

Arbeidstilsynet
Postboks 4720 Torgarden
7468 TRONDHEIM

Vår dato: 20.11.2021
Deres dato: 13.11.2021
Vår referanse: Anita Hegg
Deres referanse: 2020/18580

Hørings svar forslag til endring av internkontrollforskriften

Byggenæringen Landsforening (BNL) viser til brev fra Arbeidstilsynet av 7. juli 2020 hvor vi får anledning til å gi tilbakemeldinger og kommentarer til forslag til endring av internkontrollforskriften. BNLS kommentarer til de aktuelle endringene fremkommer nedenfor etter oppsummeringen.

Oppsummering

Internkontrollforskriften § 2

BNL har ingen merknader til endring av § 2 i internkontrollforskriften.

Internkontrollforskriften § 6 – om samordning

BNL kan ikke slutte seg til de foreslåtte endringene/tydeliggjøringer om samordning i § 6, og forslag til avtale om samordningens innhold. Byggenæringen har ikke erfart vesentlige problemer knyttet til "samme arbeidsplass", eller "når det er nødvendig" (å samordne) som det vises til i høringsnotatet.

Arbeidstilsynet knytter i kommentarene til dagens § 6 en kobling mellom denne paragrafen og arbeidsmiljølovens § 2-2.

Denne bestemmelsen gjelder i situasjoner hvor flere virksomheter utfører arbeid/aktivitet sammen, på samme arbeidsplass, eller for hverandre. Første ledd omfatter bl.a. de situasjoner som er nevnt i arbeidsmiljøloven § 2-2, mens annet ledd omfatter tilfeller hvor en virksomhet engasjerer andre til å utføre arbeid for seg, f.eks. vedlikehold, konstruksjons- eller byggearbeid.

Ut fra dette er kravet til samordning i internkontrollforskriften primært en utdyping av kravet til samordning i arbeidsmiljølovens § 2-2.

Funksjonen som hovedbedrift, iht aml § 2-2, er godt innarbeidet i bygge- og anleggsprosjekter. Rollen ivaretas normalt av totalentreprenør eller hovedentreprenør som i de fleste prosjekter «regnes som hovedbedrift» i kraft å være den som har bredest og mest varig og stabil tilknytning til den samlede aktiviteten på arbeidsplassen (den dominerende virksomheten).

Gjennom praktisk sikkerhetsarbeid over mange år er samordningens innhold godt definert. Vi viser til EBAs veileder om samordning og hovedbedrift, som tydelig viser hvilke oppgaver og arbeidsmåter som brukes for å ivareta samordning mellom arbeidsgivere.

Det er BNLs inntrykk at den foreslåtte avtalen om samordning er tilrettelagt for andre næringer enn vår. BNL er urolig for at forslaget til endringer i kapittel 6 vil føre til en rekke nye spørsmål, og til dels vil være umulig å praktisere i byggeprosessen hvor ulike arbeidsgivere har vekslende nærvær på byggeplassen.

Det vil være svært uheldig om endringer i forskriften bidrar til formalisering som flytter oppmerksomhet og ressursbruk bort fra praktisk sikkerhetsarbeid. BNL har derfor foreslått nye endringer for å sikre at innarbeidet og god praksis ikke svekkes.

BNLs merknader til de aktuelle endringene:

Merknader til § 6 om ny struktur

BNL støtter forslaget om å rydde opp i strukturen i internkontrollforskriftens bestemmelse om samordning. BNL er av den oppfatning at den foreslåtte strukturen fremstår som ryddig og oversiktlig:

- Første ledd regulerer plikten til å samordne og hva samordning innebærer.
- Andre ledd regulerer kravet til å inngå samordningsavtale.
- Tredje ledd regulerer myndighetenes adgang til å utpeke en hovedansvarlig for samordningen dersom virksomhetene ikke blir enige om det eller hensynet til helse, miljø og sikkerhet tilsier det.

Merknader til § 6 – behov for tydeliggjøring

1 Generell kommentar

BNL mener at den foreslåtte endringen av internkontrollforskriftens § 6 ikke er egnet til å tydeliggjøre bestemmelsen.

Internkontrollforskriften regulerer krav til virksomheter av ulik karakter og dekker lover med ulike formål, anvendelsesområder og pliktsubjekt. Derfor blir det også vanskelig å definere samordning på en konsistent måte. Vårt utgangspunkt er at samordning i internkontrollforskriften gjelder arbeidsplasser og arbeidsgivere, og primært er en utdypning av kravet til samordning i arbeidsmiljølovens § 2-2, ref. Arbeidstilsynets kommentar til dagens § 6.

Særlig vil kravet om vurdering av *samlet risiko* som grunnlag for behovet for samordning skape flere spørsmål og uklarheter, enn svar og tydeliggjøring. Det samme gjelder introduksjonen av rollen «*hovedansvarlig for samordning*», kravet til innholdet i en samordningsavtale og kravet om en kollektiv vurdering av kompetansen til «*hovedansvarlig*».

2 Nærmere merknader til § 6 første ledd - "samme arbeidsplass"

I høringsnotatet står det at myndighetene ønsker særlig innspill fra høringsinstansene på om ordene «*virksomheter som har aktiviteter, lokaliteter eller innretninger som er felles eller som kan påvirke andre*», gjør bestemmelsen tydeligere og dermed mer anvendelig i praksis.

Etter det BNL forstår så er en del av begrunnelsen for å erstatte dagens formulering "samme arbeidsplass" med ny formulering, at DSB har erfart at begrepet var problematisk når det var flere separate grunneiere i det som kan karakteriseres som et konsentrert næringsområde.

BNL stiller spørsmål ved denne begrunnelsen siden internkontrollforskriften gjelder for *virksomheter*, og ikke for *grunneiere*. Virksomheter som opererer samtidig i samme områder må samordne internkontrollen uavhengig av hvem som eier grunnen der de utfører arbeidet og uavhengig av evt. kontraktsforhold mellom virksomhetene. Dersom det er behov for å stille krav til samordning knyttet til eierforhold, bygninger etc. for noen av de øvrige lovene som omfattes av internkontrollforskriften, hører dette bedre hjemme i de aktuelle særlovene enn i internkontrollforskriften.

Ulike sektorer har forskjellige behov for samordning. Byggebransjen har gjennom lang praksis løst sin samordning på en velfungerende måte etter dagens regelverk. Vi er skeptiske til et forslag om å løse samordning for forskjellige sektorer med ulik særlovgivning i en systemforskrift som internkontrollforskriften.. Etter vårt syn bør ulike behov for samordning derfor heller løses i de respektive særlovene.

Det er også vanskelig å forstå begrunnelsen for behovet for en nærmere definisjon av samme arbeidsplass: «*ved å gå bort fra formuleringen "samme arbeidsplass" søker myndighetene også å presisere at samordningsplikten kan inntreffe uavhengig av arbeidsgiverforhold, antall arbeidsgivere, eierforhold, ulike bygninger og inngjerdinger*».

BNL viser til at begrepet "arbeidsplass" er definert både i arbeidsplassforskriften og i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, og at dette er tilstrekkelig klargjørende.

BNL har ikke erfart at begrepet "*samme arbeidsplass*" har skapt tolkningstvil, og vil derfor ikke støtte forslaget til ny formulering. Selv om den foreslåtte formuleringen har visse likehetstrekk med formuleringen i arbeidsmiljøloven § 2-2, er det sannsynlig at innføring av en ny formulering vil skape tolkningstvil og behov for nye klargjøringer.

3 Nærmere merknader til § 6 første ledd - samordning på grunnlag av en risikovurdering

BNL finner det vanskelig å forstå hvorfor dagens begrep «*når det er nødvendig*» er problematisk i § 6. Begrepet "nødvendig" brukes også i internkontrollforskriften § 5 for å klargjøre hvor omfattende en virksomhets interkontroll må være:

«Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen».

