

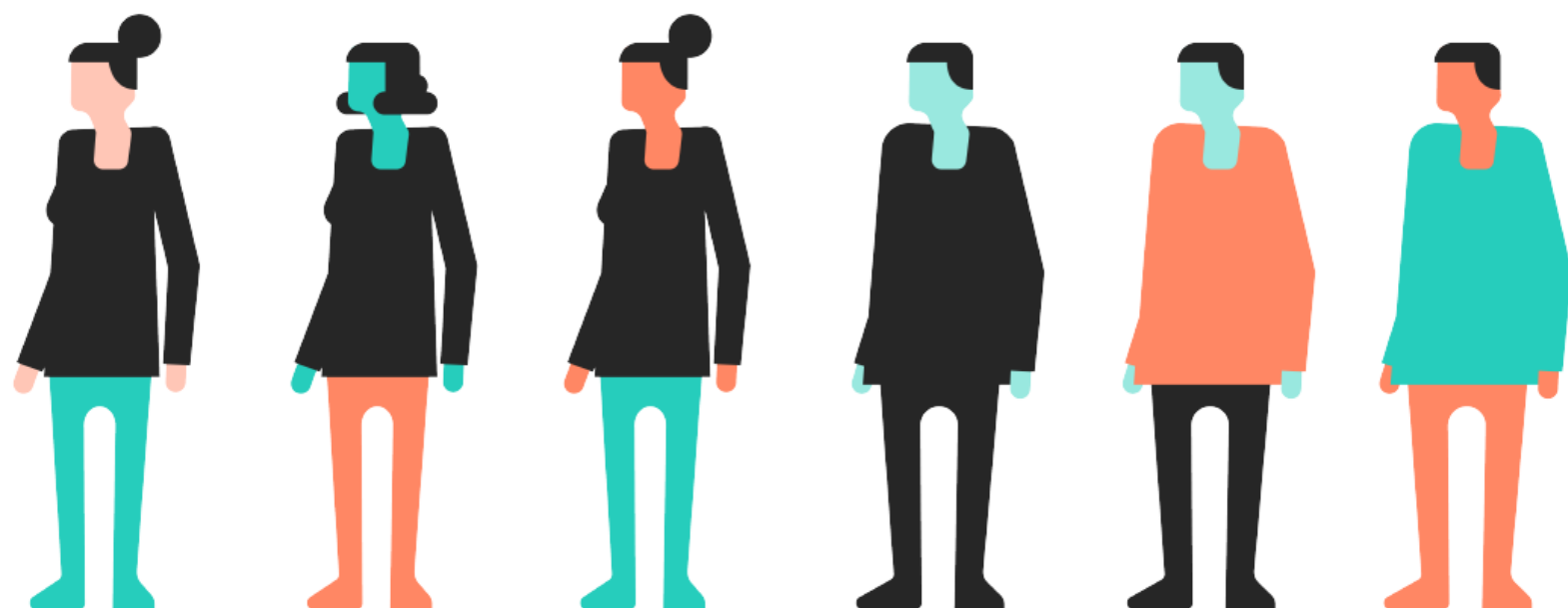


Arbeidstilsynet

Årsrapport for 2019

Et godt arbeidsliv for alle

En analyse av Arbeidstilsynets innsats i 2019



Innhold

I. Leders beretning	2
II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall	3
III. Årets aktiviteter og resultater	9
3.1 Mål: Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold	9
3.2 Mål: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes	27
IV. Styring og kontroll i Arbeidstilsynet	41
V. Vurdering av framtidsutsikter	45
VI. Årsregnskap	47

Vedlegg:

1. Felles årsrapport mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet
2. Oversikt over arbeidsmiljøproblemer og hvilke næringer som er mest utsatt
3. Antall tilsyn og andel brudd på tema

I. Leders beretning

For Arbeidstilsynet har 2019 vært et år preget av endring. For meg som direktør har det vært viktig å lytte til og handle i tråd med signaler, evalueringer og endringer i arbeidslivet og samfunnet.

I løpet av året har en ny organisasjon vokst fram med nytt organisasjonskart og nye strukturer.

Hovedmålet har vært å sørge for at like funksjoner samles i en linje. Ved å organisere oss slik, blir det lettere å bli enhetlige, bedre styring og få større kraft i våre fagmiljø uavhengig av geografi.

For å løse samfunnsoppdraget vårt på en best mulig måte, må vi hele tiden sørge for at vi jobber så effektivt og treffsikkert som mulig. Derfor har vi i flere år jobbet med en risikoindeks, som ved bruk av kunstig intelligens gjør at vi lettere finner ut hvilke virksomheter vi bør velge ut for tilsyn. Dette er et spennende felt, hvor indeksen bare blir bedre og bedre etter hvert som vi legger inn mer informasjon. Digitalisering for å gi brukerne våre bedre tjenester har høy prioritet. Vi har satt i gang flere prosjekter som skal bidra til dette. Og etter hvert har vi tro på at digitaliseringen i tillegg til å øke brukertilfredsheten, også vil gjøre oss som organisasjon mer effektiv i vår drift.

Arbeidstilsynet har også i 2019 jobbet primært med to hovedutfordringer: arbeidslivskriminalitet og manglende systematisk HMS-arbeid. Det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er effektivt og nødvendig. Etter å ha samarbeidet over flere år, har fokuset i 2019 vært å få samlet og brukt felles kunnskap på en bedre måte. Vi har sammen med de andre etatene jobbet målrettet for å øke kompetansen knyttet til etterretning både sentralt og lokalt på akrim-sentrene. Dessverre ser vi at samarbeidet hemmes av juridiske og praktiske barrierer for deling av data og informasjon. Vi får derfor ikke utnyttet det fulle potensiale av samarbeidet slik situasjonen er nå. Å få løst opp i dette vil derfor ha høy prioritet i tiden framover.

De siste årene har vi tatt i bruk overtredelsesgebyr på flere områder. En undersøkelse viser at vår bruk av overtredelsesgebyr forebygger nye lovbrudd i virksomheten, og har en avskrekkende effekt på andre virksomheter. Vi fortsetter derfor arbeidet med å gi gebyr til virksomheter hvor vi avdekker alvorlige eller gjentatte brudd på arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har arbeidet for å få flere virksomheter til å jobbe systematisk med sitt HMS-arbeid. Vi erfarer at en kombinasjon av tilsyn og veiledning gir best effekt. Mange virksomheter mangler grunnleggende HMS-kompetanse, og derfor har det vært viktig å motivere og påvirke flest mulig virksomheter til å jobbe forebyggende med sitt arbeidsmiljø.

Den nye IA-avtalen vektlegger veiledning om forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Det er en tillitserklæring å bli pekt på som sentral etat i dette arbeidet. Med nye midler har vi kommet godt i gang med å bygge opp en ny seksjon som skal jobbe med kunnskapsformidling for å motivere bransjer med høyt sykefravær til å jobbe forebyggende. Sammen med STAMI, NAV og Ptil har vi i 2019 samarbeidet om en felles nettportal som skal tilby relevante verktøy til norsk arbeidsliv. Portalen skal lanseres i 2020 og skal utvides etter hvert til flere og flere bransjer. Å sette brukeren i sentrum på tvers av etatsgrenser er utfordrende, men også helt nødvendig for å lykkes med dette arbeidet.

Jeg er stolt over alt vi har fått til i 2019, til tross for at vi har stått i en omorganiseringsprosess. Dette viser at vi klarer å holde oppe trykket, samtidig som vi gradvis endrer måten vi jobber. Jeg er heldig som leder en etat med ansatte som viser stort engasjement og stolthet over vårt samfunnsoppdrag. Som direktør skal jeg sørge for at vi i Arbeidstilsynet fortsetter vårt viktige arbeid for et godt arbeidsliv i Norge.

Trude Vollheim, Direktør for Arbeidstilsynet. Trondheim 15. mars 2020

II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

Samfunnsoppdrag, mål og virkemidler

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er å legge premisser for og å følge opp at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet skal videre, på et faglig og selvstendig grunnlag, følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjøringslovgivningen og øvrig relevant regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet.

Arbeids- og sosialdepartementet har fastsatt følgende hovedmål for Arbeidstilsynet i tildelingsbrev for 2019:

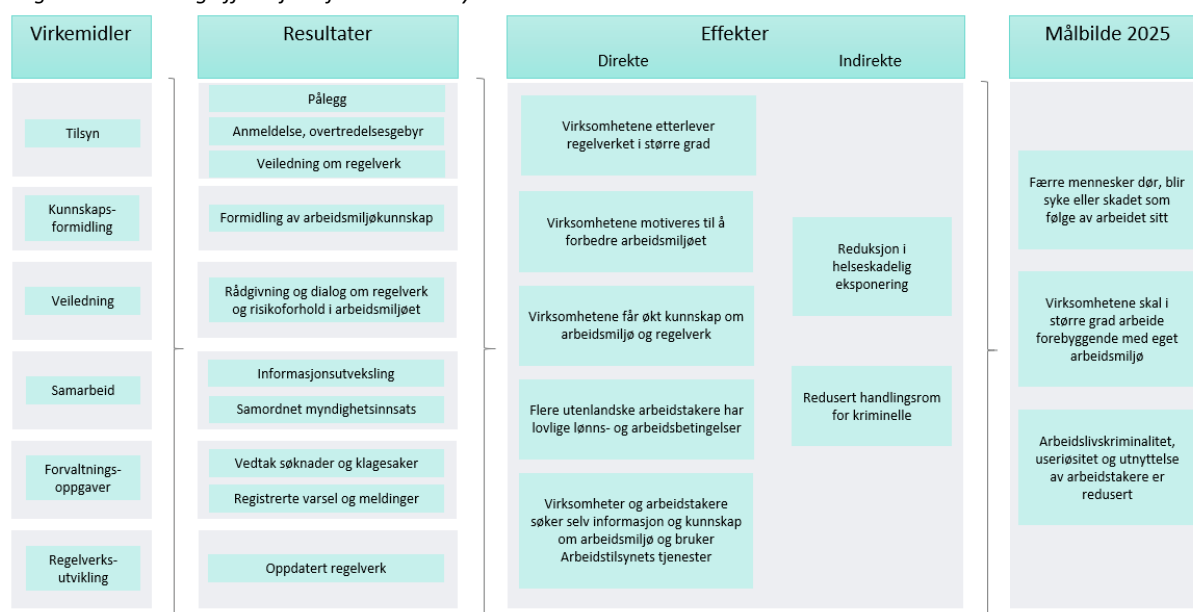
- Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold
- Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes

Arbeidstilsynet har flere virkemidler for å påvirke norske virksomheter til å arbeide systematisk forebyggende med arbeidsmiljøet. Valg av virkemidler avhenger av:

- Hva som er arbeidsmiljøutfordringene i virksomheten, samt omfang, kompleksitet og alvorlighet
- Kunnskap, motivasjon og ressurser til forbedring hos virksomhetene

Sammenhengen mellom Arbeidstilsynets virkemiddelbruk og forventede effekter av innsatsen er beskrevet i en resultat- og effektkjede.

Figur 1 Resultat- og effektkjede for Arbeidstilsynet



2 Forvaltning av et oppdatert og relevant arbeidsmiljøregelverk er selve fundamentet for Arbeidstilsynets innsats. På bakgrunn av dette gjennomføres tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av regelverket, og det gjennomføres veiledning og kunnskapsformidling for å spre kunnskap og skape motivasjon til systematisk arbeidsmiljø- og HMS-arbeid. Det gjennomføres en rekke forvaltningsoppgaver innenfor deler av regelverket, som godkjenningsordninger og spesialtillatelser. Et aktivt samarbeid skaper merverdi, effektivitet og økt effekt. Dersom Arbeidstilsynet benytter virkemidlene med tilstrekkelig kvalitet, vil effektene av innsatsen bidra til måloppnåelse i tråd med etatens mål.

Ett virkemiddel vil bidra til flere effekter. Virkemidlene har likevel tettere kobling til noen effekter enn til andre. Eksempelvis bidrar virkemiddelet tilsyn i størst grad til økt etterlevelse i virksomhetene, men også til økt kunnskap og motivasjon. Veiledning bidrar til økt kunnskap og motivasjon, og mer indirekte til økt etterlevelse. Virksomheter med kunnskap og motivasjon til systematiske arbeidsmiljøarbeid vil trolig ta i bruk selvbetjeningsløsninger fra Arbeidstilsynet i større grad enn tidligere.

Målene og effektene Arbeidstilsynet arbeider for å nå, krever derfor bruk av flere virkemidler tilpasset målgruppene som er valgt. Dette betyr at hvordan Arbeidstilsynet bruker sine ressurser påvirker hvilke effekter som kan forventes. Det brukes mest ressurser på tilsyn, veiledning og forvaltningsoppgaver. Dette innebærer at Arbeidstilsynet sannsynligvis har størst effekt på økt etterlevelse av regelverket. Effekten av tilsyn på økt etterlevelse er også godt dokumentert gjennom en rekke interne effektmålinger.

Hvordan virkemidlene er benyttet i 2019 og hvilke resultater og effekter som er oppnådd redegjøres for i kapittel 3 Årets aktiviteter og resultater.

