. For å gjøre driftsrutinene mindre sårbare vil vi anbefale at ansvaret for å håndtere feilmeldinger og andre driftsoppgaver i større grad blir et ordinært IT-driftsansvar i etatene. En tettere integrasjon mellom FTD og etatssystemene tilsier også at en slik løsning må innføres. Vi anbefaler også at CGE&Y sender meldinger ved alle overføringer (kvittering) som grunnlag for kontroll med overføringen fra etatens side.

Tiltak:

Gjennomgå dagens rutiner i samarbeid med IT-ansvarlige i etatene og CGE&Y for å etablere personuavhengige løsninger.

6 Samlet oversikt over tiltak

Tiltakene fra forrige kapittel er samlet her. Listen er forsøksvis prioritert, men tiltakene er av ulik karakter og varierer fra egne utviklingsprosjekter til mindre tilpasninger i dagens versjon. Prioriteringen er foretatt ut fra vår vurdering om hva som skal til for at FTD skal bli et godt verktøy for samordningsarbeidet som utføres i etatene.

Tidlig i FTD-prosjektet ble det satt opp noen forutsetninger for å lykkes. Disse er ikke tæret av tidens tann, og vi gjentar de viktigste her. De er korte og greie, men akk så vanskelige å følge til enhver tid.

- **Alle etatene forpliktes til å delta, nytteverdien synker betraktelig dersom en etat ikke er tilknyttet databasen**
- **I hele etaten må det være en positiv holdning til samordning**
- **Positiv holdning til databasen**

6.1 Utviklingstiltak for basen

Egen modul for innregistrering (Prioritet 1)

Bredden i tilsynsgjennomføringen krever at alle som planlegger og utfører tilsyn får tilgang til basen. FTD baseres i dag på overføring fra etatssystemene. Brukere som ikke er koblet til noe etatssystem trenger en direkte tilgang for registrering.

Spesifisere modul for innregistrering, utvikle en pilotversjon og teste denne mot et lite utvalg motiverte lokale samarbeidspartnere. Som en del av spesifikasjonsarbeidet må det vurderes eventuelle behov for nye felter i FTD for å lage en løsning som dekker aktuelle funksjonelle krav.

FTD-modul for overordnet planlegging (Prioritet 1)

Om FTD ikke utvikles i samsvar med etatene, vil systemet snart være utdatert. Aksjoner/kampanjer står for en viktig og voksende andel av tilsynene, og må håndteres i FTD på en enkel måte.

Spesifisere funksjonalitet for å håndtere overordnet planlegging knyttet til aksjoner/kampanjer både på sentralt og lokalt nivå. Løsninger valgt i VYR og EMIL og eventuelt andre systemer bør vurderes i spesifikasjonsfasen. Pilotversjon av planleggingsmodulen bør testes i bruk ved planlegging av konkrete aksjoner.

Tettere integrasjon med etatssystemene (Prioritet 1)

FTD er i dag et frittstående system blant mange for etatenes brukere. For å senke terskelen for bruk av de øvrige etatenes opplysninger i FTD, mener vi at tilgang til disse dataene via egne etatssystemer kan være et effektivt tiltak.

Spesifisere integrasjon mellom etatssystemene og FTD: tilgang til FTD-data via etatssystemene og varsling om tilsynskollisjon. Dette vil kreve endringer både i FTD og i etatssystemene.

Flere hjelpefunksjoner (Prioritet 1)

FTD oppleves ikke så enkelt i bruk som man håpet. Det er behov for en del lett tilgjengelige hjelpefunksjoner for å lette bruken.

Spesifisere hvilke felter som har behov for nedtrekksmenyer eller lignende over alle lovlige koder. Etablere brukerveiledning i FTD.

Tema for tilsyn (Prioritet 1)

Informasjon om innholdet i tilsyn i FTD var planlagt fra oppstart av FTD. Denne informasjonen er ikke tilgjengelig i FTD i dag, men savnes av brukerne.

Bearbeide TGs lister sammen med etatenes virksomhetsinterne lister, og gjøre disse tilgjengelig i FTD. Det er viktig å forbedre og utvikle felles begrepsapparat, basert på erfaringer med bruk i FTD. Dette bør også omfatte alle typer begrepsbruk og fagtermer som det er behov for å standardisere på tvers av etatene.

Drift (Prioritet 1)

Gjennomgå dagens rutiner i samarbeid med IT-ansvarlige i etatene og CGE&Y for å etablere personuavhengige løsninger.

Søkbare tilsynsrapporter (Prioritet 2)

Vurdere behovet for fulltekstsøk i tilsynsrapportene. Gjennomgå strukturen på tilsynsrapportene fra de enkelte etater for å finne en felles struktur for alle etater. Opplysninger som går igjen i rapportene for alle etater bør bli egne felt i databasen, mens resten kan legges inn i fritekst-felter. Vurdere kost/nytte ved de ulike skisserte alternativer for innlegging i FTD.