At nødvendighet av tiltak skal baseres på risikovurdering, gjennomsyrrer all helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen i Norge. Å presisere dette i denne sammenhengen virker derfor unødvendig. Nødvendigheten av å samordne virksomheters internkontroll oppstår når de har aktivitet i samme område og de enkelte virksomheters aktivitet påvirker hverandre.

4 Nærmere merknader til § 6 første ledd – " vurdering av virksomheters samlet risiko"

Som begrunnelse for forslaget om samordningens innhold, viser høringsnotatet til en forundersøkelse utført av DSB som avdekket mangler ved det systematiske arbeidet for styring av konsentrerte næringsområder, herunder;

- manglende samlet oversikt over regelverkskrav,
- felles HMS- målsetninger,
- samlet oversikt over risikobildet,
- samt manglende felles system for registrering av hendelser.

Det overnevnte er etter BNLs oppfatning å strekke innholdet i samordning av internkontroll for langt, og ut over det som er hensiktsmessig. Det er kun pkt. 6. i internkontrollforskriften § 5 om kartlegging, risikovurdering og tiltak som det er behov for å samordne.

Samordning mellom arbeidsgivere løses i dag ved innarbeiding av felles rutiner og felles tiltak i virksomhetens internkontroll. Samlet oversikt over risikobildet og felles system for registrering av hendelser vil skape nye krav som i hvert fall for byggebransjen vil være unødvendig fordi store deler av risikobildet er kjent og ivaretas av felles rutiner. Vi viser i denne sammenhengen til arbeidsgiveres ansvar og hovedbedriftens ansvar i aml § 2-2 som vi redegjør for i det følgende.

Arbeidsgiveres ansvar

Etter BNLs syn er det ikke forenlig med byggeprosessen at virksomheter skal ha et kollektivt ansvar for vurdering av samlet risiko. Det må være tilstrekkelig at hver enkelt virksomhet skal risikovurdere *sin aktivitet*. Denne risikovurdering må selvfølgelig bygge på informasjon om andres tilstedeværelse/aktivitet i samme område og felles rutiner som er nødvendig i denne sammenhengen.

Hovedbedriftens ansvar

Hovedbedriftsrollen som er beskrevet i arbeidsmiljølovens § 2-2 (2) skal sikre nødvendig kommunikasjon mellom de aktuelle virksomhetene så de kan etterleve kravet i § 2-2 (1).

Å samordne de enkelte virksomheters helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid omfatter da også samordning av internkontroll, dvs. de tiltak som er nødvendig for å ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Praktisk samordning illustreres godt av veilederen om samordning og hovedbedrift som er utgitt av Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), som er en bransjeforening under BNL.

Veilederen gir eksempler på samordning av internkontroll når arbeidsgivere har felles aktiviteter eller arbeider på felles områder:

- Felles rutiner for arealdisponering og adkomst- og transportveier
- Felles rutiner for adgangskontroll
- Felles rutiner for bruk av kraner
- Felles rutiner for bruk av stillas
- Felles rutiner for tildekning av utsparinger
- Felles beredskapsrutiner
- Felles rutiner for vernerunder
- Felles rutiner for utførelse av arbeidsoperasjoner som involverer flere virksomheter
- Felles rutiner for arbeidstid på prosjektet.

Behovet for samordning i forbindelse med byggeprosjekter knytter seg i hovedsak til kjente risikoforhold (bruk av stillas, kraner og fellesområder). Det kan være behov for risikovurdering og nye fellestiltak, men samordning vil som regel dreie seg om å etablere gode felles rutiner for kjente risikoforhold som det finnes relevante myndighetskrav til.

Forslag til endret § 6 første ledd:

§ 6. Samordning av internkontroll

«Når flere virksomheter utøver arbeid på samme arbeidsplass og deres arbeid kan påvirke eller påvirkes av andre på en farefylt måte, skal de samordne internkontrollen for deres felles aktiviteter eller områder».

5 Nærmere merknader til § 6 andre ledd – plikt til å inngå samordningsavtale

Forslaget skaper nye oppgaver ved å pålegge arbeidsgivere å utarbeide en avtale om samordning som går langt ut over å avtale hvem som skal ha ansvar for samordning av internkontrollen for felles aktiviteter eller områder.

I byggeprosessen vil ikke alle arbeidsgivere som skal ta del i samordningen være til stede samtidig, fordi kontraktsforholdene ikke er etablert eller de aktuelle delene av byggearbeidet ikke er startet opp. En avtale om samordning må i så fall inngås med de virksomhetene /arbeidsgiverne som er de første på byggeplassen. Hva blir avtaleforholdet overfor de aktørene som kommer til senere i byggeprosessen? Skal disse ha rett til innsigelse fordi samordningsavtalen ble inngått i deres fravær? Forslag i notatet om at avtalen skal omfatte fordeling av kostnader for tiltak eller arbeid med samordning er ikke praktisk gjennomførbart mellom aktører som er inne i kortere eller lengre tid og til forskjellige tidspunkt.

BNL mener at den omfattende samordningsavtale som forslaget legger opp til er problematisk. Mange av de aktørene som er omfattet av kravet til samordning er innom det aktuelle stedet i en

svært kort periode og utfører svært spesialiserte oppgaver. Det må også tas høyde for at de ikke nødvendigvis har noen kontraktsforhold mellom hverandre.

Forslaget synes ikke gjennomtenkt, og et avtaleforhold som foreslått vil ikke være gjennomførbart i bygge- og anleggsprosjekter.

6 Nærmere merknader til § 6 andre ledd – hovedansvar for samordning

Det kommer frem av forslaget til ny § 6 andre ledd at samordningsavtalen skal fastsette hvilken virksomhet som skal ha "hovedansvaret" for å følge opp samordningen. Høringsnotatet beskriver rollen som hovedansvarlig nærmere: "*Hovedansvarlig innebærer at virksomheten skal ha et særskilt ansvar for samordningen og en koordinerende rolle. Dette innebærer imidlertid ikke at de andre virksomhetene fratras sitt ansvar for å samordne*".

BNL er skeptisk til at det innføres en ny rolle som "hovedansvarlig" med det ansvaret som er beskrevet i høringsnotatet. Skal denne rollen komme i tillegg til eller ha sammenfallende ansvar og oppgaver som "hovedbedrift" etter arbeidsmiljøloven § 2-2 (2)?

BNL påpeker også at det er viktig at hovedansvarligs ansvar og oppgaver etter ny § 6 ikke kommer i konflikt med det som er byggherrens koordinering etter Byggherreforskriften.

Om forholdet til byggherreforskriftens koordinering

Det er viktig å se samordning og koordinering i sammenheng fordi disse begrepene regulerer ulike oppgaver med ansvar plassert hos ulike aktører. Koordinering er byggherrens ansvar, mens samordning er et arbeidsgiveransvar.

Da byggherreforskriften ble revidert i 2010 var det en diskusjon i referansegruppen om behovet for å definere begrepet «samordning» i relasjon til begrepet «koordinering». Forskjellen er omtalt i kommentaren til § 18 i byggherreforskriften hvor det står:

«Byggherrens koordinering erstatter ikke hovedbedriftens samordning, men kommer i tillegg til denne. Byggherrens koordinering har som hovedformål å hindre unødvendig konflikt mellom ulike virksomheter og ulike arbeidsoperasjoner.

Hovedbedriftens samordning skal sikre at de enkelte arbeidsgiverne får nødvendige opplysninger om hverandres arbeid for å kunne forebygge skader på de øvrige arbeidstakerne. (se AML § 2-2). Slik samordning vil særlig være aktuelt ved arbeid i felles arealer og for bruk av felles ressurser som kraner, heiser og stillaser, brakkerigg etc."

