



Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene

Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene

Øyvind Dahl, Stine Skaufel Kilskar, Kari Skarholt, Ragnar Rosness

Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene

Øyvind Dahl, Stine Skaufel Kilskar, Kari Skarholt, Ragnar Rosness

ISBN 978-92-893-5736-4 (PRINT)
ISBN 978-92-893-5737-1 (PDF)
ISBN 978-92-893-5738-8 (EPUB)
<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2018-541>

TemaNord 2018:541
ISSN 0908-6692

Standard: PDF/JA-1
ISO 14289-1

© Nordic Council of Ministers 2018

Print: Rosendahls
Printed in Denmark



Disclaimer

This publication was funded by the Nordic Council of Ministers. However, the content does not necessarily reflect the Nordic Council of Ministers' views, opinions, attitudes or recommendations.

Rights and permissions



This work is made available under the Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Translations: If you translate this work, please include the following disclaimer: *This translation was not produced by the Nordic Council of Ministers and should not be construed as official. The Nordic Council of Ministers cannot be held responsible for the translation or any errors in it.*

Adaptations: If you adapt this work, please include the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by the Nordic Council of Ministers. Responsibility for the views and opinions expressed in the adaptation rests solely with its author(s). The views and opinions in this adaptation have not been approved by the Nordic Council of Ministers.*

Third-party content: The Nordic Council of Ministers does not necessarily own every single part of this work. The Nordic Council of Ministers cannot, therefore, guarantee that the reuse of third-party content does not infringe the copyright of the third party. If you wish to reuse any third-party content, you bear the risks associated with any such rights violations. You are responsible for determining whether there is a need to obtain permission for the use of third-party content, and if so, for obtaining the relevant permission from the copyright holder. Examples of third-party content may include, but are not limited to, tables, figures or images.

Photo rights (further permission required for reuse):

Any queries regarding rights and licences should be addressed to:

Nordic Council of Ministers/Publication Unit
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K
Denmark
Phone +45 3396 0200
pub@norden.org

Nordic co-operation

Nordic co-operation is one of the world's most extensive forms of regional collaboration, involving Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the Faroe Islands, Greenland and Åland.

Nordic co-operation has firm traditions in politics, economics and culture and plays an important role in European and international forums. The Nordic community strives for a strong Nordic Region in a strong Europe.

Nordic co-operation promotes regional interests and values in a global world. The values shared by the Nordic countries help make the region one of the most innovative and competitive in the world.

The Nordic Council of Ministers

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K, Denmark
Tel.: +45 3396 0200 www.norden.org

Download Nordic publications at www.norden.org/nordpub

Innhold

Bidragsyttere i prosjektet	7
Forord	9
Forkortelser	11
Sammendrag	13
1. Innledning	15
1.1 Bakgrunn og formål	15
1.2 Rapportens oppbygning	17
2. Hva er risikobasert tilsyn?	19
2.1 Populasjonsomfattende tilsyn	19
2.2 Tilfeldige tilsyn	20
2.3 Risikobasert tilsyn	20
3. Kort om metode	29
4. Risikobasert tilsyn i Norge	31
4.1 Innledning – kort om Arbeidstilsynet i Norge	31
4.2 Om tilsynsvirksomheten	32
4.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen	34
4.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere	35
4.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter	42
4.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen	46
5. Risikobasert tilsyn i Sverige	49
5.1 Innledning – kort om Arbetsmiljöverket i Sverige	49
5.2 Om tilsynsvirksomheten	50
5.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen	52
5.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere	53
5.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter	56
5.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen	59
6. Risikobasert tilsyn i Danmark	61
6.1 Innledning – kort om Arbeidstilsynet i Danmark	61
6.2 Om tilsynsvirksomheten	62
6.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen	66
6.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere	67
6.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter	70
6.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen	76

7.	Risikobasert tilsyn i Finland.....	79
7.1	Innledning – kort om Arbetarskyddsförvaltningen (Työsuojeluhallinto) i Finland.....	79
7.2	Om tilsynsvirksomheten	80
7.3	Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen	83
7.4	Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere	84
7.5	Risikobasert valg av tilsynsobjekter	92
7.6	Utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen	93
8.	Risikobasert tilsyn på Island	95
8.1	Innledning – kort om Vinnueftirlitið på Island	95
8.2	Om tilsynsvirksomheten	96
8.3	Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen	99
8.4	Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere	100
8.5	Risikobasert valg av tilsynsobjekter	103
8.6	Utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen	106
9.	Diskusjon.....	109
9.1	Definisjon av risiko og risikobasert tilsyn	109
9.2	Datagrunnlag.....	111
9.3	Politiske signaler	113
9.4	Prioritering av tema, næringer og utsatte arbeidstakere	114
9.5	Metoder for valg av tilsynsobjekter	115
10.	Konklusjon	121
	Litteratur.....	125
	Summary.....	131
	Vedlegg.....	133
	Intervjuguide benyttet i intervjuer i mars/april 2017	133

Bidragsytere i prosjektet

Prosjektet *Risikobasert tilsyn i et nordisk perspektiv* (NORDRISK) har blitt gjennomført av forskere fra SINTEF Teknologi og Samfunn avd. Sikkerhet, med bidrag fra representanter fra samtlige arbeidstilsyn i Norden. Disse utgjør henholdsvis prosjektgruppen og referansegruppen i prosjektet. De to gruppene har bestått av følgende:

- Øyvind Dahl (Seniorforsker), prosjektleder
SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Sikkerhet og mobilitet.
- Stine Skaufel Kilskar (Forsker), prosjektmedarbeider
SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Sikkerhet og mobilitet.
- Ragnar Rosness (Seniorforsker), prosjektmedarbeider
SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Sikkerhet og mobilitet.
- Kari Skarholt (Seniorforsker), prosjektmedarbeider
SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Økonomi og teknologiledelse.
- Marius Sjøberg (Seniorrådgiver), medlem i referansegruppen
Direktoratet for Arbeidstilsynet, Norge.
- Arne Alfredsson (Virksomhetsutvikler), medlem i referansegruppen
Arbetsmiljöverket, Sverige.
- Trine Frydenlund Roikjer (Spesialkonsulent), medlem i referansegruppen
Arbejdstilsynet, Danmark.
- Kati Santasalo (Overinspektør), medlem i referansegruppen
Social- och hälsovårdsministeriet, Finland.
- Þórunn Sveinsdóttir (Avdelingsleder), medlem i referansegruppen
Vinnueftirlitið, Island.

Forord

Alle arbeidstilsyn i Norden arbeider ut fra en uttalt risikobasert tilnærming. For å nå denne målsetningen er det nødvendig med en metodikk som er i stand til å identifisere risikoutsatte virksomheter, næringer og arbeidstakere. Per i dag er det stor variasjon mellom de nordiske arbeidstilsynene med tanke på hvor langt etatene har kommet i utviklingen av slike metodikker. For flere av landene er derfor utviklingspotensialet på dette området stort.

Hensikten med foreliggende rapport, som er utarbeidet gjennom prosjektet NORDRISK, er nettopp å ta fatt i dette utviklingspotensialet. Rapporten presenterer og deler kunnskap om utfordringer og aktuelle løsninger for risikobasert tilsynsvirksomhet på tvers av de nordiske landegrensene. I studien som ligger til grunn for rapporten er det hentet inn data og opplysninger fra arbeidstilsynene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. Rapportens komparative perspektiv bør være vel egnet til å belyse en rekke ulike spørsmål som har høy relevans for tilsynenes videre arbeid med å utvikle den risikobaserte tilnærmingen.

Prosjektet NORDRISK (Risikobasering av tilsyn i et nordisk perspektiv) er gjennomført av forskere ved SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Sikkerhet og mobilitet. Prosjektet er gjennomført i samarbeid med arbeidstilsynene i de nordiske landene, og er finansiert av Nordisk ministerråds arbeidsmiljøutvalg.

Øyvind Dahl

Prosjektleder NORDRISK

Forkortelser

AKU	Arbeidskraftundersøkelsen
ASK	Arbejdsskadestyrelsen
BAR	BrancheArbeidsmiljøRådet
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
DOA	Dokumentasjon og analyse (enhet i direktoratet for Arbeidstilsynet)
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ILO	International Labour Organization
LKU	Levekårsundersøkelsen
MTO	Menneske – teknologi – organisasjon
NFA	Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø
NOA	Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse
NORDRISK	Risikobasert tilsyn i et nordisk perspektiv
OECD	Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
PwC	PricewaterhouseCoopers
RUT	Registeret for Udenlandske Tjenesteydere
SLIC	Senior Labour Inspectors Committee
SSB	Statistisk sentralbyrå
STAMI	Statens arbeidsmiljøinstitutt
SUA	Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere

Sammendrag

Alle de nordiske arbeidstilsynene har en klar målsetning om at tilsyn med arbeidsmiljø skal være risikobasert. På et overordnet nivå innebærer dette at tilsynsaktiviteten skal rettes mot de næringer, virksomheter og deler av arbeidslivet der risikoen er størst. I dette prosjektet har vi studert hvordan arbeidstilsynene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island realiserer den risikobaserte tilnærmingen i praksis. Rapporten viser til at variasjonen mellom landene er stor. Årsakene til dette ligger blant annet i det kunnskapsgrunnlaget etatene har til rådighet. Risikobasert tilsyn forutsetter et bredt sammensatt kunnskapsgrunnlag for å dekke de varierte risikoer som arbeidsmiljøfeltet rommer. Tilgangen til data på feltet varierer imidlertid mellom de ulike arbeidstilsynene. Det samme gjelder for analyseresurser. Dette får konsekvenser for hvordan etatene omsetter den risikobaserte tilnærmingen i praksis. Likeledes varierer også de signalene som sendes fra politisk hold. En eksplisitt forventning fra politiske myndigheter om utvikling av systemer for risikobasert tilsynsvirksomhet, synes å være av stor betydning.

Rapporten redegjør for hvert enkelt av de nordiske arbeidstilsynenes tilnærminger til risikobasert tilsynsvirksomhet. Det er særlig fokus på hvordan risikobasering som sådan er forankret, hvilket datagrunnlag etatene besitter, hvordan etatene arbeider for å identifisere spesifikke tema, risikoutsatte næringer og grupper av arbeidstakere. Spesielt stor vekt er lagt på hvordan etatene arbeider for å identifisere konkrete tilsynsobjekter, og det er spesielt på dette området at variasjonen er stor.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Innenfor en rekke offentlige reguleringsområder i Norden i dag er det en uttalt strategi at tilsynsmyndighetene skal arbeide risikobasert. Hvilke tilsynsområder dette gjelder for kan variere på tvers av ulike land, men gjelder typisk for områder som finans, sjøfart, strålevern, petroleumsproduksjon, miljøvern, matvareproduksjon og arbeidsmiljø. Det kan variere fra en tilsynsmyndighet til en annen hva som legges i begrepet "risikobasert", men kort sagt vil det normalt innebære å rette ressursene inn mot de aktiviteter eller virksomheter der risikoen er antatt å være størst. Tilsynsmyndigheter som arbeider ut fra en risikobasert tilsynsstrategi vil derfor typisk forsøke å tilpasse ressursbruk i takt med den identifiserte risikoen.

Foreliggende rapport dreier seg om *risikobasert offentlig regulering av arbeidsmiljø* i de nordiske landene. I Norden er det først og fremst de statlige arbeidstilsynene som er ansvarlig for slik tilsynsvirksomhet. Rapporten tar ikke for seg alle de virkemidler arbeidstilsynene benytter, men ser primært på virkemiddelet *tilsyn*. For alle de nordiske arbeidstilsynene er det en klar målsetning om at tilsyn med arbeidsmiljø skal være risikobasert. I korte trekk innebærer dette at tilsynsaktiviteten skal rettes mot de næringer, virksomheter og deler av arbeidslivet der risikoen er størst.

Oversatt til den praktiske virkeligheten vil en risikobasert tilnærming måtte innebære at de virksomheter som velges ut for tilsyn skal være valgt på basis av visse risikokriterier. Den grunnleggende ideen i en slik tilnærming er at tilsynsressurser rettet mot tilsynsobjekter med høyest risiko vil være den mest kostnadsbesparende måten å føre tilsyn på. Sammenlignet med tilnærminger basert på å føre tilsyn med alle virksomheter eller et tilfeldig utvalg av virksomheter er altså ideen med en risikobasert tilnærming at en større grad av forebygging vil være oppnåelig med den samme anvendte mengden tilsynsressurser, ved å rette bruken av ressurser mot de virksomheter hvor behovet for tilsyn er størst. Utfordringen i en slik tilnærming er imidlertid hvordan en skal identifisere de næringer og virksomheter hvor risikoen er størst. *Denne utfordringen er kjernen i foreliggende rapport.*

For å etterleve målsetningen om å nå ut til de virksomheter hvor risikoen er størst kreves det en metodikk eller (i det minste) en systematisk tilnærming som setter etatene i stand til å identifisere og skille mellom virksomheter med lav og høy risiko. Hvilken metodikk og praksis som ligger til grunn for den risikobaserte tilnærmingen varierer mellom de ulike nordiske landene. Likeledes varierer også graden av systematikk knyttet til måten risikobasering av tilsyn foregår på. De nordiske arbeidstilsynene har imidlertid det til felles at de alle har større eller mindre grad av utfordringer knyttet til det å identifisere risikoutsatte virksomheter på en effektiv måte.

Denne utfordringen har vært tatt opp i flere fora tidligere, blant annet under den Nordiske Arbeidsmiljøkonferansen i Tampere i juni 2016, og til dels også under samme konferanse i Selfoss i mai 2018. Fra myndighetshold har også denne utfordringen tidligere blitt påpekt. Eksempelvis konkluderte Statskontorets myndighetsanalyse av det svenske Arbetsmiljöverket i 2014 med at tilsynsvirksomheten ikke avspeiler den uttalte prioriteringen om at tilsynsressursene skal innrettes mot de arbeidsplasser der risikoen for sykdom og ulykker er størst (Statskontoret, 2014). Videre krevde det norske Arbeids- og sosialdepartementet i sitt tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2016 at Arbeidstilsynet må etablere en tydeligere modell for risikobasering av utadrettet aktivitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

De utfordringer som de nordiske arbeidstilsynene har, knyttet til risikobaserte valg av tilsynsobjekter, viser at utviklingspotensialet på dette området er stort. Ulike løsninger og ulik modenhet på løsningene på tvers av de nordiske arbeidstilsynene indikerer også at kunnskapsdeling over landegrensene kan være formålstjenlig for den videre utviklingen av den risikobaserte tilnærmingen. Formålet med foreliggende rapport er å dokumentere de nordiske arbeidstilsynenes utfordringer og løsninger for risikobasert tilsynsvirksomhet, for nettopp å muliggjøre slik kunnskapsdeling.

Kunnskapsdeling på tvers av landegrenser har lenge vært av stor betydning for utvikling av effektive og innovative løsninger innenfor offentlig regulering (OECD, 2010). Dette gjelder også for løsninger knyttet til risikobasert tilsynsvirksomhet, hvor en rekke etater innenfor ulike reguleringsområder (tilsyn med ytre miljø, finans, næringsmidler etc.) har lært av andre etater gjennom internasjonale nettverk. Eksempelvis har canadiske myndigheters modell for finanstilltyn gitt grunnlaget for Singapores risikobaserte tilsyn med finansområdet, Storbritannias risikobaserte modell for finansiell regulering har blitt adoptert av både Frankrike og Columbia, og den portugisiske risikobaserte kontrollen med miljøregelverket er bygget på modeller fra miljømyndighetene i Irland og Nederland (Black & Baldwin, 2010). Deling av

kunnskap og løsninger for risikobasert tilsyn på tvers av landegrensener, som foreliggende rapport legger opp til, føyer seg derfor inn i en lengre tradisjon med slik kunnskapsdeling.

I studien som ligger til grunn for rapporten er det gjort intervjuer med representanter fra arbeidstilsynene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. Det er også gjennomført en workshop med alle de nordiske arbeidstilsynene, hvor felles utfordringer har blitt løftet frem og diskutert. Relevant dokumentasjon, slik som strategiske planer, årsrapporter, myndighetsanalyser, evalueringsrapporter etc. er også gjennomgått. I enkelte tilfeller er det også bedt om skriftlige redegjørelser fra tilsynsetatene knyttet til spesifikke tema.

1.2 Rapportens oppbygning

Rapporten er strukturert som følger. I neste kapittel skal vi se nærmere på hva risikobasert tilsyn er og hva som eventuelt er alternativet til en risikobasert tilnærming. Deretter følger et kapittel hvor det vil bli redegjort for den metodikken som ligger til grunn for rapporten. Etter dette følger hoveddelen av rapporten som er en gjennomgang av den risikobaserte tilnærmingen til de nordiske arbeidstilsynene. Hvert land behandles i separate kapitler. I hvert kapittel vil det være en kort innledende seksjon om etatens organisering og grunnleggende informasjon om etatens tilsynsvirksomhet. Deretter behandles etatens løsninger og utfordringer knyttet til risikobasert valg av næringer, tilsynsystema, utsatte arbeidstakere og tilsynsobjekter. Etter gjennomgangen av det enkelte lands etater følger en diskusjonsdel som sammenfatter funnene og drøfter felles utfordringer. Rapporten avsluttes deretter med en konkluderende del.

2. Hva er risikobasert tilsyn?

En sentral del av det offentlige tilsynsarbeidet innenfor arbeidsmiljøområdet dreier seg nettopp om det å velge ut virksomheter for tilsyn. I prinsippet finnes det minst tre ulike metoder for valg av tilsynsobjekter. Vi kan benevne disse som *populasjonsomfattende tilsyn*, *tilfeldige tilsyn* og *risikobaserte tilsyn* (Blanc, 2013). Det skal også nevnes at det finnes tilsynsetater som arbeider ut fra ulike kombinasjoner av risikobasert, populasjonsomfattende og tilfeldige tilsyn. Dette gjelder eksempelvis for det svenske Livsmedelsverkets kontroller av næringsmiddelkjeden (Livsmedelsverket, 2016) og for det norske Mattilsynets tilsyn med dyrevelferd (Mattilsynet, 2017).

2.1 Populasjonsomfattende tilsyn

Den populasjonsomfattende metoden innebærer å føre tilsyn med alle virksomheter i populasjonen uavhengig av risiko eller andre utvalgsriterier slik som virksomhetsstørrelse, næring eller andre forhold. Dette ble prøvd ut av det danske Arbejdstilsynet i perioden 2005–2011, og ble omtalt som såkalt screening – det vil si en hurtig gjennomgang av alle virksomheters arbeidsmiljø (EPSU, 2012). Foruten det danske eksempelet er vi ikke kjent med at andre arbeidstilsyn har praktiserte en lignende metodikk for utvelgelse av tilsynsobjekter. Den screening som de danske tilsynsmyndighetene gjennomførte var imidlertid ikke tiltenkt som en endelig metodikk for valg av tilsynsobjekter. Snarere var det slik at screeningens formål var å identifisere virksomheter som hadde behov for ytterligere oppfølging. Slik sett dannet screeningen utgangspunktet for et senere risikobasert tilsyn. Innenfor andre tilsynsetater er imidlertid populasjonsomfattende metoder benyttet. Dette gjelder eksempelvis for det norske Mattilsynets tilsyn med serveringssteder, såkalte smilefjestilsyn (Mattilsynet, 2017). Alle serveringssteder i Norge er omfattet av denne ordningen.

2.2 Tilfeldige tilsyn

Tilfeldige tilsyn, som metode for valg av tilsynsobjekter, innebærer å føre tilsyn med et utvalg av virksomheter basert på tilfeldig utvelgelse. Likt den populasjonsomfattende fremgangsmåten finnes det her altså ingen kriterier å basere utvelgelsen på. Forskjellen ligger i at kun et utvalg av populasjonen velges. Per i dag finnes det ingen kjente eksempler på arbeidstilsyn som eksplisitt benytter en slik utvalgsmetodikk fullt ut. Det finnes imidlertid eksempler på tilsynsmyndigheter som benytter elementer fra en slik tilnærming. Det amerikanske OSHA (Occupational Safety and Health Administration) er ett slikt eksempel, i alle fall formelt sett. Som følge av en høyesterettsdom fra 1977 skal alle virksomheter i USA ut fra såkalte "nøytrale kriterier" ha lik mulighet for å bli valgt ut for tilsyn. Dette betyr at det blant virksomheter som naturlig kan grupperes sammen ut fra for eksempel risiko, virksomhetsstørrelse, næring etc. skal være lik sannsynlighet for å bli valgt ut for tilsyn. Det å oppnå dette i praksis vil måtte bety en form for tilfeldig utvalg innenfor gitte grupper av virksomheter. Bakgrunnen for høyesterettsdommen var å unngå at fordommer og diskriminering skulle ligge til grunn for utvelgelse av virksomheter (Weil, 2008).

2.3 Risikobasert tilsyn

Ut fra et preventivt og økonomisk hensyn er det å velge ut alle virksomheter, eller et bent frem tilfeldig utvalg av virksomheter diskutabile fremgangsmåter for arbeidstilsynene. De aller fleste arbeidstilsyn arbeider derfor ut fra en tredje tilnærming, nemlig den risikobaserte tilnærmingen. Dette gjelder for øvrig ikke bare for arbeidstilsyn, men også for en rekke øvrige tilsynsetater – og ikke bare i Norden, men i hele Europa (Monk, 2012). Den risikobaserte tilnærmingen er av OECD også anbefalt som et grunnleggende prinsipp for all offentlig tilsynsvirksomhet i Europa (OECD, 2014). Risikobasert tilsynsvirksomhet ble også fremhevet som et viktig prinsipp i den såkalte Hampton-rapporten som ble utarbeidet i Storbritannia i forbindelse med en større gjennomgang av britiske tilsynsetater (Hampton, 2005), og i Robens' (1972) undersøkelse av britisk HMS-regulering over 30 år tidligere.

I korte trekk innebærer den risikobaserte tilnærmingen at tilsynsaktiviteten skal rettes mot de virksomheter der risikoen er antatt høyest.¹ Tilnærmingen gir dermed en spesifikk retning for hvor tilsynsressurser skal allokere og hvor de ikke skal allokere. Slik sett vil et utviklet risikobasert rammeverk kunne danne et retningsgivende fundament for hva som ligger innenfor etatens prioriteringer og hva som ligger utenfor.

Den grunnleggende ideen bak den risikobaserte tilnærmingen er at tilsynsmyndighetene arbeider mest mulig ressursbesparende ved å rette bruken av ressurser mot de virksomheter hvor behovet for tilsyn er størst (Blanc, 2013). Antallet inspektører en etat disponerer vil, for de aller fleste arbeidstilsyn, være av en slik størrelse at det setter visse begrensninger for hvor mange tilsyn det er praktisk mulig å gjennomføre. Til eksempel har det finske Social- och hälsovårdsministeriet om lag 344 inspektører, og rundt 294 000 potensielle tilsynsobjekter (ILO, 2017; SLIC, 2014). Dersom alle de potensielle tilsynsobjektene skulle ha blitt inspisert over en ettårsperiode, ville dette ha tilsvart over 850 inspeksjoner per inspektør per år. Med hensyn til kvaliteten i det enkelte tilsyn er et slikt volum per inspektør ikke hensiktsmessig. Arbeidstilsynene er derfor avhengige av å begrense antall tilsyn og å gjøre visse prioriteringer. For de nordiske arbeidstilsynenes del gjøres dette ved å benytte en risikobasert tilnærming.

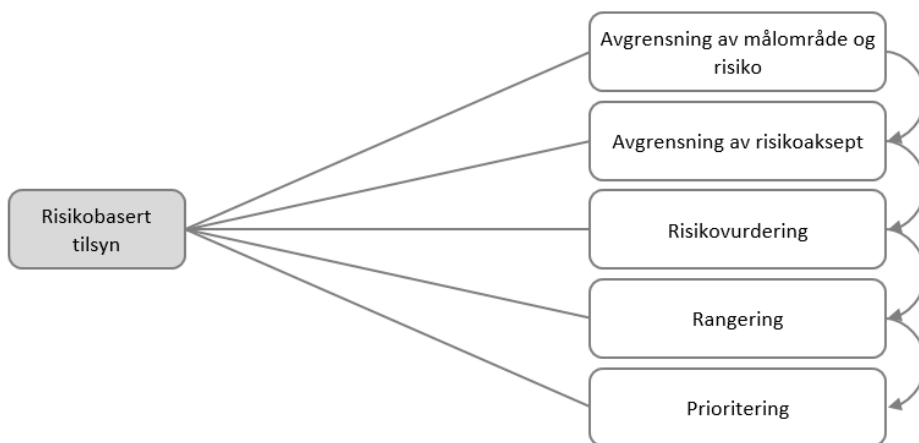
For enhver tilsynsetat har det til alle tider vært nødvendig å gjøre visse prioriteringer blant tilsynsobjektene da ressursene en rår over ikke er tilstrekkelige til å kontrollere alle objekter og alle krav til et hvert tidspunkt. Å benevne denne prioriteringen som "risikobasert" er imidlertid forholdsvis nytt. I følge Black (2010) har begrepet fått høy politisk aksept de senere år. Black antar denne aksepten skyldes et økt fokus på risiko i samfunnet generelt og at begrepet gir tilsynsetatene en spesifikk prioritering og retning på sin aktivitet som ikke utelukkende er diktet av økonomiske kostnader.

¹ Merk at begrepet "risikobasert tilsyn" i noen sammenhenger også kan benyttes for å betegne tilsyn der målet er å redusere risikoen så langt det er praktisk mulig. Som regel innebærer en slik forståelse en kost/nyttevurdering ved igangsettelse av risikoreduserende tiltak (se for eksempel Williams, 2002). Denne betydningen av begrepet benyttes ikke her.

2.3.1 Elementer i risikobaserte tilsynsregimer

I følge Black og Baldwin (2010) har risikobaserte tilsynsregimer fem grunnleggende elementer (illustrert i Figur 1). Mellom de ulike tilsynsetatene vil det være til dels store variasjoner i hvordan disse elementene utformes, og i hvor stor grad det enkelte element er formalisert. Denne variasjonen gjør at få eller ingen risikobaserte tilsynsregimer fremstår som identiske.

Figur 1: Elementer i risikobasert tilsyn



Det første elementet er relatert til etatens målområde og typer av risiko. Det vil si, at enhver tilsynsetat tydelig må avgrense sine målområder og hvilken type av risiko det er den skal kontrollere og føre tilsyn med. Mål er gjerne av forholdsvis generell karakter, de kan for eksempel rette seg mot forebygging av arbeidsrelatert eksponering og belastning på et overordnet nivå. Avgrensning av typer av risiko er gjerne mer spesifikt og vil typisk være en presisering av hvilke typer av risiko (eksempelvis kjemikalieeksponering, arbeidslivskriminalitet, arbeidsulykker) det er som skal prioriteres for å nå et gitt mål. Både målområde og typer av risiko er, normalt sett, bevegelige enheter som vil endres over tid og fra en strategiperiode til en annen.

Det andre elementet angår etatens såkalte risikoaksept. Dette innebærer å sette grenser for hvilken risiko som aksepteres og hvilken som ikke aksepteres. Akseptkriterier er en helt sentral forutsetning for risikobasert tilsyn, da disse i stor grad er styrende for hva som prioriteres og ikke prioriteres. Dette betyr allikevel ikke at

akseptkriterier nødvendigvis er eksplisitte og nedskrevne. Som regel vil de være det motsatte, det vil si implisitte og ikke uttalte. Den risikoaksept som en gitt tilsynsetat opererer med vil ikke nødvendigvis harmonere med andre samfunnsaktørens risikoaksept, eksempelvis politikeres, medias eller folkeopinionens risikoaksept.

Det tredje elementet innebærer at etaten må gjøre visse vurderinger av risiko, det vil si vurderinger av sannsynlighet og konsekvens. Slike risikovurderinger kan være av både kvalitativ og kvantitativ art, og de kan være mer eller mindre formalisert. De må uansett bygge på en eller annen form for data. Tilgang til data om risiko blir derfor av avgjørende betydning for en risikobasert tilnærming, noe også Robens-komiteens gjennomgang av britisk HMS-regulering allerede på 1970-tallet konkluderte med (Robens, 1972). Black og Baldwin (2010) argumenterer for at risikobasert tilsyn grunnleggende sett retter seg mot to ulike typer av risiko. Den ene er såkalt *iboende risiko* og er relatert til den risiko som følger av virksomhetens faktiske aktiviteter og de farekilder som disse aktivitetene innebærer. Farekilder i denne sammenheng vil typisk dreie seg om ulike former for arbeidsrelatert eksponering eller belastning, slik som for eksempel kjemikalieeksponering, biologisk forurensning, støy, ergonomisk belastning, stresspåvirkende faktorer og så videre. Både typen av og graden av slik risiko vil variere sterkt mellom ulike bedrifter. Den andre er typen risiko er såkalt *styrings- og kontrollrisiko* og er relatert til virksomhetens evne og vilje til å etterleve krav og regler, gjennom for eksempel å følge lov- og forskriftsfestede krav. En gitt virksomhets *samlede risiko* vil være avhengig av samspillet mellom *iboende risiko* og *styrings- og kontrollrisiko*, illustrert i Figur 2. Samlet risiko blir dermed et uttrykk for i hvilken grad en gitt virksomhet evner å styre og kontrollere den iboende risikoen.

Figur 2: Samlet risiko – et samspill mellom iboende risiko og styrings- og kontrollrisiko

Iboende risiko	Høy	Virksomheter med høy risiko for arbeidsmiljøutfordringer. Disse utfordringene styres og kontrolleres systematisk.	Virksomheter med høy risiko for arbeidsmiljøutfordringer. Disse utfordringene styres og kontrolleres ikke systematisk.
	Lav	Virksomheter med lav risiko for arbeidsmiljøutfordringer. Eventuelle utfordringer styres og kontrolleres systematisk.	Virksomheter med lav risiko for arbeidsmiljøutfordringer. Eventuelle utfordringer styres og kontrolleres ikke systematisk.
		Lav	Høy
		Styrings- og kontrollrisiko	

Det fjerde elementet i risikobasert tilsyn innebærer at etaten, på basis av risikovurderingene, tildeler virksomhetene eller en gruppe av virksomheter en eller annen form for score eller rangering. Dette kan eksempelvis være i form av numeriske rangeringer, enklere inndelinger som lav, medium og høy risiko eller i form av kvalitative bedømmelser. Både kvantitative og kvalitative scorer og rangeringer vil være beheftet med en eller annen form for usikkerhet.

Det femte og siste elementet innebærer å handle på basis av den score eller rangering som den enkelte virksomhet eller en gruppe av virksomheter har blitt gitt. I praksis vil det si at tilsynsressursene allokeres mot virksomheter og grupper av virksomheter (eksempelvis en næring, virksomheter som ansetter visse typer av arbeidstakere, utfører en viss type arbeid e.l.) hvor risikoen er antatt høyest – med andre ord hos virksomheter med høy rangering på risikovurderingene.

2.3.2 *Generelle utfordringer ved risikobasert tilsyn*

Å omsette den risikobaserte tilnærmingen til den praktiske virkeligheten har flere sammenvevde utfordringer knyttet til seg (se for eksempel Rothstein m.fl., 2006; Black, 2010). Fire av disse skal gås gjennom her.

Den første utfordringen angår begrepet *risiko*. Tradisjonelt forstås risiko som sannsynligheten for at en gitt hendelse inntreffer multiplisert med konsekvensen av hendelsen. Hvilke hendelser det grunnleggende sett er snakk om, vil imidlertid kunne være uklart. Det kan både gjelde hendelser i form av (1) risiko for avvik fra arbeidsmiljølovgivningen, og (2) risiko for ulovlige arbeidsforhold eller at helseskadelige og livstruende hendelser oppstår. Dette samsvarer med Black og Baldwins (2010) skille mellom *styrings- og kontrollrisiko* og *iboende risiko*. Det er imidlertid ikke gitt at det er praktisk mulig å kombinere de to typene av risiko i en og samme risikovurdering – den ene kan derfor bli prioritert foran den andre. Dersom førstnevnte forståelse av risiko legges til grunn vil en risikobasert tilnærming innebære å identifisere og føre kontroll med virksomheter som antas å ha høyest sannsynlighet for avvik fra arbeidsmiljølovgivningen. Konsekvens kan innebære å rangere typer av avvik fra arbeidsmiljølovgivningen fra alvorlig til mindre alvorlig. Dersom den andre forståelsen av risiko legges til grunn vil en risikobasert tilnærming innebære å identifisere og føre tilsyn med de virksomheter som antas å ha høyest frekvens av ulovlige arbeidsforhold, ulykker og eksponering/belastning. Konsekvens kan i denne sammenheng innebære å rangere alvorlighetsgraden av ulovlige arbeidsforhold, ulykker og eksponering.

De å ta hensyn til både styrings- og kontrollrisiko og iboende risiko i en og samme risikovurdering er utfordrende. Dette skyldes at virksomheter med høy frekvens av avvik fra arbeidsmiljølovgivningen ikke nødvendigvis har en høy frekvens av ulovlige arbeidsforhold, helseskadelig eksponering eller livstruende hendelser. Lav grad av avvik fra arbeidsmiljølovgivningen er samtidig ingen garanti for lav frekvens av for eksempel arbeidsulykker (Weil, 2008). Det er med andre ord ikke nødvendigvis noen høy korrelasjon mellom styrings- og kontrollrisiko på den ene siden og iboende risiko på den andre. Ved fravær av slik korrelasjon blir det utfordrende å prioritere begge formene for risiko.

Den andre utfordringen angår metodikk, det vil si verktøy for å identifisere, evaluere og rangere risiko. En slik metodikk kan være av både kvalitativ og kvantitativ art, og den kan variere med tanke på enhetlighet og systematikk. Det minst enhetlige og minst systematiske vil være å basere det risikobaserte valget utelukkende på den enkelte inspektørs vurderinger og kunnskap om lokale risikoforhold. En mer stringent

metodikk vil innebære utvalg basert på standardiserte statistiske risikoanalyser, som identifiserer konkrete tilsynsobjekter og/eller grupper av tilsynsobjekter med spesifikke kjennetegn, for eksempel innenfor en gitt næring. Når det gjelder et arbeidstilsyns myndighetsområde, vil imidlertid det høye antallet potensielle tilsynsobjekter i seg selv representere noe av kjernen i utfordringen med å utvikle reliable og valide metoder for å identifisere, evaluere og rangere risiko. Eksempelvis er det innenfor det norske Arbeidstilsynets myndighetsområde om lag 230 000 potensielle virksomheter. Det å utvikle en metodikk for å evaluere og rangere disse virksomhetenes risiko opp mot hverandre krever tilgang til et datamateriale med tilfredsstillende bredde og dybde, som optimalt sett også inkluderer informasjon om både iboende risiko og styrings- og kontrollrisiko. Risikonivået til virksomhetene vil også endre seg over tid. Det å holde oversikt over slike endringer stiller store krav til både metodikk, datagrunnlag og analysekapasitet.