Som strakstiltak bør det vurderes endringer i etatssystemene slik at den eksisterende overføring (i PDF-format) forenkles eller automatiseres.

Statistikk over bruk (Prioritet 2)

Vurdere alternative løsninger, enten at hver etat definert som en bruker (krever et minimum av administrasjon), eller logging av IP-adresser (ingen administrasjon, men analyse av IP-adresser). En eventuell løsning må spesifiseres og utvikles av CGE&Y.

Integrasjon med andre web-tjenester (Prioritet 2)

Lage koblinger mellom FTD og eksisterende portalløsninger på HMS-området.

Utvidelse til flere tilsynsetater (Prioritet 2)

Ta initiativ overfor AAD / Fylkesmennene med sikte på å igangsette pilotdrift i ett eller flere embeter. De tre embetene som deltar i ordningen med tilgjengeliggjøring av tilsynsrapporter, Hordaland, Sogn- og Fjordane og Troms, er etter vår mening et hensiktsmessig sted å starte. En slik satsning vil kreve finansiering fra AAD.

Tilgang til FTD fra virksomhetene /tilsynsobjektene (Prioritet 2)

Vurdere nærmere behovet for en slik tjeneste og eventuelt gi noen utvalgte virksomheter tilgang til en begrenset utprøving av en løsning.

6.2 Organisering med mer

Organisering

Behovet for strammere organisering av systemeierskap avhenger av hvilke tiltak etatene ønsker å gjennomføre. Jo mer som ønskes gjennomført, jo viktigere, og mer ressurskrevende, blir en god ivaretagelse av systemeierskapet.

Om videreutvikling av FTD iverksettes, med utvidelser av funksjonalitet og tilrettelegging for nye brukergrupper slik det er skissert ovenfor, kreves mer ressurser til utøvelse av systemeieransvaret. Det bør avsettes personalressurser tilsvarende én stilling (FTD-koordinator) til å følge opp innføring og bruk i organisasjonene, i første omgang for en 2–3 års periode.

Vi anbefaler at ATs koordineringsansvar omfatter systemansvaret for FTD, også finansieringsdelen, og at dette gjenspeiles i ATs bevilgning.

Forbedret tilgang til virksomhetsdata

Samordning og datautveksling på tvers av etater er som kjent krevende. Selv når det gjelder de sentrale registrene med relevans for *hele* forvaltningen, som Folkeregisteret, Enhetsregisteret og GAB-registeret (som identifiserer henholdsvis personer, organisasjoner og eiendommer) er det i dag generelt ikke etablert løsninger som gir enkel tilgang til løsninger med god datakvalitet sett fra brukernes synspunkt⁵.

Det bør avklares om det er et alternativ å innhente koordinater fra Statens kartverk. Ønsket funksjonalitet knyttet til bruk av digitale kart må spesifiseres og leverandører av GIS-modul vurderes.

Tilgang til oppdaterte virksomhetsdata er kritisk for samordning og utveksling av tilsynsdata mellom HMS-etatene. Systemeier bør vektlegge en pådriverrolle overfor departementene for å gjøre virksomhetsdataregistrene mer brukervennlige og øke datakvaliteten.

Kreve leveranse fra SSB i tråd med behov og gjeldende rett, eventuelt med støtte fra departementet.

⁵ Statskonsult: Datautveksling i offentlig sektor. Innrapportering, gjenbruk og tilgjengelighet. Notat 2003:11.

Vedlegg 1

**Problemstillinger knyttet til bruk av
organisasjonsnummer**

Problemstillinger knyttet til bruk av organisasjonsnummer

Registrering og vedlikehold av grunnlagsdata foregår i et samspill mellom flere etater og utgjør et forholdsvis komplekst bilde. Vi vil her gi en kort skisse av problemstillinger knyttet til ansvarsforhold og tilgang til grunnlagsdata generelt. Hensikten med dette er å danne en bakgrunn for Statskonsults anbefalinger for videre tiltak.

En kilde til forvirring er at begrepet organisasjonsnummer benyttes på to ulike nummerserier. Organisasjonsnummer – foretak identifiserer juridiske enheter. Dette benyttes til å definere hvem som eier virksomhetene. Organisasjonsnummer – bedrift identifiserer en geografisk lokalisert (gateadresse) bedrift som driver virksomhet innen en eller flere næringer. En bensinstasjonkjede vil for eksempel ha et foretaksnummer som identifiserer konsernet. Her vil hovedkontoret være den relevante adressen. Bensinstasjonkjeden vil ha mange bensinstasjoner spredt rundt i landet som identifiseres med egen bedriftsnummer og som kan lokaliseres med gateadresse og eventuelt også med koordinater.