Det som avklares i byggherreforskriften er at ved god koordinering hindrer man unødvendig konflikt mellom ulike virksomheter og ulike arbeidsoperasjoner. Da elimineres behovet for samordning.

Samordning er nødvendig når koordinering ikke kan hindre unødvendig konflikt mellom ulike virksomheter og ulike arbeidsoperasjoner. Da må virksomhetene snakke sammen, ta hensyn til hverandre og avtale nødvendig samordning.

I Høringsnotatet sies det: «*Det å være hovedansvarlig innebærer at virksomheten skal ha et særskilt ansvar for samordningen og en koordinerende rolle*».

Koordinering er noe annet enn samordning, så det er uheldig å bruke disse begrepene om hverandre. Vi viser også til omtale av byggherrens koordinering under punkt 4 om "vurdering av virksomheters samlet risiko".

BNL mener at rollen som hovedbedrift i aml § 2-2 også naturlig er «den som er ansvarlig for samordningen av internkontroll for felles aktiviteter eller områder» og at det ikke er behov for å innføre en ny rolle i internkontrollforskriftens § 6., se veiledere fra EBA om samordning og hovedbedrift.

7 Nærmere merknader til § 6 andre ledd – valg av hovedansvarlig

Når det gjelder utpeking av hvilken virksomhet som skal ha hovedansvaret, så forutsetter myndighetene i høringsnotatet at alle virksomheter har så god kjennskap til hverandre at de kan «*påse at hovedansvarlig har nødvendig oversikt, kompetanse eller myndighet til å ivareta rollen*».

Videre framgår det i høringsnotatet at «alle virksomhetene har det samme ansvaret for å få i stand en avtale, og hvis ingen tar initiativ vil alle ha avvik etter § 6».

Det er svært problematisk å praktisere samordning som et kollektivt ansvar for en skriftlig avtale som skal fastsette hvilken virksomhet som skal ha hovedansvaret for å følge opp samordningen og andre forhold som er av vesentlig betydning for samordningen.

Avtale om hvem som skal være hovedbedrift og hvem som skal ha ansvar for samordning av internkontrollen for felles aktiviteter og områder er ikke et praktisk problem, slik vi har redegjort for i oppsummeringen. I byggearbeid vil hensyn som kontraktsforholdene og tilstedeværelse over tid være styrende for hvilken virksomhet som påtar seg dette. Oppgaven er i praksis et ulønnet verv som en av virksomhetene må påta seg, og som i de fleste prosjekter ivaretas av totalentreprenør eller hovedentreprenør.

Vi erfarer at den adgangen som tilsynsmyndighetene har til å utpeke hovedbedriften eller den ansvarlige for samordningen av internkontrollen sjelden blir benyttet i bygge- og anleggsprosjekter. Dette taler også for at det ikke er behov for en mer omfattende avtale om samordning enn det som er ivaretatt i dagens regelverk.

BNL kan ikke støtte forslaget om utpeking av hovedansvarlig blant virksomheter.

8 Nærmere merknader til § 6 andre ledd – samordningens innhold

Etter BNLs oppfatning dreier samordning seg om å avklare hvilke rutiner som skal være felles og eventuelt nødvendig tilpasninger i felles rutiner, ikke om oppfølging av samordning og kontroll. Foran har vi vist til eksempler på dette i EBA sin veileder om samordning og hovedbedrift.

I høringsnotatet nevnes det en detaljert oversikt over hvilke forhold myndighetene mener bør med i en samordningsavtale, men sies likevel at myndighetene ikke foreslår å forskriftsfeste en liste med krav til innhold i avtalen. Dette fordi de søker å unngå at pliktsubjektene kun forholder seg til denne listen, og dermed unnlater å ta inn andre punkter i avtalen som kan være viktige for samordningen.

Eksemplene på "forhold som det kan være viktig å regulere" i en samordningsavtale viser først og fremst at forslaget går vesentlig lenger enn dagens krav om å avtale skriftlig hvilken bedrift som skal ha ansvar for samordning av internkontrollen for felles aktiviteter eller områder. Krav om en formell avtale om samordningens aktiviteter og kostnader vil byråkratisere dagens praksis i bygge- og anleggsprosjekter. Vi kan ikke se at høringsnotatet viser til erfaringer som underbygger behov for en slik formalisering.

I høringsnotatet foreslås det at virksomheten som får hovedansvaret for samordning skal «*følge opp samordningen, og andre forhold som er av vesentlig betydning for samordningen*». BNL oppfatter dette som kontrollaktivitet – og ikke samordning - når hovedansvarlig for samordning får i oppgave å "følge opp".

Vi oppfatter det også slik at oppgavene og ansvaret som pålegges hovedansvarlig for samordning etter ny § 6 går lengere enn det Arbeidstilsynet skriver om hovedbedriftens samordningsansvar i kommentarene til byggherreforskriften § 18. I kommentarene står det at "*samordning skal sikre at de enkelte arbeidsgiverne får nødvendige opplysninger om hverandres arbeid for å kunne forebygge skader på de øvrige arbeidstakerne. Slik samordning vil særlig være aktuelt ved arbeid i felles arealer og for bruk av felles ressurser som kraner, heiser og stillaser, brakkerigg etc. Ved siden av samordnende møter bør hovedbedriften også utøve en viss form for kontroll og tilsyn med felles arealer og felles ressurser.*"

Det er viktig å understreke at en "viss form for kontroll og tilsyn" gjelder etterlevelse av rutiner for bruk av felles arealer og felles utstyr, og ikke må forveksles med kontroll av arbeidsgivere.

BNL vil sterkt fraråde en samordningsavtale som foreslått, fordi den foreslåtte avtalemodellen ikke er forenlig med byggeprosessen. Forslaget om samordningsavtale vil innebære overregulering og i verste fall vil den foreslåtte samordningsavtalen skape usikkerhet og gi grunnlag for nye konflikter der sikkerhetsarbeidet fungerer godt i dag.

Forslag til endret § 6 andre ledd:

«Når det er plikt til å samordne etter første ledd, og ingen virksomhet har påtatt seg ansvar for samordningen, skal virksomhetene inngå en skriftlig avtale om hvilken virksomhet som skal ha ansvaret for å samordne internkontrollen for deres felles aktiviteter eller områder».

Forslag til endret § 6 tredje ledd:

Dersom virksomhetene ikke blir enige om hvilken virksomhet som skal ha ansvaret for å *samordne internkontrollen for deres felles aktiviteter eller områder*, kan tilsynsmyndighetene

utpeke en **ansvarlig**. Dersom hensynet til helse, miljø eller sikkerhet tilsier det, kan tilsynsmyndighetene utpeke en annen **ansvarlig** enn den som virksomhetene har avtalt.

Forslag til ny § 6a

BNL har ingen kommentarer til ny § 6 a om samordning av internkontroll i oppdragsforhold

Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidstilsynet skriver:

«Forslaget til endring i internkontrollforskriften § 6 er ikke ment å innebære materielle endringer av betydning. Det antas derfor at endringsforslaget ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for virksomhetene eller myndighetene».

I høringsbrevet sies det likevel at forslaget om å forskriftsfeste at "andre forhold som er av vesentlig betydning" skal nedfelles i samordningsavtalen, er en materiell endring.

BNL må konstatere at de foreslåtte endringene ikke er forenlige med byggeprosessen og bryter med mangeårig samordningspraksis. Hvis forslaget blir gjennomført vil det få store økonomiske og administrative konsekvenser for virksomhetene.

Vennlig hilsen

Byggenæringens Landsforening

Anita Hegg

Advokat/HMS-fagsjef