

Regelrådets uttalelse

Om: Høringsbrev 2018 – forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene

Ansvarlig: Arbeidstilsynet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Arbeidstilsynet
PB 4720 Torgarden
7468 Trondheim

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

Vår saksbehandler:

17/00084

13.09.2018

Magnus Mühlbradt

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Høringsbrev 2018 – forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene

Konklusjon: Forslaget er utilstrekkelig utredet.

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet vurderer at forslagene er ikke tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1.

I Regelrådets vurdering er forslaget uryddig presentert. Høringsnotatet ville blitt forbedret med et tydeligere skille mellom forslagene som er *redaksjonelle*, og forslagene som har materielle virkninger.

Regelrådet vurderer videre at Arbeidstilsynet ikke konsistent har fulgt Utredningsinstruksen i presentasjonen av forslagene. Dette gjelder spesielt utredningen av alternative tiltak (nullalternativet), identifisering av hvilke bedrifter som er berørt, og forutsetninger for vellykket gjennomføring. I lys av dette er det vanskelig å gjøre opp en mening om forholdet mellom kostnaden og nytten ved forslagene.

I gjennomgangen av høringsnotatet, har Regelrådet prioritert å nærmere vurdere tre av forslagene:

- Forslag om å endre arbeidsplassforskriften §1-2 annet ledd for å tilføye bestemmelsen § 6-5 om *Sikring mot fall*
- Forslag om endring i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 12 Kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr og anlegg
- Forslag til endringer i forskrift om utførelse av arbeid § 1-4 og 17-2 til 17-4

Regelrådets vurderinger presenteres i det følgende.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Arbeidstilsynet har sendt på høring forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene. Endringene er i hovedsak begrunnet med behov for en tydeliggjøring og presisering av gjeldende krav på en rekke områder.

Endringene som foreslås gjelder bestemmelser i arbeidsplassforskriften, forskrift om utførelse av arbeid, forskrift om tiltaks- og grenseverdier og forskrift om administrative ordninger.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i.

Arbeidstilsynets høringsnotat omhandler endringer i arbeidsmiljøforskriftene. Disse forskriftene er viktige rammebetingelser for næringslivets aktiviteter i arbeidsmarkedet. Regelrådet har prioritert å uttale seg til denne høringen fordi arbeidsmiljøforskriftene er gjeldende for de fleste virksomhetene i Norge, og endringer i bestemmelsene kan ha store konsekvenser for næringslivet. Regelrådet har vurdert at de tiltakene som vil ha størst betydning for næringslivet er følgende forslag:

- Forslag om å endre arbeidsplassforskriften §1-2 annet ledd for å tilføye bestemmelsen § 6-5 om *Sikring mot fall*
- Forslag om endring i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 12 Kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr og anlegg
- Forslag til endringer i forskrift om utførelse av arbeid § 1-4 og 17-2 til 17-4

I gjennomgangen av høringsnotatet, har Regelrådet derfor prioritert disse tre forslagene.

Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning av statlige tiltak og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

2.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

- *Forslag om å endre arbeidsplassforskriften §1-2 annet ledd for å tilføye bestemmelsen § 6-5 om Sikring mot fall*

Tilsynet viser til at det er særlig sektorene jord- og skogbruk, og bygg og anlegg som vil bli berørt av forslaget. Innslagene av enmannsvirksomheter i disse sektorene er betydelig. Arbeidstilsynet skriver i høringsnotatet at de forventer at virksomhetene innen bygg og anlegg allerede har tilpasset seg regelverket fra tidligere, og at forslaget derfor ikke forventes å medføre store økonomiske eller administrative konsekvenser for disse. Regelrådet kan ikke se at er belyst hvilke virkninger forslaget vil ha for virksomheter i andre sektorer som ikke tidligere har vært omfattet av et slikt krav, herunder innen jord- og skogbrukssektoren. Regelrådet vurderer at Arbeidstilsynets forslag innebærer en betydelig utvidelse av virkeområdet for bestemmelsen som burde vært grundigere diskutert i høringsnotatet.

Tilsynet har ikke vist til hvorvidt forslaget vil medføre betydelig endringer i arbeidspraksis og behov for investeringer i næringene utenfor bygg og anlegg. Det hadde for eksempel vært nyttig med kostnadsanslag for hva stillas eller annet sikringsutstyr som oppfyller kravene koster. Hvis mulig, burde Arbeidstilsynet tallfestet antall berørte aktører i de aktuelle næringene, for å underbygge tiltakets størrelse og omfang. Tilsvarende burde nytten av utvidelsen av virkeområdet blitt belyst.

Regelrådet har vurdert at kostnadsvirkningene og nyttevirkningene for næringslivet fra dette forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

- *Forslag om endring i forskrift om utførelse av arbeid kapittel 12 Kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr og anlegg*

Arbeidstilsynet opplyser at forslaget vil innebære økonomiske konsekvenser for virksomheter som bruker arbeidsutstyr som er omtalt i kapitlet. Dette gjelder spesielt krav om at gjennomført opplæring i å utføre kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr skal dokumenteres. Arbeidstilsynet argumenterer for at endringene i hovedsak er presiseringer og tydeliggjøringer av gjeldende krav.

Høringsnotatet gir ikke opplysninger om omfanget av kostnader knyttet til dokumentasjonen av at opplæring er utført, og hvor mange virksomheter som skal dokumentere dette. Berørte bransjer er identifisert i forskriftsteksten, men ikke i beskrevet i høringsnotatet. Dette kan føre til usikkerhet blant bedriftene om høringsforslaget er aktuelt for deres virksomhet.

Regelrådet har vurdert at utredningen av kostnadsvirkningene og nyttevirkningene for næringslivet fra dette forslaget har svakheter.

- *Forslag til endringer i forskrift om utførelse av arbeid § 1-4 og 17-2 til 17-4*

Forslaget tilsier at alle arbeidstakere som skal jobbe med montering, etc. av stillas skal ha opplæring. Dette vil øke kostnadene for berørte virksomheter. Arbeidstilsynet poengterer at forslaget vil føre til enkelte lempinger og forenklinger for arbeidsgivere, blant annet ved at regelverket gjøres mindre rigid ved å fjerne minstekrav til timer med opplæring. Det er likevel ikke tydeliggjort hvor lang tid og hvor mye ressurser, som anslås at er nødvendig for tilstrekkelig opplæring.

Regelrådet har vurdert at kostnadsvirkningene og nyttevirkningene for næringslivet fra dette forslaget er tilstrekkelig utredet.

2.2. Forenkling for næringslivet

Arbeidstilsynet begrunner at mange av endringene er som følge av behov for en tydeliggjøring og presisering av gjeldende krav. Regelrådet anser det som positivt at Arbeidstilsynet tar sikte på å rydde opp i forskriftsteksten for å skape et enklere og mer forståelig regelverk. I tillegg kan fjerning av krav om *timer* i opplæringskravet bidra til å gjøre regelverket oppleves mer hensiktsmessig.

2.3. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Forslaget om å endre *arbeidsplassforskriften §1-2 annet ledd for å tilføye bestemmelsen § 6-5 om Sikring mot fall* er rettet mot virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere. I en utredning av nye krav for slike små virksomheter, burde det legges særlig vekt på å vurdere om kostnadene oppveies av nytten.

2.4. Alternative tiltak

Regelrådet kan ikke se at Arbeidstilsynet har vurdert alternative tiltak, eller alternative utforminger av de foreslått tiltakene. Selv om Regelrådet anerkjenner at handlingsrommet for tiltakene er begrenset, burde forslagene vurderes opp mot gjeldende rett og erfaringene med dette (nullalternativet).

Regelrådet vurderer at alternative tiltak er ikke tilstrekkelig utredet.

2.5. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at Arbeidstilsynet, i samsvar med utredningsinstruksen 2-1, har vurdert forutsetninger for at forslagene skal bli vellykket gjennomført. Regelrådet anser dette særlig viktig i regelverk som er fastsatt av direktorater med autoriteten til å sanksjonere mot virksomheter med gebyrer m.m. Manglende forståelse eller bevissthet rundt nytt regelverk kan påføre virksomheter urimelige kostnader som følge av uintendert overtredelse av regelverket.

2.6. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

I Regelrådets vurdering kunne lesbarheten til forslagene bli forbedret med et tydeligere skille mellom forslagene som er *redaksjonelle*, og forslagene som har materielle virkninger.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet vurderer videre at Arbeidstilsynet ikke har gjennomgående fulgt Utredningsinstruksen i utredningen av forslagene. Dette er spesielt gjeldende for utredningen av alternative tiltak, identifisering av berørte aktører, og forutsetninger for vellykket gjennomføring. I lys av dette virker virkningene uklare, og det kan ikke konkluderes at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad.

I Regelrådets vurdering er høringsnotatet også uryddig presentert. Høringsnotatet ville blitt forbedret med et tydeligere skille mellom forslagene som er *redaksjonelle*, og forslagene som har materielle virkninger. Dette ville ytterligere tydeliggjort forslagens virkninger ovenfor relevante høringsinstanser.

Arbeidstilsynet begrunner mange av endringsforslagene med behov for en tydeliggjøring og presisering av gjeldende krav. Regelrådet anser det som positivt at Arbeidstilsynet tar sikte på å rydde opp i forskriftsteksten for å skape et enklere og mer forståelig regelverk.

Regelrådet finner at Arbeidstilsynet har sannsynliggjort at forslagene om endringer vedrørende opplæringskrav og kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr og anlegg i *forskrift om utførelse av arbeid* oppnår sine formål til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Vedrørende *Forslag om å endre arbeidsplassforskriften §1-2 annet ledd for å tilføye bestemmelsen § 6-5 om Sikring mot fall*, vurderer Regelrådet at høringsnotatet ikke tilstrekkelig redegjør for om målet ved forslaget oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Arbeidstilsynet har foreslått at bestemmelsen skal være *generell* for alle bransjer, men har ikke estimert eller beskrevet verken nytten eller kostnadene for næringslivet i bransjene utenfor bygg- og anleggsektoren. Videre er det ikke diskutert hvorvidt dagens situasjon tilsier at offentlig inngrep er nødvendig i bransjer utenfor bygg- og anlegg (nullalternativet).