Både foretaksnummer og bedriftsnummer tildeles fra samme nummerserie og det er ikke mulig å se ut fra nummeret hva som er det ene og hva som er det andre. Mange foretak og virksomheter har i dag et lite bevisst forhold til disse numrene. Særlig enkeltmannsforetak kjenner ofte kun til foretaksnummeret. Foretaksnummeret er tradisjonelt benyttet til regnskapsrapportering og det er derfor det som virksomhetene oppfatter som ”organisasjonsnummeret”. SSB opplyser imidlertid at i forbindelse med at flere og flere går over til elektronisk innrapportering kreves det også at bedriftsnummer oppgis, noe som skaper større bevissthet om hva som er foretaksnummer og hva som er bedriftsnummer.

En mulig løsning på nummerproblematikken kan være å innføre en bokstavkode i tillegg til nummeret, slik at det er lett å skille foretaks- og bedriftsnummer fra hverandre (for eksempel F-nummer for foretak og B-nummer for bedrift). Det er også blitt foreslått å gå over til kun å bruke bedriftsnummer⁶.

Foretaksnummer tildeles av Enhetsregisteret i Brønnøysund. Opprettelse av virksomheter rapporteres til SSB som også tildeler bedriftsnummer. Bedriftsopplysninger registreres i BoF og kobles opp mot data i Enhetsregisteret. Den nære koblingen mellom BoF og Enhetsregisteret gjør at begge registrene til enhver tid inneholder alle foretak og virksomheter som er registrert.

Det er i dag ikke lagt opp noen form for systematisk elektronisk tilbakemelding fra etatene når det oppdages feil i grunnlagsdata om virksomhetene. I regi av SSB er det planlagt et pilotprosjekt for å etablere slike rutiner for tilbakemelding fra noen etater. Arbeidet er ikke kommet i gang.

⁶ Se Ekland, Anders: ”Bedriftsnummer – et nummer for lite? Om bruken av bedrifts- og foretaksnummer i offentlige databaser”, November 2001.

I dag er ikke foretak og virksomheter registrert i Enhetsregisteret koordinatfestet eller knyttet til adresseregisteret i GAB. Dette gjør at kartfesting av virksomheter ikke uten videre lar seg gjøre ut fra Enhetsregisteret.

Kommunene er adresseringsmyndighet i landet og kommunene har ansvar for å oppdatere adresseregisteret i GAB. I GAB blir det opprettet en unik numerisk adresse som også koordinatfestes. I tillegg til at gatenavn og nummer blir registrert. GAB leverer adresseopplysninger til Folkeregisteret, Posten Norge, Telenor og SSB.

I Folkeregisteret blir personnummer koblet til adressenummer og dermed er det etablert en kobling mellom adressen og de personene som bor på adressen. I prinsippet kunne bedriftsnummer ved opprettelse kobles mot adressenummer i GAB, og på den måten knytte virksomheter til entydige og koordinatfestete adresser. Dette blir ikke gjort i dag. SSB kjører med jevne mellomrom koblinger mellom BoF og adresseregisteret i GAB, Folkeregisteret og andre registre for å lokalisere virksomheter geografisk. Ut fra denne framgangsmåten er ca 75 prosent av virksomhetene i BoF koordinatfestet. Det er denne koordinatfestingen FTD har fått tilbud om å kjøpe.

Vi kjenner ikke til at det finnes konkrete planer om å koble GAB og Enhetsregisteret i nær framtid. Det er imidlertid grunn til å tro at det er gevinstpotensial i å etablere en slik kobling.

REFERANSER

Tittel:	Felles tilsynsdatabase – veien videre
Forfatter(e):	Maria Strøm, Hans Fredrik Berg, Olav Jakob Kringen, Olaug Hana Nesheim
Statskonsults rapportnummer:	2003:26
Prosjektnummer:	904
Prosjektnavn:	Felles tilsynsdatabase
Prosjektleder:	Maria Strøm
Oppdragsgiver(e):	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Resymé:	Videreutvikling av felles tilsynsdatabase anbefales rettet mot bredere tilgang for HMS-etatenes regionale og lokale enheter, og mot funksjonalitet som er tilpasset dagens arbeidsform i etatene. Det bør deretter igangsettes arbeid for å utnytte potensialet i FTD som samordningsverktøy for flere etater.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Tilsynsdatabase, HMS-etater, samordning, offentlige registre, virksomhetsdata, etats-systemer, tilsynsobjekter, koordinater, data-utveksling, funksjonalitet, hjelpefunksjoner
Dato:	19.12.03
Sider:	34
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO