
Forord

Offentlig regulering og tilsyn på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet har vært viet stor oppmerksomhet over lang tid. Flere problemstillinger har vært i fokus omkring bl.a. reguleringsomfang, reguleringsmåte, lovstruktur, samordning og organisering av tilsyn, samt virkemiddelbruk mer generelt. Statskonsult har arbeidet med disse problemstillingene over noen tid, og har i den sammenhengen bl.a. fulgt myndighetenes ulike samordningsbestrebelse.

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Utgangspunktet for oppdraget er et ønske fra regjeringen om en klargjøring av hvorvidt dagens regulerings- og tilsynsregime innen helse- miljø- og sikkerhet er organisert på en måte som fremmer effektivitet i forvaltningen og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte. Statskonsult er bedt om utarbeide et grunnlag for en slik vurdering.

Rapporten presenterer en gjennomgang av lov- og forvaltningsstrukturen på området. Det gis en grov oversikt over grenseflater mellom lov- og forvaltningsområdene, med fokus på eventuelle uklarheter eller uoverensstemmelser. Videre gis det en vurdering av hensiktsmessigheten ved dagens forvaltningsstruktur.

Begrepet helse-, miljø- og sikkerhet er i rapporten gitt en vid betydning, og området omfatter til sammen mer enn 60 lover og opp mot 1.000 forskrifter. Forvaltningen er fordelt på 21 etater underlagt 10 ulike departementer. Det er imidlertid gjort tematiske vektlegginger og avgrensninger som medfører at området ikke er gjennomgått uttømmende.

Kartleggingsdelen med hensyn til regelverk, etater og grenseflater er i hovedsak konsentrert i kapitlene 3-5, med bl.a. regelverksoversikter og etatsbeskrivelser i egne vedlegg. Kapittel 6 gir en gjennomgang av kunnskapsstatus når det gjelder virksomheters erfaringer med reguleringer og tilsyn på området. Kapittel 7 gir en gjennomgang og vurdering av myndighetenes ulike samordningstiltak. Kapittel 8 gir en drøfting og vurdering av virkemiddelbruk, prioriteringer, grenseflater i regelverk, samt forvaltningsstruktur. Avsluttende drøfting og konklusjoner er gitt i kapittel 9.

Rapporten er utarbeidet av rådgiverne Ragnhild Castberg Greni, Jacob Kringen Jørn Flemming Nordvik og Maria Strøm. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Professor Jan Hovden ved NTNU og driftsjef Arne Lie har bidratt med nyttige innspill og kommentarer.

Oslo, januar 1999

Jon Blaalid

Innholdsfortegnelse

FORORD	0
INNHOLDSFORTEGNELSE	1
TABELLOVERSIKT	3
VEDLEGGSOVERSIKT	3
LITTERATURLISTE	117
1 SAMMENDRAG.....	5
1.1 BAKGRUNN OG MANDAT	5
1.2 AVGRENSNING	5
1.3 METODE OG MODELL FOR KARTLEGGING OG VURDERING	5
1.4 HOVEDFUNN I KARTLEGGINGEN	6
1.5 MYNDIGHETENES SAMORDNING.....	7
1.6 PROBLEMIDENTIFIKASJON	8
1.6.1 Strategier og virkemiddelbruk.....	8
1.6.2 Regulering.....	8
1.6.3 Organisering.....	8
1.6.4 Særlig om organiseringen av brann-, rednings- og beredskapsområdet	9
1.7 KONKLUSJONER	9
2 INNLEDNING	11
2.1 BAKGRUNN	11
2.2 MANDAT.....	11
2.3 AVGRENSNINGER OG BEGREPSBRUK.....	12
2.3.1 Beskrivelse av området.....	12
2.3.2 Avgrensning og begrepsbruk i rapporten.....	14
2.3.3 Generelt om regulering, tilsyn og andre myndighetsoppgaver.....	16
2.4 NOEN UTVIKLINGSTREKK PÅ OMRÅDET	17
2.5 PROBLEMSTILLINGER	18
2.5.1 Generelt	18
2.5.2 Gjennomgående problemstillinger	20
2.5.3 Grenseflater m.v.	21
2.6 METODER OG DATAGRUNNLAG	22
3 OVERSIKT OVER REGELVERKET	23
3.1 INNLEDNING.....	23
3.2 GENERELT OM LOVGIVNINGEN.....	23
3.3 GENERELT OM FORSKRIFTENE.....	24
3.4 PRESENTASJON AV REGELVERK.....	25
4 OVERSIKT OVER ETATER OG ORGANISERING.....	28
4.1 ETATSBESKRIVELSENE.....	28
4.2 INNHOLDET I BESKRIVELSENE	28
4.3 KORT GJENNOMGANG AV FORVALTNINGSSTRUKTUREN.....	29
4.3.1 Sentral organisering.....	29
4.3.2 Regional / lokal organisering.....	33
4.4 SÆRLIG OM BRANN-, REDNINGS- OG BEREDSKAPSOMRÅDET.....	34
4.4.1 Organiseringen av brann-, rednings- og beredskapsområdet i Norge	34
4.4.2 Internasjonale utviklingstrekk.....	37
4.4.3 Nordiske land.....	37
4.4.3.1 Finland.....	37

4.4.3.2	Danmark	38
4.4.3.3	Sverige.....	38
5	GRENSEFLATER OG SAMMENFALL I TILSYNS- OG REGULERINGSOMRÅDER.....	40
5.1	INNLEDNING.....	40
5.2	VIRKSOMHETER SOM GRENSEFLATE	40
5.3	KOMPETANSE / FAGOMRÅDER SOM GRENSEFLATE	45
5.4	RETTLIGE OG FAKTISKE TEMA SOM GRENSEFLATE.....	45
5.5	NÆRMERE OM INTERNKONTROLL.....	48
5.6	OPPSUMMERING, EKSEMPLER OG NOEN AVSLUTTENDE KOMMENTARER	49
6	VIRKSOMHETSPERSPEKTIV PÅ REGULERING OG TILSYN	51
6.1	INTERNKONTROLLREFORMEN (HMS-ETATENES OMRÅDE)	51
6.2	STATSKONSULTS KARTLEGGING I ULIKE FORSKERMILJØER M.M.	53
6.2.1	<i>Oppsummering fra mini-seminar med SINTEF m.fl.</i>	54
6.2.2	<i>Oppsummering fra Mini-seminar og rapport fra Rogalandforskning</i>	55
6.2.3	<i>Statskonsults kartlegging i Næringslivets Hovedorganisasjon</i>	57
6.3	ANDRE UNDERSØKELSER	60
6.3.1	<i>Scan-Facts undersøkelse for Næringslivets Hovedorganisasjon</i>	60
6.3.2	<i>Kartlegginger gjennomført av myndighetene i forbindelse med planlegging av samordningstiltak</i>	60
6.3.3	<i>Erfaringer fra Næringscenteret i Vestfold (NiV)</i>	61
6.3.4	<i>Seiertun og Clausen</i>	63
6.4	MEDVIRKNING VED REGELPRODUKSJON	63
6.5	OPPSUMMERING	64
7	SAMORDNING MELLOM MYNDIGHETENE.....	67
7.1	GENERELT	67
7.2	AVTALER MELLOM ETATENE.....	68
7.3	OLJEDIREKTORATETS SAMORDNINGSFUNKSJON.....	68
7.4	HMS-ETATENES SAMORDNINGSTILTAK M.M.....	70
7.4.1	<i>Kort historikk</i>	70
7.4.2	<i>Status for samordningsarbeidet med noen kommentarer</i>	73
7.5	KORT OM FYLKESMANNENS SAMORDNINGSFUNKSJON.....	78
7.6	NOEN AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	79
8	VURDERING OG DRØFTING	81
8.1	VIRKEMIDLER OG PRIORITERINGER	81
8.1.1	<i>Generelt</i>	81
8.1.2	<i>Forutsetninger for etterlevelse av reguleringskrav</i>	81
8.1.3	<i>Risikovurdering som prioriteringsgrunnlag</i>	83
8.1.4	<i>Strategier for regelverk</i>	84
8.1.4.1	<i>Fellestrekk – internkontroll</i>	85
8.1.4.2	<i>Særtrekk</i>	87
8.1.5	<i>Strategier for tilsyn</i>	87
8.1.5.1	<i>Mekanismer som utløser tilsyn / tilsynsfrekvens</i>	87
8.1.5.2	<i>Strategier for reaksjoner</i>	89
8.1.6	<i>HMS-kostnader og prioritering av innsatsfaktorer</i>	91
8.1.7	<i>Oppsummering og konklusjoner</i>	92
8.2	GRENSEFLATER I REGELVERK	94
8.2.1	<i>Innledning - strukturen i regelverket</i>	94
8.2.2	<i>Ramme for vurderingene - problemstillinger</i>	94
8.2.3	<i>Funn og vurderinger</i>	95
8.2.3.1	<i>Harmonisering av motstridende krav / hensyn</i>	96
8.2.3.2	<i>Sumvirkninger</i>	97
8.2.4	<i>Oppsummering - konklusjoner</i>	100
8.3	VURDERING AV FORVALTNINGSSTRUKTUREN	101
8.3.1	<i>Sentralt nivå</i>	101

8.3.2	<i>Regionalt og lokalt nivå</i>	103
8.3.3	<i>Oppsummering - vurdering av alternativer</i>	106
8.3.4	<i>Spesielt om organiseringen av brann-, og rednings- beredskapsområdet</i>	107
9	AVSLUTTENDE DRØFTING OG KONKLUSJON	108
9.1	PROBLEMET: KONFLIKT ELLER KOMPLEKSITET?.....	108
9.2	LØSNINGEN: SAMORDNING ELLER SAMORGANISERING?	109
9.2.1	<i>Noen premisser</i>	110
9.2.2	<i>Reguleringskultur og brukervedvirkning</i>	111
9.2.3	<i>Samlet formidling og håndheving av regelverk</i>	112
9.2.4	<i>Dimensjonering av myndighetsapparatet og metoder for kost / nytte-basert tilsyn</i> <i>113</i>	
9.2.5	<i>Felles utvikling av regulerings- og tilsynsfaglige temaer</i>	113
9.2.6	<i>Særlig om organiseringen av brann-, rednings- og beredskapsområdet</i>	113
9.3	KONKLUSJON	113

Tabelloversikt

TABELL 3-1	OVERSIKTSTABELL REGELVERK	25
TABELL 4-1	RAPPORTERINGSLINJER MELLOM ETAT OG DEPARTEMENT	30
TABELL 4-2	RAPPORTERINGSLINJER MELLOM DEPARTEMENT OG ETAT	31
TABELL 5-1	GRENSEFLATER MELLOM ETATENES MÅLGRUPPER M.M.	41
TABELL 5-2	BI-ETATENES MÅLGRUPPER.....	42
TABELL 5-3	GRENSEFLATER MELLOM LOKALE TILSYNSORGANER	43
TABELL 5-4	TILSYNSSAMMENFALL	44
TABELL 5-5	ETATENES INTERESSER KNYTTET TIL TEMA ELLER PRODUKT.....	47
TABELL 6-1	GRENSEFLATER MELLOM MYNDIGHETSOMRÅDER	62

Vedleggsoversikt

Vedleggene er samlet etter hvilket kapittel i rapporten de hører til, og er nummerert fortløpende innenfor hvert kapittel.

VEDLEGG 3-1	REGELVERKSOVERSIKTER FOR KJERNEETATENE
VEDLEGG 4-1	ETATSBEKRIVELSER
VEDLEGG 5-1	HOVEDTREKK I KJERNEETATENES TILSYNSGRUNNLAG
VEDLEGG 5-2	GRENSEFLATEKRYSS (KJERNE-ETATENE)
VEDLEGG 5-3	GRENSEFLATEKRYSS (BI-ETATENE)
VEDLEGG 8-1	HMS-KOSTNADER OG INNSATSFAKTORER



1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn og mandat

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Utgangspunktet for oppdraget er et ønske fra regjeringen om en klargjøring av hvorvidt dagens regulerings- og tilsynsregime innen området helse- miljø- og sikkerhet (HMS) er organisert på en måte som fremmer effektivitet i forvaltningen og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte.

Som et utgangspunkt for en slik vurdering er Statskonsult bedt om å foreta en kartlegging av dagens lov- og forvaltningsstruktur på området. Videre skal eventuelle uklare grenseflater, overlapp og / eller strukturelle uoverensstemmelser mellom lov- og forvaltningsområdene kartlegges. Endelig skal det foretas en vurdering av hvorvidt tilsynsmyndighetene er hensiktsmessig organisert med hensyn til å ivareta de ulike reguleringsformål og virksomhetenes behov.

1.2 Avgrensning

Det er foretatt en avgrensning mht hvilke etater og respektive lovområder som skal omfattes av kartleggingen. Fokus er i hovedsak rettet mot følgende etater med respektive regionale og lokale myndigheter. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Direktoratet for arbeidstilsynet, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Oljedirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn, samt Statens helsetilsyn. Disse er i rapporten benevnt som "kjerne-etater".

I tillegg til de åtte nevnte etatenes reguleringsområder, omfatter HMS-området i denne sammenheng dessuten flere andre myndighetsorganer som har reguleringsområder relatert til helse-, miljø- og sikkerhet og som har grenseflater mot de nevnte etater. Dette gjelder følgende etater: Statens Jernbanetilsyn, Luftfartsverket, Kystverket, Direktoratet for sivil beredskap, Norges vassdrag og energidirektorat, Fiskeridirektoratet, Statens Vegvesen, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Post- og teletilsynet, Statens bygningstekniske etat, Statens strålevern og Sjøfartsdirektoratet. Disse er i rapporten benevnt som "bi-etater".

1.3 Metode og modell for kartlegging og vurdering

Datagrunnlaget består i hovedsak av lover og forskrifter på området, skriftlig dokumentasjon fra tilsynsmyndighetene, tilgjengelig forskningsmateriale, intervjuer i etatene, samt særskilte seminarer om temaet.

Den *deskriptive* delen av rapporten består av

- Regelverksoversikt, med beskrivelse av lover og oversikt over forskrifter.

-
- Etatsbeskrivelser, med angivelse av formål, formelt grunnlag, organisering, ressurser (økonomi, personell, kompetanse), samt oppgaver og virkemidler. For "kjerne-etatene" er det gjennomgående gitt mer omfattende beskrivelser, spesielt mht. organisering og oppgaver / virkemidler.
 - Uklare grenseflater, overlapp og / eller strukturelle uoverensstemmelser er kartlagt i det omfang som har vært rimelig innenfor prosjektets rammer, med fokus på å avdekke vesentlige u hensiktsmessigheter.

Som utgangspunkt for de endelige *vurderinger* av forvaltningsstrukturen, er følgende modell lagt til grunn, beskrevet som sett av påfølgende problemstillinger:

- Hva kjennetegner de ulike lov- og forvaltningsområder mht formål, organisering, ressurser og oppgaver / virkemiddelbruk, og i hvilken grad er eventuelle likheter og forskjeller velbegrunnede og formålstjenlige?
- Hvor stort er omfanget av uklare grenseflater og overlapp mht reguleringer og myndighetsoppgaver, hvilke problemer skaper de for myndighetene og virksomhetene samlet, og hvordan kan de håndteres innenfor dagens forvaltningsstruktur?
- I hvilken grad er myndighetenes ulike samordningstiltak tilstrekkelige til å avhjelpe de problemer og u hensiktsmessigheter som følger av dagens struktur?
- I hvilken grad er dagens struktur, inklusive samordningstiltak, egnet til å utløse de maksimale gevinster på området?

1.4 Hovedfunn i kartleggingen

Regelverket bærer preg av å være utviklet over tid og med hovedfokus på avgrensede reguleringshensyn. Området har i liten grad vært definert som en helhet og har en uensartet struktur når det gjelder form og innhold.

Reguleringene har også samlet sett et svært stort omfang, med over 60 lover og opp mot 1.000 forskrifter som kan relateres til temaet helse-, miljø- og sikkerhet. Tilsvarende er myndighetsapparatet organisert ut fra helt myndighetsspesifikke hensyn, og har samlet sett en svært uensartet struktur, spesielt på regionalt og lokalt nivå. Også myndighetsapparatet er omfattende, med 10 departementer, 21 etater på sentralt nivå, samt et stort antall regionale og lokale myndigheter.

Grenseflater og overlapp mellom regulerings- og myndighetsområder kan grovt beskrives fra tre innfallsvinkler: sammenfallende virksomheter (pliktsubjekter / tilsynsobjekter), sammenfall mellom rettslige og faktiske tema, og sammenfallende fag- og kompetanseområder. Det er særlig innenfor gruppen av etater under Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet, at vi finner størst sammenfall. Flere av regulerings- og myndighetsområdene omfatter svært mange eller alle virksomheter. Andre omfatter kun et lite antall, og enkelte av disse gjelder primært innenfor avgrensede sektor- og / eller bransjeområder.

Samlet gir dette et bilde der enkelte bransjer og virksomhetstyper omfattes av et relativt stort antall reguleringer og tilsynsetater. Tematiske sammenfall er dels knyttet til at internkontrollkrav er hjemlet i mange lover. Dette gjelder alle etatene innen kjernen, men også flere etater utenfor. Øvrige tematiske sammenfall er knyttet til at reguleringer og tilsyn er rettet mot likeartede produkter, prosesser og / eller organisatoriske forhold. Uavhengig av om det er sammenfallende virksomheter, har myndighetene også ha en del overlappende kompetanse.

Det er likevel lite som tyder på at denne graden av sammenfall gir utslag i vesentlige disharmonier eller konflikter mellom ulike krav. Grenseflater mellom de ulike regelverk synes i stor grad å bli fanget opp gjennom formelle høringsprosesser i forbindelse med regelutformingen, og på vesentlige områder å være gjenstand for en fortløpende dialog mellom myndighetene. Klare motstridsituasjoner synes derfor å høre til sjeldenhetene. Manglende koordinering av tilsynsaktivitet synes heller ikke å skape store problemer; de aller fleste virksomheter har relativt sjelden kontakt med myndighetene. Samtidig er det generelt behov for en mer samlet styring av de ulike myndigheter og en forenkling av regelverket. Regelverket framstår samlet sett som svært omfattende, uoversiktlig og komplisert for virksomhetene.

1.5 Myndighetenes samordning

Generelt skjer samordning av regelverksutformingen gjennom de formelle høringsprosedyrer. Omfanget av myndighetenes samordningstiltak ut over dette varierer fra område til område.

Mest gjennomarbeidet, systematisert og institusjonalisert er samordningen innenfor oljesektoren, med Oljedirektoratet som ansvarlig instans. Dette systemet synes å fungere svært tilfredsstillende, bl.a. med en relativt god medvirkning fra brukersiden.

De fem etatene innenfor helse- miljø- og sikkerhetsforskriftens virkeområde (internkontrollforskriften) har utviklet flere samordningstiltak i første rekke med sikte på å harmonisere praksis for internkontrollrettet tilsyn, inklusive håndhevingen av forskriften. Videre er det etablert et system for koordinering av større systemrevisjoner. Det er i senere tid også tatt initiativ til bl.a. å samordne myndighetenes systemer for risikovurdering av virksomheter, etablere en felles tilsynsdatabase, endre regelverket med sikte på å harmonisere tilgjengeligheten av formelle virkemidler, samt utvikle samarbeidet mellom regionale og lokale myndigheter.

Rapporten påpeker en del styrker og begrensninger med hensyn til både iverksatte, planlagte og antydende tiltak. I sum konkluderes det med at sporene går i riktig retning, men at det på vesentlige områder også ligger klare begrensninger både i forhold til ambisjonsnivå, og i forhold til hva som synes mulig å oppnå innenfor dagens struktur. Bl.a. synes betingelsene for samordning av regionalt og lokalt tilsyn å være dårlig tilrettelagt, samtidig som

hovedtyngden av tilsynsinnsatsen er lagt nettopp til dette nivået. De øvrige myndigheter innen gruppen av ”kjerneetater”, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens helsetilsyn, omfattes ikke direkte av disse samordningsbestrebelsler, men deltar som observatører i ulike fora / sammenhenger. Ut fra graden av grenseflater og sammenfall mellom myndighetsområdene, ser vi ingen god begrunnelse for at ikke disse myndighetene også burde vært tettere integrert i disse samordningsbestrebelsler.

1.6 Problemidentifikasjon

1.6.1 Strategier og virkemiddelbruk

Det er både likheter og ulikheter når det gjelder myndighetenes strategier og virkemiddelbruk. Ulikheter kan hver for seg være velbegrunnet, bl.a. ut fra virksomhetenes vilkår for etterlevelse og myndighetenes tilsynskapasitet. Sett fra den enkelte myndighets ståsted synes ikke dette å være problematisk. Det er først ved en sammenligning på tvers av områdene, koblet med øvrig regelverks-utforming og annen virkemiddelbruk at ulikhetene synes mindre gjennomtenkt.

Et viktig element her er mangelen på gjennomgående risikovurderinger for hele området. Slike vurderinger er ikke foretatt, og det er derfor ingen systematisk kunnskap om hvordan vektingen av de ulike virkemidler står i forhold til de risiki som kan identifiseres på de respektive områder.

1.6.2 Regulering

Området er omfattende regulert, og til dels fragmentert og uoversiktlig i forhold til hvilke hensyn som ivaretas hvor og overfor hvem. På ulike måter retter regelverket seg mot de samme faktorene i virksomhetene; organisering, ressurser, virksomhetens produkter. Sett fra virksomhetenes synsvinkel er det klare utfordringer med hensyn til å gi området en mer helhetlig regulering, både med hensyn til hva som reguleres og med hensyn til hvor og hvordan det reguleres. Hovedproblemet synes å ikke å være at ulike krav kommer i konflikt med hverandre, eller at det er åpenbare uklarheter med hensyn til grenseflater. Problemet er snarere at summen av krav medfører at regelverket samlet framstår for virksomhetene som uoversiktlig, komplekst og omfattende.

1.6.3 Organisering

Forvaltningsstrukturen framstår samlet som oppsplittet, uensartet og uoversiktlig. På sentralt nivå er strukturen ensartet for så vidt som etatene gjennomgående er organisert som direktorater med likeartet ansvar for normeringsarbeid og overordnet tilsynsplanlegging. Det er samtidig et stort antall etater, plassert under mange departementer. På regionalt og lokalt nivå er strukturen svært uensartet, og på de fleste områder er det ikke sammenfallende administrative grenser. Det er også ulike styringslinjer mellom direktoratene og regionale / lokale myndigheter.

De ulike deler av myndighetsapparatet er svært ulikt dimensjonert. Det ser ikke ut til å være noen gjennomtenkt sammenheng mellom dimensjonering og de risiki som kan identifiseres på de ulike områder, i denne sammenhengen er dette bare grovt synliggjort gjennom å sammenstille dimensjonering med anslag over HMS-kostnader på noen utvalgte områder. Det etterlyses derfor en mer systematisk gjennomgang av disse sammenhengene, med utvikling av metodikk, forbedring av datagrunnlag og kriterier for prioritering.

1.6.4 Særlig om organiseringen av brann-, rednings- og beredskapsområdet

Dette området inngår ikke klart i det som må oppfattes som hovedfokus i oppdraget, men er likevel beskrevet og vurdert fordi det her er det klare uhensiktsmessigheter i organisering og samlet ressursutnyttelse. Området framstår som svært oppsplittet og fragmentert med flere aktører med likeartede oppgaver, men ulikt organisert og med mangelfull samordning. Vi vil framheve at en separat organisering av brannvesen, industrivern og sivilforsvar framstår som uhensiktsmessig, og viser i den sammenheng også til de samorganiseringsgrep som er gjort på dette området i bl.a. Danmark, Sverige og Finland.

1.7 Konklusjoner

Uklare grenseflater og overlapp mht reguleringer og myndighetsoppgaver framstår ikke som noe stort problem, dersom dette mer snevert forstås som motstrid mellom krav eller ukoordinert aktivitet fra myndighetene. Langt på vei står vi overfor et sumvirkningsproblem og snarere enn et grenseflateproblem.

Hovedutfordringen består i en samlet gjennomgang av reguleringer med sikte på forenkling og eventuelt sanering, samt at tilgjengelige virkemidler og ressurser utnyttes og dimensjoneres optimalt, ut fra en samlet vurdering av risikoforhold.

Myndighetenes ulike samordningstiltak er kun et stykke på vei tilstrekkelige til å avhjelpe de skjevheter og uhensiktsmessigheter som følger av dagens oppsplittede struktur.

Med sikte på de vurderinger som skal gjøres på dette området, anbefaler Statskonsult at de sentrale etatene under Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet underlegges en mer samlet styring for å få et helhetlig grep om regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk. Hovedfokus bør innrettes mot følgende alternativer og forslag:

- En samlet styring kan sikres på ulike måter, eksempelvis gjennom å gi etablerte samordningsfunksjoner en bedre organisatorisk og institusjonell

forankring, ved å samle etatene under samme departement, eller ved mer omfattende organisatoriske grep.

- Utvikling av felles funksjoner eller kompetanseenheter bør stå sentralt, uavhengig av konkret organisatorisk utforming,. Aktuelle temaer for slike felles funksjoner bør bl.a. være: system for beregning av reguleringskostnader; metodikk og kunnskapsgrunnlag for vurdering av risiko, samt for kostnadseffektivt og risikobasert tilsyn; analyser av eksterne og virksomhetsinterne vilkår for etterlevelse av krav; utvikling av internkontrollbasert tilsynsmetodikk og virkemiddelstrategi.
- Forvaltningen på regionalt og lokalt nivå bør gis en mer ensartet organisering, fortrinnsvis på (statlig) fylkesnivå, slik at administrative grenser sammenfaller, at styringsrelasjoner mot sentralnivået harmoniseres, og at ansvar for samordning klargjøres.
- Brann-, rednings- og beredskapsområdet bør generelt gjennomgås og vurderes særskilt, med sikte på en samorganisering av deler av apparatet.

I tillegg er det også grenseflater og mer gjennomgående problemstillinger knyttet til regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk, som gjør at etater under denne gruppen departementer, og etater under de øvrige departementer, på ulike måter bør ses i sammenheng. Vi ser likevel ikke at behovet for en samlet styring er tilstede her i samme grad.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Utgangspunktet for oppdraget er et ønske fra regjeringen om en klargjøring av hvorvidt dagens regulerings- og tilsynsregime innen området helse- miljø- og sikkerhet er organisert på en måte som fremmer effektivitet i forvaltningen og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte.

Som et utgangspunkt for en slik vurdering er Statskonsult bedt om å foreta en kartlegging av dagens lov- og forvaltningsstruktur på området. Videre skal eventuelle uklare grenseflater, overlapp og / eller strukturelle uoverensstemmelser mellom lov- og forvaltningsområdene kartlegges. Endelig skal det foretas en vurdering av hvorvidt tilsynsmyndighetene er hensiktsmessig organisert med hensyn til å ivareta de ulike reguleringsformål og virksomhetenes behov.

2.2 Mandat

Vi gjengir her Kommunal- og regionaldepartementet egen formulering av oppdraget:

”En rekke etater fører tilsyn med at virksomhetene (offentlige og private) oppfyller myndighetenes krav til helse, miljø og sikkerhet. Etatenes forskjellige organisasjon og kompetanse er nedfelt i et omfattende regelverk. Regjeringen ønsker en klargjøring av om tilsynsstruktur og regelverk er organisert på en måte som fremmer effektivitet i forvaltningen og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte.

Som utgangspunkt for en slik vurdering er det behov for å foreta en kartlegging av lov- og forvaltningsstrukturen som den ser ut i dag. Denne kartleggingen skal omfatte følgende:

- 1. Det skal foretas en beskrivelse av / oversikt over det totale regelverket på helse, miljø og sikkerhetsområdet.*
- 2. Eventuelle uklare grenseflater, overlapping eller strukturelle uoverensstemmelser mellom ulike deler av regelverket skal kartlegges.*
- 3. Det skal gis en beskrivelse av de ulike etater som fører tilsyn med helse, miljø og sikkerhet i virksomhetene, herunder hvilket regelverk som forvaltes av den enkelte.*

-
4. *På tilsvarende måte som under pkt 2 skal det klargjøres om det på noen områder er uklare grenseflater, overlapping eller uoverensstemmelser mellom tilsynsmyndighetene med hensyn til organisering eller tilsyns- og håndhevingspraksis.*
 5. *Det skal foretas en vurdering av om de ulike tilsynsmyndighetene kan sies å være hensiktsmessig organisert med hensyn til å fremme et effektivt og målrettet tilsyn i samsvar med de respektive regelverk og med hensyn til å imøtekomme virksomhetens behov for informasjon, veiledning med videre. Med organisering tenker vi på forhold som størrelse, kompetanse, sentral / lokal lokalisering, strategi og tilsynsmetoder.*

Av hensyn til totaliteten i arbeidet må det i nødvendig grad tas hensyn til andre parallelle kartleggings- og utredningsarbeider på tilstøtende områder.”

2.3 Avgrensninger og begrepsbruk

2.3.1 Beskrivelse av området

I henhold til mandatet, skal det foretas en beskrivelse av / oversikt over regelverk og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Begrepet ”helse-, miljø- og sikkerhet” er nyere enn de etater og reguleringer som inngår, og går på tvers av de sektorgrensene som er innarbeidet i forvaltningsstrukturen. Vi ser her litt nærmere på ulike angrepsvinkler og gjør rede for begrepsbruken i denne rapporten.

I den terminologien som synes etablert i publikasjoner fra OECD skiller det mellom sosial, økonomisk og administrativ regulering.

Økonomisk regulering er rettet mot forretningsvirksomhet og markeder, så som prisfastsettelse, konkurransevilkår, markedsadgang o.l. Sosial regulering har til hensikt å ivareta samfunnsmessige verdier som helse, sikkerhet, sosial trygghet m.m. overfor befolkningen. Også regulering i forhold til miljø og forurensning omfattes i denne sammenhengen av betegnelsen sosial regulering. Administrativ regulering gjelder myndighetenes egne aktiviteter, og omfatter primært offentlige beslutnings- og saksbehandlingsprosedyrer.

Helse-, miljø- og sikkerhetsregulering synes å falle under kategorien sosial regulering, men er likevel langt snevrere. Sosial regulering synes å omfatte alle reguleringer som hovedsakelig har allmenne, sosiale, velferdsmessige formål. Viktige eksempler på sosial regulering vil være helse- og sosiallovgivningen, trygdlovgivningen, utdanningslovgivningen, nærings- og matsikkerhetsreguleringen, sikkerhetsreguleringen innen olje-, energi-, bergverks-, fiskeri / kyst / sjøfart, og transportsektorene, samt ikke-materiell sikkerhetsregulering knyttet til for eksempel personvern, medier / film / video, forbrukerinteresser m.m.

Begrepene ”helse”, ”miljø” og ”sikkerhet”

Ser vi på begrepene helse, miljø og sikkerhet hver for seg, vil svært mange reguleringer inneholde elementer som har til hensikt å fremme helse eller unngå helseskader, fremme miljøhensyn eller unngå miljøskader, eller fremme sikkerhet og unngå ulykker / skader. Ordet miljø kan også være knyttet til andre referanser enn bare naturmiljø, for eksempel arbeidsmiljø. Tilsvarende kan begrepet sikkerhet ha referanse til en rekke områder der hensikten er å unngå en eller annen form for uønsket hendelse eller tilstand, uavhengig av hvilke spesifikke hensyn som søkes ivaretatt. I dette vil også ”security” inngå, som et eget begrep i forhold til sikkerhet mot angrep, ofte brukt i sammenheng med datasikkerhet. Isolert gir betegnelse helse, miljø og sikkerhet assosiasjoner til alle forhold som har med skade på mennesker, miljø og materiell – uavhengig av årsak, hvilken arena man er på etc.

Noen statlige reguleringer har klart helse-, miljø- og sikkerhet som sitt primærhensyn, men det finnes nok også mye lovgivning som primært regulerer andre hensyn, men som likevel har helse-, miljø- og sikkerhet som et slags underliggende mål (og omvendt).¹

Betegnelsen HMS

Med det omfanget av regulerings- og forvaltningsområder som ligger til grunn for denne kartleggingen, kan det være nødvendig å avklare avgrensninger mot det som i Norge ofte oppfattes som dekket under akronymet HMS².

I Norge har betegnelsen en litt uklar historisk opprinnelse, men det synes klart at den ble tatt i bruk i ulike sammenhenger på begynnelsen av 1990-tallet, og at den nå har fått stadig økende utbredelse. Det synes videre klart at dette har sammenheng med fastsettelsen av internkontrollforskriften i mars 1991. Forskriften ble fastsatt med hjemmel i 8 lover og ga i alle fall grunnlag for å se *en del av området* samlet. Kgl.res. 22.mars 1991 (i kraft fra 1.1.92) brukte ikke betegnelsen *helse, miljø og sikkerhet* direkte, men refererer til de ulike lovgrunnlag, samt refererer i flere sammenhenger til ”virksomhetens miljø- og sikkerhetsaktiviteter”.

I den reviderte internkontrollforskriften som ble fastsatt 6. desember 1996, er imidlertid *helse, miljø og sikkerhet* brukt i forskriftens tittel (”forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid ”, og reflekterer således også den

¹ I lovstrukturutvalgets delutredning II, NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket, benyttes gjennomgående betegnelsen Skadeforebyggelses- og sikkerhetsregulering. Betegnelsen er gitt en svært generell og omfattende referanse, i betydningen lovområder og bestemmelser ”for å forhindre at skade påføres mennesker, dyr, materiell / innretninger / produkter (verdier) og natur / miljø”. Det skilles grovt mellom ”rene” skadeforebyggelseslover, og lover som også ivaretar andre hensyn, gjerne knyttet til ulike samfunnssektorer (eks. samferdsel). Videre skilles det mellom sektoruavhengige og sektortilknyttede lover. Inndelingene er ikke sammenfallende, hvilket altså gir fire ”kategorier” lover. Til sammen over 40 lover nevnes i denne sammenhengen, de fleste er omfattet i foreliggende rapport.

² I internasjonal språkbruk (forskningslitteratur.m.m.) benyttes akronymformen SHE (Safety, Health, Environment) tilsvarende, og har erstattet tidligere varianter som HES og HSE. (jf. Karlsen 98)

mer *offisielle* statusen betegnelsen har fått. Dette har gitt ytterligere et grunnlag for å se området samlet og å gi det en fellesbetegnelse. Forskriften definerer endog helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen (i bestemt form) som nettopp de lovene som hjemler forskriften, og gir derved indirekte betegnelsen, *qua* samlebetegnelse, en viss avgrensning på et mer generelt grunnlag, selv om det selvsagt presiseres at definisjonen gjelder ”i denne forskrift”.

Dette forsterkes av at både myndigheter, virksomheter samt ulike forsknings- og fagmiljøer i økende grad benytter helse-, miljø- og sikkerhet, eller bare HMS, som betegnelse på de kravene og aktivitetene som reguleres av nettopp denne forskriften og tilhørende regelverk. Dette innebærer i praksis også en avgrensning mot andre helse-, miljø- og sikkerhetsrelaterte reguleringer og områder generelt, og for så vidt også mot de delene av dette regelverksområdet som ikke er rettet mot virksomheter. Således regnes *vanligvis* ikke helselovgivningen eller næringsmiddelovgivningen som en del av HMS-området, og ingen av myndighetene på disse områdene regner seg i utgangspunktet som en del av HMS-etatene. Verne- og sikkerhetsbestemmelsene innen for eksempel samferdselslovgivningen (jernbane, vegtrafikk, sjøfart, luftfart etc.), omtales oftere som sektorspesifikke sikkerhetskrav.

2.3.2 Avgrensning og begrepsbruk i rapporten

Vi tar ikke her sikte på å gi noen avklart eller ”autorisert” avgrensning eller definisjon av området helse-, miljø- og sikkerhet. I samråd med Kommunal- og regionaldepartementet er det foretatt en pragmatisk avgrensning av hvilke reguleringer og myndigheter som skal inngå i kartleggingen.

Etater og reguleringsområder

To grupper av tilsynsetater med tilhørende reguleringsområder er omfattet av arbeidet (inklusive regionale og lokale tilsynsorganer). I det videre omtales dette som ”helse-, miljø- og sikkerhetsområdet” eller ”HMS-området”. Den første gruppen består av:

1. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) / kommunale brannvesen (BV)
2. Arbeidstilsynet (AT), består av Direktoratet for arbeidstilsynet (DAT) og lokalt arbeidstilsyn
3. Produkt- og Elektrisitetstilsynet (PE) / lokale eltilsyn (DLE)
4. Statens forurensningstilsyn (SFT) / fylkesmennene (FM)
5. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)
6. Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) / kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT)
7. Oljedirektoratet (OD)
8. Statens helsetilsyn (Htil) / fylkeslegene (FL)³

³ Regulering og organisering av arbeidet med legemidler er ikke omfattet av denne kartleggingen.

Disse åtte etatene vil i det videre bli omtalt som ”kjerne-etatene”. Av disse vil de fem førstnevnte bli omtalt som ”HMS-etatene”, ut fra den begrepsbruk som har festnet seg i forhold til internkontrollforskriften.

Den andre gruppen etater som inngår i kartleggingen har reguleringsområder relatert til helse, miljø og sikkerhet og som har grenseflater mot de nevnte etatene. De sistnevnte omfattes likevel kun i den grad de har store eller uhensiktsmessige grenseflater mot de førstnevnte etatene / reguleringsområdene. Vi omtaler disse som ”bi-etatene”. Denne gruppen omfatter:

1. Statens Jernbanetilsyn (SJT)
2. Luftfartsverket (LV)
3. Kystverket (KV)
4. Direktoratet for sivil beredskap (DSB)
5. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
6. Fiskeridirektoratet (FD)
7. Statens Vegvesen (SSV)
8. Statens dyrehelsetilsyn (SDHT)
9. Statens landbruksstilsyn (SLT)
10. Post- og teletilsynet (PT)
11. Statens bygningstekniske etat (BE)
12. Statens strålevern (SSV)
13. Sjøfartsdirektoratet (SD)

Internkontroll

Vi benytter kortformen ”internkontrollforskriften” om Forskrift (1996-12-06) om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. I noen tilfeller vil den likevel bli omtalt som Internkontrollforskriften-HMS hvis det er forvekslingsfare.

Virksomheter

Statskonsult har i vurderingsdelen av denne rapporten valgt å legge hovedvekt på regelverk og myndighetsorganisering som er rettet mot oppfølging av virksomheter. Med virksomheter mener vi alle former for offentlig og privat virksomhet (foretak, bedrift, etat, institusjon etc.). Individrettet regulering og tilsyn er tatt med der det er naturlig, for eksempel Helsetilsynets oppgaver i forhold til helseprofesjonene og Produkt- og elektrisitetstilsynet tilsvarende oppgaver i forhold til elektrofaglige profesjoner. Derimot er reguleringer rettet mot private / allmennheten, f.eks. el-installasjoner eller brannsikring / feiing i boliger ikke vektlagt. Denne målgruppen skiller seg på viktige punkter fra virksomhetene slik at det blir uhensiktsmessig å behandle dem sammen.

Et unntak fra disse avgrensninger er brann-, rednings- og beredskapsområdet, som er gitt en særskilt gjennomgang.

I enkelte sammenhenger i rapporten omtales virksomhetene som ”pliktsubjekter”; de som pålegges plikter etter regelverket, eller ”tilsynsobjekter”; de som kan utsettes for tilsyn fra myndighetenes side.

2.3.3 Generelt om regulering, tilsyn og andre myndighetsoppgaver

Innenfor offentlig sektor kan det skilles mellom myndighetsutøvelse, service- og bistandsytelser (tjenesteyting) og forretningsdrift. I denne sammenhengen er det myndighetsutøvelse, i form av regulering og oppfølging av reguleringene, som står i fokus.

Myndighetene har oppgaver som går utover ren myndighetsutøvelse; først og fremst gjennom støttetiltak i tilknytning til de mer generelle målene om å oppnå resultater innenfor de respektive (regulerings)områdene. Dette kan bl.a. dreie seg om råd, veiledning og informasjonsarbeid overfor ulike målgrupper, (registreringer og utarbeidelse av dokumentasjonsgrunnlag m.v.). Omfanget av slik virksomhet vil variere mellom ulike tilsynsmyndigheter, og vil også ha ulik grad av rettslig forankring / forpliktelse samt ha en flytende grense i forhold til hva som regnes som myndighetenes veiledningsplikt i rettslig forstand (jf. forvaltningsloven, og / eller tilsvarende bestemmelser i fagregelverket).

Tar vi utgangspunkt i begrepet myndighetsutøvelse, kan dette skilles i tre typer: *Normering, tilsyn og sanksjonering* (jf. Graver 1996).

Normering

Grunnlaget for normering er lovgivningsmyndigheten som er lagt til Stortinget. Normering, som del av forvaltningens myndighetsutøvelse, vil si å fastlegge rettigheter og plikter generelt ved forskrifter eller individuelt ved enkeltvedtak innenfor de rammene lovgivningen og alminnelig forvaltningsprinsipper setter. Forvaltningens spillerom er avhengig av grunnlagets (hjemmelens) utforming. På mange områder vil mye være overlatt til forvaltningens skjønn ut fra de mål og hensyn som skal ivaretas, ved at hjemmelen har preg av å være en generell rammeregulering. På flere myndighetsområder benyttes tillatelser og konsesjoner som en viktig form for (individuell) normering.

Retningslinjer, veiledninger og anbefalinger etc. tar sikte på å presisere eller utdype forståelsen av primærreglene. Dette vil ikke være en del av den formelle normeringen. Tilsvarende gjelder for henvisning til standarder når disse ikke er gjort til en del av det formelle regelverket eller vedtakene.

Tilsyn

Definisjonen som er gitt i Administrasjonsdepartementets retningslinjer for samordning av myndighetenes tilsyn 1994, er: "Tilsyn er myndighetenes utadrettede aktivitet for å påse at lover og forskrifter overholdes". I definisjonsdokumentet for de fem myndighetene som fører tilsyn etter internkontrollforskriften, defineres tilsyn som kontroll og eventuell reaksjon. Kontroll omfatter da undersøkelsen av status i forhold til krav, mens begrepet reaksjon generelt omfatter myndighetens tiltak i forhold til avvik.

Vi velger her å benytte begrepet tilsyn om den delen av myndighetsapparatets oppgaver som går ut på å kontrollere at de som har rettslig baserte forpliktelser

(adressat, pliktsubjekt, tilsynsobjekt etc.), overholder disse, samt myndighetens etterfølgende tiltak som har som hovedhensikt å rette opp eventuelle avvik. *Tilsyn* kan således defineres som det å “verifisere om en adressat for rettigheter og plikter overholder disse, og eventuelt sette inn korrigerende tiltak” (Graver ibid:34).

I noen tilfeller gir hjemmelsloven i tillegg adgang til å utøve et særlig press overfor adressaten, for eksempel i form av dagbøter, for å få denne til å gjennomføre de korrigerende tiltakene. Slike virkemidler er således en del av tilsynsbegrepet, og ikke av sanksjoneringen.

Sanksjonering

Sanksjonering kan defineres som det å ”fastsette etterfølgende reaksjoner mot en adressat for rettigheter og plikter i form av straff for manglende etterlevelse eller påskjønning for etterlevelse.” (Graver ibid:34). Sanksjoner vil derved skille seg fra reaksjoner ved at formålet med tiltaket er et annet. Reaksjonene tar sikte på å oppnå den tilstanden normeringen har fastsatt. Straffens formål og effekter har flere adressater, hvor lovovertrederen selvfølgelig er den mest nærliggende, men straffen kan i tillegg ha en avskrekkende effekt overfor andre mulige lovovertridere.

2.4 Noen utviklingstrekk på området

Det har i de senere årene vært fokusert på regulerings egnet som offentlig virkemiddel generelt, samt på ulike tilsyns- og kontrollfunksjoner, nasjonalt og særlig i OECD-regi. Det er reist spørsmål om hvorvidt reguleringer hemmer eller fremmer økonomisk vekst og sosial velferd, og om reguleringer og tilsynsorganer er innrettet slik at de effektivt bidrar til å oppnå tilsiktede effekter, samt unngå utilsiktede. Reguleringsreformer har vært gjennomført på mange områder, i Norge og internasjonalt.

Noen utviklingstrekk og temaer peker seg ut i denne sammenhengen:

- Internasjonale avtaler, særlig EØS, er i stadig større grad premissleverandør ved utvikling av det nasjonale regelverket. Ett tema som kan være aktuelt, er kravet om mer eller mindre uavhengige tilsyn på ulike saksområder. Dette fører til behov for vurdering av dagens ordninger, både i forhold til regelverks- og organisasjonsstruktur.
- Én av de viktigste begrunnelsene for reguleringsreformer, er å øke virksomhetenes (spesielt næringslivets) fleksibilitet i forhold til reguleringskrav. Ofte vil det også være vanskelig for myndighetene til enhver tid å holde et detaljert regelverk oppdatert i forhold til raske teknologiske, sosiale og økonomiske endringer. Dette har bidratt til utforming av mer formålsrettede og funksjonelt utformede krav, også referert til som resultatbaserte reguleringer. Virksomhetene vil selv fritt kunne velge løsninger, så lenge det kan sannsynliggjøres og eventuelt dokumenteres at disse samsvarer med funksjonskrav og / eller er egnet for å oppnå de resultatene som er definert i

regelverket. Resultatkrav kan ofte suppleres med henvisning til (valgfrie) normer / standarder (jf. spesielt ”ny-metode”-reformen i EU).

- Ulike regulerings- og tilsynsstrategier er iverksatt for å øke etterlevelsescruden. Dette omfatter bl.a. utforming av mer generelle krav til virksomhetens handlingsplikt, og ”selvregulering”. Organisatoriske krav, krav til gjennomføring av risikovurderinger, samt generelle krav om risiko-reducerende tiltak, er eksempler på nye reguleringsinitiativ som kan supplere mål- og funksjonskrav, bl.a. ved å understreke behovet for systematikk i arbeidsform og ansvarliggjøring av virksomhetsledelsen. Norge ligger langt fremme på dette området gjennom etablering av internkontrollkrav på en rekke reguleringsområder. Samtidig settes det nye krav mht. tilsynsstrategi- og metode, og til tilsynsobjektene når det gjelder systematikk i arbeidsform og dokumentasjon av etterlevelse.
- Offentlig regulering og tilsyn har fått et stort omfang, og det reises bl.a. spørsmål om hvordan dette innvirker på næringslivet og den økonomiske effektiviteten. Staten kritiseres jevnlig for at den samlede reguleringsbyrden er for stor, både av næringslivet og kommunene. Det forventes bl.a. at det er et rimelig forhold mellom reguleringsnivå og antatte / påviste gevinster, at ulike virksomheter behandles likt og / eller kan operere under samme rammevilkår, og at de ulike myndigheter opptrer samordnet. Det rettes med andre ord fokus på legitimitetsgrunnet for statlig regulering og tilsyn.

2.5 Problemstillinger

2.5.1 Generelt

Vi kan grovt skille mellom to nivåer av problemstillinger. For det første: Hvor stort er omfanget av u hensiktsmessige grenseflater, strukturelle uoverensstemmelser m.v., hvor store problemer skaper de, og hvordan kan de håndteres innenfor dagens struktur?

For det andre har vi den mer ambisiøse problemstillingen som dreier seg om helheten av reguleringer og myndigheter. Denne problemstillingen kan dels ta utgangspunkt i den første, dvs. om dagens problemer er så store og alvorlige at de ikke lar seg håndtere innenfor dagens struktur. Men dels kan det reises spørsmål om dagens struktur utløser de maksimale gevinster, med andre ord: Hvilken struktur og organisering vil samlet sett være best egnet til å ivareta de mål og hensyn som er formulert på de respektive lovområder? Herunder kan det reises spørsmål om i hvilken grad det er noen sammenheng mellom *risikonivå* på den ene siden, og hvilke tiltak og ressurser som iverksettes for å redusere risiko på den andre siden. Tiltak og ressurser er i vår sammenheng først og fremst knyttet til de ulike reguleringsomfang og ”styrkegrad”, samt til fordelingen av ressurser til de ulike myndighetsorganer. Er det noen åpenbare skjevheter mellom risikonivå og reguleringsnivå, og / eller er det noen åpenbare skjevheter mellom risikonivå og myndighetenes ressursinnsats?

Det må vurderes i hvilken grad ulike samordningstiltak som så langt er gjennomført, imøtekommer krav og behov som identifiseres. I forlengelsen av dette, må samordningstiltakenes formålseffektivitet vurderes på bakgrunn av myndighetenes og virksomhetenes samlede behov. Det må bl.a. vurderes om tiltakenes omfang og innretning står i forhold til problemene som dagens ordninger medfører. En mer overordnet vurdering av samordningens "muligheter og begrensninger" innefor dagens lov- og forvaltningsstruktur, vil også være et inntak til bedre forståelse av denne strukturens hensiktsmessighet, og reiser spørsmålet om hvorvidt problemer best løses, og / eller gevinster best utløses, gjennom enten *samordning* eller gjennom *samorganisering*.

Det bør understrekes at disse problemstillingene samlet har et slikt omfang, i tillegg til omfanget av regulerings- og forvaltningsområdet, at det innenfor prosjektets rammer ikke har vært mulig å gi verken uttømmende eller fyllestgjørende analyser og vurderinger. I en viss forstand er bredde prioritert framfor dybde, og på flere områder vil det være behov for ytterligere gjennomgang og utredning. I den følgende presentasjonen av problemstillingene er disse delt i to typer, gjennomgående problemstillinger og grenseflater m.m.

Om gjennomgående problemstillinger

Med dette menes problemstillinger som i større eller mindre grad er felles innenfor de ulike regulerings- og tilsynsområder. Dette dreier det seg om spørsmål som har en spesifikk relevans innen hvert område, selv om denne relevansen kan være "likeartet" også på andre områder. Gjennomgående problemstillinger utløser eksempelvis ikke noe umiddelbart samordningsbehov, men de *kan* gjøre det, og de vil uansett utgjøre viktige rammebetingelser for vurdering av samordningsbehov og gjennomføring av eventuelle samordningstiltak. I noen grad kan slike gjennomgående problemstillinger formuleres som (sett av) variabler som ulike regulerings- og myndighetsområder kan måles langs.

Om grenseflater m.m.

Vi har dessuten et arsenal av betegnelser som ut ifra litt ulike vinklinger forsøker å gripe temaer og problemstillinger som på en mer *direkte* måte har *gjensidig* relevans og betydning for de ulike regulerings- og tilsynsområdene. Noen eksempler er: grenseflater, grensesnitt, berøringsflater, gråsoner, uoverensstemmelser, dobbelt- / trippelreguleringer, overlapp, disharmonier, sumvirkninger osv. Det er antakelig ikke mulig å konstruere noen helt ensartet og entydig terminologi for å gripe an det komplekse mangfoldet av situasjoner og saksområder som disse betegnelse er ment å karakterisere. Utgangspunktet vil være at reguleringer må antas å ha implikasjoner og bieffekter utover det primærhensyn som skal ivaretas, og at de enkelte myndighetene har oppgaver som også har konsekvenser for andre myndigheters arbeidsfelt.

Begrepet *grenseflater* kan i denne sammenhengen være egnet som et vidt begrep for å dekke situasjoner / saksområder der ulike reguleringer berører hverandre *faglig / tematisk*, og / eller der ulike *myndighetsaktiviteter* har en eller annen form for sammenfall. Faglig / tematiske berøringer kan være av

mange slag. Det kan dreie seg om at tilsvarende eller *like* produkter, prosesser og funksjoner er regulert ut ifra *ulike* hensyn. Reguleringer vil ofte være innrettet mot bestemte hensyn; arbeidsmiljø, sikkerhet, forurensning etc. Det eller de (eksempelvis) produkt(ene) som utgjør en risiko i forhold til disse hensynene, kan være de samme, selv om konsekvensene ved feil eller ulovlig produksjon / oppbevaring / anvendelse, faller inn under ulike lovverk. Reguleringer kan også omfatte selve produktene (for eksempel merkeforskrifter, produktkontroll). I noen sammenhenger er det også slik at reguleringene er rettet mot visse virksomhetstyper, eller bestemte aktiviteter i slike virksomhetstyper (for eksempel avfallsanlegg). Slike faglige / tematiske grenseflater (dobbelreguleringer) kan ha ulik karakter. Det kan være et visst overlapp, på den måten at ulike reguleringer “går over i hverandre”. Slike overlapp kan være uproblematisk, men det kan også gi en risiko for at det kan oppstå direkte uoverensstemmelser eller konflikter mellom ulike reguleringskrav. Det kan også være en viss “avstand” mellom grensene på den måten at enkelte områder “faller mellom stoler”, kanskje også bevisst i den hensikt å unngå uoverensstemmelser eller doble ansvarsområder for myndighetene.

Grenseflater som følge av sammenfall mellom myndighetsaktiviteter kan selvsagt følge direkte av et faglig tematisk sammenfall. I denne sammenhengen menes snarere at ulike myndigheters tilsyn kan være rettet mot samme (type) virksomheter, uavhengig av et eventuelt faglig / tematisk sammenfall. Det kan være nyttig å holde disse typene grenseflater adskilt. Det faktum at flere myndigheter har tilsyn i samme virksomhet, er alene tilstrekkelig til at det oppstår en grenseflate, eksempelvis i behovet for gjennomslag for og forankring av myndighetskrav i virksomhetens ledelse.

Begrepet *sumvirkninger* kan være egnet for å betegne det enkle faktum at alle reguleringer og tilsynsaktiviteter berører virksomhetene ressursmessig, uavhengig av om temaer / aktiviteter berører hverandre direkte.

Å identifisere en gjennomgående problemstilling eller en grenseflate vil i denne sammenhengen danne grunnlag for å skaffe oversikt over potensielle konfliktområder og / eller samarbeidsmuligheter / utfordringer. I siste instans vil en nærmere vurdering kunne synliggjøre behov for tilpasninger eller mer gjennomgripende reformer, enten det gjelder organisering eller regulering.

2.5.2 Gjennomgående problemstillinger

Følgende gjennomgående problemstillinger kan formuleres som utgangspunkt for vurdering av **regelverksstruktur**:

- Hvilke prinsipper ligger til grunn for regelverket? Utformingen kan plasseres i forhold til to hovedakser. Den ene er valget mellom eller kombinasjon av funksjons- og metodeorientering og den andre er detaljeringsnivået.

-
- Reguleringsformål, dvs. i hvilken grad er reguleringer rettet mot resultater, mot ressurser, mot organisering og / eller mot prosedyrer / arbeidsmåter (for eksempel internkontroll)?
 - ”Myndighetsmakt”, dvs. hvilke hjemler er myndighetene gitt mht. virkemidler for å sikre etterfølgelse av de gitte krav

Tilsvarende kan det formuleres flere gjennomgående problemstillinger som utgangspunkt for vurdering av **forvaltningsstruktur, tilsynsoppgaver og oppgavefordeling**:

- Hvordan er forvaltningsapparatet organisert, og hvordan er de ulike myndighetsoppgavene fordelt mellom departementer, direktorater, regionale / lokale myndigheter, inklusive evt. kommunale myndigheter?
- Hvilke ressurser disponeres av myndighetsapparatet, innen det enkelte nivået og samlet? Økonomiske rammer, personellressurser og kompetanseprofil vil være sentrale elementer.
- Hvordan er strategier og virkemiddelbruk utformet? Myndighetenes fordeling av tilsynsressurser i forhold til ulike målgrupper, utforming av tilsynsmetoder, samt valg av “kontrollprofil”, vil inngå som elementer i vurderingen.

2.5.3 Grenseflater m.v.

Følgende problemstillinger kan formuleres:

- I hvilken grad er det sammenfall og grenseflater mellom de ulike reguleringsformålene (som krav til tilstander, produkter, resultater, ressurser, organisering og / eller til prosedyrer / arbeidsmåter)? Særlig vekt må legges på konsekvensene av innføringen av internkontrollbestemmelser.
- Hvordan vurdere helheten av de samlede reguleringene? Dette innebærer bl.a. en vurdering av de sumvirkningene en oppsplittet regelverksstruktur får for de virksomhetene som reguleringene retter seg mot.
- I hvilken grad stilles virksomhetene overfor motstridende krav, og / eller krav som samlet medfører ressursmessige overbelastninger?
- I hvilken grad bidrar regelverket og myndighetsapparatet til å fremme helhetlig styring av HMS-arbeidet i virksomhetene?
- I hvilken grad er det et sammenfall av målgrupper som gir risiko for dobbeltarbeid eller uhenksomme tilsynsfrekvenser?
- Hvilke konsekvenser har myndighetsorganisering for (1); utnyttelsen av de samlede offentlige ressurser, (2); virksomhetenes behov for enhetlig og

samlet oppreden fra det offentlige og (3); muligheten for hensiktsmessig samarbeid og samordning av myndighetsoppgaver?

- Hvilke likheter / ulikheter er det i myndighetenes metodiske tilnærming i tilsynssammenheng, og hvilke konsekvenser har eventuelt slike likheter/ulikheter? (Særlig med fokus på internkontrollbasert tilsyn).
- Hva er samordningens muligheter og begrensninger innenfor dagens lov- og forvaltningsstruktur?

2.6 Metoder og datagrunnlag

Rapporten er i første rekke basert på dokumentstudier, intervjuer, samt særskilte temaseminarer i egen regi. Dokumentasjon (tildelingsbrev, plandokumenter, (års)rapporter, virksomhetsbeskrivelser, møtereferater o.l.) er innhentet fra departementer, direktorater og regionale / lokale tilsynsetater. Videre er deler av de senere års forskningsmateriale og andre utredningsarbeider innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet gjennomgått. Det er foretatt intervjuer i kjerneetatene, samt i enkelte andre. Temaseminarer er gjennomført i samarbeid med vitenskapelig ansatte ved NTNU, SINTEF, Det Norske Veritas og Rogalandforskning.

3 Oversikt over regelverket

3.1 Innledning

Et felles, overordnet mål for all regulering på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet er å ivareta samfunnsmessige interesser i å unngå eller begrense skadelige eller uønskede virkninger av en virksomhets produksjon eller produkter.

I dette kapitlet oppsummerer vi noen særtrekk ved den samlede lov- og forskriftsreguleringen på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. I tabell 3.1 presenteres en oversikt over samtlige etaters HMS-relevante⁴ lover, antall forskrifter gitt i medhold av den enkelte lov og antall EU-direktiver knyttet til forskriftene. En utfyllende oversikt over hver av de åtte kjerne-etatenes regelverk er gitt i vedlegg 3-1.

3.2 Generelt om lovgivningen

De 21 etatene forvalter til sammen over 60 lover innenfor helse- miljø og sikkerhetsområdet. De fleste etatene har forvaltningsansvar for flere lover på området.

Regelverket bærer preg av å være utviklet over tid og med hovedfokus på avgrensede reguleringsområder med sine respektive særinteresser. Lovområdet har i liten grad vært definert som en helhet med påfølgende krav om tilpasning og samordning og har derfor en uensartet struktur når det gjelder både form og innhold.

I hovedsak er hver lov utformet som en selvstendig enhet uavhengig av det øvrige regelverket på området helse- miljø og sikkerhet. Dette kommer bl a. til uttrykk i form av vekslende bruk av rammeregulering og detaljregulering og gir store variasjoner med hensyn til hva som reguleres i lov og hva som overlates til forvaltningen å fastsette i form av forskrifter eller enkeltvedtak.

Tilsvarende oppsplitting gjelder også når én etat forvalter flere lover. Dette gjelder for eksempel Direktoratet for Brann- og eksplosjonsvern, Statens Næringsmiddeltilsyn, Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Statens Helsetilsyn. De fleste av disse etatene arbeider for tiden med å komme frem til et mer samlet og enhetlig regelverk innenfor den enkelte etat.

I NOU 1992:30 "Bedre struktur i lovverket" kap 8, drøfter utvalget fordeler og ulemper ved ulike modeller for inndeling / samling av lover. Utvalget benytter følgende kriterier for inndeling av lover i kap 8.5:

⁴ Når definisjonen av begrepet HMS er uklart i kantene, sier det seg selv at utvalget av lover kan være gjenstand for diskusjon.

-
- etter virketid (særlig beredskapslover ”krise / krig”)
 - etter organisatoriske kriterier (i forhold til regelverksforvalterne, for eksempel de enkelte departementenes ansvarsområde;)
 - etter de hensyn som skal ivaretas (for eksempel forurensningsloven)
 - etter samfunnssektorer / livsområder (helselovgivningen, helsepersonell, havn / sjøfart)
 - for enkelthendelser eller hendelsesforløp (enkelthendelser - arv, kjøp, hendelsesforløp - straffeprosessloven)
 - etter juridiske problemer (erstatning, ekspropriasjon, forvaltningsloven)
 - samling uten samordning

Vurderes de ulike lovene som danner grunnlaget for denne rapporten etter disse kriteriene forekommer det innslag av flere kriterier i hver enkelt lov.

Arbeidsmiljøloven er ett eksempel på en lov som kan kategoriseres etter sitt hensyn - ”arbeidstakers liv og helse” eller i forhold til en samfunnssektor – ”arbeidslivet”. Brann- og eksplosjonslovgivningen har klare innslag av sektorregulering, men har samtidig et klart ”hensyn” som er å verne personer (tredjeperson og arbeidstaker) og økonomiske verdier mot brann og / eller eksplosjoner. Forurensningsloven er muligens den loven som tydeligst fremstår som en sektoruavhengig ”hensynslov”. Næringsmiddelovngivningen kan ses som eksempler på lovgivning som i stor grad er innrettet etter organisatoriske kriterier (fiskeri og landbruksdepartementene m.fl.), men som *bl.a.* ivaretar hensynet til enkeltpersoners helse ved å rette seg mot sektorer som driver produksjon- omsetning og servering av næringsmidler.

I hovedsak er likevel lovene på helse- miljø og sikkerhetsområdet innrettet etter hensyn og / eller samfunnssektorer / livsområder.

Mangelfull systematikk i struktur / gruppering av hensyn / vernet interesse etc – kombinert med stort reguleringsomfang gjør at regelverket samlet framstår som komplekst og uoversiktlig.

3.3 Generelt om forskriftene

Området omfatter opp mot 1.000 forskrifter. Mengden av forskrifter gir et ytterligere komplisert regelverksbilde. Dette kombinert med ulike tradisjoner og kulturer i departementene og direktoratene for å utforme forskrifter forsterker uoversiktligheten. I tillegg kommer EU-regelverk med sin egenart i form og innhold som ofte berører flere etater og lov- og forskriftsområder.

Forvaltningens bevissthet er økende når det gjelder behovet for å gjennomgå forskriftsregelverket for å oppnå en mer enhetlig og oversiktlig fremstilling. Men valg av metode og hva som vil være det hensiktsmessige resultat avhenger fremdeles i stor grad av kultur og tradisjon innenfor det enkelte departements / etats område. Som en oppfølging av de utfordringer lovstrukturutvalget

presenterte i NOU:1992:30, arbeider nå Justisdepartementets lovavdeling med en veiledning til forvaltningen om lov- og forskriftsarbeid.

Formålet med forskriftsinsittuttet er å gi forvaltningen fullmakt til å gi generelle utfyllende bestemmelser. Forskrifter har ikke vært ment å skulle utgjøre et samordningsvirkemiddel. Kombinasjonen av stadig flere fellesforskrifter og samarbeidsavtaler indikerer behov for å benytte andre organisatoriske og / eller rettslige virkemidler for samordning.

Situasjoner der en forskrift er hjemlet i flere lover har hovedsakelig som formål at forskriften skal fungere koordinerende, slik som forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

Den andre årsaken er at forskriften skal gjennomføres som følge av EØS-avtalen. På grunn av ulik organisering av nordisk og øvrig europeisk forvaltning, berører et EU-direktiv ofte flere etaters lov- og forskriftsverk og blir derfor hjemlet i flere lover som danner utgangspunkt for en felles forskrift.

3.4 Presentasjon av regelverk

Tabellen gir en oversikt over lover, antall forskrifter og EU-direktiver hver enkelt av de 21 etatene har ansvar for å forvalte. Statskonsult har gjort en viss avgrensning mot regelverk som anses lite relevant i forhold til helse, miljø og sikkerhet, jf også vedlegg 3-1.

Tabell 3-1 Oversiktstabell regelverk

Etater	Lov om:	Forskrifter	EU-direktiver
Arbeidstilsynet	-arbeidervern og arbeidsmiljø -hushjelp -lønnsgaranti -lønnsplikt under permittering -ferie -deler av lov om tobakkskader	-88	- 48
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	- brannvern - brannfarlige varer - eksplosive varer	-40	-14
Produkt- og Elektrisitetstilsynet	-produktkontroll -tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	-24	-17
Statens forurensnings-tilsyn	-forurensning -produktkontroll	-85	-76
Statens nærings-middeltilsyn	-kvalitetskontroll av landbruksvarer -tilsyn med næringsmidler -kjøttproduksjon -kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer	-90	-268
Oljedirektoratet	-petroleumsvirksomhet -arbeidervern og arbeidsmiljø (jf for arbeidstilsynet ovenfor)	-27	-2

Etater	Lov om:	Forskrifter	EU-direktiver
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	-sivilforsvar	-2	-0
Statens helsetilsyn	-sykehus -psykisk helsevern -smittevern -kommunehelsetjeneste -planlegging av kommunehelsetjenesten -leger -tannleger -psykologer -helsepersonell -sterilisering -transplantasjon -helseberedskap	-103	-25
Statens Jernbanetilsyn	-jernbaner	-4	-1
Luffartsverket	-luftfart	-58	-2
Kystverket	-havn og indre farvann -los	-34	-0
Direktoratet for sivilt beredskap	-sivilforsvar	-30	-0
Norges vassdrag og energiverk	-vassdrag -energi	-10	-1
Fiskeridirektoratet	-fiskekvalitetsloven	-10	-0
Statens Vegvesen	-samferdsel -vegtrafikk -veg -godkjenning av kjøretøyverksteder	-74	-49
Statens dyrehelsetilsyn	-dyrevern -husdyr -ervertsmessig husdyrhold -dyreavl	-79	-31
Statens landbrukstilsyn	-plantevernmiddel -floghavre -planteskjukdomer -råvarer -gjødselfvare -fôrvare -kvalitetskontroll av landbruksvarer -genteknologi -forurensning -produktkontroll	-38	-7
Post og teletilsynet	-post -telekommunikasjonsloven	-94	-25
Statens bygningstekniske etat	-plan- og bygning -tivoli	-11	-0
Statens strålevern	-røntgenstråler -atommegirksomhet	-6	-0

Etater	Lov om:	Forskrifter	EU-direktiver
Sjøfartsdirektoratet	-sjømenn -sjødyktighet -sjøfart -arbeidstid på skip -petroleumsvirksomhet -forurensning	-184	-25

4 Oversikt over etater og organisering

4.1 Etatsbeskrivelsene

Kartleggingen omfatter i alt 21 etater, jf kapittel 2. Etatsbeskrivelsene er basert på innsendt materiale fra etatene, supplert med intervjuer eller kontrollspørsmål etter behov.

Statskonsult har sammenfattet en del opplysninger om virksomhetene i henhold til en systematikk som gjør det mulig å sammenligne etatene på tvers av de ulike reguleringsområdene. I utgangspunktet er kartleggingen bredt anlagt, og etatsbeskrivelsene inneholder derfor også til dels opplysninger som i liten grad trekkes fram i vurderingsdelene. Etatene er dessuten svært ulike med hensyn til oppgaver og / eller vektlegging av oppgaver, organisering og til en viss grad også med hensyn til begrepsbruk. Dette gjenspeiler seg nødvendigvis i enkelte tilsvarende forskjeller mellom de ulike fremstillingene. Beskrivelsene er dessuten mer omfattende for de åtte etatene som utgjør den sentrale gruppen for kartleggingen (kjerne-etatene) enn for de øvrige tretten (bi-etatene).

På den annen side tar ikke beskrivelsene sikte på å være uttømmende eller pinlig nøyaktige med hensyn til alle detaljer. Hensikten har vært å få dannet et bilde som er tilstrekkelig dekkende for helheten på området.

4.2 Innholdet i beskrivelsene

Beskrivelsene redegjør for etatens lovgrunnlag, overordnet departement(er), og inneholder en generell beskrivelse av etatens mål og oppgaver. Videre tas det med en beskrivelse av etatens organisasjon og ressurser⁵. Også eventuelt lokalapparat etc. beskrives kort.

For de åtte kjerneetatene er beskrivelsene mer detaljerte. Under oppgaver og virkemidler er fremstillingen sortert i henhold til ”normering” og ”tilsyn”. Under *normering* skilles det mellom *regelverksarbeid* i form av forskrifter⁶ og *enkeltvedtak*⁷, for eksempel i form av konsesjoner, autorisasjoner, godkjenninger etc. Under *tilsyn* redegjøres det generelt for etatens tilsynsvirksomhet, eventuelt om fordeling av tilsynsoppgaver mellom sentrale og lokale ledd, ytre etater eller lignende. Videre gis en framstilling av etatens strategier for tilsyn, dvs både med hensyn til tilsynsmetodikk og med hensyn til kriterier for prioritering av tilsynsobjekter / eventuelt annet som virker styrende for tilsynsfrekvensen. Det redegjøres også for eventuelle krav som primært tilrettelegger for tilsynet / kontrollen, dvs meldinger, rapporter, dokumentasjon⁸

⁵ økonomi, personell og kompetansesammensetning

⁶ generell normering

⁷ individuell normering

⁸ dvs *i tillegg til* dokumentasjonskrav som følger av eventuelle internkontrollforskrifter

etc som virksomhetene må utarbeide og enten sende inn regelmessig til myndigheten eller kunne fremlegge på forespørsel. Endelig gis en beskrivelse av hvilke reaksjonsmidler etaten rår over dersom tilsynet avdekker avvik fra de formelle kravene som gjelder for virksomheten samt eventuelt om etatens praksis for / bruk av anmeldelser.

Avslutningsvis gis en summarisk beskrivelse av andre aktiviteter / annen virkemiddelbruk, for eksempel FoU-tiltak, informasjonstiltak og lignende samt etatens samarbeid med bransjer / brukere og andre etater.

Etatsbeskrivelsene utgjør således et omfattende materiale og av redaksjonelle hensyn er de derfor tatt som vedlegg 4-1 til rapporten. For øvrig trekkes relevante opplysninger inn i framstillingen av de ulike tema som beskrives / vurderes.

4.3 Kort gjennomgang av forvaltningsstrukturen

4.3.1 Sentral organisering

Tilsynsorganene på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet er, med få unntak, en del av det ordinære myndighetsapparatet, ofte opprettet som direktorater, eller "direktoratslignende" organer, underlagt et departement (eventuelt med et mellomliggende styre eller råd). Ikke alle tilsynsorganer er benevnt som "direktorater", andre betegnelser som "tilsyn" er også i bruk, uten at dette synes å ha noen formell eller praktisk betydning.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon står dog i en noe annen stilling. Næringslivets sikkerhetsorganisasjons oppgave er å organisere og kontrollere egenbeskyttelsen i virksomheter som omfattes av sivilforsvarslovens bestemmelser om slik egenbeskyttelse (oftest referert til som industrivern). Egenbeskyttelsesplikten er gitt i sivilforsvarslovens § 41, og er rettet mot eier og bruker av fast eiendom. Tilsynsfunksjonen er hjemlet i lovens § 48, mens forskrift om organisering og kontroll og iverksetting av egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter med videre, pålegger Næringslivets Hovedorganisasjon ved Næringslivets sikkerhetsorganisasjon det operative tilsynsansvaret. Administrativt er Næringslivets sikkerhetsorganisasjon derfor en del av Næringslivets hovedorganisasjon. For øvrig vises til beskrivelsen av Næringslivets sikkerhetsorganisasjon i vedlegg 4-1.

Noen av etatene rapporterer faglig til flere departementer, jf følgende tabelloversikt:

Tabell 4-1 Rapporteringlinjer mellom etat og departement

Etat	Administrativt underlagt	Faglig underlagt
Arbeidstilsynet	Kommunal- og regionaldepartementet	Kommunal- og regionaldepartementet
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	Kommunal- og regionaldepartementet	Kommunal- og regionaldepartementet
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	Næringslivets Hovedorganisasjon	Justisdepartementet (Direktoratet for sivil beredskap)
Produkt- og Elektrisitetstilsynet	Kommunal- og regionaldepartementet	Kommunal- og regionaldepartementet Barne- og familiedepartementet
Statens forurensningstilsyn	Miljøverndepartementet	Miljøverndepartementet
Oljedirektoratet	Olje- og energidepartementet	Olje- og energidepartementet Kommunal- og regionaldepartementet
Statens næringsmiddeltilsyn	Landbruksdepartementet	Landbruksdepartementet Fiskeridepartementet Sosial- og helsedepartementet
Statens helsetilsyn og Fylkeslegene	Sosial- og helsedepartementet	Sosial- og helsedepartementet
Direktoratet for sivil beredskap	Justisdepartementet	Justisdepartementet
Fiskeridirektoratet	Fiskeridepartementet	Fiskeridepartementet
Kystverket	Fiskeridepartementet	Fiskeridepartementet
Luftfartsverket / Luftfartsinspeksjonen	Samferdselsdepartementet	Samferdselsdepartementet
Norges vassdrag- og energidirektorat	Olje- og energidepartementet	Olje- og energidepartementet
Post- og teletilsynet	Samferdselsdepartementet	Samferdselsdepartementet
Sjøfartsdirektoratet	Nærings- og handelsdepartementet	Nærings- og handelsdepartementet Miljøverndepartementet Barne og familiedepartementet
Statens bygnings-tekniske etat	Kommunal- og regionaldepartementet	Kommunal- og regionaldepartementet
Statens dyrehelse-tilsyn	Landbruksdepartementet	Landbruksdepartementet

Etat	Administrativt underlagt	Faglig underlagt
Statens jernbanetilsyn	Samferdselsdepartementet	Samferdselsdepartementet
Statens landbruks-tilsyn	Landbruksdepartementet	Landbruksdepartementet
Statens strålevern	Sosial- og helse- departementet	Sosial- og helsedepartementet
Statens vegvesen	Samferdsels- departementet	Samferdselsdepartementet

(I tillegg kommer Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ansvarlig for fylkesmannsembetene.)

Ved å ta utgangspunkt i departementene blir oversikten slik:

Tabell 4-2 Rapporteringslinjer mellom departement og etat

Departement	Administrativt overordnet	Faglig overordnet
Samferdsels- departementet	1. Luftfartsverket 2. Post- og teletilsynet 3. Statens jernbanetilsyn 4. Statens vegvesen	1. Luftfartsverket 2. Post- og teletilsynet 3. Statens jernbanetilsyn 4. Statens vegvesen
Sosial- og helse- departementet	1. Statens helsetilsyn og Fylkeslegene 2. Statens strålevern	1. Statens helsetilsyn og Fylkeslegene 2. Statens strålevern 3. Statens næringsmiddel- tilsyn
Landbruksdepartementet	1. Statens dyrehelsetilsyn 2. Statens landbrukstilsyn 3. Statens næringsmiddel- tilsyn	1. Statens dyrehelsetilsyn 2. Statens landbrukstilsyn 3. Statens næringsmiddel- tilsyn
Kommunal- og regional- departementet	1. Arbeidstilsynet 2. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern 3. Produkt- og Elektrisitetstilsynet 4. Statens bygnings- tekniske etat	1. Oljedirektoratet 2. Arbeidstilsynet 3. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern 4. Produkt- og Elektrisitetstilsynet 5. Statens bygnings- tekniske etat
Barne og familie- departementet		1. Produkt- og Elektrisitetstilsynet 2. Sjøfartsdirektoratet
Nærings- og handels- departementet	1. Sjøfartsdirektoratet	1. Sjøfartsdirektoratet
Olje- og energi- departementet	1. Norges vassdrag- og energidirektorat 2. Oljedirektoratet	1. Norges vassdrag- og energidirektorat 2. (Oljedirektoratet)

Departement	Administrativt overordnet	Faglig overordnet
Justisdepartementet	1. Direktoratet for sivil beredskap	1. Direktoratet for sivil beredskap 2. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Fiskeridepartementet	1. Fiskeridirektoratet 2. Kystverket	1. Fiskeridirektoratet 2. Kystverket 3. Statens næringsmiddeltilsyn
Miljøverndepartementet	1. Statens forurensningstilsyn	1. Statens forurensningstilsyn 2. (Fylkesmannens miljøvernavdeling) 3. Sjøfartsdirektoratet

Samlingen av hensyn / reguleringer er som det fremgår noe mindre uensartet enn på etatsnivå. For eksempel samler Kommunal- og regionaldepartementet fire etater administrativt og fem faglig. Tilsvarende for Samferdselsdepartementet som samler fire etater faglig og administrativt.

Alle direktoratene har sentrale, administrative (forvaltningsmessige) og andre faglige oppgaver som er tillagt institusjonen i henhold til lov, i instruks eller fullmakt fra et overordnet departement. De kan således betegnes som frittstående, men ikke selvstendige forvaltningsorganer.

Tilsynsorganene er gjennomgående tillagt sentrale myndighetsutøvende funksjoner, for eksempel ved at de kan utferdige forskrifter og gi forbud eller påbudsvedtak i henhold til lov eller forskrift. Myndigheten til å utferdige forskrifter eller fatte slike vedtak kan i noen tilfeller være helt eller delvis delegert fra departement til tilsynsorgan.

Departementet fungerer normalt som klageinstans for det sentrale tilsynsorganets vedtak. Departementet er i tillegg ansvarlig for budsjettframlegg. Noen tilsynsorganer har egne inntekter gjennom gebyrer, avgifter o.l., fastsatt i regelverk.

Behovet for faglig (ofte teknisk preget) spesialisering gjenspeiles ofte i tilsynsorganenes interne organisering. Samtidig ser vi også eksempler på at organiseringen reflekterer ulike oppgavetyper (for eksempel tilsyn og regelverk) og / eller målgrupper (bransjer, samfunnssektorer og lignende).

Tilsynsorganene varierer i størrelse, fra Næringslivets sikkerhetsorganisasjon med ca 20 ansatte til Statens Vegvesen med over 500. Størrelsen gjenspeiler ikke nødvendigvis omfanget av etatenes tilsynsoppgaver. En del etater har tilsyn som sin primære funksjon, mens for andre utgjør tilsynsoppgavene kun en mindre andel.

4.3.2 Regional / lokal organisering

Det er stor variasjon med hensyn til sentral versus regional / lokal organisering mellom de ulike reguleringsområdene.

Geografisk er det på enkelte områder slik at organiseringen følger eksisterende administrative inndelinger på fylkes- eller kommunenivå. På andre områder er det etablert helt egne regions- eller distriktsinndelinger.

Styringsforholdet / organiseringen er grovt sett av fire typer:

- Styringslinjen går direkte mellom direktorat og eget region / distriktsapparat også slik at myndigheten samlet utgjør en etat / organ. Inndelingen kan være basert på fylkesgrenser, eller på en egen etatsdefinert inndeling. Fylkeslegene følger fylkesgrensene. Arbeidstilsynet har 13 distriktskontorer (og 37 avdelingskontorer under disse) hvorav to er fylkesbasert (Vestfold og Telemark). Produkt- og Elektrisitetstilsynet har fem regioner. Organiseringen kan eventuelt innebære at indre / ytre ledd er ulike forvaltningsnivåer. Direktoratet for arbeidstilsynet er for eksempel klageorgan for de fleste enkeltvedtak som fattes av distriktskontorene. Produkt- og Elektrisitetstilsynet er ett (sentralt) forvaltningsnivå uansett om vedtaket fattes i en region eller en annen del av etaten.
- Styringslinjen går til fylkesmannsembetet med departementet (evt. direktorat) som instruksjonsmyndighet. Den respektive fagavdelingen ved fylkesmannsembetet fungerer som operativ tilsynsmyndighet (med faglig rapportering til departement eller direktorat). Dette gjelder fylkesmennenes miljøvern- og beredskapsavdelinger under Statens forurensningstilsyn / Miljøverndepartementet, og fylkesmennenes beredskapsavdelinger under Direktoratet for sivil beredskap / Justisdepartementet.
- Styringslinjen går fra departement eller direktorat til kommunene. I slike tilfeller vil oppgaver og ansvar være regulert gjennom lov og forskrift (eventuelt delegasjon). Vedkommende departement eller direktorat vil da være overordnet klageorgan / eventuelt tilsynsmyndighet overfor kommunen. Dette gjelder for eksempel brannvesen og (inter-)kommunalt næringsmiddeltilsyn.
- Styringslinjen går fra departement eller direktorat til annen ikke-statlig virksomhet med departement / direktorat som instruksjonsmyndighet (i varierende grad). Dette gjelder for eksempel elverk pålagt lokalt elektrisitetstilsyn (Produkt- og Elektrisitetstilsynet er klageorgan for enkeltvedtak fattet av disse). Geografiske inndelinger for de lokale elektrisitetstilsyn vil variere med den til enhver tid gjeldende organisering av kraft- og energiverk.

4.4 Særlig om brann-, rednings- og beredskapsområdet

4.4.1 Organiseringen av brann-, rednings- og beredskapsområdet i Norge

Vi skal ikke her ta for oss hele brann-, rednings- og beredskapsområdets samlede organisering, men trekke fram enkelte forhold vedrørende denne organiseringen. Spesielt organiseringen av det sivile beredskap er omfattende og kompleks, med oppgaver tillagt en lang rekke organer på statlig og kommunalt nivå for å sikre ulike beredskapsmessige hensyn. I St.meld. nr 24 (1992-93) Det fremtidige sivile beredskap, er det gitt en generell beskrivelse av området, der oppgavene for det sivile beredskap er gruppert innenfor 6 hovedsektorer: administrativ beredskap, økonomisk beredskap, helseberedskap, informasjonsberedskap, politi og sivilforsvar. Det sivile beredskap omfatter således de fleste sentrale samfunnsområder som må sikres ivaretagelse i krisesituasjoner.

I forhold til avgrensninger og fokus i rapporten, med vekt på regulering og tilsyn i forhold til ivaretagelse av helse-, miljø- og sikkerhetshensyn i virksomheter, faller området generelt litt på siden. Når det likevel trekkes fram her, er det først og fremst på grunnlag av grenseflater mellom de ulike deler av beredskapsområdet som vedrører organiseringen av brann- og redningstjeneste.

Vi avgrenser beskrivelsen her til områder under Kommunal- og regionaldepartementet, Justisdepartementet og Miljøverndepartementet. For å begrense fremstillingen viser vi for øvrig til regelverks- og etatsbeskrivelsene i kapittel 3 og 4 med vedlegg, spesielt etatsbeskrivelsene av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Direktoratet for sivil beredskap og Statens forurensningstilsyn.

Generelt

Overordnet ansvar for regulering og tilsyn i forhold til brann- og eksplosjonslovgivningen er lagt til sikkerhetsseksjonen i Kommunal- og regionaldepartementets arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdeling. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er den eneste sentrale faginstansen under Kommunal- og regionaldepartementet.

Overordnet ansvar for rednings- og beredskapsområdet i Justisdepartementet er lagt til Rednings- og beredskapsavdelingen. Denne består av følgende seksjoner:

Beredskapsseksjonen som har ansvar for samordning av beredskapssaker innenfor sivil sektor, samt etatstyringsansvar for Direktoratet for sivil beredskap. Seksjonen har også enkeltsaker på beredskapsområdet, herunder tilfluktssaker, samt departementets egne beredskaps- og sikkerhetssaker.

Redningstjenesteseksjonen som har ansvar for samordning av redningstjenesten ved hovedredningssentralene i Stavanger og Bodø, samt de lokale

redningssentraler. Seksjonen har videre ansvar for samarbeid med internasjonal redningstjeneste.

Siviltjenesteseksjonen som har ansvar for administrering av siviltjeneste, militærnekt-saker, siviltjenestepliktige og forskolen for siviltjenestepliktige m.v.

Overordnet ansvar for beredskap på miljøområdet er lagt til avdeling for miljødata, forurensning og miljøeffektivitet i Miljøverndepartementet. Beredskap i forhold til oljevern og akutt forurensning er lagt til seksjon for havmiljø og industrisaker. Statens forurensningstilsyn er eneste sentrale faginstans under Miljøverndepartementet, med en egen kontroll- og beredskapsavdeling; beredskapsoppgaver er lagt til beredskapsseksjonen i Horten.

Spesielt om regulering og tilsyn i forhold til virksomheter og næringsliv

Sivilforsvarsloven har to bestemmelser om bedrifters egenbeskyttelse, konkretisert i bestemmelser og retningslinjer for industrivern. Bestemmelsene forvaltes av Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, med Direktoratet for sivil beredskap som overordnet klageorgan. Brann- og eksplosivlovgivningen har tilsvarende bestemmelser, spesielt brannvernloven og tilhørende forskrift om brannforebyggende arbeid og brannsyn. Disse reguleringene forvaltes lokalt av de kommunale brannvesen.

Industrivernbestemmelsene har lang på vei en bredere tilnærming til sikkerhetsproblematikk, men det er likevel stor grad av sammenfall med brannsynsforskriften. Dette har etatene selv tydeliggjort gjennom en egen veileder om hvordan kravene samlet kan ivaretas. Det er videre sikkerhets- og beredskapsbestemmelser i forurensningsloven og i arbeidsmiljøloven, med forskrifter.

Spesielt om Storulykkesforskriften

Forskriften har som formål å avverge storulykker som kan inntreffe i virksomheter som håndterer farlige stoffer, samt å begrense de følgene slike storulykker kan få for liv, helse og miljø. Den er hjemlet i brann- og eksplosivlovgivningen, arbeidsmiljøloven, forurensningsloven og produktkontrollloven. Tilsynsansvaret er lagt til de etater som forvalter hjemmelslovene. Forskriften inneholder en rekke bestemmelser som bl.a. omfatter ulike beredskapstiltak.

Det påpekes fra Næringslivets hovedorganisasjon at storulykkesforskriften ikke er tilstrekkelig ivaretatt fra myndighetssiden, eller andre offentlige aktører. Det framheves at disse kravene ofte forankres i industrivernorganisasjonen i bedriftene. Forskriften er imidlertid ikke hjemlet i sivilforsvarsloven, og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er formelt ikke tilsynsmyndighet på området. Myndighetene, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Statens forurensningstilsyn og Arbeidstilsynet koordinerer i følge NHO ikke tilsynet i tilstrekkelig grad, og det oppfattes som det er uklarheter i hvordan andre offentlige aktører skal opptre i en gitt situasjon; kommunale og fylkeskommunale organers ansvar og medvirkning framgår ikke av forskriften

(sykehus, ambulansetjeneste m.v.). Det pekes på at det har vært vanskelig for bedrifter å få avklart ansvarsforhold, samt å koordinere øvelser.

Spesielt om regulering i forhold til allmennheten og organisering av beredskap og redningstjeneste

Beredskapsoppgaver innen brannvern er hjemlet i brannvernloven, og ivaretas av brannvesenets beredskapsapparat. Brannvesenet har i tillegg redningstjenesteoppgaver innen akutt forurensning (oljevernberedskap og kjemikalieulykker), redningstjeneste til sjøs, trafikkulykker m.m.

Sivilforsvaret har generelle oppgaver innen all redningstjeneste, ofte som forsterkning til annen redningstjeneste, blant annet innen brannulykker. På forurensningsområdet er det i tillegg bygget opp et eget apparat for å håndtere akutte utslipp av olje og kjemikalier i forbindelse med boring, produksjon, drift av installasjoner, rørlegging m.m., jf Statens forurensningstilsyns avdeling i Horten. Når det gjelder den generelle redningstjenesten som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats som følge av akutte ulykker eller faresituasjoner, er det foruten hovedredningssentralene, etablert lokale redningssentraler inndelt etter politidistriktene, med politimesteren som leder, og med representanter for brannvesen, helsevesen, havnevesen m.m.

Spesielt om opplæring

Også opplæringsvirksomheten på dette området er oppsplittet. Følgende kan nevnes:

- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon har ulike opplæringstiltak for industrivernpliktige bedrifter.
- Norges brannskole driver opplæring innen rednings- og beredskapsarbeid for brannvesenpersonell.
- Direktoratet for sivil beredskap / sivilforsvaret har 4 skoler for opplæring av personell i sivilforsvaret.

Statens forurensningstilsyn har en egen opplæring i håndtering av akutt forurensning.

Avsluttende kommentarer

Beskrivelsen her er som nevnt begrenset og omfatter eksempelvis ikke helseberedskap og atomulykkeberedskap. Generelt vil det være behov for en langt mer utdypende gjennomgang av hele området som grunnlag for en vurdering av den samlede organiseringen. Vi viser imidlertid til punkt 8.3.4, hvor vi på foreliggende grunnlag kommer med våre vurderinger av området, med vekt på forholdet mellom brannvern, sivilforsvar og industrivern.

Avslutningsvis vil vi kort beskrive noen internasjonale utviklingstrekk når det gjelder organiseringen av området, med vekt på utviklingen i de nordiske land.

4.4.2 Internasjonale utviklingstrekk

Innen EU- kommisjonen er beredskapsområdet organisert under DG 11, generaldirektoratet for miljø, atomsikkerhet og katastrofeberedskap (Environment, Nuclear Safety and Civil Protection), med et eget direktorat (C) for atomsikkerhet og beredskap, og innenfor dette igjen en beredskapsseksjon (som også omfatter oljevern). EFTA har en egen arbeidsgruppe for sivil beredskap, og en enhet i EFTA-sekretariatet som administrativ støtte. Brannvern og brannikkerhet inngår i denne organiseringen både på EU- og EFTA-nivå.

Større grad av organisatorisk integrering av de ulike deler av brann-, rednings- og beredskapsapparatet synes å være en generell trend i Europa. Særlig markert synes denne tendensen å være i Øst-Europa (bl.a. Baltikum, Russland, Slovakia) og i Norden (Finland, Sverige og Danmark).

Bakgrunnen for denne utviklingen bygger bl.a. på prinsippet om at beredskapsorganisering i krigstid må være basert på fredstidsorganisering. Det synes uhensiktsmessig å bygge en ny organisasjon i krigstid; det tar ofte tid å få denne etablert og operativ for de aktuelle formål. Isteden kan en basere seg på en etablert organisasjon, som forsterkes i samsvar med de utfordringer som til enhver tid kan følge av større kriser eller krig. Dette gir også bedre og mer integrert ressursutnyttelse mht materiell og personellressurser; eksempelvis gjelder dette utvikling og oppbygging av kompetanse. Det er langt på vei samme ressurser som trengs i ulike rednings- og beredskapssituasjoner.

Enhetlig organisering synes også å være en klar fordel i internasjonalt samarbeid; oppsplittet organisering medfører bl.a. at de ulike nasjonale organer må representeres parallelt, innenfor for eksempel EFTA og EU, og at nasjonale forpliktelser må avklares mellom disse.

4.4.3 Nordiske land

Statskonsult har i forbindelse med kartleggingsarbeidet særlig sett på erfaringer med integreringsreformer på brann-, rednings- og beredskapsområdet i øvrige nordiske land, spesielt Finland, Danmark og Sverige.

4.4.3.1 Finland

I Finland utgjør redningsvesenet ett samlet system, som består av brannvern, brannberedskap, redningsinnsats i forbindelse med ulykker (transport, eksplosjoner, olje / kjemikalieutslipp, naturkatastrofer m.m.), samt generelt befolkningsvern i forbindelse med katastrofer, kriser og krig. Redningsvesenet er organisatorisk fordelt på tre nivåer. Det overordnede ansvaret er lagt til redningsavdelingen i Innenriksministeriet (30-40 medarbeidere). Det er ikke etablert noe sentralt direktorat som ytre etat. På lensnivå er ansvaret lagt til redningsbyråer under lenstyrelsen. Kommunene har ansvar for de operative oppgaver og etablering av kommunal redningstjeneste. Det er videre en sentral

utdanningsinstitusjon (Redningsinstituttet) som utdanner personell innenfor hele redningstjenesten.

Kommunenes redningstjeneste er underlagt lenstyrelsens tilsyn. De skal ledes av en brann- eller redningssjef. Det skal utarbeide egne rednings- og beredskapsplaner. Normalt omfatter disse også befolkningsvern (tilfluktsrom m.m.). Oppgaver omfatter hele brannvernområdet, med beredskap og forebyggende arbeid (tilsyn). Kommunene kan samarbeide om redningsoppgaver.

4.4.3.2 Danmark

I Danmark er brann- rednings- og beredskapsområdet samlet, både reguleringsmessig og organisatorisk, dog med en kommunalt tilknytning på lokalt nivå. Sentralt er forvaltningen samlet i Beredkapsstyrelsen, som er underlagt Innenriksministeriet, og finansieres over Innenriksministeriets budsjett. Beredkapsstyrelsen ble opprettet i 1993, som et resultat av en lovreform innen brann- og beredskapsområdet. De tidligere lover om brann sikkerhet, sivil beredskap og sivilforsvar, ble 1.januar 1993 erstattet av Beredkapsloven. På myndighetssiden ble Statens Brandinspektion og Civilforsvarsstyrelsen erstattet av Beredkapsstyrelsen. Hensikten med reformen var en mer enhetlig regulering og organisering av beredskapsområdet, en dreining mot de fredsmessige beredkapsoppgaver, og en bedre integrering av statlig og kommunal beredskap. Reformen innebar en full integrering av sivilforsvar og brannvesen.

Det skilles mellom den statlige og den kommunale beredskap. Den statlige beredskap omfatter Beredkapsstyrelsen, 6 regionale beredkapsentre, samt en lokal redningsberedskap underlagt politiet. Den kommunale beredskap hører under kommunalbestyrelsen (kommunestyret).

Beredkapsstyrelsens hovedoppgaver omfatter regelverksutforming (tekniske forskrifter og veiledninger) og alminnelig ivaretagelse av beredskapsområdet (planlegging, informasjon, rådgivning, tilsyn, krisehåndtering m.m.). Herunder har Beredkapsstyrelsen ansvar for:

- teknisk og beredskapsfaglig veiledning til kommunene,
- tilsyn med den kommunale beredskap,
- tilsyn med veitransport av farlig gods,
- forvaltningsoppgaver og tilsyn innen atomsikkerhet (inkl. atomberedskap og tilsyn med atomanlegg),
- beredkapsoppgaver innen kjemikalieområdet (ulykker, analyser, rådgivning),
- opplæring av personell innen brann- og beredskapsområdet.

4.4.3.3 Sverige

I Sverige er brann- rednings- og beredskapsområdet samlet reguleringsmessig og organisatorisk fordelt mellom statlig (sentralt) og kommunalt (lokalt) nivå.

Statens Räddningsverk (SRV) er det sentrale statlige forvaltningsorgan underlagt forsvarsdepartementet. SRV har et overordnet tilsynsansvar for størstedelen av all redningstjeneste. Unntakene er fjellredningstjeneste (politiet), flyredningstjeneste (Luftfartsverket), sjøredningstjeneste (Sjøfartsverket), miljøredningstjeneste til sjøs (Kustbevakningen). Innen Räddningsverkets lovområder har *Länsstyrelsen* et samordnings- og tilsynsansvar i forhold til lokal redningstjeneste. I tillegg har länsstyrelsen ansvar for redningstjeneste i forbindelse med radioaktive utslipp / ulykker. Lokal redningstjeneste ivaretas av den kommunale *räddningstjänst*. I 1995 ble hele sivilforsvarsorganisasjonen innlemmet i den kommunale redningstjenesten. Denne omfatter således også redningstjeneste under såkalt «höjd beredskap».

Den tidligere Sivilforsvarsstyrelsen ble slått sammen med Statens brandnämnd allerede i 1986, samtidig med at sivilforsvars- og brannlovgivningen ble samlet i *Räddningstjänstlagen*.

Länsstyrelsen har i tillegg til tilsynsansvaret også et koordineringsansvar i forbindelse med den kommunale redningstjenestens innsatser.

Överstyrelsen för den civile beredskap (ÖCB) er også underlagt Forsvarsdepartementet, og har ansvar for overordnet samordning og planlegging av sivil beredskap.

5 Grenseflater og sammenfall i tilsyns- og reguleringsområder

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi gi en oversikt over ulike typer grenseflater. Grunnlagsmaterialet er innspillene fra etatene. Omfanget av og kvaliteten på datagrunnlaget varierer en god del mellom etatene. Det de *uklare* grenseflatene som etter oppdragsbeskrivelsen skal ha fokus. Vi understreker at det innenfor rammen av prosjektet ikke har vært mulig å gi noen uttømmende eller fullstendig oversikt, men vil gjøre oppmerksom på gode og uttømmende grenseflateoversikter som er utarbeidet av Oljedirektoratet og Direktorat for brann- og eksplosjonsvern for deres respektive områder, se litteraturlisten. Oppsummering og vurdering av de grenseflatene som er behandlet her, finnes i kapittel 8.

Grenseflatefremstilling kan ta utgangspunkt i om det er sammenfallende objekter for tilsyn og regulering; i denne sammenhengen begrenser vi dette til å gjelde *virksomheter*. Den kan også være basert på rettslige og faktiske tema, eller på fag- og kompetanseområder. Alle disse kriteriene vil i noen grad være overlappende: helselovgivningen regulerer helseinstitusjoner innen områder som faller under helsefaglige kompetanse, og el-sikkerhetslovgivningen regulerer kvaliteten på el-installasjonsbedrifters faglige arbeid. Men det er særlig de to sistnevnte kriterier som vil sammenfalle. Myndighetenes kompetanseprofil gjenspeiles i de faktiske og faglige implikasjoner som følger av reguleringskrav. Bygningsteknisk regulering krever bygningsteknisk kompetanse, regulering av kjemikalieutslipp krever kjemisk kompetanse osv.

Vi skal her se på graden av sammenfall og omfang av grenseflater ut fra alle tre kriterier.

5.2 Virksomheter som grenseflate

Som nevnt innledningsvis kan det at flere reguleringer og tilsyn rettes mot samme virksomhet⁹ i seg selv betraktes som en viktig grenseflate. Virksomheten berøres av reguleringskrav ut fra ulike hensyn, og av tilsynsaktiviteter fra flere myndigheter. Selv om det ikke direkte er berøringsflater mellom de ulike krav som stilles, vil virksomhetene måtte forholde seg til summen av disse krav. Videre vil tilsynsmyndighetene fra hvert sitt hold tilstrebe gjennomslag for og forankring av de ulike hensyn i virksomhetens ledelse, som også stilles ansvarlig for oppfølging av eventuelle pålegg og reaksjoner.

⁹ Definisjonen av virksomhet varierer innenfor de ulike reguleringer.

Det finnes i dag ikke noe virksomhetsregister el.l. som gir oversikt over hvilke myndigheter som har tilsyn i en gitt virksomhet. Disse opplysninger er spredt i de ulike etaters registre og oversikter. På noen reguleringsområder følger det nokså automatisk hvilke virksomheter som omfattes av regulering og tilsyn. På andre områder kan dette være mer komplisert, bl.a. avhengig av spesielt definerte kriterier, om det er gitt spesielle konsesjoner / tillatelser etc.

Ser vi på de reguleringsområder / etater som er omfattet i denne kartleggingen får vi grovt sett følgende bilde av hvilke typer virksomheter som omfattes.

Tabell 5-1 Grenseflater mellom etatenes målgrupper m.m.

Regulerings / Forvaltningsområde	Type virksomheter	Antall virksomheter (ca)	Antall tilsyn årlig (ca)
Arbeidsmiljø	Alle virksomheter med ansatte	Ca 250 000	20 000
Brann / eksplosjon	Særskilte brannobjekter + virksomheter med tillatelse etter eksplosiv- og brannfarlighetsloven	Ca 40 000 + ca 18 000	20 000 + 800
Elektrisitet: Produkt- og Elektrisitetstilsynet	Elverk, industri med høy-spenningsanlegg Maritime inst. Helse tjenester Produksjon / import av el-utstyr	Ca 5.000	8 – 900
Elektrisitet: DLE	Alle virksomheter (med el-anlegg) Alle elektroinstallatører Detaljister for omsetning av el-utstyr	ca 250.000	ca 15. – 20.000
Produkter / Produktkontroll	Alle virksomheter som tilbyr produkter eller tjenester omfattet av produktkontrollloven – (vekt på importørledd)	Utvalg innen gruppen på ca 250.000	8 - 10
Forurensning	Virksomheter som har prosess-anlegg, produksjonsavfall, spesialavfall, kjemikalier m.m.	1.500	ca 450
Beredskap / Industrivern	All industri med mer enn 40 ansatte	1 300	100
Næringsmiddel	Virksomheter som produserer eller frambyr næringsmidler	33 - 35.000	Ca. 22 000
Helse	Alle helseinstitusjoner, statlige, fylkeskommunale, kommunale og private		182 ¹⁰
Oljesektoren	Operatørselskaper på sokkelen	15-20	

¹⁰ Antall revisjoner. I tillegg et ukjent antall tilsynsbesøk og dokumenttilsyn

Tabell 5-2 Bi-etatenes målgrupper

Regulerings / Forvaltningsområde	Type virksomheter
Jernbane	Jernbanevirksomhet
Luffart	Flyselskaper, flyplasser, flyskoler, verksteder etc
Kysttrafikk	Fergeselskaper, rederier, kystbrukere
Sjøfart	Rederier, skipsverft etc
Vegtrafikk	Transportselskaper, bilverksteder, kjøreskoler, bilforhandlere/importører
Post og tele	Post- og teleselskaper
Strålevern	Helsevesen, industri, forskning
Bygningsteknikk	Alle bygningseiere, entreprenører etc
Beredskap / generelt	Staten og kommunene
Vassdrag og energi	Kraft- og elverk, damanlegg.
Fisk	Fiskemottak / bruk, havbruk / oppdrett fiskeproduktvirksomheter
Landbruk	Landbruket
Dyrehelse	Alle husdyreiere, fiskeoppdrett

Vi viser generelt til etatsbeskrivelsene for utdypende oversikt.

Selv om dette er en grov oversikt, framgår det likevel at det er både klare sammenfall og manglende sammenfall. Arbeidstilsynet og sentralt / lokalt eiltilsyn omfatter i praksis så å si alle virksomheter, og vil slik sett ha grenseflater mot relativt mange andre myndigheter. I andre enden av skalaen finner vi f.eks. Statens Jernbanetilsyn og Oljedirektoratet, med kun en håndfull virksomheter (disse er riktignok store). Antallet grenseflater kan likevel bli stort, avhengig av hvor mange andre myndigheter som har tilsyn i nettopp disse virksomhetene.

En rekke tilsyn framstår som rene sektortilsyn. Dette gjelder særlig innenfor samferdselssektoren. Andre eksempler er Norges vassdrag og energidirektorat og Statens helsetilsyn / Fylkeslegene. Generelt vil slike "sektortilsyn" ha grenseflater mot andre myndigheter som også har tilsyn innen sektoren, mens de ikke eller i liten grad vil ha felles virksomheter utenfor sektoren.

Tilsynsfrekvenser framgår ikke av oversikten (annet enn det som kan regnes ut som et litt intetsigende "gjennomsnitt"). Ut fra etatsbeskrivelsene framgår likevel klart at bruken av mer systematiske intervaller for tilsyn varierer en god del mellom etatene. Hyppigheten varierer også innenfor de enkelte etaters områder; for noen, mellom nesten årlig kontroll til svært sjelden kontroll. Gjennomgående er det større og risikoutsatte virksomheter som har hyppigst tilsyn.

I sum tegner det seg likevel et mønster der etatene / områdene (sentralt og lokalt) innenfor det vi omtaler som "kjernen" framstår som sentrale i den

forstand at svært mange virksomheter er underlagt regulering og tilsyn innen disse områdene. Dette gjelder med unntak av Oljedirektoratet, og delvis Helsetilsynet, som faller inn under kategorien over, dvs. at grenseflatene gjelder kun innen sektoren (operatørselskapene / helseinstitusjonene). I tillegg har vi enkelte andre (områder / etater) som også har et mer sektorovergripende omfang, først og fremst Bygningsteknisk etat og Direktoratet for sivil beredskap.

Ser vi på lokale myndigheter innen kjerneområdet angir oversikten i tabell 5.3 nedenfor ulike myndigheters tilsynsaktivitet i et utvalg bransjer. Omfanget av tilsynsaktiviteten framgår ikke.

Tabell 5-3 Grenseflater mellom lokale tilsynsorganer

Etat:	AT	FM ¹¹	DLE	BV	KNT	FL ¹²
Bransje:						
Større industri generelt (+bergverk)	X	X	X	X		
Næringsmiddelindustri	X	X	X	X	X	
Havbruk	X	X	X			
Verksted, bilverksted, lakkeringsverksted	X	X	X	X		
Oljeselskap og bensinstasjoner	X		X	X		
Bygg og anlegg / store byggherrer	X	X	X			
Større elektroinstallatører	X		X			
Hotell og restaurant	X	X	X	X	X	
Vaskeri og renseri	X	X	X			
Større forretninger / salgslokaler	X		X	X		
Avfall og spesialavfall	X	X	X			
Avløp, renseanlegg	X	X	X			
Forsvaret	X	X	X			
Offentlig administrasjon	X	X	X			
Skoler og barnehager	X		X	X	X	X
Helseinstitusjoner	X	X	X	X	X	X

Det framgår av oversikten at en rekke bransjer har tilsyn fra flere myndigheter. Selv om det ikke framgår om flere myndigheter har tilsyn i de samme virksomhetene innen de ulike bransjer, er dette likevel situasjonen i flere tilfeller. Som nevnt finnes ingen landsdekkende oversikt over sammenfall av tilsyn på virksomhetsnivå. Det er likevel gjennomført en særskilt kartlegging av denne typen for Vestfold fylke¹³. Denne omfatter virksomheter som er omfattet av sentrale myndigheter i internkontrollforskriften. Til sammen utgjorde dette i 1995 140 virksomheter av ca 8500 totalt.

¹¹ Medregnet kommunale myndigheter

¹² Medregnet kommunale myndigheter

¹³ Jf. Basert på tall fra "Kvalitetshåndbok for tilsynsmyndighetene i Vestfold", Fylkesmannen i Vestfold

Sammenfall mellom flere myndigheter (antall fellesvirksomheter) er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5-4 Tilsynssammenfall

DBE	11		
PE	9	4	
NSO	50	11	8
Etater	SFT	DBE	PE

Femti virksomheter hadde tilsyn fra to myndigheter, de fleste (43) fra Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Statens forurensningstilsyn. Syv virksomheter hadde tilsyn fra tre myndigheter, og fire fra alle fire myndighetene. Samtlige av disse har også tilsyn fra Arbeidstilsynet og Lokale el-tilsyn, de fleste har tilsyn fra brannvesen, og noen også fra lokalt næringsmiddeltilsyn og Fylkesmannen. Fellesvirksomheter finnes hovedsakelig innenfor større industri, kjemisk produksjon, verkstedproduksjon m.m.

En ytterligere indikasjon på omfanget av sammenfallende virksomheter i tilsynssammenheng, kan vi også få gjennom bedriftsundersøkelser av tilsynshyppighet.

En undersøkelse gjennomført av Scan-Fact for Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO 1996), viser at tilsynshyppigheten varierer en del mellom de ulike myndigheter. På spørsmål om bedriftene har hatt kontakt med myndighetene i løpet av de siste par år, fordeler tallene seg som følger: Arbeidstilsynet (42%), Statens forurensningstilsyn / Fylkesmannen (12%), Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern / brannvesen (48%), Produkt- og elektrisitetstilsynet / lokale el-tilsyn (45%), Næringsmiddeltilsynet (14%), Industriverket (NSO) 4%, andre (11%).

En undersøkelse gjennomført for Statens forurensningstilsyn i 1994, viser tilsynshyppigheten i noen relativt store, risikoutsatte industribedrifter, dvs. 400 bedrifter med utslippstillatelse fra Statens forurensningstilsyn (Feedback Research 1994). På spørsmål om hvilke tilsynsmyndigheter som hadde utført kontroll i bedriften de siste to år, fordelte svarene seg som følger på de aktuelle etatene: Statens forurensningstilsyn (74%), Arbeidstilsynet (59%), (tidligere) Industriverket (16%), Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (41%) og (tidligere) Elektrisitetstilsynet (65 %). I gjennomsnitt fikk bedriftene 1,5 tilsynsbesøk hvert år. Undersøkelsen omfattet ikke lokale myndigheter på brann- og el-sikkerhetsområdet.

I sum får vi et bilde som viser til dels stor grad av sammenfall av virksomheter, dvs. at de samme virksomheter omfattes av reguleringer og tilsyn på flere områder. Graden av sammenfall varierer likevel avhengig av bl.a. bransje, størrelse og risikopotensiale.

5.3 Kompetanse / fagområder som grenseflate

De ulike tilsyns- og reguleringsområder omfatter samlet en rekke ulike kunnskaps- og kompetanseområder. Dette er reflektert både i myndighetenes egen kompetanseprofil, på virksomhetsnivå (spesielt de større), og innenfor de ulike fagmiljøer på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Vi kan grovt sett skille mellom:

- administrativ kompetanse
- generell kompetanse knyttet til forutsetninger for gjennomføring og etterlevelse av regelverk, bl.a. økonomiske og andre ytre samfunnsmessige rammebetingelser og utviklingstrekk
- organisasjons- og systemkompetanse, knyttet til bl.a. internkontroll og interne organisatoriske faktorer som påvirker etterlevelseshastighet
- tilsynskompetanse, eksempelvis knyttet til tilsynsmetodikk (systemrevisjon, revisjonsledelse, verifikasjon, inspeksjon)
- juridisk kompetanse
- sektorkompetanse, knyttet til de spesifikke samfunnssektorer som reguleringer og tilsyn er rettet mot
- ulike typer fagkompetanse innen helse, miljø og sikkerhet (bygg, maskin, kjemi, medisin, veterinær / næringsmiddel, ergonomi m.m.)

Det er på de fleste av disse områder stor grad av sammenfall mellom de ulike myndighetsorganenes kompetanse. Sektorkompetanse vil være mer spesialisert, særlig i den grad reguleringer og tilsyn er avgrenset til spesifikke sektorer, eksempelvis innenfor samferdselssektoren og helsesektoren. Dette gjelder også på de mer fagspesifikke områder, og utover grunnutdanning / basiskompetansen vil det også finnes "tilsynsspesifikke" spesialiseringer (som etatene ofte legger stor vekt på). Men også når det gjelder sektor- og fagkompetanse, vil det være en god del overlapp jf etatsbeskrivelsene i vedlegg 4-1.

5.4 Rettslige og faktiske tema som grenseflate

Grenseflater ut fra rettslige og faktiske tema er generelt vanskelig å framstille på en skjematisk og oversiktlig måte. Dels kan dette gjøres ved å gjennomgå områder der de ulike reguleringsområder møtes "bilateralt", dels kan det gjøres ved å identifisere noen felles temaer der det framgår hvordan de ulike reguleringsområder kommer til anvendelse. Statskonsult har i hovedsak basert seg på førstnevnte alternativ, men gir også en illustrasjon på en tematisk framstilling nedenfor.

Regelverket på området er meget omfattende, både på lov- og forskriftsnivå, se tabelloversikter i kapittel 3. I fremstillingen av rettslige grenseflater benytter vi et utvalg lover. Med det omfanget området har, har det ikke vært mulig for Statskonsult å gjennomgå den enkelte lov og forskrift med tanke på å avdekke alle grenseflater. Enkelte av etatene har laget utfyllende grenseflaterapporter. Et totalbilde av området forutsetter at alle etatene lager og oppdaterer slike.

For de åtte kjerneetatene i rapporten er det satt opp en grov oversikt over etatenes ”hovedlovgrunnlag”, og en angivelse av de tilhørende tilsynsområder, vernet interesse og pliktsubjekter, jf tabell 5-1.

I rapporten er virksomheten som sådan gjennomgående beskrevet som utgangspunkt for grenseflatene. Med utgangspunkt i regelverket, er det strengt tatt ikke alltid virksomheten som er grenseflaten, men de ulike subjektene loven pålegger plikter - noen krav rettes mot eier, andre mot ledelse eller arbeidsgiver eller forurenser eller lignende.

Det finnes en del mindre lover i tillegg til hovedlovene, som ikke er viet interesse her. Disse øker kompleksiteten, men endrer i prinsippet ikke grenseflatebildet utover at disse mindre lovene kan ha mer spesifikke deler av hovedlovenes temaer mer fokusert.

Det er en sterk sammenheng mellom etatene og deres hovedlover; én etat én lov eller ett lovområde. Det foregår flere lovarbeider som vil forsterke denne tendensen, (brann- og næringsmiddelområdene). En etat som Produkt- og elektrisitetstilsynet fremstår med denne vinklingen som to etater, med hver sin hovedlov. En slik innretning av lovene er i utgangspunktet en ryddig inndeling.

Flere av lovene er likevel delt mellom flere etater, dette gjelder også hovedlovene. En slik deling skaper i seg selv grenseflater, uten at disse trenger å være problematiske. For eksempel deler Arbeidstilsynet og Oljedirektoratet arbeidsmiljøloven, hhv. på land og på sokkelen. Produktkontrollloven, som i hovedsak er delt mellom Produkt- og elektrisitetstilsynet og Statens forurensningstilsyn, har en mindre definert grenseflate, basert på egenskaper ved produktene, uten at den derved nødvendigvis er problematisk.

For forskriftene ser vi de samme trekkene. Disse er delvis etatsspesifikke og delvis knyttet opp til flere lover. Forskriftene er i hovedtrekk en mer uensartet gruppe enn lovene. De er delvis generelle og delvis svært snevre. De er også utformet etter ulike prinsipper ved at de regulerer resultat og/eller metode/fremgangsmåte og er mer eller mindre detaljerte. I kapittel 8 kommer vi nærmere tilbake til vurderinger av dette. Det ser ut til at det stadig blir flere forskrifter med flere hjemler. Dette er en synlig grenseflate.

Mellom lov / forskriftsområdene vil det ligge grenseflater og potensielle problematiske grenseflater. Når slike situasjoner dukker opp foretas en grensegang som har avklart situasjonen, for eksempel ved at de aktuelle bestemmelser er tolket i forhold til hverandre eller at én etat ikke håndhever sitt regelverk. Slike enigheter kan nedfelles i avtaler, men utvalget virker tilfeldig. Vi har ikke fått indikasjoner fra etatene om at slike avtaler rutinemessig gjøres kjent for brukerne, selv om slike tilfeller sikkert finnes. I de innspill vi har fått fra etatene, fremstilles slike grenseflater som problematiske bare inntil de har fått en konkret avklaring.

Grenseflater mellom regelverk på HMS-området vil oppstå uansett hvilken utforming reglene får. Det er ulike hensyn som skal ivaretas, de trekker delvis i ulike retninger, og de lar seg ikke alltid uten videre forene. Fra brukerens ståsted ser dagens bilde unødvendig komplisert ut, slik det går frem av punktet ”Virksomhetsperspektiv på regulering og tilsyn” i kapittel 6.

Med denne regelverksstrukturen som bakteppe, vil den konkrete bruken av regelverkene bli et puslespill. Regler som på en eller annen måte har tilknytning til et produkt, en prosess el.l. kan dukke frem av et utall ulike reguleringer. Vi kan illustrere dette med noen eksempler som viser hvilke interesser eller innfallsvinkler ulike etater kan ha til samme tema eller produkt.

Tabell 5-5 Etatenes interesser knyttet til tema eller produkt

Etat	Hygiene		Maskiner	
	Direkte hensyn til:	Berører (også):	Direkte hensyn til:	Berører (også):
Arbeidstilsynet	Arbeidstaker	Forbruker	Arbeidstaker, alle typer farer	Private brukere av de samme maskinene
Statens næringsmiddeltilsyn	Matsikkerhet Forbrukere	Arbeidstaker	Matsikkerhet Forbrukere	Arbeidstakere
Produkt- og Elektrisitets-tilsynet El-sikkerhet		Behandling av el-utstyr (f.eks: koking av el-utstyr)	Enhver, begrenset til elektriske maskiner / deler i maskiner	Arbeidstaker og forbrukere
Produkt- og Elektrisitets-tilsynet Produkt-kontrollloven	Forbrukere, materialvalg / utforming etc.		Vern av forbruker mot fysiske og mekaniske egen-skaper	
Statens forurensningstilsyn	Miljø-påvirkning fra desinfiserende kjemikalier	Arbeidstakere	Miljøkonsekvenser fra maskiner Støy (omgivelser, forbrukere)	Alle som bruker maskinene
Statens Dyrehelsetilsyn	Dyrs helse	Arbeidstaker Forbruker ved matproduksjon	Maskiners funksjonalitet i forhold til dyr	Arbeidstaker Maskinbetjening
Statens helsetilsyn	Pasient Smitte (alle)	Helsepersonell (arb.taker)	Pasientsikkerhet (Hygieneproblem / skade ved pasientkontakt med maskinen)	Helsepersonell, Arbeidstaker Andre (smitte-spredning)

Dette er ikke en juridisk beskrivende tabell, men en eksemplifisering av reguleringsområdene – eller etatsområdene – innfallsvinkler til to utvalgte temaer for å illustrere hvordan ulike hensyn reguleres ”på kryss og tvers”.

I tillegg til de direkte hensynene og de øvrige berørte (indirekte) hensynene, vil virksomheter måtte legge opp arbeidsrutiner slik at de ikke bryter med summen

av kravene. Produsenter av utstyr som berøres i begge disse eksemplene vil bli påvirket ved at produktene må tilfredsstille summen av alle relevante krav og andre berørte forhold for å gjøre seg gjeldende i markedet.

Som vedlegg 5-2 og 5-3 er det tatt inn to tabeller som tematisk beskriver grenseflater mellom henholdsvis kjerneetatene og mellom kjerneetatene og de øvrige etatene¹⁴.

5.5 Nærmere om internkontroll

Internkontroll på dette området ble i Norge først innført i oljesektoren, med Oljedirektoratet som ansvarlig myndighet. I 1992 ble den første internkontrollforskriften for landbasert virksomhet gjort gjeldende. Senere har internkontrollbestemmelser kommet inn i flere ulike lover, bl.a. helselovgivningen, næringsmiddellovgivningen etc.

Dels kan de ulike etatene og tilhørende lovgrunnlag også grupperes ut fra hvem som bruker internkontroll som tilsynsprinsipp og etater som ikke gjør det. Et kjennetegn ved utviklingen, er at disse bestemmelsene er konkretisert på ulike måter i flere internkontrollforskrifter. En oversikt over etater med internkontroll som regulerings- og tilsynsmetode gir følgende bilde:

Etater under forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter – (internkontrollforskriften):

1. Arbeidstilsynet
2. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (brannvesenet)
3. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
4. Produkt- og Elektrisitetstilsynet (lokale elektrisitetstilsyn)
5. Statens forurensningstilsyn (fylkesmennene)

Etater som har egne internkontrollforskrifter (eller IK-krav i forskriftsform):

1. Oljedirektoratet - (styringsforskriften)
2. Fiskeridirektoratet. - "IK-fisk"
3. Statens næringsmiddeltilsyn - "IK-mat"
4. Statens jernbanetilsyn (driftsforskriften)
5. Norges vassdrags- og energidirektorat (IK for damanlegg)

Statens helsetilsyn har dessuten krav om internkontroll i lov, men har fortsatt ikke egen internkontrollforskrift. Denne er imidlertid under utarbeidelse.

Internkontrollforskriften-HMS framstår som det vesentligste tverrgående, reguleringsomfattende element innenfor området. Internkontrollforskriften er hjemlet i åtte ulike lover og håndheves av fem tilsynsmyndigheter med underliggende organer på ulike nivåer. Gjennom internkontrollkravet forpliktet

¹⁴ Det bemerkes generelt at omfang og detaljeringsgrad i disse tabellene varierer, bl.a. på grunn av ulik kvalitet på opplysningene fra etatene.

virksomhetene til å gjennomføre HMS-krav på en systematisk og ensartet måte innen alle de enkelte lovområder. Likeledes forutsettes at myndighetene harmoniserer sitt tilsynsarbeid, gjennom tilpasning av tilsynsmetodikk, og slik at forskriftskravene håndheves på en samstemt måte.

Internkontroll innebærer først og fremst en tydeliggjøring av hvor ansvaret for å ivareta reguleringskrav ligger, dvs. den som er ansvarlig for en virksomhet – eier, produsent e.l. Dernest krav til dennes systematiske / organisatoriske oppfølging av kravene i overordnede lover og forskrifter.