Kvaliteten på de metoder og de data som ligger til grunn for den risikobaserte tilnærmingen er avgjørende for om en tilsynsetat prioriterer feil virksomheter. Vi kan her skille mellom to typer feil: Type I og Type II feil (Black, 2005; se også Kringen, 2012). Type I feil innebærer å velge ut tilsynsobjekter basert på antakelsen om at disse har høy risiko, mens den reelle risikoen er lav. Type II feil innebærer å unngå å velge ut tilsynsobjekter basert på antakelsen om at disse har lav risiko, mens den reelle risikoen er høy. Type I og Type II feil oppstår typisk når beslutninger om tilsyn/ikke tilsyn tas på grunnlag av data eller informasjon som har lav kvalitet, eller når data feiltolkes som relevante for beslutningen når de egentlig er irrelevante. Et eksempel på det siste er å basere risikovurderinger av virksomheter utelukkende på historiske personskadedata, ut fra antagelsen om at høy personskadefrekvens for en gitt virksomhet i én periode vil etterfølges av høy personskadefrekvens i påfølgende periode. I følge Weil (2008) er problemet med slike tolkninger at nåværende helse- og sikkerhetsrisiko ikke er synonymt med tidligere risikonivå. For små bedrifter spesifikt, er det snarere slik at høye skadetall i én periode etterfølges av lave skadetall i den neste. Et annet eksempel er å benytte personskadedata som indikator på storulykkerisiko. Flere storulykker, eksempelvis den vel kjente eksplosjonen på British Petroleums raffineri i Texas City i 2005 og utblåsningen på Deepwater Horizon-riggen i 2010, har vist at lav frekvens av personskader overhodet ikke indikerer lav sannsynlighet for storulykker (Skogdalen m.fl., 2011; Tinmannsvik m.fl., 2011).

Den tredje utfordringen ved risikobasert tilsyn er nært relatert til metodikk, og gjelder kompleksiteten i risikobildet innenfor arbeidsmiljøområdet. Et arbeidstilsyn

skal identifisere, rangere, prioritere og føre tilsyn med et vell av ulike risikoområder, eksempelvis psykososialt arbeidsmiljø, sosial dumping, arbeidsulykker og helseskadelig belastning og eksponering. Hvert av disse områdene kan igjen splittes opp i ulike typer av mer spesifikk risiko. Eksempelvis vil helseskadelig belastning og eksponering, omfatte faktorer som vibrasjoner, ensformighet, varme, kulde, støy, støv, stråling, biologisk materiale, røyk, damp, gasser og løsemidler. Det å ta hensyn til alle slike spesifikke risikoer, det å veie dem opp mot hverandre og det å prioritere mellom dem basert på risiko er en svært utfordrende oppgave (se for eksempel Sten og Jersin, 1997, for en omfattende diskusjon angående sammenligning av ulike typer av arbeidsmiljørisiko). Videre vil det innen visse næringer forekomme både hurtige og gradvise endringer i risikobildet over tid, eksempelvis økt eksponering for nanopartikler (BRA, 2010) eller økt bruk av løse ansettelsesforhold (Arbeidsdepartementet, 2011), hvilket vil måtte endre de prioriteringer tilsynsetatene foretar – dersom prioriteringene skal følge risikobildet.

Den fjerde og siste utfordringen ved risikobasert tilsyn som skal nevnes her angår ulike samfunnsaktørers forståelse av risiko. Som nevnt tidligere vil det å arbeide etter en risikobasert tilnærming innebære at visse typer av risiko prioriteres og at visse typer av risiko ikke prioriteres, samtidig at visse virksomheter, næringer og arbeidstakergrupper prioriteres, mens andre virksomheter, næringer og arbeidstakergrupper ikke prioriteres. De prioriteringer som etaten velger å gjøre vil aldri kunne være riktig ut fra en objektiv målestokk. Dette skyldes at det ikke finnes noen objektiv målestokk. Ulike samfunnsaktører har med andre ord ulike syn på hvilke typer av risiko det er som bør prioriteres og hvor i arbeidslivet denne risikoen befinner seg. Eksempelvis vil arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, politiske myndigheter, kontrollmyndigheter, arbeidslivsforskere og arbeidstilsyn aldri ha identisk forståelse av hvor risikoen er høyest, eller hvilken risiko det er som er høyest og som dermed bør prioriteres.

3. Kort om metode

For å kartlegge status og utfordringer vedrørende risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene er det i prosjektet benyttet fem ulike verktøy for innsamling av data:

1. Litteraturstudie av foreliggende litteratur på feltet. Denne studien inkluderte, i tillegg til vitenskapelige forskningsartikler, også guider og utredninger relatert til tilsynsvirksomhet som sådan og til risikobasert tilsynsvirksomhet spesifikt. Studien omfattet også strategiske søk etter nyhetsartikler relatert til de nordiske arbeidstilsynene og deres risikobaserte tilsyn spesifikt eller til prioritering av bruk av tilsynsressurser mer generelt.
2. Innsamling og analyse av relevante dokumenter som den enkelte etat besitter. Herunder blant annet strategiske planer, handlingsplaner, årsrapporter, tildelingsbrev, dokumenter som beskriver tilsynsmetodikk etc.
3. Semistrukturerte intervjuer med samtlige etater om hvordan risikobasering foregår i praksis. Tematikk for intervjuene har blant annet omfattet: hvordan risiko forstås og defineres, i hvilken grad lokalt skjønn er en del av risikobaseringen, hvilke føringer som ligger til grunn fra overordnede myndigheter, hvilke data utvelgelse av tilsynsobjekter bygger på per i dag, hvilke data som potensielt kan ligge til grunn i fremtiden, hvilke data som er tilgjengelige etc. Det er først og fremst personell på administrativt/strategisk nivå som er intervjuet. Intervjuene har foregått i to perioder: mars/april 2017 og mars/april/mai 2018. For intervjuer utført i mars/april 2017 ble det benyttet en felles intervjuguide (se vedlegg) i alle intervjuene. For intervjuene i mars/april/mai 2018 ble det utarbeidet spesifikke intervjuguides for hver etat.
4. Oppfølgende spørsmål per e-post.
5. Workshop hvor hver etat har presentert og diskutert de løsninger som benyttes for risikobasert tilsyn og de utfordringer etatene står overfor. Workshop har blitt ledet av prosjektpersonell fra SINTEF.

4. Risikobasert tilsyn i Norge

4.1 Innledning – kort om Arbeidstilsynet i Norge

Arbeidstilsynet i Norge er en statlig etat underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Etaten er organisert med et direktorat og syv regioner, der hver region har et antall underliggende tilsynskontorer knyttet til seg. Direktoratet ledes av direktøren for Arbeidstilsynet, mens den enkelte region ledes av egne regiondirektører. Direktoratet er Arbeidstilsynets overordnede organ og har ansvar for strategi, styring, utvikling, regelverk og kommunikasjon. De enkelte regionskontorene har ansvar for gjennomføring av tilsyn i virksomheter som ligger innenfor regionens geografiske område, men direktoratet er klageinstans for vedtak som fattes i regionene. Regionkontorene er også ansvarlige for å gi veiledning og informasjon til virksomhetene som ligger innenfor dens geografiske område. Den enkelte region er i tillegg ansvarlig for å gi veiledning og informasjon på tvers av regionene om forhold knyttet til sine spesifikke nasjonale fagområder. Eksempelvis har Arbeidstilsynet Midt-Norge det faglige ansvaret for blant annet typegodkjenning av stillaser og stiger, mens Arbeidstilsynet Vestlandet har det faglige ansvaret for blant annet røyk- og kjemikaliedykking.

I medhold av arbeidsmiljøloven § 18-1 er det Arbeidstilsynet som fører tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter overholdes. Etatens ansvarsområde dekker det landbaserte arbeidslivet, mens Petroleumstilsynet, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet dekker henholdsvis petroleumsvirksomhet (offshore og på landanlegg), sjøfart og luftfart.

Ifølge Arbeidstilsynets årsrapport for 2016, skal etaten "arbeide for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv med trygge tilsettingsforhold, og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte" (Arbeidstilsynet, 2017a: s. 3). I dette arbeidet benytter etaten virkemidlene *tilsyn* (kontroll av virksomhetene), *veiledning* (formidling av kunnskap samt regelverksforståelse), *løpende forvaltningsoppgaver* (godkjenning av søknader, behandling av meldinger etc.), *regelverksutvikling* (videreutvikling av HMS-regelverket) og *samarbeid* (med andre etater, partene i

arbeidslivet, bransjeorganisasjoner etc.). I 2016 hadde Arbeidstilsynet 662 ansatte som utførte 566 årsverk.

4.2 Om tilsynsvirksomheten

4.2.1 Tilsyns- og reaksjonsformer

Tilsynsbegrepet i Arbeidstilsynet rommer fem ulike former for tilsyn. Disse benevnes inspeksjon I, inspeksjon II, meldingstilsyn, postal inspeksjon og revisjon. Inspeksjon I benyttes først og fremst overfor små og mellomstore virksomheter og/eller rettet mot enkelttema. Disse har en varighet på inntil to timer. Inspeksjon II er mer omfattende og har en varighet på inntil én dag. Disse inspeksjonene er rettet mot kontroll av virksomhetens systematiske HMS-arbeid og eventuelt avgrensede tema i tillegg. Meldingstilsyn benyttes for å følge opp enkelthendelser, arbeidsulykker, arbeidsrelatert sykdom, meldinger fra verneombud og andre henvendelser. Meldingstilsynene benyttes også for å bistå andre myndigheter med etterforskning av ulykker eller andre forhold. Postale inspeksjoner benyttes for å kontrollere tema som kan avdekke entydige fakta. Inspeksjonenes formål er primært å skaffe etaten et bedre kunnskapsgrunnlag, gjerne som et utgangspunkt for større satsinger. Revisjoner er en mer omfattende tilsynsaktivitet, der mang går mer i dybden for å fastslå om virksomhetens styringssystem og aktiviteter stemmer overens med eller avviker fra myndighetskravene.

I tilfeller hvor tilsyn avdekker avvik fra regelverket vil virksomhetene bli pålagt å utbedre forholdene som ikke tilfredsstillt kravene. Dette skjer i form av skriftlige pålegg, så fremt ikke avvikene innebærer overhengende fare for liv og helse. I slike tilfeller vil hele eller deler av virksomheten kunne bli pålagt umiddelbar stans. Ved alvorlige eller gjentatte brudd på arbeidsmiljøregelverket vil Arbeidstilsynet kunne ilegge virksomheten overtredelsesgebyr. Dersom straffbare forhold avdekkes gjennom tilsynsvirksomheten vil disse bli politianmeldt. I slike tilfeller vil politiet forfølge saken videre. Virksomheter som ikke retter seg etter pålegg gitt av Arbeidstilsynet vil kunne ilegges tvangsmulkt eller stanses inntil nødvendige utbedringer er gjennomført.

4.2.2 Omfang og utbredelse

Arbeidstilsynet har de siste fem årene gjennomført i størrelsesorden 15 000–17 000 tilsyn per år. I 2016 ble det gjennomført 15 265 tilsyn. Av disse var 16 prosent direkte oppfølging av meldte hendelser i form av tips om kritikkverdige forhold, oppfølging av arbeidsulykker, legers melding om arbeidsrelatert sykdom og oppfølging av enkelthenvendelser. Tips om kritikkverdige forhold mottas blant annet gjennom Arbeidstilsynets egen nettbaserte tipstjeneste, der arbeidstakere kan registrere tips via et webskjema, og direkte fra arbeidstakere gjennom servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA). Tips og varsel kan dessuten benyttes som utvalgsriterier også i andre tilsyn enn de som dreier seg om den direkte oppfølgingen av disse.

Videre var 42 prosent av tilsynene i 2016 gjennomført innenfor såkalte næringssettingsinger (Arbeidstilsynet, 2017a). Dette er næringer som er valgt ut på bakgrunn av at deler av disse har alvorlige og sammensatte arbeidsmiljøutfordringer. Disse inkluderer transport, renhold, helse- og sosial, bygg og anlegg, og overnatting og servering (Arbeidstilsynet, 2012). I 2016 var det bygg og anlegg som hadde flest tilsyn (4 736), etterfulgt av varehandel/reparasjon av motorvogner (2 314) og overnatting og servering (1 570). Varehandel/reparasjon av motorvogner er ikke en del av næringssettingsingene, men er blitt prioritert som følge av at næringen samlet sett har en rekke risikoforhold som inkluderer blant annet arbeidslivskriminalitet, kjemisk eksponering, overflatebehandling og muskel- og skjelettplager (Arbeidstilsynet, 2017a).

I tillegg til næringssettingsingen som rettes mot spesifikke næringer var 36 prosent av tilsynene i 2016 gjennomført innenfor det som omtales som årlige prioriteringer. De årlige prioriteringene har vært tematisk organisert. I 2016 ble det gjennomført flest tilsyn innenfor prioriteringen *bekjempe arbeidslivskriminalitet* (1 547), etterfulgt av *fremme et inkluderende arbeidsliv* (1 077) og *forebygge ulykker* (853). Nært relatert til førstnevnte er også prioriteringen *bekjempe sosial dumping*, som i 2016 hadde 475 tilsyn.

I 2016 resulterte 65 prosent av tilsynene i én eller flere reaksjoner. Variasjonen mellom næringer er imidlertid betydelig, fra 43 prosent innen elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning og til 76 prosent innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Foruten pålegg, blir de øvrige reaksjonsformene benyttet i mindre grad. Overtredelsesgebyr ble benyttet i 96 tilfeller i 2016 (økende til 252 i 2017) og stans ved overhengende fare i 736 tilfeller (økende til 1 117 i 2017). Stans som pressmiddel for å få gjennomført pålagte utbedringer ble i 2016 benyttet i 522 tilfeller og tvangsmulkt i 688 tilfeller.

4.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen

4.3.1 Forankring av den risikobaserte tilnærmingen

Arbeidstilsynet arbeider ut fra en uttalt risikobasert tilnærming. I henhold til *Arbeidstilsynets strategi 2017–2019* skal etatens innsats være “basert på vurderinger av risiko for at arbeidstakere i Norge kan bli syke, skadet og utnyttet på jobb eller som følge av forhold på jobben”. Videre oppgir Arbeidstilsynet at “etatens prioritering av arbeidsmiljøproblemer, næringer og type virksomheter er et resultat av denne risikobaseringsprosessen” (Arbeidstilsynet, 2016: s. 3). Den uttalte risikobaserte tilnærmingen er imidlertid ikke ny. I tidligere årsrapporter (eks. Arbeidstilsynet, 2001) og strategiske planer (eks. Arbeidstilsynet, 1996) finnes tilsvarende erklæringer. Eksempelvis er det uttalt i *Strategisk plan 2013–2016* at “innsatsen vår skal først og fremst rettes mot de næringer og virksomheter hvor vi vet at risikoen for arbeidsrelaterte helseskader er størst” (Arbeidstilsynet, 2012: s. 3).

At en risikobasert tankegang skal ligge til grunn for virksomheten fremgår også klart fra de styringssignaler som går fra departementet og til Arbeidstilsynet. Eksempelvis bestemte departementet i tildelingsbrevet for 2014 at “Arbeidstilsynets tilsynsinnsats må rettes mot de næringer og virksomheter hvor det er størst risiko for at arbeidsmiljøet ikke er fullt forsvarlig” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014: s. 4). Fra politisk hold er dermed etaten pålagt å arbeide ut fra en risikobasert tankegang. Dette er ytterligere forsterket i tildelingsbrevet for 2016, hvor departementet fremholder at Arbeidstilsynet må etablere en tydeligere modell for risikobasering av utadrettet aktivitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016), og i 2017 hvor “departementet understreker at all utadrettet aktivitet i Arbeidstilsynet skal være kunnskaps- og risikobasert” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017: s. 3).

For Arbeidstilsynet gjelder den risikobaserte tilnærmingen både for (1) valg av næringer, (2) tema for tilsyn, (3) utsatte grupper av arbeidstakere og (4) for valg av konkrete virksomheter. Det analyse- og utvelgelsesarbeidet som ligger til grunn for 1, 2 og 3 foregår under ett, mens det for 4 er et separat analyse- og utvelgelsesarbeid som utføres.

4.3.2 Definisjon av risikobasert tilsyn

Arbeidstilsynet opererer i dag ikke med en eksplisitt definisjon på risikobasert tilsyn, til tross for at etaten benytter begrepet i en rekke offisielle dokumenter (eks. årsrapporter og planer). I etatens strategiske plan fra 1996 ble det imidlertid presentert en definisjon av risikobasert tilsyn. Her er risikobasert tilsyn definert som "tilsyn som primært er rettet mot de virksomheter hvor arbeidsmiljøsituasjonen er dårligst, der viljen til selv å gjøre noe med problemene er minst og der etatens innsats vil ha størst betydning for arbeidstakerne" (Arbeidstilsynet, 1996, gjengitt i Sten og Jersin, 1997, s. 4).

Definisjonen er altså tredelt. For det første omfatter definisjonen tilsyn hvor virksomheter med det dårligste arbeidsmiljøet blir prioritert. For å bruke Black og Baldwins (2010) begrep innebærer dette å prioritere virksomheter hvor den *iboende risikoen* er høyest. For det andre omfatter definisjonen en type tilsyn hvor virksomheter med minst vilje til å løse problemene blir prioritert. I Black og Baldwins begrepsbruk innebærer dette å prioritere virksomheter med høyest *styrings- og kontrollrisiko*. For det tredje omfatter definisjonen tilsyn som rettes mot virksomheter der effekten er antatt å være størst. Hva som ligger i dette kan være mer uklart. Det kan blant annet bety at risikobaserte tilsyn prioriterer virksomheter der en når ut til flest arbeidstakere (både direkte og indirekte), men det kan også innebære at siden virksomheter hvor både iboende risiko og styrings- og kontrollrisiko prioriteres, så vil også potensialet for effekt være størst her.

4.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere

I den organisasjonsmodellen som Arbeidstilsynet er organisert etter, har det blitt lagt til grunn at direktoratet skal ha et forsterket ansvar for kunnskapsutvikling innenfor etatens ansvarsområde. Ved opprettelsen av det nye Direktoratet for arbeidstilsynet i 2006 ble det derfor etablert en egen enhet med ansvar for å innhente, systematisere og analysere relevante data, eksempelvis fra egen tilsynsvirksomhet (PwC, 2008). Denne enheten er organisert som en egen avdeling i direktoratet, kalt Dokumentasjon og analyse (DOA).

DOA er ansvarlig for Arbeidstilsynets kunnskapsgrunnlag. I dette arbeidet inngår utarbeidelsen av alt faktagrunnlag som etatens risikobaserte tilnærming bygger på. Sentralt i dette arbeidet er utarbeidelsen av det såkalte *Risikobildet*. Risikobildet består av to deler. Del 1 er en overordnet og kort beskrivelse av og begrunnelse for identifiserte

arbeidsmiljøproblemer (Arbeidstilsynet, 2017b). Del 2 er en detaljert beskrivelse av de identifiserte arbeidsmiljøproblemene (Arbeidstilsynet, 2017c). Både del 1 og del 2 oppdateres hvert år og skal gi et faglig underlag for Arbeidstilsynets prioriteringer. Begge presenterer arbeidsmiljøutfordringer knyttet til helseutfall og arbeidslivskriminalitet som etaten bør iverksette aktiviteter mot. Del 2 er imidlertid utarbeidet eksplisitt for bruk i Arbeidstilsynets interne prosess med valg av aktiviteter. Del 2 skal også gi føringer for innhold i aktivitetene.

4.4.1 Datagrunnlag

Risikobildet, og da spesielt del 2, er et sentralt verktøy for Arbeidstilsynets risikobaserte valg av næringer, tema og utsatte arbeidstakere. Risikobildet blir utarbeidet av DOA, i samarbeid med Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI).

Dokumentet bygger i noen grad på internasjonale data og internasjonal forskning, men i langt større grad på data vedrørende nasjonale forhold. Den mest sentrale datakilden er NOAs nasjonale verktøy for arbeidsmiljøfakta. Dette verktøyet har et bredt datagrunnlag som består av allerede tilrettelagte data. Noen av disse er spørreskjembaserte nasjonale undersøkelser, andre er registerbaserte.

Blant de spørreskjembaserte finner vi Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø (LKU) og Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). LKU gjennomføres av Statistisk sentralbyrå (SSB) hvert tredje år i et representativt utvalg av befolkningen. Undersøkelsen har et betydelig antall variabler og dekker områder som fysisk og organisatorisk arbeidsmiljø, arbeidsskader, sykefravær og helseproblemer. Bakgrunnsvariabler som næring, yrke og bedriftsstørrelse er også inkludert. AKU er også en landsrepresentativ undersøkelse, og dekker forhold som sysselsetting, arbeidstidsordninger, arbeidsledighet og nærings- og yrkesstruktur. AKU har hvert år en tilleggsundersøkelse som hver gang dekker ulike tema. I 2013 var dette temaet arbeidsrelatert skade og sykdom (NOA, 2017).

Blant de registerbaserte dataene finner vi blant annet Arbeids- og velferdsforvaltningens *Sykefraværregister*, Arbeidstilsynets *Register for arbeidsrelatert sykdom* og *Registeret for arbeidsskadedødsfall*, HelseDirektoratets *Norsk pasientregister*, Oslo Universitetssykehus' *Kreftregister*, Folkehelseinstituttets *Dødsårsaksregister* og SSBs *Kriminalstatistikk*.

Ved å benytte NOAs nasjonale verktøy for arbeidsmiljøfakta er Arbeidstilsynets risikobilde altså sikret et bredt datagrunnlag for identifisering av relevante næringer, tema og grupper av arbeidstakere. Risikobildet er i tillegg også basert på blant annet tidsskriftartikler, litteraturstudier, utredninger, registerdata fra norske private forsikringsselskaper, eksterne rapporter og Arbeidstilsynets analyser av egne registerdata vedrørende tilsyn, arbeidsulykker og arbeidsskadedødsfall (Arbeidstilsynet, 2017c).

4.4.2 Identifiserte tema

Gjennomgangen av datagrunnlaget som ligger til grunn for Risikobildet 2017 resulterer i totalt 17 identifiserte arbeidsmiljøproblemer som etaten anbefaler å prioritere i 2018. Dette gjør Risikobildet til en sentral brikke i etatens risikobaserte tilnærming. De identifiserte arbeidsmiljøproblemene er prioritert ut fra fire kriterier. Disse er *alvorlighet* (at problemet kan knyttes til observerbare eller fremtidige negative konsekvenser), *omfang* (at problemet gjelder for en konkret målgruppe), *forebyggingspotensial* (at årsakene til problemet er klart definert og at de er løsbare) og *kunnskapskvalitet* (at det finnes pålitelige kilder som beskriver årsak til og konsekvens av problemet). De 17 identifiserte arbeidsmiljøproblemene er som følger:

1. Kjemisk eksponering knyttet til innånding.
2. Kjemisk eksponering knyttet til hudkontakt.
3. Eksponering for biologisk materiale.
4. Dårlig inneklima.
5. Støy.
6. Arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og psykiske plager.
7. Uforsvarlige arbeidstidsordninger.
8. Manglende opplæring, informasjon og medvirkning.
9. Fallulykker.
10. Ulykker med kjøretøy og påmontert utstyr.
11. Ulykker under lasting/lossing.
12. Ulykker under bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr.
13. Trafikkulykker.

14. Manglende oppfyllelse av rettigheter og ulovlige lønns- og arbeidsvilkår – utenlandske arbeidstakere.
15. Kriminelle aktører som svekker arbeidsmiljøtilstanden i enkelte næringer.
16. Manglende sikkerhet – utenlandske arbeidstakere.
17. Falsk dokumentasjon og systematisk omgåelse av regelverket.

De identifiserte arbeidsmiljøproblemene er av forholdsvis overordnet art. I Risikobildet er imidlertid hvert enkelt hovedproblem inndelt i underliggende problemområder. Eksempelvis er *Kjemisk eksponering knyttet til innånding* inndelt i (a) mineralstøv, (b) metallstøv og -røyk, (c) andre kjemikalier, (d) nanopartikler og (e) eksos og røyk.

4.4.3 Identifiserte næringer

Innenfor hver av de 17 identifiserte arbeidsmiljøproblemene er det, på bakgrunn av det samme datagrunnlaget, videre identifisert for hvilke næringer hvert problem er mest relevant. Eksempelvis er problemområdet *dårlig inneklime* identifisert som mest relevant innen næringene helse- og sosialtjenester og undervisning, mens *støy* er identifisert som mest relevant innen bygge- og anleggsvirksomhet, industri og jordbruk og fiske. For full oversikt over forholdet mellom næring og identifisert arbeidsmiljøproblem, se Tabell 1. Kryssingen mellom arbeidsmiljøproblem og næring gjør det mulig å spisse prioriteringen av et gitt arbeidsmiljøproblem ned til utvalgte næringer, og samtidig prioritere bort andre næringer.

4.4.4 Identifiserte grupper av arbeidstakere

Kryssingen mellom arbeidsmiljøproblem og næring følges i Risikobildet også opp med en identifisering av hvilke yrkesgrupper det er som er mest utsatt innenfor den enkelte næring. Eksempelvis er mekanikere, byggearbeidere, metallarbeidere, operatører innen industri, bønder/fiskere, metallarbeidere og frisører identifisert som de yrkesgruppene som er mest eksponert for kjemikalier. Koblingen mellom eksponering og yrkesgruppe bygger primært på NOAs systematisering av data fra Levekårsundersøkelsene.

I tillegg til identifiseringen av de mest utsatte yrkesgrupper innen hvert arbeidsmiljøproblem, er det i Risikobildet også identifisert fire særlig risikoutsatte grupper som bør prioriteres. Disse er arbeidstakere innen kvinnedominerte og mannsdominerte yrker, samt unge arbeidstakere (17–24 år) og utenlandske arbeidstakere. Blant de kvinnedominerte yrkene trekkes særlig frem yrker innen helse- og sosialsektoren, samt barnehage- og skoleassistenter. Innen disse yrkene er det identifisert en overhyppighet av muskel- og skjelettplager, hodepine, hudplager, mageplager, psykiske plager, fysisk og psykisk utmattelse og legemeldt sykefravær. Blant de mannsdominerte yrkene trekkes særlig frem faglærte og ufaglærte manuelle yrker innen bygge- og anleggsvirksomhet, industri, og transport og lagring. Innen disse yrkene er det identifisert en overhyppighet av muskel- og skjelettplager, hudplager, nedsatt hørsel, fysisk utmattelse, arbeidsskader og sykdommer i åndedrettsystemet.

	Jordbruk, skogbruk og fiske	Industri	Kraft- og vannfors., inkl. avløp og renovasjon	Bygg og anlegg	Varehandel, rep. av motorvogner	Transport og lagring	Overnatting og servering	Omsetning og drift av fast eiendom	Faglig vit. og teknisk tjenesteyting	Forretningsmessig tjenesteyting	Offentlig adm. og forsvar, og trygdeordninger	Undervisning	Helse og sosial	Private tjenester ellers
Ulykker med kjøretøy og påmontert utstyr	x			x										
Ulykker under lasting/lossing				x		x								
Ulykker under bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr	x	x	x	x										
Trafikkulykker						x								
Manglende oppfyllelse av rettigheter og ulovlige lønnsvilkår – utenlandske arbeidstakere	x	x		x		x	x			x				
Kriminelle aktører som svekker arbeidsmiljøtilstanden i enkelte næringer				x	x	x	x			x				
Manglende sikkerhet – utenlandske arbeidstakere	x	x		x		x				x				
Falsk dokumentasjon og systematisk omgåelse av regelverket				x			x			x				

4.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter

4.5.1 Risikoindeksen

Som vi har sett ovenfor, bygger identifiseringen av risikoutsatte næringer, tema og arbeidstakere på aggregerte data, det vil si data som gir informasjon om større grupper av virksomheter eller større grupper av arbeidstakere. Ved identifisering av konkrete tilsynsobjekter er en til en viss grad avhengig av andre typer av data, det vil si data som gir informasjon om den enkelte virksomhet.

I 2016 startet Arbeidstilsynet, med støtte fra innleide konsulenter innen risikoanalyse, kvantitativ metode og maskinlæring, å utvikle en statistisk metode for risikobasert identifisering av konkrete tilsynsobjekter – omtalt som *risikoindeksen*. Indeksen ble validert i 2016–2017, og ble implementert i etatens administrative IT-system (Betzy) våren 2017. Kort forklart så muliggjør indeksen en gruppering av alle virksomheter i Norge, basert på risiko. Disse fire gruppene er definert som (1) lavest risiko, (2) lav risiko, (3) høy risiko og (4) høyest risiko. I dag er samtlige virksomheter (om lag 230 000) som Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet i, sortert inn i en av de fire gruppene.

Hvilken gruppe en gitt virksomhet tilhører er synliggjort i Betzy for inspektøren ved søk etter virksomheter. Ved søk etter virksomheter, for eksempel innenfor en gitt næring og et avgrenset geografisk område, vises en treffliste med virksomheter som oppfyller søkekriteriene (se Figur 3). Den enkelte virksomhets risikogruppe er synliggjort grafisk i listen som et firedelt sektordiagram, der diagrammet er skravert 1/4 for gruppen med lavest risiko, 2/4 for gruppen med lav risiko og så videre. Synliggjøringen av risikogruppe i trefflisten gjør det mulig for inspektøren å velge mellom virksomheter med ulik risiko, eller mer korrekt; med *antatt* ulik risiko.

Figur 3: Elementer Treffliste for søk etter virksomheter i Betzy

Virksomhet	Risikogr.	Ansatte	N.kode	Kommune	Org. form	Siste kontroll
77186617 AS (SOLVINGEN)	1	37	43.222	OSLO	BEDR.	28.03.2017
487988 AS (SOLVINGEN)	1	1	71.129	OSLO	BEDR.	
87468948 ASKER AS (ASKER)	1	46.471	OSLO	OSLO	BEDR.	
458863 AS (SOLVINGEN)	1	1	70.220	ETNE DAL	BEDR.	
1 AS (SOLVINGEN)	1	1	71.112	TØNSBERG	BEDR.	
14 ASKER AS (ASKER)	2	2	74.103	OSLO	BEDR.	
9 AS (SOLVINGEN)	17	17	88.911	OSLO	BEDR.	06.02.2013
9 AS (SOLVINGEN)	19	19	88.911	OSLO	BEDR.	
53 ASKER AS (ASKER)	1	53.200	ASKER	ASKER	BEDR.	
6 AS (SOLVINGEN)	1	6	45.112	SARPSBORG	BEDR.	
62 ASKER AS (ASKER)	1	62.020	SØRUM	BEDR.		
63 AS (SOLVINGEN)	1	24	63.110	OSLO	BEDR.	
94 AS (SOLVINGEN)	1	94	18.120	AURSKOG-HJLAND	BEDR.	01.09.2011
75 AS (SOLVINGEN)	1	75	18.120	OSLO	BEDR.	12.01.2015
10 AS (SOLVINGEN)	1	10	18.130	RYGGE	BEDR.	19.02.2014
65 AS (SOLVINGEN)	1	65	18.120	KRISTIANSAND	BEDR.	22.04.2004
14 AS (SOLVINGEN)	1	14	52.214	BÆRUM	BEDR.	
1 AS (SOLVINGEN)	1	1	71.112	ASKER	BEDR.	
21 AS (SOLVINGEN)	1	21	81.101	OSLO	BEDR.	09.09.2014
18 AS (SOLVINGEN)	1	18	88.991	MOSS	BEDR.	

De fire gruppene er et uttrykk for hvor stor sannsynlighet det er for at en under tilsyn skal avdekke alvorlige avvik hos virksomheten. Virksomheter i laveste risikogruppe har følgelig lavest sannsynlighet for alvorlige avvik, og virksomheter i høyeste risikogruppe har høyest sannsynlighet for alvorlige avvik.

Konstruksjon av risikoindeksen

Inndelingen av virksomhetene i ulike risikogrudder er basert på en logistisk regresjonsanalyse som beregner sannsynligheten for at et tilsyn i en gitt virksomhet vil resultere i alvorlige avvik fra regelverket. I regresjonsanalysen er "alvorlige avvik" (dvs. den avhengige variabelen) definert som minst ett av følgende utfall av et tilsyn:

- Over medianen på antall avvik per kontrollpunkt.²

² Samtlige tilsyn som utføres av Arbeidstilsynet består av et visst antall kontrollpunkter. Fra et tilsyn til et annet kan det være stor variasjon i antallet kontrollpunkter. Et kontrollpunkt kan resultere i ingen eller ett avvik.

- 1 eller flere stanser ved overhengende fare, vedtatte tvangsmulkt, varsel om stans, vedtak om stans, anmeldelser eller overtredelsesgebyr.
- 2 eller flere varslede tvangsmulkt.

Når regresjonsmodellen ble konstruert, var den basert på resultater fra over 38 000 tilsyn (registrert i Betzy) utført i nærmere 33 000 unike virksomheter. Disse tilsynene ble, i henhold til definisjonen av alvorlige avvik, først kategorisert som enten å tilhøre gruppen av tilsyn som hadde resultert i "alvorlige avvik" eller gruppen av tilsyn som hadde resultert i "ikke alvorlige avvik". Disse ble gitt henholdsvis verdiene 1 og 0. Deretter ble det, ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse, undersøkt om det var mulig å predikere hvilke typer av virksomheter det er som tilhører de to gruppene. Gruppetilhørighet (1 eller 0) ble derfor satt som avhengig variabel i analysen. Opplysninger om den enkelte virksomhet ble benyttet som uavhengige variabler. Dette inkluderer næring, størrelse, alder, regiontilhørighet, tid siden forrige tilsyn, resultater fra tidligere tilsyn, resultater fra tidligere tilsyn i organisasjonshierarkiet, tips, varsler om arbeidsrelatert sykdom, registrerte ulykker, oppføring i merverdiavgiftregisteret og oppføring i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

Formålet med regresjonsanalysen var å undersøke om de uavhengige variablene med en rimelig grad av treffsikkerhet kan benyttes til å predikere utfallet av et tilsyn (alvorlige avvik/ikke alvorlige avvik). I en logistisk regresjonsanalyse er det slik at alle caser som inngår i analysen får tilordnet en viss sannsynlighet for å tilhøre gruppen med høyest verdi, det vil si verdi 1 – i dette tilfellet gruppen med "alvorlige avvik". Sannsynlighetsverdien vil variere mellom 0 og 100 %. Sannsynligheten for at et tilsyn i en gitt virksomhet vil resultere i alvorlige avvik vil dermed variere mellom 0 og 100 %, avhengig av hvilke kjennetegn (størrelse, næring, alder etc.) den aktuelle virksomheten har. I Arbeidstilsynets analyse ble disse sannsynlighetsverdiene benyttet til å gruppere alle virksomheter i datagrunnlaget i de nevnte risikogruppene (1) lavest risiko, (2) lav risiko, (3) høy risiko og (4) høyest risiko, slik at jo høyere sannsynligheten er for alvorlige avvik, desto høyere risikogruppe vil virksomheten tilhøre.

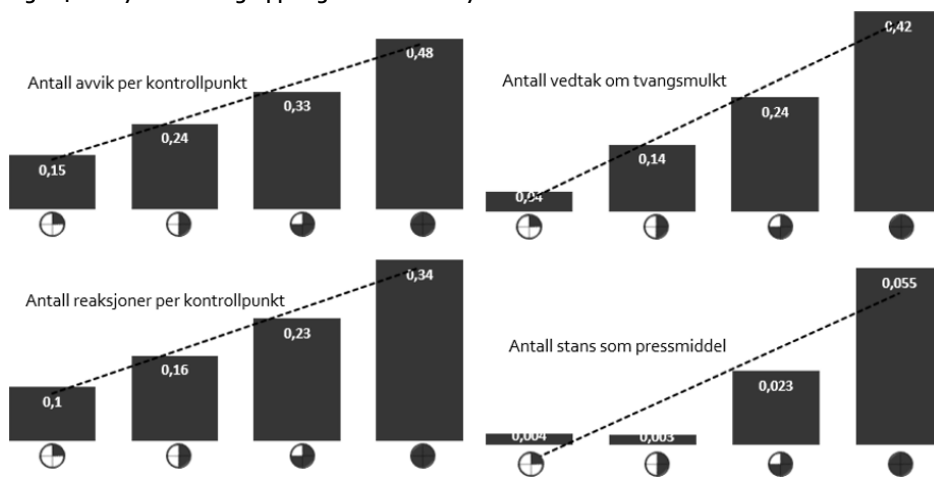
For å teste om de fire gruppene virkelig skilte seg fra hverandre ble det utført to ulike tester. For det første ble det undersøkt om de fire gruppene kan benyttes til å predikere utfallet av et tilsyn, det vil si om tilsynet resulterer i alvorlige avvik eller ikke. For det andre ble det undersøkt mer detaljert om de fire gruppene presterer ulikt med hensyn til antall avvik avdekt i tilsyn, antall reaksjoner gitt etter tilsyn og antall tvangsmulkt og stans gitt etter tilsyn. Dersom disse testene viste til en signifikant

differanse mellom gruppene, så indikerer dette at regresjonsmodellen, og dermed gruppetilhørighet, kan generaliseres fra utvalget av nærmere 33 000 virksomheter og over til hele populasjonen av 230 000 virksomheter.

Resultatene av den første testen viste at høyeste risikogruppe besto av virksomheter hvor 81 % av de utførte tilsynene resulterte i alvorlige avvik. Det samme var tilfelle for henholdsvis 66 %, 46 % og 28 % av tilsyn utført i virksomheter tilhørende gruppene høy risiko, lav risiko og lavest risiko. De fire gruppene viste seg dermed å skille seg signifikant fra hverandre med hensyn til det overordnede tilsynsresultatet (alvorlige avvik vs. ikke alvorlige avvik).

De mer detaljerte analysene av hvordan de fire gruppene presterer i tilsyn viste til samme mønster. I gruppen av virksomheter klassifisert med lavest risiko viste analysen at disse virksomhetene under tilsyn i gjennomsnitt fikk påvist 0,15 pålegg per kontrollpunkt, dette økte til 0,24 blant virksomheter i gruppen med lav risiko, og videre til henholdsvis 0,33 og 0,48 for virksomheter i gruppene høy og høyest risiko. Det samme mønsteret viste seg også for antall reaksjoner gitt i tilsyn, antall vedtak om tvangsmulkt og antall vedtak om stans som pressmiddel (se Figur 4).

Figur 4: Analyse av risikogruppe og resultat fra tilsyn



Risikoindeksen i drift

Som beskrevet ovenfor viste de innledende testene av risikoindeksen at det forelå signifikante og til dels store forskjeller mellom de fire risikogruppene. Basert på dette besluttet derfor Arbeidstilsynet i 2017 at regresjonsmodellen skulle kjøres for alle 230 000 virksomheter i virksomhetsdatabasen, og med det plassere inn samtlige virksomheter i en av de fire risikokategoriene. Måten dette gjøres på i Arbeidstilsynet i dag, er at regresjonsmodellen er implementert i en maskinlæringsapplikasjon i etatens IT-system. Applikasjonen sørger for at nye virksomheter som opprettes automatisk blir tildelt risikokategori, basert på de egenskaper virksomhetene har. I tillegg henter applikasjonen hver måned inn de nyeste resultatene fra gjennomførte tilsyn. Basert på de nyeste dataene og tilsyn fem år tilbake i tid foretar applikasjonen nye beregninger av gruppetilhørighet for alle de om lag 230 000 virksomhetene i databasen. Verdiene i regresjonsmodellen vil, på basis av resultatene fra de nyeste tilsynene, kunne endre seg noe. Virksomhetene vil derfor kunne endre risikogruppe fra en måned til den neste. Det er denne endringen som representerer læringselementet i modellen.

4.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen

Arbeidstilsynet har de seneste årene hatt høyt fokus på å utvikle en systematisk tilnærming til sin risikobaserte tilsynsvirksomhet. Det høye fokuset kan dels forklares ut fra departementets eksplisitte krav gjennom tildelingsbrevet om at etaten må utarbeide en tydeligere modell for risikobasering av sine utadrettede aktiviteter (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016), dels ut fra at ansvaret for utarbeidelse av en risikobasert tilnærming er sentralisert til én avdeling i direktoratet (Dokumentasjon og analyse). Departementets krav må forstås ut fra den kritikk etaten ved flere anledninger har fått for sin utvelgelse av tilsynsobjekter. Denne kritikken har i stor grad kommet fra arbeidsgiversiden som har vært kritisk til en del av de prioriteringer Arbeidstilsynet har gjort, og det kunnskapsgrunnlaget disse prioriteringene bygger på (se Agenda Kaupang, 2015; Madsen, 2017; Spekter, 2014). Siden kritikken har vært tydeligst fra arbeidsgiverhold må den tolkes med en viss varsomhet. For, som nevnt innledningsvis i denne rapporten, vil det aldri eksistere en objektiv målestokk for arbeidsmiljørisiko. Ulike samfunnsaktører har ulike syn på hvilke typer av risiko det er som bør prioriteres og hvor i arbeidslivet denne risikoen befinner seg. Slik kritikk kan derfor ha en politisk slagside. Kritikken mot Arbeidstilsynets prioriteringer er imidlertid ikke ny, og den

stammer også fra andre hold enn arbeidsgiversiden. Allerede på starten av 2000-tallet påpekte Riksrevisjonen at etaten ikke hadde et enhetlig system for risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter, og at hver region opererte med vidt forskjellige kriterier for utvalg (Riksrevisjonen, 2000).

Et av de kriteriene Riksrevisjonen for snart 20 år siden baserte sin kritikk på, var at Arbeidstilsynet den gangen ikke hadde oversikt over når det sist ble gjennomført tilsyn i virksomhetene. Riksrevisjonen antok samtidig at gjennomføring av risikobaserte tilsyn ville bli forbedret når denne funksjonaliteten kom på plass i etatens administrative IT-system. Registrering av sist gjennomførte tilsyn er for lengst på plass i etatens IT-system. Overgangen fra det gamle systemet (VYR) og til Betzy muliggjør samtidig langt flere muligheter for risikobasert valg av tilsynsobjekter. Utarbeidelsen av risikoindeksen ville for eksempel ikke vært mulig uten overgangen til Betzy, som blant annet har langt bedre muligheter for registrering av resultater etter tilsyn.

Det er imidlertid fremdeles visse utfordringer med enkelte typer data. Disse utfordringene er ikke relatert til registreringsmuligheter i Betzy, men til (1) restriksjoner i utveksling av data mellom offentlige etater (eksempelvis mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet), (2) mangelfull rapportering av relevante data (eksempelvis av arbeidsrelatert sykdom og arbeidsskader) og (3) visse hull i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget (eksempelvis om hvilke typer av utstyr som er involvert i ulykker). For enkelte arbeidsmiljøproblemer vil alle disse tre utfordringene gjøre seg gjeldende. Dette gjelder eksempelvis for arbeidsmiljøkriminalitet, hvor tilgangen til relevante data, som følge av problemets karakter, til dels er svært lite tilgjengelig.

En annen type utfordring, som Arbeidstilsynet selv fremhever i intervjuene som er gjennomført, gjelder prioriteringen mellom ulike typer av risiko. Risikobildet løfter frem i alt 17 ulike typer av arbeidsmiljøproblemer som til dels er svært forskjellige, varierende fra kjemikalieeksponering til psykiske plager. Til tross for at datatilfanget knyttet til de fleste av de identifiserte arbeidsmiljøproblemene er tilfredsstillende har ikke etaten noe verktøy for å prioritere mellom dem. Det finnes med andre ord ikke noen metodikk for å rangere mellom ulike typer av risiko. Det kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for den risikobaserte tilnærmingen kan dermed alene ikke bidra til å avgjøre hvilken type risiko som bør prioriteres høyt og hvilken bør prioriteres lavere. Tilgang til relevante data og analyser kan derfor kun bidra opp til et visst punkt, til sist er det allikevel en prioritering som må gjøres som vil måtte bygge på andre forhold enn det rent kunnskapsbaserte.

En tredje type utfordring, som også blir fremhevet i intervjuene med Arbeidstilsynet, gjelder risikoindeksen som sådan. Som nevnt ovenfor er de ulike risikogruppene et uttrykk for hvor sannsynlig det er at et tilsyn i en gitt virksomhet vil resultere i funn av alvorlige avvik. Siden risikogruppene er basert på sannsynlighet og ikke et ubestridt faktum, vil den enkelte inspektør derfor kunne oppleve at en virksomhet ikke alltid er klassifisert i tråd med hva som faktisk møter inspektøren i tilsynet. Det er imidlertid ubestridt at sannsynligheten for funn av alvorlige avvik vil være høyere i de to høyeste risikogruppene enn hva er tilfellet i de to laveste risikogruppene. Den feilmarginen som eksisterer i en prediksjonsmodell vil imidlertid potensielt kunne medføre at inspektørene ikke får nødvendig tiltro til den klassifiseringen som er gjort, og dermed unnlate å benytte opplysningen om risikogruppe ved valg av tilsynsobjekter. For å unngå et slikt utfall vil det være avgjørende for Arbeidstilsynet å (1) arbeide videre med å gjøre prediksjonsmodellen enda mer presis, og (2) å kommunisere tydelig ut til inspektørene at virksomhetenes tilordnede risikogruppe faktisk er basert på *prediksjon* og ikke *ubestridelige fakta*.

5. Risikobasert tilsyn i Sverige

5.1 Innledning – kort om Arbetsmiljöverket i Sverige

Arbetsmiljöverket i Sverige er en statlig etat underlagt Arbetsmarknadsdepartementet. Etaten er organisert med syv avdelinger som er direkte underordnet generaldirektøren. Avdelingene dekker funksjonene inspeksjon, jus, regler, administrasjon og analyse, kommunikasjon, internasjonale spørsmål og HR. Inspeksjonsavdelingen, som består av fem regioner, har ansvar for gjennomføring av tilsyn. Avdelingen for administrasjon og analyse har ansvar for blant annet analysearbeid og styring av virksomheten. HR-avdelingen er en støtte til virksomheten i strategiske HR-spørsmål som angår organisasjon, leder- og medarbeiderskap og kompetanseforsyning. Jusavdelingen utfører juridisk relaterte arbeidsoppgaver, som blant annet å besvare juridiske spørsmål fra allmennheten innen arbeidsmiljølovens virksomhetsområde. Regelavdelingen har ansvar for arbeid knyttet til lovbestemmelser, EU- og standardiseringsarbeid, men jobber også med markeds kontroll, risikovurderinger, støtte og deltakelse i inspeksjoner, m.m. Avdelingen for internasjonale spørsmål har ansvar for arbeid som skal bidra til bedre arbeidsmiljø også på arbeidsplasser i andre land enn Sverige, fortrinnsvis i Europa. Kommunikasjonsavdelingen har ansvar for intern og ekstern kommunikasjon. Sistnevnte utgjør, sammen med virksomhetsområdene analyse, regler og inspeksjon, Arbetsmiljöverkets kjernevirksomhet.

I medhold av svensk arbeidsmiljølov (arbetsmiljölagen) kapittel 7 § 1 er det Arbetsmiljöverket som fører tilsyn med at bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter overholdes. I tillegg har etaten ansvar for å føre tilsyn med arbeidstidslovgivningen (arbetstidslagstiftningen), og delvis ansvar for å følge opp etterlevelse av tobakksloven (tobakslagen), samt miljølovbestemmelser (miljöbalken) knyttet til spørsmål om genteknologi og plantevernmidler.

Gjennom tilsynene søker man å styrke virksomhetens eget arbeid med systematisk å identifisere og forebygge risiko, og ifølge Arbetsmiljöverkets årsrapport for 2016 skal etaten "gjennom regler, inspeksjoner og tydelig kommunikasjon bidra til at arbeidsgiverne kan forebygge sykdom og ulykker på

landets arbeidsplasser" (Arbetsmiljöverket, 2017a: s.2, vår oversettelse). I 2016 hadde etaten omtrent 600 ansatte fordelt på virksomhet ved 11 steder i Sverige.

5.2 Om tilsynsvirksomheten

5.2.1 Tilsyns- og reaksjonsformer

Arbetsmiljöverket gjennomfører tilsynsaktiviteter som er planlagt og samordnet både på nasjonalt og regionalt nivå. Større, nasjonale tilsynsaktiviteter løper vanligvis over en periode på to til tre år. I tillegg til planlagt tilsynsaktivitet, gjennomføres det tilsyn knyttet til innmeldte tips og varsler, alvorlige hendelser (ulykker og alvorlige tilløp; nestenulykker), eller gjennom varsler fra verneombud eller arbeidstakere om kritikkverdige forhold (Arbetsmiljöverket, 2018).

Tilsynsbegrepet omfatter ulike former for tilsyn. Disse er varslede og ikke-varslede tilsyn, dybdestudier og markedskontroller. Ved varslede tilsyn skjer varslingen via brev, e-post eller telefon. Dybdestudier gjøres innen områder og bransjer som anses som mer risikoutsatte. Her utredes de omstendigheter som har påvirket eller initiert et hendelsesforløp som har ført til en alvorlig hendelse på en arbeidsplass. Det er en uttalt målsetning å gjennomføre slike utredninger med påfølgende analyser fem ganger årlig. Ved markedskontroll kontrolleres at produkter som slippes ut på markedet er CE-merkede og dermed oppfyller grunnleggende HMS-krav.

En stor andel av tilsynene i Sverige gjennomføres som del av et tilsynsprosjekt rettet mot spesifikke sektorer eller arbeidsgrupper. I etatens inspeksjonsavdeling inngår en planleggingsgruppe som, på basis av data og andre kilder, analyserer og avgjør hvilke arbeidsmiljørisker som bedømmes som de viktigste å prioritere og i hvilke bransjer de finnes. Planleggingsgruppen presenterer deretter forslag for hvilke næringer tilsynsinnsatsen skal rettes mot, og med hvilke risikoer som tema. Etter at avdelingssjefen har besluttet at de anbefalte tilsynsaktivitetene skal gjennomføres, utnevnes prosjekteier, prosjektleder og prosjektgruppe. Sjekklister som benyttes i aktivitetene utarbeides ut fra tidligere tilsyn der det er mulig. Utarbeidelse av sjekklister er prosjektleders og prosjektgruppens (der også jurister og eksperter inngår) ansvar.

Det har blitt innført en felles metode for hvordan tips og varsler skal håndteres, noe som gjør det lettere å bedømme hvilke tips som skal føre til tilsyn. Eksempelvis skal alle tips og varsler om fallrisiko og asbest lede til tilsyn dersom det lar seg gjøre

(Arbetsmiljöverket, 2018). Det er forskjell på tips og varsler; tips er når Arbetsmiljöverket blir tipset utenfra fra en tredjeperson, mens varsel er forhold som det varsles om internt i en virksomhet. En konkret ulykke er for eksempel et varsel, som er et lovpålagt varsel i Arbeidsmiljøloven, kapittel 3a.

Dersom et tilsyn avdekker avvik fra Arbetsmiljöverkets krav, kan arbeidsgiver få påbud om å utbedre de kritikkverdige forholdene, få forbud mot en viss aktivitet eller virksomhet, eller bli meldt til påtalemyndigheten. Sistnevnte gjøres vanligvis dersom det finnes mistanke om alvorlige brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

5.2.2 Omfang og utbredelse

Arbetsmiljöverket har de siste tre årene gjennomført i størrelsesorden 21 000–22 000 tilsyn per år. I 2017 ble det gjennomført 22 010 tilsyn. Dette representerer en nedgang i antall tilsyn sammenlignet med årene 2013 og 2014. I perioden 2015 til 2017 har det imidlertid vært en økning.

Gjennomføringen av planlagte tilsyn styres i hovedsak av Arbetsmiljöverkets strategiske plan sammen med de føringer som gis av regjeringen. Det gjennomføres flere tilsyn i bransjer der risikoen er større, og det ble i 2017 ført flest tilsyn med virksomheter innen bemanningsbransjen, bygg- og anlegg, hestenæringen, kjemi- og prosessintensive foretak, industri, transportbransjen og helse og omsorg.

Etaten mottok i 2017 omtrent 48 000 tips og varsler. Av omtrent 18 400 varsler om alvorlige hendelser omhandlet 46 prosent ulykker og 54 prosent alvorlige tilløp til ulykker (nestenulykker). På bakgrunn av disse ble det gjennomført omtrent 2 300 tilsyn. Flest varsler kom fra utdanningssektoren, transportbransjen og helse- og omsorgssektoren. Det var i 2017 omtrent 700 tilfeller av verneombud som begjærte at Arbetsmiljöverket skulle gripe inn i henhold til arbeidsmiljølovens kapittel 6, §6. Tilsvarende begjærte arbeidsgivere at etaten skulle gripe inn i omtrent 90 tilfeller der verneombudet hadde stoppet arbeidet i henhold til arbeidsmiljølovens kapittel 6, §7.

I 2017 resulterte tilsynene i 1002 påbud eller forbud (tilfeller der arbeidsgiver ikke har rettet opp påviste avvik), 176 varslinger til påtalemyndigheten og 775 sanksjonsavgifter. Alle disse tallene har økt siden foregående år, noe som skyldes at det har vært gjennomført flere tilsyn, at man har arbeidet med å effektivisere myndighetsutøvelsen, samt at fokus på sunn konkurranse bidratt til en økning i antall tilsyn hos virksomheter i for eksempel byggebransjen, der regler knyttet til sanksjonsordninger er vanlige. De vanligste årsakene til beslutninger om

sanksjonsavgift var mangel på fallsikring, arbeidsmiljøplan og truckførertillatelse (tillatelse fra arbeidsgiver. Flest sanksjonsavgifter er gitt til virksomheter innen bygg og anlegg, varehandel/reparasjon av motorvogner, samt industri. Blant annet økte antallet sanksjonsavgifter til utenlandske foretak det siste året fra 12 til 32.

5.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen

5.3.1 Forankring av den risikobaserte tilnærmingen

Likt det norske Arbeidstilsynet, arbeider også Arbetsmiljöverket ut fra en uttalt risikobasert tilnærming. Dette fremgår blant annet av etatens årsrapport for 2017, hvor det heter at "vår utgangspunkt är alltid att fokusera på arbetsmiljöaspekter och arbetsplatser där riskerna är som störst för att någon kan komma till skada eller bli sjuk" (Arbetsmiljöverket, 2018: s. 10). Det fremgår også av interne styringsdokumenter i etaten at valg av tilsynsobjekt skal gjøres på basis av en vurdering av risiko (Arbetsmiljöverket, 2014). Den uttalte risikobaserte tilnærmingen er imidlertid ikke ny, og den løftes frem i samtlige årsrapporter som er fritt tilgjengelige (siste 12 år). Eksempelvis fremgår det av årsrapporten for 2006 at "tillsynen har inriktats på verksamheter som har de största riskerna för ohälsa och olycksfall eller sämsta arbetsmiljöerna" (Arbetsmiljöverket, 2007a: s. 9).

Av de styringssignalene som går fra departement og til etaten, fremgår det også som et tydelig signal at tilsynsvirksomheten skal være risikobasert, og at den risikobaserte tilnærmingen skal være basert på kunnskap. I tildelingsbrevet for både 2016 og 2017, er det blant annet bestemt at Arbetsmiljöverket skal gjennomføre et forstudium for å analysere muligheten for å utarbeide utvalgskriterier for tilsyn, med fokus på å synliggjøre bransjer og arbeidsplasser der det er høy risiko for å forlate arbeidslivet tidlig (Arbetsmarknadsdepartementet, 2016).

Til tross for at styringssignalene fra departement og til etat er forholdsvis tydelige på at utvalgskriterier skal utarbeides, er det også – som vi senere skal se – fra øvrig myndighetshold påpekt at det kreves en tydeliggjøring av hvilke prinsipper som skal gjelde for valg av virksomheter til tilsyn (Statskontoret, 2014).

5.3.2 *Definisjon av risikobasert tilsyn*

Arbetsmiljøverket har per i dag ikke noen eksplisitt definisjon på risikobasert tilsyn. I offisielle dokumenter, slik som i årsrapporter og interne prosessbeskrivelser, fremgår det imidlertid at risikobasert tilsyn innebærer å rette innsatsen mot virksomheter der sannsynligheten for ulykker og helseskadelige forhold er størst: "tillsynen riktas enligt regeringens direktiv främst mot de verksamheter där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst" (Arbetsmiljøverket, 2014: s. 10).

5.4 **Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere**

I henhold til Arbeidsmiljøverkets offisielle dokumenter, innebærer etatens tilnærming til risikobasert tilsynsaktivitet en analytisk prosess hvor næringer og utsatte grupper av arbeidstakere prioriteres på basis av dokumentert kunnskap om disse. Dette fremgår blant annet av årsrapporten for 2017: "utifrån den beslutade inriktningen analyserar vi dels i vilka branscher de prioriterade arbetsmiljöriskerna är vanligast förekommande, dels inom vilka branscher flest arbetstagare riskerar att utsättas för de riskerna. Därefter väljer vi tillsynsметод och vilka arbetsplatser som vi ska besöka" (Arbetsmiljøverket, 2018: s. 12).

5.4.1 *Datagrunnlag*

Etter oppdrag fra regjeringen har Arbeidsmiljøverket ansvar for å samle inn og bearbeide statistikk innenfor arbeidsskade- og arbeidsmiljøområdet (Arbetsmiljøverket, 2018). Etaten har ikke sammenstilt denne statistikken i et felles dokument hvor det trekkes direkte linjer mellom de funn som fremkommer i statistikken og de prioriteringer etaten gjør på bakgrunn av disse, slik Arbeidstilsynet i Norge har utarbeidet. Når det gjelder arbeidsskader og arbeidssykdommer, er imidlertid det analysearbeidet som er gjort i forbindelse med denne arbeidsmiljøproblematikken dokumentert i rapporten *Arbeidsskador 2016* (Arbetsmiljøverket, 2017b). Rapporten fordeler blant annet dataene over tidsdimensjonen, bransje, yrke, alder og årsaksfaktorer. Data benyttet i rapporten bygger primært på arbeidsskader/-sykdom som i medhold av sosialförsäkringsbalken er meldt til Försäkringskassan. I tillegg til rapporten, gjør Arbeidsmiljøverket en egen oppsummering av statistikken over arbeidsskader og -sykdommer i januar hvert år.

I tillegg til rapport over arbeidsskader og -sykdommer, administrerer også Arbetsmiljöverket hvert andre år en undersøkelse om arbeidsmiljø og arbeidsrelaterte plager. Undersøkelsen består både av telefonintervju og meningsmåling, og er et tillegg til Statistiska centralbyråns arbeidskraftundersøkelse. Undersøkelsen presenteres i rapportform hvert andre år. Rapporten dekker blant annet tema som fysisk belastning, kjemisk eksponering, psykososialt arbeidsmiljø og unge/eldre arbeidstakers arbeidsforhold (Arbetsmiljöverket, 2016a).³ Etter inspirasjon fra Karasek og Theorells (1990) *job demands – job control* modell, følger rapporten også utviklingen i forholdet mellom krav og kontroll innenfor ulike yrker fra 1989 og fremover.

Kombinert med de omfattende analysene som er nevnt over, gjøres det også en rekke mindre analyser og vurderinger av enkelt næringer (hvor tilsyn har vist at arbeidsmiljøtilstanden eller det systematiske HMS-arbeidet er særlig svakt) og særskilte arbeidsmiljøutfordringer. Dette gjelder eksempelvis for hestenæringen (Arbetsmiljöverket, 2016b), bemanningsbransjen (Arbetsmiljöverket, 2017c) og bygg- og anleggsbransjen (Arbetsmiljöverket, 2017d), og tema som vold og trusler (Arbetsmiljöverket, 2011).

For å styrke kunnskapsbasen om arbeidsmiljø, har regjeringen fra juni 2018 også etablert et nytt kunnskapssenter, kalt *Myndigheten för arbetsmiljökunskap*. Kunnskapssenteret er ansvarlig for kunnskapsbygging og kunnskapsspredning om arbeidsmiljø. Dette innebærer blant annet å samle inn, sammenstille og spre forskning om arbeidsmiljø, å utrede og analysere effekter av statlige reformer og initiativ, og å analysere utviklingen i arbeidsmiljøet (Arbetsmarknadsdepartementet, 2018).

5.4.2 Identifiserte tema

Basert på de analyser som er nevnt ovenfor, gir en planleggingsgruppe i etaten forslag på nasjonale inspeksjonsaktiviteter, som senere vurderes av ledergruppen (Arbetsmiljöverket, 2016c). Denne prosessen, sammen med oppdrag gitt direkte gjennom tildelingsbrevene og prioriteringer gitt i etatens strategiske plan (Arbetsmiljöverket, 2015a), har resultert i at etaten har identifisert et knippe arbeidsmiljøutfordringer som etaten har prioritert de seneste år:

³ Rapporten bygger på statistikk fra 2015. Per i dag er rapporten som bygger på statistikk fra 2017 ikke publisert.

- Forebyggende arbeidsmiljø i kvinnedominerte yrker.
- Ergonomi og systematisk arbeidsmiljøarbeid.
- Utenlandske arbeidstakere (inkl. grå økonomi).
- Arbeidstid og konsekvenser for psykososialt arbeidsmiljø.
- Psykososialt arbeidsmiljø innen eldreomsorgen.

Når det gjelder inspeksjoner knyttet til forebyggende arbeidsmiljø i kvinnedominerte yrker (først og fremst helse- og omsorgssektoren), skyldes denne satsningen blant annet et svært høyt sykefravær innen slike yrker. Satsningen har blant annet dreid seg om å forbedre arbeidsmiljøet til ansatte i helse- og omsorgssektoren, vurdere ledernes arbeidsmiljøforhold, og se på om krav og ressurser er i balanse og at de riktige organisatoriske forutsetningene er tilstede. Ergonomiske forhold på arbeidsplassen har også vært en prioritert tilsynsaktivitet, med fokus på belastningsskader og stress i et likestillingsperspektiv og i et menneske – teknologi – organisasjon (MTO) perspektiv. Innenfor denne satsningen har det særlig vært fokus på kvinnedominerte arbeidsplasser (helse og omsorg) og mannsdominerte bransjer (bygg og anlegg).

5.4.3 Identifiserte næringer

På bakgrunn av de samme analysene som nevnt over, prioriteres et utvalg av næringer. De næringene som hadde flest tilsyn i 2017 var:

- Bemanningsbransjen.
- Bygg- og anleggsbransjen.
- Hestenæringen.
- Kjemi- og prosessindustrien.
- Foredlingsindustrien.
- Transportbransjen.
- Helse- og omsorgssektoren.

I 2017 ble det gjennomført 1400 inspeksjoner innen bygg- og anleggsbransjen på mer enn 900 arbeidsplasser (Arbetsmiljöverket, 2018). Byggebransjen har de siste årene hatt stor oppmerksomhet på grunn av høy risiko for skader og ulykker blant

arbeidstakere. Innen denne næringen har det også vært et særskilt fokus på ergonomi, da nærmere 60 prosent av alle meldte arbeidssykdommer i bransjen skyldes belastningsfaktorer som tunge løft, uheldige arbeidsstillinger og ensidig arbeid (Arbetsmiljøverket, 2017d).

5.4.4 Identifiserte grupper av arbeidstakere

Arbetsmiljøverket har definert ansatte innenfor kvinnedominerte og mannsdominerte næringer som særlig risikoutsatte. Dette gjelder, som nevnt ovenfor, særlig innen helse- og omsorgssektoren og innen bygg- og anleggsbransjen. For inspeksjoner innen disse gruppene har det vært et spesifikt fokus på likestilling (Arbetsmiljøverket, 2018). Tilsvarende som for det norske Arbeidstilsynet, er det også et særlig fokus på unge arbeidstakere og utenlandske arbeidstakere. Noe av bakgrunnen for fokuset på unge arbeidstakere finnes blant annet i undersøkelse om arbeidsmiljø og arbeidsrelaterte plager (Arbetsmiljøverket, 2016a), hvor det fremgår at arbeidstakere under 30 år er mer utsatt for fysisk anstrengende arbeid, har lavere innflytelse på arbeidsforhold, har lavere grad av autonomi i utførelse av arbeidet, samt større grad av psykososiale belastninger.

5.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter

5.5.1 Utvalg av tilsynsobjekter på bakgrunn av tilsynsindeks

De analyser som er nevnt ovenfor, danner grunnlaget for valg av tema, næringer og spesifikke grupper av arbeidstakere for tilsyn. For å prioritere spesifikke tilsynsobjekter, utarbeidet Arbetsmiljøverket i 2007 den såkalte *Tillsynsindexen*, som muliggjør en inndeling av samtlige virksomheter i tre grupper, basert på antatt risiko (Arbetsmiljøverket, 2007b). Denne indeksen har imidlertid vist seg ikke å skille tilstrekkelig presist mellom risikoutsatte og mindre risikoutsatte virksomheter. Bruken av indeksen har derfor gradvis blitt faset ut, og benyttes i praksis ikke i etaten per i dag. Arbetsmiljøverket arbeider derfor nå med å utvikle en ny metode for utvalg av tilsynsobjekter, dels basert på metodikken som benyttes i det norske Arbeidstilsynet. Det er allikevel viktig å presentere Tillsynsindexen i litt grove trekk, fordi det muliggjør

en diskusjon i den avsluttende delen av foreliggende rapport av hvilke metoder for identifisering av risikoutsatte virksomheter som fungerer og hvilke som ikke fungerer.

Som nevnt skiller Tillsynsindexen mellom tre ulike grupper, basert på antatt risiko. Disse er benevnt Index 1, Index 2 og Index 3. Plasseringen av den enkelte virksomhet er basert på hvilken verdi virksomheten har på et sett med variabler. Den samlede score avgjør hvilken indeks (gruppe) virksomheten plasseres i. Virksomheter innenfor Index 1 er blant de 10 prosentene av virksomheter som har høyest samlet score, Index 2 de påfølgende 20 prosent og Index 3 den resterende 70. Det at 10 prosent er valgt for Index 1, skyldes at andelen skal være betydelig høyere enn det etaten kan regne med å føre tilsyn med i løpet av ett år (drøyt 5 prosent). Den maksimale samlede score i beregningen er 128 poeng. Virksomheter i Index 1 befinner seg i intervallet 65–128 poeng, i Index 2 i intervallet 56–64 poeng og i Index 3 mellom 10 og 55 poeng (10 poeng er teoretisk sett den laveste score som kan oppnås, 132 poeng den laveste).

For å beregne den samlede scoren benyttes informasjon knyttet til ti variabler fra etatens virksomhetsregister. Hver variabel har en gitt variasjonsbredde (for eksempel mellom 1 og 6 poeng) og hver variabel er gitt ulik vekt (1, 2 eller 3) i den samlede scoren. En virksomhet med verdi 5 på en gitt variabel med vekt 3, vil dermed få tildelt 15 poeng på den gitte variabelen. Variasjonsbredden til en gitt variabel vil imidlertid kunne være ulik på en og samme variabel avhengig av størrelsen på virksomheten. Eksempelvis vil meldte arbeidsskader gi høyere verdi for store virksomheter enn for små virksomheter. De variablene som inngår i beregningen av den samlede scoren er som følger:

- *Arbeidsskader i virksomheten (vekt: 2, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 12):* For hver virksomhet er antall meldte arbeidsskader (arbeidsulykker med fravær og arbeidssykdommer) summert for de tre siste årene, samt beregnet frekvenser (antall skader/1 000 ansatte).
- *Arbeidsskader i virksomhetens bransje (vekt: 3, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 18):* Meldte arbeidsskader (arbeidsulykker med fravær og arbeidssykdommer) for de siste tre årene summeres og det beregnes arbeidsskadefrekvens per bransje.
- *Sykefravær i virksomhetens bransje (vekt: 2, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 12):* Basert på opplysninger fra Statistiska Centralbyrån (SCB), summeres sykefraværstall på bransjenivå. Sykefraværstatistikken baseres på utbetalte sykelønnsdager, dvs. etter arbeidsgivers sykelønnsperiode på to uker.

- *Antall ansatte i virksomheten (vekt: 2, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 12):* Virksomhetene deles inn i seks grupper, der middelverdien (3) representerer virksomheter med 12 ansatte. Virksomheter med færre ansatte gis lavere verdi, virksomheter med flere ansatte gis høyere verdi.
- *Registrerte aksjoner i virksomheten (vekt: 3, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 18):* Tidligere aksjoner fra Arbetsmiljøverket (siste tre år), som forelegg, forbud og lignende, fordeles per 1 000 ansatte.
- *SAM-status i virksomheten (vekt: 3, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 18):* SAM-status er et uttrykk for hvordan inspektøren ved forrige tilsyn vurderte det systematiske arbeidsmiljøarbeidet (SAM). SAM-status har fire ulike verdier, der verdien 1 gis til virksomheter som ikke har kommet i gang med systematisk arbeidsmiljøarbeid. Verdi 4 gis til virksomheter med velfungerende systematisk arbeidsmiljøarbeid. SAM-status 1 og 2 gis verdi 6 i Tillsynsindexen, SAM-status 3 og 4 gis verdi 0, og ukjent SAM-status gis verdi 3.
- *Tid siden siste inspeksjon i virksomheten (vekt: 2, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 12):* Jo lengre tid det har gått siden forrige inspeksjon, desto høyere verdi gis. Høyeste verdi (6) får virksomheter der det aldri tidligere har vært gjennomført tilsyn.
- *Meldinger iht. arbeidsmiljöförordningen §2 (vekt: 1, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 6):* I henhold til arbeidsmiljöförordningen §2 skal virksomheten melde dødsfall og alvorlige personskader, samt hendelser som involverer flere skadede til Arbetsmiljöverket. Videre skal leger melde mistanke om arbeidsrelatert sykdom. Et høyt antall meldinger per 1 000 ansatte gir høyere verdi i Tillsynsindexen og omvendt for et lavt antall.
- *Krav/kontrollindeks per bransje (vekt: 1, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 6):* Bransjer med høy andel som oppgir høye krav i arbeidet og lav egenkontroll anses å være en risikogruppe for stress og annen uhelse. I bransjer der det er flere enn 37 % av de spurte (jf. Arbetsmiljöverket, 2016a) som svarer at de har høye krav/lav egenkontroll, får høyeste verdi 6.
- *Dødsulykker per bransje (vekt: 3, maks. verdi: 6, maks. vektet verdi: 18):* I perioden 2004–2006 var det 15 dødsfall per 1 mill. sysselsatte. Virksomheter innen næringer med færre enn 15 per 1 mill. gis lavere verdi, virksomheter innen næringer med flere gis høyere verdi.

Som beskrevet under gjennomgangen av det norske Arbeidstilsynets risikoindeks, er det gjort flere statistiske analyser av indeksen for å undersøke i hvor stor grad virksomhetene skiller seg fra hverandre i faktiske tilsyn. En tilsvarende analyse av Tillsynsindexen er ikke gjennomført. Erfaringene ved bruk av indeksen, viser imidlertid at den tredelte grupperingen av virksomheter (basert på de nevnte 10 variabler) ikke skiller tilstrekkelig mellom virksomheter med lav og høy risiko. Dette er også årsaken til at etaten gradvis har faset ut Tillsynsindexen som grunnlag for valg av virksomheter for tilsyn.

5.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen

Som allerede nevnt, er Arbetsmiljöverkets erfaring med Tillsynsindexen at den ikke i tilstrekkelig grad evner å skille mellom virksomheter med lav og høy risiko. Dette kan skyldes at indeksen er utformet som en såkalt additiv indeks, der risiko forsøkes fastsatt ved å addere verdier fra enkeltvariabler til en samlet score (uten at en med en viss grad av sikkerhet kan forutsi at verdien er relatert til en gitt type risiko). De verdier og den vektning som gis den enkelte variabel er predefinert, og underlegges derfor ingen hypotesetesting. En nærmere drøfting av ulempen ved slike indekser er gjort i siste kapittel i denne rapporten.

Når det gjelder identifisering av spesifikke tema, næringer og utsatte arbeidstakere, krever dette et forholdsvis bredt datagrunnlag. I vurderingen av svensk arbeidsmiljøforskning, utført av Arbetsmiljöverket (2015b), fremkommer det at det svenske bidraget til internasjonal arbeidsmiljøforskning i perioden 1986–1990 utgjorde 9,5 prosent. Denne andelen har gått ned til 3,7 prosent i perioden 2011–2015. Dette kan dels skyldes nedleggingen av Arbeidslivsinstituttet i 2007, dels at øremerkede statlige forskningsmidler til arbeidsmiljøområdet har gått ned fra 2001, og dels kutt i Arbetsmiljöverkets budsjett fra 2011. Kombinert med denne negative utviklingen opplever Arbetsmiljöverket stadig større krav til kunnskap og stadig større krav til evidensbaserte prioriteringer. Relatert til den kunnskap som er nødvendig for å kunne drive en risikobasert tilnærming, er etaten av den oppfatning at kunnskapen om kjemisk helserisiko, psykososiale risikofaktorer, ergonomiske og fysiske forhold er relativt god. Derimot er det et større kunnskapshull relatert til kjønnsperspektiver, særskilte risikogrupper, arbeidsmiljøkriminalitet (svart økonomi), ulykker og ledelse av arbeidsmiljøarbeid (Arbetsmiljöverket, 2015b).

Som nevnt innledningsvis, har Arbeidsmiljøverket fått kritikk fra blant annet Statskontoret (2014), i deres myndighetsanalyse av etaten. Kritikken er særlig rettet mot at det ikke er tilstrekkelig tydeliggjort hvilke prinsipper som skal gjelde for valg av virksomheter til tilsyn. I analysen konkluderes det med at "Arbeidsmiljøverket har en ambition att utifrån regeringens tidigare uttalanden inrikta tillsynen på de arbetsplatser där riskerna för ohälsa och olycksfall är som störst. Statskontoret kan dock inte se att de faktiska arbetsplatsbesöken avspeglar denna prioritering" (Statskontoret, 2014: s. 9). I rapporten fra Statskontoret fremgår det også at Tillsynsindexen ikke benyttes av inspektørene, og at et enhetlig og risikobasert valg av virksomheter derfor ikke foreligger, men i praksis baseres på den enkelte inspektørs erfaring, lokalkunnskap og råd fra kolleger. Riksrevisionens granskning av Arbeidsmiljøverket to år senere kommer til tilsvarende konklusjon. I rapporten konkluderes det med at det er uklart hvilke kriterier som ligger til grunn for valg av virksomheter, bortsett fra at tid siden forrige inspeksjon og praktiske hensyn (eksempelvis kjørerute) ser ut til å prege inspektørens valg (Riksrevisionen, 2016).

6. Risikobasert tilsyn i Danmark

6.1 Innledning – kort om Arbejdstilsynet i Danmark

Arbejdstilsynet i Danmark er en statlig etat underlagt Beskæftigelsesministeriet. Etaten er organisert med en sentral enhet og tre regionale tilsynssentre. Den sentrale enheten er plassert i København og består av Direktionen (direktør og to visedirektører), Direktionssekretariatet, Service og Arbejdsmiljøfagligt Center. Sekretariatet til Arbejdsmiljørådet er i tillegg organisatorisk plassert som en del av Arbejdstilsynet. I 2016 ble dessuten arbeidsskadelovgivningen lagt inn som et nytt område under etaten. Tilsynsaktiviteten er samlet i de tre tilsynssentrene, som hvert har ansvar for gjennomføring av tilsyn med virksomheter innenfor regionens geografiske område. Tilsynssentrene har sin egen tilsynsdirektør, og er inndelt i ulike bransjerelaterte tilsynsgrupper, henholdsvis TG1, TG2, TG3 og TG4, med sine respektive tilsynssjefer. Disse tilsynsgruppene er like i de tre tilsynssentrene, og det er én tilsynssjef som har ansvar for å sikre at det skjer en koordinering av tilsyn og reaksjoner på tvers av landets regioner innen hver av TG1 til TG4. Tilsynssenter Øst har i tillegg et koordinerende landsdekkende ansvar for temaet sosial dumping.

I medhold av den danske arbeidsmiljøloven (arbejdsmiljøloven) § 72 er det Arbejdstilsynet som fører tilsyn med at bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter overholdes. I tillegg til å føre tilsyn med virksomhetene, inngår det som en del av Arbejdstilsynets hovedoppgave å motivere og støtte virksomhetene til selv å løse sine arbeidsmiljøproblemer. Etatens fire kjerneoppgaver er ifølge årsrapporten for 2017 følgende: 1) hjelpefunksjon samt generell ledelse og administrasjon, 2) tilsyn, 3) kommunikasjon og 3) arbeidsmiljøutvikling (Arbejdstilsynet, 2018a). Etatens ansvarsområde dekker det landbaserte arbeidslivet, og i tillegg fører inspektører fra Arbejdsmiljøfagligt Center tilsyn med at bestemmelsene i Offshoresikkerhedsloven og tilhørende forskrifter overholdes. Ansvarsområdet dekker derimot ikke luftfart og sjøfart. En uavhengig arbeidsmiljøklagenemd, der det sitter en juridisk formann sammen med representanter fra arbeidsmarkedets parter, står for behandling av eventuelle klager på Arbejdstilsynets avgjørelser.

Etatens misjon er at "Arbejdstilsynet fremmer et sikkert, sunt og utviklende arbeidsmiljø og forebygger arbeidsskader og slitasje, samt motvirker sykefravær og eksklusjon fra arbeidsmarkedet" (Arbejdstilsynet, 2017a: s.2, vår oversettelse). Til dette arbeidet bruker Arbejdstilsynet virkemidlene tilsyn, regulering og veiledning. Det utføres omtrent 600 årsverk i Arbejdstilsynet, et tall som har vært noe synkende de seneste årene.

6.2 Om tilsynsvirksomheten

6.2.1 Tilsyns- og reaksjonsformer

Tilsynsbegrepet i Arbejdstilsynet rommer ulike former for tilsyn. Den primære tilsynsformen er risikobasert tilsyn der virksomheter velges ut på bakgrunn av en indekssmodell, gjennom stikkprøveuttaking eller på bakgrunn av en konkret vurdering. I en del av de risikobaserte tilsynene er det ikke mulig å avslutte tilsynet på ett besøk, og det gjøres da supplerende besøk. Detaljtilsyn er en annen tilsynsform, der man går inn og ser i detalj på en bestemt arbeidsprosess, et arbeidsmessig problem eller lignende. Dette gjøres for eksempel som følge av en alvorlig arbeidsulykke eller etter mottatt klage om arbeidsforhold i en virksomhet. Det gjøres særlig detaljtilsyn for å sikre at utenlandske virksomheter overholder den danske arbeidsmiljølovgivningen. Arbejdstilsynet kontrollerer også at utenlandske virksomheter er registrert i RUT (Registeret for Udenlandske Tjenesteydere).

De fleste av Arbejdstilsynets tilsyn er såkalte stedlige tilsyn, altså at virksomheten besøkes. Ved tilsynene gjøres det en gjennomgang av vesentlig arbeidsmiljøproblemer i bransjen, samt av prioriterte områder. Det skal ved tilsynsbesøket være fokus på god balanse mellom dialog og kontroll. Virksomhetenes arbeidsmiljø skal gjennomgås med fokus på vesentlige arbeidsmiljøproblemer som er relevante for den gitte bransjen, herunder de prioriterte områder. Arbejdstilsynet utarbeider såkalte senterplaner for å sikre at målsetningene i avtaler med departementet blir forankret også ute i regionene. Disse planene spesifiserer mål for hva de ulike tilsynssentrene skal oppnå, og inkluderer både tematiske mål knyttet til fokusområder og mål om hvor stor aktivitet det skal være innen hvert av de tematiske områdene.

De juridiske enheter som er valgt ut for risikobasert tilsyn kontaktes som hovedregel per epost minimum én måned før selve tilsynet. Da får man typisk beskjed

om hvilke virksomheter (produksjonsenheter) Arbejdstilsynet kommer til å føre tilsyn med, men nøyaktig tidspunkt for selve tilsynsbesøkene oppgis ikke. Uanmeldte tilsyn kan for eksempel gjennomføres som ledd i en tilsynsaksjon innen bygg- og anleggsbransjen eller ved detaljtilsyn på bakgrunn av en konkret mistanke. Det gjøres en løpende uttakelse av virksomheter for tilsyn gjennom året. Tilsynsobjektene som blir valgt på bakgrunn av indeksmodellen eller en stikkprøve blir varslet digitalt. Etter at varselsbrev er sendt, opprettes en tilsynssak for hver produksjonsenhet som det skal føres tilsyn med. Tidspunktet for tilsynsbesøket fastsettes via en ruteplanlegger. Det er samme ruteplanlegger som knytter en gitt inspektør til tilsynssak og virksomhetsbesøk.

Risikobasert tilsyn gjennomføres som hovedregel på ett besøk. Supplerende tilsynsbesøk kan gjennomføres dersom en konkret vurdering viser at det er nødvendig. En virksomhet kan tas ut til supplerende besøk når det er snakk om et faglig komplisert arbeidsmiljøproblem som det ikke er mulig for den tilsynsførende å avdekke, eller dersom det ikke er praktisk mulig å få avdekket arbeidsmiljøproblemet på grunn av forhold i virksomheten. Eksempler på slike forhold kan være virksomhetens størrelse, at relevante personer ikke var tilstede under tilsynet, eller at en relevant arbeidsprosess ikke foregikk på tilsynstidspunktet.

På Arbejdstilsynets hjemmeside er virksomhetene knyttet til en rød, gul eller grønn smiley.⁴ Dette gjøres for å gi offentligheten mulighet til å følge med på hvordan arbeidsmiljøtilstanden er ute i den enkelte virksomhet. En grønn smiley viser at den gitte virksomheten har hatt en helhetlig gjennomgang av arbeidsmiljøet i form av risikobasert tilsyn (etter 1. januar 2012), og at den etter gjennomgangen ikke har noe utestående med Arbejdstilsynet. Med andre ord tildeles grønn smiley når et tilsyn ikke avdekker forhold som medfører reaksjoner. Merkingen har en varighet på fem år, hvilket innebærer at den fjernes etter fem år dersom det ikke har vært ført tilsyn på nytt i denne perioden. En gul smiley viser at virksomheten har fått et strakspåbud, et påbud med frist eller en avgjørelse uten handleplikt. En rød smiley viser at virksomheten har fått et forbud eller rådgivningspåbud. En smiley med krone viser at virksomheten har et anerkjent arbeidsmiljøsertifikat. Dette betyr at virksomheten har gjort en ekstraordinær innsats for å sikre en høy arbeidsmiljøstandard, og at den som hovedregel kan og vil løse egne arbeidsmiljøproblemer selv. Dette innebærer per i dag

⁴ <https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/smilej/avanceret-smileysogning>

at man er fredet fra risikobasert tilsyn i den neste femårsperioden. Røde og gule smiley vises på hjemmesiden til Arbejdstilsynet i minst seks måneder før de eventuelt endres. Per 26. mars 2018 var 590 virksomheter merket med rød smiley, 4 402 med gul smiley, 69 250 med grønn smiley, og 3 695 med smiley med krone (Arbejdstilsynet, 2018b).

I tilfeller hvor tilsyn avdekker at det er overhengende og betydelig fare for ansattes eller andres sikkerhet og helse, vil virksomheten få et forbud mot å fortsette arbeidet. Dette innebærer umiddelbar stans. Ved betydelig fare vil virksomheten få et strakspåbud, hvilket betyr at feilen skal utbedres umiddelbart. Strakspåbud kan også anvendes dersom formålet med påbudet ellers går tapt eller hvis påbudet faktisk kan etterkommes umiddelbart. I andre tilfeller kan det gis påbud med frist. Virksomheten kan da fortsette sin produksjon, men må innen utløp at den gitte fristen finne en permanent løsning på problemet. Dersom Arbejdstilsynet har en konkret mistanke om at arbeidsforholdene ikke er sikkerhets- eller helsemessig forsvarlige, kan virksomheten få et undersøkelsespåbud. Undersøkelsespåbud kan også gis som ledd i en mer generell undersøkelse eller løpende kontroll av forholdene i for eksempel en gitt bransje. En virksomhet som har fått et påbud, kan også få et rådgivningspåbud. Dette innebærer at virksomheten må bruke en autorisert rådgivningsvirksomhet på arbeidsmiljøproblemet til å bistå seg. Arbejdstilsynet kan også gi en avgjørelse uten handleplikt. Dette skjer for eksempel i tilfeller der det avdekkes brudd på arbeidsmiljølovgivningen, men hvor virksomheten løser problemet innen tilsynsforløpet er avsluttet, slik at det ikke er nødvendig å pålegge virksomheten en handleplikt. Ved tilfeller av grove materielle overtredelser av tydelige og allment velkjente områder av arbeidsmiljøloven, kan Arbejdstilsynet utstede administrative bøter. Virksomheten kan også bli politianmeldt dersom det er snakk om en grov overtredelse av arbeidsmiljølovgivningen eller at den ikke retter seg etter påbud fra Arbejdstilsynet. Virksomhetene kan videre få veiledning dersom man avdekker arbeidsmiljøforhold som kan justeres, men hvor tilsynsetaten ikke finner grunnlag for annen reaksjon. Slik veiledning er ikke rettslig bindende, men gir virksomheten anbefalinger om hvordan et gitt arbeidsmiljøproblem kan utbedres (Arbejdstilsynet, 2018c).

6.2.2 Omfang og utbredelse

Arbejdstilsynet har i 5-årsperioden 2013–2017 gjennomført i størrelsesorden 41 000–63 000 tilsynsbesøk per år. I 2017 ble det gjennomført totalt 41 000 tilsynsbesøk. Av disse var 16 100 risikobaserte tilsyn, 8 200 supplerende besøk i risikobaserte tilsyn der

det ikke var mulig å avslutte tilsynet på ett besøk, 7 000 detaljtilsyn ved utenlandske virksomheter, 8 900 øvrige detaljtilsyn og 800 øvrige tilsynsbesøk.

Antallet tilsynsbesøk er lavere enn i de foregående årene (omtrent 15 prosent nedgang fra 2016 og 33 prosent nedgang fra 2015) innenfor nesten alle tilsynstypene. Denne nedgangen er et resultat av at det nå er færre inspektører. Prosentvis har nedgangen i antall tilsyn fra 2015 til 2016 vært størst innenfor gruppen øvrige detaljtilsyn, noe som skyldes at bevilgningen til særlige tilsyn har opphørt. Det er fremdeles et stort fokus på prioritering av risikobaserte tilsyn, samt på innsatsen mot å sikre ordnede forhold for utenlandske virksomheter. Antallet risikobaserte tilsyn der man har hatt supplerende besøk steg betydelig fra 2015 til 2016. Nedgangen fra 2016 til 2017 omfatter i hovedsak en nedgang i antall risikobaserte tilsyn, inklusive supplerende besøk, mens man så en liten stigning i antall detaljtilsyn med utenlandske virksomheter og øvrige tilsynsbesøk (Arbejdstilsynet, 2018a). Fordelt på de ulike bransjene, ble det i 2016 ført flest tilsyn med virksomheter innen restaurant og bar, kontor, butikk, bygg- og anlegg, samt daginstitusjoner.

Dersom man ser bort fra antall veiledninger, resulterte tilsynsvirksomheten i 2017 i 17 879 reaksjoner på bakgrunn av arbeidsmiljøloven. Av disse var 130 undersøkelsespåbud, 974 avgjørelser uten handleplikt, 534 forbud, 7 728 påbud, 8 513 strakspåbud og 5 121 veiledninger. Slik som for antall gjennomførte tilsyn, har også antall reaksjoner gått gradvis nedover de siste fire årene, fra 24 740 reaksjoner i 2014. Det har vært en nedgang både i antall undersøkelsespåbud, forbud, påbud og strakspåbud. I samme periode har det imidlertid vært en gradvis økning i antall veiledninger (fra 4 398 i 2014 til 5 121 i 2017). I 2017 var flest reaksjoner knyttet til ulykkesrisiko (7 394) og krav til egeninnsats (5 031), noe som samsvarer også med foregående år. Flest reaksjoner ble gitt innen bygg- og anleggsbransjen, etterfulgt av restaurant og bar (Arbejdstilsynet, 2018d).

I tillegg til de nevnte reaksjonene, utstedte Arbejdstilsynet 138 administrative bøter og sendte 864 innstillinger om tiltalereisning til politiet i 2016. Til sammenligning ble det utstedt 450 og 381 administrative bøter og sendt 580 og 695 innstillinger til politiet i henholdsvis 2015 og 2014. Økningen i antall tiltaleinnstillinger skyldes at Arbejdstilsynet, som følge av endringen i arbeidsmiljølovens regler om straffesaker per 1. januar 2016, har avgjort færre saker på egen hånd i form av utstedelse av administrative bøter, og at en større andel av straffesakene derfor har blitt sendt til avgjørelse av politi og domstol (Arbejdstilsynet, 2017b).

6.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen

6.3.1 Forankring av den risikobaserte tilnærmingen

Arbejdstilsynet lanserte i 2010 rapporten "Fremtidens arbeidsmiljø 2020 – Faglig grunnlag for prioritering av arbeidsmiljøindsatsen". I denne rapporten er det presisert at "For å anvende ressursene mer effektivt, kan det vurderes om tilsynet fremover skal være mer risikobasert, slik at det skjer en større differensiering i hvordan og hvor hyppig forskjellige virksomheter besøkes" (Arbejdstilsynet, 2010: s.8, vår oversettelse).

Siden 1. januar 2012 har etaten arbeidet ut fra en uttalt risikobasert tilnærming, og anvendelsen av tilsynsressursene fastsettes i stor grad med utgangspunkt i politiske avtaler. Avtalen "En strategi for arbeidsmiljøindsatsen frem til 2020" fra år 2011, presenterer en rekke mål og prioriteringer for arbeidsmiljøinnsatsen. Ifølge avtalen er det enighet om følgende tre mål for arbeidsmiljøet i 2020: (1) at antallet alvorlige arbeidsulykker sett i forhold til antallet ansatte er redusert med 25 prosent, (2) at andelen av ansatte som er psykisk overbelastet er redusert med 20 prosent, og (3) at andelen av ansatte med overbelastninger av muskel og skjelett er redusert med 20 prosent (Beskæftigelsesministeriet, 2011). Denne strategien setter den overordnede rammen for innsatsen. I 2015 ble avtalen supplert ved å iverksette 15 initiativer som beskrevet i avtale om "En styrket arbeidsmiljøindsats – Alle har rett til et sikkert og sunt arbeidsmiljø" (Beskæftigelsesministeriet, 2015). Med bakgrunn i denne avtalen rettes den risikobaserte tilsynsvirksomheten ytterligere mot de virksomheter som vurderes å ha arbeidsmiljøproblemer, og det ble besluttet å undersøke om flere opplysninger skulle telle med i utvelgelsen av virksomheter for tilsyn.

For Arbejdstilsynet gjelder den risikobaserte tilnærmingen primært for valg av tilsynsobjekter basert på en indeksmodell som inkluderer både individuelle virksomhetsparametere og bransjeparapetere. Fra 2016 rettes i tillegg fokuset mot noen utvalgte næringer hvert år der det gjennomføres utvidet risikobasert tilsyn.

6.3.2 Definisjon av risikobasert tilsyn

Til tross for omfattende bruk av begrepet "risikobasert tilsyn" i en rekke offisielle dokumenter, opererer ikke Arbejdstilsynet med en eksplisitt definisjon. I de politiske avtalene er det imidlertid presisert at det risikobaserte tilsynet baseres på en indeksmodell, og at denne modellens parametere sammen skal identifisere

virksomhetene som forventes å ha størst risiko for arbeidsmiljøproblemer. Med arbeidsmiljøproblemer menes her overtredelse av arbeidsmiljølovgivningen. Mer presist handler det risikobaserte tilsynet om å identifisere og prioritere virksomhetene der det er størst sannsynlighet for at man gjennom tilsyn avdekker problemer med arbeidsmiljøet.

Etaten skiller mellom *faktiske* arbeidsmiljøproblemer (omtalt av Arbejdstilsynet som "problemer i det materielle arbeidsmiljø") og *formelle* arbeidsmiljøproblemer. Sistnevnte omhandler faktorer som arbeidsplassvurdering, arbeidsmiljøorganisering m.m. I indeksmodellen er det de faktiske arbeidsmiljøproblemene ilegges klart størst vekt. Med referanse til Black og Baldwins (2010) begrepsbruk betyr dette at risikobasert tilsyn i Danmark primært innebærer en prioritering av virksomheter der den *iboende risikoen* er høyest.

6.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere

Arbejdstilsynet har utviklet en indeksmodell som på basis av en rekke parametere rangerer landets virksomheter etter en risikobasert indekscore. Scoren settes både på grunnlag av individuelle virksomhetsparametere og bransjeparametere som sier noe om risikoen i den gitte bransjen. Parameterne som er knyttet til tre tematiske satsningsområder for perioden fram til 2020 vektet mer enn de øvrige arbeidsmiljøproblemene i modellen. I så måte gjøres det et risikobasert valg av både tema og næring.

6.4.1 Datagrunnlag

I rapporten fra 2010 presenterer Arbejdstilsynet et faglig grunnlag for politisk prioritering av arbeidsmiljøproblemer som ledd i den samlede arbeidsmiljøinnsatsen fram til 2020. Analysen, som ble gjennomført av Arbejdstilsynet i samarbeid med Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) og Arbejdsskadestyrelsen (ASK), hadde som formål å indentifisere arbeidsmiljøproblemene som har størst betydning for helse og sikkerhet i forbindelse med arbeidet, men også for tilgjengeligheten av arbeidskraft. Med sistnevnte menes de typer arbeidsmiljøproblemer som i stor grad påvirker sykefravær og førtidspensjonering. Det ble tatt hensyn til både nåværende/aktuelle arbeidsmiljøproblemer og fremtidige arbeidsmiljøproblemer. I det

omfang det var mulig, bygde vurderingene av aktuelle arbeidsmiljøproblemer på analyser av danske forhold på daværende tidspunkt. Mer konkret inkluderte vurderingene analyser som tallfestet hvor mye de enkelte arbeidsmiljøproblemene betyr for egen vurdering av helse, ulike typer sykdommer, sykefravær og førtidspensjon. Som følge av noe mangel på data fra Danmark, måtte man i enkelte tilfeller innhente undersøkelser fra øvrige land og/eller fra tidligere forhold. De prioriterte satsningsområdene er bygd inn i indeksmodellen, og vekter mer enn øvrige inkluderte arbeidsmiljøproblemer.

Indeksmodellen utgjør alene prioriteringsvektøyet ved valg av virksomheter for risikobasert tilsyn. Modellen bruker en algoritme som, på bakgrunn av en rekke parametere, identifiserer de virksomheter der det forventes å være størst risiko for arbeidsmiljøproblemer. Den enkelte virksomhetsindeksen bestemmes med bakgrunn i generell informasjon om virksomheten og eventuelle reaksjoner ved forrige tilsyn, analyser av Arbejdstilsynets reaksjoner innen den aktuelle bransjen, samt bransjespesifikk ulykkesdata og undersøkelser fra NFA. Fra 2005 til 2011 gjennomførte Arbejdstilsynet en såkalt screening av samtlige virksomheter i Danmark. Screening av en virksomhet ble som hovedregel gjort uanmeldt og varte i gjennomsnitt to timer. Formålet var å finne de virksomhetene som har vesentlige arbeidsmiljøproblemer, for så å ta ut disse til grundig, tilpasset tilsyn. Arbeidet som ble lagt ned i denne perioden ga etaten et solid datagrunnlag som man deretter baserte indeksmodellen på.

6.4.2 Identifiserte tema

Indeksmodellen som brukes for å velge virksomheter for tilsyn gir poeng knyttet til en rekke ulike typer arbeidsmiljøproblemer. For perioden mellom 2012 og 2020 ble de valgt ut tre prioriterte tematiske satsningsområder. Disse er (1) muskel- og skjelettpåvirkninger, (2) arbeidsulykker og (3) psykisk arbeidsmiljø (Arbejdstilsynet, 2010). De prioriterte satsningsområdene ble vurdert til å være de de samfunnsmessige problem som utgjør størst risiko blant virksomheter i Danmark, og i så måte kan man si at det er gjort et risikobasert valg av tema.

Videre etaten velge å fokusere på noen særlige områder innenfor disse temaene fra år til år. Modellen er del av en politisk avtale, men det er Arbejdstilsynet som velger fokusområdene i samarbeid med partene i arbeidslivet. Valg av fokusområder påvirker ikke utvalget av tilsynsobjekter, men påvirker hva man velger å fokusere på ved gjennomføring av tilsyn. Innen det prioriterte temaet muskel- og skjelettpåvirkninger

kan man ett år for eksempel legge spesiell vekt på forflytning fra seng til stol når man fører tilsyn med hjemmepleien og døgninstitusjoner. Et annet eksempel er at man ved tilsyn med bygg- og anleggsvirksomheter innen det prioriterte temaet ulykker kan ha særlig fokus på ulykkesrisiko knyttet til bruk av stiger. Det gjelder fremdeles at inspektøren skal føre tilsyn med hele virksomhetens arbeidsmiljø med fokus på de vesentlige arbeidsmiljøproblemer som er relevante for bransjen, herunder de prioriterte områdene.

6.4.3 *Identifiserte næringer*

Indeksmodellen som brukes for å velge ut virksomheter til tilsyn inkluderer en rekke bransjeparametere. Eksempelvis vil en virksomhet i en bransje der det har vært mange arbeidsulykker få flere poeng enn virksomheter i bransjer der ulykkesrisikoen ikke er like høy. I så måte påvirker bransjetilhørigheten sannsynligheten for at en virksomhet plukkes ut for tilsyn. Disse parameterne beskrives i avsnittet om risikobasert valg av tilsynsobjekter nedenfor.

Selv om det gjennomføres flest risikobaserte tilsyn der indeksen alene fungerer som prioriteringsverktøy, gjennomføres det også andre former for tilsyn. Eksempelvis sluttet man fra 1. november 2017 å inkludere virksomheter innen bygg og anlegg i de risikobaserte tilsynene og forsøkte heller en ny metode innen denne bransjen. Dette ble gjort med utgangspunkt i at næringen er særlig risikoutsatt, og at det i tillegg ofte er snakk om midlertidige og skiftende arbeidssteder. Her gjennomføres tilsynsforløp som starter uanmeldt på byggeplassen og som følges opp med dialogmøter med virksomheter og andre relevante aktører dersom det konstateres arbeidsmiljøproblemer.

Frem til 2015 hadde man særlig innsats mot ulike bransjer i tillegg til risikobasert tilsyn. Siden januar 2016 har etaten i stedet gjennomført det de kaller utvidede risikobaserte tilsyn. Dette innebærer at det alminnelige risikobaserte tilsynet utvides med en særlig grundig og målrettet gjennomgang av virksomhetens ergonomiske og psykiske arbeidsmiljø. I utgangspunktet skjer utvidede risikobaserte tilsyn som selvstendige tilsynsbesøk i etterkant av alminnelige risikobaserte tilsyn. Utvidet risikobasert tilsyn gjennomføres innen utvalgte bransjer der det er særlig høy risiko for enten langtidssykefravær, overbelastning knyttet til ergonomi eller knyttet til det psykiske arbeidsmiljøet. Første halvår av 2018 er følgende bransjegrupper eller deler av bransjegrupper omfattet av de utvidede risikobaserte tilsyn: Administrasjon innen helsevesenet, undervisning, m.m., arbeidsformidlingskontorer, domstoler og

fengselsvesen, døgninstitusjoner (med unntak av flyktninger- og asylsenter), generelle offentlige tjenester, sykehus, landbruk, skogbruk og fiskeri, politi, samt slakterier (Arbejdstilsynet, 2018e).

6.4.4 Identifiserte grupper av arbeidstakere

Systemet for risikobaserte tilsyn er ikke bygd opp på en slik måte at det identifiserer særlige utsatte grupper av arbeidstakere. Dermed påvirker ikke spesifikke grupper av arbeidstakere hvilke virksomheter som velges ut for tilsyn. Det er imidlertid lagt inn noen bindinger i systemet som gjør at særlig sesongbetonte virksomheter, som f.eks. turistvirksomheter, blir ført tilsyn med i den perioden hvor det er stor aktivitet. Inspektørene kan også velge å ha et ekstra fokus på for eksempel unge arbeidstakere i sommerferieperioden når skoleelever og studenter typisk har sommerjobb.

I forbindelse med de årlige finanslovavtalene er det i flere omganger avsatt bevilgninger til en styrket innsats mot sosial dumping. Dette er per i dag likevel ikke inkludert som en del av de risikobaserte tilsynene, men innsatsen kjøres som et eget løp. Staten gjør en vurdering av om det er mulig å gjøre risikobasert utvalg av tilsynsobjekter på bakgrunn av også sosial dumping, men per i dag har de store utfordringer med at datagrunnlaget er for mangelfullt.

6.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter

Valg av tilsynsobjekter for risikobasert tilsyn skjer på tre ulike måter. Vanligst er det at Arbejdstilsynet velger ut virksomheter ved hjelp av en indeksmodell som er basert på en risikovurdering. I tillegg til utvalg på bakgrunn av indeksmodellen, blir enkelte virksomheter valgt ut på bakgrunn av en stikkprøve, og i særlige tilfeller kan det besluttes å gjennomføre risikobaserte tilsyn hos virksomheter som velges ut manuelt.

6.5.1 Utvalg av tilsynsobjekter på bakgrunn av indeksmodellen

Indeksen fungerer alene som et prioriteringsverktøy, og alle danske virksomheter med ansatte skal tildeles en individuell indeksscore. I modellen inngår fem individuelle virksomhetsparametere som tildeles den enkelte virksomhet, seks bransjeparapetere fordelt på arbeidsmiljøproblemer basert på analyser av Arbejdstilsynets reaksjoner,

samt seks bransjeparametere som baserer seg på data om rapporterte arbeidsulykker og undersøkelser fra NFA. En virksomhet sin indeksscore bestemmer om virksomheten skal prioriteres til tilsyn, men uttrykker ikke en objektiv rangordning av virksomhetenes arbeidsmiljø. En fullstendig oversikt over parameterne som inngår i indekssmodellen er listet i Tabell 2.

Tabell 2: Parametere i indekssmodellen

Parameter	Maksimalscore
Individuelle virksomhetsparametere	
Reaksjon knyttet til problem med det faktiske arbeidsmiljøet (50 poeng), veiledning om psykisk arbeidsmiljø (50 poeng), påbud vedrørende virksomhetens egeninnsats (2 poeng) ved siste besøk	50
Virksomhetens størrelse	8
Rapporterte ulykker hos virksomheten	5
Tid siden siste tilsynsbesøk	3
Ny-opptattede virksomheter	3
<i>Totalt individuelle virksomhetsparametere</i>	<i>69</i>
Bransjeparametere	
Ergonomisk arbeidsmiljø (reaksjoner)	4
Ergonomisk arbeidsmiljø (NFA-data)	2
Psykisk arbeidsmiljø (reaksjoner)	4
Psykisk arbeidsmiljø (NFA-data)	2
Arbeidsulykker (reaksjoner)	4
Arbeidsulykker (NFA-data)	2
Støy (reaksjoner)	2
Støy (NFA-data)	1
Kjemiske og biologiske belastninger (reaksjoner)	2
Inneklima (reaksjoner)	2
Vibrasjoner (NFA-data)	1
Hudbelastninger (NFA-data)	1
<i>Totalt bransjeparametere</i>	<i>27</i>

Individuelle virksomhetsparametere

De fem individuelle virksomhetsparametere avhenger av forhold i den enkelte virksomheten. Når det seneste tilsynsbesøket medførte reaksjoner knyttet til problemer med det faktiske arbeidsmiljøet, skal virksomheten oftere ha besøk av Arbeidstilsynet. Dette kan for eksempel gjelde påbud eller forbud knyttet til psykisk arbeidsmiljø, risiko for ulykker eller tunge løft. Fordi slike reaksjoner er tydelige tegn på at det har vært arbeidsmiljøproblemer i virksomheten, vektet disse såpass mye (50

poeng) at de med sikkerhet vil medføre et nytt tilsynsbesøk. Også veiledninger om psykisk arbeidsmiljø vektet mye i indeksmodellen (50 poeng), og vil automatisk medføre nytt tilsynsbesøk hos virksomheten. Dette skyldes at etaten vil sikre tett oppfølging av virksomheter hvor det er mistanke om problemer i det psykiske arbeidsmiljøet. Virksomheter som verken har fått reaksjoner på problemer med det faktiske arbeidsmiljøet eller veiledning om psykisk arbeidsmiljø, tildeles to poeng dersom de har mottatt påbud vedrørende virksomhetens egeninnsats. Dette kan for eksempel gjelde manglende arbeidsplassvurdering eller arbeidsmiljøorganisasjon. Slike reaksjoner vektet altså ikke særlig høyt, men er inkludert for å fastholde et visst fokus på virksomheter som har problemer med egeninnsatsen. Reaksjoner knyttet til det faktiske arbeidsmiljøet, veiledning om psykisk arbeidsmiljø og påbud vedrørende virksomhetens egeninnsats ved siste tilsynsbesøk utgjør tilsammen én virksomhetsparameter og gir totalt maksimalt 50 poeng.

Fordi analyser av Arbejdstilsynets reaksjoner viser at de oftere finner faktiske arbeidsmiljøproblemer i store virksomheter enn i små, skal disse også ha større sannsynlighet for å bli prioritert til tilsyn. Virksomhetsstørrelsen påvirker derfor en virksomhets indeksverdi ved at større virksomheter tildeles flere poeng. En reaksjon i en stor bedrift kan ha positiv effekt på arbeidsmiljøet for flere ansatte enn hva den ville hatt i en mindre bedrift. Bedrifter med færre enn fem ansatte tildeles 0 poeng på denne parameteren, bedrifter med fem til ni ansatte får 4 poeng, ti til 34 ansatte medfører 6 poeng, og virksomheter med 35 eller flere ansatte tildeles 8 poeng.

Dersom en virksomhet enten har hatt én alvorlig ulykke eller flere mindre alvorlige arbeidsulykker den siste treårsperioden, øker dette sannsynlighetene for at den blir prioritert for tilsyn. Dette gjøres fordi analyser utført av Arbejdstilsynet har vist at det er en sammenheng mellom rapporterte arbeidsulykker siste tre år og hvorvidt Arbejdstilsynet finner arbeidsmiljøproblemer ved etterfølgende tilsyn. Rapporterte arbeidsulykker kan derfor være et tegn på konkrete arbeidsmiljøproblemer i den enkelte virksomheten. Ingen rapporterte ulykker eller én rapportert ulykke som ikke er kategorisert som alvorlig innen de siste tre årene medfører null poeng på denne parameteren. Én rapportert alvorlig ulykke gir 5 poeng, og tilsvarende får en virksomhet 5 poeng dersom det er rapportert to eller flere mindre alvorlige arbeidsulykker.

Når det er lenge siden Arbejdstilsynet har gjennomført tilsynsbesøk ved en virksomhet, kan arbeidsmiljøet ha endret seg i denne perioden. Av den grunn tildeles virksomheter der det er mer enn seks år siden forrige tilsynsbesøk 3 poeng. Indeksen til

virksomheter som det har blitt ført tilsyn med de siste seks årene påvirkes ikke av denne parameteren.

Den siste av de fem virksomhetsparameterne fungerer slik at ny-opptastede virksomheter tildeles 3 poeng dersom det er mer enn to år siden etablering. Disse poengene blir stående fram til virksomheten har hatt tilsyn første gang. Dette gjøres for å øke sannsynligheten for tilsynsbesøk hos virksomheter som aldri tidligere har blitt besøkt.

De individuelle virksomhetsparameterne kan samlet gi maksimalt 69 poeng, og tillegges klart størst vekt i indeksen. Dette gjøres for at den spesifikke kunnskapen om den enkelte virksomhet skal veie tyngre enn den generelle kunnskapen om bransjen (Beskæftigelsesministeriet, 2016).

Bransjeparametere

Videre er det slik at risikoen for arbeidsmiljøproblemer er større i noen bransjer enn i andre. En virksomhets bransjetilhørighet påvirker derfor også dens indeksverdi. For hver av de 12 bransjeparameterne tildeles alle virksomheter innen samme bransjegruppe samme antall poeng, og maksimal samlet score er her på 27 poeng. Kunnskapen om arbeidsmiljøforholdene i de ulike bransjene er basert på Arbejdstilsynets erfaringer fra egne reaksjoner, rapporterte arbeidsulykker i de enkelte bransjene, samt undersøkelser fra NFA. De fleste bransjeparameterne er inndelt i tre grupper etter de mest belastede bransjene, de minst belastede bransjene, samt en mellomgruppe. Av datatekniske årsaker er det for enkelte av parameterne kun gjort en todeling av bransjene. Som beskrevet ovenfor er det for perioden fram til 2020 definert følgende tre prioriterte arbeidsmiljøproblemer: ergonomisk arbeidsmiljø (muskel- og skjelettpåvirkninger), psykisk arbeidsmiljø og arbeidsulykker. Disse inngår derfor i indekssmodellen med dobbel verdi sammenlignet med de øvrige arbeidsmiljøproblemene.

Seks parametere baserer seg på analyser av Arbejdstilsynets reaksjoner. Disse inkluderer reaksjoner knyttet til henholdsvis ergonomisk arbeidsmiljø, psykisk arbeidsmiljø, arbeidsulykker, støy, kjemiske og biologiske belastninger og inneklime. Parameteren psykisk arbeidsmiljø vektlegger veiledninger i tillegg til faktiske reaksjoner. Parameterne som er basert på reaksjoner fra Arbejdstilsynet vektet mer enn parameterne som er basert på ulykkesrapporter og NFA-data. Dette skyldes at etatens reaksjoner anses å være en mer rettvise indikator på hvor man kan forvente å finne arbeidsmiljøproblemer på nytt ved fremtidige tilsyn. For parameterne som baserer seg på reaksjoner knyttet til ergonomisk arbeidsmiljø, psykisk arbeidsmiljø og

arbeidsulykker (de prioriterte arbeidsmiljøproblemene) fordeles poengene slik at den tredel av bransjene som har flest reaksjoner knyttet til det gitte arbeidsmiljøproblemet sett i forhold til antall tilsynsbesøk tildeles 4 poeng. Den tredel som har færrest reaksjoner i forhold til antall tilsynsbesøk tildeles 0 poeng. Den tredel av bransjene som verken tilhører øvre eller nedre tredjedel tildeles 2 poeng. I tillegg vil bransjene som regnes som særlig utsatte for problemer knyttet det ergonomiske og/eller psykososiale arbeidsmiljøet tildeles maksimalt antall poeng på disse parameterne (4 poeng) uavhengig av antallet reaksjoner. Støy, kjemiske og biologiske belastninger og inneklime er ikke blant de prioriterte arbeidsmiljøproblemene, og disse tildeles derfor halv verdi sammenlignet med de øvrige tre. Det vil si at den tredel av bransjene som har flest reaksjoner knyttet til det gitte arbeidsmiljøproblemet sett i forhold til antall tilsynsbesøk tildeles 2 poeng, den tredel som har færrest reaksjoner i forhold til antall tilsynsbesøk tildeles 0 poeng, og den tredel av bransjene som verken tilhører øvre eller nedre tredjedel tildeles 1 poeng.

En parameter baserer seg på rapporterte arbeidsulykker i de enkelte bransjene og fem parametere baserer seg på undersøkelser fra NFA. Analysene av NFA-dataene (dvs. data fra en stor spørreundersøkelse om arbeidsmiljø og helse som NFA gjennomfører hvert andre år) tar utgangspunkt i Arbejdstilsynets inndeling i 36 bransjegrupper. Også blant bransjeparameterne tillegges de prioriterte arbeidsmiljøproblemene størst vekt. Poengene fordeles slik at bransjegrupper med en høy score for overbelastning av muskel og skjelett, psykiske overbelastninger og/eller alvorlige arbeidsulykker tildeles 2 poeng for hver av de respektive arbeidsmiljøproblemene. Lav score på disse arbeidsmiljøproblemene gjør at bransjegruppen tildeles 0 poeng, mens bransjegrupper med verken har lav eller høy score tildeles 1 poeng. Støy, vibrasjoner og hudbelastninger utgjør ikke prioriterte arbeidsmiljøproblemer og vektas av den grunn mindre. Bransjer som scorer signifikant høyere enn gjennomsnittet på spørsmål om forstyrrende og høy støy, og hvor samtidig minst 20 prosent av de ansatte kan forventes å være eksponert for støy, tildeles 1 poeng. Bransjer som ikke scorer høyere enn gjennomsnittet tildeles 0 poeng. En tilsvarende tildeling av poeng gjøres for vibrasjoner. De bransjer som scorer høyt på minst ett av tre spørsmål vedrørende hudbelastninger tildeles 1 poeng, mens bransjene som ikke scorer høyt tildeles 0 poeng (Beskæftigelsesministeriet, 2016).

Utvikling og vurdering av indeksmodellen

Hvert år tester etaten indeksmodellen gjennom å se om det er flere problemer i virksomheter som man velger ut basert på indeksmodellen enn i virksomheter som er tatt ut stikkprøver. I tillegg foretar man en overordnet analyse av bransjeparameterne basert på nye tall fra NFA og egne tall annethvert år. I 2014 ble det gjort en gjennomgang av de individuelle virksomhetsparameterne, og på basis av en analyse ble det gjort en justering av vektningen til parameterne med virkning fra 2015. Eksempelvis justerte man ned vektningen av "formelle avgjørelser, krav til egeninnsats".

6.5.2 Utvalg av tilsynsobjekter på bakgrunn av andre faktorer

I tillegg til utvalg på bakgrunn av indeksmodellen, blir enkelte virksomheter valgt ut til tilsyn gjennom en stikkprøve. Det tilfeldige utvalget skal sikre at ingen virksomheter skal være helt trygge på at de ikke blir tatt ut til tilsyn til tross for en lav indeksscore. Stikkprøvene er vektet, noe som blant annet innebærer at virksomheter med mange ansatte har en noe større sannsynlighet for å bli valgt ut enn mindre virksomheter. Stikkprøvene brukes også til å verifisere indeksmodellen gjennom å gjøre en vurdering av hvor godt den treffer virksomheter der risikoen for arbeidsmiljøproblemer er størst. Indeksmodellen testes på det vis at man ser på andelen virksomheter der tilsynet har ført til materielle avgjørelser (minimum ett forelegg eller påbud). I 2012 var andelen av virksomheter som mottok materielle avgjørelser 26 prosent blant virksomheter som hadde blitt valgt ut på basis av indeksmodellen og 12 prosent blant virksomheter som ble valgt ut gjennom stikkprøve. Tilsvarende tall fra 2017 er på henholdsvis omtrent 26 prosent og 14 prosent.

I særlige tilfeller kan det besluttes å gjennomføre risikobaserte tilsyn hos virksomheter som velges ut manuelt. Det er ulike situasjoner som kan ligge til grunn for en slik utvelgelse. Dette kan gjelde følgende: (1) Hvis tilsynsførende før eller under et tilsyn med en virksomhet får en konkret begrunnet mistanke om overtredelse av arbeidsmiljøloven i en annen virksomhet. (2) Når man undersøker en innrapportert arbeidsulykke, kan inspektøren vurdere det som hensiktsmessig i forlengelsen å gjennomføre et risikobasert tilsyn. (3) Når tilsynsførende undersøker en klage på arbeidsmiljøet kan besøket gjennomføres som et risikobasert tilsynsbesøk uten å varsle om dette på forhånd. Også ved rapportering av arbeidsrelatert sykdom kan en konkret vurdering inngå i grunnlaget for utvelgelse av virksomheter for risikobasert tilsyn. (4) Dersom tilsynsførende oppdager ved tilsynet at virksomheten har skiftet nummer i

virksomhetsregisteret. (5) Dersom flere av virksomhetens produksjonsenheter ligger på flere nærliggende adresser men reelt utgjør én virksomhet. (6) Hvis flere enn én produksjonsenhet deler fysisk adresse og det er åpenbare likheter i arbeidsmiljø- og ledelse mellom enhetene. I de tre sistnevnte tilfellene kan tilsynet kun gjennomføres om virksomhetene har gitt aksept (Arbejdstilsynet, 2011).

Det føres ikke tilsyn med en gitt virksomhet dersom den har et anerkjent arbeidsmiljøsertifikat eller dersom det er mindre enn ett årsverk ansatt på uttakelsestidspunktet. Heller ikke virksomheter der arbeidet utføres i arbeidsgivers private husholdning, der arbeidet utelukkede utføres av medlemmer av arbeidsgivers familie som tilhører samme husstand, eller militærtjeneste skal det føres tilsyn med. Det følger dessuten av § 72b i arbeidsmiljøloven at Arbejdstilsynet ikke fører tilsyn med områder det hvor et er inngått en anerkjent partsavtale mellom landsdekkende myndigheter/arbeidsgiverorganisasjoner på den ene siden og landsdekkende arbeidstakerorganisasjoner på den andre.

6.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen

Under workshopen som har blitt arrangert i forbindelse med NORDRISK-prosjektet, uttalte Arbejdstilsynet at etaten opplever tilsyn med midlertidige og skiftende arbeidssteder som utfordrende i sitt risikobaserte arbeid. Man har derfor besluttet å ta bygg- og anleggsbransjen ut av de risikobaserte tilsynene der utvalg av tilsynsobjekter skjer på basis av indeksmodellen. De risikobaserte tilsynene har innen denne bransjen blitt erstattet med en mer bransjetilpasset utvelgelses- og tilsynsmetode.

En annen utfordring med det risikobaserte tilsynssystemet i Danmark er knyttet til smiley-merkingen. Blant annet har etaten mottatt kritikk fra arbeidsmiljøforsker Peter Hasle (se Skou, 2016) som ytrer bekymring over at virksomheter med en såkalt kronesmiley slipper besøk av Arbejdstilsynet til tross for at de kan ha mange arbeidsskader. Hasle argumenterer for at arbeidsmiljøsertifisering og kronesmileyen ikke bør brukes som motivasjon for å unngå fremtidige tilsyn, da dette ikke bidrar til at virksomheten gjør en bedre innsats for arbeidsmiljøet. Ifølge Hasle bør ulykkestall føre til at Arbejdstilsynet fører tilsyn med virksomheten uavhengig av smileymerkingen. Anette Lerche ved Det ArbejdsMiljøfaglige Center i Arbejdstilsynet understreker derimot at sertifisering utelukkende er en garanti for at virksomheten arbeider systematisk med sitt arbeidsmiljø, slik at arbeidsmiljøledelsessystem automatisk følger

opp dersom det for eksempel skjer en ulykke. Om det skjer en ulykke eller at etaten mottar en klage, kan det likevel gjennomføres et virksomhetsbesøk. Dersom forholdene ikke er i orden, mister virksomheten kronesmileyen frem til forholdene er utbedret (Skou, 2016).

I november 2017 uttalte arbeidsminister Troels L. Poulsen (se Ingvorsen, 2017) at det kommer til å skje en innstramning av smiley-reglene. Endringen innebærer blant annet at varigheten av grønn smiley reduseres fra fem til tre år, samt at virksomheter med grønn smiley kan bli tatt ut til nytt risikobasert tilsyn dersom Arbejdstilsynet har en konkret mistanke om arbeidsmiljøproblemer. Videre medfører det at virksomheter som har fått en gul eller rød smiley kun vil få en grønn smiley igjen etter nytt risikobasert tilsyn. Sammen med Arbejds miljørådet skal etaten avslutte arbeidet med å gjennomgå endringsforslagene knyttet til smiley-ordningen medio 2018 (Ingvorsen, 2017).

I et større perspektiv mener Dansk Arbejdsgiverforening (DA) at det bør sikres et enda mer målrettet tilsyn med arbeidsmiljøet (se DA, 2017). DA har i den sammenheng uttalt at det er et behov for en tilsynsinnsats som fokuserer på de reelle arbeidsmiljøutfordringene. Det er satt ned et ekspertutvalg som skal gjøre en vurdering av hele arbeidsmiljøinnsatsen og, etter planen, komme med anbefalinger medio 2018.

7. Risikobasert tilsyn i Finland

7.1 Innledning – kort om Arbetarskyddsförvaltningen (Työsuojeluhallinto) i Finland

Arbetarskyddsförvaltningen (Työsuojeluhallinto) i Finland består av Avdelningen för arbete och jämställdhet ved Social- och hälsvårdministeriet, samt ansvarsområdene for arbeidervern ved fem regionale statlige forvaltningsorganer. Avdelningen för arbete och jämställdhet har ansvar for utarbeidelse av lovverk, etablering av strategier, håndtering av utviklingsplaner og programmer, samarbeid med interessegrupper og utvikling av tilsynsmetoder. Avdelingen behandler også myndighetsbeslutninger knyttet til markedsovervåkning av maskiner og personlig verneutstyr. De fem uavhengige regionskontorene styres av Avdelningen för arbete och jämställdhet, og er hvert ansvarlig for å føre tilsyn med arbeidsmiljø i sin region, fremme aktiviteter som bedrer sikkerheten på arbeidsplasser, gi råd og veiledning i arbeidsmiljørelaterte saker, samt praktisk gjennomføring av markedsovervåkning av maskiner og personlig verneutstyr. Kun tilsyn med bestilleransvaret organiseres nasjonalt.

Avdelningen för arbete och jämställdhet forbereder resultatmålene som regionskontorene må forholde seg til. Resultatstyringen skal sikre at virksomheten ved regionskontorene samsvarer med de mål som departementet har besluttet, og at tilsynsvirksomheten er god, transparent og av lik kvalitet. Som del av resultatstyringen inngår også oppfølging og rapportering innen regionskontorene, og det er kontinuerlig tett samarbeid mellom Avdelningen för arbete och jämställdhet og regionskontorene. De enkelte regionskontorene har også interne retningslinjer for gjennomføring av tilsyn. Gjennom Statens tilstands- og tilsynsmyndighet, som skal innlede sin virksomhet i starten av 2020, kommer ansvarsområdene for arbeidervernet ved regionskontorene til å danne ett felles nasjonalt forvaltningsverk. Det vil da fremdeles være Social- og hälsvårdministeriet som har hovedansvar for å styre virksomheten.

Arbetarskyddsförvaltningen følger opp etterlevelsen av godt over 100 ulike lovverk. Disse dekker tema som sikkerhet, arbeidsmiljø, ansettelsesforhold, maskiner, arbeidsutstyr og verneutstyr, grå økonomi, utenlandsk arbeidskraft og ikke-

diskriminering. I medhold av den finske arbeidsmiljøloven (työturvallisuuslaki) § 65 er det arbeidsmiljømyndighetene som fører tilsyn med overholdelsen av loven. Arbeidsmiljølovverket er bindende for alle arbeidsgivere i Finland, og Arbetarskyddsförvaltningens ansvarsområde gjelder omtrent alle virksomheter, inklusive fiskeri og luftfart (gjelder fly på bakken og tilknyttede luftfartstjenester).

Ifølge årsrapporten til Arbetarskyddsförvaltningen for 2016, er dens oppgave "å forbedre arbeidsmiljøet og arbeidsforholdene for å sikre og bevare arbeidstakernes arbeidskapasitet. Målet er at arbeid som utføres i Finland skal være så sunt og trygt som mulig og oppfylle bestemmelsene som gjelder i arbeidslivet" (Arbetarskyddsförvaltningen, 2017: s. 5, vår oversettelse). I 2016 hadde Arbetarskyddsförvaltningen 52 årsverk i Arbetarskyddsavdelingen (nå Avdelningen för arbete och jämställdhet) ved Social- och hälsvårdministeriet og 431 årsverk fordelt på de fem regionskontorene.

7.2 Om tilsynsvirksomheten

7.2.1 Tilsyns- og reaksjonsformer

Arbetarskyddsförvaltningen skiller mellom to ulike former for tilsyn. Disse er *myndighetsinitierte tilsyn* og *kundeinitierte tilsyn*, der den siste gruppen omfatter tilsyn som gjennomføres på bakgrunn av innrapporterte tips eller mottatte forespørsler, typisk fra arbeidstakere. En viktig endring i den kundeinitierte virksomheten er lanseringen av en nasjonal telefontjeneste i 2016. De kundeinitierte tilsynene står for omtrent 20 prosent av ressursbruken (Hansen m.fl., 2015), og omhandler typisk arbeidsmiljøproblemer knyttet til trakassering, mobbing, psykososialt arbeidsmiljø, eller manglende sluttattest eller annen dokumentasjon som arbeidstaker har krav på. Dersom man ser bort fra en del av de kundeinitierte tilsynene, gjennomføres de fleste tilsyn som stedlige tilsyn. Totalt utgjør dokumenttilsyn omtrent 10 prosent av alle årlige tilsyn. De fleste myndighetsinitierte tilsyn gjennomføres som såkalte generelle tilsyn, der inspektøren har med seg en liste over ulike temaer som skal behandles. Per i dag har ikke de fem regionskontorene nødvendigvis felles sjekklister, men det foreligger noen felles, nasjonale bestemmelser på hvilke arbeidsmiljøtema som skal dekkes ved tilsyn innen ulike bransjer. Disse finnes tilgjengelig for inspektørene i Arbetarskyddsförvaltningens nasjonale informasjonssystem for tilsyn, VERA.

De aller fleste risikobaserte tilsyn er koblet til ett eller flere nasjonale eller regionale tilsynsprosjekter. Antall prosjekter varierer mellom regionene, da noen velger å koble samtlige tilsyn til prosjekt, mens andre ikke gjør det. De nasjonale tilsynsprosjektene er definert i den fireårige rammeplanen, og hvert av prosjektene har en varighet på minst to år. Alle regionene deltar i de nasjonale prosjektene, men i ulikt omfang. Et tilsynsprosjekt skal ta utgangspunkt i endringer eller uoverensstemmelser i arbeidslivet, eller det skal motiveres av saker som løftes frem av Arbetarskyddsförvaltningen eller interessentgrupper. Eksempelvis kan endringer i lovgivningen eller behov for mer enhetlig tilsyn utgjøre viktige årsaker for å starte et prosjekt. Behovet for nasjonale prosjekter vurderes årlig. Valg av prosjekt tar også høyde for prosjekter som skal gjennomføres på EU-initiativ. Det utarbeides egne sjekklister for de enkelte prosjektene. Inspektørene står fritt til å legge til punkter i sjekklisten, men kan ikke fjerne tema som er bestemt for prosjektet som helhet. Siden 1. januar 2016 er det startet over 400 tilsynsprosjekter.

Tilsynsbesøk varsles som hovedregel på forhånd. Unntaket er spesielle tilfeller der tema for tilsynet er for eksempel sosial dumping eller utenlandsk arbeidskraft. Disse tilsynene varsles ikke, da det med stor sannsynlighet vil kunne påvirke hva man finner ved tilsynet. Ikke-varslede tilsyn benyttes også i noen andre tilfeller. Eksempelvis i tilfeller der inspektørene gjennomfører så mange tilsyn som mulig i et gitt område, og av den grunn går "dør til dør". Dette gjøres imidlertid ikke i spesielt stor utstrekning.

Dersom tilsyn avdekker avvik fra regelverket, kan Arbetarskyddsförvaltningen benytte ulike reaksjonsformer. Her skilles det mellom skriftlige anbefalinger og pålegg. Ved førstnevnte følges det opp at forholdene er utbedret først ved neste tilsyn hos virksomheten. Ved pålegg gis derimot en tidsfrist for utbedring. I disse tilfellene kreves skriftlig dokumentasjon på at endringer er gjennomført, eller at Arbetarskyddsförvaltningen inspiserer virksomheten på nytt for å undersøke om endringene faktisk er gjennomført. Andre reaksjoner inkluderer tvangsmidler som bruksforbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr relatert til bestilleransvar. Bruksforbud medfører umiddelbar stans av en spesiell arbeidsutførelse eller arbeid med et bestemt utstyr, og opphører ikke før forholdene er utbedret. I svært sjeldne tilfeller kan også arbeidet ved en hel arbeidsplass stanses. Det er myndighetene, ikke den enkelte inspektør, som beslutter å gi tvangsmulkt. Dette gjøres som oftest dersom man tidligere har gitt et pålegg som ikke har blitt fulgt opp med utbedringer, eller dersom man mener at det er grunn til å tro at forholdet ikke vil utbedres uten varsel om mulig bot. Ved tvangsmulkt vil man få en bot dersom man ikke gjør

nødvendige utbedringer, og dersom man ikke betaler en slik bot følges den opp med en ny. I tillegg til reaksjonene ovenfor, kan Arbetarskyddsförvaltningen i særlige tilfeller sende utredningsbegjæring til politi eller en uttalelse til politiet/påtalemyndigheten (Arbetarskyddförvaltningen, 2017).

7.2.2 *Omfang og utbredelse*

I Finland er det omkring 290 000 potensielle tilsynsobjekter, og det er et krav om at tilsynene skal dekke minimum 20 700 tilsynsmål/virksomheter (Social- och hälsovårdsministeriet, 2017a). De siste årene har Arbetarskyddsförvaltningen gjennomført i størrelsesorden 24 000–29 000 tilsyn per år. Det ble i 2016 gjennomført 28 325 tilsyn. Omtrent 8 prosent av disse (2 335) var såkalte dokumenttilsyn der tilsynet gjennomføres i form av en dokumentgjennomgang, mens de øvrige var arbeidsplassinspeksjoner der tilsynet gjennomføres som besøk på hos det aktuelle tilsynsobjektet. Majoriteten av gjennomførte tilsyn var myndighetsinitierte, mens såkalte kundeinitierte tilsyn utgjorde omtrent 6,5 prosent (1 827). Sistnevnte ble valgt ut på bakgrunn av totalt 37 800 mottatte forespørsler eller tips. Blant de kundeinitierte tilsynene var 868 knyttet til arbeidsulykker og 41 knyttet til arbeidsrelatert sykdom. Andre årsaker til slike tilsyn inkluderte ulike utfordringer knyttet til fysisk og psykisk arbeidsmiljø, samt ulike problemer med arbeidsforhold (Arbetarskyddförvaltningen, 2017).

Tilsyn med virksomheter innen bygg og anlegg (7 163) utgjorde en fjerdedel av alle gjennomførte tilsyn i 2016. Ved tilsyn i denne bransjen ble det lagt særlig vekt på forebygging av ulykker, samt fysisk belastning og kjemisk eksponering. Også går økonomi og utenlandsk arbeidskraft var i fokus. Nest flest tilsyn ble gjort med virksomheter innen varehandel og reparasjon av motorvogner (3 975), etterfulgt av industri (3 753) og transport/lagring (2 890). Arbetarskyddsförvaltningens nasjonale telefonrådgiving ble åpnet tidlig i 2016, og under rapporteringsåret mottok rådgivningen 23 289 samtaler, hvorav omtrent 60 prosent omhandlet ulike utfordringer eller spørsmål om arbeidsforhold (Arbetarskyddförvaltningen, 2017).

Det største nasjonale tilsynsprosjektet i 2016 var rettet mot bygg og anlegg, og fokuserte på sikkerhet knyttet til renoveringsarbeid. Prosjektet inkluderte fire delprosjekter som var delt inn i byggeplasstilsyn og virksomhetstilsyn. Prosjektet inkluderte også et forskningsprosjekt om kjemikalier som benyttes på byggeplasser. Til sammen ble det gjennomført 1 298 tilsyn som del av prosjektet. Andre prosjekter som

ble gjennomført i 2016 inkluderte blant annet tilsyn med små industrivirksomheter, tømmerhogst, grunnskole, restauranter og kafeer, samt turisme.

I 2016 resulterte tilsynsvirksomheten i 62 689 skriftlige anbefalinger og 8 120 pålegg. Antall pålegg har vært stabilt i perioden 2013–2016, mens antallet skriftlige anbefalinger har økt gradvis fra i underkant av 50 000 i 2013. Av tvangsmidler, ble det i 2016 gitt 33 bruksforbud og det ble benyttet tvangsmulkt i 319 tilfeller. Det ble sendt 476 uttalelser til politi/påtalemyndigheten og 411 utredningsbegjæringer til politiet (Arbetarskyddförvaltningen, 2017).

7.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen

7.3.1 *Forankring av den risikobaserte tilnærmingen*

Det er en uttalt målsetning for Arbetarskyddförvaltningen at tilsynsvirksomheten skal være risikobasert. Tilsynene er nasjonalt målrettede og valg av tilsynsobjekt gjøres med utgangspunkt i kjente risikoer. Også utvalg som skjer på bakgrunn av regionale behov skal være risikobaserte (Arbetarskyddförvaltningen, 2017). Det uttalte målet om å jobbe risikobasert er relativt nytt, men det har likevel gjennom mange år vært et særlig fokus på risikoutsatte bransjer og områder.

Social- og hälsovårdsministeriets styring av tilsynet tar utgangspunkt i regjeringsprogrammet. Virksomheten innen regionskontorene styres av departementets sosial- og helsepolitiske strategi "Socialt hålbart Finland 2020", og tar særlig utgangspunkt i strategimålet om å forlenge tiden i arbeid med tre år fra 2010 til 2020 (Social- och hälsovårdsministeriet, 2010). Under ledelse av Avdelningen för arbete och jämställdhet har departementets strategi blitt presisert i "Policy for arbetsmiljön och välbefinnande i arbete till år 2020". I policyen defineres følgende tre mål for helse og sikkerhet: (1) 10 prosent reduksjon i antall arbeidsrelaterte sykdommer, (2) 25 prosent reduksjon i antall arbeidsulykker og (3) 20 prosent reduksjon i opplevd arbeidsrelatert fysisk og psykisk belastning. Policyen spesifiserer retningen for hvordan arbeidslivet skal utvikles og hvordan tilsynet med arbeidsmiljølovgivningen skal styres (Social- och hälsovårdsministeriet, 2011).

Ut fra policyen og strategiene for Social- og hälsovårdsministeriets forvaltningsområde og embetsverk, har departementet sammen med de regionale myndighetene utarbeidet virksomhetsmål for en fireårsperiode, samt årlige operative

resultatavtaler for hvert regionskontor. Felles retningslinjer og virksomhetsmål for regionskontorenes tilsynsarbeid i perioden 2016–2019 er fastsatt i rammeplanen. Denne spesifiserer at myndighetsinitierte tilsyn i hovedsak skal rettes mot de bransjer der det forekommer mer signifikante risikoer forbundet med arbeidssikkerhet (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015).

For Arbetarskyddsförvaltningen gjelder risikobasering primært for valg av næringer og tilhørende risikoer/temaer. Valg av tilsynsobjekter skjer med utgangspunkt i oversikten over risikoene i de ulike bransjene.

7.3.2 Definisjon av risikobasert tilsyn

Arbetarskyddsförvaltningen opererer ikke med en offisiell definisjon av risikobasert tilsyn. I praksis innebærer risikobasert tilsyn at tilsynsmyndighetene er ment å fokusere på de næringer, arbeidsplasser og yrker der risikoen for arbeidsulykker, arbeidsrelatert sykdom og sykefravær er størst, samt der tilsyn anses som det mest effektive middelet for å nå beste resultat. Med begrepet "risiko" forstås både sannsynligheten for og alvorligheten ved en skadelig hendelse eller påvirkning.

Den forståelsen som legges til grunn for "risikobasert tilsyn" er altså todelt. For det første omfatter forståelsen en prioritering av næringer, yrkesgrupper og spesifikke virksomheter der sannsynligheten for og konsekvensen av gitte arbeidsmiljøproblemer er størst. Med referanse til Black og Baldwins (2010) begrepsbruk er det med andre ord fokus på *iboende risiko*. For det andre omfatter definisjonen tilsyn som rettes mot næringer, yrker og virksomheter der effekten er antatt å være størst. Det er derimot ikke utdypet hvordan en slik prioritering gjøres.

7.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere

Rammeplanen for perioden 2016–2019 definerer hvilke risikoer man skal fokusere på ved tilsyn innen ulike bransjer. Som bakgrunn for denne rammeplanen utarbeidet Arbetarskyddsavdelingen i samarbeid med regionskontorene en såkalt nasjonal omverdensanalyse i 2015. Analysen kartla tilstanden i finsk arbeidsliv med utgangspunkt i ulik statistikk og undersøkelser, opplysninger og observasjoner fra gjennomførte tilsyn, samt diskusjoner med arbeidsmarkedsorganisasjonene og andre interessentgrupper om forandringene i arbeidslivet. Statistikk vedrørende finsk arbeidsliv ble hentet fra blant

annet fra Statistikcentralen, Olycksfallsförsäkringscentralen, Arbetshälsoinstitutet og Arbeids- og næringsministeriet (Social- og hälsovårdsministeriet, 2017b). I tillegg tok analysen hensyn til evalueringen av det finske arbeidstilsynet, gjennomført av EU-kommisjonens Senior Labour Inspectors Committee (SLIC), forslag til utvikling av arbeidstilsynet som presentert i rapporten "En produktiv, resultatrik og högklassig tillsyn av arbetarskyddet 2015", og utviklingsmål som har kommet frem gjennom Arbetarskyddsförvaltningens egne evalueringer.

7.4.1 Datagrunnlag

Omverdensanalysen fra 2015 bygde på erfaringer fra tidligere tilsyn med ulike risikoer, samt en rekke statistiske data. Data ble blant annet innhentet fra Arbetshälsoinstitutets undersøkelse "Arbeid og helse i Finland 2012", Statistikcentralens undersøkelse om arbeidsmiljø (tidligere kalt "undersøkelse om arbeidsforhold") og Arbeids- og næringsministeriets Arbeidslivsbarometer. Sistnevnte beskriver årlig status i finsk arbeidsliv og er basert på intervjuer med arbeidstakere om deres syn på arbeidslivet. Det ble også tatt høyde for Statistikcentralens Arbeidskraftundersøkelse og data på antall arbeidstakere i Finland, sammen med Olycksfallsförsäkringscentralens statistikk på arbeidsulykker, data om yrkesrelatert sykdom fra Arbetshälsoinstitutet, data om sykepenger og helseforsikringsstatistikk fra Folkpensionsanstalten, samt oversikt over uførepensjon fra Pensionskyddscentralen. I tillegg til de øvrige datakildene, tok omverdensanalysen også utgangspunkt i separate forskningsprosjekter og utredninger, som for eksempel "Psykosociala faktorer på findländska arbetsplatser" i regi av Social- og hälsovårdsministeriet.

Analysen inneholder informasjon om og konklusjoner knyttet til (1) befolkning og arbeidskraft, (2) arbeidsplasser, (3) helseproblem forårsaket av arbeidet, inklusive arbeidsulykker, arbeidsrelatert sykdom, opplevd arbeidsforhold, sykefravær og uførepensjon, og (4) endringer i hvordan arbeidet er organisert, inklusive utenlandsk arbeidskraft, ansettelsesforhold, arbeid som gjennomføres utenfor arbeidsgivers lokaler, samt grå økonomi.

7.4.2 Identifiserte tema

Ett av Arbetarskyddsförvaltningens hovedmål er å allokere tilsynene mot de viktigste risikoene innen valgte virksomhetsområder. I rammeplanen for 2016–2019 er det på nasjonalt nivå definert hvilke områder/bransjer og tilhørende risikoer alle regionskontorene skal føre tilsyn med i perioden. Dette betyr at tilsynene på nasjonalt nivå rettes mot de risikofaktorer som kom ut av omverdensanalysen, nemlig risiko for arbeidsulykker, psykososial og fysisk belastning, kjemikalieeksponering, samt fukt- og muggproblem. I tillegg rettes tilsyn mot bransjer der det oftere enn i andre bransjer forekommer grå økonomi, der det arbeider mange utenlandske arbeidstakere, eller der det forekommer mange såkalte atypiske arbeidsforhold.

Tabell 3 nedenfor viser vektingen av de ulike arbeidsmiljøproblemene. Tallene i tabellen representerer ikke nøyaktig fordeling av tilsynsinnsatsen, men er snarere en indikasjon på omtrentlig, gjennomsnittlig andel av tilsyn som skal rettes mot hvert av de spesifikke arbeidsmiljøproblemene i perioden 2016–2019. Eksempelvis er det for denne fireårsperioden lagt størst vekt på risiko for psykososial og fysisk belastning, etterfulgt av ulykkesrisiko, risiko knyttet til kjemikalieeksponering og bruk av utenlandsk arbeidskraft.

Tabell 3: Vekting av arbeidsmiljøproblem for perioden 2016–2019 (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015)

Arbeidsmiljøproblem	Vekting (prosent)
Ulykkesrisiko	10–20
Psykososial belastning	20–30
Fysisk belastning	20–30
Kjemikalieeksponering	10–20
Fukt og mugg	1–5
Grå økonomi	5–15
Arbeidsforhold	5–15
Utenlandsk arbeidskraft	10–15

Kategoriene er forholdvis vide, noe som gjør at en inspektør må fokusere tilsynene på underkategorier. I VERA finnes en liste over mer detaljerte beskrivelser og tema, som for eksempel "tunge løft" under fysisk belastning. I tillegg utvikles det sjekklister for de enkelte tilsynsprosjektene. Mye er likevel opp til den enkelte inspektør, og tilsynsvirksomheten baseres til dels på inspektørens egen kompetanse og erfaringer. Som ledd i å skape en mer enhetlig tilsynsvirksomhet, er det igangsatt et arbeid med å

utarbeide også bransjespesifikke sjekklister. I tillegg til temaene ovenfor gjør regionskontorene også egne valg av arbeidsmiljørisiko det er relevant å føre tilsyn med.

Datagrunnlaget som ble brukt for å si noe om ulykkesrisiko i omverdensanalysen inkluderte data om hvorvidt en ulykke skjedde på en arbeidsplass kontrollert av arbeidsgiver, hva som var årsak til ulykken, hvilket arbeid som ble gjort da ulykken inntraff, antall, frekvens og alvorlighet av ulykker fordelt på bransjer, antall ulykker fordelt på kjønn og alder av den forulykkede, samt størrelse på selskapet der ulykken inntraff. Psykososial belastning ble vurdert på bakgrunn av data om grad av opplevd psykisk belastning fordelt på yrkesgruppe, grad av psykisk belastning fordelt på typer belastning, antall sykedager forårsaket av psykiske lidelser innen hver bransje, samt andelen uføretrygd som følge av psykiske lidelser fordelt på yrkesgruppe og kjønn. For å si noe om fysisk belastning tok man utgangspunkt i data om muskel- og skjelettlidelser, opplevd fysisk belastning fordelt på yrkesgruppe, fysisk belastning fordelt på type belastning, antall sykedager forårsaket av muskel- og skjelettlidelser fordelt på bransje, samt antall uføretrygdede som følge av muskel- og skjelettlidelser fordelt på yrkesgruppe og kjønn. Data om kjemikalieeksponering inkluderte informasjon om pasientens alder og kjønn, antall forekomster fordelt på bransje og yrkesgruppe, i tillegg til årsaker til sykdommene. For data om arbeidsforhold, og særlig atypiske arbeidsavtaler så man på mengde deltidsarbeid, bruk av arbeidskraft fra bemanningsbyråer og arbeidstid. Vurdering av risikoen knyttet til utenlandsk arbeidskraft tok utgangspunkt i data om antall selskaper som ansetter utenlandsk arbeidskraft, samt hvilke land utenlandske arbeidstakere kommer fra.

7.4.3 *Identifiserte næringer*

Tilsynsvirksomheten rettes i hovedsak mot bransjer der det er betydelig arbeidssikkerhetsrisiko. Med bakgrunn i omverdensanalysen er det fastslått fokusområder for tilsyn, og det er analysert hvilke virksomhetsområder som er mest utsatte for ulike former for risiko knyttet til arbeidsmiljøet. Tabell 4 viser bransjene som er valgt på nasjonalt nivå for perioden 2016–2019, samt hvilke risikoeer som er kjent innenfor disse næringene. Hvert år velger i tillegg det regionale forvaltningsverket noen nye bransjer, og alle regionene kan selv velge noen bransjer de skal fokusere på. Det settes ikke måltall for antall tilsyn innen hver bransje, men man gjennomfører møter der man blir enig om antall tilsyn totalt.

Ettallene (1) i Tabell 4 representerer nasjonale målsettinger for perioden 2016–2019. Eksempelvis er det kjente risikoer knyttet til psykososial belastning, fysisk belastning og utenlandsk arbeidskraft innen skogbruksnæringen. På landsbasis innebærer dette at det skal gjennomføres tilsyn som tar høyde for disse arbeidsmiljøproblemene innen den overordnede næringsgruppen som skogbruk tilhører, det vil si innen gruppen "jordbruk, skogbruk og fiske". Tilsvarende innebærer kjent ulykkesrisiko innen land- og rørtransport at det skal føres tilsyn med ulykkesrisiko innen den overordnede næringsgruppen "transport og lagring". Det er imidlertid ikke tallfestet hvor mange tilsyn som må ta for seg de ulike arbeidsmiljøproblemene innen hver næringsgruppe. Kryssene (x) i tabellen indikerer hvilke av de fire subgruppene av psykososial belastning som utgjør arbeidsmiljøproblemer innen de enkelte næringene, og som skal tas hensyn til ved tilsyn. I de årlige avtalene mellom divisjonene og departementet oppgis imidlertid nasjonale målsettinger knyttet til psykososial belastning som samlet arbeidsmiljøproblem, ikke inndelt for hver av subgruppene. Det utarbeides også tabeller som viser årlig avtale mellom departementet og hver av landsdelene/divisjonene. Disse kan i tillegg inneholde kryss som indikerer tilsyn som den enkelte divisjon har planlagt for det kommende året, men som ikke nødvendigvis utgjør en nasjonal målsetting.

Tabell 4: Næringer og arbeidsmiljøproblem for perioden 2016–2019 (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015)

	Lands- omfattende innsats- område 2016–2019	Ulykkes- risiko	Risiko for vold *	Vanskelige interak- sjonssitua- sjoner *	Konti- nuerlig årvåken- het *	Arbeids- tid *	Psyko- sosial belast- ning *	Fysisk belast- ning	Kjemisk ekspon- ering	Fukt og mugg	Grå økonomi	Arbeids- forhold	Uten- landsk arbeids- kraft
A: Jordbruk	1					x	1	1	1		1		1
A: Skogbruk	1					x	1	1					1
C: Nærings- og nyttelsesmidler	1					x	1	1					
C: Trelast og trevarer	1	1											
C: Kjemikalier og kjemiske produkter	1				x	x	1		1				
C: Metaller	1								1				1
C: Metallvarer	1	1							1				1
D: Elektrisitets-, gass-, damp- og vannforsyning	1					x	1						
E: Avfalls- håndtering	1							1					
F: Oppføring av bygninger	1	1			x	x	1	1	1		1		1

	Lands- omfattende innsats- område 2016–2019	Ulykkes- risiko	Risiko for vold *	Vanskelige interak- sjonssitua- sjoner *	Konti- nuerlig årvåken- het *	Arbeids- tid *	Psyko- sosial belast- ning *	Fysisk belast- ning	Kjemisk ekspon- ring	Fukt og mugg	Grå økonomi	Arbeids- forhold	Uten- landsk arbeids- kraft
F: Anleggs- virksomhet	1	1				x	1	1			1		1
F: Spesialisert bygge- og anleggs- virksomhet	1	1			x	x	1	1	1		1		1
G: Agentur- og engros	1											1	
G: Detaljhandel	1						1		1			1	
H: Land- og rørtransport	1	1	x		x	x	1	1			1		1
H: Sjøfart	1							1			1		
H: Lagring og andre tjenester	1				x		1	1			1		
H: Post- og distribusjon	1	1						1			1		
I: Overnatting	1		x				1				1	1	1
I: Servering	1		x				1	1			1	1	1
N: Arbeidskraft- tjenester	1	1				x	1						

	Lands- omfattende innsats- område 2016–2019	Ulykkes- risiko	Risiko for vold *	Vanskelige interak- sjonssitua- sjoner *	Konti- nuerlig årvåken- het *	Arbeids- tid *	Psyko- sosial belast- ning *	Fysisk belast- ning	Kjemisk ekspone- ring	Fukt og mugg	Grå økonomi	Arbeids- forhold	Uten- landsk arbeids- kraft
N: Vaktjeneste og etterforskning	1		x				1						
N: Tjenester tilknyttet eiendomsdrift	1	1	x				1	1			1		1
P: Undervisning	1		x	x			1		1	1			
Q: Helsetjenester	1		x	x			1	1	1	1			1
Q: Pleie- og omsorg i institusjon	1		x	x			1	1		1			1
Q: Sosiale omsorg uten botilbud	1		x	x			1	1		1			1

A = Jordbruk/skogbruk/fiske, C = Industri, D = El-/gass-/damp-/varmtvannsfors, E = Vannfors., avløp/renovasjon, F = Bygg/anlegg, G = Varehandel/rep. av motorvogner, H = Transport/lagring, I = Overnatting/servering, N = Forretningsmessig tjenesteyting, P = Undervisning, Q = Helse/sosial.

* = Psykososial belastning.

1 = Nasjonal målsetting.

x = Subgrupper som utgjør arbeidsmiljøproblemer knyttet til psykososial belastning.

7.4.4 Identifiserte grupper av arbeidstakere

I omverdensanalysen ble det lagt vekt på at tilsynet bør rettes spesielt mot bransjer og arbeidsplasser der man ofte benytter seg av utenlandsk arbeidskraft og atypiske ansettelsesforhold eller der det forekommer grå økonomi. Identifisering av slike arbeidsplasser skjer i samarbeid med andre myndigheter og gjennom at man bruker informasjonen som man får inn gjennom tilsyn og som registreres i en nasjonal tilsynsdatabase. At man skal fokusere på utenlandsk arbeidskraft er noe regjeringen besluttet for noen år siden, og fokuset er ikke basert på egne kvantitative analyser. Arbetarskyddsforvaltningen opplever imidlertid at man ofte får signaler fra arbeidsgivere eller arbeidstakerforeninger om hva man bør føre tilsyn med. Også inspektørene selv gir tilbakemelding basert på erfaringer fra gjennomførte tilsyn. Et eksempel som kom ut fra slike tilbakemeldinger er fokuset på unge arbeidstakere på sommerstid. Det har blant annet blitt gjennomført tilsynskampanjer knyttet til ansettelse av unge arbeidstakere i sommerjobb. Arbetarskyddsforvaltningen håper at VERA brukes aktivt, og at systemet på sikt kan gi tall på blant annet særlig risikoutsatte grupper av arbeidstakere.

7.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter

De enkelte tilsynsobjektene velges i utgangspunktet på basis av matrisen i Tabell 4. Ofte er det risikobasert tema for et gitt prosjekt som avgrenser hvilke tilsynsobjekter som bør velges ut, og i så måte skal valg av tilsynsobjekter være risikobasert. Det er imidlertid regionskontorene og den enkelte inspektør som selv tar den endelige beslutningen om valg av virksomheter som det skal føres tilsyn med.

Det finnes derimot ikke noe konkret system fra departementets side for hvordan utvalget skal foregå. Tidligere har man hatt en regel om å fokusere på virksomheter med fem eller flere ansatte. Denne praksisen fikk imidlertid kritikk for å mer eller mindre overlate de minste virksomhetene til seg selv. Det foreligger derfor i dag ikke noen krav om at man skal prioritere virksomheter av en viss størrelse. Det foreligger heller ingen direkte kobling mellom VERA og statistikk om arbeidsulykker. Et kriterium som i praksis har blitt brukt for utvalg av tilsynsobjekter er tid siden forrige tilsyn med virksomheten. Dette innebærer at man ofte har valgt å prioritere virksomheter der det

er lenge siden siste tilsynsbesøk. Inspektørene sjekker også VERA for identifiserte arbeidsmiljøproblemer hos en gitt virksomhet ved tidligere tilsyn. Videre har noen regioner forsøkt å sende ut tilsynsspørreskjema til arbeidsplasser i forkant av tilsynene, og på den måten kartlagt tilstanden og gjort et utvalg av tilsynsobjekter. Bruken av slike spørreskjema har imidlertid blitt mindre. Arbetarskyddsförvaltningen har altså ingen indeksmodell eller tilsvarende grunnlag som brukes for valg av tilsynsobjekter. Dette har hittil heller ikke vært et tema.

7.6 utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen

I intervjuene ble det uttalt at Arbetarskyddsförvaltningen hittil ikke har identifisert noen ulemper med det risikobaserte tilsynet, og at man heller ikke har mottatt kritikk for måten virksomheten utføres på.

På spørsmål om hva som er de viktigste forutsetningene for å kunne arbeide ut fra en risikobasert tilnærming, ble det uttalt at det må finnes tilstrekkelig med bakgrunnsinformasjon og -statistikk. En utfordring har vært at deler av det statistiske materialet som risikofaktorene bygget på var utdatert eller ikke tilgjengelig som følge av restriksjoner i utveksling av data mellom offentlige etater. Det ble også forklart at VERA er et relativt nytt system, men at man håper på at systemet vil bli brukt i utstrakt grad i fremtiden. Videre ble det presisert at det må være et fungerende samarbeid mellom ulike aktører, og at et godt utgangspunkt er å utforme risikokriterier i samarbeid med ulike interessentgrupper.

8. Risikobasert tilsyn på Island

8.1 Innledning – kort om Vinnueftirlitið på Island

Vinnueftirlitið er en statlig etat underlagt det islandske Velferdsdepartementet. Etaten er organisert i fire divisjoner, og har en ledergruppe bestående av en direktør og tre divisjonssjefer. Divisjon 1 har ansvar for virksomhetstilsyn, og består av avdeling for virksomhetstilsyn, yrkeshygienisk avdeling, teknisk avdeling og avdeling for utvikling og kvalitet. Divisjon 2 har ansvar for forskning og opplæring, og består av avdeling for forskning og helse og avdeling for opplæring og informasjon. Divisjon 3 har ansvar for tilsyn med mobile maskiner, og er inndelt i fire faggrupper, henholdsvis heiser, kraner, trykkutstyr og andre maskiner og utstyr. Divisjon 4 er en tverrgående divisjon med ansvar for støttefunksjoner. Denne består av administrasjonen, en juristavdeling og en IT-avdeling. Siden januar 2017 har etaten ikke lenger vært inndelt i ulike regioner, men utgjør én felles region med virksomhet ved ni kontorer i ulike byer og hovedkontor i Reykjavík. Divisjonssjefene for Divisjon 1 og 3 har det overordnede ansvaret for respektive tilsyn. Inspektørene som har tilknytning til kontoret i hovedstaden har spesifikke bransjer de fører tilsyn med. Dette er ofte basert på inspektørenes faglige bakgrunn, og det er vanlig at man med noen års mellomrom roterer mellom ulike bransjer. I områder som er tynnere befolket er det også færre inspektører, og disse fører tilsyn med flere bransjer. Etatens styre består av en ordstyrer, fire representanter fra arbeidstakersiden og fire representanter fra arbeidsgiversiden. Direktøren deltar i styremøtene og forbereder disse sammen med ordstyrer. Styrets rolle består blant annet i å markere politikk og å gi råd i overordnede arbeidsmiljøspørsmål.

I medhold av den islandske arbeidsmiljøloven (Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum) artikkel 73 er det sosialministeren som er ansvarlig for at det føres tilsyn med bestemmelsene i loven, og artikkel 82 spesifiserer at det er Vinnueftirlitið som i praksis fører tilsyn med at bestemmelsene overholdes. Loven gjelder for alle virksomheter der flere enn én person arbeider. Arbeidsmiljøloven har 67 tilhørende forskrifter. Blant de mer sentrale er forskrift nr. 920/2006 vedrørende systematisk arbeidsmiljøarbeid på arbeidsplasser på Island. I tillegg har Vinnueftirlitið

en rolle som tilsynsmyndighet knyttet til 22 øvrige forskrifter. Etatens ansvarsområde dekker det landbaserte arbeidslivet, og inkluderer derfor ikke luftfart og fiskefartøy.

Ifølge Vinnueftirlitiðs strategi er etatens rolle "å fremme et trygt og sunt arbeidsmiljø som til enhver tid er i samsvar med sosiale fremskritt og beste kunnskap. Spesiell vekt blir lagt på å fremme målrettet arbeidsmiljøarbeid på selve arbeidsplassen" (Vinnueftirlitið, 2015, vår oversettelse). Ut over tilsyn, bruker etaten kursvirksomhet, informasjonskampanjer, konferanser og seminarer, elektroniske nyhetsbrev, publisering og forskning som virkemidler i sitt arbeid, og samarbeider også med andre tilsynsmyndigheter på Island. Per desember 2016 hadde etaten 66 ansatte, hvorav 45 med arbeidssted i hovedstaden. I 2016 ble det utført tilsammen 67 årsverk, og andelen som driver med utadrettet aktivitet (virksomhetstilsyn og tilsyn med mobile maskiner) er på 45 prosent. Alle de nevnte tallene har vært relativt stabile i perioden 2012–2016 (Vinnueftirlitið, 2017). På Island er det per oktober 2017 omtrent 0,7 inspektører per 10 000 sysselsatte, noe som ligger betydelig lavere enn gjennomsnittet i de øvrige nordiske landene.

8.2 Om tilsynsvirksomheten

8.2.1 Tilsyns- og reaksjonsformer

Tilsynssystemet i Vinnueftirlitið er bygd opp på en slik måte at alle virksomheter omfattes av en bransjeklassifisering. Dette innebærer at etaten fastsetter en regelmessig tilsynsfrekvens basert på den vurderte risikoen i hver bransje. Det opereres med fire ulike risikokategorier, der det som hovedregel skal gjennomføres tilsyn med virksomheter som tilhører kategori 1 hvert andre år, kategori 2 hvert fjerde og kategori 3 hvert sjette år. Små virksomheter med lav risiko tilhører kategori 4, og disse føres det ikke regelmessig tilsyn med.

Fra 2009 og frem til 2016 skilte man imidlertid mellom slike regelmessige tilsyn og såkalte tilpassede tilsyn avhengig av størrelsen på virksomhetene. Det ble ført regelmessige tilsyn som beskrevet over med virksomheter med færre enn 30 ansatte, mens det ble gjort tilpassede tilsyn med virksomheter med 30 eller flere ansatte. I sistnevnte gruppe ble virksomhetene klassifisert etter hvor godt de organiserte og administrerte arbeidsmiljøet, samt i hvilken grad de etterlevde gjeldende lover og forskrifter. Til tross for arbeidet som lå til grunn, så Vinnueftirlitið at klassifiseringen for

tilpassede tilsyn ikke var tilstrekkelig pålitelig. Dette ble blant annet oppdaget gjennom en større kampanje rettet mot fiskerinæringen. I perioden 2014 til 2016 faset man derfor ut denne typen tilsyn og gikk over til å bruke bransjeklassifiseringen på også de større virksomhetene.

I tillegg til regelmessige tilsyn gjennomfører Vinnueftirlitið detaljtilsyn knyttet til undersøkelser av arbeidsulykker, spesielle prosjekter eller kampanjer, eller på grunnlag av klager fra ansatte eller lignende. Etaten har en vaktordning som innebærer at en inspektør ved en svartjeneste tar imot tips fra både arbeidslivet og borgere forøvrig, noe de anser som en viktig kanal for å oppdage risikoforhold. Tilsynskampanjer er et virkemiddel som brukes i stadig større grad. Eksempelvis gjennomførte man i 2013–2014 en større kampanje innen fiskerinæringen på bakgrunn av en negativ utvikling i arbeidsulykkestatistikken. Foruten dette gjennomføres også kontroller i form av markedskontrollkampanjer. Ved import av maskiner som skal registreres hos Vinnueftirlitið, gjør etaten sammen med tollvesenet på Island en markedskontroll der det kontrolleres at produkter som skal brukes på arbeidsplassene er CE-merkede.

Det skiller også mellom stedlige og postale tilsyn. Eksempelvis gjennomføres tilsyn med hoteller og restauranter som har færre enn 10 ansatte i hovedsak som postale tilsyn. Det utøves imidlertid noe skjønn i denne sammenheng, og etaten kan velge å føre stedlig tilsyn med også små virksomheter innen hotell- og restaurantnæringen dersom man finner det nødvendig.

Det utarbeides en årlig aktivitetsplan for alle de fire divisjonene. Disse dekker typisk tilsyns- og informasjonskampanjer, gjennomføring av tilsyn, granskning av arbeidsulykker, opplæringsaktiviteter og interne utviklingsprosjekter. Etaten skal også respondere på forespørsler og klager fra arbeidsplasser, samt problemer og viktige tema som dukker opp i media.

De fleste tilsynsbesøk varsles på forhånd. Dette gjelder imidlertid ikke ved tilsyn av virksomheter innen bygg- og anleggsbransjen, der varsel gis kun i tilfeller der man skal treffe ledergruppen. Den praktiske gjennomføringen av et tilsyn starter med at inspektøren gjør seg kjent med virksomhetens status vedrørende eventuelle arbeidsulykker seneste to år, påbud som har blitt gitt og eventuelle endringer i virksomheten. Under besøket gjennomgås virksomhetens systematiske arbeidsmiljøarbeid, og inspektøren gjør en fysisk inspeksjon ute på arbeidsplassen. Vinnueftirlitið har utarbeidet en rekke sektorspesifikke arbeidsmiljøguides som brukes systematisk ved tilsyn. Disse guidene dekker viktige spørsmål vedrørende bedriftens interne helse- og sikkerhetsarbeid, eksponeringsfaktorer

(både fysiske, kjemiske, biologiske og psykososiale), sikkerhet og fasiliteter. Noen tema og spørsmål er felles for alle guidene, mens andre er mer spesifikke for den enkelte sektor.

Det skilles mellom mellom forpliktende og uforpliktende reaksjoner, henholdsvis påbud og anbefalinger. Dersom tilsyn avdekker umiddelbart farlige omstendigheter, vil inspektøren gi ett eller flere forbud på stedet, samt komme tilbake for oppfølgingstilsyn. Ellers mottar virksomheten en tilsynsrapport med eventuelle påbud innen syv dager fra besøket. Her gis det en frist for å utbedre de påpekte forholdene. Dersom virksomheten ikke sender inn en rapport om utførte utbedringer innen tidsfristen, vil den motta en skriftlig påminnelse fra Vinnueftirlitið. Gir ikke dette resultater, sendes en ny påminnelse etter 14 dager, der virksomheten informeres om at etaten vil komme til å ta i bruk sanksjoner om ikke arbeidsmiljøproblemene adresseres. Innen saken går til sysselmannen sender etatens jurister et siste brev til virksomheten. Her gis det beskjed om at dersom påbudet ikke etterleves, vil saken tas til sysselmannen og virksomheten motta dagsbøter inntil utbedringer er gjort. Straffbare forhold som avdekkes gjennom tilsynsvirksomheten politianmeldes.

8.2.2 Omfang og utbredelse

I 2016 gjennomførte Vinnueftirlitið 1484 tilsyn. Omtrent 57 prosent av disse var regelmessige tilsyn, hvorav 827 helhetlige tilsyn og 18 oppfølgingstilsyn. De øvrige 43 prosentene var mer avgrensede detaljtilsyn. Seks av detaljtilsynene var såkalte oppfølgingstilsyn. Kun fire av tilsynsbesøkene i 2016 var tilpassede tilsyn, da dette er en praksis som etaten da var i ferd med å fase ut. Det har i fireårsperioden fra 2013 til og med 2016 vært en gradvis nedgang i antall gjennomførte tilsyn, med en samlet nedgang på 25 prosent. At det nå gjøres færre tilsyn enn tidligere skyldes at etaten er opptatt av å gjøre tilsynsbesøkene enda grundigere og samtidig sikre god oppfølging i etterkant. I tillegg til det lave antallet tilpassede tilsyn, var det også en nedgang i både antall regelmessige tilsyn og detaljtilsyn. Sistnevnte har imidlertid hatt en svak stigning fra 2015 til 2016. I tillegg til tilsynene ble det i 2016 gjennomført 268 øvrige virksomhetsbesøk og 116 undersøkelser av arbeidsskader. Flest tilsyn ble gjennomført innen bygg og anlegg (333), servering og hotellvirksomhet (293) fiskeri (92), offentlige tjenester (91) og detaljhandel (89).

Det ble i 2016 gitt 2 753 påbud og 189 anbefalinger. Nesten halvparten av påbudene (1 339) var knyttet til forbedret sikkerhet. Det har vært en tydelig nedgang i antall anbefalinger. Derimot har antallet påbud vært relativt stabilt de siste årene,

dette til tross for nedgangen i antall gjennomførte tilsyn. Totalt har antallet reaksjoner per tilsyn økt. Fordelingen av reaksjoner i de ulike sektorene viser noe variasjon. Eksempelvis økte antall påbud knyttet til forbedret sikkerhet innen byggenæringen med 40 prosent fra 2015 til 2016. Det samlede antallet bruks- og arbeidsforbud har doblet seg over en fireårsperiode, og i 2016 ble det gitt 157 slike forbud. Samme år ble det sendt ut 46 brev der virksomheter ble gitt en siste mulighet til å etterleve foreliggende påbud for å unngå at den aktuelle saken skulle bli tatt til sysselmannen for dagsbøter. Syv virksomheter endte opp med å bli ilagt dagsbøter. To virksomheter ble politianmeldt. De sistnevnte tallene har vært stabile de siste årene. Tvangsmidler, som for eksempel bruks- og arbeidsforbud, er klart vanligst innen byggebransjen. Næringen der det i 2016 ble brukt nest flest tvangsmidler er bearbeiding av fisk og fiskeforedling (Vinnueftirlitið, 2017).

8.3 Overordnet om den risikobaserte tilnærmingen

8.3.1 Forankring av den risikobaserte tilnærmingen

Eksterne mål for perioden 2015–2018 er (1) 10 prosent nedgang i antall arbeidsulykker, (2) registrering, analyse og forebygging av arbeidsrelatert sykdom på nivå med nabolandene og (3) at 80 prosent av bedriftene med 10 eller flere ansatte arbeider systematisk med arbeidsmiljøet, inklusive risikovurdering og sikkerhetskomiteer/-representanter. I Vinnueftirlitiðs strategi og handlingsplan for perioden 2015–2018 presiseres det at etaten i fremtiden vil tillegge risikobasert tilsyn større vekt enn tidligere. Dette skal, i henhold til planen, gjøres blant annet ved å videreutvikle og strategisk anvende de risikobaserte metodene som benyttes (Vinnueftirlitið, 2015). Det gjennomføres nå en revisjon av strategien. Det som tidligere har vært en blanding av en strategisk handlingsplan og en policy som dekker alle slags prosjekter, skal gjøres mer strukturert, og man jobber med å tydeliggjøre en klarere og mindre altovergripende strategi.

For Vinnueftirlitið gjeldur den risikobaserte tilnærmingen primært for klassifisering av virksomheter med hensyn til bransjetilhørighet og i noen grad virksomhetens størrelse. Det er denne klassifiseringen som bestemmer ønsket tilsynsfrekvens. Ved tilsyn kan det foretas en revurdering av hvilken kategori virksomheten skal tilhøre, men den overordnede risikobaserte rangeringen er i utgangspunktet ikke basert på kunnskap om den enkelte virksomhet.

8.3.2 Definisjon av risikobasert tilsyn

Vinnueftirlitið opererer ikke med eksplisitte definisjoner av begrepene risiko og risikobasert tilsyn. Det gjøres, som nevnt, imidlertid en klassifisering av virksomhetene som deler inn virksomhetene i ulike kategorier med hensyn til antatt risiko i de ulike bransjene. Det er dette etaten legger i risikobasering av tilsynet.

8.4 Risikobasert valg av tema, næringer og utsatte arbeidstakere

Etaten gjør som sagt en firedelt rangering av virksomhetene etter hvilke bransjer som er antatt mest risikoutsatt, kombinert med virksomhetens størrelse. Det er denne rangeringen som bestemmer frekvensen av risikobaserte, regelmessige tilsyn ved de enkelte virksomhetene. Det gjøres også vurderinger av særlig viktige tema og spesielt utsatte grupper av arbeidstakere. Slike vurderinger har ikke direkte påvirkning på det systematiske valget av tilsynsobjekter for regelmessig tilsyn, men kan påvirke valg av fokus for tilsynskampanjer eller hva man skal fokusere på ved gjennomføringen av de enkelte regelmessige tilsynene.

8.4.1 Datagrunnlag

Vinnueftirlitið fører en oversikt over landets virksomheter tilhørende klassifisering i ulike risikokategorier i databasen *Verjandinn*. Opprinnelig tok klassifiseringen utgangspunkt i risiko for ulykker, f.eks. ulykkesrisiko knyttet til bruk av maskiner, fallrisiko, rasrisiko og risiko knyttet til kjemisk eksponering. Bransjene som ble vurdert til å ha høyest risiko ble plassert i kategori 1, nest høyest risiko i kategori 2 og så videre. Denne klassifiseringen bygde på generell kunnskap om de ulike risikoene, etatens eget ulykkeregister og inspektørens individuelle kunnskap, men det foreligger ikke skriftlig

dokumentasjon som beskriver datagrunnlaget for klassifiseringen. Det ble gjort noen mindre endringer i klassifiseringen mellom 1998 og 2000. En større revisjon ble gjort ved årsskiftet 2010/2011, men heller ikke denne var basert på grundige statistiske analyser. Ved den nye inndelingen forsøkte man å ta hensyn til andre typer risiko. Disse inkluderte særlig psykososiale og ergonomiske risikoer. Datagrunnlaget for dagens firedelte risikogruppering begrenser seg imidlertid til informasjon om den enkelte virksomhets bransje og størrelse.

8.4.2 Identifiserte tema

Den strategiske planen for en gitt tidsperiode inkluderer en rekke tematiske fokusområder. Disse velges med utgangspunkt i islandsk ulykkesstatistikk, men kan også prioriteres på bakgrunn av endringer i arbeidsmarkedet (f.eks. økning i antall utenlandske arbeidstakere og unge arbeidstakere, hvilket kan medføre økt risiko for sosial dumping), samt kunnskap fra nasjonal og internasjonal forskning. De tematiske arbeidsmiljøutfordringene som det jobbes mest mot per i dag er sikkerhet, særlig fallrisiko og maskinsikkerhet, systematisk arbeidsmiljøarbeid, risiko knyttet til kjemikalier, sosial dumping, psykososiale spørsmål og mobbing. Sosial dumping er et tema som ikke dekkes av de risikobaserte tilsynene, men som har blitt løftet opp til en felles satsning der Vinnueftirlitið i samarbeid med Arbeidsmarkedsdirektoratet, skatteverket og politiet har gjennomført tilsynsbesøk. Aktørene har ulike oppgaver ved slike tilsyn. I juni 2018 ble det gjort en endring i lovverket for å sikre bedre informasjonsflyt på tvers av ulike tilsynsetater, noe som kommer til å styrke samarbeidsmulighetene mellom etatene.

8.4.3 Identifiserte næringer

På Island jobbes det mest mot næringene bygg og anlegg, fiskeri, hoteller og restauranter, samt offentlig forvaltning. Identifikasjon av risikoutsatte næringer baseres først og fremst på register for arbeidsmiljøstatistikk som er en del av Vinnueftirlitiðs interne virksomhetsregister. Spesielt vektlegges statistikk over arbeidsulykker, da denne anses som forholdsvis pålitelig. Derimot mangler man tilgang på andre typer data som gir tilstrekkelig presise prediksjoner vedrørende hvilke områder man bør rette tilsynsressursene mot.

Etaten baserer altså svært mange av sine vurderinger på ulykkesstatistikk. I tillegg kan fokus på gitte næringer også vokse frem eller forsterkes som følge av den generelle utviklingen av arbeidsmarkedet. Her anvender etaten blant annet data fra det islandske statistiske sentralbyrået for å kunne følge med på utvikling og tilvekst i gitte bransjer. Eksempelvis er turistnæringen en svært hurtigvoksende næring. Dette har ført til en bekymring for utviklingen, særlig knyttet til at næringen i stor grad baserer seg på bruk av utenlandske og unge arbeidstakere. Begge utgjør grupper av arbeidstakere som er særlig utsatte. En annen utvikling har skjedd innen fiskeoppdrett, der det dukker opp stadig nye anlegg. Dette har ført til et ekstra fokus på denne næringen. Videre kan fokus på spesifikke næringer, slik som for fokus på spesifikke tema, baseres på forskning eller øvrige kartleggingsresultater. Etaten har imidlertid ikke systematisert denne forskningen i et forsøk på å skaffe til veie en helhetlig oversikt.

Bransjeorienterte, risikobaserte tilsynskampanjer er en viktig del av etatens strategi og handlingsplan. De seneste årene har man gjennomført tilsynskampanjer og innsatser innen fiskeindustrien, turistbransjen og byggebransjen, samt at man holder på med en kartlegging av arbeidsmiljøet innen fiskeoppdrett. Bakgrunnen for kampanjen innen fiskeindustrien var en tydelig negativ utvikling innen industrien med hensyn til arbeidsulykker. Tilsynsbesøkene som inngikk i første del av denne kampanjen omfattet 70 prosent av alle arbeidstakere innen industrien, og fulgte en sjekkliste som fokuserte på systematisk arbeidsmiljøarbeid, arbeidslokaler, maskiner og utstyr, samt kjemikalier. Vinnueftirlitið anser tilsynskampanjer som et viktig virkemiddel for å oppnå ønskede resultater, og det blir stadig mer fokus på bruk av spissede kampanjer, som for eksempel i andre del av kampanjen innen fiskeindustrien hvor hovedfokus var på maskinsikkerhet. Dette innebærer at det kjøres kampanjer med lengre varighet enn tidligere, samt at man kan jobbe i kampanjer som er inndelt i ulike faser.

Klassifiseringen som utgjør grunnlaget for tilsynsfrekvensen med virksomhetene, er primært gjort med utgangspunkt i virksomhetenes bransjetilhørighet. I så måte er det gjort en risikobasert rangering av de ulike bransjene som påvirker hyppigheten av tilsyn med den enkelte virksomhet. I tillegg til å påvirke tilsynskampanjer og rangering av virksomheter for regelmessig tilsyn, kan risikovurderinger også ligge til grunn for bruk av andre virkemidler. Eksempelvis har politiet i en periode ligget på toppen av Islands statistikk over arbeidsulykker, og de står overfor en rekke utfordringer knyttet til mangelfulle risikovurderinger. Dette var bakgrunnen for at Vinnueftirlitið sammen med politiet gjennomførte en større konferanse og en egen arbeidsdag om arbeidsmiljø.

8.4.4 Identifiserte grupper av arbeidstakere

Rangeringen av virksomheter for regelmessig tilsyn tar i utgangspunktet ikke hensyn til spesifikke grupper av arbeidstakere i den enkelte virksomhet. Vinnueftirlitiðs strategi og handlingsplan for perioden 2015–2018 presiserer imidlertid at det vil være fokus på tilsyn og utdanning hos arbeidsplasser som enten (1) har en høy andel utenlandske arbeidstakere eller (2) hvor det er mange unge arbeidstakere (Vinnueftirlitið, 2015). Utenlandske arbeidstakere blir oftere skadet i forbindelse med arbeidet enn hva islandske arbeidstakere blir, og unge arbeidstakere er også mer utsatt for arbeidsulykker enn sine eldre kolleger. I tillegg er utenlandsk arbeidskraft mer utsatt for ulovlige arbeidsforhold. Dette har medført et økt fokus på sikkerhet og sosial dumping som arbeidsmiljøproblemer som utenlandske og unge arbeidstakere kan være særlig utsatt for. Blant annet har tilsynskampanjen rettet mot hotellbransjen i 2017–2018 og en europeisk tilsynskampanje i 2018 med fokus på innleide arbeidstakere i byggebransjen hatt et særlig fokus på utenlandske arbeidstakere. Begge disse bransjene kjennetegnes dessuten av å ha en stor andel unge arbeidstakere.

8.5 Risikobasert valg av tilsynsobjekter

Når en bedrift i virksomhetsregisteret *Verjandinn* er registrert i en subgruppe basert på bransje, blir den automatisk klassifisert i én av kategoriene 1–4 som beskrevet i Tabell 5. Vinnueftirlitið tilstreber en tilsynsfrekvens som bestemt ut fra denne klassifiseringen, og henter automatisk ut lister med oversikt over hvilke virksomheter som skal besøkes.

Ut over beskrivelsene i Tabell 5 finnes det ingen klart spesifiserte kriterier som bestemmer hvorvidt en gitt bransje tilhører en gitt kategori. En virksomhet som i utgangspunktet er oppført i kategori 1 eller 2, men som ved tilsyn vurderes å ha arbeidsforhold og sikkerhet i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer, kan flyttes til en annen kategori slik at den føres tilsyn med sjeldnere. Tilsvarende kan en inspektør på grunnlag av utilstrekkelig ytelse, f.eks. høye ulykkesrater, vurdere å flytte en virksomhet til en høyere kategori. Kategori 0 brukes kun i spesielle tilfeller. Betongproduksjon, jern- og stålproduksjon, skipsbygging, sykehus og andre helseinstitusjoner er eksempler på bransjer som gir tilhørighet til kategori 1. Kategori 2 inkluderer blant annet videregående skole, bilutleie og reklame, mens bank og høyskole er eksempler på bransjer som tilhører kategori 3. Det er per i dag ikke gjort noen analyser av hvor godt klassifiseringen treffer med hensyn på å treffe de enkeltvirksomhetene der risikoen er størst.

Byggebransjen opplever mange arbeidsulykker. I tillegg skiller byggeplasser seg fra andre arbeidsplasser ved at de kjennetegnes med midlertidighet og at det ofte er mange ulike entreprenører involvert. Byggebransjen opplever også en rekke organisatoriske problemer blant annet knyttet til at byggeplassene er stadig skiftende. Vinnueftirlitið har av den grunn valgt å plassere byggebransjen i en egen kategori der tilsynsvirksomheten er uregelmessig og besøksfrekvensen er basert på vurdert behov.

Som tidligere beskrevet har etaten nå gått vekk fra inndelingen som skiller mellom virksomheter med færre eller flere enn 30 ansatte, men virksomhetsregisteret er foreløpig ikke oppdatert i henhold til denne endringen, og skiller derfor fremdeles mellom foretak som er underlagt tilpassede tilsyn og foretak som er underlagt regelmessig tilsyn. Klassifiseringen bestemmer tilsynsfrekvensen, og skal sikre at risikoen og omfanget av arbeidet sjekkes systematisk. Virksomhetene som tidligere har vært underlagt tilpassede tilsyn, vil etter hvert som man har ført tilsyn med dem plasseres inn i kategoriene i tabellen.

Tabell 5: Risikobasert klassifisering av virksomheter for regelmessig tilsyn

Kategori	Beskrivelse
Kategori 1	<i>Yrker med høy risiko:</i> Bedrifter/arbeidsplasser med risikofylte arbeidsforhold, f.eks. farlig arbeidssted, farlig maskineri, farlige materialer, stor fysisk og/eller psykisk belastning, og som har mellom tre og 29 ansatte, bør føres tilsyn med <i>hvert annet år</i> .
Kategori 2	<i>Yrker med noe risiko:</i> Bedrifter/arbeidsplasser der arbeidsoperasjonene kan forårsake noe risiko for ulykker, sykdommer og/eller uheldig belastning, og som har mellom fem og 29 ansatte, bør føres tilsyn med <i>hvert fjerde år</i> . Bedrifter som ellers ville falt inn under kategori 1, men som har færre enn tre ansatte, tilhører også denne kategorien.
Kategori 3	<i>Yrker med relativt lav risiko:</i> Bedrifter/arbeidsplasser der det er relativt lav risiko for ulykker, sykdommer og/eller uheldig belastning, og der antall ansatte er mellom ti og 29, bør føres tilsyn med <i>hvert sjette år</i> . Bedrifter som ellers ville falt inn under kategori 2, men som har færre enn fem ansatte, tilhører også denne kategorien.
Kategori 4	<i>Bedrifter/arbeidsplasser som det ikke føres regelmessig tilsyn med.</i> Det føres kun tilsyn ved klager eller spesielle initiativer. Bedrifter som ellers ville falt inn under kategori 3, men som har færre enn ti ansatte, tilhører også denne kategorien.
Midlertidige arbeidsplasser	Byggeplasser er midlertidige arbeidsplasser, og disse blir systematisk ført tilsyn med under byggeperioden. Det kan føres hyppig tilsyn med arbeidsforholdene på disse arbeidsplassene, og disse sjekkes derfor uregelmessig.
Kategori 0	Bedrifter/arbeidsplasser med <i>særlig høy risiko og ingen vilje eller evne til å utbedre dagens problemer</i> . Ingen bedrifter faller automatisk inn under denne kategorien. Inspektøren vurderer ved tilsynsbesøk at arbeidsforholdene og utilstrekkelig arbeidsmiljø og sikkerhet utgjør en særlig stor risiko for ansatte, og virksomheten må derfor føres tilsyn med <i>årlig</i> . Reevalivering av klassifiseringen gjøres ved neste tilsynsbesøk påfølgende år, og bedriften kan omklassifiseres etter behov.

Foruten de regelmessige tilsynene, kan en virksomhet bli valgt ut for tilsyn på bakgrunn av innmeldte klager eller tips, eller gjennom de ulike tilsynskampanjene. Ved tilsynskampanjer kan størrelsen på bedriften ha en viss betydning, da man ofte velger ut virksomheter av en viss størrelsesorden. Eksempelvis valgte man i kampanjen innen hotellbransjen å gjennomføre tilsynsbesøk hos tilfeldig utvalgte hoteller blant dem med 10 eller flere ansatte. Den nedre grensen på 10 arbeidstakere ble satt for å sikre at man fikk med minst to eller tre værelsesbetjenter, en gruppe arbeidstakere som man parallelt med tilsynet gjennomførte en spørreundersøkelse blant. I kampanjen innen fiskerinæringen valgte man i hovedsak å føre tilsyn med store bedrifter, dette fordi

større virksomheter antas å ha mer kapasitet til å gjøre nødvendige endringer i etterkant av tilsynet som potensielt kan ha positiv effekt i bransjen. Videre er det slik at registeret for arbeidsulykker muliggjør en framstilling av foretakene som oftest rammes av arbeidsulykker, noe man kunne brukt i mer utstrakt grad for valg av enkeltvirksomheter for tilsyn.

8.6 Utfordringer ved den risikobaserte tilnærmingen

En utfordring, som Vinnueftirlitið gjentatte ganger trekker frem i de gjennomførte intervjuene, er at kapasiteten i form av antall inspektører er for liten. På Island er det omtrent 0,7 inspektører per 10 000 sysselsatte. Dette tallet er lavere enn det som er anbefalt av International Labour Organization (ILO, 2006), og dessuten betydelig lavere enn gjennomsnittet i de øvrige nordiske landene. Som følge av dette klarer ikke etaten å leve opp til den tilsynsfrekvensen som risikoklassifiseringen setter, og har av den grunn primært prioritert virksomheter i kategori 1. Ansettelsesprosesser er nå igangsatt, slik at man håper på å bedre situasjonen innen et par års tid.

Vinnueftirlitið påpeker også i intervjuene at etaten har fått kritikk fra sitt eget styre som går på at gjennomførelsen av tilsynene ikke har vært tilstrekkelig uniforme og tidvis av for dårlig kvalitet. Slik kritikk blir tatt på alvor, og Vinnueftirlitið har utarbeidet en handlingsplan for å forbedre kvaliteten på tilsynene.

Frem til årsskiftet 2010/2011 tok bransjeklassifiseringen primært utgangspunkt i risikoen for arbeidsulykker. Klassifiseringen bygde da på den generelle kunnskapen om ulike risikoer, Vinnueftirlitið sin egen ulykkesstatistikk, samt inspektørens individuelle kunnskap. Etter 2011 tok man i større grad hensyn til øvrige risikoer, da særlig risiko knyttet til ergonomi og det psykososiale arbeidsmiljøet. Likevel opplever etaten det som utfordrende at de ikke har den nødvendige tilgangen til relevante data. Risikobaseringen er fremdeles i stor grad basert på ulykkesstatistikk. Denne statistikken anses som god, og man opplever å kunne anvende den på en hensiktsmessig måte, men det er et utalt problem at de mangler andre data som kan gi gode risikobaserte vurderinger. Blant annet savner de god statistikk knyttet til arbeidsrelatert sykdom.

Videre har Vinnueftirlitið uttalt i intervjuene at de ikke har et dokument som samler og beskriver prioriterte arbeidsmiljøproblemer, slik som for eksempel Arbeidstilsynet i Norge har utarbeidet. Dette er imidlertid noe som etaten uttrykker at kan være et nyttig redskap som basis for en mer kunnskapsfundert risikobasert tilnærming.

9. Diskusjon

Til tross for at alle de nordiske arbeidstilsynene arbeider ut fra en uttalt risikobasert tilnærming, er det, som vi har sett i de foregående kapitlene, store variasjoner i hvor godt tilnærmingen er utbygd og hvordan den fungerer i praksis. Vi skal nedenfor diskutere forskjeller og likheter mellom de nordiske arbeidstilsynenes tilnærming, drøfte noen sterke og svake sider og, der det er mulig, peke på noen av årsakene til at noe fungerer bra og at noe fungerer mindre bra. Dette resulterer i neste kapittel i en oppsummerende konklusjon, hvor råd om videre arbeid med forbedring av de risikobaserte tilsynsregimene presenteres.

9.1 Definisjon av risiko og risikobasert tilsyn

Som vi har sett av gjennomgangen av hvert enkelt av de nordiske arbeidstilsynenes risikobaserte tilnærming, er det ingen av etatene som opererer med en eksplisitt definisjon av hva det innebærer å arbeide risikobasert. Det er heller ingen av etatene som har en presis definisjon av risiko som sådan. Det nærmeste vi kommer en eksplisitt definisjon av risikobasert tilsyn, finner vi hos det norske Arbeidstilsynet – hvor risikobasert tilsyn tidligere har blitt definert som “tilsyn som primært er rettet mot de virksomheter hvor arbeidsmiljøsituasjonen er dårligst, der viljen til selv å gjøre noe med problemene er minst og der etatens innsats vil ha størst betydning for arbeidstakerne” (Arbeidstilsynet, 1996, gjengitt i Sten og Jersin, 1997, s. 4). Denne definisjonen er imidlertid i praksis ikke i bruk i Arbeidstilsynet i dag, selv om det i de senere år har blitt gjort omfattende arbeider i etaten med å styrke den risikobaserte tilnærmingen.

Til tross for fraværet av eksplisitte definisjoner, ligger det hos alle de nordiske arbeidstilsynene implisitte definisjoner av både risiko og risikobasert tilsyn. Eksempelvis fremgår det, som vi har sett, av Arbetsmiljöverkets (2014: s. 10) interne inspeksjonsrutiner at “tillsynen riktas enligt regeringens direktiv främst mot de verksamheter där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst”.

Presise definisjoner av både risiko og risikobasert tilsyn er opplagt ikke tilstrekkelig i seg selv for en godt utarbeidet risikobasert tilnærming. Presise definisjoner er imidlertid et helt sentralt utgangspunkt. Det er flere grunner til dette. For det *første* fordi en presis definisjon er en nødvendig forutsetning for en enhetlig forståelse av hva en risikobasert tilnærming innebærer og hva den ikke innebærer. Som vi har sett, konkluderer både Statskontorets (2014) analyse og Riksrevisjonens (2016) granskning av det svenske Arbetsmiljöverket med at inspektørene baserer sine valg av tilsynsobjekter på en rekke faktorer som enten er relatert til den enkelte inspektørs forståelse av risiko eller som ikke er relatert til risiko overhodet. Tilsvarende har vi sett at Riksrevisjonens (2000) granskning av Arbeidstilsynet påpekte at etaten ikke hadde et enhetlig system for risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter, og at hver region opererte med vidt forskjellige kriterier for utvalg. Sistnevnte rapport er riktignok snart 20 år gammel, men alle disse analysene gir en indikasjon på at der det ikke er utarbeidet en enhetlig forståelse knyttet til en presis definisjon, der vil praksis kunne variere fra inspektør til inspektør, eller fra en region til en annen.

For det *andre* er en presis definisjon er forutsetning for å avgjøre hvilke typer av data og metoder for datainnhenting og analyse som er nødvendig, og hvilke som ikke er nødvendig. Risikobasert tilsyn er i stor grad en kunnskapsbasert tilnærming til tilsyn, der risiko (i en eller annen form) vurderes på basis av et kunnskapsgrunnlag. Risikobasert tilsyn har derfor sin klare parallell i forskningsarbeid. Et godt forskningsprosjekt lar seg bare vanskelig gjennomføre uten en klar definisjon og avgrensning av forskningstemaet. Mangel på definisjoner her, vil gjøre det vanskelig å bestemme hvilke data som er nødvendig for å belyse temaet, hvordan disse dataene bør samles inn, og endelig å vurdere om dataene er dekkende for definisjonen av fenomenet (Guthrie, 2010). Tilsvarende vil det være uten en klar definisjon av risikobasert tilsyn. Et eksempel på dette finner vi hos Vinnueftirlitið. Som for de øvrige nordiske arbeidstilsynene har ikke Vinnueftirlitið formulert noen definisjon av risikobasert tilsyn. Samtidig benytter etaten primært ulykkesstatistikk og data over sysselsetting fordelt per næring som basis for de risikovurderinger og -klassifiseringer som gjøres. En tilstrekkelig bred og presis definisjon av risikobasert tilsyn ville potensielt ha muliggjort en god vurdering av validiteten til slike data. Det vil si, en vurdering av om dataene dekker det fenomenet de skal belyse og hvilke ytterligere data og metoder som eventuelt er nødvendig for en adekvat dekking av fenomenet. En presis definisjon vil opplagt ikke kunne løse utfordringen med mangelen på tilgang til

data, men den vil være nødvendig for å avgjøre hvilke data som faktisk mangler. Dette er en nødvendig forutsetning for på sikt å kunne løse utfordringen.

Det *tredje* som kan tilføyes, er at presise definisjoner av så vel risiko som risikobasert tilsyn er en nødvendig forutsetning for i det hele tatt å kunne rangere virksomheter, tema, næringer og utsatte arbeidstakere på basis av risiko på en valid måte. Som fremhevet av Black og Baldwin (2010) er ett av de grunnleggende elementene i risikobaserte tilsynsregimer at virksomheter, tema, næringer og så videre tildeles en eller annen score som gjør det mulig å rangere risikoen. Det å tildele scorer ut fra valide kriterier (enten de er kvalitative eller kvantitative) forutsetter at det er overenstemmelse mellom det en ønsker å måle og det en faktisk måler. Dersom det en ønsker å måle ikke er definert, vil det bare vanskelig kunne rangeres.

9.2 Datagrunnlag

Innenfor arbeidsmiljøområdet er risiko et sammensatt fenomen. Risiko favner her et vell av både relaterte og urelaterte risikoforhold. Noen eksempler, på det vi tidligere har omtalt som *iboende risiko*, er forhold som arbeidsmiljøkriminalitet, arbeidsulykker, psykososiale forhold, helseskadelig belastning og eksponering. Hvert av disse områdene kan igjen splittes opp i et varierende antall underliggende risikoforhold – og disse igjen kan ses i lys av *styrings- og kontrollrisiko*, altså virksomhetenes evne og vilje til å etterleve krav og regler (Black og Baldwin, 2010). Det å ha tilgang til data som belyser alle disse forholdene er ikke gitt. Det å ha tilstrekkelige ressurser til å behandle og analysere dataene er heller ikke gitt. En risikobasert tilnærming er imidlertid i stor grad prisgitt god datatilgang og tilstrekkelige analyseressurser. Som nevnt innledningsvis i denne rapporten, ble dette påpekt allerede på 1970-tallet i Robenskomiteens gjennomgang av britisk HMS-regulering. Robens (1972: s. 134) understreker her at “the various safety inspectorates need wide-ranging statistical information to enable them to locate problems, identify priorities and plan their work”.

Blant de nordiske arbeidstilsynene varierer både tilgangen til data, tilgangen til tilstrekkelige analyseressurser og strukturen på de data som foreligger i etatens interne administrative datasystemer. Her er det stor variasjon mellom for eksempel den finske Arbetarskyddsförvaltningen og det norske Arbeidstilsynet. Som vi har sett, har Arbetarskyddsförvaltningen forholdsvis god tilgang på en del sentrale data, men ingen egen analyseavdeling. Data i etatens administrative datasystem (VERA), er i tillegg ikke

tilrettelagt slik at det i utgangspunktet lar seg gjøre å identifisere egenskaper ved risikoutsatte virksomheter. Etaten etterlyser videre data knyttet til flere risikofaktorer og forbedrede muligheter for utveksling av data mellom offentlige etater. Arbeidstilsynet i Norge derimot, har en egen analyseavdeling, god tilgang til data og et utstrakt samarbeid med Statens arbeidsmiljøinstitutt som muliggjør tilgang til næringsspesifikke analyser. Videre er data som foreligger i etatens administrative datasystem (Betzy), strukturert slik at den virksomhetsspesifikke risikoindeksen lar seg konstruere.

Når det gjelder statistikk over arbeidsulykker, er dette noe alle de nordiske arbeidstilsynene benytter i sin risikobaserte tilnærming. Denne statistikken benyttes imidlertid på ulikt vis. Eksempelvis inngår informasjon om arbeidsulykker bare som en av flere parametere i det danske Arbejdstilsynets indeksmodell, mens islandsk ulykkesstatistikk utgjør det primære grunnlaget for risikobasering i Vinnueftirlitið. Det å benytte ulykkesstatistikk, i alle fall som en primær kilde til informasjon om risiko, har sine begrensninger. For det første er arbeidsulykker bare én av en rekke typer av risiko som faller innenfor tilsynenes ansvarsområde. For det andre er valid statistikk over arbeidsulykker prisdelt at rapporteringsgraden (når statistikken er basert på rapportering) er relativt konstant på tvers av de grupper som statistikken brytes ned på, som for eksempel skadetype, årsaksfaktor, bransje, kjønn og aldersgruppe.

Det er imidlertid sjeldent at dette er tilfelle. Eksempelvis melder Arbetsmiljöverket (2015c) at rapporteringsgraden er lavere blant kvinner enn menn, og høyere blant eldre enn yngre. Videre at rapporteringsgrad varierer med arbeidsmiljøarbeidet til virksomhetene, der ansatte som arbeider i virksomheter med tydelige rutiner og god informasjon har høy rapportering, og motsatt for ansatte i virksomheter som ikke har dette på plass. At underrapportering av arbeidsulykker er en utfordring for valid arbeidsskadestatistikk ser vi også i Norge (Gravseth m.fl., 2003; Wergeland m.fl. 2016) og i Danmark (Lauritsen, 2012). I Danmark er underrapporteringen spesielt høy i de næringer der risikoen tradisjonelt er ansett for å være høy. Dette gjelder eksempelvis i bygg og anlegg, industri og landbruk (Lauritsen, 2012).

At statistikk over arbeidsulykker er ufullstendig er imidlertid ikke et nytt fenomen. Dette ble påpekt allerede av Robens-komiteen i deres gjennomgang av britisk HMS-regulering: "for a number of reasons the official statistics of 'all accidents' are intrinsically unreliable as measures of safety performance. Under-reporting is one factor in this" (Robens, 1972: s. 135). Det å basere den risikobaserte tilnærmingen på statistikk over arbeidsulykker krever derfor et særlig blikk på datakvalitet og de

konsekvenser lav datakvalitet har – spesielt når lav datakvalitet innebærer ulik grad av underrapportering på tvers av ulike grupper.

9.3 Politiske signaler

Som vi har vært inne på hviler risikobasert tilsynsvirksomhet i stor grad på kunnskap. Det er derfor en klar parallell mellom det å arbeide ut fra et risikobasert perspektiv, og det å arbeide ut fra et kunnskapsbasert perspektiv. Det er også slik at suksessen til en risikobasert tilnærming i stor grad er avhengig av det kunnskaps- og datagrunnlaget en tilsynsetat besitter. Som vi også har vært inne på, er det imidlertid grenser for hvor langt av gårde kunnskap kan bringe en tilsynsetat i ressursprioriteringen. Særlig tydelig er dette for prioritering mellom ulike temaområder. Et eksempel på dette ser vi hos Arbeidstilsynet i Norge. Som vi har sett, har etaten identifisert 17 ulike typer av arbeidsmiljøproblemer som til dels er svært forskjellige. Identifiseringen av de ulike arbeidsmiljøproblemene bygger på forholdsvis omfattende analyser. Det finnes imidlertid ingen metodikk for å avgjøre hvordan etaten skal prioritere mellom de 17 områdene.

Denne problematikken henger sammen med én av de fire generelle utfordringene ved risikobasert tilsyn som ble presentert i den innledende delen av denne rapporten: nemlig det å gjøre valg innenfor et komplekst og sammensatt risikobilde. Her finnes det ingen klar teknisk løsning, og det vil antakelig heller ikke være mulig å løse slik prioritering på basis av analyser alene. I denne sammenhengen ser politiske signaler ut til å være sentrale. Dette er også understreket i Black (2010: s. 203) sin gjennomgang av risikobaserte tilsynsregimer: "choosing which risks to focus on is a political – not a technical – issue...". For Arbeidstilsynet i Norge sin del ser vi eksempler på dette gjennom tildelingsbrevene. Eksempelvis fremgår det av tildelingsbrevet for 2018 at etaten skal prioritere manglende systematisk HMS-arbeid, useriøsitet og uforsvarlige arbeidsforhold og arbeidslivskriminalitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Tilsvarende ser vi for tildelingsbrevet til Arbeidsmiljøverket at blant annet bemanningsbransjen, psykososialt arbeidsmiljø innen eldreomsorg og arbeidslivskriminalitet skal prioriteres i 2017 (Arbetsmarknadsdepartementet, 2016). I den danske regjeringens strategi for arbeidsmiljøinnsatsen frem til 2020, ser vi også at det her løftes frem føringer som får betydning for hvilke typer av risiko som prioriteres av Arbejdstilsynet. Regjeringen

fremhever her blant annet psykisk arbeidsmiljø, unge og nyansatte arbeidstakere og utenlandske arbeidstakere som prioriterte områder (Beskæftigelsesministeriet, 2011).

Av den danske regjeringens strategi for arbeidsmiljøinnsatsen fremgår det også at det risikobaserte tilsynet, inkludert den danske indeksmodellen, er et sentralt verktøy som skal videreføres og utbygges videre. De politiske signalene dreier seg derfor ikke bare om prioritering mellom ulike typer av risiko, men også om direkte føringer på den grunnleggende innretningen av tilsynsvirksomheten, nemlig at tilsynet skal drives ut fra en risikobasert tilnærming (Beskæftigelsesministeriet, 2011). Dette ser vi også svært tydelig i Norge. Gjennom eksempelvis tildelingsbrevet for 2016, påpeker departementet at Arbeidstilsynet må etablere en tydeligere modell for risikobasering av utadrettet aktivitet (Arbeids- og sosial-departementet, 2016). Forankringen av den risikobaserte tilnærmingen i seg selv er derfor i stor grad politisk. Denne forankringen er antakelig også helt sentral for videre utvikling av tilnærmingen. For Arbeidstilsynets del er eksempelvis utviklingen av risikoindeksen et direkte svar på departementets føringer om tydeliggjøring av modell for risikobasering. Hos Vinnueftirlitid ser vi imidlertid det motsatte. Gjennom intervjuene vi har gjennomført med etaten i dette prosjektet, fremkommer det at det ikke er noe påtrykk fra politisk hold for å utvikle tydelige modeller for risikobasert tilsyn. Etaten har heller ikke utviklet slike modeller basert på et bredt kunnskapsgrunnlag. Dette kan dels henge sammen med fraværet av påtrykk fra politisk hold.

9.4 Prioritering av tema, næringer og utsatte arbeidstakere

Til tross for at både datagrunnlag og analyseressurser varierer mellom de nordiske arbeidstilsynene, er det ikke vesentlige forskjeller i de overordnede prioriteringene som etatene gjør. Eksempelvis, når det gjelder prioritering av spesifikke grupper av arbeidstakere, prioriteres mer eller mindre gjennomgående unge og utenlandske arbeidstakere. Tematisk skiller også sosial dumping, eller tilgrensende tema som grå økonomi og arbeidslivskriminalitet, seg ut som et område samtlige av de nordiske arbeidstilsynene arbeider mot (for utfyllende om temaet, se Ødegård og Eldring, 2016). Videre er bygg og anlegg høyt prioritert innenfor samtlige av tilsynsetatene, hotell og restaurant i Norge, Danmark og på Island, og varehandel i Norge, Danmark, Finland og på Island. Enkelte næringer skiller seg imidlertid ut, enten på grunn av særskilte analyser eller på grunn av næringens relative størrelse nasjonalt. Dette gjelder

eksempelvis hestenæringen, som prioriteres av Arbeidsmiljøverket, og fisk og fiskeforedling, som prioriteres høyt av Vinnueftirlitið.

Datagrunnlag og analyseressurser ser imidlertid ut til å være mer avgjørende for identifisering og forståelse av mer *spesifikke* arbeidsmiljøutfordringer, for identifisering av undernæringer og yrkesgrupper i de enkelte hovednæringene og for prioritering av tematisk fokus innad i de enkelte næringene. Eksempelvis har Arbeidstilsynet i Norge, innenfor arbeidsmiljøutfordringen kjemisk eksponering, identifisert mineralstøv som ett av fem underliggende problem. Dette problemet er, på basis av videre analyser, lokalisert særlig til yrkesgruppene byggearbeider, anleggsarbeider og tømrer. Videre er problemet med mineralstøv splittet opp i enda et nivå med underliggende eksponeringsfaktorer slik som sementstøv og kvarts. Eksponering for kvarts er, i sin tur, funnet å være særlig relevant innenfor undernæringer som pukk, stein- og bergindustri, keramisk industri, smelteverksindustrien og sement, mørtel- og betongindustri (Arbeidstilsynet, 2017c). En slik forståelse av risiko, og en eventuell videre lokalisering av tilsynsressurser mot identifiserte grupper av arbeidstakere, er ikke mulig uten et bredt datagrunnlag og tilstrekkelige analyseressurser. Datagrunnlag og analyseressurser blir derfor avgjørende for både forståelse og prioritering av risiko.

Når det gjelder forholdet mellom iboende risiko og styrings- og kontrollrisiko (Black og Baldwin, 2010), er det lite i det datamaterialet som er benyttet i dette prosjektet som tyder på at tilsynsetatene har et eksplisitt skille mellom de to typene av risiko – eller at de har metoder som kombinerer de to risikotypene. Allikevel opererer nok samtlige, i alle fall til en viss grad, med en implisitt forståelse av at dette er to ulike typer av risiko som må ses i samspill med hverandre.

9.5 Metoder for valg av tilsynsobjekter

Dersom en ser bort fra at alle de nordiske arbeidstilsynene benytter tips og varsler om konkrete virksomheter som utgangspunkt for en del av tilsynsvirksomheten, er variasjonen stor når det gjelder utarbeidelse av metoder for valg av tilsynsobjekter. Vi skal gå gjennom det mest sentrale i denne variasjonen nedenfor.

9.5.1 *Grad av systematikk*

Når det gjelder graden av systematikk i valg av virksomheter basert på en felles utarbeidet risikomodell, er to ytterpunkter representert ved henholdsvis den finske Arbetarskyddsförvaltningen og det danske Arbejdstilsynet. Hos Arbetarskyddsförvaltningen foreligger det ikke noe konkret system for rangering av enkeltvirksomheter, mens risikobasert tilsyn hos Arbejdstilsynet er fullt ut styrt av poengberegningen i indeksmodellen. Det svenske Arbetsmiljöverket har også utviklet et indeksbasert system for rangering, men dette benyttes ikke – grunnet lav treffrate. Det norske Arbejdstilsynet har riktignok utviklet en risikoindeks med høy treffrate, men denne er per i dag ikke obligatorisk å benytte for inspektørene. Graden av systematisk tilnærming til valg av virksomheter, basert på en felles risikomodell, er dermed forholdsvis lav. Vinnueftirlitið har også utarbeidet et prioriteringssystem, men dette er basert på temmelig enkle prinsipper som ikke muliggjør gradering på samme vis som vi ser i Danmark.

9.5.2 *Prediktive vs. additive indekser*

De ulike indeksene som er utarbeidet er basert på ulike statistiske metoder. Den norske risikoindeksen kan omtales som prediktiv. Dette innebærer at den statistiske modellen som ligger til grunn for å predikere risiko er basert på et sett variabler der det ikke er gitt på forhånd hvor egnet disse er til å forklare variasjonen i risiko. Modellen benytter en rekke uavhengige variabler, slik som næring, størrelse, alder, regiontilhørighet, resultater fra tidligere tilsyn, tips, varsler etc. I hvilken grad disse er egnet til å forklare variasjonen i risiko mellom virksomheter er det imidlertid opp til den underliggende regresjonsanalysen å avgjøre. Generelt sett er regresjonsanalyse vel egnet til å finne den beste måten å forutsi en avhengig variabel på (slik som risiko), basert på et sett med uavhengige variabler (Skog, 2004).

Den danske indeksmodellen er bygd opp rundt en annen logikk enn den norske modellen. Der sistnevnte kan omtales som prediktiv, kan den danske modellen betraktes som additiv. Dette innebærer at verdiene på en rekke ulike variabler til en gitt virksomhet adderes sammen til en totalscore. Denne totalscoren uttrykker risiko. Ved å benytte en slik additiv indeks er det altså gitt på forhånd hvilke egenskaper som skal gi høy score og hvilke egenskaper som skal gi lav score. Eksempelvis gis virksomheter som har rapportert ulykker siste tre år en høyere score på denne variabelen enn virksomheter som ikke har rapportert ulykker siste tre år, og store virksomheter gis

høyere score enn små virksomheter. Det ligger dermed en antakelse i modellen om at blant annet virksomheter som har rapportert ulykker har høyere risiko enn virksomheter som ikke har rapportert ulykker, og at store virksomheter har høyere risiko enn små virksomheter. Modellen er dermed ikke prediktiv, fordi den forsøker grunnleggende sett ikke å predikere risiko, siden det som kjennetegner høy- og lavrisiko virksomheter allerede er gitt av de antakelsene som ligger til grunn i modellen. Det samme ser vi i Arbeidsmiljøverkets tidligere benyttede Tillsynsindex, også her var det forhåndsdefinert hvilke egenskaper som ga høy score og hvilke som ga lav score.

Både den norske prediktive indeksen, og de to nevnte additive indeksene har det til felles at de forsøker å skille mellom virksomheter med lav og høy risiko (eller grader av risiko). Derfor kan man si at også de additive indeksene forsøker å predikere et gitt utfall, men uten å benytte statistiske metoder som normalt sett benyttes for å utføre prediksjonsanalyser.

Prediksjonsanalyser, slik som regresjonsanalyse som benyttes i den norske modellen, har den fordel at det ikke ligger noen antagelser om hverken (1) styrkeforholdet mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen, eller (2) retningen på dette styrkeforholdet. Som nevnt ovenfor er det gitt på forhånd i den danske modellen at blant annet virksomheter med rapporterte ulykker skal gis høyere score enn virksomheter uten rapporterte ulykker, og at store virksomheter skal gis høyere score enn små virksomheter. I den norske modellen inngår både rapporterte ulykker og virksomhetsstørrelse som uavhengige variabler. Siden disse opplysningene legges inn i en regresjonsanalyse er det, i motsetning til den danske modellen, ikke gitt på forhånd hvordan disse variablene er relatert til den avhengige variabelen (risiko). Resultatet i den norske analysen viser at sammenhengen mellom rapporterte ulykker og virksomhetsstørrelse på den ene siden, og risiko på den andre er motsatt av hva som er forutsatt i den danske modellen. Det vil si at virksomheter med rapporterte ulykker har noe lavere risiko enn virksomheter uten rapporterte ulykker, og at små virksomheter har vesentlig høyere risiko enn store virksomheter. Dette funnet ville ikke ha blitt avdekket om en additiv indeks hadde ligget til grunn.

9-5-3 *Type I og Type II feil*

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten er kvaliteten på de metoder og de data som ligger til grunn for valg av tilsynsobjekter av avgjørende betydning for om en tilsynsetat prioriterer feil virksomheter. Innledningsvis skilte vi også mellom to typer

feil: Type I og Type II feil (Black, 2005; Kringen, 2012). Type I feil innebærer å velge ut tilsynsobjekter basert på antakelsen om at disse har høy risiko, mens den reelle risikoen er lav. Type II feil innebærer å unngå å velge ut tilsynsobjekter basert på antakelsen om at disse har lav risiko, mens den reelle risikoen er høy.

Når en tilsynsetat opererer med et statistisk verktøy for å velge ut tilsynsobjekter er det sentralt å ha oversikt over hvor stort omfanget av Type I og Type II feil er. Siden den norske modellen er basert på logistisk regresjonsanalyse hvor den avhengige variabelen er definert som et gitt resultat av et tilsyn, kan en avgjøre eksakt hvor godt modellen faktisk predikerer. Det vil si at en kan få full oversikt over hvilke virksomheter som ble predikert til høy risiko (de to øverste verdiene i risikoindeksen), men som i et faktisk tilsyn hadde lav risiko, og motsatt. Arbeidstilsynets regresjonsbaserte tilnærming gjør derfor at en har full oversikt over andelen Type I feil. Tilnærmingen muliggjør også til en viss grad en oversikt over andelen Type II feil, siden etaten også fører tilsyn med virksomheter i de to laveste risikogruppene. Type II feil blir imidlertid bare belyst i begrenset grad, siden en ikke vet noe om utfallet av tilsyn i virksomheter det ikke har vært gjennomført tilsyn med.

Arbeidstilsynets og Vinnueftirlitiðs modeller muliggjør imidlertid ikke den samme oversikten over Type I og Type II feil. Dette skyldes at modellene ikke er regresjonsbasert og dermed ikke opererer med en avhengig variabel. For å avgjøre hvor godt en modell predikerer (og dermed oversikt over Type I og Type II feil), er en nemlig nødt til å sammenligne en prediksjon av verdien på en avhengig variabel (predikert risiko) mot den faktiske verdien (observert risiko). I mangel av en slik test av Type I og Type II feil, tester imidlertid det danske Arbeidstilsynet indekssmodellen ved å se om det er flere problemer i virksomheter som man velger ut basert på indekssmodellen enn i virksomheter som er tatt ut basert på stikkprøver. Dette gir en viss oversikt over hvor godt indekssmodellen evner å skille mellom lav og høy risiko, men det gir ingen oversikt på virksomhetsnivå.

9.5.4 Validitet: Stydings- og kontrollrisiko vs. iboende risiko

Som vi har sett ovenfor har det norske Arbeidstilsynet full oversikt over hvor godt modellen faktisk predikerer. Denne muligheten er lavere innenfor de modellene som benyttes av det danske Arbeidstilsynet og det islandske Vinnueftirlitið. Overført til statistisk terminologi kan man derfor si at den norske modellen gir god mulighet til analyse av prediktiv validitet. Graden av prediktiv validitet er et uttrykk for hvor

treffsikker en gitt prediksjon er. I dette tilfeller er imidlertid vurderingen av prediktiv validitet begrenset til vurdering av *intern* prediktiv validitet, og omfatter ikke *ekstern* prediktiv validitet. Dette innebærer at vurderingen av hvor godt modellen predikerer risiko kun omfatter en vurdering av om modellen er i stand til å fange inn risikoutsatte virksomheter slik disse er definert i den avhengige variabelen. Hvor godt egnet modellen er til å fange opp virksomheter som er utsatt for en annen type risiko enn det som dekkes av den avhengige variabelen, lar seg imidlertid vanskelig belyse ved hjelp av statistiske tester alene. Dette må i større grad vurderes ut fra en kvalitativ diskusjon av hvor godt modellen fanger opp risiko.

Som vi har sett er den norske modellen primært orientert mot styrings- og kontrollrisiko, siden den avhengige variabelen er definert ut fra avvik fra regelverket. Den dekker dermed ikke det vi tidligere har omtalt som iboende risiko – i alle fall ikke direkte. De vurderinger som etaten har gjort av prediktiv validitet, gjelder derfor vurderinger av hvor godt modellen evner å skille mellom høy/lav styrings- og kontrollrisiko, og ikke hvor godt den evner å skille mellom høy/lav iboende risiko. Den danske modellen (og også den tidligere svenske Tillsynsindexen) har innebygd elementer av både styrings- og kontrollrisiko og iboende risiko. I utgangspunktet kan derfor den danske modellen på den ene siden sies å dekke et bredere spekter av risikobegrepet, men på den andre siden er det vanskeligere å avgjøre hvor godt egnet modellen er til å predikere risikoutsatte virksomheter – siden indeksen er additiv og ikke prediktiv.

10. Konklusjon

For alle de nordiske arbeidstilsynene er det en klar målsetning om at tilsyn med arbeidsmiljø skal være risikobasert. På et overordnet nivå innebærer dette at tilsynsaktiviteten skal rettes mot de næringer, virksomheter og deler av arbeidslivet der risikoen er størst. For å oversette denne målsetningen til et praktisk nivå, vil det måtte innebære at etatene på basis av visse risikokriterier utarbeider en metodikk, eller en systematisk tilnærming, som gjør det mulig å identifisere de mest risikoutsatte virksomhetene. På det mest detaljerte nivået innebærer dette å identifisere konkrete tilsynsobjekter, på et mer generelt nivå å identifisere spesifikke tema, risikoutsatte næringer eller grupper av arbeidstakere.

Som vi har sett av den foregående diskusjonen og i gjennomgangen av hvert enkelt av de nordiske arbeidstilsynenes tilnærminger til den risikobaserte tilsynsvirksomheten, så er variasjonen mellom disse tilnærmingene stor. Enkelte har kommet svært langt både med tanke på metodikk og på hvordan den risikobaserte tilnærmingen er implementert i praktisk tilsynsvirksomhet. Et godt eksempel på dette er det danske Arbejdstilsynet, der etaten har utarbeidet en indeksmodell som muliggjør rangering av alle virksomheter og der denne rangeringen i stor grad benyttes for valg av konkrete tilsynsobjekter. Felles for alle etatene er det imidlertid at ingen har løsninger som er helt uten utfordringer. Vi skal kort gå gjennom fire av de mest sentrale utfordringene nedenfor.

For det første er det ingen av etatene som har utarbeidet en eksplisitt definisjon av hva det innebærer å arbeide risikobasert, eller konkret hvilken risiko det er en ønsker å nå ved en risikobasert tilnærming. Det er begrenset hvor stor nytteverdi definisjoner i seg selv har, men for at alle relevante aktører skal ha en felles forståelse av hva det vil si å arbeide etter en risikobasert tilnærming, vil definisjoner være en start. En definisjon bør være i stand til å avgrense *hvilke* virksomheter det er en ønsker å nå; for eksempel virksomheter som har størst arbeidsmiljøutfordringer, og der evnen og viljen til å gjøre noe med det er minst. En definisjon bør også forklare i grove trekk *hvordan* risikobaseringen skal foregå; for eksempel gjennom en eller annen form for statistisk basert rangering og påfølgende prioritering. Definisjoner er også helt avgjørende for å

vurdere om de systemer man opererer med er tilstrekkelige for å nå de virksomhetene en ønsker å nå. Definisjoner kan i den forbindelse fungere som en grov målestokk for evaluering av etatens risikobaserte tilnærming.

Den andre utfordringen gjelder validitet. Risikobasering handler i grove trekk om at en på basis av et gitt kunnskapsgrunnlag, forsøker å danne seg et bilde av hvor risikoen er størst og deretter prioritere tilsynsressurser på bakgrunn av dette bildet. Avveininger rundt validitet dreier seg om en avveining av om det kunnskapsgrunnlaget en sitter med faktisk belyser det en ønsker å belyse. Avveininger rundt validitet handler derfor i stor grad om å evaluere sin egen metodikk opp mot ens egen definisjon av risiko og risikobasert tilsyn. Dersom en på den ene siden forstår risiko i arbeidsmiljøet som summen av de psykiske og fysiske faktorer som omgir en i arbeidet, og på den andre siden rangerer risiko basert på ulykkesstatistikk alene, vil validiteten umiddelbart være lav. Dette fordi det ikke er samsvar mellom ens forståelse (definisjon) av risiko og hvordan denne operasjonaliseres metodisk. Validiteten i de risikobaserte tilnærmingerne som de nordiske arbeidstilsynene opererer med varierer. Det er imidlertid av avgjørende betydning at validiteten vurderes, fordi en grundig vurdering vil gi et godt utgangspunkt for videre forbedring av de metoder som eksisterer. Det er imidlertid viktig å være klar over at validitetsspørsmålet ikke bare dreier seg om forholdet mellom en definisjon og hvordan denne operasjonaliseres i form av kvalitative og kvantitative data. Det dreier seg i siste instans også om hvordan en eventuell rangering benyttes i det siste leddet i kjeden, det vil si blant de som faktisk velger ut tilsynsobjektene og de næringer, tema og arbeidstakere som skal prioriteres.

Den tredje utfordringen gjelder datagrunnlag og analyseressurser. Arbeidsmiljøområdet er et sammensatt fenomen som spenner over en rekke ulike typer av risiko. Det å ha tilgang til informasjon om alle disse typene av risiko, eller i det minste et grovt innblikk, krever store mengder data. Dette setter blant annet krav til de IT-systemene som etatene selv registrerer opplysninger fra tilsyn, tips og varsler i, til bredden og dybden i den nasjonale forskningen på arbeidsmiljøområdet, til samarbeidet med øvrige forskningsvirksomheter og organisasjoner om datatilgang, og til utveksling av data mellom offentlige etater. På dette feltet har de nordiske arbeidstilsynene ulike utgangspunkt. Eksempelvis har det norske Arbeidstilsynet et utstrakt samarbeid med Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). NOA besitter store mengder data som er relevante for Arbeidstilsynet, og som er helt avgjørende for den risikobaserte tilnærmingeren. I Sverige er denne muligheten mer begrenset, hvor Arbetslivsinstitutttet ble nedlagt i 2007. Det norske Arbeidstilsynet har

også en egen analyseavdeling til å håndtere mengdene med data. Dette finnes eksempelvis ikke hos Vinnueftirlitið. Rammebetingelsene for å utarbeide dyptpløyende analyser er dermed temmelig forskjellig på tvers av de nordiske arbeidstilsynene. Rammebetingelser, i form av datatilgang og analyseressurser, er helt avgjørende for utarbeidelse av en hensiktsmessig risikobasert tilnærming, og dermed også for å allokere ressurser der behovet er størst.

Den fjerde utfordringen gjelder politiske signaler. Som vi har sett er signalene fra politisk hold om at etatene skal arbeide risikobasert og at den risikobaserte tilnærmingen skal utvikles videre, tydelige – spesielt i Danmark og Norge. Gjennom de intervjuene vi har gjort i dette prosjektet, fremkommer det imidlertid at det ikke er noe påtrykk om dette fra politisk hold på Island. For å utvikle den risikobaserte tilnærmingen er det imidlertid avgjørende med politisk forankring og klare politiske signaler. Resultatene av dette er spesielt tydelige i Danmark og Norge.

Litteratur

- Agenda Kaupang (2015). *Evaluering av Arbeidstilsynet*. Oslo: Agenda Kaupang.
- Arbeidsdepartementet (2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit. Meld. St. 29 (2010–2011)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2014). *Tildelingsbrev 2014 – Arbeidstilsynet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *Tildelingsbrev 2016 – Arbeidstilsynet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017). *Tildelingsbrev 2017 – Arbeidstilsynet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Tildelingsbrev 2018 – Arbeidstilsynet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeidstilsynet (2001). *Årsrapport 2000*. Oslo: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet (2012). *På jobb for et godt arbeidsliv. Strategisk plan 2013–2016*. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet (2016). *Arbeidstilsynets strategi 2017–2019*. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet (2017a). *Årsrapport 2016*. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet (2017b). *Risikobilde 2017 Del 1*. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet (2017c). *Risikobilde 2017 Del 2*. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Arbejdstilsynet (2010). *Fremtidens arbejdsmiljø 2020. Faglig grundlag for prioritering av arbejdsmiljøindsatsen*.
- Arbejdstilsynet (2011) *Risikobaseret tilsyn – generelt. Kvalitetsprocedure RT-1*. København: Direktionen for Arbejdstilsynet.
- Arbejdstilsynet (2017a). *Strategi for Arbejdstilsynet 2018–2020*. København: Direktionen for Arbejdstilsynet.
- Arbejdstilsynet (2017b). *Bilag til Arbejdstilsynets årsrapport 2016*. København: Direktionen for Arbejdstilsynet.
- Arbejdstilsynet (2018a). *Årsrapport 2017*. København: Direktionen for Arbejdstilsynet.
- Arbejdstilsynet (2018b). *Rød, gul, grøn og kronesmiley*.
<https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/smiley> (nettside besøkt 26.03.2018).
- Arbejdstilsynet (2018c). *Arbejdstilsynets rektioner ved et tilsyn*.
<https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/arbejdstilsynets-reaktioner-ved-et-tilsy> (nettside besøkt 26.03.2018).

Arbejdstilsynet (2018d). *Tilsyn i tal*. <https://arbejdstilsynet.dk/da/statistik/tilsyn%20i%20tal> (nettside besøkt 03.04.2018).

Arbejdstilsynet (2018e). *Utvidet risikobasert tilsyn (URT)*. <https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/tilsynsformer/udvidet-risikobaseret-tilsyn> (nettside besøkt 02.05.2018).

Arbetsarkyddförvaltningen (2017). *Arbetsarkyddförvaltningens årsberättelse 2016*. Rapport 7:2017.

Arbetsmarknadsdepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsmiljöverket*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Arbetsmarknadsdepartementet (2018). *Förordning med instruktion för Myndigheten för arbetsmiljökunskap (SFS nr. 2018: 254)*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Arbetsmiljöverket (2007a). *Årsredovisning 2006*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2007b). *Dokumentation av systemet för Urval av tillsynsobjekt*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2011). *Hot och våld inom vård och omsorg*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2014). *Interna styrdokument: Inspektion – Rutiner*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2015a). *Strategisk plan 2016–2018*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2015b). *Svensk arbetsmiljöforskning 2017–2027. Underlag till regeringens forskningspolitik*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2015c). *Redovisning av arbetsmiljöindikatorer enligt regeringsuppdrag*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2016a). *Arbetsmiljön 2016. The Work Environment 2015*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2016b). *Nordiska arbetsmiljökonferensen 2016 [unummerert dokument]*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2016c). *Inspektioner i hästbranschen för andra året i rad*. Stockholm: Arbetsmiljöverket. <https://www.av.se/nyheter/2016/inspektioner-i-hastbranschen-for-andra-aret-i-rad/>

Arbetsmiljöverket (2017a). *Årsredovisning 2016*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2017b). *Arbetssskador 2016. Occupational accidents and work-related diseases*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2017c). *Lägesrapport Regeringsuppdraget Tillsyn inom bemanningsbranschen*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2017d). *Risker och säkerhetsarbete i byggbranschen*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2014). *Interna styrdokument. Inspektion – Rutiner*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2018). *Årsredovisning 2017*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

- Beskæftigelsesministeriet (2011). *En strategi for arbejdsmiljøindsatsen frem til 2020*. Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre.
- Beskæftigelsesministeriet (2015). *En styrket arbejdsmiljøindsats – Alle har ret til et sikkert og sundt arbejdsmiljø*. Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.
- Beskæftigelsesministeriet (2016) *Det risikobaserede tilsyn med indeksmodel og stikprøve – baggrundsnotat*.
- Black, J. (2005). The emergence of risk-based regulation and the new public management in the United Kingdom. *Public Law*, 2005 (Autumn), s. 512–549.
- Black, J. (2010). Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learnt. I OECD (red.) *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*. Paris: OECD.
- Black, J., Baldwin, R. (2010). Really responsive risk-based regulation. *Law & Policy* (32), s. 181–213.
- Blanc, F. (2013). *Inspection reforms: why, how, and with what results*. Paris: OECD.
- BRA (2010). *Nanopartikler i arbejdsmiljøet – laboratorium*. København: Branchearbejdsmiljørådet.
- DA (2017). *Eksperutvalg bør nytænke arbejdsmiljøindsatsen*. Dansk Arbejdsgiverforening. <http://www.da.dk/SuperShowDoc.asp?pid=20170628225721CSH> (nettside besøkt 08.05.2018).
- EPSU (2012). *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European Countries*. Brussel: European Federation of Public Service Unions.
- Gravseth, H.M., Wergeland, E., Lund, J. (2003). *Underrapportering av arbeidsskader til Arbeidstilsynet*. Tidsskriftet Den
- Guthrie, G. (2010). *Basic Research Methods: An Entry to Social Science Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Hansen, T., Lidsmoes, P.L., Mathiassen, L., Jensen, A.-M., Raby, C.S., m.fl. (2015). *Psychosocial working environment. Workplace Inspection of the psychosocial working environment in the Nordic countries*. TemaNord 2015:508.
- ILO (2006). *ILO calls for strengthening labour inspection worldwide*. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang--en/index.htm (nettside besøkt 28.05.2018).
- ILO (2017). *ILOSTAT – the worlds leading source on labour statistics*. www.ilo.org/ilostat (nettside besøkt 18.08.2017).
- Ingvorsen, E.S. (2017) *Efter Siemens-sag: Minister strammer smiley-reglerne*. DR. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/efter-siemens-sag-minister-strammer-smiley-reglerne> (nettside besøkt 03.05.2018).
- Karasek, R., Theorell, T. (1990). *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. Michigan: Basic Books.
- Kringen, J. (2012). Regulering og tilsyn som kunnskapsområde og forskningstema. I Lindøe, P., Kringen, J., Braut, G.S. (red.). *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lauritsen, J.M. (2012). *Underrapportering af arbejdsulykker*. København: LO – Landsorganisationen i Danmark.
- Livsmedelsverket (2016). *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2017–2020. Del 2 – Genomförande, mål och prioriteringar*. Uppsala: Livsmedelsverket.
- Madsen, V.H. (2017). *Med bind for øynene*. <https://www.nrk.no/ytring/med-bind-for-oynene-1.13514305> (nettside besøkt 22.11.2017).
- Mattilsynet (2017). *Årsrapport 2016*. Oslo: Mattilsynet.
- Monk, J. (2012). *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. Paris: OECD.
- NOA (2017). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015*. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt, Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse.
- OECD (2010). *OECD reviews of regulatory reform. Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *OECD Best practice principles for regulatory policy. Regulatory enforcement and inspections*. Paris: OECD.
- PwC (2008). *Evaluering av Arbeidstilsynet*. Oslo: PricewaterhouseCoopers AS.
- Riksrevisionen (2016). *En god arbetsmiljö för alla. Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rothstein, H., Irving, P., Walden, T., Yearsley, R. (2006). The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain. *Environment International* (32), s. 1056–1065.
- Robens, L., 1972. *Safety and Health at work: Report of the Committee 1970–1972*. Her Majesty's Stationery Office, London.
- Skog, O.J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal.
- Skogdalen, J.E., Utne, I.B., Vinnem, J.E. (2011). Developing safety indicators for preventing offshore oil and gas deepwater drilling blowouts. *Safety Science* (49), s. 1187–1199.
- Skou, M. T. (2016) *Farlige virksomheter slipper for tilsyn*. Fagbladet3F. <https://fagbladet3f.dk/nyheder/12a5c72811844bf4a69ee9f955ae3651-20160125-farlige-virksomheder-slipper-for-tilsyn> (nettside besøkt 03.05.2018).
- SLIC (2017). *Evaluation of the Finnish System of Labour Inspection on Occupational Safety and Health*. Brussel: Senior Labour Inspectors Committee.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2010). *Ett socialt hålbart Finland 2020. Strategi för social- och hälsovårdspolitik*. Helsinki: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2011). *Policy för arbetsmiljön och välbefinnande i arbete till år 2020*. Publikasjon 2011:13. Helsinki: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2015). *Arbetarskyddsansvarsområdenas ramplan 2016–2019*. Publikasjon 2015:14. Helsinki: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Social- och hälsovårdministeriet (2017a). *Finland. General information / OSH Administration*. Presentasjon 16.02.2017.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2017b). *Riskbaserad tillsyn i Finland*. Presentasjon 31.10.2017.

- Spekter (2014). *Arbeidstilsynet bør evaluere egen tilsynsmetodikk*.
<http://www.spekter.no/Global/Statsbudsjettnotater/2015/Arbeidskomiteen%20innspill%20budsjett%202015.pdf> (nettside besøkt 30.04.2018).
- Statskontoret (2014). *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket*. Stockholm: Statskontoret.
- Sten, T., Jersin, E. (1997). *Risikobasert tilsyn – konseptstudie for Arbeidstilsynet*. Trondheim: SINTEF.
- Tinnmannsvik, R.K., Albrechtsen, E., Bråtveit, M., Carlsen, I.M., Fylling, I., Hauge, S., Haugen, S., Hynne, H., Lundteigen, M.A., Moen, B.E., Okstad, E., Onshus, T., Sandvik, P.C., Øien, K. (2011). *Deepwater Horizon-ulykken: Årsaker, lærepunkter og forbedringstiltak for norsk sokkel*. Trondheim: SINTEF.
- Vinnueftirlitið (2015). *Stefna Vinnueftirlitsins 2015 – 2018 ásamt aðgerðaáætlun*.
- Vinnueftirlitið (2017). *Ársskýrsla Vinnueftirlitsins fyrir árið 2016*.
- Weil, D. (2008). A strategic approach to labour inspection. *International Labour Review* (147), s. 349–375.
- Wergeland, E., Gjertsen, F., Lund, J. (2016). Mangelfull overvåking av skadedødsfall i norsk landbasert arbeidsliv. *Norsk Epidemiologi* 2016 (26), s.117–123.
- Williams, J.C. (2002). New frontiers for regulatory interaction within the UK nuclear industry. I Kirwan, B., Hale, A., Hopkins, A. (red.) *Changing Regulation. Controlling Risks in Society*. Oxford: Pergamon.
- Ødegård, A.M., Eldring, L. (2016). *Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport*. TemaNord 2016: 530. København: Nordisk ministerråd.

Summary

All the Nordic labour inspectorates have a clear objective that supervision of the working environment should be risk-based. In general, this implies that the supervisory activity should be aimed at the industries, businesses and parts of the workforce where the risk is greatest. In this project we have studied how the labour inspectorates of Norway, Sweden, Denmark, Finland and Iceland realize the risk-based approach in practice. The report shows that the variation between the different inspectorates is high. The reason for this variation is multifaceted. One important aspect is, among other things, to be found in the knowledge base available to the agencies. Risk-based supervision requires a broad knowledge base to cover the varied types of risks that are relevant for working environment issues. However, access to data on such risks varies between the different inspectorates. The same goes for analysis resources. This has consequences for how the agencies are transforming the risk-based approach into practice. Another important aspect is the signals sent from political authorities. An explicit expectation from political authorities on the development of systems for risk-based supervisory activities seems to be significant.

The report describes each of the Nordic labour inspectorates' approaches to risk-based supervisory practices. The attention is focused on how the risk-based approach as such is anchored, what data the agencies use in their analyses, how the inspectorates work to identify specific themes, industries and groups of employees. Particular emphasis is placed on how the agencies work to identify specific objects for inspection. It is especially in this area that the variation among the inspectorates is high.

Vedlegg

Intervjuguide benyttet i intervjuer i mars/april 2017

1. *Bakgrunnsinformasjon (informant/informanter).*
 - a. Kan du fortelle oss litt om din rolle i etaten?
 - i. Stillingstittel?
 - ii. Ansvarsområde og arbeidsoppgaver?
 - iii. Avdelingstilhørighet?
 - iv. Avdelingens ansvarsområde og oppgaver?
2. *Bakgrunnsinformasjon (etat).*
 - a. Kan du fortelle oss litt om hvordan tilsyn er organisert?
 - i. Direktoratsnivå?
 - ii. Avdelinger i direktoratet?
 - iii. Regionnivå?
 - iv. Departementsnivå (organisering inn under)?
 - v. Samhandling/samarbeid mellom direktoratsnivå og regionnivå?
 - vi. Hvilke virkemidler benytter etaten ut over tilsyn?
3. *Tilsynsvirksomheten.*
 - a. Hvilke aktiviteter omfattes av tilsynsbegrepet i etaten?
 - i. Kun stedlige tilsyn?
 - ii. Stedlige tilsyn og postale tilsyn?
 - iii. Andre aktiviteter?
 - b. I hvor stor grad og på hvilken måte er etatens satsninger styrt av signaler fra politiske myndigheter?
 - i. Målsetninger/kriterier de blir evaluert etter (eks. antall tilsyn)?

- c. I hvor stor grad og på hvilken måte er tilsynsvirksomheten i ytre etat styrt av føringer gitt fra direktoratet/overordnet enhet?
 - i. I hvilke situasjoner kan etaten eller den enkelte inspektør selv utøve skjønn?
 - d. Hvordan er tilsynsvirksomheten organisert?
 - i. Hvordan planlegges et tilsyn?
 - ii. Hvordan gjennomføres et tilsyn?
 - iii. Eventuelle satsningsområder for etaten?
 - iv. Eventuelle tilsynsprosjekter for etaten?
 - v. Spesifikke områder/næringer for den enkelte inspektør?
 - vi. Spesifikke områder/næringer for den enkelte region eller det enkelte tilsynskontor?
 - e. Er det virksomheter som etaten ikke har tilsynsmyndighet i?
 - i. Spesifikke næringer som er unntatt?
 - ii. Spesifikke virksomheter som er unntatt?
 - iii. Spesifikke tema (eks. storulykke) som er unntatt?
4. *Risikobasering: næringer, tema og utsatte grupper.*
- a. Er det en uttalt målsetning for etaten å arbeide risikobasert?
 - b. Hva legger etaten i begrepet "risikobasert"?
 - i. Definisjon (som benyttes i praksis)?
 - ii. Valg av næring?
 - iii. Valg av tema?
 - iv. Valg av virksomhet?
 - v. Valg av fokus når en først har påbegynt selve tilsynet?
 - c. Hva legger etaten i begrepet "risiko"?
 - i. Sannsynlighet?
 - ii. Konsekvens?
 - iii. Visse typer risiko som blir gitt prioritet (helse, sikkerhet, lønns- og arbeidsbetingelser)?

- iv. Aggregerte (nasjonale) tall på uønskede konsekvenser, eks. arbeidsrelatert sykefravær?
- d. Arbeider etaten risikobasert ved valg av tematiske satsningsområder og ved valg av spesifikke næringer?
 - i. Hvordan identifiseres tematiske satsningsområder?
 - ii. Hvordan identifiseres spesifikke risikoutsatte næringer?
 - iii. Hvilke typer av statistikk (eller andre typer data) bygger slik identifikasjon på?
 - iv. Ekstern eller intern statistikk?
 - v. Benyttes ekstern forskning i dette arbeidet?
 - vi. Gjøres det egne interne utredninger i dette arbeidet?
 - vii. Er det spesifikke typer av risiko (eksempelvis ulykker eller sosial dumping) som har fokus ved valg av næringer?
 - viii. Er det spesifikke typer av risiko som ikke har fokus ved valg av næringer?
- e. Er det spesifikke grupper av arbeidstakere som etaten har identifisert som særlig sårbare eller særlig utsatte for risiko (eks. unge arbeidstakere, arbeidsinnvandrere)?
 - i. Hvilke grupper (demografiske kjennetegn) gjelder dette spesifikt?
 - ii. Hvordan identifiseres disse i forkant av tilsyn?
 - iii. Hvordan følges disse opp?
- 5. *Risikobasering av tilsyn.*
 - a. Hvordan er forholdet mellom strategiske satsninger og valg av konkrete virksomheter?
 - b. Er det en uttalt målsetning for etaten at valg av virksomheter for tilsyn skal være risikobasert?
 - i. Hvor stammer denne målsetningen fra (eks. politiske myndigheter)?
 - c. Hvilke gevinster ser etaten med å arbeide ut fra en risikobasert tilnærming?
 - i. Kostnadseffektivitet (samfunnsøkonomisk, bedriftsøkonomisk)?
 - ii. Å treffe de risikoutsatte (utjevning/sosial rettferdighet)?
 - iii. Å treffe personer med små maktmidler til å ivareta eget arbeidsmiljø?

- iv. Å sikre politisk legitimitet?
- v. Å skjerme bedrifter fra unødvendige tilsyn?
- d. Hvilke ulemper ser etaten med å arbeide ut fra en risikobasert tilnærming?
 - i. Finnes det alternative tilnærminger?
 - ii. Er noen slike alternative tilnærminger prøvd ut i praksis?
- e. Har etaten fått kritikk (fra tilsynsobjekter, fra utredninger, fra andre myndigheter etc.) om at etaten ikke fører tilsyn med de mest risikoutsatte virksomheter?
 - i. Hva går denne kritikken ut på?
 - ii. Hvilke konsekvenser får slik kritikk for måten etaten arbeider på?
- f. Er det definert i etaten hva som ligger i "risikoutsatt virksomhet"?
 - i. Dersom det ikke foreligger noen definisjon eller oppfatning om dette, hva forstår informantene med hva som ligger i begrepet?
- g. I hvilken grad/på hvilken måte benyttes følgende kilder til valg av virksomheter til tilsyn?
 - i. Tips/klager om kritikkverdige forhold?
 - ii. Meldinger om arbeidsrelatert sykdom?
 - iii. Meldinger/varsel om ulykker?
- h. Hvordan identifiseres virksomheter som er aktuelle for tilsyn?
 - i. Hva baseres denne vurderingen på?
 - ii. I hvilken grad er inspektørens skjønn en del av denne vurderingen?
 - iii. Hvilke faktorer er de mest sentrale ved valg av virksomheter?
 - iv. Velges virksomheter ut på bakgrunn av andre forhold enn risiko?
- i. Benyttes det noen form for målevertøy/indekser ved valg av virksomheter?
 - i. Hvis ja, hvor lenge har dette vært i drift?
 - ii. Hvis ja, kan du fortelle litt om hvordan dette fungerer?
 - iii. Hvis ja, i hvilken grad er det obligatorisk å benytte verktøyet?
 - iv. Hvis ja, hvilke data/statistikk benyttes i verktøyet?
 - v. Hvordan er kvaliteten på disse dataene?

- vi. Hvis ja, er det noen byråkratiske/juridiske hinder for å benytte ytterligere data?
 - vii. Hvis ja, er det/blir det gjort noen vurderinger av hvor godt verktøyet treffer/predikerer?
 - viii. Hvis nei, hva er årsaken til at dette ikke er gjort?
 - ix. Hvis nei, har etaten en ambisjon om å utvikle et slikt verktøy (utdyp)?
 - j. Er det prøvd ut ulike metoder for risikobasert tilsyn tidligere?
 - i. Som man har valgt å gå bort fra?
6. *Oppsummering.*
- a. Oppsummert, hva er de viktigste forutsetningene, slik dere ser det, for å kunne arbeide ut fra en risikobasert tilnærming?
 - b. Hva er de viktigste rådene dere kan gi til andre arbeidstilsyn som ønsker å arbeide ut fra en risikobasert tilnærming?
 - c. Har etaten noen planer for videre utvikling av risikobasert tilsyn?
 - i. Personlige tanker rundt dette?
 - ii. Faktiske planer i etaten?
 - d. Ser dere noen mulighet for et nordisk samarbeid rundt risikobasering?
 - i. Herunder, tema for workshop?
 - e. Er det temaer vi ikke har tatt opp i dette intervjuet som vi burde ha tatt opp?



Nordisk ministerråd
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene

Alle arbeidstilsyn i Norden arbeider ut fra en uttalt risikobasert tilnærming. For å nå denne målsetningen er det nødvendig med en metodikk som er i stand til å identifisere risikoutsatte virksomheter, næringer og arbeidstakere. Per i dag er det stor variasjon mellom de nordiske arbeidstilsynene med tanke på hvor langt etatene har kommet i utviklingen av slike metodikker. For flere av landene er derfor utviklingspotensialet på dette området stort. Hensikten med foreliggende rapport, er nettopp å ta fatt i dette utviklingspotensialet. Rapporten presenterer og deler kunnskap om utfordringer og aktuelle løsninger for risikobasert tilsynsvirksomhet på tvers av de nordiske landegrensene. I studien som ligger til grunn for rapporten er det hentet inn data og opplysninger fra arbeidstilsynene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island.



9 789289 357364