Organisering

Arbeidstilsynet er en tilsynsetat underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Etaten var i 2019 organisert med et direktorat og syv regioner. Direktoratet er lokalisert i Trondheim og har ansvar for blant annet strategi, styring og utvikling. Direktoratet er klageinstans for enkeltvedtak.

Arbeidstilsynet har kontorsteder som gjennomfører aktivitet over hele landet. Per 31. desember 2019 var 630 ansatte fordelt på 22 kontorsteder, 5 servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA) og 7 tverretatlige sentre rettet mot arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet er omorganisert fra og med 1. januar 2020, dette omtales nærmere i kapittel 5. Antall og lokasjoner av kontorsteder er ikke endret som følge av omorganiseringen.

Hovedtall for 2019

Tilsyn

Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste og mest effektive virkemiddel for å sikre at virksomhetene overholder lovens bestemmelser. Tilsyn innebærer å kontrollere om arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet etterleves. I de fleste tilsyn informerer og veileder vi også virksomhetene om risikofaktorer og hvordan lovens krav skal forstås.

Tabell 1 viser utvikling i antall tilsyn, samt måltall for bruk av reaksjoner i disse tilsynene i perioden 2015-2019. Den viser også utvikling i antall anmeldelser i samme periode.

Tabell 1 Utvalgte hovedtall for tilsyn, reaksjonsbruk og anmeldelser, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Antall tilsyn	17 939	15 265	13 876	13 412	12 362
Andel tilsyn med minst én reaksjon	64 %	64 %	66 %	63 %	61 %
Andel tilsyn med vedtak om tvangsmulkt	7 %	7 %	7 %	6 %	7 %
Andel tilsyn med vedtak om stans som pressmiddel	3 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Andel tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr	0 %	1 %	2 %	5 %	4 %
Andel tilsyn med vedtak om stans ved overhengende fare	3 %	5 %	8 %	10 %	8 %
Antall anmeldelser	141	107	134	117	72

Arbeidstilsynet har i 2019 gjennomført færre tilsyn enn i 2018. Dette skyldes blant annet at Arbeidstilsynet har hatt færre årsverk tilgjengelig i 2019, samt at det er brukt ressurser inn i

omstillingsprosessen. Sistnevnte har medført en vridning av ressurser fra eksterne til interne aktiviteter

Arbeidstilsynet har gitt én eller flere reaksjoner i 61 prosent av tilsynene som ble gjennomført i 2019. Dette er en noe lavere andel enn foregående år. Dette kan blant annet skyldes at tilsyn med formål om å avdekke arbeidslivskriminalitet bidrar til å trekke ned gjennomsnittet. En gjennomsnittlig reaksjonsprosent på 61 viser likevel at Arbeidstilsynet i stor grad gjennomfører tilsyn i virksomheter hvor det er behov for tilsyn. Det er også viktig å presisere at reaksjoner ikke gir et fullgodt bilde på treffsikkerhet. Når Arbeidstilsynet avdekker brudd på arbeidsmiljøregelverket, blir bruddene fulgt opp med reaksjoner når dette vurderes som nødvendig av inspektøren. Dersom forholdet for eksempel rettes opp på stedet under tilsyn, er det ikke alltid nødvendig å gi en reaksjon på det samme forholdet.

Samtidig har Arbeidstilsynet de siste årene gitt strengere reaksjoner i en høyere andel av tilsynene enn tidligere, gjennom økt bruk av overtredelsesgebyr til virksomheter med alvorlige eller gjentatte brudd på regelverket.¹ Pålegg er likevel den reaksjonsformen Arbeidstilsynet benytter klart mest. Pålegg kan følges opp med bruk av pressmidlene tvangsmulkt eller stans dersom virksomheten ikke kan dokumentere at de har fulgt opp pålegget innen fristen som er satt.

Arbeidstilsynet har sendt 72 anmeldelser til politiet i 2019. Om lag halvparten av disse anmeldelsene har bakgrunn i arbeidsulykker.

Det er gjennomført flest tilsyn i bygg- og anleggsnæringen med en andel på 39 prosent av samlet antall tilsyn. Industrinæringen har en andel av samlet antall tilsyn på 12 prosent, mens overnattings- og serveringsvirksomheter har en andel på 10 prosent.

Tabell 2 Næringer med flest tilsyn, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Bygge- og anleggsvirksomhet	32 %	31 %	36 %	39 %	39 %
Industri	8 %	7 %	9 %	12 %	12 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	12 %	10 %	10 %	8 %	10 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	15 %	15 %	12 %	8 %	8 %
Transport og lagring	7 %	7 %	6 %	5 %	6 %
Forretningsmessig tjenesteyting	8 %	7 %	7 %	8 %	6 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	3 %	3 %	4 %	5 %	5 %
Helse- og sosialtjenester	3 %	4 %	4 %	4 %	3 %
Offentlig adm. og forsvar, og trygdeordninger underlagt off. forvaltning	2 %	4 %	3 %	1 %	3 %
Omsetning og drift av fast eiendom	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %

Veiledning

I veiledningstiltak formidler vi kunnskap om tilstanden i arbeidslivet, om eksponeringer og helseutfall, og vi gir informasjon om hvordan regelverket skal forstås og hvordan det kan etterleves. Målet er at denne kunnskapen i størst mulig grad blir tatt i bruk av mottaker, slik at virksomhetene handler i tråd med regelverket. Virkemiddelet omfatter blant annet veiledningsmøter med virksomheter eller andre målgrupper, formidling i media og sosiale kanaler, selvbetjente løsninger, Svartjenesten og SUA. Veiledningene er planlagte tiltak med en definert målgruppe og et tydelig budskap.

Tabell 3 Utvalgte hovedtall for veiledningsaktiviteter, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Antall selvstendige veiledninger	367	716	1 588	620	646
Henvendelser til Svartjenesten	93 000	79 388	91 820	92 176	101 554
Besøk på arbeidstilsynet.no²	2 800 000	3 000 000	2 800 000	3 300 000	4 000 000
Følgere på sosiale medier					35 736
Abonnenter på nyhetsbrev fra Arbeidstilsynet					7 680
Henvendelser til Arbeidstilsynet ved SUA	3 722	3 917	3 431	2 683	2 622

Det er gjennomført nær 650 selvstendige veiledningsaktiviteter i 2019.³ Veiledning som gis til enkeltpersoner som oppsøker tilsynskontorene registreres ikke. Svartjenesten erfarer jevnt økende henvendelser fra publikum.

Arbeidstilsynet.no har det siste året hatt en markant økning i antall besøkende, vi ser også en betydelig økning i antallet gjentagende besøk på siden flere ganger. Det er ikke noen tema som skiller seg spesielt ut i forhold til tidligere år.

Arbeidstilsynet har i 2019 økt veiledningsaktiviteten på sosiale medier. Ved årsskiftet var det i underkant av 36 000 som fulgte Arbeidstilsynet på sosiale medier, de fleste av disse på Facebook.

De siste årenes nedgang i henvendelser til SUA må sees i sammenheng med en nedgang i besøkende hos alle etater. Skatteetaten har innført timeregistrering ved sin skranke, dette medfører at tidligere ventetid ikke lenger blir benyttet på henvendelser til andre etater.

Forvaltningsoppgaver

Arbeidstilsynet forvalter forskrifter som har som formål å bidra til at virksomheter som er utsatt for ulike særegne risikoforhold, har en forsvarlig håndtering av disse. Disse oppgavene har kontrollelementer i seg, og innebærer myndighetsutøvelse, i likhet med tilsyn. Samtidig skiller disse forvaltningsoppgavene seg fra tilsyn, ved at det er virksomheter/aktører selv som er pliktige til å melde inn, og ikke Arbeidstilsynet som systematisk oppsøker virksomheter for å kontrollere at de utvalgte risikoforholdene er i samsvar med lov og forskrift.

Tabellen nedenfor viser de viktigste forvaltningsoppgavene i Arbeidstilsynet. Ved siden av saksbehandling følges et utvalg av sakene opp med tilsyn.

Tabell 4 Hovedtall for søknader og meldinger, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Motta meldinger om at uønskete hendelser har skjedd					
- Kritikkverdige forhold eller ulovligheter, antall varsel mottatt	7 343	6 579	7 155	8 066	8 048
- Arbeidsulykke, antall varsel mottatt	2 289	2 115	2 291	2 416	2 329
- Legers melding om arbeidsrelatert sykdom, antall meldinger mottatt	2 397	2 350	2 206	1 817	1 774
Godkjenning av søknader					
- Godkjenning av BHT, antall saker behandlet	450	300	300	300	300
- Godkjenning av renholdsvirksomheter, antall inkomne saker	1 452	1 817	1 877	2 935	2 517
- Godkjenning av renholdsvirksomheter, antall inkomne meldinger	3 315	3 899	4 296	5 032	5 438
- Godkjenning av utenlandske kompetansebevis, antall saker behandlet	2 991	2 321	2 341	2 434	2 728
- Registrering av bemanningsforetak, antall saker behandlet	291	367	275	318	415
- Søknad om tillatelse til å arbeide med asbest, antall saker behandlet	133	145	167	173	142

Samtykke til virksomhetens egne løsninger for å ivareta et forsvarlig arbeidsmiljø					
-Søknad om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene, antall saker behandlet		1 134	1 423	1 288	1 266
-Byggesaker, antall saker behandlet	3 867	4 101	4 143	4 077	4 135
Motta og registrere informasjon om at risikoutsatt arbeid vil utføres					
-Melding om arbeid med asbestholdig materiale, antall meldinger	2 115	2 124	2 131	2 113	2 364

Ressursbruk

Alle statlige etater har krav om å innrette ressursbruken slik at den er mest mulig effektiv.

Arbeidstilsynet har med bakgrunn i endringer i systemet for tidsregistrering utarbeidet en ny fremstilling av ressursbruk for 2019. Tabell 5 viser hvordan Arbeidstilsynet har benyttet ressursene i 2019.⁴

Tabell 5 Samlet ressursbruk for Arbeidstilsynet, 2019⁵

	Årsverk aktivitet	Andel av gruppering
Mål 1: Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold		
-Tilsyn	171	64 %
-Søknader og godkjenninger	47	18 %
-Veiledning	23	9 %
-Regelverk og klagesaksbehandling	12	4 %
-Markedskontroll	8	3 %
-Samarbeid med andre	6	2 %
Andel av samlet ressursbruk	48 %	100 %
Mål 2: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes		
-Tilsyn	58	87 %
-Veiledning	7	10 %
-Samarbeid med andre	2	3 %
Andel av samlet ressursbruk	12 %	100 %
Støtteprosesser		
-Administrasjon med IKT-drift	85	63 %
-Organisasjonsutvikling og digitalisering	28	21 %
-Kunnskap- og kompetanseutviklingsutvikling	23	17 %
Andel av samlet ressursbruk	25 %	100 %
Styringsprosesser		
-Virksomhetsstyring	57	100 %
Andel av samlet ressursbruk	10 %	100 %
Andre særskilte oppgaver		
-Regionale verneombud	21	78 %
-Sekretariat for tvisteløsningsnemda, rikslønnsnemnda og tariffnemnda	6	22 %
Andel av samlet ressursbruk	5 %	100 %

Arbeidstilsynet har i 2019 benyttet nær halvparten av sine ressurser for å sikre måloppnåelse av tildelingsbrevets mål 1: Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold.

Størst andel av ressursene under mål 1 er benyttet til tilsynsaktivitet med en andel på 64 prosent, 18 prosent av ressursene benyttes til å behandle søknader og meldinger, mens 9 prosent benyttes til selvstendige veiledningstiltak. Under mål 2 benyttes 87 prosent av ressursene til tilsynsaktivitet, mens 10 prosent benyttes til veiledning. Ressursene til veiledning under mål 2 er benyttet til Senter for utenlandske arbeidstakere og Treparts bransjeprogram.

Fem prosent av etatens ressurser benyttes til andre særskilte oppgaver som regionale verneombud og sekretariat for tvisteløsningsnemda, rikslønnsnemnda og tariffnemnda.

Tabellen under viser ressurser benyttet på Arbeidstilsynets hovedprosesser:

Tabell 6 Sammenheng mellom overordnede arbeidsprosesser og mål, 2019

	Mål 1 Forebygging	Mål 2 Akrim	Andel
Kjerneprosesser	450.000 timer	110.000 timer	60 %
Støtteprosesser inkludert særskilte oppgaver	270.000 timer		30 %
Styringsprosesser	90.000 timer		10 %

Arbeidstilsynet har noe lavere utnyttelsesgrad i 2019 enn tidligere år. Dette skyldes i hovedsak et mindreforbruk knyttet til tilleggsbevilgning inkluderende arbeidsliv. Arbeidstilsynet har i 2019 hatt færre årsverk tilgjengelig på grunn av at nyansettelser er holdt tilbake slik at det blir større handlingsrom i ny organisasjon fra 1. januar 2020. Årsverk for 2019 etter ny beregningsmåte er ikke sammenlignbar med tidligere år på grunn av endrede føringer for rapportering.

Tabell 7 Utvalgte hovedtall for ressursbruk 2015-2019 ⁶

	2015	2016	2017	2018	2019
Samlet tildeling post 01 -99 (kroner)	568 576 000	617 697 000	662 910 000	663 402 000	698 271 000
Utnyttelsesgrad post 01-29	95,6 %	95,0 %	98,4 %	97,9 %	93,6 %
Driftsutgifter (kroner)	541 813 952	588 933 147	655 134 485	661 421 784	653 423 262
Lønnsandel driftsutgifter	71 %	68 %	72 %	74 %	74 %
Lønnsutgifter per årsverk (kroner)	696 381	707 552	812 657	834 372	869 295
Antall årsverk, tidligere beregningsmåte	556	566	578	586	559
Antall årsverk, ny beregningsmåte⁷					571

III. Årets aktiviteter og resultater

Kapittel tre beskriver aktiviteter, resultater og måloppnåelse for de to målene fastsatt i tildelingsbrev for Arbeidstilsynet for 2019:

- Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold
- Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes

Kapittelet redegjør for utvalgte innsatsområder i 2019, og hvordan disse har bidratt til måloppnåelse. Det understrekes at ikke alle aktiviteter Arbeidstilsynet har gjennomført i 2019 er omtalt. Dette gjelder blant annet aktiviteter knyttet til byggesaksbehandling, markedskontroll, sekretariater og godkjenningsordninger, selv om disse også bidrar til måloppnåelse.

3.1 Mål: Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold

I et internasjonalt perspektiv er Norge helt i front når det gjelder arbeidsmiljøtilstand.⁸ I Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) sin «Faktabok om arbeidsmiljø og helse i 2018» beskrives utviklingen på arbeidsmiljøområdet på bakgrunn av tall fra Levekårsundersøkelsen som gjennomføres av Statistisk sentralbyrå (SSB) hvert tredje år. Ifølge faktaboka er utviklingen på arbeidsmiljøområdet i all hovedsak stabil. Men selv om tilstanden i norsk arbeidsliv i gjennomsnitt er stabilt god sammenlignet med andre land, anser STAMI potensialet for ytterligere forbedringer å være betydelig. Mange virksomheter er flinke til å forebygge arbeidsmiljøproblemer, likevel er det også mange som kan forebygge bedre, og deler av arbeidslivet har til dels store utfordringer knyttet til arbeidsmiljøet.

Forebyggende arbeidsmiljøarbeid kan redusere risikoen for at arbeidstakerne får helseplager, skader og sykdommer, eller for at plagene blir forverret som følge av arbeidet. Det ligger derfor i samfunnsoppdraget til Arbeidstilsynet å følge opp virksomheter i det norske landbaserte arbeidslivet, slik at de kan holde et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Gjennom tilsyns- og veiledningsaktivitet mot risikobaserte tema og næringer bidrar Arbeidstilsynet til at flere virksomheter jobber forebyggende med sitt arbeidsmiljø på en bedre måte.

I tildelingsbrev for 2019 har Arbeids- og sosialdepartementet angitt følgende styringsparametere for mål 3.1:

- Virksomhetene har fått økt kunnskap/bevisstgjøring
- Virksomhetene har fått økt motivasjon
- Virksomhetene forebygger arbeidsmiljøproblemer bedre/mer systematisk
- Virksomhetene har trygge og seriøse arbeidsforhold

Kontinuerlig innsats for å forbedre arbeidsgiveres systematiske HMS-arbeid

Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid) er virksomhetenes viktigste virkemiddel for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har plikt til å sørge for at kravene som regelverket stiller til HMS, blir fulgt opp på en systematisk måte. Hensikten med dette er å sikre at risikofaktorer oppdages og håndteres før det oppstår arbeidsmiljøproblemer. Arbeidstilsynet følger opp at virksomhetene overholder HMS-bestemmelsene gjennom sine internkontrollsystemer. Ett eller flere forhold knyttet til systematisk HMS-arbeid er tema i de fleste av våre tilsyn på tvers av aktiviteter og næringer. Arbeidstilsynet veileder også om systematisk HMS-arbeid både på internettsidene våre, i samarbeid med bransjene og i veiledningsmøter med spesifikke virksomheter.

Arbeidstilsynet skal ut fra sitt samfunnsoppdrag følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen. Det er derfor en viktig oppgave å sikre at virksomhetene selv har oversikt og kunnskap nok til å håndtere de risikofaktorene som fins i deres arbeidsmiljø. Dersom en virksomhet ikke har tilstrekkelig kunnskap om hva som kan gå galt i deres arbeidsmiljø, blir det tilfeldig om de iverksetter de riktige tiltakene. Arbeidsmiljøloven stiller krav om at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten, herunder kartlegging, risikovurdering og iverksetting av tiltak for å redusere risikoen.⁹ Arbeidstilsynet kontrollerte dette kravet i 4 911 tilsyn i 2019. Det ble avdekket ett eller flere brudd på kravet i ca. 40 prosent av disse tilsynene.

Siden Arbeidstilsynet jobber risikobasert, er ikke disse funnene representative for tilstanden ute i virksomhetene. Det er heller ikke slik at et brudd på kravet betyr at virksomheten ikke har noe på plass når det gjelder kartlegging, risikovurdering og risikoreduserende tiltak. Det kan være nok at enkelte risikofaktorer i arbeidsmiljøet ikke er tilstrekkelig hensyntatt, selv om virksomheten i det store og hele jobber godt med det systematiske arbeidsmiljøarbeidet. Funnene tyder likevel på at mange virksomheter har utfordringer knyttet til å gjennomføre denne viktige delen av arbeidsmiljøarbeidet på en tilfredsstillende måte. Arbeidstilsynet har derfor flere veiledningsaktiviteter knyttet til både systematisk HMS-arbeid generelt, og til kartlegging, risikovurdering og tiltak spesielt.

I samarbeid med næringene har vi for eksempel utviklet og informert om et digitalt verktøy kalt [Risikohjelpen](#), som hjelper virksomhetene med å gjennomføre kartlegging, risikovurdering og risikoreduserende tiltak på en tilfredsstillende måte. Dette verktøyet er tidligere lansert for virksomheter innen renholds- og frisørnæringene, og er i 2019 også utviklet og lansert for deler av transportnæringen. Det jobbes videre med å utvide verktøyet til flere deler av transportnæringen og til serveringsbransjen i 2020. Samtidig er det startet et arbeid for å forbedre designet av Risikohjelpen slik at verktøyet blir mer brukervennlig.

I 2019 har nettstedet hatt nær 5 500 besøk, fordelt på over 3 000 brukere. Om lag 1 100 brukere har fullført en risikovurdering ved hjelp av verktøyet. Blant disse har 650 brukere også benyttet verktøyet til å lage en handlingsplan med tiltak, og frister samt ansvarlige for gjennomføring.

En undersøkelse blant testbrukere i transportnæringen viser at de er fornøyde med verktøyet, og at Risikohjelpen gjør det enklere å gjennomføre risikovurdering av arbeidsmiljøet i virksomhetene.

Inkluderende arbeidsliv

Arbeidstilsynet har i 2019 fått en tilleggstildeling for å styrke arbeidet med inkluderende arbeidsliv. I det følgende gis en beskrivelse av tilstand, aktiviteter og resultater med utgangspunkt i føringer gitt i felles oppdragsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet, STAMI og Petroleumstilsynet.

Tilstandsbeskrivelse

Som følge av den nye Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv for 2019-2022 har Arbeidstilsynet i 2019 jobbet mye med å etablere en felles arbeidsmiljøsatsning sammen med de andre berørte etatene i IA-avtalen (STAMI, NAV og Petroleumstilsynet). I 2019 har satsingen vært organisert som et felles utviklingsprosjekt med ekstern prosjektleder. Satsingen skal tilby målrettet bransje- og arbeidsplassrettet kunnskapsutvikling, formidling og veivisning i forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Dette skal bidra til å gjøre det enklere for virksomhetene å jobbe mer og bedre forebyggende med eget arbeidsmiljø.

Arbeidstilsynets erfaring fra tilsyn er at mange virksomheter har blitt flinke til å følge opp arbeidstakere etter at sykdom har oppstått, mens det fremdeles er et potensial for bedre og mer forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Gjennom å tilby relevant kunnskap og praktiske verktøy/selvbetjeningsløsninger, samt kunnskapsformidling og veivisning, skal satsingen bidra til en ny giv for forebyggende arbeidsmiljøarbeid i virksomhetene.

Aktiviteter og resultater

Sammen med STAMI og NAV har Arbeidstilsynet i 2019 jobbet med å etablere en nettbasert portal, *arbeidsmiljøportalen.no*, som skal tilby relevant kunnskap om forebyggende arbeidsmiljøarbeid og ulike verktøy/selvbetjeningsløsninger. Dette har, sammen med etableringen av en ny veivisningsfunksjon i Arbeidstilsynet, vært hovedaktiviteten i etatens innsats i arbeidsmiljøetsatsningen i 2019. Arbeidet med nettportal har vært organisert som et eget delprosjekt ledet av Arbeidstilsynet, hvor utgangspunktet har vært at både STAMI, Arbeidstilsynet og NAV skal bidra med innholdsproduksjon til portalen. Det har vært en krevende prosess for alle etatene å få en felles oppfatning av hvilke tjenester og tekster som bør utvikles til lanseringen av første versjon av nettportalen. Rammene for hva som skal lages til første versjon, og hvem som lager hva, er imidlertid landet og innholdsproduksjon av tekster og verktøy til portalen pågår for fullt. Portalen skal gjøres tilgjengelig i første versjon våren 2020 og deretter videreutvikles i samarbeid mellom etatene. Både Arbeidstilsynet, STAMI og NAV samarbeider om å lage ulike tekster med informasjon om arbeidsmiljøarbeid, tips og råd til virksomheter. I tillegg pågår et felles arbeid mellom STAMI og Arbeidstilsynet med å lage en opplæringsmodul som skal gjøres tilgjengelig på nettportalen. Her skal budskapet om at «arbeidsmiljø handler om arbeidet» settes inn i en praktisk opplæringsammenheng som partene og andre skal kunne ta inn i sine opplæringer av egne tillitsvalgte, ledere og andre.

Arbeidstilsynet bruker imidlertid mest ressurser på å utvikle et nytt verktøy, *Arbeidsmiljøhjelpen*, som skal hjelpe virksomheter som ønsker å utvikle og forbedre arbeidsmiljøet sitt slik at de får et lavere sykefravær. *Arbeidsmiljøhjelpen* skal ligge på nettportalen og vil fokusere på de temaene som har størst betydning for forebygging av sykefravær og frafall (organisatorisk arbeidsmiljø, ergonomisk arbeidsmiljø og psykososialt arbeidsmiljø), og utvikles i første versjon for de bransjene i landbasert arbeidsliv hvor det er etablert bransjeprogram under IA-avtalen. *Arbeidsmiljøhjelpen* vil deretter utvides til nye bransjer løpende som en del av videreutviklingen av nettportalen.

Arbeidsmiljøhjelpen skal inneholde to hoveddeler. I den ene delen får virksomheten hjelp til å få frem hva som fungerer bra i arbeidsmiljøet og til å prioritere hva de ønsker å bevare og styrke. Denne delen vil basere seg primært på hva virksomheten selv sitter på av erfaringer.

Den andre delen handler om at virksomheten skal få hjelp til å arbeide med utfordringer i arbeidsmiljøet og til å prioritere hva de skal ta tak i og hvordan de kan gjøre dette. Denne delen av verktøyet vil komme i én generell og bransjeuavhengig versjon og i egne versjoner for hver av de prioriterte bransjene. Her kan *Arbeidsmiljøhjelpen* bidra med god støtte til virksomhetene ved at verktøyet gir noen sentrale temaer vi vet har sammenheng med helse, sykdom, skade og fravær. Virksomhetene skal få informasjon om temaene og gode, relevante eksempler, noe som skal hjelpe dem til å vurdere om dette er et tema som angår dem. Videre skal de få forslag til aksjonspunkter de kan gjennomføre for å forbedre arbeidsmiljøet innenfor et gitt tema. Resultatet av dette arbeidet er at virksomheten får en handlingsplan med de punktene de har bestemt at de skal jobbe videre med.

Foruten arbeidet med nettportalen har etableringen av en ny kunnskapsformidlings-/veiviserfunksjon i Arbeidstilsynet vært en hovedaktivitet i 2019. Vi har valgt å etablere denne som en egen organisatorisk enhet for å rendyrke kunnskapsformidlings- og veiviserrollen, samt å tydeliggjøre at dette er noe som kommer i tillegg til den risikobaserte tilsyns- og veiledningsaktiviteten etaten

allerede gjør. Enheten heter *Seksjon for kunnskapsformidling – inkluderende arbeidsliv* og er en nasjonal enhet. Leder for enheten tiltrådte i september 2019 og har per i dag rekruttert medarbeidere i Trondheim og Oslo, mens rekrutteringsprosess pågår i Bergen og Tromsø. Enheten vil ha 16 medarbeidere pluss leder på plass innen 1. halvår 2020.

Enheten skal ha kunnskapsformidling og veivisning som kjerneoppgaver, rettet mot de temaene som i størst grad bidrar til sykefravær og frafall. I denne sammenhengen vil veivisning forstås som å gi informasjon og anbefalinger om godt arbeidsmiljøarbeid. Informasjonen og anbefalingene som gis skal være kunnskapsbasert, bransjetilpasset og konkrete, og vise vei i forebyggende arbeidsmiljøarbeid for eksempel i form av forslag til prosess for arbeidet og mulige tiltak som kan gjennomføres. I veivisning ligger det også å inspirere og motivere virksomheter til å ta tak i arbeidsmiljøet sitt, forbedre det, men også å bevare det som fungerer godt. Kunnskap om «beste praksis» i de ulike bransjene er viktig for å kunne inspirere til handling. Målet er at virksomhetene i et samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne finne sine egne løsninger som er tilpasset virksomheten basert på kunnskapsformidling, informasjon og anbefalinger gitt av veiviserne.

Arbeidstilsynet har startet et arbeid for å definere aktuelle målgrupper for kunnskapsformidling og veivisning i 2020. Målgruppene identifiseres og beskrives, for derigjennom å vurdere hva som er mest hensiktsmessig tiltak for å nå ut til de ulike målgruppene og bransjene. I dette arbeidet er det planlagt en større kommunikasjonskampanje som vil underbygge at arbeidsmiljø handler om arbeid, og som vil være rettet mot bransjene hvor vi kan tilby verktøy for virksomhetene. Det er engasjert et byrå som skal bistå med kampanjen. Kampanjen vil ha som mål å bygge kunnskap om satsingen og hva som bidrar til et bedre arbeidsmiljø og lavere arbeidsrelatert sykefravær. Kampanjen skal også gjøre målgruppene kjent med verktøyene som er utviklet, og skal bidra til å promotere bruk av disse.

Arbeidstilsynet skal i løpet av 2020 avklare hvilke tilsyns- og veiledningsaktiviteter arbeidsmiljøetsatsningen skal inngå i, og utvikle materiell som støtter dette. Intern opplæring vil inngå som en del av dette tiltaket. Dette vil bidra til at nettportalen og temaene som inngår i arbeidsmiljøetsatsningen, også blir tema i den ordinære aktiviteten.

Innsats rettet mot risikobaserte tema i 2019

Det fins mange former for risikofaktorer i arbeidsmiljøet som kan øke faren for at arbeidstakere blir skadet eller får helseplager som følge av arbeidet. Hvilke typer risikofaktorer som overordnet sett skal prioriteres av Arbeidstilsynet, besluttet i en risikobaseringsprosess. Arbeidstilsynet gjennomfører jevnlig en helhetlig risikovurdering av norsk arbeidsliv på bakgrunn av kriteriene omfang, alvorlighet, forebyggingspotensial og kvalitet på kunnskap for ulike arbeidsmiljøproblemer. Den er basert på tilstandsbeskrivelser og analyser fra STAMI, etatens egne erfaringer, fagkunnskap og data, samt øvrig relevant forskningslitteratur. Risikovurderingen gir faglige anbefalinger som grunnlag for prioriteringer av målgrupper og tema i Arbeidstilsynets aktiviteter. Anbefalingene er gitt innen områdene kjemisk og biologisk eksponering, fysisk arbeidsmiljø, organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø, arbeidsulykker og arbeidslivskriminalitet. En oversikt over anbefalingene som lå til grunn for aktivitet i 2019 fins i vedlegg 2.

For å gi en dypere forståelse av de varierte arbeidsmiljøfaglige utfordringene som Arbeidstilsynet jobber med, og hvordan vi har valgt å innrette vår virkemiddelbruk på de ulike områdene, har vi valgt ut enkelte tema som redegjøres nærmere for i dette kapitlet. Alle temaene har bakgrunn i de faglige anbefalingene fra Arbeidstilsynets risikovurdering.

Dette er temaene som omtales nærmere i denne årsrapporten:

- Uforsvarlige arbeidstidsordninger
- Uforsvarlig håndtering av asbest
- Farlig arbeid i høyden
- Useriøsitet i arbeidslivet

Uforsvarlige arbeidstidsordninger er en viktig risikofaktor for både helseplager og skader blant arbeidstakere, og derfor et forhold Arbeidstilsynet kontrollerer i svært mange tilsyn. Uforsvarlig håndtering av asbest kan gi svært alvorlige helsekonsekvenser selv ved lav grad av eksponering, og er et område Arbeidstilsynet har hatt økt tilsynsaktivitet rundt i 2019. Farlig arbeid i høyden er en viktig årsak til alvorlige arbeidsulykker, og derfor et prioritert tema innenfor Arbeidstilsynets aktiviteter rettet mot blant annet bygge- og anleggsnæringen. Useriøsitet et sentralt tema i alle Arbeidstilsynets aktiviteter rettet mot prioriterte næringer med unntak av Helse og sosial og Akvakultur.

Arbeidstilsynet har også rettet innsats mot andre viktige tema som kunne vært beskrevet i denne årsrapporten, som for eksempel varsling, støy og vold og trusler. Det er imidlertid ikke plass til en inngående omtale av alle.

De fire temaene presenteres med en beskrivelse av tilstand, virkemiddelbruk og resultater. Til slutt gis en samlet vurdering av måloppnåelse for hovedmål 3.1.

Aktiviteter og resultater som omtales under mål 3.1 inkluderer ikke tall fra aktiviteter rettet mot arbeidslivskriminalitet (omtales under mål 3.2). Statistikkgrunnlag for omtale av tema under mål 3.1 finnes i vedlegg 3.

Tema: Uforsvarlige arbeidstidsordninger

Tilstandsbeskrivelse

Arbeidstid har betydning for både helse, sikkerhet, balanse mellom jobb og privatliv og velferd. Forskning på arbeidstid og helse har vist at både lange arbeidsdager og natt- og skiftarbeid medfører økt risiko for en rekke fysiske og psykiske helseplager og økt ulykkesrisiko.¹⁰ Arbeidsmiljøloven stiller derfor krav til at arbeidstidsordninger skal være forsvarlige slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas. Selv innenfor arbeidsmiljølovens grenser kan belastningen bli for stor, særlig i fysisk krevende yrker og yrker med mye skift- og nattarbeid. Ny teknologi og fleksible arbeidstidsordninger kan bidra til å gjøre det vanskelig å sette klare grenser for når, hvor og hvor mye man skal jobbe. Verken lange arbeidsuker eller nattarbeid er i seg selv ulovlig, men uforsvarlig bruk av dette kan få alvorlige helsekonsekvenser både for den enkelte arbeidstaker og andre, og er derfor et tema som Arbeidstilsynet er opptatt av. Gjennom en rekke tidligere tilsynsaktiviteter har Arbeidstilsynet erfart at mange virksomheter på tvers av sektorer og næringer, ikke har god nok oversikt over hvor mye og når på døgnet de ansatte faktisk jobber.

Tall fra STAMI viser at nærmere 24 prosent av om lag 2,5 millioner arbeidstakere i Norge oppgir at de jobber skift eller turnus eller annen arbeidstidsordning utenom dagtid. Andelen har ligget stabilt de siste ti årene. Den relativt høye andelen sysselsatte som arbeider innenfor pleie og omsorg bidrar trolig til dette. Videre oppgir om lag 14 prosent at de jobber om natten i løpet av en fireukers periode.¹¹ Denne andelen har gått noe ned de siste femten årene. Arbeid utenom dagtid er utbredt innen næringene Helse og sosial, Transport og lagring og Industri.

Omtrent 8 prosent sier de jobber lange arbeidsuker (48 timer eller mer). Denne andelen har ligget stabilt de siste ti årene. I alt 32 prosent av yrkesaktive oppgir at de blir kontaktet utenfor arbeidstid,

og 14 prosent av yrkesaktive opplever at jobbkravene forstyrrer privatlivet. I sum kan man slå fast at en stor andel av norske arbeidstakere opplever utfordringer knyttet til arbeidstid, som kan kreve endringer i arbeidssituasjonen for å redusere risiko for uønskede arbeidsmiljø- og helsekonsekvenser.⁸ Mest utsatt for lange arbeidsuker er sysselsatte innen næringene Jordbruk, skogbruk og fiske og Transport og lagring.

Uforsvarlige arbeidstidsordninger er også det enkeltstående temaet som Arbeidstilsynet mottar flest tips om. I 2019 omhandlet ett av fem tips forhold knyttet til dette temaet.

Virkemiddelbruk og resultater

Arbeidstilsynet bruker flere virkemidler for å hjelpe virksomheter i det landbaserte arbeidslivet til å forebygge skader og helseplager på grunn av uforsvarlige arbeidstidsordninger. Tilsyn med risikoutsatte virksomheter gjennomføres der Arbeidstilsynet mener kontroll er nødvendig for å sikre en tilstrekkelig etterlevelse av regelverket. Veiledning ved hjelp av ulike kanaler benyttes for å formidle kunnskap, presentere regelverk og formålet med regelverket, hvordan det skal forstås og hvordan det kan etterleves. Arbeidstilsynet utøver også myndighet gjennom behandling av søknader om unntak fra arbeidstidsregelverket.

Siden uforsvarlige arbeidstidsordninger utgjør en viktig risikofaktor i arbeidsmiljøet er dette tema i mange tilsyn som Arbeidstilsynet gjennomfører, samt i veiledningsaktiviteter og samarbeidsfora i flere næringer.

Tilsyn

I 2019 har ett eller flere lovkrav knyttet til arbeidstidsordninger vært kontrollert i 2 936 tilsyn gjennomført innenfor tildelingsbrevets mål 3.1. De fleste tilsynene med dette temaet er gjennomført innen næringene Overnatting og servering, Bygge- og anleggsvirksomheter og Industri. Arbeidstidsordninger er også et svært sentralt tema i tilsyn med virksomheter innen Helse- og sosialtjenester, Transport og lagring og Varehandel, reparasjon av motorvogner.

I hvert av disse tilsynene er ett eller flere forhold knyttet til arbeidstid kontrollert. Det hyppigst brukte kontrollpunktet på dette området er om arbeidsgiver har oversikt over hvor mye arbeidstakerne arbeider, som trengs for å kunne følge med på at arbeidstiden er innenfor lovlige rammer. Det er avdekket brudd på arbeidstidsbestemmelsene i 26 prosent av tilsynene hvor dette er kontrollert, og på 20 prosent av kontrollpunktene som er benyttet i tilsynene. Dette er på samme nivå som de tre foregående årene.

Samtidig ser vi at hvor hyppig vi avdekker brudd varierer med hvilke næringer vi fører tilsyn med. I 2019 er det avdekket høyest andel brudd innen næringene Transport og lagring med 28 prosent og Overnatting og servering med 25 prosent.¹² Erfaringer fra tilsyn innen Transport og lagring tyder på at mange arbeidsgivere ikke har god nok oversikt over hvor mye og når arbeidstakerne jobber.¹³ Når arbeidsgiverne mangler slik oversikt, har de heller ikke mulighet til å følge med på om arbeidstiden til de ansatte er forsvarlig.

Bruddene følges opp med reaksjon når det vurderes som nødvendig. Reaksjoner på brudd på arbeidstidsbestemmelsene gis først og fremst som pålegg til virksomheten om å rette opp i forholdene. Virksomheten må da dokumentere at pålegg er innfridd før det lukkes. Dersom pålegg ikke lukkes innen fristen som er satt kan Arbeidstilsynet benytte pressmidler som tvangsmulkt eller stans. I 2019 har vi 223 vedtak om tvangsmulkt som pressmiddel for at virksomheten skal innfri pålegg om arbeidstidsordninger og 24 vedtak om helt eller delvis stans av virksomheten.

Arbeidstilsynet kan også vedta overtredelsesgebyr når vi avdekker alvorlige eller gjentatte lovbrudd som kan få store konsekvenser for arbeidstakernes helse og sikkerhet. I tilsyn gjennomført i 2019 er det også varslet eller vedtatt 24 overtredelsesgebyr med bakgrunn i brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Dette er åtte flere enn i 2018, og siden overtredelsesgebyr kan gis når som helst i saksforløpet kan antallet øke utover i 2020.

Veiledning

I tillegg til å kontrollere overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene veileder Arbeidstilsynet om tematikken. Slik veiledning skjer både i tilsyn med enkeltvirksomheter, i rene veiledningsmøter med én eller flere virksomheter og via Arbeidstilsynets svartjeneste og nettsider. For mange virksomheter oppleves regelverket på området som komplekst, og Arbeidstilsynet ser at både arbeidsgivere og arbeidstakere er for dårlig kjent med de lovlige grensene for arbeidstid. Mange virksomheter er heller ikke klar over at arbeidstidsordningen skal risikovurderes etter hva slags arbeid som utføres, selv om arbeidstiden er innenfor de tillatte grensene.

For å øke kunnskapen på dette området blant arbeidsgivere i utvalgte næringer har Arbeidstilsynet i 2019 gjennomført rene veiledningsmøter hvor arbeidstidsordninger har vært et tema. Det er gjennomført 18 veiledningsmøter med helseforetak og ni med transportvirksomheter.

Møtene med helseforetakene er gjennomført på bakgrunn av at Arbeidstilsynet i 2018 avdekket alvorlige funn i tilsyn med ambulansetjenester rundt omkring i landet. Målet har vært å sikre at arbeidsgiver jobber systematisk og forebyggende med bedring av arbeidsforholdene i ambulansetjenesten, inkludert arbeidstidsordninger og risikovurdering av disse.

Målet med veiledningsmøtene med transportvirksomheter har vært å gi arbeidsgivere økt kunnskap og forståelse for hvilke lovkrav som gjelder for dem når det gjelder arbeidstid, hvilke konsekvenser uforsvarlig arbeidstid kan ha for arbeidstakernes helse og sikkerhet, samt hvordan virksomhetene bedre kan forebygge slike utfall. En brukerundersøkelse sendt ut til deltakerne viser at over ni av ti respondenter mener at innholdet i veiledningsmøtet var både relevant, forståelig og nyttig for dem.

Søknader om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene

Arbeidstilsynet behandler hvert år om lag 1 200 søknader om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene fra ulike virksomheter. Mange av søknadene kommer fra virksomheter innen bygg og anlegg, verftsindustrien og helse- og omsorgssektoren.

Søknader som etter Arbeidstilsynets vurdering ikke er helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig blir avslått. I 2019 ble nær åtte av ti innsendte søknader innvilget, mens de øvrige er enten delvis innvilget, avslått eller avvist.

Gjennom søknadene som kommer inn ser Arbeidstilsynet en tendens til at flere ønsker å jobbe lange arbeidsdager mot at det tas ut lengre friperioder på et senere tidspunkt. Dersom stadig flere arbeidstakere i Norge får en arbeidstidsordning som avviker fra normalarbeidsdagen, kan dette være problematisk i lys av at den skal være forsvarlig. Dette gjelder særlig næringer med stor risiko for belastningsskader og der feilhandlinger kan få fatale følger, som for eksempel bygge- og anleggsnæringen.

Tema: Uforsvarlig håndtering av asbest

Tilstandsbeskrivelse

Asbest er en type mineralstøv som fins i mange bygninger i Norge. Når man bearbeider asbest frigjøres asbeststøv i form av små fibre som kan pustes inn og avsettes langt nede i luftveiene.

Asbest var mye brukt som materiale i bygninger og installasjoner i Norge fra 1920-tallet til det ble totalforbudt i 1985. Årsaken til forbudet var stor helserisiko, siden innånding av asbestfibre kan føre til en rekke sykdommer, deriblant kreft.

Sykdommer i lungene som asbestose, lungekreft og brysthinnekreft er de sykdommene som i størst grad er assosiert med asbesteksponering. For eksempel er asbest den eneste kjente risikofaktor for å utvikle brysthinnekreft.¹⁴ Data fra arbeidsmedisinske utredninger i perioden 2010-2015 viser at 1 061 pasienter var utredet med asbest registrert som viktigste eksponering. For disse var lungekreft den vanligste diagnosen.¹⁵ Ifølge ILO (International Labour Organization) er kreft den viktigste årsaken til arbeidsrelaterte dødsfall. Arbeidstilsynet har på bakgrunn av tall fra Kreftregisteret anslått at om lag 400 personer årlig får kreft som følge av arbeidsrelatert kjemikalieeksponering tilbake i tid.

I Kreftregisteret er det registrert om lag 2 400 tilfeller av mesoteliom i perioden 1953–2016. De siste årene er det observert en nedgang i antall nye tilfeller.¹⁴ Dette er en forventet nedgang som viser at forbudet i 1985 har hatt ønsket effekt. Man frykter imidlertid at rivning og rehabilitering av eldre bygg uten tilstrekkelig beskyttelse i dag skal føre til en ny bølge med asbestrelaterte sykdommer i fremtiden. Forskning fra andre land tyder på at kunnskapen om asbestens skadevirkninger blir glemt og at det derfor gjennomføres asbestsanering uten tilstrekkelige vernetiltak. Det er grunn til å tro at det samme skjer i Norge.¹⁵

I dag kan man i hovedsak komme i kontakt med asbest ved rivning av eldre bygg og installasjoner, reparasjon og vedlikehold av maskiner og utstyr, samt håndtering av asbestholdig avfall. Det finnes ingen oversikt over hvor mye asbest som fremdeles finnes i bygninger og installasjoner i Norge, men i 2017 ble det anslått at omtrent 30 000 tonn asbest og asbestholdige produkter ikke var fjernet.¹⁶ At store mengder asbest fremdeles er til stede i bygg og installasjoner, betyr at alle som utfører rivnings-, reparasjons- eller vedlikeholdsarbeid, kan bli utsatt for asbest og utvikle asbestsykdom.

Risikoen ved kontakt med asbest kan reduseres ved å håndtere materialet på riktig måte og bruke nødvendig verneutstyr. Forutsetninger for å gjøre de riktige tiltakene er at arbeidsgiver gjennomfører systematiske og kunnskapsbaserte risikovurderinger på arbeidsplassen, og iverksetter tiltak i tråd med dette.

Virkemiddelbruk og resultater

Dersom det skal utføres arbeid på et bygg eller en installasjon fra ovennevnte periode, må det kartlegges om det forekommer asbest før arbeidet settes i gang. Virksomheter som skal utføre rivnings-, reparasjons- og vedlikeholdsarbeid skal søke tillatelse fra Arbeidstilsynet. Det skal også sendes melding om arbeid med asbest til Arbeidstilsynet før arbeid med asbest påbegynnes. Selve arbeidet skal gjennomføres i tråd med vernekravene i forskrift om utførelse av arbeid, kapittel 4. Disse kravene omhandler blant annet opplæring av arbeidstakere, instruks for håndtering av asbest, tiltak for å redusere eksponering, målinger av asbestfibre, tiltak ved overskridelse av grenseverdi og verneklær og åndedrettsvern. I henhold til forskriftens § 3-1 skal også arbeidsgiver kartlegge og dokumentere forekomsten av asbestfiberstøv, og vurdere helserisiko forbundet med dette for arbeidstakerne.

Behandling av søknader og meldinger

Virksomheter som har de nødvendige tiltakene knyttet til risikovurdering, opplæring, fysisk tiltak og personlige verneutstyr og helsekontroller av egne ansatte, får normalt godkjenning for tre år. De blir oppført i Arbeidstilsynets offentlige oversikt over virksomheter som lovlig kan håndtere asbestmaterialer, som finnes på [Arbeidstilsynets nettsider](#). Om lag 370 virksomheter har slik tillatelse per desember 2019.

Arbeidstilsynet mottar og behandler om lag 2000 meldinger om asbestarbeid per år. Det kontrolleres da om opplysninger er i samsvar med forskriftskravene og retningslinjer om asbestarbeid.

Tilsyn

En intern evaluering av Arbeidstilsynets innsats for å forhindre asbesteksponering gjennomført i 2017 foreslo en rekke tiltak for å forbedre denne innsatsen. Ett slikt tiltak var postale tilsyn med kommuner, med mål om å nå ut til alle kommuner, fylkeskommuner og etter hvert statlige byggherrer. I 2019 er det gjennomført 160 slike tilsyn med kommuner, som har en viktig rolle både som byggherre, byggeier og arbeidsgiver. I disse tilsynene er det hovedsakelig kontrollert om kommunene har gitt nødvendig opplæring og om de har en skriftlig rutine for å gjennomføre kartlegging av forekomst av asbest før arbeid i bygg hvor dette typisk kan forekomme.

I tillegg har Arbeidstilsynet i 2019 gjennomført i overkant av 100 fysiske og postale tilsyn med virksomheter som driver med sanering av bygninger, og som dermed er svært utsatt for asbest. I tilsynene er det kontrollert om virksomheten har tillatelse til å drive med slikt arbeid og om arbeidet gjennomføres i tråd med forskriftskravene. Viktige kontrollpunkter er blant annet helseundersøkelser av lunger og luftveier, opplæring av arbeidstakere, instruks for håndtering av asbest, samt iverksatte vernetiltak.

I 2019 ble det funnet minst ett brudd på kontrollpunkter knyttet til forsvarlig asbesthåndtering i tre av fire tilsyn hvor ett eller flere regelverkskrav knyttet til dette temaet ble kontrollert. Det ble videre funnet brudd på nær halvparten av kontrollerte forhold knyttet til asbesthåndtering. Dette er en høyere andel enn i 2017 og 2018, hvor andelen brudd har ligget på rundt 30 prosent.

Økningen i andel avdekkede brudd skyldes tilsynene med kommunene, hvor det er funnet brudd på nær tre av fire kontrollerte forhold. Bruddene dreier seg særlig om mangel på rutine som sikrer at forekomsten av asbest kartlegges før arbeid igangsettes der asbest kan forekomme. Det er også avdekket mange brudd på om arbeidsgiver har gitt nødvendig informasjon og opplæring til arbeidstakerne om hvor asbest forekommer eller kan forekomme. Arbeidstilsynet ser alvorlig på at det er funnet brudd i såpass mange tilsyn med kommunene, og vil fortsette med asbesttilsyn i denne målgruppen i 2020.

I tilsyn med andre virksomheter som driver med asbestarbeid er det funnet brudd på 31 prosent av kontrollerte forhold. Det er registrert høyest andel brudd på innretning av arbeidsprosesser for minst mulig spredning av asbeststøv.

I disse tilsynene har Arbeidstilsynet funnet at én av tre kontrollerte virksomheter ikke har tillatelse til å arbeide med asbest. Når Arbeidstilsynet avdekker dette i tilsyn, og finner uforsvarlig håndtering av asbest, kan arbeidet stanses på grunn av overhengende fare for liv og helse. Hvis det ikke er grunnlag for slik stans, blir virksomheten fulgt opp med pålegg om å innhente tillatelse. I enkelte tilfeller gis også overtredelsesgebyr for denne typen brudd.

Ser man på alle asbesttilsynene under ett er reaksjoner først og fremst gitt i form av pålegg om å rette opp i forhold som ikke var tilfredsstillende. I tilsyn gjennomført i 2019 er det i tillegg så langt

vedtatt fire overtredelsesgebyr til virksomheter som har manglet tillatelse til asbestarbeid og som ikke oppfyller krav om et forsvarlig arbeidsmiljø for arbeidstakerne. I 26 tilfeller ble arbeid helt eller delvis stanset på grunn av overhengende fare for liv og helse.

Arbeidstilsynet vil som nevnt fortsette med tilsyn relatert til asbest med kommunene i 2020. I tillegg vil det gjennomføres flere tilsyn rettet mot virksomheter med yrkesgrupper som kan være utsatt for asbest i sitt arbeid, men som typisk ikke er så godt kjent med kravene knyttet til asbesthåndtering.

Veiledning

I 2019 har Arbeidstilsynet også utarbeidet mer og målrettet informasjon om asbestarbeid, rettet mot både arbeidsgivere, arbeidstakere og byggherrer. Informasjonen ble tilgjengelig på [Arbeidstilsynets nettsider](#) høsten 2019, i form av oppdatering av eksisterende sider og flere nye sider. Nettsidene tar blant annet opp helserisiko ved håndtering av asbest, hvor asbest kan forekomme og hvilke krav som stilles til arbeidsgivere og byggherrer ved slikt arbeid. Etter at nettsidene ble oppdatert har vi sett en liten økning i antall besøk på hovedsiden om asbest. I løpet av oktober var om lag 2 100 besøkende innom hovedsiden, mot 1 500 i april. Av de som besøker siden bruker 55 prosent siden fra pc og 45 prosent fra mobil og nettbrett. Et så høyt tall fra pc tyder på at mange sjekker det på jobb.

Tema: Farlig arbeid i høyden

Tilstandsbeskrivelse

I femårsperioden 2015-2019 er 143 arbeidstakere registrert omkommet i arbeidsulykker innenfor norsk landbasert arbeidsliv.¹⁷ Videre innrapporteres om lag 23 000 arbeidsskader per år, og av disse antas ca. 10 000 skader å føre til fravær på mer enn tre dager.¹⁸

Farlig arbeid i høyden er en av de vanligste årsakene til skader og dødsfall på arbeidsplasser. Dette er arbeid som foregår på tak og i stige, på dekker og i stillas, i personløfter (lift) og på spinkle underlag med fare for å falle gjennom.

I SSBs offisielle statistikk over arbeidsskader er fallulykker den hyppigste ulykkestypen som er registrert, med ca. 4 600 meldte skader per år.¹⁹ Dette inkluderer både fall fra høyder og fall på samme nivå, som for eksempel gulv.

I femårsperioden 2015-2019 ble 10 prosent (16 av 143) av arbeidsskadedødsfallene registrert med fall som ulykkestype. Arbeidstilsynets foreløpige statistikk over arbeidsskadedødsfall i 2019 viser at det ble registrert fire omkomne arbeidstakere som følge av fallulykker i løpet av året. Dette er omtrent samme antall som tidligere år, selv om det i 2018 kun ble registrert ett arbeidsskadedødsfall som følge av en fallulykke.

Fallulykker inntreffer i de fleste næringer, men arbeid i høyden er spesielt utbredt i bygge- og anleggsvirksomheter. Nær halvparten av alle arbeidsskadedødsfall på bakgrunn av fallulykker skjer i denne næringen alene. En rapport om ulykker i bygg og anlegg publisert i 2019 viser at fallulykker er en av de hyppigste ulykkestypene i næringen, både når det gjelder arbeidsskadedødsfall og ikke-dødelige skader.²⁰

Virkemiddelbruk og resultater

På bakgrunn av denne kunnskapen har Arbeidstilsynet satt ekstra mye trykk på temaet farlig arbeid i høyden i aktiviteter rettet mot bygge- og anleggsvirksomheter de siste årene. Både tilsyn, veiledning og samarbeid med andre er sentrale virkemidler for Arbeidstilsynet i denne innsatsen. Arbeidstilsynets erfaringer med bransjen tilsier imidlertid at tilsyn og bruk av strenge reaksjonsmidler

er det viktigste virkemiddelet. Det er nødvendig å kontrollere om arbeidsmiljølovens bestemmelser og allmenngjøringsregelverket overholdes, og det er viktig at Arbeidstilsynet er synlig på bygge- og anleggsplasser. I tilsynene gis også relevant veiledning om regelverk og tiltak som kan iverksettes for å redusere ulykkesfaren.

Tilsyn

I 2019 ble det gjennomført 1 860 tilsyn hvor forhold knyttet til farlig arbeid i høyden ble kontrollert, mot 1 966 slike tilsyn i 2017 og 1 956 i 2018. Ca. 70 prosent av tilsynene er gjennomført med virksomheter i næringen Bygge- og anleggsvirksomhet. Inspektørene kontrollerer blant annet om arbeidsgiver har gjennomført risikovurdering for arbeidet i høyden, og om arbeidsgiver har sørget for at arbeidsområder som er høyere enn to meter, er sikret med kollektive vernetiltak som stillas og rekkverk. Stillas, stiger og atkomst til tak er også typiske forhold som blir kontrollert.

Det ble avdekket ett eller flere brudd på regelverket knyttet til arbeid i høyden i litt over halvparten av tilsynene hvor dette ble kontrollert i 2019. Det er gitt minst én reaksjon i 41 prosent av tilsynene.

Blant kontrollpunktene som er benyttet for å kontrollere ulike krav knyttet til arbeid i høyden i tilsynene ble det funnet brudd på 28 prosent. Det er funnet en særlig høy andel brudd på kontrollerte forhold som gjelder sikring mot fall fra høyde, rapport om kontroll av stillas og skilting av stillas. På kontrollerte forhold som gjelder stillasgulv og fundamentering av stillas ble det derimot funnet relativt få brudd.

Andelen brudd avdekket i tilsyn med arbeid i høyden har vært minkende de siste årene. Denne nedgangen er forventet, ut fra at både Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet har rettet mye innsats mot fallulykker de tre siste årene. I 2017 og 2018 har Arbeidstilsynet gjennomført flere tilsynsaksjoner og økt bruken av overtredelsesgebyrer for å høyne oppmerksomheten om tematikken og etterlevelsen av regelverket som skal verne mot alvorlige ulykker.

Tabell 8 viser utviklingen i reaksjonsbruk på bakgrunn av farlig arbeid i høyden i bygge- og anleggsvirksomheter i perioden 2015-2019.

Tabell 8 Reaksjonsbruk på bakgrunn av farlig arbeid i høyden i bygge- og anleggsvirksomheter, 2015-2019.

Andel tilsyn med ulike reaksjonsformer	2015	2016	2017	2018	2019
Pålegg	53 %	48 %	60 %	53 %	52 %
Stans ved overhengende fare	71 %	78 %	72 %	77 %	78 %
Overtredelsesgebyr	2 %	6 %	16 %	26 %	21 %
Antall tilsyn med reaksjon (N)	516	718	1090	1163	760

I tilsyn der det ble gitt reaksjon på bakgrunn av farlig arbeid i høyden i 2019, ble det varslet eller vedtatt minst ett pålegg i 52 prosent av tilsynene. Stans på grunn av overhengende fare for liv og helse ble vedtatt i 78 prosent av tilsynene. I slike tilfeller stanses arbeidet på stedet inntil Arbeidstilsynet har mottatt nødvendig dokumentasjon på at forholdet er rettet opp i.

Bruddene som er avdekket i 2019 er ved begynnelsen på 2020 fulgt opp med overtredelsesgebyr i 21 prosent av tilsynene, det vil si i ett av fem tilsyn der vi har gitt en reaksjon. Det har vært en klar økning i andel tilsyn med overtredelsesgebyr i løpet av perioden. Andelen tilsyn med overtredelsesgebyr er foreløpig noe lavere i 2019 enn i 2018. Siden overtredelsesgebyr kan gis på et senere tidspunkt i saksforløpet kan imidlertid denne andelen fortsatt øke selv om tilsynene ble gjennomført i 2019.

Tema: Useriøsitet i arbeidslivet

Tilstandsbeskrivelse

Useriøse lønns- og arbeidsvilkår kan virke konkurransevridende i utsatte deler av arbeidslivet og på den måten føre til en svekkelse av arbeidsmiljøtilstanden der dette er utbredt.

De fleste virksomheter i Norge tar sitt arbeidsgiveransvar seriøst og ønsker å tilby et godt arbeidsmiljø for sine ansatte. Det fins imidlertid arbeidsgivere som ikke tilhører denne kategorien, uten at de nødvendigvis betraktes som kriminelle. Det er utfordrende å identifisere hvem disse virksomhetene er. Det dreier seg gjerne om virksomheter som ikke klarer å tilby grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår, uten at de systematisk spekulerer i å utnytte sine arbeidstakere på samme måte som kriminelle aktører. Useriøsitet kan gi seg utslag i brudd på ulike deler av arbeidsmiljøregelverket.

Virkemiddelbruk og resultater

Arbeidstilsynet benytter alle tilgjengelige virkemidler for å fremme seriøse arbeidsforhold. Vi fører tilsyn, veileder og sprer kunnskap, samarbeider med andre, utvikler regelverket. I tillegg forvalter Arbeidstilsynet ulike register som skal gjøre det lettere for oppdragsgivere og forbrukere å finne seriøse leverandører, som for eksempel Renholdsregisteret. I det følgende redegjør vi for aktiviteter innen tilsyn og samarbeid i 2019.

Tilsyn

Selv om useriøsitet kan gi seg utslag i dårlige arbeidsvilkår på mange ulike områder, vil vi i det følgende beskrive hvordan Arbeidstilsynet har jobbet konkret med enkelte undertema som ofte assosieres med useriøsitet, nærmere bestemt HMS-kort, allmenngjort lønn og bestilles plikter ved kjøp av varer og tjenester, samt innleie. Det er likevel viktig å presisere at brudd på ett av disse områdene ikke nødvendigvis betyr at en virksomhet er å anse som useriøs.

Alle arbeidstakere som utfører renholdsarbeid eller arbeid på bygge- og anleggsplasser skal bære et gyldig og synlig **HMS-kort** på jobb. Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for arbeidstakere har et slikt kort. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at dette kravet overholdes. Før virksomheten kan bestille slike kort må den være registrert i relevante registre, som for eksempel Enhetsregisteret, Aa-registeret, Merverdiavgiftsregisteret, Bemanningsforetaksregisteret og Renholdsregisteret. Manglende eller ugyldig HMS-kort kan derfor være et tegn på useriøsitet.

I 2019 har Arbeidstilsynet kontrollert HMS-kort i 3 117 forebyggende tilsyn, de aller fleste med virksomheter registrert innen næringen Bygge- og anleggsvirksomhet. Dette er på samme nivå som foregående år. Det er registrert brudd på kravet i 21 prosent av tilsynene²¹, noe som er en vesentlig lavere andel enn tidligere. I 2017 fant Arbeidstilsynet brudd i 35 prosent og i 2018 i 27 prosent av tilsynene. Denne trenden peker i retning av at flere virksomheter enn tidligere skaffer arbeidstakerne HMS-kort. Dette kan blant annet henge sammen med at Arbeidstilsynet etter 2017 i betydelig større grad ilegger overtredelsesgebyr ved manglende HMS-kort. Etter avdekking av brudd på dette kravet i tilsyn i 2019 er det så langt vedtatt 105 overtredelsesgebyr, med et gjennomsnittlig beløp på NOK 44 610,- og medianbeløp på NOK 14 000,-.

Allmenngjort lønn er innført i enkelte bransjer der det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere kan få dårligere lønnsvilkår enn det som er normalt i bransjen. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at disse reglene overholdes. I 2019 har dette vært prioritert som tema innen tilsyn rettet mot overnattings- og serveringsvirksomheter og transportvirksomheter, men også med virksomheter innen bygg og anlegg.

Tabell 9 viser antall tilsyn og andel brudd på allmenngjort lønn fordelt på næringer i 2019.²²

Tabell 9. Antall gjennomførte tilsyn og andel brudd på allmenngjort lønn fordelt på næringer i 2019.

Næring	Antall gjennomførte tilsyn	Andel brudd på kontrollerte forhold
Overnattings- og serveringsvirksomhet	779	35 %
Transport og lagring	179	19 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	105	19 %
Forretningsmessig tjenesteyting	47	10 %
Industri	33	11 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	23	9 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	23	38 %
Omsetning og drift av fast eiendom	9	11 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	6	0 %
Annen tjenesteyting	5	13 %
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	3	33 %
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	3	100 %
Bergverksdrift og utvinning	1	0 %
Ukjent	1	0 %
Totalsum	1 217	27 %

Allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår er kontrollert i til sammen 1 217 tilsyn, flest med virksomheter innen næringen Overnattings- og serveringsvirksomhet. Det er også i denne næringen det er avdekket høyest andel brudd. Innen godstransport er andelen brudd lav blant norske virksomheter, men høy blant utenlandske virksomheter som driver kjører kabotasje i Norge.¹³

Andelen brudd på allmenngjort lønn har økt i perioden 2017-2019, fra 18 prosent i 2017 til 27 prosent i 2019. Dette kan skyldes at Arbeidstilsynet i større grad enn tidligere treffer med risikobaseringen av slike tilsyn, og at kompetansen på å avdekke brudd relatert til allmenngjøring er hevet. Innføring av verktøy for analyse av timelister og lønnsslipper kan også ha bidratt til at vi avdekker en høyere andel brudd. Samtidig ser vi fortsatt et stort behov for videre utvikling av verktøy på dette området, for å forenkle saksbehandlingen og redusere tidsbruken knyttet til kontroll av lønn.

Brudd på allmenngjort lønn følges i hovedsak opp med pålegg til virksomheten om å dokumentere at lønnen til arbeidstakeren følger minstelønnssatsen innenfor det allmenngjorte området. Pålegg som ikke etterkommes innen fristen kan følges opp med pressmiddel som tvangsmulkt eller stans av hele eller deler av virksomheten. I 2019 ble det vedtatt tvangsmulkt i 30 tilfeller ved brudd på allmenngjort lønn, og stans i sju tilfeller. I tillegg jobber Arbeidstilsynet med økt bruk av overtredelsesgebyr også på dette området. I 2019 ble det vedtatt 10 overtredelsesgebyr, som er en økning fra året før. Antallet overtredelsesgebyr på bakgrunn av tilsyn gjennomført i 2019 kan også øke utover i 2020.

Som bestiller av tjenester innen allmenngjorte områder har man plikt til å informere om og påse at arbeidstakerne hos leverandøren skal ha lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjøringsforskriften på det aktuelle området. Dette kalles **informasjons- og påseplikt**. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at disse pliktene overholdes. I 2019 ble det gjennomført 149 tilsyn med dette, hvorav halvparten innenfor godstransport- og turbilområdene. Det høye antallet tilsyn innenfor nettopp disse områdene skyldes at Arbeidstilsynet tidligere har registrert mange brudd på

informasjons- og påseplikt innen gods- og turbiltransport. Samtidig finner Arbeidstilsynet ofte at utenlandske sjåførere har lavere lønn enn allmenngjort timesats.¹³ I tillegg til tilsyn er det gjennomført veiledningsmøter med bestillere for å informere om regelverket.

I 2019 er det registrert brudd på 56 prosent av kontrollpunktene som er benyttet for å kontrollere informasjons- og påseplikt. Ser vi isolert på områdene gods- og turbiltransport, er andelen brudd 77 prosent. Bruddene varierer i alvorlighet fra mindre mangler med selve gjennomføringen av informasjons- og påseplikten, til bestillere som ikke har gjennomført den i det hele tatt. Bruddene er fulgt opp med pålegg og eventuelle pressmidler.

Arbeidstilsynet har kontrollert forhold knyttet til **innleie/utleie** av arbeidskraft i 93 tilsyn i 2019. Disse forholdene omhandler blant annet samarbeid mellom innleier og arbeidsgiver (utleier) om ansvarsforhold for HMS og kontroll på arbeidstid. Det er funnet brudd på krav knyttet til slike forhold i 12 prosent av disse tilsynene. De aller fleste bruddene er fulgt opp med pålegg til virksomheten, som i ett tilfelle er fulgt opp med vedtak om tvangsmulkt som pressmiddel.

Samarbeid

Samarbeid er et særlig viktig virkemiddel innenfor de ovennevnte deltemaene, både for å ha bedre mulighet til å avdekke brudd og for å øke viljen og evnen blant seriøse virksomheter til å unngå samhandling med aktører som ikke forholder seg til regler for arbeidslivet. Arbeidstilsynet samarbeider med partene i arbeidslivet og med andre myndigheter i Norge og utlandet.

Treparts bransjeprogram er et samarbeidsforum som er opprettet for å bidra til anstendige og seriøse arbeidsforhold i bransjer der dette er en særlig stor utfordring. Det er opprettet slike bransjeprogrammer i fire bransjer:

- Renhold
- Transport
- Uteliv
- Bilbransjen

Arbeidstilsynet leder disse fire bransjeprogrammene, som i tillegg har deltakere fra partene i bransjene. Bransjeprogrammene jobber blant annet med konkrete tiltak for å gjøre det enklere for virksomheter å følge reglene, og for oppdragsgivere og forbrukere å velge seriøse leverandører.

Tiltakene består i hovedsak av kampanjer, veiledere og verktøy. I 2019 er det blant annet laget e-guider som skal gjøre det enklere for personer å starte serverings- eller renholdsvirksomheter på lovlig vis. E-guidene er utarbeidet i samarbeid med Brønnøysundregistrene og andre relevante myndigheter, og er publisert på altinn.no. De inneholder det viktigste man trenger å vite om regelverket for å starte et serveringssted eller en renholdsbedrift.

Treparts bransjeprogram for transport har i 2019 blant annet gjennomført et seminar for transportbransjen i Litauen, etter svært positiv erfaring med et tilsvarende møte i Bulgaria i 2018. Målet med dette seminaret var å møte aktørene i bransjen, informere om norsk regelverk og gi veiledning av relevans for de som kjører kabotasje og internasjonal transport i Norge. Det var over 60 deltakere på seminaret, og det ble etablert nye kontakter for videre samarbeid og informasjonsutveksling.

I 2019 er det også startet et nytt treparts bransjeprogram innen bilbransjen. Bransjeprogrammet har så langt blant annet igangsatt et forskningsprosjekt som skal kartlegge useriøsitet i bransjen og foreslå egnede tiltak samt indikatorer for å følge utviklingen i bransjen. Det er Samfunnsøkonomisk analyse AS som utfører forskningsoppdraget, som skal ferdigstilles innen sommeren 2020.

Også de andre tre bransjeprogrammene har i 2019 igangsatt nye forskningsprosjekter for å kartlegge forhold av betydning for useriøsitet i de ulike næringene. Formålet med dette er å sikre kunnskapsunderlag for iverksetting av mest mulig hensiktsmessige og effektive tiltak. Prosjektene ferdigstilles i 2020.

Måloppnåelse

Ifølge tildelingsbrevet for 2019 skal virksomhetene endre både atferd, kunnskap og holdninger som følge av Arbeidstilsynets innsats. Under beskrives måloppnåelse i henhold til effektene Arbeidstilsynet er bedt om å vurdere under mål 3.1 i tildelingsbrevet.

Effekt: Virksomhetene har fått økt kunnskap/bevisstgjøring og motivasjon

Å ha et godt systematisk og kontinuerlig arbeidsmiljøarbeid krever at virksomhetene har både kunnskap og motivasjon til å avdekke ulike forhold som kan medføre risiko for arbeidsrelaterte skader og sykdommer. Det krever også kunnskap og motivasjon til å gjøre de riktige tiltakene. For å oppnå dette bruker Arbeidstilsynet virkemidler som tilsyn, veiledning og kunnskapsformidling.

Arbeidstilsynets brukerundersøkelse som gjennomføres etter meldte tilsyn, viser at 67 prosent av de som svarte etter tilsyn i 2019, i stor eller svært stor grad opplevde at tilsynet ga dem økt forståelse for hvorfor de skal kartlegge helsefarer i sitt arbeidsmiljø og gjennomføre tiltak for forbedring. Denne forståelsen er grunnleggende for å kunne drive selvstendig og godt arbeidsmiljøarbeid. Videre svarte 58 prosent at tilsynet i stor eller svært stor grad ga dem økt kunnskap om hvordan de kan oppnå et godt arbeidsmiljø. Svarene er omtrent uendret siden 2018 og 2017. Tilbakemeldingene er altså i stor grad positive, men det er fortsatt et potensial for at flere skal øke forståelsen og kunnskapen på dette området.

Arbeidstilsynet har også gjennomført brukerundersøkelser etter veiledningsmøter vi har hatt med virksomheter i 2019. Undersøkelsene viser positive resultater når det gjelder opplevd relevans og nytte for de som har deltatt fra virksomhetenes side. Respondentene svarer videre at veiledningsmøtene i stor grad har gitt dem økt kunnskap om gjeldende regelverk og hvordan de kan jobbe i tråd med dette, samt økt forståelse for hvorfor det er viktig. De fleste svarer også at de har gjennomført eller planlegger å gjennomføre risikoreduserende tiltak som følge av veiledningsmøtene. Etter veiledningsmøter om arbeidstid med transportvirksomheter svarte for eksempel nær åtte av ti deltakere at veiledningen har gitt dem økt forståelse for arbeidstid og tilgjengelighetstid, og for hvilke konsekvenser uforsvarlig arbeidstid kan ha for sjåførenes helse. Et annet eksempel er tilbakemeldinger etter veiledningsmøter om vold og trusler med NAV, hvor nær sju av ti svarte at veiledningsmøtet i stor grad hadde gitt et godt grunnlag for å jobbe systematisk og forebyggende med vold og trusler.

Kunnskap og motivasjon er to parametere som er vanskelig å måle, og vi er avhengige av subjektive vurderinger fra brukerne selv for å kunne si noe om hvorvidt målet er oppnådd. Med bakgrunn i ovenstående resultater fra brukerundersøkelser er det likevel Arbeidstilsynets vurdering at våre aktiviteter bidrar til å øke virksomhetenes motivasjon til å forbedre sitt arbeidsmiljø, og deres kunnskap om hvorfor dette er viktig og hvordan det kan oppnås.

Effekt: Virksomhetene forebygger arbeidsmiljøproblemer bedre/mer systematisk

Arbeidstilsynet har et stort tilsynsområde og må bruke sine virkemidler effektivt for å hjelpe flest mulig virksomheter til å ha et forsvarlig arbeidsmiljø. Tilsyn er etatens viktigste virkemiddel, men også ofte ressurskrevende. Veiledningsmøter og selvbetjente løsninger og verktøy er derfor også et viktig virkemiddel for å nå flere virksomheter på én gang, slik at flere får bedre evne til å arbeide

tilfredsstillende med sitt arbeidsmiljøarbeid. Tilbakemeldinger viser at de som har prøvd *Risikohjelpen* opplever dette som et nyttig verktøy for å forbedre sitt systematiske HMS-arbeid. Det er likevel usikkerhet knyttet til hvilke faktiske effekter slike verktøy har for virksomhetenes forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Dette vil bli undersøkt som del av et forskningsprosjekt om effekter av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk, som gjennomføres av STAMI i samarbeid med Arbeidstilsynet. I dette prosjektet skal effektene av virkemidlene tilsyn, veiledningsmøter og selvbetjeningsverktøy evalueres, for å finne ut hvilket av disse virkemidlene som egner seg best. Resultatene fra dette prosjektet vil foreligge i 2021.

En forutsetning for å oppnå best mulig effekt av tilsyn er at de gjennomføres i de mest risikoutsatte virksomhetene og med de tema som vi vet er viktigst ut fra kunnskap om påvirkning av arbeidsmiljø på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse. Arbeidstilsynet har de siste årene jobbet med forbedring av risikobaseringsprosessen og utvikling av verktøy for enklere identifisering av risikoutsatte virksomheter. Hensikten med dette er å øke treffsikkerheten og effektiviteten i tilsyn som virkemiddel. Dersom prioriteringene er godt nok risikobasert, bør Arbeidstilsynet i tilsyn avdekke arbeidsmiljøproblemer eller manglende evne eller vilje til å etterleve arbeidsmiljøregelverket. Hvis tilsynene ikke avdekker dette, oppnår vi ikke bare mindre effekt, men det er også fare for at virksomheter som hadde et større behov for tilsyn, ikke ble kontrollert.

Dersom vi har blitt flinkere til å prioritere de riktige virksomhetene og de riktige temaene i tilsyn, er det derfor rimelig å anta at dette gir seg utslag i at det avdekkes flere brudd. I 2019 har imidlertid både andelen avdekte brudd på kontrollerte forhold gått noe ned fra 28 prosent i årene 2016-2018 til 26 prosent. Andel forebyggende tilsyn med minst én reaksjon (63 prosent) og antall reaksjoner i tilsyn med minst én reaksjon (2,8) har også gått noe ned sammenlignet med årene 2017-2018. Bak aggregerte reaksjonsdata kan det skjule seg viktige nyanser, og antallet vedtatte reaksjoner i tilsyn gjennomført i 2019 kan øke utover i 2020 etter som mange tilsyn ikke er avsluttet. Resultatene tyder likevel på at det fortsatt ligger et potensial for økt effekt i å bli mer treffsikre i tilsynene, gjennom at vi oppnår flere og viktige forbedringer i virksomhetene med størst behov for dette. Arbeidstilsynet vil jobbe videre med å oppnå økt treffsikkerhet i årene fremover, blant annet ved å jobbe mer systematisk med å definere målgrupper for tilsynsaktiviteten.

Arbeidstilsynet skal bruke de reaksjoner vi mener er nødvendige for at virksomhetene skal arbeide i tråd med regelverket. I tilsyn med virksomheter er pålegg den vanligste reaksjonsformen Arbeidstilsynet benytter. Virksomheten må dokumentere at pålegget er oppfylt før det lukkes. Effektmålinger har vist at pålegg om å rette opp brudd fører til bedre etterlevelse av kontrollerte krav hos de aller fleste kontrollerte virksomheter i minst ett til to år etter at tilsyn er avsluttet. Denne effekten er funnet på tvers av næringer, kontrollerte regelverkskrav og både i meldte og uanmeldte tilsyn.

Ved avdekking av forhold som medfører overhengende fare for liv og helse for arbeidstakere kan Arbeidstilsynet stanse arbeidet i virksomheten helt eller delvis inntil arbeidsgiver kan dokumentere at nødvendige tiltak for å sikre arbeidstakerne er iverksatt. I tilsyn i 2019 har Arbeidstilsynet gjort 1 372 slike vedtak, de aller fleste innen bygge- og anleggsnæringen på grunn av farlig arbeid i høyden eller uforsvarlig bruk av maskiner og utstyr. Per januar 2020 er 354 av disse stansevedtakene avsluttet. Dette betyr at aktiviteten ved mange farlige bygge- og anleggsplasser har blitt stanset og gjort tryggere før den ble gjenopptatt.

De siste årene har Arbeidstilsynet også tatt i bruk overtredelsesgebyr på flere og flere områder, etter at etaten fikk myndighet til det i 2014. Dette representerer en skjerping av reaksjonsbruken, fordi det skal få mer merkbare konsekvenser å ikke følge regelverket. Mens pålegg og stans ilegges for å tvinge virksomheten til å gjøre nødvendige endringer i sitt arbeidsmiljøarbeid, benyttes overtredelsesgebyr

som reaksjon der Arbeidstilsynet har avdekket gjentatte eller alvorlige brudd. Dette antas å ha en sterk forebyggende effekt mot nye brudd i virksomheten det gjelder, og en avskrekkende effekt på andre virksomheter. Arbeidstilsynet har brukt overtredelsesgebyr aktivt i noen av våre tilsynsaktiviteter, og ved brudd på utvalgte bestemmelser i arbeidsmiljølovgivningen. I 2019 er overtredelsesgebyr benyttet mest ved alvorlige brudd innenfor temaene arbeid i høyden, HMS-kort, maskinsikkerhet og arbeidstidsordninger.

Arbeidstilsynet har så langt vedtatt flest overtredelsesgebyr innen bygge- og anleggsnæringen, som var den næringen der vi først benyttet denne reaksjonsformen. Skjerpingen av reaksjonsbruken har blitt tydelig kommunisert til næringen både i møter med bransjeorganisasjoner, i mediasaker og i workshops med mange virksomheter til stede. For å undersøke om virksomheter i denne næringen kjenner til at de kan ilegges overtredelsesgebyr, og hvilken effekt de mener dette har på etterlevelsen i bransjen, har Arbeidstilsynet gjennomført en undersøkelse i et representativt utvalg bygge- og anleggsvirksomheter. Undersøkelsen ble gjennomført på telefon av Norstat i august 2019. På et åpent spørsmål om hvilke reaksjoner de kjenner til at Arbeidstilsynet kan bruke var det klart flest som svarte gebyr. Dette ble nevnt av to av tre respondenter. Stans på grunn av fare for liv og helse ble nevnt av halvparten av de spurte, mens kun én av ti nevnte pålegg. Videre er 60 prosent av de spurte enige i påstanden om at «bot fungerer bedre enn pålegg for å få virksomheter til å følge arbeidsmiljøregelverket», og én av fire mener bot er det eneste som fungerer.²³ Det er også stor grad av enighet i at alvorlige brudd bør føre til mer enn pålegg om forbedring; litt over halvparten er enige i denne påstanden.