Internkontrollen skal dokumenteres på ulike stadier og nivåer, og i et omfang som er formålstjenlig ut fra de ulike reguleringskrav. Virksomhetenes størrelse og kompleksitet er her en sentral faktor. I den nye internkontrollforskriften-HMS, jf. punkt 2.3.1 er dokumentasjonskravet presisert som ufravikelig for spesielle deler av internkontrollen. Internkontrollen skal også utformes og gjennomføres i samarbeid med virksomhetens tillitsvalgte og ansatte.

Internkontroll er generelt en egenartet nyere grenseflate, dels fordi mange virksomheter møter flere internkontrollforskrifter fra ulike myndigheter, dels som en felles tilsynsfaglig plattform for myndighetene.

5.6 Oppsummering, eksempler og noen avsluttende kommentarer

Med utgangspunkt i de kriterier som er fokusert her, kan vi grovt skille mellom ulike nivåer eller kombinasjoner av grenseflater: Grenseflatene gjelder alle de nevnte kriterier samtidig, de gjelder to av dem, eller bare en av dem. Sistnevnte forhold / situasjon er gjennomgått over, og vi skal her kort oppsummere og eksemplifisere de tilfeller der flere av kriteriene sammenfaller.

1. Ulike reguleringer retter seg mot de samme faglige og faktiske temaer overfor samme virksomheter. Et eksempel på dette vil være krav til brannvern og beredskap overfor industrivernpliktige bedrifter (etter brannlovgivningen og sivilforsvarslovgivningen). Et annet eksempel vil være når krav til hygiene i en næringsmiddelbedrift rettes mot virksomheten ut fra næringsmiddelovngivningen og ut fra arbeidsmiljøloven. I slike situasjoner er det altså ett felles reguleringsstema – hygiene, og som rettes mot den samme virksomheten. Selv om disse reguleringene ivaretar ulike hensyn vil likevel begge krav trekke i samme retning selv om det ene kravet godt kan være mer omfattende enn det andre. Vi kan også ha en situasjon der to eller flere lover regulerer samme produkt eller person, men ut fra hensyn som trekker i ulik retning. For eksempel dersom hensynet til hygiene krever glatte flater, mens hensynet til arbeidstakerne krever sklisikre flater. I slike situasjoner er det altså en motstrid mellom kravene og ofte vil tilgjengelige tekniske løsninger bli en viktig faktor for å finne brukbare kompromisser – for eksempel at risikoen for å skli løses ved bruk av bestemte typer sko.

-
2. Ulike reguleringer kan også rette seg mot de samme faglige og faktiske temaer, men overfor ulike virksomheter. Eksempler vil være arbeidsmiljø- og sikkerhetsreguleringen overfor henholdsvis landbasert virksomhet og off-shore virksomhet. Her kan det likevel være et poeng at reguleringene er samstemt, selv om det ikke er noen risiko for at en gitt virksomhet utsettes for krav eller tilsyn som ikke er samordnet.
 3. Samme virksomhet berøres av flere regelsett uten at de ulike kravene direkte har noe felles tema, for eksempel vegtrafikklovgivningens krav til at det skal finnes kjettinger i virksomhetens tunge kjøretøy¹⁵. Her er det først og fremst sumvirkningen av de ulike krav som er relevant.

Selv en rent summarisk gjennomgang av helse-, miljø- og sikkerhetsreguleringene viser stor grad av sammenfall med hensyn til gjenstanden for regulering, ved at alle direkte eller indirekte retter seg mot for eksempel virksomhetenes:

- Produkter
- Prosesser
- Organisasjon
- Dokumentasjon

Det er noe større grad av spredning med hensyn til hvem som er pliktsubjekt for de enkelte regelverkene – arbeidsgiver, ”enhver”, virksomhet, byggherre, eier, ”ansvarlig for”, bruker etc.

Dette fører til en uendelig rekke kombinasjoner av sammenfall eller ”ikkessammenfall” med hensyn til hva reguleringene retter seg mot eller har konsekvenser for, og hvem som er pliktsubjekt for reguleringene. Hvordan overlappingene / grenseflatene konkret kan eller vil arte seg er således nesten teknisk umulig å fremstille. Et av formålene med denne kartleggingen er imidlertid å peke på eventuelle uklare grenseflater, overlapping eller strukturelle uoverensstemmelser mellom ulike deler av regelverket. Som vist til ovenfor ville en metodisk analyse av de ulike regelverkene utvilsomt avdekke stor grad av overlapp, så vel som anakronismer og tilsynelatende motstridende regler. Samtidig ville imidlertid dette innebære en teoretisk framstilling av et problem som sannsynligvis vil være til stede i en eller annen form, uansett hvordan regelverk utformes.

Vi viser for øvrig til kapittel 8 for en nærmere vurdering av hvorvidt de ulike typer grenseflater må anses å være uklare eller uhensiktsmessige, samt en nærmere gruppering av etater og reguleringsområder som synes nærmest beslektet.

¹⁵ En ytterligere annen situasjon oppstår i forhold til lover som har en gjensidig innvirkning på hverandre uten å direkte regulere samme hensyn, personer / virksomheter eller produkter. (For eksempel at økonomiske reguleringer får betydning for arbeidsmiljøet fordi enkelte løsninger blir dyrere). Denne situasjonen må imidlertid anses for perifer i forhold til denne rapporten.

6 Virksomhetsperspektiv på regulering og tilsyn

Vi skal her presentere virksomhetenes, enkelte bransjeorganisasjoners og forskningsmiljøers generelle oppfatninger av regulering og tilsyn innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Virksomhetsperspektivet har vært i fokus i ulike sammenhenger; det har bl.a. vært hevdet

- at grenseflater mellom reguleringsområder, dobbeltreguleringer m.m. kan resultere i at virksomheter stilles overfor motstridende krav, eller krav som trekker i ulike retninger
- at myndighetene har ulike tilsynsfrekvenser, de kommer og går om hverandre, og uten at de vet om hverandre
- at oppsplitting i regelverk og myndighetsapparat er til hinder for helhetlig styring og prioritering i virksomhetene. Prioritering av tiltak påvirkes bl.a. av hvilke myndigheter som til enhver tid er mest aktive, og / eller har de strengeste reaksjonsmidler, og at reell risiko i for liten grad er avgjørende.
- at summen av alle reguleringer og tilsynsaktiviteter skaper uoversiktlig og avmakt, medfører en overbelastning på virksomhetene, og gjør det vanskelig eller umulig å etterleve alle kravene

Det er verdt å merke seg at de problemstillingene som reises gjennom denne typen påstander i liten grad har vært gjenstand for særskilte undersøkelser. Hovedtyngden av forskning på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet de senere årene har hatt andre vinklinger og problemstillinger. I særlig grad har det vært fokusert på erfaringer med gjennomføring av internkontrollreformer, samt status og forutsetninger for helse-, miljø- og sikkerhetstilstanden. Det er videre lite dokumentert kunnskap om forholdet mellom regulering, tilsyn og etterlevelseshetsgrad. Det finnes likevel noe dokumentasjon som omhandler virksomheters oppfatninger og perspektiver når det gjelder reguleringer og tilsyn mer generelt. Videre har Statskonsult gjennom prosjektet forelagt de aktuelle problemstillingene i for ulike fagmiljøer og bransjeorganisasjoner for kommentarer og innspill.

Vi skal kort gjennomgå kunnskapsstatus på området, og en oppsummering av de særskilte undersøkelser som er gjennomført.

6.1 Internkontrollreformen (HMS-etatenes område)

Erfaringene med reformen så langt, viser at det fortsatt er mange gjenstående utfordringer før alle virksomheter har etablert ordninger i tråd med kravene i forskriften. Selv om mange virksomheter kan vise til gode erfaringer med

innføring av internkontroll, synes det generelle bildet å være at innføringsprosessen har vært tyngre enn forutsatt. Særlig gjelder dette i små og mellomstore bedrifter. Flere forhold kan påpekes (jf. bl.a. Skaar 1994, Lindøe og Sunde 1995, Lindøe 1996).

- Forskriften fra 1991 ble av mange oppfattet som uoversiktlig og med en lite tilgjengelig språkbruk, sett i forhold til mangfoldet av målgrupper. Den nye forskriften fra 1997 oppfattes som en klar forbedring.
- Selve prinsippene bak internkontroll har vist seg vanskelige å formidle på en praktisk omsettelig måte.
- Virksomhetene hadde for lite tid og ressurser til å arbeide med internkontroll.
- Myndighetsapparatet har i varierende grad fulgt opp internkontroll gjennom sitt tilsyn; dette har ikke gitt de forventede synergieffektene, spesielt på lokalt / regionalt nivå.
- De samlede ressursene har vært for små til at myndighetene har kunnet fungere som noen aktiv pådriver overfor de enkelte virksomhetene; behovet for ekstern hjelp har vært større enn antatt.
- Myndighetene har måttet gjennomføre interne omstillinger og opplærings tiltak for å dreie tilsynsmetoder mot systemer og dokumentasjon; dette har tatt tid.
- Mange av de modellene for internkontroll som har fått gjennomslag, har vært for kompliserte, omfattende og dokumentasjonskrevende; dimensjoneringen har ikke stått i forhold til virksomhetenes behov eller administrativ kapasitet.
- Internkontroll har ikke fått status som et forenklet hjelpemiddel til formålsrettet selvregulering, der detaljkrav og uhensiktsmessige spesifikasjoner tones ned; isteden har internkontroll framstått som et *tilleggskrav*.
- De økonomiske gevinstene har vært vanskelige å påvise, bl.a. fordi selve innføringsarbeidet har vært ressurskrevende, og fordi markedet så langt bare i liten grad har etterspurt systematisk HMS-arbeid fra sine leverandører.

Det er samtidig viktig å understreke at dette ikke er situasjonen for alle virksomheter. Det er god grunn til å anta at innsatsen på internkontrollområdet generelt vil ha sammenheng med interessen for helse-, miljø- og sikkerhetsspørsmål overhodet. Det har vært antydning at arbeids- og næringslivet samlet er delt omtrent på midten når det gjelder grad av interesse for og oppfølging av internkontrollforskriften-HMS (Salomon og Grimsmo 1994, Skaar 1998). Den siste nasjonale kartlegging av internkontrollstatus (av noe omfang), tegner et noe mer optimistisk bilde (Saksvik 1996). Over 60 prosent av virksomhetene har innført, eller har nesten ferdig innført internkontroll.

Status varierer imidlertid betydelig avhengig av bl.a. bransjetilknytning og størrelse.

Myndighetenes rolle i internkontrollarbeidet

Få virksomheter i sistnevnte undersøkelse (10 prosent) oppgir at myndighetene hadde gitt assistanse i innføringsarbeidet. Den samme tendensen finnes i andre undersøkelser. I en undersøkelse gjennomført av ScanFact på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO 1996)¹⁶ oppgir 9 prosent at de har fått bistand fra myndighetene. Bedriftshelsetjeneste, konsulenter og bransjeforeninger oppgis her som de viktigste eksterne bidragsyterne. Lindøe og Sunde (ibid) viser i en mindre studie av 18 små- og mellomstore bedrifter at det generelt er et gap mellom bedriftenes bistandsbehov og myndighetenes kapasitet og villighet til å gi råd og hjelp. Behovet kommer til uttrykk gjennom en manglende forståelse for hva myndighetene krever; samtidig er de samme myndighetene fraværende eller tilbakeholdne når det gjelder å angi hvordan internkontrollen skal utformes.

Myndighetene oppfattes i noen grad å prioritere større virksomheter, og oppfattes ikke som aktive pådrivere overfor bedriftene. Samtidig påpekes i noen grad et manglende samsvar mellom det som oppfattes som prinsippene i internkontrollen og myndighetenes mer detaljerte inspeksjonsform. I tillegg kan også selve systemforståelsen være for struktur- og dokumentasjonsorientert og for lite aktivitets- og prosessorientert (jf. også Flagstad 1995). Noen av de samme funnene er gjort av Skaar (1998), mer spesifikt avgrenset til vurderinger av Arbeidstilsynet. Samtidig oppfattes Arbeidstilsynet å ha en mer sentral rolle i forhold til den mer overordnede internkontrollen sammenlignet med andre myndigheter, som kan være mer fokusert mot avgrensede enkeltforhold (spesielt lokalt), (Lindøe og Sunde ibid).

6.2 Statskonsults kartlegging i ulike forskermiljøer m.m.

Det er i forbindelse med prosjektet gjennomført to dags-seminarer med deltakere fra sentrale forskningsmiljøer innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (SINTEF, Rogalandsforskning, Det Norske Veritas). Basert på oppdragsbeskrivelsen fra Kommunal- og regionaldepartementet, ble det laget et problemnotat som formulerte sentrale problemstillinger, særlig knyttet til virksomheters erfaringer, og som dannet det tematiske utgangspunktet for begge seminarene. Ett av seminarene ble gjennomført i Statskonsults egen regi. Det andre ble gjennomført ved Rogalandsforskning ved professor Jan Erik Karlsen. Resultater og konklusjoner herfra er dokumentert i en egen rapport (Karlsen 1998). Det bemerkes generelt at de innspill og vurderinger som er fremmet under seminarene og i nevnte rapport, uttrykker deltakernes oppfatninger, ikke nødvendigvis institusjonenes.

¹⁶ Undersøkelsen omfatter 1527 NHO-bedrifter med færre enn 50 ansatte. Alle NHO-bransjer er representert.

Som nevnt, har det meste av forskningen på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet de senere årene manglet et perspektiv som særskilt fokuserer på regulerings- og myndighetsstruktur. Hovedhensikten med seminarerne var derfor å søke å avdekke hvorvidt ikke-dokumenterte deler av denne forskningen likevel har bidratt til å belyse temaet.

Vi har videre hatt intervjuer og samtaler med noen enkeltpersoner fra virksomheter og fagmiljøer, med særlig bakgrunn og innsikt i helse-, miljø- og sikkerhetsspørsmål.

Det er vanskelig å gi noen entydig og enhetlig oppsummering av innspill og vurderinger som har framkommet. Dette i seg selv er en indikasjon på problemområdets omfang og kompleksitet. Til dels er det også slik at ulike vurderinger trekker i litt ulike retninger.

Vi skal her gjengi noen momenter, argumenter og mulige scenarier, forsøksvis med samme grad av nyansering og forbeholden refleksjon som innspillene og samtalene bar preg av.

6.2.1 Oppsummering fra mini-seminar med SINTEF m.fl.¹⁷

Synspunkter som fremkom i seminaret kan oppsummeres som følger:

- Muligheten til å måle omfanget og betydningen av ulike helse-, miljø- og sikkerhetsfaktorer varierer. Det er en fare for at målbarhet forveksles med viktighet. Eksempelvis er det lettere å fokusere på skader som skyldes akutte hendelser og ulykker, enn mer langsiktige belastninger. Kunnskaper om helse-, miljø- og sikkerhetstilstand varierer, også internt i etatene. Kunnskap sentralt må kombineres med lokal kunnskap.
- Antakelig er ikke omfanget av uhensiktsmessige grenseflater eller motstridende krav så veldig stort. Teknologi og kreativitet gjør det ofte mulig å løse konfliktene som eventuelt måtte oppstå.
- Gjennomføringen av internkontrollreformen har bidratt til et mer helhetlig og integrerende perspektiv på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet som var tiltrengt. Mange mindre bedrifter ønsker seg en tilsynsmyndighet å forholde seg til. Enkelte større virksomheter er mer opptatt av faglig spesialistkompetanse, noe som muligens kan svekkes eller nedtones om flere myndigheter samorganiseres.
- Å ha det overordnede ansvaret for hele HMS-området i ett departement (for eksempel Miljøverndepartementet), kan være en interessant tanke. Ulike fagdirektorater kan sikre nødvendig fagkompetanse innen de ulike områdene. Den praktiske tilsynsvirksomheten lokalt og regionalt kan

¹⁷ Deltakere på seminaret var professor Jan Hovden, NTNU, forskerne Terje Steen, Ranveig Tinmannsvik og Hakon Finne fra SINTEF - sikkerhet og pålitelighet, forsker Solveig Skaar fra SINTEF - IFIM, samt forskningsleder Kirsten Rongstad fra Det Norske Veritas.

samordnes, eller eventuelt samorganiseres. Slik det er i dag, er man kommet langt med sentral samordning, men relativt kort med regional / lokal samordning.

- En større grad av samordning eller samorganisering forutsetter at det faglige nivået opprettholdes. Samtidig er behovet for høy fagkompetanse innen ulike felter varierende i ulike typer bedrifter. Overfor mange virksomheter vil generell HMS-kompetanse være tilstrekkelig, mens andre fordrer større grad av spesialisering. Mer generelt bør myndighetene styrke sin kompetanse på organisatoriske forhold. Større grad av samordning / samorganisering kan forandre en mer ensartet oppfatning om myndighetsroller.
- Det kan være gode grunner til at myndighetene framstår med litt ulike profiler på ulike områder. Ett alternativ kan være å skille veilederrollen og kontrollørrollen helt. Spørsmålet om organisasjonsform bør likevel underordnes de strategisk mer sentrale spørsmålene om hvilke utfordringer myndighetene står overfor, og hvilke følger det får for oppgaver og virkemidler. Valg av organisasjonsform må ta høyde for at det kan være behov for ulike profiler på ulike områder, eksempelvis avhengig av bransje, størrelse, motivasjon etc. Det bør være mulig å finne fram til et fargerikt fellesskap innenfor en felles struktur. Myndighetene bør i større grad utnytte hverandres kunnskaper og lære av hverandre.
- Kunnskapsnivået er for svakt til at det er mulig å si noe klart om hvilken regulerings- og forvaltningsstruktur som er mest egnet. Vi vet for lite om oppfatninger i virksomhetene, eller blant andre aktørgrupper, og det er heller ikke klart hvem som er legitime meningsyttere i denne sammenhengen. Det er for lite kunnskap om både problemene ved dagens system, om årsakene til disse problemene, og om forutsetninger for endringer.

6.2.2 Oppsummering fra Mini-seminar og rapport fra Rogalandsforskning¹⁸

I rapporten fra seminaret (Karlsen *ibid*) legges det til grunn at helse-, miljø- og sikkerhet (HMS), kan forstås ”som en forvaltningsmessig og administrativ betegnelse på et problemkompleks knyttet til styringen og konsekvensene av ressursinnsats og ressursomdanning i virksomheter” (Karlsen *ibid*: s. 5). Selv om områdene hver for seg kan synes ulike, kan det gis gode begrunnelser for å betrakte dem under ett. For det første fordi reguleringsprinsippene for hvert av feltene er ganske likeartet, og for det andre fordi effektiv implementering av HMS-ansvar i linjen, bare realiseres når alle elementene behandles som likeverdige og under ett.

¹⁸ Deltakere på seminaret var professor Jan Erik Karlsen, forskningsleder Preben Lindøe, seniorforsker Øyvind Lauridsen, forsker Ove Njå, seniorforsker Karina Aase.

Det reises også spørsmål om ikke flere reguleringsområder knyttet til helse-, miljø- og sikkerhet burde vært omfattet av nåværende internkontrollforskrift, eksempelvis innen transport, kommunikasjon og når det gjelder bygningsmessige forhold. I rapporten vektlegges først og fremst det styringsmessige og metodiske fellesskapet som knytter de ulike HMS-elementene sammen. Dette fellesskapet kan identifiseres på tre nivåer: på makronivå – gjennom reguleringer og tilsyn, på ”mellomnivå” – gjennom HMS-ledelse i virksomheter, og på mikronivå – gjennom konkret styring og iverksetting av HMS-tiltak i virksomheter.

Regulerings- og forvaltningsstruktur på makronivå må gi rom for faglig og oppgavemessig spesialisering innenfor en felles styringsmessig og metodisk tilnærming, og det må utvikles et felles fundament som virksomhetene kan tilpasse seg og forstå. ”Nærhet” og kommunikasjon mellom myndigheter og virksomheter er viktig. Det antydes at en slik utvikling også kan stimuleres innenfor dagens forvaltningsstruktur. Videre påpekes behovet for å se slike styringsmessige og metodiske tilnærminger mer i sammenheng med andre sider ved virksomheters ressursstyring, eksempelvis kvalitetsstyring.

Det foreslås en modell for et felles kontrolldesign, med en felles systemmodul for ressursstyring. Systemrevisjon framstår her som et sentralt metodisk virkemiddel for å sikre ivaretagelse av både reguleringshensyn på HMS-området og kvalitet i arbeidsprosesser, produkter og tjenester. En slik modell forutsettes å gi ulike HMS-hensyn en bedre forankring i virksomhetenes samlede ledelses- og styringssystem, og en synliggjøring av virksomhetenes egeninteresse i å ha en tilfredsstillende HMS-tilstand.

Rapporten påpeker også noen problemer knyttet til utvikling av funksjonskrav og standarder. Utviklingen er ikke uproblematisk, og stiller krav til virksomhetenes kompetanse.

Myndighetene må balansere ulike roller bedre. Hjelp- og veilederrollen må likestilles med kontrollrollen. Virkemidler må bidra til restituering, forebygging og forbedring, ikke bare innrettes mot reaksjoner og sanksjoner overfor regelbrudd. Samtidig vil virkemidler måtte differensieres i samsvar med ulikheter, virksomheters evne og vilje til HMS-forbedring.

Det påpekes enkelte utydelige, og til dels motstridende, krav knyttet til grenseflater i regelverk. Disse er mest ment som eksemplifiseringer, men det hevdes likevel at motstridende krav i praksis forekommer ganske hyppig (med eks. fra oljesektoren); samtidig understrekes at slike situasjoner må håndteres praktisk og ikke prinsipielt, at løsninger må søkes ut fra konkret innsikt i hvert enkelt tilfelle, basert på partenes behov. Generelt påpekes behovet for at myndighetene standardiserer forskrifter, og at de samarbeider med virksomhetene og med hverandre for å håndtere eventuelle konflikter, samt å unngå dobbeltarbeid. Som et kjernepunkt framheves betydningen av at myndighetene har en felles oppfatning av innhold og praksis i selve HMS-styringen, inklusive samordning av metodikk og verktøy.

Det antydes at dette vil gi store gevinster og økt legitimitet for tilsynsorganene. Vi oppfatter dette som et hovedpoeng i rapporten, og som et mer sentralt moment enn den konkrete struktureringen av reguleringsområdene og tilsynsorganene.

6.2.3 Statskonsults kartlegging i Næringslivets Hovedorganisasjon¹⁹

Synspunkter fra Næringslivets Hovedorganisasjon har tidligere kommet til uttrykk i ulike brev, rapporter, notater m.v. (jf bl.a. "Problemnotat 1996"). Hovedhensikten med Statskonsults kartlegging var i første rekke å få nærmere kjennskap til fakta og erfaringer som ligger til grunn for de synspunktene som er fremmet.

Oppsummert, synes disse synspunktene å kunne samles under tre overskrifter:

Regulering

Reguleringene på området har et totalomfang som gjør regelverket vanskelig tilgjengelig, uoversiktlig og vanskelig å etterleve. Den samlede reguleringsbyrden er for stor for svært mange bedrifter, og mange opplever at de i en del tilfeller må velge mellom lovlydighet og lønnsomhet. I praksis skaper den store reguleringsbyrden konkurransefortrinn for de som nedprioriterer etterlevelse.

Tilgjengeligheten kan bedres gjennom ett felles publikasjonskontor, enklere utforming og språk, konsentrerte utgivelser og revisjoner, samt bransjevise regelverksoversikter. Reguleringsbyrden kan lettes gjennom reduksjon i antall forskrifter og generell forenkling av regelverket; deriblant en harmonisering av de ulike IK-forskriftene. Videre må ulike reguleringer ses mer i sammenheng (men ikke nødvendigvis samles i en lov).

Organisering

Innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet mangler det en overgripende struktur, og derfor en enkelt / entydig adressat for henvendelser fra næringslivet i reguleringsovergripende spørsmål. Dette gjelder både på departementsnivå og på etatsnivå. Virksomhetene må forholde seg til en rekke ulike tilsynsorganer på både sentralt, regionalt og lokalt nivå; den innbyrdes organiseringen varierer på de ulike myndighetsområdene. Samordningen på sentralt nivå er positiv, men utilstrekkelig; samordningen regionalt og lokalt er for dårlig. Samlet bidrar dette til uoversiktighet, dobbeltarbeid og dårlig ressursutnyttelse. Næringslivets Hovedorganisasjon ønsker ett departement og ett tilsyn på HMS-etatenes område.

¹⁹ Kartleggingen er i hovedsak gjennomført i form av et dagsseminar med deltakere fra Næringslivets Hovedorganisasjon sentralt, samt deltakere fra en rekke ulike bransjeforeninger (dvs. Prosessindustriens Landsforening, Teknologibedriftenes Landsforening, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Entreprenørforeningen for Bygg og Anlegg, Byggenæringens Landsforening, Norges Bilbransjeforbund, Norges Elektroentreprenørforbund, Reiselivsbransjens landsforening). Videre er det mottatt skriftlige innspill / notater i etterkant av seminaret.

Strategier og virkemiddelbruk

Næringslivets Hovedorganisasjon etterlyser en mer bevisst prioritering og ressursbruk fra myndighetene. Mange ”seriøse” opplever at lovbrytere slipper for lett, og at de vinner i konkurransen p.g.a. sparte etterlevelseskostnader. Myndighetenes tilsynskapasitet er for liten, for dårlig utnyttet og / eller galt prioritert. Det er en ubalanse mellom myndighetenes reguleringsambisjon og oppdagelsesfaren for virksomhetene; dette gir konkurransevridninger i markedet.

Harmoniserte måleparametere og nasjonal statistikk mangler på flere områder. Dette bidrar til å vanskeliggjøre felles registrering og måling av HMS-tilstand, eksempelvis som grunnlag for sammenligning mellom bedrifter, og som felles vurderingsgrunnlag for myndigheter og bedrifter. Myndighetene mangler også mulighet til å måle resultater av egen innsats som grunnlag for vurdering av virkemiddelbruk.

Videre er det for dårlig samarbeid med brukerne og parts- / bransjerepresentanter i forbindelse med utvikling av regelverk, og planlegging og gjennomføring av tilsyn. Bedre brukermedvirkning ville gitt et mer hensiktsmessig regelverk og større tillit mellom myndigheter og virksomheter.

Vi oppfatter de erfaringene som Næringslivets Hovedorganisasjon har presentert i denne særskilte kartleggingen, primært som utdypende i forhold til disse tre temaene. Det ble i forbindelse med vår kartlegging således ikke presentert noen systematisk oversikt over uhensiktsmessige grenseflater i regelverket eller motstridende krav fra ulike myndigheter (med unntak av noen enkeltstående og anekdotepregede eksempler).

Det er likevel grunn til å framheve Næringslivets Hovedorganisasjons mer generelle synspunkter på virksomheters behov og forutsetninger for tilfredsstillende HMS-arbeid. Vår forståelse av disse synspunktene – og begrunnelsene for dem, er omtrent som følger:

- HMS-hensyn må være en integrert del av de styringssystemer, produksjonsprosesser og arbeidsmåter som finnes i bedriftene, og som er utgangspunkt for ledelsens samlede styring for å utnytte ressurser maksimalt, samt å redusere risiko for tap. Skader og tap knyttet til HMS, samt forbedring av HMS, vil være gjensidig knyttet til de samme prosessene og systemene som skal sikre produksjon og lønnsomhet. Dette taler for at de ulike HMS-elementene ses i sammenheng, dels med hverandre og dels med de øvrige hensyn bedriftene må sikre for å overleve. Sjansen for at regulerings- og myndighetskrav skal få gjennomslag i bedriftene, vil være knyttet til i hvilken grad dette perspektivet er ivaretatt.
- Fra et virksomhetsperspektiv, vil reguleringskrav inngå som ett blant svært mange hensyn som skal ivaretas. I mange virksomheter er arbeidspresstet stort. Særlig gjelder dette i små og mellomstore bedrifter, som ofte også har

liten administrativ kapasitet. Tiden som må avsettes til bare å orientere seg i regelverket, overstiger denne kapasiteten. Samtidig synes det gjennomgående ikke å være noe ønske om redusert HMS-standard i bedriftene, men det påpekes dog at myndighetene i noen sammenhenger burde avklare bedre hva som må kunne oppfattes som neglisjerbar risiko: svært mange forhold kan innebære risiko, men en effektiv ressursbruk, forutsetter at tiltak settes inn der de gir størst effekt²⁰.

- Forbedringer for bedriftene kan primært utløses gjennom mer helhet, sammenheng og oversiktliggheit i formidling, samt forenklet innretning av myndighetskrav. Herunder påpekes også behovet for mindre detaljregulering og detaljtilsyn, og at internkontrollprinsippet bør ha som konsekvens at bedriftene i større grad baserer sitt HMS-arbeid på egne risikovurderinger og mindre på detaljerte tekniske krav. Dette forutsetter bl.a. at myndighetene avklarer bedre hva som ligger i begrepet risiko, og hvilke krav som stilles til bedriftenes risikovurderinger. Samtidig påpekes det at funksjonsbaserte forskrifter også kan bidra til usikkerhet om minstekrav, og ulik / uensartet fortolkning av krav fra myndighetenes side.

Det synes å være en gjennomgående oppfatning at de fleste av de problemene og utfordringene som er påpekt, lettere kan håndteres med en forenklet myndighetsorganisering (ett tilsyn). I noen grad kan det vises til eksempler på at myndighetene forholder seg ulikt til bedriftenes internkontroll og opplegg for HMS-styring. Det er likevel ikke noe dokumentert grunnlag for å hevde at myndighetskrav gjennomgående kommer i direkte konflikt med hverandre²¹.

Problemstillingen er snarere at dagens organisering skaper uoversiktliggheit og fragmentering av hensyn, og at den ikke bidrar til å utløse de potensialene som kunne ligge i en mer konsentrert innsats og samlet tilnærming. Samtidig vektlegges behovet for et faglig kvalifisert tilsyn. I noen grad oppfattes inspektørenes faglige spesialisering og interesse som litt tilfeldig styrende på hvor fokuset ligger i forbindelse med konkrete tilsynsbesøk. Ønsket om et felles tilsyn, innebærer derfor ikke at faglig spesialisering skal tones ned, (litt "pose og sekk").

²⁰ Det gis riktignok enkeltteksempler på krav som synes uhensiktsmessig strenge; bl.a. gjelder det krav om risikovurdering i forbindelse med forplantningsskade, jf. forskrift om forplantningsskader, der arbeidsgiver pålegges å risikovurdere alle faktorer som påvirker fertilitet, ikke bare forhold knyttet til graviditet.

²¹ Også her gis det enkeltteksempler, bl.a. det velkjente om sklisikre versus vaskbare gulv. Mer generelt påpekes at det også kan ha vært konflikter mellom arbeidsmiljøhensyn og hensynet til ytre miljø, ved at krav om lavere utslipp kan gi dårligere innelima. Videre etterlyses bedre faglig koordinering mellom myndighetene når det gjelder bl.a. kjemikalier og andre farlige stoffer som eksplosiver. Det forutsettes at myndighetene her også har en harmonisert forståelse av de faktorene og prosessene som kan samvirke i å utløse skader og ulykker.

6.3 Andre undersøkelser

6.3.1 Scan-Facts undersøkelse for Næringslivets Hovedorganisasjon

Scan-Facts undersøkelse for Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO ibid.), viser at tilsynshyppigheten varierer en del mellom de ulike myndigheter (se kapittel 5). Det stilles videre spørsmål om hvilke problemer bedriftene har hatt i forbindelse med reguleringer og tilsyn generelt, med vekt på erfaringer i forbindelse med innføring av internkontroll. Av de problemene bedriftene angir som de største, er det 30 prosent som mener at det er vanskelig å finne ut av hva som menes med lovene og forskriftene, 49 prosent mener at det er vanskelig å få med seg alle endringene i regelverket, 22 prosent mener at myndighetene gir ulike signaler om hva internkontroll er, 38 prosent mener at myndighetene har for dårlig kunnskap om bedriftens daglige drift og 32 prosent mener at myndighetene er mer opptatt av å gi pålegg enn å skape forbedringer. Blant øvrige problemer som gir markerte utslag, kan nevnes at 46 prosent mener at det er vanskelig å få tid til å drive med internkontroll, mens 49 prosent mener at det skaper for mye papirarbeid.

Andre funn som vedrører forholdet til myndighetene, framgår av områder som bedriftene mener at Næringslivets Hovedorganisasjon bør prioritere høyt i det videre arbeidet med helse-, miljø- og sikkerhet og internkontroll. 76 prosent nevner bidrag til forenkling og klargjøring av internkontrollforskriftene (merk at dette var før ny internkontrollforskrift), 81 prosent nevner bidrag til forenkling av lovverket, 47 prosent nevner bidrag til at det blir lettere å få tak i gjeldende lover og forskrifter, 65 prosent nevner bidrag til å utvikle bransjespesifikke oversikter over lover og forskrifter, 57 prosent nevner bidrag til bedre samordning av tilsynsmyndighetene og 60 prosent nevner bidrag til at tilsynsmyndighetene prioriterer useriøse bedrifter.

6.3.2 Kartlegginger gjennomført av myndighetene i forbindelse med planlegging av samordningstiltak

I 1994-95 ble det etter initiativ fra Kommunal- og arbeidsdepartementet gjennomført tre regionale forsøksprosjekter (Vestfold, Troms og Trondheim), med sikte på bedre samordning av tilsynsvirksomheten på regionalt / lokalt nivå (jf rapport i litteraturliste). I forbindelse med disse prosjektene ble det gjennomført en "statuskartlegging" som bl.a. fokuserte på virksomhetenes oppfatninger av reguleringer og tilsyn. Kartleggingen omfattet om lag 150-200 virksomheter, og ble gjennomført av myndighetene særskilt eller i forbindelse med tilsyn.

Statuskartleggingen viste bl.a. at de fleste virksomhetene var kommet kort i arbeidet med å etablere internkontroll, men at dette også hadde sammenheng med virksomhetenes størrelse; jo mindre virksomheter – jo mindre aktivitet.

Virksomhetene etterlyste informasjon og til dels direkte bistand fra myndighetene i forbindelse med internkontrollarbeidet. Samtidig rapporterte de mest aktive i hovedsak om positive erfaringer. Det var svært få eksempler på at myndighetene hadde stilt motstridende eller ukoordinerte krav.

Hovedinntrykket var at gråsoner eller grenseflater i regelverket ikke var spesielt problematisk. Manglende koordinering av tilsynsbesøk ble heller ikke oppfattet som noe stort problem. De fleste virksomhetene hadde relativt sjelden kontakt med myndighetene. Samtidig var det eksempler på enkeltvirksomheter, gjerne større virksomheter med høy risiko, som i perioder hadde hatt en svært høy tilsynshyppighet (dvs. flere tilsyn fra ulike myndigheter i løpet av samme år). Dette var likevel unntak fra det generelle mønsteret. De fleste virksomhetene (som var stand til å gi en kvalifisert vurdering), gav uttrykk for at internkontroll og systemrettet tilsyn ville øke behovet for samordning mellom myndighetene. På dette tidspunktet var internkontrollkrav ennå relativt nytt, og lokalt var det foreløpig Arbeidstilsynet som i noe omfang håndhevet regelverket. Det var således en tendens til at internkontroll primært ble assosiert med arbeidsmiljø og Arbeidstilsynet.

6.3.3 Erfaringer fra Næringscenteret i Vestfold (NiV)

NiV startet i 1995 et prosjekt for å etablere en egen informasjons- og veiledningstjeneste for å bistå offentlige og private virksomheter med håndtering av reguleringskrav på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Prosjektet ble støttet av Kommunal- og regionaldepartementet, og det ble lagt vekt på et utstrakt samarbeid med ulike tilsynsmyndigheter på området. Blant annet skulle muligheten for ”overføring” av en del råd- og veiledningsfunksjoner fra myndighetene til NiV vurderes.

Kontakten med myndighetene ble i hovedsak formidlet via Fylkesmannen i Vestfold. Prosjektet fikk etter hvert en mer konkret utforming gjennom et forslag om å etablere en såkalt ”Servicegaranti for IK”. Servicegarantien innebar bl.a. at NiV skulle påta seg en ”ombudsfunksjon” i forhold til virksomheters kontakt med ulike tilsynsmyndigheter. Som vurderingsgrunnlag før etableringen av ordningen, ble det gjennomført en undersøkelse av bedrifters oppfatninger av reguleringer og tilsyn mer spesifikt (Rønning 1996)²².

Flertallet av bedriftene var gjennomgående positive til internkontroll generelt, og som virkemiddel til bedre helse-, miljø- og sikkerhet. Samtidig var både behovet for å imøtekomme myndighetskrav og markedskrav gjennomgående også høyt rangert som begrunnelse for internkontrollarbeidet. En tredjedel av virksomhetene anså internkontrollforskriften som en unødig belastning. Funn (i prosent) som mer spesifikt angår grenseflater mellom myndighetsområder, framgår av tabellen nedenfor.

²² Utvalget omfattet 26 virksomheter fordelt på 6 bransjer og var gjennomgående i gang med utvikling av internkontroll. Omlag halvparten rapporterer at de har hatt tilsyn.

Tabell 6-1 Grenseflater mellom myndighetsområder

Problemstilling	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Regelverk / tilsynsmyndigheter stiller krav til virksomheten som er direkte motstridende med hverandre	4	19	23	54	-
Tilsynsmyndighetene legger til rette for at bedriftene på en effektiv måte kan følge opp aktuelle pålegg og krav	4	19	54	23	-
Regelverk / tilsynsmyndigheter stiller krav som totalt sett medfører en overbelastning på vår virksomhet	12	50	15	23	-
Tilsynsmyndighetene koordinerer ikke sine tilsynsbesøk, de "trækker i beina på hverandre" og skaper problemer for bedriften	4	4	16	40	36
En bedre samordning mellom de ulike myndighetene vil være en stor fordel for bedriften	50	23	4	8	15

Direkte motstridende krav fra myndighetene syntes ikke å være noe stort problem. Samtidig er det ingen av bedriftene som selv har vært utsatt for motstridende krav (selv ikke de som er helt eller delvis enig i påstanden). Én virksomhet har hatt problemer med å få svar på dette konkrete spørsmålet til en myndighet, men avgrenset til bare denne myndigheten. I rapporten antas det derfor at de som svarer bekreftende, gjør det ut fra en mer generell antakelse om at slike krav stilles.

Samtidig er det bare ca ¼ som mener at myndighetene legger til rette for at bedriftene effektivt skal kunne følge opp aktuelle pålegg og krav. De fleste av de som er uenige i dette, har selv erfaringer som begrunner oppfatningen.

På spørsmålet om myndighetskrav medfører en samlet overbelastning, svarer over halvparten bekreftende.

Det er få som anser hyppige tilsynsfrekvenser som noe problem.

Samtidig er det mange som ønsker mer samordning, særlig gjelder dette virksomheter som (1) – har hatt tilsynsbesøk, og (2) – har en fungerende internkontroll.

I rapporten antydes det at økende internkontrolltilsyn fra flere lokale myndigheter også vil øke behovet for samordning. Samtidig ser det ikke ut til at behovet for samordning er knyttet direkte opp mot spesielle problemer bedriftene har med ukoordinert opptreden eller motstridende krav fra myndighetenes side. Det synes snarere å være en oppfatning om at bedre samordning kan bidra til å realisere ikke-utløste gevinster eller forbedringer.

I forbindelse med etableringen og lanseringen av servicegaranti-ordningen, ble det gjort kjent at virksomheter som hadde opplevd uklare grenseflater eller

ansvarsforhold mellom myndighetsområder, eller på annen måte hadde problemer i forhold til myndighetene, kunne ta kontakt med NiV som i samarbeid med aktuelle myndigheter skulle bidra til å finne hensiktsmessige løsninger på situasjonen²³.

Etter lanseringen og markedsføringen (gjennom lokalpresse m.m.) høsten 1997, er det ikke registrert noen henvendelser av denne typen ved NiV. Konflikter med myndighetene generelt, eller mellom ulike regulerings- og tilsynsområder spesielt, synes ikke å være noe stort problem. Hovedutfordringen for de fleste virksomhetene synes å være knyttet til prioritering og gjennomføring av internkontroll og HMS-arbeid i sin alminnelighet. Det mest påtrengende behovet fra virksomhetene synes å være knyttet til råd- og veiledningstjenester i den sammenhengen.

Kontakten med myndighetene spiller en mer marginal rolle. Dette kan også ha sammenheng med at hovedtyngden av henvendelser er kommet fra småbedrifter. Erfaringene med selve servicegaranti-ordningen synes således å være i samsvar med de funnene som ble gjort i forundersøkelsen. Denne viser også at behovet for informasjon og veiledning i forbindelse med internkontrollarbeidet er stort. Hele 85 prosent av bedriftene mener at det er "vanskelig" eller "veldig vanskelig" å holde rede på HMS-relaterte forskrifter mer generelt.

6.3.4 Seiertun og Clausen

To eldre undersøkelser, Seiertun (1990) og Claussen (1993), gjennomgår erfaringer i noen få og relativt store virksomheter. I begge undersøkelsene påpekes behovet for en mer samlet og helhetlig opptreden fra myndighetenes side, bl.a. slik at ulike krav og pålegg i større grad kan ses i sammenheng; herunder at myndighetene viser tilstrekkelig fleksibilitet i forhold til hverandres krav og hensiktsmessige løsninger for bedriften.

I Seiertuns undersøkelse påpekes for øvrig et behov for bedre systematikk og mindre detaljfokus, faglig funderte krav og god dialog, samt kostnads- og risikobasert prioritering av krav.

Claussens studie viser bl.a. at virksomhetenes interne HMS-organisering bidrar til å bestemme profil og prioritering av aktivitet, at myndighetenes samarbeid med enkeltpersoner i bedriften kan bidra til å rette oppmerksomheten mot bestemte HMS-områder, samt at variasjoner mht. roller, dels veiledere og dels kontrollører, kan oppfattes som problematisk og uforutsigbar.

6.4 Medvirkning ved regelproduksjon

Brukerevaluering av regelverksutforming er en aktivitet som har et stort utviklingspotensiale. For lover og forskrifter, er det prosessuelle krav om høring av forslagene før vedtakelse. Selv om slike høringer åpner for at høringsinstansene

²³ Servicegaranti-ordningen ble forankret hos tilsynsmyndighetene (koordinert gjennom fylkesmannen), på en slik måte at NiVs rolle i forhold til myndighetene skulle være avklart.

kan kommentere alle sider ved regelverket, er erfaringen at utformingen får lite oppmerksomhet. Enkelte regelverksutformere trekker aktivt brukere / pliktsubjekter inn i utformingsarbeidet (Oljedirektoratet). Tilsyn på kontinentalsokkelen er spesielt i forhold til landbasert HMS-tilsyn på flere måter.

For det første er gruppen av pliktsubjekter liten; i hovedsak de 15-20 operatørene. Gruppen er dessuten ensartet, om de ikke er like store, så er spriket mellom dem mye mindre enn for de fleste andre etatenes målgrupper. Dessuten er området av en slik art at det kreves høy grad av profesjonalitet, også i forhold til hensyntagen til de aktuelle myndighetskrav.

For det andre er regelverket oversiktlig, både strukturelt og i antall. Det er igangsatt ytterligere forenklinger, og dette vil øke ulikheten med regelverkstilstanden på land. De aktuelle tilsynsobjektene kommer til orde ved regelverksutforming i større grad enn det forvaltningslovens høringsregler krever. Dette minsker faren for at regelverket oppfattes som irrelevant eller uviktig, og øker sjansen for at regelverket er kjent, også når det skjer endringer. At regelverket i seg selv er forholdsvis lite voluminøst, betyr ikke at det er enkelt. Henvisningsteknikker er mye utbredt, og kan skjule store internasjonale- eller bransjestandarder eller deler av andre etaters regelverk.

Den største ulikheten er likevel at gruppen av tilsynsobjekter i større grad enn de andre etatenes målgrupper, har sammenfallende interesser med myndighetene i forhold til de sikkerhetshensyn regelverket skal ivareta.

6.5 Oppsummering

Mye tyder på at de problemene virksomhetene opplever, ikke er knyttet verken til disharmonier i regelverk eller til myndighetenes manglende koordinering av tilsynsaktiviteten.²⁴ Snarere er de knyttet til, på den ene siden problemer med innføring og gjennomføring av internkontroll, og på den andre siden problemer med å sette seg inn i og prioritere oppfølgingen av det til dels svært omfattende og uoversiktlige regelverket.

Det er derfor mer et spørsmål om rene sumvirkninger i forhold til de ressursene og den kompetansen som virksomheter disponerer i en stadig mer presset hverdag. Det synes samtidig som det er et gap mellom virksomhetenes behov for bistand fra myndighetene, og den hjelp / veiledning som ytes. Noen av disse oppfatninger kan langt på vei forklares som et resultat av en reell avstand mellom tilsynsetatenes (spesielt Arbeidstilsynet) faktiske tilsynskapasitet og gjennomsnittlige tilsynsintervaller på den ene siden, og bedriftenes opplevde

²⁴ Når det gjelder vurdering av tilsynshyppighet viser vi generelt til beskrivelsen i kapittel 5 og etatsbeskrivelsene i vedlegg til kapittel 5. Selv om undersøkelser av tilsynshyppighet (NHO 1996 og Feedback Research 1994) viser stor grad av sammenfall mellom myndighetenes tilsynsobjekter, viser de ikke at tilsynsfrekvensene er så hyppige at det er grunnlag for å si at myndighetene "løper i beina på hverandre".

behov på den andre siden (snarere enn at myndighetene ”løper i beina på hverandre”).

En sentral problemstilling blir i hvilken grad dagens problemer / utfordringer er gjennomgripende og tverrsektorielle, men på en slik måte at de kan løses innenfor dagens ordninger, dvs. at problemområdene ikke direkte har å gjøre med u hensiktsmessige grenseflater.

Fra Næringslivets Hovedorganisasjons ståsted synes det som en samorganisering med ett samlet tilsyn framstår som den beste (eller eneste) måten å avhjelpe situasjonen på. Samtidig ser vi også en viss dreining i partenes fokusering, fra å fremholde de typiske grenseflateproblemer til å fokusere mer på nettopp uoversiktighet, utilgjengelighet, omfang, detaljfokus etc. Problemene kan være gjennomgående for flere områder, uten at de derved er grenseflateproblemer. Samtidig synes en stor andel virksomheter å ønske mer samordning fra myndighetene. Dette ønsket om samordning (evt. samorganisering) har slik sett en utydelig kobling mot problemer som skulle ha sin årsak i mangel på samordning.

Vi forstår Næringslivets Hovedorganisasjons oppfatning dithen at en mer samlet organisering ville øke sannsynligheten for at summen av reguleringer holdes innenfor et rimelig nivå. Dette kan synes som en rimelig antakelse all den tid myndighetene i utgangspunktet vurderer innføring av reguleringskrav ut fra kjennskap til eget regelverk, og ikke ut fra en samlet vurdering. Samtidig gjøres det i liten grad vurderinger av reguleringskostnader på virksomhetsnivå, også innenfor de enkelte reguleringsområder.

Ønsket om en samlet tilsynsmyndighet, er relativt klart uttrykt fra Næringslivets Hovedorganisasjons side. Forskere og fagpersoner innen HMS-området synes ikke like entydige i at dette bør være den eneste løsningen. Derimot vektlegger samtlige behovet for å se ulike HMS-elementer mer i sammenheng, og det gis flere enkeltteksempler på at ulike myndighetskrav og -hensyn kan trekke i ulike retninger. Vi oppfatter likevel ikke at det er klare uoverensstemmelser eller uklarheter som er hovedproblemet. Men en mer ensartet håndtering av myndighetskrav og en felles metodisk og styringsmessig tilnærming kan bidra til bedre forutsigbarhet og oversiktighet; dette vil kunne legge bedre til rette for at de virksomhetsinterne og ledelsesbaserte styringsmekanismer og organisasjonsformer fanger opp og realiserer myndighetskrav.

Det gis ikke klare svar på hvorvidt, eller eventuelt hvilke, organisatoriske reformer som er nødvendige for å oppnå dette.

Det er verdt å merke seg at behovet for et faglig kvalifisert tilsyn klart uttrykkes av alle parter. Å kombinere behovet for faglig spesialisering med behovet for samordning blir derfor sentralt. Spesialiseringsbehovet vil likevel arte seg ulikt, avhengig av hva / hvem som er gjenstand for tilsyn. En god del av tilsynsaktiviteten, spesielt regionalt og lokalt vil ha et mer utpreget generalistpreg. Dette tilsynet, som særlig er rettet mot små- og mellomstore

virksomheter, er fragmentert, og møter ikke virksomhetenes behov for enkle og effektive kanaler mot myndighetene.

Spørsmålet om hvilke mekanismer, utover etatssammenslåinger, som kan bidra til mer gjennomtenkte vurderinger av samsvaret mellom de samlede reguleringskostnader / byrder og virksomhetenes forutsetninger for etterlevelse, blir gitt en nærmere drøfting i kapittel 8 og 9.

7 Samordning mellom myndighetene

7.1 Generelt

Med samordning mener vi i denne sammenhengen tiltak og aktiviteter på tvers av organisatoriske og institusjonelle grenser for å bidra til bedre måloppnåelse. Samordning oppfattes generelt som et bidrag til å motvirke uheldige konsekvenser av den sektorisering og spesialisering som følger av institusjonelle og organisatoriske rammer rundt ivaretagelse av sentrale samfunnsoppgaver.

Samordningsbegrepets klangbunn varierer med kontekst og perspektiv: et honnørord for generalister og planleggere; et ukvemsord for spesialister og fagfolk; et sesam sesam for den ukyndige i håndtering av allehånde utydelige problemer; en nødvendighet for brukere og klienter med sammensatte behov og uensartede diagnoser.

Det er behov for en edruelig tilnærming til samordning som organisatorisk virkemiddel. Videre er det til enhver tid behov for kunnskap om hvilke problemer mangel på samordning medfører, og ikke minst hvilke mål eller gevinster som vanskeligere lar seg realisere uten samordning.

Utgangspunktet for vurdering av samordningstiltak vil langt på vei være det samme som for vurderingen av lov- og forvaltningsstruktur mer generelt. Et sentralt spørsmål blir derfor i hvilken grad organisatoriske tverretatlige samordningstiltak kan håndtere sammenfallende reguleringsområder og tilsynsoppgaver på en tilfredsstillende måte. I siste instans; om de institusjonelle og organisatoriske forutsetninger i tilstrekkelig grad ligger til rette for effektiv samordning, eller om mer omfattende regulerings- og forvaltningsreformer er nødvendige.

Vi skal gjennomgå noen sentrale samordningstiltak som er iverksatt innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet, gi en vurdering av ambisjonsnivå og hensiktsmessighet, samt diskutere organisatoriske og oppgavemessige forutsetninger for samordningsbestrebelsene. Vi tar ikke opp den samordning som skjer på bakgrunn av utredningsinstruksens²⁵ krav til utredning av konsekvenser, foreleggelse etc i forbindelse med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak, men tar utgangspunkt i samordningstiltak ut over denne.

Det er først og fremst innen Oljedirektoratets forvaltningsområde, samt på kjerneetatenes områder, at myndighetenes samordningsarbeid har fått institusjonelle rammer og / eller et visst praktisk omfang. I tillegg skjer det et visst samordningsarbeid mellom etater som er underlagt

²⁵ Kgl res 16. desember 1994 – "Utredningsinstruksen"

Landbruksdepartementet (Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens Landbrukstilsyn) og med hensyn til næringsmiddeltilsyn omfatter dette også Fiskeridirektoratets kontrollverk under Fiskeridepartementet samt sosial- og helsedepartementets ansvar på dette området. Samtidig kan det være verdt å trekke fram fylkesmennenes samordningsfunksjon, som også kan ha en viss relevans i denne sammenhengen.

7.2 Avtaler mellom etatene

De ulike myndighetene som har omfattende grenseflater synes i en viss utstrekning å ha etablert samarbeidsrutiner som skal avhjelpe problemstillinger grenseflatene reiser, konkrete fortolkningsspørsmål og lignende. Avhengig av hva saken konkret angår, synes det å være etablert både formelle og uformelle kontakter og samarbeidsrutiner mellom de fleste av de etatene som omfattes av denne kartleggingen. For eksempel finnes det ulike bilaterale avtaler eller lignende skriftlige samarbeidsrutiner mellom flere av etatene. Særlig innen en gruppe bestående av (Direktoratet for) Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Statens helsetilsyn, Oljedirektoratet og Sjøfartsdirektoratet finner man således flere innslag av formalisert samarbeid. Avtalene tar for seg hvordan så vel enkeltsaker som regelverk, informasjonskampanjer og lignende innen kartlagte grenseflater skal håndteres.

Også uten avtaler foregår det slikt samarbeid mellom etatene, for eksempel har Produkt- og Elektrisitetstilsynet en del samarbeid med Norges vassdrag og energidirektorat, Statens strålevern og Post- og teletilsynet. Tilsvarende samarbeid foregår så vidt vi kan bedømme mellom alle etatene i kartleggingen.

7.3 Oljedirektoratets samordningsfunksjon

Prinsippene for Oljedirektoratets koordineringsrolle i tilsynet med petroleumsvirksomheten er fastsatt i kgl. res. 1985-06-28 3388 "Resolusjon om ordningen av tilsynet med sikkerheten m.v i petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen" gitt med hjemmel i petroleumslovens § 11-1. Ordningen gjelder petroleumslovens virkeområde, samt Sosialdepartementets myndighet etter Sikkerhetsforskriften, Miljøverndepartementets myndighet etter forurensningsloven og Justisdepartementets beredskap i forbindelse med offentlig redningstjeneste.

Kgl.res. 1985-06-28 fastslår at tilsynet skal være systembasert, med revisjoner og verifikasjoner. Tilsynsobjektene, operatørene, ble pålagt internkontrollplikt i annen forskrift av samme dato. Denne forskriften er senere erstattet av forskrift om styringssystem m.v., kgl. res. 1997-07-27, hjemlet i petroleumsloven, arbeidsmiljøloven og forurensningsloven.

Oljedirektoratets koordineringsansvar er knyttet til tilsynet etter styringssystemforskriften og avgrenset av virkeområdet bestemt i kgl.res.'85. Andre fagetater kan ha tilsynsansvar utenfor dette området.

Hovedprinsippet er, i motsetning til hva som er ordningen på land, at én etat skal koordinere tilsynet fra alle aktuelle etater og ha kontakten med tilsynsobjektet. Koordineringsansvaret er lagt til Oljedirektoratet. Det forutsettes at det lages avtaler med de øvrige etater.

Koordineringsansvaret fungerer forskjellig i forhold til de etatene som ikke har, og de som har, selvstendig tilsynsansvar på sokkelen, hhv. bistandsetater og samarbeidsetater.

Bistandsetatene, som ikke har eget tilsynsansvar i petroleumsvirksomheten til havs, fatter ikke vedtak, men bistår Oljedirektoratet med faglige vurderinger i planlegging og gjennomføring av tilsynet. Enkelte av etatene har egen tilsynsmyndighet utenfor det området som er dekket av resolusjon. Dette gjenspeiles i bistandsavtalene, som da er utformet som samarbeidsavtaler eller gjensidige bistandsavtaler. Det er inngått bistandsavtaler med følgende etater:

- Det norske meteorologiske institutt
- Direktorat for brann og eksplosjonsvern
- Produkt- og Elektrisitetstilsynet
- Kystverket
- Luftfartsverket
- Statens strålevern
- Telenor nett
- Sjøfartsdirektoratet

Eksempelvis har Statens strålevern og Oljedirektoratet inngått en samarbeidsavtale. Avtalen gjelder både tilsyn og regelverksutvikling. Strålevernet har myndighet til eget tilsyn i petroleumsvirksomheten, men etter avtalen skal dette tilsynet inngå som en integrert del av Oljedirektoratets tilsynsregime. Strålevernet vurderer behov for å bidra og / eller delta i tilsynet. I tilsynet inngår behandling av søknader, vedtak, klage på vedtak, revisjoner og verifikasjoner. Avtalen omfatter ikke Strålevernets generelle myndighet til godkjenning av utstyr, lisensiering av bedrifter, import av radioaktivt materiale m.v.

Noen etater har eget tilsynsansvar på sokkelen. I forhold til disse har Oljedirektoratet myndighet for å sikre koordineringen overfor virksomhetene / operatørene. Dette gjelder i første rekke Justisdepartementet, Statens forurensningstilsyn og Helsetilsynet, ved fylkeslegen i Rogaland. Det er inngått separate koordineringsavtaler med disse etatene. Avtalene gjelder regelverksutvikling, behandling av søknader, vedtak, klage på vedtak etc., tilsyn ved revisjoner og verifikasjoner og ivaretagelse av statens ansvar og oppgaver ved fare- og ulykkessituasjoner. Det er avtalt saksgangsrutiner for de aktuelle saksbehandlingsoppgaver. Oljedirektoratet skal stå for kontakten med operatørene. Det utarbeides felles årsplaner for tilsynsgjennomføring. I spørsmål av faglig art tar Statens forurensningstilsyn og Helsetilsynet / fylkeslegen og de enkelte parter i næringen, så som rettighetshavere, operatører, entreprenører, arbeidstakere m.m. direkte kontakt med hverandre.

7.4 HMS-etatenes samordningstiltak m.m.

Innføringen av en felles internkontrollforskrift som regulerer både myndighetsapparatets tilsynsmetoder og virksomheters etterlevelsesmåter, har utløst både et samordningsbehov og en rekke konkrete samarbeidstiltak fra myndighetenes side. Gjennom internkontrollkravet forpliktet virksomhetene til å gjennomføre HMS-krav på en systematisk og ensartet måte innen alle de enkelte lovområder. Likeledes forutsettes at myndighetene harmoniserer sitt tilsynsarbeid, gjennom tilpasning av tilsynsmetodikk, og slik at forskriftskravene håndheves på en samstemt måte²⁶.

7.4.1 Kort historikk

Myndighetenes samordningsbestrebelse startet i kjølevannet av internkontrollreformen. Kommunal og arbeidsdepartementet hadde et hovedansvar for dette arbeidet, også med en koordineringsfunksjon overfor øvrige berørte departementer (Miljøverndepartementet, Justisdepartementet, Barne- og familiedepartementet). Det ble bl.a. etablert en «styringsgruppe for internkontroll», bredt sammensatt, bl.a. med deltakelse fra partene. Samordningsprosesser ble igangsatt på tre områder:

- Utvikling av felles opplæringsmoduler for tilsynsetatene
- Utarbeiding av felles informasjonstiltak
- Utarbeiding av felles styrende dokumenter for tilsynsaktiviteten, herunder et felles strategidokument for gjennomføring av internkontrollbasert tilsyn

Gjennom Ot.prp. nr.48 (1991-92) lå det også generelle føringer for myndighetenes håndheving av forskriften.

Alle samordningstiltak var knyttet til forsøk på harmonisering av det internkontrollrettede tilsynet. Øvrig innhold i de ulike regelverk ble i liten grad berørt.

I regi av Kommunal- og arbeidsdepartementet ble det i 1995 igangsatt en evaluering av internkontrollreformen. Denne evalueringen kom «i tillegg» til den til dels omfattende forskning om erfaringer med internkontroll i perioden 1990-94. Kommunal- og arbeidsdepartementets evaluering hadde en prosessbasert form, med gjennomføring av 3-4 partssammensatte søkerkonferanser, samt en avsluttende evalueringskonferanse. Resultatet av denne prosessen var etablering av tre prosjekter:

²⁶ Gjennomgangen er bl.a. basert på gjennomgang av styrende dokumenter for tilsyn, møtereferater, rapporter o.l.

-
- Prosjekt A: Revisjon av internkontrollforskriften²⁷
 - Prosjekt B: Tilsyn og håndheving
 - Prosjekt C: Videreføring av internkontroll i virksomhetene²⁸

Det ble videre etablert en bredt sammensatt koordineringsgruppe for alle prosjektene. Koordineringsgruppen var/er i tillegg styringsgruppe for prosjekt C.

Nærmere om prosjekt B

Myndighetssamordningen er i stor grad overlatt til de fem etatsledere, nå kalt direktørgruppen (DG). Denne erstattet delvis den tidligere ”styringsgruppe for internkontroll”. På den ene siden har man antakelig fått en mer konsentrert og operativ styringsform, med klarere linjer og en mer ansvarliggjort ledelse. Partene er representert i nevnte koordineringsgruppe, som er referansegruppe for prosjekt B. Den tidligere etablerte tilsynsgruppen (TG) har fortsatt sitt arbeid, og er i praksis det operative utøvende organet for prosjektet og for direktørgruppen. Langt på vei er dette arbeidet bare en videreføring langs samme linjer som tidligere. Det ble i 1996 / 97 foretatt en revisjon av alle felles styrende dokumenter, inklusive mål- og strategidokument. Ulike arbeidsgrupper (tverretatlige, men myndighetsinterne) har vært nedsatt for å arbeide videre med en del prioriterte oppgaver (se nedenfor).

Særlig om erfaringer med regionalt / lokalt samarbeid

Etter initiativ fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, ble det i perioden 1994-95 gjennomført regionale / lokale prøveprosjekter i Troms, Trondheim og Vestfold (jf egen rapport i litteraturliste). De samordningsbestrebelsene som så langt var gjennomført hadde tyngdepunkt i forhold til sentralt nivå og hensikten var å prøve ut muligheter og begrensninger for samarbeid mellom regionale og lokale myndigheter. En kartlegging i forkant av prosjektstart viste at samarbeid mellom lokale tilsynsetater var relativt beskjedent i utgangspunktet. Kontakten var tilfeldig, og var gjerne knyttet til håndtering av enkeltsaker med avklaring av gråsoner mellom myndighetsområder og / eller varsling av åpenbare feil og mangler. Enkelte eksempler på felles tilsyn har forekommet. Det var ikke noe regelmessig eller systemisert samarbeid, men et sak til sak samarbeid. Kjennskapet til andre myndighetsområder var minimal, og var eventuelt knyttet til tidligere erfaring / utdanning. Samarbeidsordninger eller lovhjemlet varslingsplikt, var tilsynelatende lite kjent og tilfeldig praktisert. Det er grunn til å anta at denne beskrivelsen vil være dekkende også for landet for øvrig.

²⁷ Prosjekt A er i hovedsak gjennomført i regi av Kommunal- og arbeidsdepartementet i samarbeid med de øvrige departementene, men med bred deltakelse fra parter og tilsynsmyndigheter, utover de ordinære høringsprosesser. Status for prosjekt A er fastsetting av ny forskrift gjeldende fra 1.1.97

²⁸ Prosjekt C har vært inndelt i tre prosjektområder, rettet mot henholdsvis statlig sektor, kommunal sektor og privat sektor. For hvert av disse områdene er det etablert bredt sammensatte arbeidsgrupper (myndigheter, parter). Status prosjekt C: Hovedansvar for gjennomføring av lanseringskampanjen for den nye forskriften. En rekke nasjonale og regionale tiltak er gjennomført og skal gjennomføres. Blant annet omfatter dette flere «lanseringskonferanser» i alle fylker, opprettelse av Web-sider og svartjeneste («straks på faks» m.m.).

Opplæring i internkontroll viste seg å bli et sentralt tiltak fordi slik opplæring ikke var gjennomført for lokale brann- og el-myndigheter. Brannvesen var ikke for alvor trukket med i internkontrollarbeidet lokalt, og det lokale elektrisitetstilsyn var bare i startgropen. Dette la også føringer for samordningen for øvrig. Det ble utarbeidet en del felles verktøy og dokumentasjon som støtte for samordningsbestrebelsene. Sentrale prosedyrer og hjelpemidler var i liten grad forankret i eller tilpasset lokale formål.

Felles tilsyn ble gjennomført i et visst omfang. Nytteverdien av dette var varierende, og det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner. Samarbeid mellom Arbeidstilsynet og fylkesmennenes miljøvernavdelinger framstår kanskje samlet sett som mest konkret og systematisk. Koordinering av tilsyn ble forsøkt i noen grad, men med liten suksess. Dels skyldes dette at myndighetene har ulike rammebetingelser og føringer bl.a. med hensyn til planleggingsgrad og tilsynsfrekvenser, samt at det store omfanget av kontroller i seg selv legger begrensninger for koordineringsmulighetene.

Utteksling av informasjon ble forsøkt i varierende omfang. Nytteverdien varierer mellom etatene. Dels skyldes dette at informasjonsbehovet er ulikt fordelt. Etater med generelt høy kontrollhyppighet (samvirkegrad) kjenner sine tilsynsobjekter relativt mye bedre, og har mindre behov for informasjon. Brannvesen besøker de fleste objekter hvert eller hvert annet år. Arbeidstilsynet derimot har et større informasjonsbehov. Gjensidig nytteverdi blir derfor ubalansert, og ordninger kan være vanskelige å opprettholde over tid. De metodiske og faglige ulikheter var likevel de største hindrene for nytte av informasjonsutveksling. Generell kunnskap om status for internkontrollarbeidet kunne ha en viss informasjonsverdi for andre etater som også har fokus på internkontroll. Siden etatene hadde ulike ståsteder mht internkontroll, varierte nytteverdien tilsvarende.

Samtidig var kvaliteten på internkontrollarbeidet i de fleste virksomhetene såpass dårlig at det i liten grad reflekterte kvaliteten på helse-, miljø- og sikkerhetstilstanden for øvrig. Det var også en tilbøyelighet til å betrakte internkontroll som noe reguleringsspesifikt (én internkontroll per lov) og ikke som et helhetlig styringsgrep. En etats vurdering av internkontroll kunne således oppfattes å ha liten verdi for andre. De faglige og reguleringsspesifikke særtrekk la likevel de største begrensninger for samarbeidet. Faglige grenseflater syntes marginale, og ble i begrenset grad oppfattet som viktige nok til å utløse samarbeid.

Bildet er likevel ikke entydig, og det er også enkeltteksempler på at samarbeid om for eksempel felles tilsyn kan bidra til å legge ekstra trykk på virksomheter der dette er nødvendig. Vi viser for øvrig til kapittel 8 for en nærmere vurdering av forutsetninger for regional / lokal samordning.

7.4.2 Status for samordningsarbeidet med noen kommentarer

For en gjennomgang av arbeidet med myndighetssamordning, er det naturlig å ta utgangspunkt i de «styrende dokumenter for tilsyn» som er utarbeidet av HMS-etatene (jf punkt 7.4.1).

- Tilsynsetatenes mål og strategi for samordning og felles tilsynsprofil
- Definisjons- og begrepsdokument
- Prosedyre for samordning av kontroll
- Reaksjonsdokument
- Prosedyre for systemrevisjon

Det har liten hensikt å gjennomgå alle disse dokumentene i detalj, men det kan likevel være naturlig å se nærmere på status for gjennomføring i henhold til mål- og strategidokumentet, samt gi en vurdering av dette dokumentets realisme og ambisjonsnivå i forhold til aktuelle hensyn som søkes ivaretatt. Som en generell kommentar bør nevnes at en av de største lokale tilsynsmyndigheter, de kommunale brannvesen, bare delvis omfattes av samordningen.

Den overordnede målsettingen er effektiv ressursutnyttelse for å nå målene i lovgivningen, samt utvikling av felles tilsynsprofil. Disse målene er konkretisert i 6 hovedstrategier.

1. Samordnet og konsistent tilsyn
2. Samlet vurdering av regelverk for å oppnå samordnet og konsistent tilsyn
3. Regionalt og lokalt samarbeid
4. Effektiv ressursutnyttelse gjennom risikobasert tilsyn
5. Samordning av bransjeaksjoner
6. Samarbeide med andre internkontrollmyndigheter

Direktørgruppen og tilsynsgruppen, som er de sentrale fora for oppfølging og gjennomføring av strategier og tiltak, har faste møter ca en gang i måneden. Det er også etablert en praksis med årlige ”DG-samlinger” (over to dager), der direktørgruppen, tilsynsgruppen samt deltakere fra etatenes ledergrupper samles for å gjennomgå erfaringer og drøfte videre samarbeid.

Samordnet og konsistent tilsyn

Den konkrete tilsynssamordningen reguleres av en egen prosedyre for ”samordning av kontroll». Dette innebærer at kontroller over en dags varighet innmeldes for samordning, slik at de kan koordineres dersom for eksempel flere myndigheter planlegger kontroll i samme virksomhet. Dette utløser, i samsvar med det som har vært et uttalt mål, som oftest felles eller samtidig kontroll. Myndighetene har etterhvert fått erfaringer med slike felles kontroller (i praksis systemrevisjoner).

Alle felleskontroller evalueres av både myndigheter og virksomheter; rapporter sendes tilsynsgruppen, som oppsummerer resultater årlig. Evalueringene viser

at både virksomheter og myndigheter ser nytte i samtidige kontroller, at det gir ressursbesparelser og at det bidrar til mer helhet i HMS-arbeidet. En har også etter hvert lykkes i å få ned administrative merkostnader knyttet til selve koordineringen. En ekstern evaluering foretatt av Det Norske Veritas om bedrifters erfaringer med samtidige kontroller viser at bedriftene er overveiende positive til felles kontroller, jf. DNV-rapport 1995.

Det bør bemerkes at felles kontroller utgjør kun en svært liten andel av den samlede kontrollvirksomhet. Antallet per år ligger på ca. 50-60. Samlet gjennomfører HMS-etatene (lokalt og sentralt) antakelig noe over 75.000 kontroller årlig. En av grunnene til det begrensede omfanget er flerdagskriteriet; svært få kontroller tar mer enn en dag, særlig av regionale / lokale tilsynsorganer. Samtidig ville det å administrere et mer omfattende system, med dagens *sentraliserte og manuelle* framgangsmåte, fort bli temmelig uhandterlig.

Som et bidrag til samordning av kontroller, samt også bedre gjensidig utnyttelse av informasjon om virksomheter, har en egen arbeidsgruppe gjennomgått og vurdert behov og mulighet for etablering av en felles tilsynsdatabase. Gruppen anbefaler å opprette en slik felles database der alle kontroller meldes inn, og med noen basisdata vedrørende den aktuelle kontrollen. Det er bl.a. gjennomført kost-nytteberegninger, som gir negativt resultat vurdert ut fra enkelte kvantifiserbare virkninger. Det antydes likevel at antatte kvalitative forbedringen av den samlede tilsynsaktiviteten kan forsvare etablerings- og driftskostnader. Saken er fortsatt under vurdering. Dersom dette følges opp, vil det uansett innretning innebære en betydelig utvidelse i forhold til dagens samordningsnivå. (Lokale eltilsyn og brannvesen omfattes dog ikke i opplegget).

Tiltak for samordnet og konsistent tilsyn omfatter videre prosedyre for gjennomføring av systemrevisjoner, samt en veileder for gjennomføring av verifikasjoner. Disse må vurderes som viktige virkemidler; både for å sikre at felles / samtidige og etatsvise kontroller får en enhetlig og forutsigbar gjennomføring.

Også myndighetenes reaksjonspraksis overfor virksomhetene samordnes. Nevnte «reaksjonsdokument» er utarbeidet for å ivareta dette hensynet. Likeledes er det utarbeidet en veileder ("praktisk hjelp") for tilsynspersonell om forståelsen av de sentrale systemkrav i internkontrollforskriften.

Endelig kan nevnes at det siden 1995 har vært gjennomført årlige tilsyns- og revisjonslederseminarer, primært innrettet mot personale i 1.linjen (inspektører, saksbehandlere). Disse er svært viktige både som opplæringstiltak, for å drøfte / utveksle erfaringer, samt skape fellesforståelse mht. tilsyn, håndheving og mer spesifikt oppfølging av styrende dokumenter. Seminarene har rundt 70-80 deltakere årlig; så langt har lokale brann- og elmyndigheter ikke deltatt. Videre har en egen arbeidsgruppe utredet behovet for felles internkontrollopplæring og skissert ulike alternativer for slik opplæring. Første felles opplæringsprogram er

gjennomført høsten –98. Dette må anses som et svært viktig og konkret fellestiltak. Opplæringen har også omfattet alle lokale myndigheter.

Som en generell kommentar bør nevnes at tiltak under samordnet og konsistent tilsyn i all hovedsak er knyttet til oppfølging av internkontroll. Et unntak kan være ved samtidige kontroller, der myndighetene i noen grad også samarbeider mht de faglige spørsmål, uten at dette ser ut til å skje på noen systematisk måte. Videre omfatter tiltakene som nevnt bare i begrenset grad de lokale myndigheter.

Samordnet og konsistent regelverk

Tiltak for samordnet og konsistent regelverk har så langt vært konsentrert myndighetenes adgang til og reaksjonsformer overfor virksomhetene. Dette arbeidet omfatter harmonisering av regelverket mht. virkemiddelbruken (pålegg, bøter, gebyrer, stansingsvedtak m.m.). Det legges opp til at resultatet skal legges fram som forslag til lovendringer, men har også vært grunnlag for videre arbeid med reaksjonsdokumentet. Arbeidet har ikke omfattet faglige grenseflater og gråsoner mellom regelverkene. En arbeidsgruppe har imidlertid framlagt en rapport om ”forholdet mellom systematisk HMS-arbeid og verneorganisasjonene”. Det foreslås her å la arbeidsmiljøutvalgets og verneombudets funksjoner (unntatt stansningsretten) gjelde hele lovgivningen knyttet oppmot internkontrollforskriften. Forslaget har fått tilslutning i direktørgruppen, og vil bli behandlet videre på departementsnivå. Dette må anses som et skritt i retning av å stimulere virksomheten til å behandle HMS-etatens område mer samlet, hvilket også er klart uttrykt i rapporten.

Det synes også nå som etatene er rede til å gå tyngre inn i fagregelverket for å vurdere om det er grunnlag for ytterligere samarbeid som går utover selve internkontrollreglene. Etter siste DG-samling høst –98 ser det ut til å være tilslutning til at det nedsettes en tverretattlig regelverksgruppe med sikte på sanering, harmonisering og forenkling av regelverket. Blant tiltak som er nevnt er utarbeiding av forskrifter etter felles mal, samt samarbeid om gruppering av forskrifter. Det antydes også at det skal samarbeides med bransjeorganisasjonene. Mandatet for gruppen foreligger ikke, slik at det pt er vanskelig å vurdere hvor omfattende samarbeidet konkret vil bli.

Regionalt og lokalt samarbeid

Det er etablert regionale samarbeidsgrupper over hele landet, med utgangspunkt i Arbeidstilsynets distriktsinndeling, og med Arbeidstilsynet som initiativtaker. Det antydes at samarbeidet kan omfatte opplæring, erfaringsutveksling, samarbeid om innmelding av sentralt koordinerte tilsyn, samt samordning av tilsyn som ikke omfattes av sentral samordning. Videre skal det gjennomføres regionale tilsyns / revisjonslederseminarer etter sentralt mønster. Dette arbeidet er igang, status varierer en del mellom de ulike distrikter. Regionale samarbeidsgrupper er etablert over hele landet. Sammensetninger varierer en god del, særlig når det gjelder deltakelse fra lokale brann- og elmyndigheter. Det er fortsatt uklart hvor omfattende aktivitetsnivået vil bli.

Samordningen omfatter primært Arbeidstilsynets distriktskontorer, Produkt- og Elektrisitetsstilsynets regionkontorer og fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Arbeidstilsynet er den desidert største av disse både når det gjelder ressurser og oppgaver. Arbeidstilsynet har tilsyn med alle virksomheter, Produkt- og Elektrisitetsstilsynet har primært tilsyn med elverkene, samt en håndfull industribedrifter. Fylkesmennenes miljøvernavdelinger har primært tilsyn med kommuner (renseanlegg / fyllplasser), noe industri, samt en del forskriftsregulert virksomhet (spesialavfall m.m.); til sammen kanskje 50-100 virksomheter per fylke.

Det framgår av mål- og strategidokumentet at brannvesen og de lokale elektrisitetsstilsyn skal inviteres til samarbeid, dvs at deltakelse for disse i utgangspunktet er frivillig. Det er samtidig disse som samlet er de ressursmessig store myndigheter lokalt (ved siden av Arbeidstilsynet). De lokale elektrisitetsstilsyn har tilsyn med alle elanlegg, dvs. alle virksomheter. Brannvesen har tilsyn med rundt 1/5 av alle virksomheter, de fleste av dem relativt store.

At Arbeidstilsynet er gitt hovedansvar for å ta initiativ til samarbeidet synes naturlig slik organiseringen nå er, og hvor Arbeidstilsynet framstår som den desidert største enkeltenhet regionalt. Et av problemene er at brannvesen og de lokale elektrisitetsstilsyn gjennomgående er lokalt organisert. Brannvesen er kommunale, mens de lokale elektrisitetsstilsyn er knyttet til elverk (disse dekker etterhvert flere enn en kommune). I alle fylker vil samarbeidet derfor potensielt omfatte et to-sifret antall lokale myndigheter (avhengig av antall kommuner og lokale eltilsyn / elverk); det framstår som en stor utfordring å sikre organisert og forpliktende deltakelse fra flertallet av lokale el- og brannmyndigheter.

Det framgår heller ikke noe sted hvordan det regionale / lokale samarbeidet skal organiseres og styres i den videre oppfølgingen. Særskilte ressurser til arbeidet kan ikke påregnes. Sannsynligheten er stor for at graden av konkret samarbeid gjennomgående vil være relativt beskjeden; kanskje med unntak av samarbeid mellom Arbeidstilsynet og fylkesmennenes miljøvernavdelinger i forhold til kommunerettet tilsyn.

Ambisjonsnivå i forhold til omfanget av samarbeidstiltak, synes relativt beskjedent. Begrepet samordning er erstattet med samarbeid, hvilket gjenspeiler de moderate forventninger til konkrete resultater som kan merkes på virksomhetsnivå. Samarbeid om innmeldinger av større revisjoner er antakelig det mest konkrete tiltak i denne sammenhengen. Etablering av nettverk og gjensidig kjennskap kan likevel være positivt.

Regionale revisjons- og tilsynsledersamlinger er et viktig og positivt tiltak dersom man sikrer en viss bredde i deltakelsen. Det savnes likevel en mer gjennomgående nasjonal strategi som sikret gjennomføringen. Generelt er det antydnet fra direktørgruppen at det skal utarbeides mer detaljerte retningslinjer for organisering og gjennomføring av regionalt / lokalt samarbeid.

Risikobasert tilsyn

Etatene har kommet svært ulikt når det gjelder kvalitet på og systematikk i risikovurderinger. En arbeidsgruppe har vurdert behov og muligheter for et felles system, og flere myndigheter avventer nå de endelige resultatene av dette arbeidet før de arbeider videre med etatsinterne systemer. Det er foreslått at det felles systemet skal omfatte både generell metodikk, risikokriterier og gradering av risiko, og at det skal benyttes for klassifisering av både virksomheter og bransjer.

De forslag som er skissert har likevel en helt generell og overordnet utforming, og det ser ut til at mye vil være overlatt til den enkelte etat når det gjelder konkret anvendelse. Det man så langt har kommet fram til, er at alle etatene skal benytte en felles skala fra 1-4, der 1 angir høyest risiko. Utover det, skal det være opp til etatene å formulere risiko for de ulike nivåer, inklusive de ulike graderinger av sannsynligheter og konsekvenser. Dette innebærer at det fortsatt ikke blir mulig å vurdere risiko på tvers av regulerings / fagområder, hvilket burde være en sentral utfordring både på et overordnet nivå. En slik sammenstilling og sammenlikning av risiko burde tas i bruk i vurderinger av samfunnsmessig kost / nytte ved prioritering av ressurser og tiltak på de ulike HMS-områder. I forholdet mellom etatene for eksempel ved vurdering av ulike former for arbeidsdeling og prioriteringer, samt i vurderingen av den enkelte virksomhets totale risikoprofil.

Det bør samtidig nevnes at det i rapporten om ”forholdet mellom systematisk HMS-arbeid og verneorganisasjonene” gis uttrykk for det syn at risiko relatert til de ulike områder skal vurderes samlet og resultere i *en* prioritert handlingsplan, bl.a. som en konsekvens av felles internkontrollforskrift for HMS-etatenes område. Vi ser således spor av en tenkning som reflekterer et mer samlet perspektiv på risiko, men uten at dette så langt har fått noen systematisk utforming. Vi viser for øvrig til kapittel 8 for en videre drøfting av disse problemstillingene.

Samordning av bransjeeksjoner.

Samordning av bransjeorganisasjoner har så langt ikke fått særlig oppmerksomhet, utover en mer generell utveksling av de ulike etatenes planer.

Samarbeid med andre internkontrollmyndigheter

Det er etablert en ordning der Statens helsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn har deltatt som observatører, bl.a. i årlige DG-samlinger. Videre deltar (mer eller mindre regelmessig) representanter fra Oljedirektoratet og Statens næringsmiddeltilsyn som observatører i tilsynsgruppens møter. Dette samarbeidet dreier seg foreløpig mest om gjensidig orientering og erfaringsutveksling. Noen konkrete samordningstiltak er ikke utløst. Sett fra virksomhetsperspektiv, vil samordning mellom enkelte av HMS-etatene, og helsetilsynet og næringsmiddeltilsynet, være av like stor betydning som den samordning som per i dag gjennomføres / planlegges. Selv om disse myndighetene ikke har samme internkontrollregelverk, er det i prinsippet ingen vesentlige ulikheter mellom de disse kravene. Faglig sett er det også flere

grenseflater mellom for eksempel Arbeidstilsynet og disse myndigheter bl.a. når det gjelder helseinstitusjoner, næringsmiddelindustri og hotell- og restaurantbransjen (jf. kapittel 5).

Av andre etater det har vært kontakt med kan nevnes bl.a. Statens Jernbanetilsyn, Fiskeridirektoratets kontrollverk, Statens dyrehelsetilsyn og Direktoratet for sivilt beredskap.

Andre tiltak

Det er innledet et samarbeid om utgivelse og distribusjon av regelverk. På kort sikt vil det bli etablert et felles bestillingspunkt, bl.a. med internettbaserte løsninger. En felles publikasjonsoversikt foreligger, men har foreløpig ingen felles struktur.

Det er tatt initiativ til å se nærmere på etatenes ulike rapporteringskrav til virksomhetene. Flere av de rapporter som sendes inn inneholder de samme opplysninger. Det antydes at en mer samlet rapportering om HMS-status kan være aktuelt, men samtidig ønsker til dels etatene også å beholde sine nåværende ordninger. Spørsmålet er slik sett satt på dagsorden og vil bli behandlet videre, selv om utfallet er uklart.

Det er utarbeidet utkast til felles ”forventningsbrev” i forbindelse med tilsyn. Dette er bl.a. en oppfølging av regjeringens initiativ om innføring av ”serviceerklæringer” i offentlig forvaltning. Det tas sikte på at brevet skal distribueres til virksomhetene i forbindelse med tilsyn, og at det skal bidra til å avklare gjensidige forventninger i forbindelse med samhandlingen mellom myndighetene og virksomhetene.

Endelig må det bemerkes at det er tatt initiativ til å etablere et nærmere nettverkssamarbeid mellom etatene, bl.a. ut fra en kost / nytte-basert vurdering av videre muligheter for bedre samlet ressursutnyttelse. Det antydes at en ”konsernmodell” kan være et egnet grunnlag for videreutvikling av samarbeidet. I denne sammenhengen er det utarbeidet en samarbeidsavtale, som nå er godkjent av alle etatsdirektørene. Avtaleteksten bærer bud om et ambisiøst og tett integrert strategigrunnlag, som bl.a. omfatter tilsyn, informasjon, regelverk, samt forskning og utvikling. De overordnede mål om best mulig utnyttelse av de samlede ressurser, er for så vidt også reflektert i det eksisterende mål- og strategidokument, men ser her ut til å gis et omfang som også omfatter de mer faglige og innholdsmessige sider ved HMS-etatenes område, og ikke så spesifikt avgrenset til internkontroll.

7.5 Kort om fylkesmannens samordningsfunksjon

Fylkesmannsembetet er i utgangspunktet et viktig samordningsinstrument bare i kraft av organisasjon og omfanget av forvaltningsoppgaver. Videre er embetet gjennom fylkesmannsinstruksen tillagt et generelt samordningsansvar i forhold til regional statsforvaltning. Særlig gjelder dette samordning av statens ulike oppgaver i forhold til kommunene. Dette berører helse-, miljø- og

sikkerhetsområdet for så vidt som forvaltningsmyndighet innen både forensning og beredskap ligger direkte under embetet.

Videre omfatter samordningsfunksjonen i særlig grad fylkeslegene. Arbeidstilsynet og øvrige HMS-etatene, omfattes først og fremst i den grad de inngår i de sentrale planer og ordninger som gjelder for dette området, jf punkt 7.4. Fylkesmannens samordningsfunksjon er ikke tillagt noen særskilt vekt i denne sammenhengen, og miljøvernavdelingenes utgjør kun en liten del av den regionale / lokale HMS-forvaltningen, sammenlignet med andre myndigheter.

7.6 Noen avsluttende kommentarer

Vi har her lagt vekt på å beskrive de samordningsbestrebelse som er gjort innenfor HMS-etatenes område. Oljedirektoratets samordningsfunksjon er avgrenset til virksomheten innen oljesektoren og omfatter således bare operatørselskapene på sokkelen. Ikke desto mindre er dette interessant som modell og som erfaring. De store samordningsutfordringer finnes etter vårt skjønn likevel i forhold til landbasert virksomhet. Her er det HMS-etatenes samordningstiltak som framstår som de mest gjennomgripende og ambisiøse. Statens helsetilsyn / (fylkeslegene) og Statens næringsmiddeltilsyn / (kommunale næringsmiddeltilsyn) er bare marginalt involvert i denne prosessen.

Det er først og fremst internkontrollreformen som har satt fart i myndighetssamarbeidet på HMS-etatenes område. De ulike tiltak er så langt først og fremst innrettet for å sikre en best mulig harmonisering av det internkontrollbasert tilsynet. Når det gjelder den tradisjonelle, faglige delen av tilsynet, er samarbeidet så langt mer beskjedent, selv om vi nå ser spor av en langt bredere tilnærming, bl.a. gjennom ny samarbeidsavtale mellom etatene.

Så langt er det i praksis likevel lagt opp til et moderat ambisjonsnivå, særlig sett i lys av de overordnede mål om best mulig samlet ressursutnyttelse. Det framgår heller ingen begrunnelse for valg av samordningstiltak, dvs at det mangler en situasjonsbeskrivelse / analyse der både myndighetenes utfordringer og virksomhetenes erfaringer er vurdert, og hvilke konsekvenser dette bør få for myndighetenes felles strategier. De tiltak som er iverksatt ligger også godt innefor nåværende rammer for myndighetene. Hovedinntrykket når det gjelder tilsynsaktiviteten er fortsatt at etatene innretter og planlegger sin virksomhet hver for seg, og deretter samordner det som sammenfaller.

Vi vil trekke fram følgende kritiske momenter:

- Ivaretagelse av brukerperspektivet er for svakt innarbeidet i prosedyrer og samordningsfora.
- Fagregelverket har i liten grad vært tematisert. Etatenes planer for fagregelverk utarbeides uavhengig av hverandre i hver etat, med en viss gjensidig orientering.
- Vurderinger av forvaltningsstrukturen er ikke tatt opp som tema

-
- Samordningstiltak berører kun en liten andel av den samlede tilsynsvirksomhet
 - Det er flere overordnede departementer, og således ingen felles overordnet styring av samordningsarbeidet, selv om Kommunal- og regionaldepartementet utøver en koordineringsfunksjon på vegne av de andre (Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet), samt styrer sine etater.
 - Hovedtyngden av tilsynsvirksomheten skjer på regionalt / lokalt nivå. Samtidig er de organisatoriske forutsetninger for regionalt / lokalt samarbeid i liten grad tilstede, og de konkrete tiltak som er foreslått er nokså begrensende i forhold til de overordnede mål og strategier.
 - Det er en svakhet at integreringen av andre myndigheter, langt på vei med de samme målgrupper, ikke er sterkere.

Likevel er en god del oppnådd; etatene er kommet langt mht. å etablere gjensidig kjennskap, og de senere utviklingstendenser bærer bud om at ambisjonsnivået nå øker betydelig.

Det synes likevel fortsatt å være et gap mellom virksomheters behov for forenkling og samordning, og de tiltak som så langt er iverksatt fra myndighetenes side.

Spørsmålet om samordningsbestrebelsene er tilstrekkelige til å ivareta samordningsbehovet, eller om sterkere organisatoriske virkemidler må tas i bruk tar vi opp igjen avslutningsvis.

8 Vurdering og drøfting

Vi skal i dette kapittelet gi en mer samlet drøfting av de problemstillinger som er reist innledningsvis (kapittel 2). På bakgrunn av den foregående kartlegging gis en vurdering av virkemiddelbruk, prioriteringer, grenseflater i regelverk, samt forvaltningsstruktur.

8.1 Virkemidler og prioriteringer

8.1.1 Generelt

Vi velger her å se på virkemidler og prioriteringer i et større perspektiv. Utgangspunktet vil således være samfunnets ønske om å ivareta hensynet til helse-, miljø- og sikkerhet, først og fremst gjennom tiltak for å redusere risiko for uønskede hendelser og tilstander. Både reguleringer og forvaltningsapparat er innrettet for dette formålet.

De sentrale problemstillinger blir etter vårt syn om virkemidler og prioriteringer er hensiktsmessige, vurdert ut fra:

- Hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at helse-, miljø- og sikkerhetshensyn ivaretas av regulerte pliktsubjekter (forutsetninger for etterlevelse).
- I hvilken grad vurderinger av risiko og forutsetninger for kostnadseffektiv reduksjon av risiko legges til grunn.
- Hvordan ulike reguleringsstrategier er innrettet (med vekt på internkontrollreformen).
- Hvordan ulike tilsynsstrategier er innrettet.
- Hvilke kostnader og belastninger som de ulike risikoområder representerer.

8.1.2 Forutsetninger for etterlevelse av reguleringskrav

Krav i offentlig regelverk er ikke nødvendigvis naturlig eller automatisk internalisert i de mål en virksomhet forfølger (bedriftsøkonomiske eller andre). I beste fall kan vi si at *graden* av internalisering varierer. Dette vil avhenge av bl.a. egenskaper ved virksomheten, særtrekk ved de hensyn som skal ivaretas og ytre rammebetingelser. Nærmest virksomhetens mål er nok de reguleringer som stiller krav til de produkter (varer eller tjenester) virksomheten yter, for eksempel i form av krav til sikre egenskaper. Brudd på disse kravene kan lett få konsekvenser for omsetningen av produktet, for eksempel som følge av en tilbaketrekking, negativ omtale etc.

Krav som typisk kan falle utenfor de bedriftsøkonomiske eller virksomhetsinterne målsettinger, vil være miljøkrav, oppbevarings- og håndteringskrav, kontrakts- og arbeidstidsbestemmelser overfor ansatte. Dessuten arbeidsmiljøkrav der de økonomiske belastninger ved å følge kravene ikke gir økonomisk uttelling på virksomhetsnivå. Investeringer i slike krav på virksomhetsnivå vil

ofte gi uttelling på samfunnsnivå; eller omvendt: at det er samfunnet som bærer de største byrdene ved dårlige standarder, ikke virksomhetene.

TØI har beregnet at i gjennomsnitt ca 38 % av kostnadene ved helse-, miljø- og sikkerhetsproblemer kan betraktes som internalisert gjennom avgifter eller forsikringspremier. Andelen internaliserte kostnader varierer mellom litt over 80 % og ca 15 % (jf. Christensen m.fl. 1997)

En SINTEF-undersøkelse fra 1991 viste at kostnader ved dårlig arbeidsmiljø i form av belastningslidelser og skader beløper seg til omlag 40 mrd. årlig. Samtidig faller bare 10 % av disse kostnadene på virksomhetene, det øvrige på den enkelte eller på offentlig helsevesen etc. (jf. Lund m.fl. 1991)²⁹

Det vil være ulike typer koblinger mellom offentlige reguleringsinteresser og virksomhetsinterne interesser. Et godt arbeidsmiljø kan være vesentlig for stabilitet, effektivitet og kvalitet i produksjonen, forebyggende brannsikkerhetsarbeid kan være et virkemiddel for å redusere økonomisk risiko. Sikkerhet i elektriske anlegg er en faktor for brannsikkerhet og stabil og sikker strømforsyning etc. Etterhvert kommer også markedskrav inn som en selvreguleringsmekanisme, men det er foreløpig marginalt og gjerne knyttet til leveranser til oljesektoren.

I hvilken grad slike sammenhenger lar seg påvise, og ikke minst i hvilken grad de er erkjente og / eller handlingsutløsende, vil variere. Desto utydeligere og mer indirekte slike sammenhenger er, jo mer ustabil og betinget blir sannsynligheten for etterlevelse. Det er samtidig verdt å peke på at forutsetninger for etterlevelse ikke utelukkende kan knyttes til erkjente økonomiske gevinster. Virksomhetenes størrelse, administrative kapasitet, kompetanse / ressurser, samt mer generell motivasjon og vilje, vektlegges ofte som sentrale faktorer som påvirker i hvilken grad verdier knyttet til helse-, miljø- og sikkerhet ivaretas. Tilsvarende vil myndighetenes virkemiddelbruk og påvirkningstiltak i varierende grad ha referanse til egen nytte, til samfunnsansvar, til borgerplikt, til påleggs- og / eller sanksjonsrisiko.

Denne situasjonen medfører ofte ambivalens og vekslende strategier, både fra myndigheter, bransjeorganisasjoner og virksomheter.³⁰

De problemstillinger som reises i denne sammenhengen er sammensatte og komplekse, og kan ikke gis noen fyllestgjørende vurdering her. Vi registrerer

²⁹ Denne kostnadsfordelingen er antakelig noe endret som følge av innføringen av yrkesskadeordningen, jf. Rognstad 1995.

³⁰ I forbindelse med revisjonen av internkontrollforskriften ble det fra virksomhetshold lagt vekt på slagordet om at "HMS-arbeid lønner seg" (for bedrifter). I andre sammenhenger rettes det på den annen side også kritikk mot tilsynsmyndighetene, eller det offentlige generelt, for å fremme konkurransevridning gjennom sine prioriteringer:

For tilsynsmyndigheter ved at de som ikke følger kravene kontrolleres eller tas hardt nok, og at dette gir dem anledning til å drive "billigere".

For det offentlige generelt i forbindelse med offentlige anskaffelser ved at mangelfull etterlevelse av krav (igjen) gir billigere drift, lavere priser og derved fortrinn i anbudsrunder o.l.

samtidig at tilsynsetatene, på ulike vis og hver for seg, setter problemstillingene på dagsorden og også utformer virkemidler med sikte på å øke internaliseringsgrad. Vi vil likevel etterlyse en mer gjennomgående strategi for myndighetenes virkemiddelbruk, der problemene omkring forutsetninger for etterlevelse av reguleringskrav settes på dagsordenen på et mer generelt grunnlag.³¹ Herunder bør det vurderes i hvilken grad sannsynligheten for etterlevelse skal være betinget av aktiv myndighetsoppfølging gjennom tilsyn og kontroll, eller sagt med andre ord: I hvilken grad må virksomhetene minnes om forpliktelser overfor og mulige sanksjoner fra myndighetene, i beste fall som et supplement til evt. "indre drivkrefter" - i verste fall som eneste motivasjon (frykten for tilsyn, ubehag, evt. straff)? Det kan stilles spørsmål ved om dette på sikt er den mest effektive strategi, særlig sett i lys av samfunnets raske teknologiske og sosiale utvikling.

Det bør etter vårt syn bl.a. vurderes nærmere

- i hvilken grad bruk av skatter, avgifter o.l. (eksempelvis miljøskatter) kan være et virkemiddel for å skape en mer direkte kobling mellom bedriftsøkonomisk interesse og reguleringskrav
- om lovpålagte forsikringsordninger, med premiereduksjoner for forebyggende tiltak, kan bidra til klarere innrettede incitamenter på virksomhetsnivå
- om pålagt bruk av 3.parts kontroll- og sertifiseringsorganer, for virksomhetens egen regning, kan ivareta (overta) en del av kontrolloppgavene.

8.1.3 Risikovurdering som prioriteringsgrunnlag

Risikovurdering innebærer i sin alminnelighet å kartlegge alle farer, eller mulige uønskede hendelser og tilstander. Ut fra en slik kartlegging graderes risikonivået ut fra sannsynlighetsgrad og alvorlighetsgrad, dvs. som konsekvens av uønsket hendelse eller tilstand; i denne sammenhengen uønskede konsekvenser for mennesker, materiell eller miljø.

Multiplisert gir disse to faktorene, sannsynlighet og konsekvens, uttrykk for et risikonivå både på ulike områder og samlet. En slik vurdering eller analyse gir grunnlag for prioritering av risikoreduserende tiltak. Risikoreduserende tiltak iverksettes fortrinnsvis på områder med størst og / eller uakseptabel risiko, og kan være innrettet mot både reduksjon av sannsynligheter og mot begrensnig av skadevirkninger eller konsekvenser. Risikoreduserende tiltak iverksettes fortrinnsvis på bakgrunn av kost / nytteberegninger, slik at innsatsen gir den størst mulige effekt målt etter innsatsens mengde / kostnad opp mot forventet / beregnet risikoreduksjon. I sum gir kombinasjonen av risikovurderinger og kost / nyttebaserte innsatser en generell modell for rasjonell styring og prioritering av forebyggende virksomhet i samfunnet.

³¹ Vi har her valgt å fokusere en mer samlet og helhetlig gjennomtenkt bruk av mekanismer for styrking av virksomhetsinterne incitamenter. Andre bredere anlagte virkemiddelstrategier er selvsagt også viktige, jf. den korte omtalen av det såkalte "C-prosjektet" i punkt 7.4.1 og note.

Både risikovurderinger og vurderinger av kostnadseffektivitet reiser vesentlige problemstillinger i vurderingen av både regulerings-spesifikke og mer overgripende spørsmål.

På virksomhetsnivå krever de ulike internkontrollbestemmelsene at risikovurderinger skal gjennomføres. Likeledes er det et krav om risikoreducerende handlingsplaner og tiltak. I utgangspunktet gir internkontrollbestemmelsene ingen føringer for valg av metodikk, for arbeidsmåte eller for helhetlig sammenstilling av risikoområder og / eller for prioritering av tiltak på tvers av de respektive reguleringsområder. Det tilhørende fagregelverkets materielle innhold angir prioriteringer kun et stykke på vei, og bare indirekte på tvers av de ulike lovområder. Minst to typer situasjoner kan oppstå:

- Virksomhetene prioriterer tilfeldig (ut fra hva som ligger høyest i bevisstheten, hvilke myndigheter som sist var på kontroll el.l.), og eventuelle risikovurderinger gjøres for de ulike risiko- og reguleringsområder separat, uten at det gjøres noen sammenligning av risiko eller måling mot et gitt / ønsket risikonivå samlet sett.
- Virksomhetene prioriterer tiltak formålseffektivt i samsvar med en samlet risikovurdering, men myndighetene responderer ikke tilsvarende samlet fordi det ikke er etablert noen tverrgående enighet mellom myndighetene om den relative vekten av de ulike risikofaktorer som virksomheten har lagt til grunn.

Etter vår vurdering er det så langt ikke gjort nok for å møte slike typer situasjoner, og vi etterlyser en mer gjennomgående og helhetlig strategi for risikovurdering og kostnadseffektiv prioritering av virkemidler. Vi viser forøvrig også til vurderingen av HMS-etatens forslag til felles system for risikovurdering (jf. kapittel 7).³²

Vi drøfter temaet nærmere nedenfor i forbindelse med vurderinger av strategier for tilsyn, og en mer overordnet vurdering av samfunnsmessig risikoforvaltning.

8.1.4 Strategier for regelverk

Regelverk kan rettes mot resultat,³³ ressurser eller organisering.

Uavhengig av hva regelverket retter seg mot kan det utformes med større eller mindre "detaljeringsgrad", og som metodekrav versus funksjonelle krav.

³² Professor Jan Hovden, NTNU, har i en kommentar påpekt at risikoanalyser også i stadig større grad (spesielt storindustri og off-shore) brukes av virksomheter til å legitimere innsparelser og kostnadskutt i prosjekter, konstruksjon og produksjon. Med de usikkerhetsfaktorer som er knyttet til slike analyser, kan sikkerhetsmarginer lett bli presset over faregrenser, og det uten at tilsynsetatene har noe godt apparat for å møte en situasjon som medfører en vurdering av hva som skal være "akseptabel" risikøkning.

³³ Resultat i vid forstand - en bestemt tilstand, egenskaper ved produkt etc

Metodekravene kjennetegnes primært ved at de spesifiserer en bestemt (for eksempel teknisk) løsning på et problem. De funksjonelle kravene kjennetegnes ved at de beskriver hva som skal oppnås (hensyn som skal tas) uten å angi en bestemt metode for løsning. Ordet detaljeringsgrad som skille mellom de to formene er litt misvisende fordi man godt kan ha ulik detaljeringsgrad innenfor begge regeltyper³⁴.

8.1.4.1 Fellestrekk – internkontroll

På det området som er gjenstand for denne kartleggingen har flere departementer / etater innført internkontroll. Andre arbeider med innføring av internkontrollforskrifter, eller man vurderer å eventuelt innføre det. I utgangspunktet er således dette et gjennomgående fellestrekk på området.

Hovedelementene i de forskjellige forskriftene er nokså like ved at den som er ansvarlig for virksomheten pålegges å sørge for en systematisk oppfølging (styringssystem) av kravene fastsatt i eller i medhold av de ulike lovene. Videre at det skal utarbeides dokumentasjon som viser hvordan kravene til internkontroll er oppfylt.

Internkontroll knytter således en forbindelse mellom hvordan virksomheten arbeider som organisasjon og de krav til resultater som de ulike regelverkene fastsetter. Sagt med andre ord: internkontroll henger tett sammen med hvordan de ulike regelverkene internkontrollen skal omfatte er utformet.

Detaljregulering og metodekrav stilles for eksempel ofte opp som et motstykke til systemrettet regulering (internkontroll). Dette kan være litt misvisende, siden system- / internkontrollregulering i praksis kan gå hånd i hånd med detaljregulering / konkrete metodekrav. En annen sak er likevel om detaljregulering og konkrete metodekrav er i samsvar med internkontrollreformens mer prinsipielle utgangspunkt og begrunnelse.

Selv om internkontroll er et gjennomgående fellestrekk for området kan det på denne bakgrunn være interessant å se på sammenhengen mellom internkontroll og øvrig regulering på området.

Det synes i dag å være gjennomgående enighet i etatene som omfattes av kartleggingen at også det sekundære regelverket, forskriftene så langt som mulig bør utformes som funksjonelle krav. Dette nedfelles blant annet i mange av etatenes regelverksplaner. For etater som legger internkontroll til grunn heter det ofte i tillegg ”funksjonelt og tilpasset internkontrollprinsippet” eller lignende.

³⁴ For eksempel er de grunnleggende sikkerhetskravene i mange EØS-direktiver for produkter meget omfattende og detaljerte i å beskrive / understreke hvilke hensyn som skal ivaretas. Kravene er likevel i stor grad funksjonelt utformet.

Denne målsettingen innebærer enkelte problemstillinger som må avveies mot hverandre:

- Desto mer funksjonelle kravene i de ulike fagregelverkene blir, desto større grad av ”frihet under ansvar” for resultatet (valgt løsning) plasseres hos pliktsubjektet / virksomheten. Samtidig vil viktigheten av organisering og prosess i virksomheten bli mer fremtredende, slik at virksomheten er i stand til å foreta en balansert avveining av alle de ulike hensyn og risiki som har betydning for valget av løsning. En etterlevelse og håndheving av funksjonelle krav forutsetter likevel samtidig at alternativene / rammene for de ulike ”riktige” konkrete løsningsmetodene er rimelig kjent og tilgjengelig for både virksomheten og myndigheten. Veiledninger, standarder og lignende som kan underbygge realitetene i de funksjonelle kravene - og ikke minst tilgangen til slike – får derfor tilsvarende stor betydning.
- Desto mer metodisk fagkravene er utformet, desto mindre viktig blir virksomhetens organisatoriske evne til å ta de ”riktige beslutningene” fordi det formelle regelverket i større grad blir en bærer av de lovlige løsningene³⁵.

Ser man de to ovennevnte ytterpunktene i sammenheng med virksomhetens internkontroll vil man også få to ulike typer internkontroll. I den første sammenheng må internkontrollen bidra til / beskrive virksomhetens måte å sikre at alle hensyn og risikofaktorer blir kartlagt og vurdert. I den andre sammenheng flytter hovedvekten for internkontrollen seg til rutiner og kontrollsystem for at regelverkets krav følges.

For myndighetene reiser videre det første ytterpunktet en del kompetansemessige (og ressursmessige) utfordringer. Det blir blant annet behov for organisasjons / styringskompetanse og samtidig behov for å kunne ta en helhetlig stilling til innholdet i valgte faglige løsninger - på virksomhetens premisser. Motsatt legger det andre ytterpunktet mer til rette for en teknisk (ofte detalj-)orientert kontroll av status opp mot krav.

En sentral problemstilling som kan reises her, er i hvilken grad de ulike delene av regelverket og internkontrollidéen samvirker slik at myndighetene sender entydige signaler og slik at internkontroll utløser en potensiell effektiviseringsgevinst for virksomhetene under mottoet frihet under ansvar. Eller er det slik at internkontrollforskriften(e) bare blir en ny forskrift og dokumentasjonsplikt å kontrollere i tillegg til resten ? Vi ser et klart paradoks her ved at de ”avvik” myndighetene kan håndheve i internkontrollsammenheng er synonyme med ”brudd på fagregelverk”. Dette *kan* oppfattes som at det er i regelverket, ikke ”i virksomheten” man finner det resultatet virksomheten skal følge. Etter vår vurdering kan dette komme i motstrid til kravet og ønsket om

³⁵ Dette innebærer ingen underkjennelse av kravene for øvrig til virksomhetens organisering som grunnlag for en systematisk etterlevelse av regelverk etc.

virksomhetens selvstendige risikovurdering og valg av tiltak ved at det kan oppfattes som hensiktsløst å gjennomføre risikovurderinger, vurdere tiltak etc i virksomheten når svaret likevel er gitt i fagregelverket. Således kan internkontrollreformene lett framstå som en "lag-på-lag" regulering, dvs. at reformen ikke innebærer at noe gammelt saneres, bare at noe nytt kommer i tillegg.

8.1.4.2 Særtrekk

Når man ser bort fra internkontroll, skiller de ulike områdene seg en del fra hverandre med hensyn til strategier for regelverk (normering).

Dette har ikke bare sammenheng med hvordan de ulike regelverkene er utformet med hensyn til balansen mellom funksjonelle og metodiske krav. Statskonsult har ikke sett noen grunn til å gå inn i en slik dyptgående analyse av detaljregelverket i denne kartleggingen, men det umiddelbare inntrykket er likevel at regelverksutformingen ser ut til å variere mye.

Vi ser samtidig at omfang av og detaljeringsgrad i rapporter eller meldinger som innhentes fra tilsynsobjektene varierer fra område til område (etat til etat).

Det samme gjelder omfanget av konsesjoner, myndighetskontroll eller myndighetsgodkjenning av enkeltheter etc. De sistnevnte ordningene er ulike betegnelser for enkeltvedtak som – i ulik grad - forutsetter myndighetenes konkrete medvirkning i / overfor virksomhetene. Enkeltvedtakene innebærer at myndighetene - innenfor et bestemt tema - setter individuelle og konkrete rammer for lovlig / ikke lovlig løsning for virksomheten.

Disse ulike kravene har utviklet seg innen det enkelte reguleringsområde over tid, uten at det har vært foretatt noen tverrgående vurdering av hvorvidt ulikhetene virkelig er nødvendige. Umiddelbart fremstår dette som om ulikhetene bidrar til å skape uklarheter med hensyn til de ulike kravenes viktighet i forhold til hverandre, samt underbygger virksomhetenes oppfatninger av en lite gjennomtenkt og helhetlig strategi fra myndighetenes side.

8.1.5 Strategier for tilsyn

Når de ulike etatenes bruk av virkemiddelet tilsyn skal sammenlignes kan det være hensiktsmessig å dele fremstillingen i to. I dette avsnittet behandles hva som virker (eller ideelt bør virke) bestemmende for hvor det blir ført tilsyn, og eventuelt når eller hvor hyppig (tilsynsfrekvens). I neste avsnitt behandles hva som virker bestemmende for hvilken metode som brukes i forbindelse med selve tilsynet.

8.1.5.1 Mekanismer som utløser tilsyn / tilsynsfrekvens

De fleste etatene henviser til at deres tilsynsvirksomhet (og annen virkemiddelbruk - som regelverk) er risikobasert. Implikasjonen er at en

vurdering av risiko skal føre til at tilsynet utføres hos de virksomhetene hvor faren for alvorlige hendelser er størst.

Begrepet "risiko" er, som vi har vært inne på, imidlertid ikke uproblematisk som fellesbegrep når enkelthetene bak begrepet vurderes hver for seg. Etatene henviser til begrepet som synonymt med "sannsynligheten for en uønsket hendelse multiplisert med konsekvensen av hendelsen". Hvordan man definerer / vurderer de bakenforliggende enkeltfaktorene blir likevel vesentlige for hvordan regnestykket går opp. De ulike faglige ståstedene gjør det vanskelig å utvikle et fellestatlig system / kriterier for vurdering av risiko. Hvordan man vurderer "faktorer av betydning for sannsynligheten for en hendelse" eller "faktorer av betydning for konsekvenser av en hendelse" kan derfor variere en god del. De klassifiseringer av risikonivå som de enkelte etater måtte fastsette blir således ikke sammenlignbare, jf. kapittel 7. Etter vår vurdering er det vanskelig å se at det skulle være mer problematisk å gjennomføre helhetlige risikovurderinger i forhold til de samlede helse- miljø- og sikkerhetsbelastninger, enn det for eksempel er for Arbeidstilsynet alene til å risikovurdere innen eget forvaltningsområde, gitt bredden av alle de hensyn som skal ivaretas gjennom arbeidsmiljøreguleringen (fra fallulykker til psykososiale belastninger).

Andre ting som vil påvirke tilsynsstrategi er forholdstallet mellom myndighetskapasitet og oppgaveomfang (antall objekter, regelverksomfang, regelstyrte oppgaver m.m.).

Det er blant annet store variasjoner når det gjelder de ulike myndigheters målgruppestruktur og tilsynskapasitet. Som ytterpunkter har vi på den ene siden Oljedirektoratet som med et (relativt sett) stort apparat har tilsyn med færre enn tyve operatørselskaper (med høy kompetanse, vilje og ressurser). På den andre siden finner vi Arbeidstilsynet som har tilsyn med 250 000 virksomheter (med varierende kompetanse / evne, vilje og ressurser) med i underkant av 150 tilsynsårsverk.

En tredje variabel er omfanget av reguleringsområdet. Dette kan uttrykkes som regelverkets tematiske omfang og hvor mange, eventuelt hvor store, virksomhetsområder regelverket omfatter.

Arbeidstilsynets regelverk har eksempelvis et omfattende tematisk omfang som favner så og si samtlige "innsatsfaktorer" i en virksomhet: bygningstekniske forhold, produksjonstekniske forhold og verktøy / verneutstyr, arbeidsoppgavenes egenart, organisasjons- og ledelsesforhold, personalpolitikk, kontraktsforhold m.v. Produkt- og Elektrisitetstilsynet har på den annen side et relativt smalt tematisk omfang, med fokus på bestemte sikkerhetsegenskaper ved ulike anlegg / produkter eller forbrukertjenester.

Det kan også være mer spesielle bindinger som styrer ressursene til tilsyn. Kravet om myndighetskontroll i slakterier og annen lignende regelstyring vil innvirke. Brannvesenet er for eksempel pålagt regelmessige brannsyn i visse

”særskilte brannobjekt”. De lokale elektrisitetstilsyn prioriterer i prinsippet friere, men noen prioriteringssignaler og måltall i form av en prosentandel av antall virksomheter blir gitt fra Produkt- og Elektrisitetstilsynet. For eksempel med hensyn til helseinstitusjoner og omsetningsledd for elektrisk utstyr.

Indirekte mekanismer har også betydning. I prinsippet er det for eksempel ingen regelstyrt frekvens i det tilsynet el-sikkerhetsdelen av Produkt- og Elektrisitetstilsynet sentralt utfører. For el-sikkerhetsdelens vedkommende er det likevel ulike andre mekanismer som gjør at det blir gjennomført relativt hyppige (stor andel av årlige) tilsyn i hovedandelen av de virksomhetene etaten har tilsynsansvar for. Blant annet representerer etatens gjeldende avgiftsregulativ en viss slik føring. På maritim sektor er tilsynet knyttet opp til Sjøfartsdirektoratets regler for fornying av maritime sertifikater. Fornyelsesfrekvensen for disse sertifikatene innvirker således på hvilke båter som blir kontrollert og når, også for Produkt- og Elektrisitetstilsynets vedkommende.

Arbeidstilsynet velger i utgangspunktet fritt mellom et stort antall virksomheter og må foreta prioriteringer mellom så vel tilsynsobjekter som tema (eksempelvis byggeplasser, inneklima, ergonomi etc).

I sum har etatene ulike mekanismer som utløser tilsyn. Alle disse ulike omstendighetene har stor betydning for prioriteringer og valg av tilsynsstrategi.

Etatenes vurderinger av risiko som grunnlag for prioritering mellom etatens ”egne” tilsynsobjekter vil derfor i stor grad måtte skje innen den ramme disse øvrige variablene lar stå igjen til en slik fri vurdering. Etter Statskonsults vurdering burde prioriteringsgrunnlaget i størst mulig grad bygge på mer rendyrkede modeller for risikovurdering og kostnadseffektivitet. Det synes heller ikke som om forholdet mellom etatenes tilsynskapasitet og omfanget av tilsynsoppgaver er gjennomtenkt når man ser området under ett.

8.1.5.2 Strategier for reaksjoner

I diskusjonene om etatenes virkemiddelbruk har det også blitt fokusert på at etatene oppleves ulikt med hensyn til hvilken ”policy” de følger i tilknytning til kontroller. Noen etater karakteriseres som strenge, påleggs- og sanksjonsorienterte (politirole) mens andre karakteriseres som mer påvirknings- og rådgivningsorienterte (hjelperrolle).

Virksomhetene (gjennom sine organisasjoner) har på den andre siden også klare forventninger om at myndighetene kontrollerer så mange som mulig, og helst tar ”bakgårdsvirksomhetene” hardt, for å motvirke at noen slipper lettere slik at det oppstår konkurransevridende forhold.

Problemstillingen inneholder således også noen paradokser i virksomhetenes forventninger til myndighetene.

Hovedskalaen for hvordan denne kontroll- eller rådgivningsprofilen arter seg kan blant annet ha sammenheng med det til tider vanskelige skillet mellom det å være uavhengig tilsynsperson og det å være en ”medansvarlig konsulent” overfor tilsynsobjektet. Vi registrerer at oppfatninger om valg av rolleprofil i denne sammenhengen, varierer en del mellom etatene, uten at det alltid har noen klar sammenheng med områdets egenart.

For tilsynsetaten som helhet blir dette, i tillegg til denne rollekonflikten, også et ressurs spørsmål med hensyn til hva som bidrar mest effektivt til å oppnå best mulig etterlevelse av det regelverket etaten forvalter – generelt rådgivnings- og påvirkningsarbeid eller enkeltvis kontroll.

En del av forklaringen vil for øvrig ha grunnlag i den samme variasjonen som er redegjort for ovenfor med hensyn til tilsynsfrekvens og ”graden av samvirke” mellom tilsynsobjekt og den enkelte myndighet.

Omfanget av kontakt må i utgangspunktet antas å påvirke myndighetenes legitimitet overfor virksomheten og derved også påvirke hvilken kontrollprofil (rolle) myndigheten inntar. For eksempel har mange virksomheter en positiv oppfatning av de kommunale næringsmiddeltilsynenes rolle³⁶. Noe av forklaringen på dette kan ligge i den hyppige kontakten dette lokalledet har med ”sine” tilsynsobjekter.

En annen forklaringsfaktor kan ligge i hvorvidt tilsynet faglig bidrar til noe som er viktig for virksomhetens interne mål. Også dette kan for eksempel være tilfelle for de kommunale næringsmiddeltilsynene når de kontrollerer næringsmiddelvirksomheter og serveringssteder, Produkt- og Elektrisitetstilsynets elektrokompetanse på el-anlegg i industribedrifter etc³⁷. Situasjonen kan være en annen når temaet er (kostnadsdrivende) tiltak for å ivareta ytre miljø.

Etater som ”matcher” en faggruppe i virksomhetene godt vil også lettere kommunisere med virksomheten. Her kan det imidlertid oppstå variasjoner med hensyn til hvilket nivå i virksomheten myndigheten kommuniserer med – fagpersoner i produksjon / drift eller ledelsen.

Likeledes vil graden av (gjensidig) forpliktelse, og endog kontrakt mellom myndighet og virksomhet innvirke på rollen. Virksomheter som på forhånd har inngått ”kontrakter” med myndighetsapparatet (for eksempel konsesjoner) må i utgangspunktet forventes å akseptere en strengere reaksjonsprofil ved ”kontraktsbrudd”, enn ”baker’n på hjørnet” som får et tilfeldig besøk av en inspektør.

Selv om vi her kanskje finner noe av forklaringene på ulike kontrollprofiler er sammenhengen likevel mer uttrykk for en mekanisme enn en ”lov”. En etat som

³⁶ I henhold til undersøkelse gjennomført av Reiselivsbedriftenes Landsforening, framlagt på NHO-seminar, jf. Punkt 6.2.3

³⁷ Særlig dersom tilsynet også innebærer en viss veiledning med hensyn til regelverkets krav og løsninger.

har samme omfang av konsesjoner og tillatelser, omtrent samme involvering og kontakthypighet som en annen etat, kan likevel bli oppfattet som å ha en utpreget dialogbasert kontrollprofil i motsetning til den andre som karakteriseres som politiorientert.

Etatene har ellers i varierende grad utarbeidet retningslinjer eller lignende for i hvilke tilfeller et forhold skal anmeldes til politiet. Praksis synes også å variere mellom etatene ettersom noen etater i praksis nesten aldri anmelder. Det kan ikke utelukkes at denne variasjonen også har sin forklaring i de samme forhold som for øvrig er påpekt ovenfor.

Etter vår vurdering er det behov for en mer samlet og gjennomtenkt reaksjonsstrategi. Et vesentlig poeng i den sammenhengen er at det er et samsvar mellom de ulike avvikene eller regelbruddenes alvorlighetsgrad, og styrkegraden i myndighetenes reaksjon.

8.1.6 HMS-kostnader og prioritering av innsatsfaktorer

Regulering av helse-, miljø-, og sikkerhet medfører store kostnader for samfunnet som helhet. Forvaltnings- og tilsynsapparatet representerer store kostnader for offentlig sektor. Samtidig representerer ulykker, skader og belastninger knyttet til manglende ivaretagelse av helse-, miljø- og sikkerhet, også store kostnader (iberegnet velferdstap). Totalkostnadene tilsvarer summen av taps / skadestnad, beredskaps- / rehabiliteringskostnad og forebyggingskostnader. Forvaltnings- og reguleringskostnader inngår her som en forebyggingskostnad.

En samfunnspolitisk forutsetning for å opprettholde nivået på reguleringer og forvaltningsapparat er tillit til at fordelene / gevinstene utlikner kostnadene, og at innsatsfaktorene er mest mulig kostnadseffektivt innrettet. Dette innebærer bl.a. å vurdere dimensjonering av innsatsfaktorer innen ulike regulerings- og forvaltningsområder.

Spørsmålet om reguleringskostnader har stått på dagsordenen i en rekke land, og har bl.a. vært reist av OECD, særlig innenfor programmet "Regulatory Management and Reform", og enkelte land har forsøkt å konkretisere reguleringskostnader gjennom såkalt "Regulatory Budgeting". I Norge gir utredningsinstruksen generelle anvisninger for beregning av økonomiske og administrative konsekvenser av nye reguleringer, og mer spesifikt nytte-kost vurderinger. Dette bidrar likevel sjelden til særlig konkrete anslag over reelle kostnader og hvordan slike kostnader fordeles. Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å gjennomføre særskilte undersøkelser eller analyser som kan belyse disse spørsmålene tilfredsstillende. Likevel er det viktig at problemstillingen reises, og at det forsøksvis pekes på mulige skjevheter mellom innsatsfaktorer og resultater. Statskonsult har foretatt en enkel sammenstilling av HMS-kostnader og forvaltningskostnader for å illustrere hvordan slike skjevheter kan komme til uttrykk. Denne er gitt i vedlegg 8-1.

Med alle de forbehold som kan knyttes til slike beregninger og sammenstillinger, må det likevel understrekes at hovedsiktemålet i denne sammenhengen har vært å peke på muligheten for skjevheter i forholdet mellom reguleringskostnader og innsatsfaktorer på den ene siden, og total kostnader forårsaket av helse-, miljø- og sikkerhetsproblemer på den andre siden. Det må være en sentral utfordring å framskaffe et tilstrekkelig datagrunnlag for slike beregninger, samt utvikle gode modeller for og analyser av hvor effektive ulike innsatsfaktorer vil være for å redusere samlet risiko.³⁸

En samlet vurdering av risiko og kostnader ved skadeforebyggelse reiser selvsagt en rekke problemer mht. bl.a. metodikk og sammenlignbarhet (eksempelvis mellom skade på mennesker, på materiell og på miljø). Det synes likevel åpenbart at en slik vurdering burde gjennomføres. Dette ble bl.a. også påpekt i lovstrukturutvalgets delutredning II, uten at det synes å ha utløst noen tiltak fra myndighetenes side. Det ble her bl.a. vist til internasjonale studier som viser til dels dramatiske skjevheter i prioritering av tiltak mellom ulike samfunnsområder. Dette gjelder også der grunnlaget for sammenligning av tap er det samme, eksempelvis ved beregning av kostnader for å forebygge tap av menneskeliv (jf. Morall 1992). Det er fortsatt stort behov for å bedre metode- og kunnskapsgrunnlaget på dette området, særlig i forhold til nasjonale særtrekk, jf. bl.a. Rognstad 1995, Christensen m.fl. 1997 og Elvik 1993.

8.1.7 Oppsummering og konklusjoner

Selv om det er mange fellestrekk er det liten tvil om at det særlig er de mange ulikhetene i virkemiddelbruk og prioriteringsgrunnlag som danner hovedinntrykket.

På ”makronivå” kan det derfor stilles spørsmål ved om myndighetene kommuniserer med virksomhetene på en måte som virker helhetlig avveid og gjennomtenkt. Bryter man dette ned på de enkelte reguleringsområder kan bildet synes mer ensartet, selv om det også er eksempler på etatsinterne variasjoner, bl.a. når det gjelder reaksjonsstrategi. Videre har nok samordningstiltakene mellom de fem tilsynsetatene som fører tilsyn etter internkontrollforskriften bidratt til at disse kommuniserer ”internkontroll” på en enhetlig måte. Det er først ved en sammenligning på tvers av områdene, koblet med øvrig regelverksutforming og annen virkemiddelbruk at ulikhetene blir tydeligere.

Det er mange faktorer som påvirker strategiene og de slår også ulikt ut innen de enkelte reguleringsområdene / etatene. På mange måter er det både logisk og naturlig at myndighetene velger ulike strategier fra område til område. Faglig

³⁸ Som en relevant referanse for utvikling av systemer for prioritering, kan i denne sammenhengen pekes på de utredninger som er gjort vedrørende retningslinjer for prioritering innen helsesektoren, jf. NOU 1987:23 og NOU 1997:18. Innen samferdselssektoren er det også utviklet modeller for beregning av kost/nytte knyttet til sikkerhetsforebygging.

kompetanse, nærhet til virksomhetene, virksomhetenes ”velvillighet” overfor kravene og konteksten for øvrig er alle faktorer som bidrar til å utforme rollen.

Vi mener likevel det bør være grunnlag for å ha mer gjennomgående og helhetlige strategier for hele eller større deler av området enn i dag.

Både dimensjonering og prioritering av innsatsfaktorer og valg av virkemidler for øvrig, er etter vårt syn for lite knyttet opp mot en samlet vurdering av effektiv måloppnåelse.

Etter Statskonsults vurdering bør fokus rettes mot følgende:

- Analyse av ulike forutsetninger for etterlevelse av reguleringskrav, og alternative strategier for å øke virksomhetsinterne incitament.
- Utvikling av en mer samlet modell for vurdering av risiko på tvers av reguleringsområder, også som grunnlag for prioriteringer og valg av tilsynsstrategi.
- En klarere gjennomtenkning av prinsippene for internkontroll og hvilke konsekvenser dette skal ha for øvrig virkemiddelbruk (regulering, tilsynsstrategi m.m.)³⁹.
- Utvikling av en mer samlet og gjennomtenkt reaksjonsstrategi som bidrar til bedre samsvar mellom de ulike avvikene eller regelbruddenes alvorlighetsgrad, og styrkegraden i myndighetenes reaksjon.
- Utvikling av mer avanserte modeller og analyser for samfunnsoptimalisering av risiko knyttet til helse, miljø- og sikkerhet; både som bidrag til å avdekke en del urimeligheter i dagens ressursbruk, og som del av et beslutningsunderlag for prioritering av innsatsfaktorer og virkemidler.

³⁹ En problemstilling som ikke reises her, men som likevel fortjener oppmerksomhet, dreier seg om systemrettede regulerings- og tilsynsregimers samsvar eller manglende samsvar med domstolenes behandling av erstatnings- og straffeansvarsforhold. En nylig gjennomført undersøkelse (Bjordal 1997) viser at både påtalemyndigheter og domstoler er i utakt med systemprinsippene i internkontrollkonseptet. Påtalemyndigheter ser ut til å avslutte etterforskningen for raskt til å kunne avdekke vesentlige (organisatorisk betingede) ulykkesårsaker, og ser heller ikke ut til å vektlegge interne organisatoriske arbeidsdelings- og ansvarsforhold i valg av tiltale. Resultatet er bl.a. at (spesielt i forbindelse med arbeidsulykker) tiltale rettes mot underordnede snarere enn overordnede, dvs. personer som kanskje bare har utløst en umiddelbar og ikke bakenforliggende ulykkesårsak. Som en bieffekt av dette reduseres også den allmennpreventive virkning. Tilsvarende mønster finnes i domsavsigelsene. For eksempel legges det uforholdsmessig stor vekt på beskrivelser av tekniske detaljer, og tilsvarende liten vekt på å finne bakenforliggende organisasjons- og ansvarsforhold.

8.2 Grenseflater i regelverk

8.2.1 Innledning - strukturen i regelverket

Kartleggingen viser at regelverket som er knyttet til de ulike etatene består av over seksti lover og opp mot 1.000 forskrifter og det selv om det er gjort en grov sortering i forhold til helse, miljø og sikkerhet på grunnlag av de avgrensningene som er gjort for denne rapporten. Det fremgår dessuten av fremstillingen i denne rapportens kapittel 3 at regelverket er svært ulikt i oppbygging.

Regelverksoversiktene i kapittel tre med vedlegg, samt kapitlene 5 og 6 er hovedgrunnlaget for vurderingene nedenfor.

8.2.2 Ramme for vurderingene - problemstillinger

Brukerne møter ofte et regelverk hvor samme tema berøres ut fra varierende innfallsvinkler i ulike regelverk. Temaet omtales ofte som ”grenseflateproblematikk”, men kan ha svært ulikt innhold fra sak til sak.

Fra en juridisk synsvinkel vil de fleste overlapp- / grenseflate-situasjoner lett kunne harmoniseres ved hjelp av vanlige fortolkningsprinsipper. Det samme gjelder også i svært mange av de tilsynelatende motstridssituasjonene (for eksempel at samme situasjon utløser en handlingsplikt som det er et ubetinget forbud mot i en annen regel). Det er således i prinsippet kun unntaksvis at man står overfor et reelt rettslig problem.

I hvilken grad overlapp / grenseflater i regelverk er et problem kan og bør imidlertid også vurderes mer pragmatisk og på bakgrunn av omfanget og konsekvensene av følgende ”problemkriterier”:

- Reell motstrid: Det foreligger klar motstrid mellom regler som retter seg mot samme konkrete forhold. (klart forbud versus påbud)
- Harmonisering av motstridende krav / hensyn: De ulike hensynene som reguleringene ivaretar drar i ulike retninger uten at det foreligger en total motstrid mellom reglene. Det er derfor mulig å finne kompromisser som ivaretar de ulike hensynene. (Enkleste arbeidsmiljøløsning lar seg ikke gjennomføre fordi den støter mot et ytre miljø krav).

Sumvirkningseffekt ut fra to innfallsvinkler – uoversiktighet og akkumulert reguleringsbyrde:

- Uoversiktighet: De ulike grupperingene av hensyn / regulering fører til uoversiktlig regelverk slik at viktig regulering for et gitt tema / situasjon overses. (For eksempel fordi en regulering oppfattes som altomfattende uten å egentlig være det). Eller at reglemengden og grenseflatene samlet blir så fragmentariske og samtidig så voluminøs at virksomhetene må bruke uforholdsmessig mye ressurser på å finne fram til omforente / helhetlige løsninger mellom de ulike regelverkens krav.

-
- Akkumulert reguleringsbyrde: Summen av de ulike krav gir en akkumulert reguleringsbyrde for virksomhetene (krav oppå krav) som til sammen representerer et uhensiktsmessig eller rent ut uoppnåelig ambisjonsnivå.

En slik innfallsvinkel vil kunne gi et operasjonelt bilde av i hvilken grad virksomhetene (og myndighetene) stilles overfor direkte motstridende krav, og / eller annen uhensiktsmessighet i form av en inndeling av regelverket som samlet medfører ressursmessige overbelastninger.

Situasjonen i punkt nummer to må for eksempel sies å være et reellt problem dersom kravene til konkrete løsninger i utgangspunktet ikke er forenlige og brukeren kommer i klem mellom to myndigheter som står hardt på hvert sitt krav / hensyn. Det er også uhensiktsmessig dersom den omforente løsningen man til slutt kommer til, resulterer i en unødig kostbar totalløsning utfra en samlet kost- / nyttevurdering.

En annen side ved dette er at det blir den enkelte bruker som blir eier av problemet og som må ta initiativ og bruke sine ressurser for få harmonisert ulike myndighetskrav⁴⁰. Men også for myndighetene kan en slik situasjon over tid bli ineffektiv / kostbar med tanke på ressursbehovet som går med til å løse en kanskje nokså banal situasjon.

Situasjonene med hensyn til uoversiktlig regelverk kan defineres som et informasjonsproblem. Dersom virksomhetene overser regelverk i noen utstrekning og virksomhetene påføres store omarbeidingskostnader p.g.a. senere pålegg, eller må bruke uforholdsmessig store ressurser for å kartlegge ulike krav, er dette likevel et reellt problem.

8.2.3 Funn og vurderinger

Det foreligger tidligere utredninger med dette som tema, generelt i rapportene fra Lovstrukturutvalget (NOU 1990:9 og 1992:32) og spesielt for næringsmiddelovgivningens vedkommende i NOU 1996:10. At regelverket er fragmentert slik at det ”totalhensynet” virksomheten er ansvarlig for blir spredt utover i mange lover, er for så vidt åpenbart. Dette fremgår også av tidligere utredninger på området.

I kapitlene 3 og 5 er det tatt inn oversikter over de enkelte regelverkene, samt påvist noen eksempler på grenseflater / overlapp. Et av formålene med denne kartleggingen er imidlertid å peke på *eventuelle uklare grenseflater, overlapping eller strukturelle uoverensstemmelser* mellom ulike deler av regelverket. Med det som utgangspunkt har Statskonsults tilnærming primært vært å innhente erfaringer fra henholdsvis myndighetene og brukerne (dvs bransjeorganisasjonene) med utgangspunkt i de problemkriterier som er nevnt i 8.2.2.

⁴⁰ Poenget kan møtes av en analogi til ”forurenser betaler prinsippet” (”den som eier problemet”). Men, dersom slike tilfeller forekommer ofte og for nokså ordinære virksomheter, er det mindre rimelig at det er virksomhetene som hver for seg må ta belastningen.

8.2.3.1 Harmonisering av motstridende krav / hensyn

Brukeren må selv se de ulike kravene i sammenheng for å vurdere hvordan brukers konkrete problem til slutt må løses, uten å støte mot noen av de ulike regelverkene. En side ved dette er de ressursene brukeren må sette inn for å gjøre dette. Det behandles nedenfor under ”sumvirkninger”.

Den andre siden ved problemet er, som nevnt i 8.2.2. ovenfor, i hvilken grad brukeren blir stående alene mellom to myndigheter som står steilt på hver sine krav slik at problemet kanskje til og med blir ”uløselig”. Tilbakemeldingene på de henvendelsene vi har rettet til så vel myndigheter som brukere tyder likevel på at dette gjennomgående ikke er et stort problem, og at slike dilemmaer blir løst i praksis.

Noen eksempler vi har vurdert er:

Hensyn / krav drar i samme retning

Som vist til tidligere finnes det etter hvert flere internkontrollforskrifter, og enkelte virksomheter kan være underlagt flere av disse forskriftene samtidig. Dette er et reguleringsformål hvor hensynene trekker i samme retning. Fra virksomhetene har det likevel blitt reist kritikk av at forskriftene ble håndhevet ulikt, og at de ulike myndighetene krevde adskilt dokumentasjon av systemene for hver forskrift eller hvert reguleringsområde. Dømt ut fra de synspunktene vi har mottatt fra virksomhetshold i forbindelse med vår kartlegging synes det likevel ikke som om mangfoldet av internkontrollforskrifter i praksis nå medfører særlig store problemer i virksomhetene – isolert sett. Det er i hovedsak i forhold til den såkalte ”IK-fisk” at det har blitt reist slike innvendinger i det siste, men også her synes det nå å utvikle seg en enhetlig praksis⁴¹.

Flere regelverk stiller krav til hygiene for å ivareta ulike hensyn (arbeidstakere, pasienter, matvarer / forbrukere). Hvis brukeren får en samlet oversikt over alle krav og hva de har innvirkning på, reiser ikke denne type grenseflate harmoniseringsproblemer.

Et annet eksempel er fiskeri- og havbruksnæringen hvor det blant annet er påpekt behov for å avklare av hvorvidt problemstillinger omkring båter, lasting og lossing ved oppdrettsanlegg omfattes av sjøfartslovgivningen eller arbeidsmiljøloven. Slike diskusjoner er imidlertid ikke alltid en rendyrket diskusjon om grenseflater. Diskusjonene inneholder også elementer av preferanser (etter hvert som det skjer en utvikling på et område) mellom reguleringsregimer med ulikt innhold, samt oppfatninger av at Arbeidstilsynet kan bidra mer aktivt til en positiv HMS-utvikling gjennom etatens fokus i tilsynssammenheng.

⁴¹ I punkt 8.1 drøftes andre sider ved det forhold at flere myndigheter tar i bruk internkontroll særskilt for det enkelte reguleringsområde.

Hensyn drar i ulik retning

De få tilløp til motstrid som er påpekt dreier seg i hovedsak om en harmonisering mellom hensyn som drar i ulik retning. Som eksempel kan nevnes at en utvidet bruk av helsetjenester / sykepleie i pasientens hjem støter på utfordringer i forhold til arbeidsmiljøloven, for eksempel ved krav om hjelpeutstyr for helsepersonalet som ikke egner seg til ambulerende bruk i private hjem, arbeidstid, sikkerhet ved reise til og fra. Denne type konflikt mellom hensyn kan imidlertid ikke etter vårt syn ses som et hensiktsmessighets-spørsmål i lovgivningen. Slike problemstillinger er mer utslag av en regulær interessekonflikt mellom ulike hensyn og samfunnsinteresser, og som man alltid må veie mot hverandre ved ethvert tiltak.

Skjevheter i reguleringsomfang

I noen sammenhenger er det påståtte skjevheter i lovgivningen ved at for eksempel pasienter eller elevers krav til inneklima ikke har tilstrekkelig vern, og at slike saker derfor må tas opp som en arbeidsmiljøsak for helsepersonalet / lærerne. Det synes likevel ikke umiddelbart som om det alltid er mangel på regelverk / skjevheter mellom regelverk som er grunnen til denne oppfatningen. Kommunehelsetjenestelovens § 4a-1 og tilhørende forskrifter har for eksempel elevenes helse (inneklima) som mål. I en del sammenhenger kan det derfor vel så mye være et spørsmål om virksomhetenes kjennskap til eller prioritering av regelverkskravene, samt tilsynsetatenes oppfølging.

8.2.3.2 Sumvirkninger

Oversiktligheten

Som det fremgår er det kun unntaksvis at motstrid mellom regelverk blir et uløselig problem for virksomhetene. Lovstrukturen er likevel svært ulikt bygget opp, både med hensyn til hvordan ”det totale hensynsbildet” er fordelt mellom lovene og med hensyn til hvilke sektorer eller virksomheter lovene gjelder for. Det gir grunn til blant annet å vurdere oversiktligheten og hvorvidt virksomhetene må legge uforholdsmessig mye ressurser inn i å kartlegge og analysere regelverk, vurdere ulike krav opp mot hverandre samt ta initiativ til å få avklart (tilsynelatende) motstrid mellom krav.

Fragmenteringen av hensyn og krav i mange ulike lover gir i seg selv et komplisert bilde. I tillegg til dette er det imidlertid fastsatt et meget stort antall forskrifter med hjemmel i en eller flere av disse lovene. Ut fra en overflatisk vurdering av regelverksvolumet og emnene som reguleres fra område til område, kan noen områder virke påfallende detaljregulert, mens andre er mer spredt eller generelt regulert. På den annen side kan i noen tilfeller også forskriftene *innen* det enkelte lovområde virke like ”ulogiske” seg i mellom.

Hver for seg har nok de ulike reglene logiske begrunnelser for hvorfor ”nettopp det, men ikke det” er regulert, og for hvorfor det er regulert akkurat på den måten. Spørsmålet blir likevel om ikke brukerne har behov for en mer helhetlig tilnærming til det tema som reguleres. For eksempel er det mange forskrifter som referer til ”elektrisk sikkerhet” uten at de er hjemlet i (el-)tilsynsloven,

men på ulike måter må slike krav ses i sammenheng med regulering som har grunnlag i (el-)tilsynsloven. Et annet eksempel kan være leketøy og lignende som vedlegges matvarer, for eksempel i Corn Flakes-pakker. Her vil Statens næringsmiddeltilsyn, Statens forurensningstilsyn og Produkt- og Elektrisitetstilsynet ha innfallsvinkler til problemet alt etter om faren består i ”smitte” overfor matvarene og / eller om leketøyet i seg selv har farlige kjemiske eller mekaniske egenskaper for kundene.

Strukturen i regelverket ble på sett og vis utfordret i forbindelse med EØS-avtalen. EUs måte å gruppere hensyn i regelverket på samvarer på mange områder ikke med hvordan dette er gjort i norsk lovgivning. For eksempel er EUs nyere produktdirektiver nesten utelukkende rettet mot produsenten av en bestemt produkttype / gruppe av produkter. Bruken av produktene reguleres *eventuelt* i et særskilt regelverk, blant annet fordi pliktsubjektet og situasjonen da er annerledes. På noen områder har man ikke alltid skilt tydelig mellom dette i norsk regulering. I en slik situasjon må produsentene ofte summere opp hvilke krav som influerer på produktet ut fra de krav som stilles til bruken av produktet i ulike sammenhenger / brukssituasjoner.

I produktdirektivene har man i flere sammenhenger prøvd å samle svært mange av de ulike hensyn som produsenten må ivareta ved utformingen av produktet i det samme regelverket. Direktivene om medisinsk utstyr ivaretar således elektriske farer, brannfarlighet, hygiene, strålefare, hensynet til pasienter og hensynet til helsepersonalet i det samme direktivet.

For å møte dette har noen EØS-reguleringer blitt gjennomført som parallelle norske forskrifter med hjemmel i to eller flere lover for å fange opp det produktspekter eller hensyn direktivene omhandler⁴². I andre sammenhenger har to eller flere myndigheter gått sammen om å utarbeide én felles forskrift⁴³ med hjemmel i de respektive lover.

Et ytterligere eksempel er i forhold til produktkontrollloven, hvor man for det første har delt forvaltningen mellom Miljøverndepartementet og Barne- og familiedepartementet. Dernest er det fastsatt en forskrift om fritidsfartøyer med hjemmel i denne loven som håndheves av Sjøfartsdirektoratet, samtidig som produktkontrollloven brukes som en slags ”reserveforankring” for andre forskrifter, for eksempel Kommunal- og regionaldepartementets maskinforskrift. Det er også nå forslag om å bruke den som alternativ forankring for forskrifter innen brann- og eksplosjonsvernsområdet. Rent teknisk er dette relativt uproblematisk, men for produsenter av utstyr som faller inn under alle reguleringsområdene kan nok situasjonen av og til fortegne seg noe uoversiktlig.

⁴² EMC-direktivet er delt i parallelle forskrifter mellom Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Post- og teletilsynet. Flere direktiver om medisinsk utstyr er tilsvarende delt i hver sin forskrift mellom Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Statens helsetilsyn.

⁴³ For eksempel forskrifter for; Maskiner, Personlig verneutstyr og ”Atex-utstyr”

På den ene siden har slike eksempler ført til en komplisert og mer uoversiktlig forankring av regelverkene. For produsentene som omfattes av regelverkene må det være en fordel at kravene holdes mest mulig samlet. Det har imidlertid også tydeliggjort behovet for koordinering og ryddig oppgavefordeling mellom myndighetene som ikke uten videre ivaretas av lovverket.

Noen spredte anakronismer foreligger også i det fragmenterte regelverket. For eksempel ved at sikkerhetskrav til arbeid i elektriske anlegg er regulert med utgangspunkt i el-tilsynsloven i stedet for arbeidsmiljøloven. Indirekte vil dessuten mye av brann- og eksplosjonsvernlovgivningen ivareta vesentlige deler av arbeidstakerenes sikkerhet.

Så lenge man på noen områder har en spesiallovgivning som er rettet mot egne bransjer, bestemte farer eller lignende, kan dette på den annen side oppfattes som kun å være en tematisk uryddighet fra myndighetenes side ettersom de ulike bransjene som er berørt av dette også er kjent med denne strukturen.

Summen av krav

Mengden av reguleringer som retter seg mot samme tema eller pliktsubjekt er så betydelig at det kan reises spørsmål om hvorvidt mengden i seg selv er et problem.

Et gap mellom ideal og virkelighet kan bli for stort og virke demotiverende for både virksomheter og myndigheter. Dette har vært et kjernepunkt i mye av næringslivets kritikk mot den samlede reguleringsbyrde, og representerer en stor utfordring for myndighetene. I tillegg er det rettet kritikk mot at regelverksutviklingen er for lite helhetlig og at mye kunne vært bedre dersom virksomhetene hadde blitt trukket inn i regelverksutvikling på et mye tidligere stadium enn i høringsfasen.

Vi kan illustrere problemstillingen med omfanget av rapporter og meldinger. Det fremgår av de ulike regelverkene (jf også flere av etatsbeskrivelsene) at myndigheter hver for seg definerer hva de ønsker av opplysninger fra virksomhetene, og når disse opplysningene skal være tilgjengelige og i hvilken form de skal avgis. I stor grad skjer dette innen det enkelte lovområde uten å skjele særlig til at andre myndigheter krever opplysninger som direkte eller indirekte sier noe om det samme forholdet.

Formålet med og omfanget av slik opplysningsinnsamling kan variere. I hovedsak skal dette likevel tjene til å skaffe myndighetene informasjon om utviklinger, hendelser og lignende som enkeltvis eller aggregert har betydning for den generelle tilstanden på området, prioritering av tilsyn eller annen virkemiddelbruk. I andre sammenhenger kan hensikten mer være å tilrettelegge for tilsyn, for eksempel ved at driftsprotokoller skal kunne fremlegges for å underbygge at virksomhetens pålagte rutiner følges opp.

Virksomhetene kan i tillegg ha behov for egne lignende styringsdata, for eksempel som ledd i internkontrollarbeidet. Det er likevel langt fra gitt at

myndighetenes krav til data er identiske med de som virksomheten selv ser som hensiktsmessige.

Mange regelverk stiller videre krav om at virksomhetene må kunne fremlegge dokumentasjon for at ulike forhold er ivaretatt, kontroller / rutiner utført etc. Noe av dette følger av de ulike internkontrollforskriftene, men i tillegg inneholder det tilhørende fagregelverket ofte omfattende dokumentasjonskrav. Mye av dette kommer av produktregelverket som kom som en konsekvens av EØS-avtalen, selv om det også tidligere fantes lignende krav. Det synes likevel som om en overgang til mer funksjonelle krav også ofte kombineres med økte dokumentasjonskrav. Dokumentasjonen skal da tjene som bevis på at de funksjonelle kravene / hensynene i regelverket er vurdert og ivaretatt.

Summen av disse kravene kan virke overveldende når de vurderes i sammenheng og på tvers av reguleringsområdene. Fiskeri- og havbruksnæringen har for eksempel påpekt at ulikheter mellom internkontrollforskriften for HMS, IK-fisk samt dokumentasjonskravene for fiskeribedriftene i EØS-regelverket gjør at virksomhetene må lage ett sett av opplysninger for EU-kommisjonen, et annet for Fiskeridirektoratet og enda ett for Arbeidstilsynet. På den positive siden aksepterer tross alt Arbeidstilsynet IK-fisk som utgangspunkt for Arbeidstilsynets tilnærming til disse virksomhetenes internkontroll-HMS.

8.2.4 Oppsummering - konklusjoner

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at *direkte motstridende* krav i lover eller forskrifter er ubetydelige unntak. Til tross for gjentatte oppfordringer har det ikke kommet fram konkrete eksempler på motstridende krav som det ikke er mulig å harmonisere, enten ved fortolkning av lovene eller i form av et omforent teknisk kompromiss.

Som vist til i kapittel 7 er det etablert ulike samarbeidsordninger mellom de respektive myndighetene som i stor grad bidrar til å avhjelpe konkrete fortolkningsproblemer. Som vist til ovenfor skjer det også en viss samordning på tvers av lovområdene. Forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) er ett eksempel på dette, og det finnes også flere eksempler på felles fagregelverk. Regelsamordningen synes likevel primært styrt av EU-direktiver og eventuelt sektororienterte ad hoc løsninger.

På den annen side er det likevel liten tvil om at det er lettere for myndighetene enn virksomhetene å holde orden på dette regelverket og å finne logiske og historiske forklaringer på hvorfor ting er som de er og hva som er den reelle reguleringsmengden / innholdet.

Området er omfattende regulert, og til dels fragmentert med hensyn til hvilke hensyn som ivaretas hvor og overfor hvem. På ulike måter retter regelverket seg mot de samme faktorene i virksomhetene: organisering, ressurser,

virksomhetens produkter etc - noen ganger direkte andre ganger indirekte. Samlet vurdert kan det også – på overflaten – virke som om flere av de ulike detaljreguleringene samlet etterlater et tilfeldig inntrykk med hensyn til hva som er detaljregulert og ikke. Dette kan føre til u hensiktsmessig ressursbruk ut fra en mer gjennomgående vurdering i virksomhetene ved at konkrete krav regelverk lett gis preferanse fram for mer generelle og / eller skjønnsmessige krav.

Som kompensasjon er det utviklet gode samarbeidsrutiner og mekanismer mellom de ulike etatene (og i noen grad brukerne) som bidrar til å avdempe de uheldige virkninger fragmenteringen ellers kunne ha ført til.

I hvilken grad fragmentert regulering / mangelfull oversikt er et reellt problem eller ikke, blir derfor i stor grad et spørsmål om hvilken innfallsvinkel man følger – myndighetenes eller virksomhetenes. Sett fra virksomhetenes synsvinkel synes det fortsatt å gjenstå noen utfordringer med hensyn til å gi området en mer helhetlig regulering, både med hensyn til hva som reguleres og med hensyn til hvor og hvordan det reguleres. Det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å bruke felleshjemling / krysshjemling i flere lover og forskrifter til å samordne etatene. Dette kan like gjerne ses på som en indikasjon på at det også er en del overordnet regelverk som etter hvert bør ses i sammenheng. Vi kommer nedenfor tilbake til hvilke ulike områder som det eventuelt kan være naturlig å vurdere i sammenheng eller i forhold til hverandre.

8.3 Vurdering av forvaltningsstrukturen

8.3.1 Sentralt nivå

Med dette menes direktorats- og departementsnivået.

Departementene er opprettet på ulike tidspunkter – dels ved at nye kommer til, dels ved at oppgaver omfordes mellom departementer. Noe av det samme fragmenterte preget som man ser av regelverket ser man således også i departementsstrukturen / oppgavefordelingen.

På dette nivået er likevel bildet nokså oversiktlig, jf. tabell 4-1 og 4-2. Svært mange av de regulerte forhold som berører virksomhetenes organisasjon, ressurser og produkter hører under en gruppe departementer bestående av Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet. Neste ”store” gruppe utgjøres av Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet, hvor mat og helse og forbrukere og virksomheter er store grenseflater. Til slutt kommer mer typiske spesialsektorer som fly, post, energi, sjøfart og tele under henholdsvis Samferdselsdepartementet, Nærings og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet. Denne inndelingen bryter noe med den litt pragmatiske grupperingen i ”kjerne-etater” og ”bi-etater” som er lagt til grunn i rapporten for øvrig. De fire departementene i

”gruppe 1” over samler imidlertid alle de fem HMS-etatene, samt Oljedirektoratet. I tillegg kommer Direktoratet for sivilt beredskap og Bygningsteknisk etat. De øvrige to ”kjerne-etater”, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens helsetilsyn, faller under ”gruppe 2” over. Vi kommer tilbake til betydningen / relevansen av denne inndelingen nedenfor.

Et generelt trekk for området er ellers at utvikling av detaljregelverk i stor grad er delegert ut til direktoratene, med varierende grad av oppfølging fra overordnet departement. Videre er det i stor grad direktoratene selv som ut fra faglige vurderinger utarbeider planer for virksomheten det enkelte år, dvs for den samlede virkemiddelbruken på området, herunder tilsyn / kontrollvirksomheten.

I utgangspunktet har departementsnivået klare koordineringsmuligheter / oppgaver. Dels overfor egne underliggende etater, dels i forhold til øvrige departementer.

Et viktig spørsmål blir derfor om sentralapparatet - innen dagens struktur – har evne, kapasitet og praktisk mulighet til å gjøre noe med de sumvirkninger og andre uhensiktsmessigheter som er påpekt i 8.1 og 8.2 ovenfor.

Mange av departementene forvalter flere lover / etater, noe som gjør det lettere for departementene å gi styringssignaler som ser et større område i sammenheng. For eksempel er målene for etater som er underlagt Landbruksdepartementet knyttet opp til departementets målstruktur. Dette gir et bedre grunnlag for å vurdere / styre Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyns virksomhet i sammenheng.

På den annen side vil direktoratets hovedfokus ligge innen rammene av den loven(e) etaten har forvaltningsansvar for. Oppfordringen til å se egne reguleringer og tiltak i en videre sammenheng er derfor mindre fremtredende. Tilsvarende gjelder for etatens prioritering av tilsyn og ikke minst disponeringen av ressurser på de ulike forvaltningsområder.

Det er derfor ofte opp til departementet å ta et bredere ansvar for eventuelle prioriteringer på tvers. Dette krever på sin side en type fagkompetanse som departementene ikke nødvendigvis har.

Innenfor det enkelte lov- og forvaltningsområde vil reguleringsgrad eller styringsintensitet fortrinnsvis gjenspeile de generelle risikobetraktninger som lovgiver og forvaltningsmyndighet har lagt til grunn, basert på overordnede mål og faglig funderte krav. Krav om forebyggende tiltak vil fortrinnsvis også være basert på antakelser om kost / nytte-basert virkemiddeleffektivitet. Videre vil det være organisatoriske føringer for rasjonelle prioriteringer av myndighetsapparatets forebyggende arbeid og tilsynsaktivitet.

Oppsplittingen av lov- og forvaltningsområder hindrer likevel at slike disponeringer av innsatsfaktorer skjer ut fra mer helhetlige hensyn. På

samfunnsnivå er det derfor mindre sannsynlig at de samlede innsatser for forebygging gjøres til gjenstand for sammenliknende vurderinger av formålseffektivitet. Budsjettmidlene til de enkelte reguleringsområder / etater fastsettes i utgangspunktet årlig på bakgrunn av etatenes planer og prioriteringer, sammenholdt med etatens regnskap / resultat fra året før. Selv om det i budsjettprosessen selvfølgelig gjøres vurderinger og prioriteringer fra år til år mellom områdene, kan det neppe hevdes at fordelingen mellom de ulike reguleringsområder / etater skjer ut fra en systematisk og gjennomgående vurdering av det samlede risikobildet.

Kombinasjonen av lovansvar, rollefordeling mellom etat og departement, forskriftsmyndighet og pengebevilgning vil derfor langt på vei bygge opp under at de enkelte sektorer utvikler seg selv nokså fritt i forhold til ideelle ønsker om å se mer helhetlig på et større område.

8.3.2 Regionalt og lokalt nivå

Det er særlig på regionalt og lokalt nivå vi finner den mest uensartede og oppsplittede forvaltningsstrukturen. Vi vil nedenfor trekke fram noen sentrale trekk og konsekvenser av disse. I hovedsak refererer vi til organer fra fylkesnivå og ”oppover” som regionale, og til de øvrige som lokale⁴⁴.

Tilsynsorganenes størrelse og dimensjonering

Det generelle bildet, spesielt når det gjelder brannvesen og det lokale elektrisitetstilsyn, er at de minste enheter blir for små til å sikre tilstrekkelig kompetanse og et faglig miljø. På flere saksområder kreves i økende grad spesialisert kompetanse, som det blir vanskelig for små tilsynsorganer å ivareta. Også reguleringsreformer medfører nye kompetansekrav, eksempelvis internkontrollreformen. Informasjonsarbeid, revisjon, markedskontroll, etterforskning, byggesaksbehandling m.v. er eksempler på oppgaver som vil kreve en viss spesialisering. For de minste enhetene kan det også være et problem å opprettholde tilstrekkelig kompetanse til å ivareta primæroppgaver tilfredsstillende.⁴⁵

Mulige rollekonflikter

Rollekonflikter kan oppstå, særlig for kommunalt organiserte tilsyn. Eksempelvis har brannvesenet tilsyn med kommunalt eide bygg. Det kan lett oppstå konflikter i forbindelse med krav og pålegg rettet mot kommunen som bygningseier, eller det kan gjøre seg gjeldende en generell tilbakeholdenhet overfor arbeidsgiver / overordnet som bl.a. kan føre til forskjellsbehandling i forhold til statlige eller private eiere. I mindre kommuner kan brannsjefen, i

⁴⁴ En del av grunnlaget for vurderingene her er basert på erfaringer i forbindelse med gjennomføringen av regionale forsøksprosjekter, spesielt Vestfold-prosjektet jf. ”Samordning av offentlige tilsyns- og kontrollordninger m.v.”

⁴⁵ Størrelsen på de enkelte regionale / lokale tilsyn varierer fra kanskje 40 årsverk for regionale enheter (Arbeidstilsynet) til godt under ett årsverk for lokale (brannvesen / lokale el-tilsyn). Større interkommunale e-verk kan i realiteten være fylkesdekkende; normale by-brannvesen kan ha i størrelsesorden 4-5 årsverk til forebyggende arbeid (inkl. tilsyn). I mindre kommuner og e-verk vil forebyggende arbeid og tilsyn kunne utgjøre bare deloppgaver i en stilling.

egenskap av også å være teknisk sjef, stå som direkte ansvarlig for kommunalt eide bygg. Tilsvarende eksempler finner vi når det gjelder de kommunale helsemyndigheters tilsyn, nylig illustrert gjennom håndhevingen av forskrift om miljørettet helsevern i skoler m.v.. I prinsippet dreier det seg om en situasjon der kommunen har tilsyn med seg selv, med risiko for uklare ansvarsforhold og en svekkelse av myndighetsrollen.

Tilsvarende rolleproblemer kan oppstå for det lokale elektrisitetstilsyn og for kommunale næringsmiddeltilsyn, selv om disse myndigheter gjennomgående synes å ha en noe mer uavhengig stilling, og situasjonen rapporteres ikke i samme grad å medføre de samme problemer. I prinsippet er det likevel slik at offentlige krav også her rettes «oppover» i hierarkiet. E-verkene er fortsatt enten rent kommunale virksomheter, eller er organisert som kommunalt eide aksjeselskap. For e-verkene kan det i tillegg være rollekonflikter knyttet til det faktum at de både selger strøm, og samtidig kontrollerer anleggene. Noen e-verk selger også installasjonstjenester, som i såfall er underlagt det samme e-verkets lokale elektrisitetstilsynets kontroll. Sistnevnte rollekonflikt kan derfor også medføre en habilitetskonflikt.

Vertikale styringslinjer

For de regionale tilsyn blir faglige retningslinjer, oppgaver og ressurser fastsatt av overordnet organ. For de lokale tilsyn tildeles ressurser lokalt, mens ressursmessige krav til dels defineres fra overordnede myndighet, eller følger av de oppgaver som er fastsatt. Dette kan gi uheldige utslag mht. samsvar mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. Eksempelvis gjennomføres totalt om lag bare halvparten av de brannsyn som kommunene årlig er pålagt.

Generelt varierer tilgjengelige ressurser til dels betydelig i de ulike tilsyn. Dette gir tilsvarende uheldige geografiske variasjoner, og får konsekvenser for omfanget av tilsynsinnsatsen. Det er riktignok ulike virkemidler for å opprettholde en minimumsdimensjonering. Et eksempel er dimensjoneringsforskriften for kommunale brannvesen. Det er samtidig en utbredt oppfatning lokalt at virkemidlene for å opprettholde en tilstrekkelig ressursinnsats er for svake, og at sentrale myndigheter generelt unnlater å gjøre bruk av sanksjonsmuligheter. Når det gjelder det lokale elektrisitetstilsyn, ser vi nå en utvikling mot mer forretningsorienterte e-verk, gjerne organisert som kommunale selskaper. Dette medfører ofte nedskjæringer og en nedprioritering av tilsynsvirksomheten, samtidig som tilsynsfunksjonen plasseres langt ned i e-verksorganisasjonen.⁴⁶

Videre medfører plassering av tilsynsoppgaver i andre enn statlige organer at vertikale styringslinjer blir svakere, enn når styringen mer har karakter av å være etatsstyring. Det vil derfor være vanskeligere å forankre en enhetlig myndighetsprofil og det tar gjerne lenger tid på å tilpasse seg nasjonale

⁴⁶ Det er verdt å merke seg at vi her kun diskuterer samsvar mellom ønsket og faktisk ressursinnsats innenfor de respektive myndighetsområder. Spørsmålet om samsvar mellom ressursinnsats og risikonivå ovenfor drøftet på et mer generelt grunnlag.

styringssignaler. Dette har vært spesielt tydelig når det gjelder internkontrollreformen.

Dette gir bl.a. større variasjon i håndhevingen av regelverket. Dette er en situasjon som lokale myndigheter selv er oppmerksom på, og bransjeorganisasjoner hevder at det bidrar til å skape konkurransemessige skjevheter for næringslivet. Konserner og virksomheter med enheter i flere kommuner hevder at det kan være store variasjoner i håndhevingen av regelverk.⁴⁷ Samtidig er problemstillingen kjent også i forhold til Arbeidstilsynet. En regional etatsmodell gir ingen garanti for at slike variasjoner ikke oppstår. Poenget i denne sammenhengen er at de organisatoriske forutsetninger for enhetlighet og konsistens i myndighetsutøvelsen varierer, og at større oppsplitting gir mer variasjon.

Organisatoriske forutsetninger for samordning

Vi viser her til gjennomgangen og vurderingen av regionale samordningstiltak og trekker fram de erfaringer som ble gjort i forbindelse med de regionale samordningsprosjektene i 1994-95, jf. punkt 7.4. Evalueringen av disse (jf. rapport i litteraturliste) viser for det første at effektiviteten i vertikale styringskanaler må forbedres.

Dette innebærer at regionale og lokale myndigheter får de samme styringssignaler fra sine overordnede myndigheter, både i forhold til overordnede strategier og i mer konkrete spørsmål, eksempelvis knyttet til håndheving av internkontrollforskriften. Sentrale føringer må også innrettes på en måte som sikrer forpliktelse til samordning, en ressursprioritering som tillater samordning, samt en større grad av felles mål slik at lokalorganene ser gjensidig nytte av hverandres innsats og ikke kun måles på rent sektorspesifikke indikatorer.

For det andre synliggjør evalueringen behovet for bedre samspill mellom sentral samordning og regional / lokal samordning, og en mer særskilt tilrettelegging for regional / lokal samordning. Det foreslås å legge den praktiske koordineringsfunksjonen til regionalt nivå, og at sentral samordning heller konsentreres om overordnede retningslinjer og strategier. Herunder påpekes behovet for en bedre organisatorisk forankring av ansvarsforhold.

For det tredje påpekes derfor de begrensninger som ligger i organiseringen av lokalt tilsyn. Det framstår som vanskelig å samordne de ulike tilsyn når flere sentrale myndighetsområder er såpass oppsplittet i ytterste ledd. Med både brannmyndigheter, el-myndigheter og kommunale næringsmiddeltilsyn er plassert på kommunalt nivå, blir antallet «samordningsrelasjoner» mangedoblet, og det er også et problem at de administrative grenser ikke er sammenfallende med for eksempel Fylkesmannen og Arbeidstilsynet. At enhetene er små, bidrar også i seg selv til å vanskeliggjøre samordning, bl.a. på grunn av lav administrativ kapasitet.

⁴⁷ Norges Elektroentreprenørforbund hevder bl.a. at det er store variasjoner mellom lokale el-tilsyn i forståelsen av internkontrollforskriften.

8.3.3 Oppsummering - vurdering av alternativer

Vi fokuserer her i hovedsak på de områder som omfattes Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet. Hvis man ønsker å gjøre noe på tvers av disse sektorene blir det neste spørsmålet som naturlig reiser seg hvilke formelle, organisatoriske eller andre grep som kreves for å lykkes med det. I og med at noe av problemet ligger i (summen av) regelverket må man for eksempel sikre en bredere styring av dette. Tilsvarende dersom man i tillegg ønsker å fordele tilsynsressursene mer helhetlig på området.

Statskonsult ser det ikke som sin oppgave nå å foreslå helt konkrete alternative organisasjonsformer for det sentrale nivået. Det vi vil påpeke er at det er behov for å se større deler av helse-, miljø- og sikkerhetsområdet i sammenheng (innenfor de samlede bevilgningene), jf. vår grovinndeling innledningsvis.

De sentrale etatene innen de departementer benevnt som ”gruppe 1” i punkt 8.3.1 over (Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet), bør etter Statskonsults vurdering underlegges en mer samlet styring for å få et helhetlig grep om regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk.

De sentrale utfordringer består, etter vårt syn, således i å (1) vurdere helheten (målsettingen) på et gitt reguleringsområde, (2) forvalte summen av lover etc, (3) sørge for gjennomgående vurderinger av ressursallokering, (4) identifisere behov for regelverksutvikling, (5) sørge for samordning av tilsyn og tilsynsmetodikk, og (6) sørge for helhetlige vurderinger av virkemiddeleffektivitet.

Når det gjelder det regionale / lokale nivået, har vi så langt ikke gått konkret inn på aktuelle organisatoriske alternativer, men i hovedsak pekt på svakheter ved dagens ordning, jf. også Statskonsultrapport 1996:13. Ulike modeller kan være aktuelle. Etter vårt syn bør de lokale (kommunale) myndigheter erstattes med regiondekkende organer, fortrinnsvis på statlig fylkesnivå, som bl.a. gis klart ansvar og mandat i samordningsspørsmål. Dette gjelder først og fremst kommunale brannvesen og lokale el-tilsyn. Når det gjelder kommunale næringsmiddeltilsyn, vises det mer generelt til det utredningsarbeid og de vurderinger som nå skjer på dette området, jf. bl.a. NOU 1996: 10 Effektiv matsikkerhet.

Slike organisatoriske grep forutsetter at det gjøres vurderinger om omfanget av funksjoner som skal overføres større regionale enheter. Et sentralt spørsmål er bl.a. hvordan de ulemper som evt. ville følge av en frakopling fra nåværende organer, kan håndteres på en rimelig måte innenfor en ny organisasjon.⁴⁸ For

⁴⁸ For brannsynspersonalet vil tilknytningen til brannvesenets øvrige funksjoner som viktig. Kontakten med beredskapsarbeidet har betydning også for tilsynsarbeidet; kunnskap om brannforløp er nyttig både mht. informasjonsarbeid og annet forebyggende arbeid. Kunnskap som brannsynspersonalet får gjennom tilsyn kan også være relevant i beredskapssammenheng,

brannvesen vil sammenhengen mellom forebyggende oppgaver og beredskapsoppgaver være svært sentral, og det kan slik sett være naturlig å hele brannvesen under ett, jf. også drøftingen i 8.3.4. nedenfor. For e-verk kan det eksempelvis være aktuelt å skille det virksomhetsrettede tilsynet fra boligtilsyn.

Etter vår vurdering peker totalbildet i retning av at de fordeler en vil kunne oppnå med statlige fylkesdekkende enheter, langt på vei oppveier eventuelle tap i forhold til dagens organisering, og at en slik organisatorisk og styringmessig endring samlet kan bidra til å sikre bedre ressursutnyttelse, og et mer enhetlig og samordnet tilsyn.

8.3.4 Spesielt om organiseringen av brann-, og redningsberedskapsområdet

Vi viser til beskrivelsen i kapittel 4. Det har i dette prosjektet ikke vært mulig å gjennomgå grundig og i detalj hvordan hele dette området er regulert og organisert. Likevel synes det klart at det er et stort potensiale for bedre ressursutnyttelse og en mer hensiktsmessig organisering av ulike oppgaver og funksjoner. Særlig framstår den regionale og lokale organiseringen som svært uensartet og oppsplittet. Mellom sivilforsvar og kommunale brannvesen synes det å være et såpass stort sammenfall i oppgaver, kompetanse, utstyr og ressurser for øvrig, at en mer samlet organisering og ressursutnyttelse vil kunne gi betydelige gevinster. Vi har registrert at denne problemstillingen i begrenset grad er reist i forbindelse med brannlovutvalgets arbeid (Webster-utvalget). I samsvar med vurderingen i punkt 8.3.3. vil det her være naturlig å se brannvesenets forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i sammenheng. Argumentene for en fylkesbasert organisering av brannberedskapen, er antakelig vel så sterke som for branntilsynet. Kapasitetsutnyttelse og ressurseffektivitet på brannberedskapsområdet er i stor grad avhengig av størrelse og geografisk dekningsområde.

Vi registrerer også det store sammenfall i virksomhetsrettede tilsynsoppgaver mellom Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern / brannvesen og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, og reiser spørsmål om disse bør samorganiseres med Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern som overordnet myndighet.

Vår anbefaling i denne sammenhengen er at området generelt kartlegges særskilt, slik at ulike forutsetninger for og konsekvenser av aktuelle alternativer kan vurderes. Vi anbefaler i den sammenhengen en nærmere vurdering av de organisasjonsløsninger som er valgt i Finland, Danmark og Sverige.

eksempelvis ulike sikkerhetsmessige forhold (tilgjengelighet, farlige stoffer o.l.). Videre er eventuelle rådgivningsoppgaver for bygningsmyndigheten i kommunen, gjerne lagt til personer som arbeider med forebyggende brannvern. Disse oppgavene vurderes som viktige med tanke på oppfølgende brannsikkerhetsarbeid. For det lokale eltilsyns del kan tilknytningen til e-verket være en fordel bl.a. når det gjelder tilgang på felles databaser med godt oppgraderte opplysninger om abonnenter etc. Videre er det i enkelte sammenhenger mulig å kombinere tilsynsoppgaver med andre oppgaver på en effektiviserende måte (for eksempel målinger, avlesninger).

9 Avsluttende drøfting og konklusjon

Statskonsult har i samsvar med oppdraget fra Kommunal- og regionaldepartement lagt til grunn at resultatet av denne kartleggingen skal danne utgangspunkt for en etterfølgende vurdering av dagens tilsynsstruktur og regelverk. Hensikten er å oppnå en organisasjons- og regelverksstruktur som fremmer effektivitet i forvaltningen og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte.

Samtidig er oppdraget formulert slik at det også omfatter en vurdering av forvaltningsstrukturens formålseffektivitet. Langt på vei vil vi derfor foregripe en vesentlig problemstilling i forhold til den endelige vurdering som skal gjøres. Når det gjelder de reguleringsmessige forhold ser vi det samtidig som naturlig at vårt fokus rettes mot de organisatoriske forutsetninger for en hensiktsmessig innretning av regelverk, og ikke mot selve regelstrukturen som sådan.

Som utgangspunkt for de endelige vurderinger av forvaltningsstrukturen, er følgende sett av påfølgende problemstillinger lagt til grunn, jf. kapittel 2:

- Hva kjennetegner de ulike lov- og forvaltningsområder mht formål, organisering, ressurser og oppgaver / virkemiddelbruk, og i hvilken grad er eventuelle likheter og forskjeller velbegrunnede og formålstjenlige?
- Hvor stort er omfanget uklare grenseflater og overlapp mht reguleringer og myndighetsoppgaver, hvilke problemer skaper de for myndighetene og virksomhetene samlet, og hvordan kan de håndteres innenfor dagens forvaltningsstruktur?
- I hvilken grad er myndighetenes ulike samordningstiltak tilstrekkelige til å avhjelpe de problemer og uhenksomheter som følger av dagens struktur?
- I hvilken grad er dagens struktur, inklusive samordningstiltak, egnet til å utløse de maksimale gevinster på området?

9.1 Problemet: konflikt eller kompleksitet?

Det er både likheter og forskjeller mellom de ulike lov- og forvaltningsområder mht formål, organisering, ressurser og oppgaver / virkemiddelbruk. Forskjellene er i stor grad tilfeldige resultater av områdespesifikke utviklingstrekk. Harmonisering er i stor grad knyttet til innføring av internkontrollbestemmelser.

Området er omfattende regulert, og til dels fragmentert og uoversiktlig i forhold til hvilke hensyn som ivaretas hvor og overfor hvem. På ulike måter retter regelverket seg mot de samme faktorene i virksomhetene; organisering, ressurser og produkter. Sett fra virksomhetenes synsvinkel synes det fortsatt å

gjenstå en del utfordringer i forhold til å gi området en mer helhetlig regulering, både med hensyn til hva som reguleres og med hensyn til hvor og hvordan det reguleres. Hovedproblemet synes å ikke å være at ulike krav kommer i konflikt med hverandre, eller at det er åpenbare uklarheter med hensyn til grenseflater. Problemet er snarere at summen av krav medfører at regelverket samlet framstår for virksomhetene som uoversiktlig, komplekst og omfattende. Fra myndighetenes side vil ikke virksomhetenes problemer fortone seg på samme måte; regelverkene er stort sett sammenhengende for hver enkelt myndighet og tilpassingene i oppgavefordeling mellom etatene gjøres løpende, og er for hvert enkelt ad-hoc-punkt forståelige og rasjonelle.

Forvaltningsstrukturen framstår samlet som oppsplittet, uensartet og uoversiktlig. På sentralt nivå er strukturen ensartet for så vidt som etatene gjennomgående er organisert som direktorater med likeartet ansvar for normeringsarbeid og overordnet tilsynsplanlegging. Det er samtidig et stort antall etater, plassert under mange departementer. På regionalt og lokalt nivå er strukturen svært uensartet, og på de fleste områder er det ikke sammenfallende administrative grenser. Det er også ulike styringslinjer mellom direktoratene og regionale / lokale myndigheter. Dette bidrar til uensartet tilsynspraksis, og legger store begrensninger på muligheten for samordning av tilsyn.

Myndighetsapparatet er også svært ulikt dimensjonert. Det ser ikke ut til å være noen gjennomtenkt sammenheng mellom dimensjonering og de risiki som kan identifiseres på de ulike områder, i denne sammenhengen er dette bare grovt synliggjort gjennom å sammenstille dimensjonering med anslag over HMS-kostnader på noen utvalgte områder. Det etterlyses derfor en mer systematisk gjennomgang av disse sammenhengene, med utvikling av metodikk, forbedring av datagrunnlag og kriterier for prioritering.

9.2 Løsningen: Samordning eller samorganisering?

Vi har i kapittel 7 gjennomgått myndighetenes ulike samordningsbestrebelse. Et sentralt spørsmål blir derfor om disse framstår som tilstrekkelige til å ivareta de samordningsutfordringer som er påpekt, herunder om de organisatoriske rammebetingelser er tilrettelagt for effektiv samordning. Eller: er det behov for mer omfattende organisatoriske reformer? Et stykke på vei vil en drøfting av denne problemstillingen følge samme hovedlinje, og må ta utgangspunkt i behovet for samordning / samorganisering ut fra både et virksomhetsperspektiv og fra myndighetenes ståsted. Gitt at det samlet sett kan påvises et behov for mer helhet i utforming av mål og strategier og koordinering av de ulike aktiviteter, vil det avsluttende spørsmål være hvilke organisatoriske tiltak som best kan ivareta et slikt behov. Vi benytter for enkelthets skyld ordet samordning som samlebetegnelse i den innledende drøftingen.

9.2.1 Noen premisser

Nytte for hvem?

Nytten av samordningstiltak for henholdsvis myndigheter og virksomheter kan beregnes ut fra en samlet vurdering. Samtidig utløses spørsmålet om hvor store samordningsbelastninger myndighetene skal ta dersom de ikke “tjener” på det; eller hvor stor ulempe bedriftene må forventes tåle som en «naturlig» kostnad. Å måle konsekvenser for myndigheter og virksomheter “separat”, langs to akser, kan selvsagt være å konstruere en motsetning. Til en viss grad vil det være et sammenfall mellom myndigheters og virksomheters interesser og behov. Så langt kan det likevel synes som virksomhetsperspektivet har vært underordnet, og at myndighetene vurderer nytteverdi først og fremst ut fra eget ståsted. Dette er en svakhet i dagens system, og kan bidra til at kostnader og ressurser til samordning vurderes på et for snevert grunnlag. En sterkere vektlegging av virksomheters behov ville kunne øke den totale nytten.

Tjenesteproduksjon og kontroll: ulike samordningsbehov og –utfordringer

Samordningspresset på offentlig sektor synes hittil å ha vært størst når det gjelder offentlig tjenesteproduksjon. Her synes hensynet til brukere og klienters behov å gi en ubestridt legitimitet til kravet om samordning, og det vil gå en mer ubrutt linje mellom offentlig interesse og folks behov. Videre vil det antakelig i de fleste tilfeller også være en mer direkte kobling mellom selve den tjenesten som utøves og mottakerne, som gjør at de ulike tjenesteytende instanser inngår i en mer sammenhengende verdi- eller tjenestekjede. De ulike ytelser må følge og supplere hverandre i forhold til de spesifikke behov brukerne har. I forhold til myndighets- og tilsynsoppgaver kan dette stille seg annerledes. Når det gjelder sistnevnte forhold, så er tilsyn i de fleste sammenhenger en kontroll med gjennomførte tiltak (evt. ikke gjennomførte tiltak), og ikke i seg selv et nødvendig bidrag til ivaretagelse av de aktuelle hensyn (en tjeneste). Kontrollen har derfor en sporadisk innvirkning på den tilsiktede aktiviteten, og kan endog være mer «radarkontrollbasert». Behovet for samordning vil slik sett dreie seg mer om koordinering og harmonisering av ulike krav i forhold til hverandre, enn om «timingene» / koordineringen av kontrollene (jf kapittel 6). Det er med andre ord i liten grad et spørsmål om å yte tjenester i en riktig rekkefølge og med en riktig kombinasjon av ulike typer kompetanse / tiltak. Et unntak fra dette hovedmønsteret finner vi typisk nok i utbyggingsprosjekter der myndighetskrav må være innarbeidet i selve prosjekteringen og slik sett inngår i en slags «produksjonskjede». Her finner vi da også at mange myndigheter har et aktivt samarbeid med aktuelle virksomheter bl.a. i forbindelse med tildeling av konsesjoner / tillatelser / godkjenninger. I store utbyggingsprosjekter er det endog et institusjonalisert samarbeid mellom myndighetene i prosjekteringsfasen.

Forebyggende versus avvikskorrigerende samordning

Ut fra den diagnosen som er antydnet over, kan det stilles spørsmål ved om hvorvidt samordning kan begrunnes og legitimeres ut fra klart definerte *problemer* knyttet til *mangel* på samordning. Det kan være meningsfullt her å skille mellom forebyggende samordning på den ene siden, og avviks-

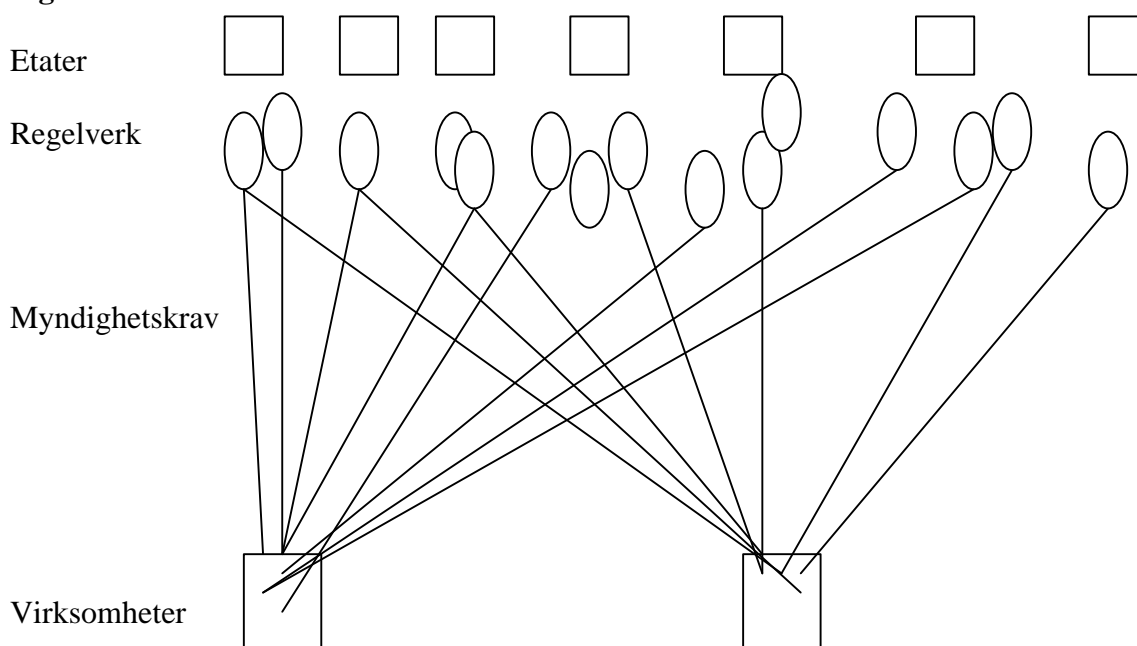
korrigerende samordning på den andre. Forebyggende samordning skjer i forkant av uønskede hendelser, for å unngå at slike oppstår. Avvikskorrigerende samordning skjer i etterkant, for å "rette opp" en uønsket hendelse eller for å redusere de uønskede konsekvenser. Uttrykt på en annen måte: proaktiv samordning versus reaktiv korreksjon. Det er ikke uten videre gitt at forebyggelse alltid er mest hensiktsmessig eller regningsssvarende. I prinsippet (og i praksis) kan det medføre at store ressurser settes inn på å redusere sannsynligheten for at sjeldne og / eller marginale belastninger påføres en virksomhet. Innsatsen vil ikke stå i forhold til det (potensielle) problem som kan oppstå, og som ofte også kan være uklart definert. I slike tilfeller kan det samlet sett være bedre å heller ta hånd om problemene når de måtte oppstå, og sørge for at man har en god beredskap for dette (reaktiv korreksjon). Dette avhenger selvsagt av hvor gode metodiske og teknologiske hjelpemidler en har til rådighet for å forebygge uheldige "uhell". Et aktuelt eksempel kan være koordinering av tilsynsbesøk; med dagens plansystemer og teknologi, ville det kreve et enormt administrativt apparat å skulle koordinere de mange tilsynsbesøk av ulik art og varighet. I noen sammenhenger kan det derfor tenkes at avvikskorreksjon i etterkant kan være like formålsrasjonelt som ressurskrevende forebyggelse av alle mulige uønskede konsekvenser.

I denne sammenhengen blir det derfor et viktig poeng å skille mellom det å løse et tydelig og opplevd problem versus det å løse et mindre tydelig problem, eller endog: å utløse en ikke-realisert gevinst. Samordning skal også ha (og har) som siktemål at ressurser og virkemidler (inklusive regulering) samlet utnyttes mest mulig rasjonelt og formålseffektivt. Etter vårt syn er det i hovedsak i et slikt perspektiv at samordnings- og/eller samorganiseringsgrep må vurderes.

9.2.2 Reguleringskultur og brukervedvirkning

De problemer som er identifisert i denne kartleggingen er ikke først og fremst knyttet til manglende harmonisering av krav eller koordinering av tilsynsaktiviteter, men snarere til summen av krav og kompleksiteten og uoversiktligheten i den samlede regulerings- og forvaltningsstruktur. Fra et virksomhetsperspektiv kan denne situasjonen illustreres som i fig. 1 nedenfor. Med dette som utgangspunkt vil hensiktsmessig forebyggelse først og fremst være knyttet til at regelverksutformingen skjer ut fra en mer samlet vurdering, og ikke bare samordnes marginalt ved at overlapp og eventuelle konflikter lukes ut gjennom formelle høringsprosesser i tilknytning til utarbeidelse av forskrifter. Dette bør bl.a. omfatte en mer aktiv og konkret oppfølging av utredningsinstruksen, metoder for beregning av samlede reguleringskostnader for gitte bransjer / virksomhetstyper, og en vurdering av reguleringsnivå- og metode på bakgrunn av ønsket og realistisk risikonivå. Et tettere samarbeid med virksomheter i en slik prosess er påkrevet; ikke bare gjennom formelle høringer i bransjeorganisasjoner, men gjennom konkrete dialoger om vilkår for etterlevelse, risiko for konkurransevridninger og myndighetenes tilsynskapasitet. En slik dialog behøver ikke true myndighetenes uavhengige rolle, eller myndighet til å fastsette de endelige regler ut fra samfunnsmessige mål.

Figur 1: Problemskisse



Samtidig synes det også å være et klart behov for at de ulike krav formidles og håndheves mer samlet og ensartet fra myndighetenes side. Hvordan dette konkret kan skje bør være en sentral utfordring for myndighetene. Det er på en rekke felt behov for spesialisering og høy kompetanse på de respektive myndighetsområder, noe som også understrekes av virksomheter og bransjeorganisasjoner. Å balansere behovet for faglig spesialisering med behovet for ”generalisert” formidling kan vanskelig gjøres til en skrivebordsøvelse, men må vurderes ut fra konkret kjennskap til reguleringsområdene. Det synes likevel å være et klart behov for at de ulike etater og blir mer kjent med hverandres reguleringer, og at den enkelte inspektør / saksbehandler som opererer i førstelinjen overfor virksomhetene har en rimelig god kjennskap til hvilke krav virksomheten omfattes av. Dette kan ikke framstå som noen urimelig forventning; myndighetspersonell er tross alt fulltidsbeskjeftiget med ivaretagelse av reguleringskrav; for en ansvarlig virksomhetsleder må fokus mot etterlevelse av offentlige reguleringer være begrenset, men like fullt med en forventning om kjennskap og oversikt.

9.2.3 Samlet formidling og håndheving av regelverk

En mer samlet formidling og håndheving av krav synes i dette perspektivet også å representere et potensiale for bedre ressursutnyttelse. Dette forsterkes av at virksomhetene forutsettes å gi helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet en mer helhetlig styring gjennom de ulike internkontrollkrav.

De ulike krav har ulike avsendere, men skal håndteres samlet i virksomhetene og skal innarbeides som en integrert del av ledelsens ansvars- og

styringssystemer. Mange krav vil berøre hverandre, og tilfredsstillende etterlevelse forutsetter et samlet styringsmessig grep fra virksomhetsledelsen. I de fleste tilfeller foreligger internkontrollkrav som en metodisk anvisning for hvordan dette skal gjøres. En faglig og metodisk harmonisering av myndighetenes krav og tilsynsaktiviteter vil bidra til en mer fokusert og samlet oppmerksomhet og styring på virksomhetsnivå, og derved bedre vilkårene for etterlevelse.

9.2.4 Dimensjonering av myndighetsapparatet og metoder for kost / nytte-basert tilsyn

Myndighetsapparatet er som påpekt svært ulikt dimensjonert. Det ser ikke ut til å være noen gjennomtenkt sammenheng mellom dimensjonering og de risiki som kan identifiseres på de ulike områder. I denne sammenhengen er dette bare grovt synliggjort gjennom å sammenstille dimensjonering med anslag over HMS-kostnader på noen utvalgte områder. Det etterlyses derfor en mer systematisk gjennomgang av disse sammenhengene, med utvikling av metodikk, forbedring av datagrunnlag og kriterier for prioritering.

9.2.5 Felles utvikling av regulerings- og tilsynsfaglige temaer

Videre synes det å være et potensiale for bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser knyttet til en del felles regulerings- og tilsynsfaglige temaer. Særlig kan nevnes:

- beregning av reguleringskostnader
- metodikk og kunnskapsgrunnlag for vurdering av risiko, samt for kostnadseffektivt og risikobasert tilsyn
- analyser av eksterne og virksomhetsinterne vilkår for etterlevelse av krav
- utvikling av tilsynsmetodikk og virkemiddelstrategi

9.2.6 Særlig om organiseringen av brann-, rednings- og beredskapsområdet

Dette området inngår ikke klart i det som må oppfattes som hovedfokus i oppdraget, men er likevel beskrevet og vurdert fordi det her er klare uhensiktsmessigheter i organisering og samlet ressursutnyttelse. Området framstår som svært oppsplittet og fragmentert med flere aktører med likeartede oppgaver, men ulikt organisert og med mangelfull samordning. Vi vil framheve at en separat organisering av brannvesen, sivilforsvar og industrivern framstår som uhensiktsmessig, og viser i den sammenheng også til de samorganiseringsgrep som er gjort på dette området i bl.a. Danmark, Sverige og Finland.

9.3 Konklusjon

Kravet om bedre offentlig samordning, og / eller mer substansielle omstruktureringer av regelverk og myndighetsapparat, har langt på vei savnet en mer presis begrunnelse. Det foreligger ingen gode diagnoser som viser

innhold og / eller omfang i de problemer som nåværende ordninger påstås å medføre. Uklare grenseflater og overlapp mht reguleringer og myndighetsoppgaver framstår ikke som noe stort problem, dersom dette mer snevert forstås som motstrid mellom krav eller ukoordinert aktivitet fra myndighetene.

Langt på vei står vi overfor et sumvirkningsproblem snarere enn et grenseflateproblem. Dersom vi ser snevert på omfanget av grenseflateproblemer i regelverk, kan det derfor vanskelig forsvares å sette i verk omfattende samordningstiltak, eller endog organisatoriske endringer. Dette betyr ikke at bedre samordning og / eller en annen lov- og forvaltningsstruktur kunne gi betydelige gevinster for virksomheter og myndigheter samlet. Satt på hodet, kan vi langt på vei si at samordning i regi av overordnet myndighet stort sett utøves reaktivt og som konfliktløsning, mao: når det foreligger en eksplisitt konflikt mellom to eller flere organer og som disse ikke har vært i stand til å løse på egen hånd. Overordnet myndighet vil i vesentlig mindre grad samordne ved at den proaktivt og uten at det foreligger konflikter trekker opp en sektorovegripende politikk. Fravær av åpenlys uenighet blir derfor kanskje den fremste indikasjon på at et saksområde er samordnet. Det er tvilsomt om en slik form for samordning er tilstrekkelig for å løse de sumproblemer som er omtalt foran.

Hovedutfordringen er etter Statskonsults vurdering, å foreta en mer samlet gjennomgang av reguleringer med sikte på forenkling og eventuelt sanering, samt at tilgjengelige virkemidler og ressurser utnyttes og dimensjoneres optimalt, ut fra en samlet vurdering av risikoforhold.

Myndighetenes ulike samordningstiltak er viktige med sikte på å harmonisere det internkontrollrettede tilsynet, men er kun et stykke på vei tilstrekkelige til å avhjelpe de skjevheter og uhensiktsmessigheter som følger av dagens oppsplittede struktur.

Innenfor de etater som omfattes av internkontrollforskriften ser vi samtidig spor av en utvikling som kan bidra til å ivareta en del av de hensyn som er påpekt over. Med visse unntak stiller vi oss åpne med hensyn til hvilke konkrete grep som må gjøres av organisatorisk art, men anbefaler at etatene i større grad organiseres og innretter sine virkemidler ut fra felles definerte mål på et overordnet nivå, og at de mer spesifikke virkemidler og resultater vurderes og måles ut fra sitt bidrag til helheten av de ulike helse-, miljø- og sikkerhetshensyn. Det vesentlige er at de organisatoriske grep legger til rette for en slik utvikling. Spørsmålet om en eventuell større grad av samorganisering på etatsnivå besvares antakelig ikke best bare ved å tegne nye kart. Bildet er komplekst og konkrete vurderinger må gjøres ut fra inngående og praktisk kjennskap til de enkelte regulerings- og myndighetsområder. Det må samtidig være en organisatorisk og institusjonell ramme på et overordnet nivå som bidrar til helhetlige løsninger. En skisse til en slik ramme er forsøkt illustrert i fig. 2 nedenfor.

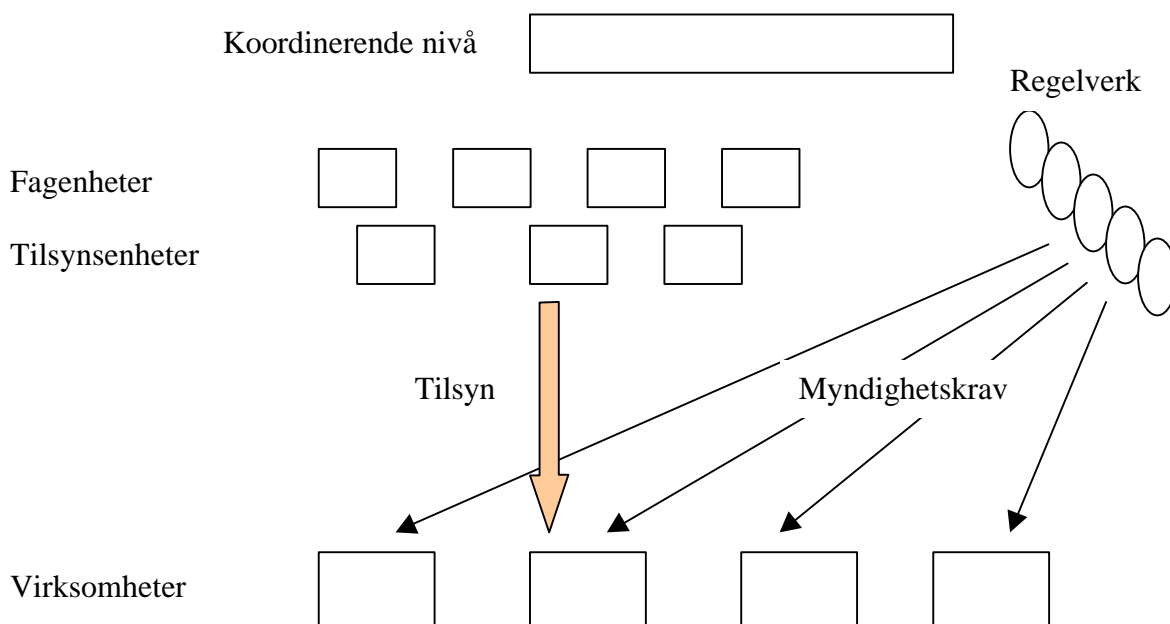
Med sikte på de vurderinger som skal gjøres på dette området, anbefaler Statskonsult at de sentrale etatene innen de departementer benevnt som ”gruppe 1” i kapittel 8 (Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet), underlegges en mer samlet styring for å få et helhetlig grep om regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk. Hovedfokus bør innrettes mot følgende alternativer og forslag:

1. En samlet styring kan sikres på ulike måter, eksempelvis gjennom å gi etablerte samordningsfunksjoner en bedre organisatorisk og institusjonell forankring, ved å samle etatene under samme departement, eller ved mer omfattende organisatoriske grep. Særlig viktig er her bl.a. regelverksutvikling og ressursallokering.
2. Utvikling av felles funksjoner eller kompetanseenheter bør stå sentralt, uavhengig av konkret organisatorisk utforming. Aktuelle temaer for slike felles funksjoner bør bl.a. være: system for beregning av reguleringskostnader; metodikk og kunnskapsgrunnlag for vurdering av risiko, samt for kostnadseffektivt og risikobasert tilsyn; analyser av eksterne og virksomhetsinterne vilkår for etterlevelse av krav; utvikling av internkontrollbasert tilsynsmetodikk og virkemiddelstrategi; ordning for organisert og systematisk brukervedvirkning i regelverksutviklingen.
3. Forvaltningen på regionalt og lokalt nivå bør gis en mer ensartet organisering, fortrinnsvis på (statlig) fylkesnivå, slik at administrative grenser sammenfaller, at styringsrelasjoner mot sentralnivået harmoniseres, og at ansvar for samordning klargjøres.
4. Brann-, rednings- og beredskapsområdet bør generelt gjennomgås og vurderes særskilt, med sikte på en samorganisering av deler av apparatet.

I tillegg er det også grenseflater og mer gjennomgående problemstillinger som gjør at etater under denne gruppen departementer, og etater under de øvrige ”grupper” departementer, på ulike måter bør ses i sammenheng. På samme måte som over, gjelder dette også spørsmål knyttet til regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk. Vi ser likevel ikke her at behovet for en samlet styring er tilstede i samme grad som over, selv om enkelte av de alternativer og forslag som er antydnet også kan omfatte disse øvrige etater. Særlig gjelder dette utvikling av samordningsfunksjoner knyttet til kompetanseutvikling, metodeutvikling (risiko- og kostnadsanalyser, tilsynsmetoder m.m.) og eventuelt også mer konkret samarbeid om regulerings- og tilsynsstrategier.

Figur 2: Løsningsskisse

Med utgangspunkt i de forslag og alternativer som er vist i punktene 1-3 ovenfor, kommer Statskonsult med en skisse som kan bidra til å rette opp de svakheter som er påpekt ved dagens organisering. Skissen fortsetter den utvikling Direktørgruppen for HMS-etatene ser ut til å legge til grunn i sin nye samarbeidsavtale, og har klare elementer fra Oljedirektoratsmodellen.



Behov for koordinerende nivå (samlet styring, punkt 1) kan tilfredsstilles ved samorganisering av etater, samling under ett departement, og / eller ved etablering av andre samordningsfunksjoner som er sterkere enn dagens frivillige samordning på direktørnivå, eksempelvis ved at denne samordningen utvides og gis en klarere institusjonell forankring (kgl.res. e.l.). Dette nivået skal sørge for en samlet styring av bl.a. regelverksutvikling og ressursallokering.

Felles funksjoner eller kompetanseenheter (punkt 2), kan legges enten til det koordinerende nivået, eller til en felles enhet på fagenhetsnivå. Fagenhetsnivået kan for øvrig omfatte fag- og bransjekompetanse som etatene har i dag.

Tilsynsenhetene vil ha de operative, utøvende tilsynsoppgaver for hele det regelverket som er knyttet til koordinerende nivå, basert på internkontroll-prinsippene og med fagenhetene som faglig premissleverandør og støtteapparat. Tilsynsenhetene, primært på regionalt nivå (punkt 3), kan være en del av fagenhetene som de er i dag, men skal samtidig være felles for alle fagenhetene.

Litteraturliste

Litteratur etter forfatter:

Augustson, Børre (1997): "Servicegaranti for IK", Næringscenteret i Vestfold AS

Bjordal, E.N. (1997): Ansvar og teknologi. Premissene i straffesaker etter personulykker og forurensning i arbeidslivet, TMV skriftserie nr. 20, 1997.

Christensen, P., Elvik, R. og Hagen, KE, (1997): Hva koster helse-, miljø- og sikkerhetsproblemer i næringslivet det norske samfunn? TØI rapport 377/1997

Claussen, T. (1993): Internkontroll og det totale miljø, Rogalandforskning, RF 272/93

Elvik, R. (1993), Hva koster skadeforebygging? TØI Rapport 197/93

Flagstad, K.E. (1995): The Functioning of the Internal Control Reform. Dr. ing. Avhandling. Trondheim NTH

Graver, H. P. (1996): Materiell forvaltningsrett, Universitetsforlaget

Karlsen, J. E. (1998): Miniseminar om behovet for reform av den statlige HMS-forvaltning RF-98/267

Lindøe, P. (1995): Byråkratisering av selvregulering – Arbeidsnotat RF-95/279

Lindøe, P. og Sunde, G. (1996): Dokumentasjonskrav til HMS i SMB – Rapport RF-96/037

Lund, M.W. m.fl. (1991): Kostnader ved arbeidsulykker og yrkesrelatert helsesvikt, SINTEF-rapport STF83 F91001

Morall, J.F. (1992): Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting. Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No. 2, PUMA, OECD, Paris

Rognstad, K. (1995): Helse-, miljø og sikkerhetsarbeid – Hvor mye tjener vi egentlig på det? SINTEF

Rønning, Erik (1997): Internkontroll, Helse, Miljø og Sikkerhet, Næringscenteret i Vestfold AS

Saksvik, P.Ø. (1996): Internkontroll av HMS i norske virksomheter, SINTEF IFIM

Salomon, R. og Grimsmo, A. (1994): Arbeidsliv mot år 2000, Notat 4/94, Arbeidsforskningsinstituttet

Seiertun, H. (1990): Harmonisert tilsynsmetodikk – forprosjekt, Scandpower AS

Skaar, S. (red.) (1994): Internkontroll – ørkenvandring eller veien til det forjettede land? SINTEF IFIM, STF82 A94002

Skaar, S. (1998): Samspill eller solospill? Arbeidstilsynets og virksomhetenes spilleferdigheter. SINTEF IFIM, STF38 A98506

Andre rapporter m.m.

DNV – rapport (1995): Bedriftenes erfaringer med og syn på myndighetenes samordnede systemrevisjoner, Det Norske Veritas Industry AS, rapport nr. 95-3536

Feedback Research (1994): Faktaundersøkelse gjennomført for Statens forurensningstilsyn, Feedback Research

Felles rapport fra prøveprosjekter i Troms, Trondheim og Vestfold 1994-95: Samordning av regionalt/lokalt tilsyn med internkontroll av helse-, miljø og sikkerhet.

NHO (1996): IK – 97: NHOs Internkontrollprosjekt – Erfaringer med internkontroll, NHO/ScanFact

Problemnotat: Internkontroll av helse, miljø og sikkerhet som rammebetingelse for næringslivet, NHO 12. juli 1996

Samordning av offentlige tilsyns- og kontrollordninger – Internkontroll og HMS – 1995-96, Fylkesmannen i Vestfold

Statskonsult (1996): Samordning av tilsynsoppgaver, rapport 1996:13

Offentlige dokumenter:

Administrasjonsdepartementet (1994): Samordning av myndighetenes tilsyn – internkontroll, mars 94

NOU 1987:23 Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste

NOU 1990:9 Opphevelse av foreldede lover, (Lovstrukturutvalgets delutredning I)

NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket, Lovstrukturutvalgets delutredning II

NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet

NOU 1997:18 Prioritering på ny. Gjennomgang av retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste

Ot. Prp. Nr. 48 (1989-90) Om lov om endringer i lov (...) - internkontroll

St. meld. Nr 24 (1992-93) Det fremtidige sivile beredskap

Diverse:

Grenseflater til sokkelovgivning, Oljedirektoratet, 1997

Grenseflater mellom Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og andre myndigheter / lovgivning, notat fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern 27.01.97

Kvalitetshåndbok for tilsynsmyndigheter i Vestfold, Fylkesmannen i Vestfold

Styrende dokumenter for tilsyn, HMS-etatene etter internkontrollforskriften