Svarene fra denne undersøkelsen underbygger antakelsene om at overtredelsesgebyr har en forsterket effekt på forebygging av nye brudd i virksomheten som ilegges slikt gebyr, og en avskrekkende effekt på andre virksomheter. Det er også Arbeidstilsynets inntrykk at arbeidsmiljøet knyttet til arbeid i høyden på norske bygge- og anleggsplasser er blitt sikrere. Andelen brudd på regelverket har gått ned de siste fire årene. Arbeidstilsynet vil med bakgrunn i dette fortsette med å gi gebyrer til virksomheter hvor det avdekkes alvorlige eller gjentatte brudd innenfor utvalgte arbeidsmiljøtema.

Effekt: Virksomhetene har trygge og seriøse arbeidsforhold

For å vurdere effekter innenfor useriøsitet er det viktig å ha forskningsbaserte kartlegginger og evalueringer, hvor det er gjort bruk av ulike kilder til data som kan ta høyde for komplekse sammenhenger. Bransjeprogrammene er en viktig oppdragsgiver for slik forskning, og har de seneste årene finansiert flere forskningsprosjekter som gir mer kunnskap om tilstand og utvikling i de aktuelle bransjene, både som nullpunktkartlegginger og som evalueringer av iverksatte tiltak. Bransjeprogrammene er derfor viktige premissgivere for at myndighetene skal kunne iverksette de riktige tiltakene og evaluere disse.

Ett eksempel på slik forskning er rapporten «Renhold sett nedenfra»²⁴, som Fafo publiserte i 2018 på bakgrunn av et oppdrag for Treparts bransjeprogram Renhold. Rapporten beskriver utvikling i arbeidsforholdene i bransjen siden 2012, og diskuterer betydningen av ulike myndighetstiltak som allmenngjøring av lønn, innføring av HMS-kort og godkjenningsordning for denne utviklingen. Rapporten konkluderer med at tiltakene som er iverksatt samlet sett ser ut til å ha begrenset smutthullene i bransjen. Et annet viktig funn er at allmenngjøring av lønn ser ut til å ha hatt en markant effekt på lønnsnivået i bransjen. Det ble videre registrert en betydelig økning av virksomheter som har merket at Arbeidstilsynet gjennomførte en tilsynssatsing med et økt antall tilsyn i renholdsnæringen i perioden 2013-2017. Dette tyder på at innsatsen som er lagt ned for å få mer orden på forholdene i renholdsnæringen har hatt en ønsket effekt.

Det er imidlertid ressurskrevende for Arbeidstilsynet å kontrollere timelister og lønns slipper, og følge opp virksomheter som ikke respekterer våre vedtak. Det må ofte hentes inn betydelige mengder dokumentasjon, som er tidkrevende å gå gjennom og følge opp overfor virksomheten. Det er derfor svært viktig at de som bestiller oppdrag innen allmenngjorte næringer, overholder sin plikt til å informere om og påse at leverandører gir sine arbeidstakere lønns- og arbeidsforhold som er i tråd med allmenngjøringsforskriftene. Dersom bestillere følger opp dette vil det føre til et dårligere marked for useriøse leverandører. I tilsyn med bestillere finner Arbeidstilsynet ofte at disse bestillerpliktene ikke er ivaretatt på en god nok måte, og ser at mange bestillere mangler kunnskap om at de har slike plikter og hvordan de skal ivareta dem. Arbeidstilsynet vil derfor vektlegge bestillere som målgruppe enda mer i tiden fremover, både med veiledning og tilsyn.

Tilsynsresultatene for HMS-kort viser at andelen brudd på dette kravet har vært synkende de siste årene innenfor den delen av Arbeidstilsynets tilsyn som ikke gjelder arbeidslivskriminalitet. Det er vanskelig å si om dette gjenspeiler en reell utvikling, og hva den i så fall skyldes. Det er likevel nærliggende å tro at både økt kunnskap om krav om HMS-kort, strengere sanksjoner ved avdekking av brudd og at kortene er lettere å bestille enn før kan ha bidratt til at vi nå avdekker færre brudd.

Overordnet vurdering av ressurseffektivitet

Basert på det ovenstående kan Arbeidstilsynet vise til god måloppnåelse på styringsparameterne under tildelingsbrevets mål 3.1 for 2019. Brukerundersøkelser innenfor både tilsyn og veiledning tyder på at bruk av disse virkemidlene bidrar til både økt kunnskap og motivasjon, samt til at virksomhetene jobber bedre med sitt arbeidsmiljøarbeid. Arbeidstilsynets effektmålinger av tilsyn viser også at pålegg som lukkes faktisk gir bedre etterlevelse av kontrollerte krav i virksomhetene, uavhengig av bransje, tema og virksomhetsstørrelse. For Arbeidstilsynet blir hovedspørsmålet derfor hva som er mest formåls effektivt, altså hva som gir best måloppnåelse sett i forhold til ressursbruk. Dette er det vanskelig å gi et generelt og entydig svar på, blant annet fordi det må sees i sammenheng med målgruppen og hvilket arbeidsmiljøproblem som skal reduseres. Arbeidstilsynet vurderer derfor sammensetning av virkemiddelbruk innenfor hver enkelt av våre utadrettede aktiviteter fra år til år, ut fra den erfaringen og kunnskapen vi sitter med om målgruppen og tematikken. Vi ser frem til at resultater fra STAMIs forskningsprosjekt om effekter av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk foreligger i 2021, og håper med dette å få mer kunnskap om hvilke effekter vi kan oppnå med henholdsvis tilsyn, veiledning og nettbaserte selvbetjeningsløsninger. Sett i sammenheng med hvor mye ressurser vi bruker på hvert av virkemidlene vil dette gi et bedre grunnlag for valg av virkemiddelbruk enn det vi har i dag.

Læring og forbedring

Arbeidstilsynet jobber kontinuerlig med å lære av erfaringer og innrette virkemiddelbruken på en mer formåls effektiv måte. Som ledd i dette har det de siste årene blant annet vært lagt ned mye arbeid i å bedre risikobaseringen og å gjennomføre brukerundersøkelser og effektmålinger. Dette arbeidet fortsetter, slik at prioriteringer skjer etter et best mulig kunnskapsunderlag.

Arbeidstilsynet ser at målrettet innsats mot høyt prioriterte tema har best effekt på arbeidsmiljøtilstanden dersom man klarer å kombinere bruk av virkemidlene tilsyn og veiledning på en god måte. Å skape oppmerksomhet om arbeid i høyden gjennom bruk av media og samarbeid med bransjen, samtidig som man har skjerpet reaksjonsbruken, ser ut til å ha hatt en effekt på sikkerheten ved arbeid i høyden. Dette er en erfaring som kan overføres til andre problemområder, gitt at målgruppen har noenlunde likt utgangspunkt hva gjelder evne og vilje til å følge regelverket.

Arbeidstid er et annet område hvor vi ser at det er store utfordringer i deler av arbeidslivet. Funn i tilsyn tilsier at dette er et særlig stort problem innen transportnæringen og overnatting og servering. At arbeidsgiver ikke har systemer for å ha oversikt over arbeidstakernes arbeidstid er et stort problem i seg selv, men det blir også vanskelig for Arbeidstilsynet å kontrollere at arbeidstiden er i

tråd med regelverket. Arbeidstilsynet ser at brudd på arbeidstidsbestemmelsene i mange tilfeller skyldes at arbeidsgivere har manglende kunnskap og evne til å følge regelverket. Det er derfor viktig at vi i tillegg til tilsyn har selvstendige veiledningstiltak som kan sette arbeidsgivere som har vilje til å følge regelverket i stand til dette.

Det er viktig at bestillere av tjenester innen de allmenngjorte områdene ivaretar sin informasjons- og påseplikt, for å hindre at useriøse aktører vinner frem på bekostning av lovlydige virksomheter. Arbeidstilsynet finner imidlertid en høy andel brudd på dette regelverket. Tilsyn og veiledning på dette området har et stort potensial, gjennom at bestillere av tjenester fra flere leverandører kan ha positiv effekt på mange virksomheter og arbeidstakere.

3.2 Mål: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes

Arbeidslivskriminalitet defineres gjerne som handlinger som bevisst bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter. Kriminaliteten kjennetegnes ved at den er organisert og utført på en måte som minimaliserer produksjonskostnadene, utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og bidrar til å undergrave samfunnsstrukturen.²⁵ I fravær av effektive mottiltak vil arbeidslivskriminalitet ha alvorlige konsekvenser.

Arbeidslivskriminalitet defineres gjerne som handlinger som bevisst bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter. Kriminaliteten kjennetegnes ved at den er organisert og utført på en måte som minimaliserer produksjonskostnadene, utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og bidrar til å undergrave samfunnsstrukturen.²⁶ I fravær av effektive mottiltak vil arbeidslivskriminalitet ha alvorlige konsekvenser.

Arbeidstilsynet prioriterer innsats for redusert arbeidslivskriminalitet høyt, både gjennom tverretattlig samarbeid og egne tiltak. De samarbeidene etatene har innrettet den felles innsatsen mot tre målsettinger, som samtidig er reflektert i tildelingsbrevet til Arbeidstilsynet:

- Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert
- Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter
- Forbrukere og oppdragsgivere bidrar ikke til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester.

De tre målene er åpenbart tett knyttet til hverandre. De samarbeidene kontrolletatene skal i fellesskap avdekke sentrale trusselaktører innenfor arbeidslivskriminalitet, og iverksette tiltak som er egnet til å redusere deres evne og vilje til kriminelle handlinger. Det å kontrollere og sikre at utenlandske arbeidstakere på norske arbeidsplasser har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser vil i seg selv bidra til at handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet blir mindre. Arbeidstakere som bevisst eller ubevisst deltar i kriminelle handlinger er en viktig del av arbeidslivskriminalitet, og utenlandske arbeidstakere utgjør en viktig risikogruppe. Arbeidslivskriminalitet rommer likevel mer enn denne typen kriminalitet, så andre aktørrettede tiltak er helt nødvendige.

Det å på andre måter begrense handlingsrommet til kriminelle og sette kriminelle aktører ut av spill i en kortere eller lengre periode, vil i seg selv sørge for at færre arbeidstakere utnyttes og jobber med ulovlige lønns- og arbeidsvilkår. Det er samtidig viktig å være bevisst at arbeidslivskriminalitet har en etterspørselsside som må adresseres, og de kriminelle har medspillere og samarbeidspartnere som kan mobiliseres i både inn- og utland. Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten ferdigstiller nå en felles strategi for å styrke den tverretattlige forebyggende innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Strategien etablerer felles mål og retning for det forebyggende arbeidet, og vil bidra til et tettere samarbeid og en bedre koordinering av innsatsen mot a-krim i de fire etatene.

De tre målene er felles for de samarbeidene etatene, og tett og koordinert samarbeid er nyttig og nødvendig. Arbeidstilsynet viktigste innsats skjer nettopp i det tverretattlige samarbeidet. For en

fullverdig rapportering av innsatsen for hvert av de tre målene vises det derfor til vedlegg 1: *Felles årsrapport mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Dette kapittelet utdyper noen av Arbeidstilsynets viktigste bidrag i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, etter en kort beskrivelse av arbeidslivskriminalitet i norsk arbeidsliv. Bransjeprogrammene er et vesentlig bidrag til mål 3 rettet mot forbrukere og oppdragsgivere. Det rapporteres fra denne aktiviteten under delkapittelet om useriøsitet i arbeidslivet.

Tilstandsbeskrivelse

Arbeidslivskriminalitet er et vidt begrep som omfatter en rekke ulike typer lovbrudd, hvor ulike typer aktører kan være involvert, og der det kan være ulik grad av organisering. Arbeidslivskriminalitet er derfor ikke et juridisk begrep, og det er ikke entydig hva som omfattes, og hva som ikke omfattes av det. Det er derfor en krevende øvelse å anslå omfang og utviklingstrender for arbeidslivskriminalitet som sådan. Arbeidstilsynet sitter i liten grad på unik informasjon om dette, men deler informasjon, data og erfaringer for å få og gi som kan sammenstilles for dette formålet. De samarbeidende kontrolletatene og Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter er de sentrale partnerne her.

I felles årsrapport for 2017 ble det anslått at skjult verdiskaping knyttet til arbeidslivskriminalitet lå mellom 28 milliarder og 108 milliarder kroner, og at tapte skatteinntekter utgjorde mellom 12 milliarder og 60 milliarder kroner i 2015. Anslagene for skjult økonomisk aktivitet er naturligvis usikre, og beregningene er ikke oppdatert med nye tall siden dette. Selv om det er lite sannsynlig at a-krim er utbredt i norsk økonomi, er det likevel sannsynlig at det er mye a-krim i noen deler av økonomien.

På tross av usikkerhet rundt beregningene av omfanget av a-krim, har vi flere indikatorer som kan si noe om utviklingen. Det store bildet er at omfanget av a-krim ikke har økt de siste årene. Det er tvert imot indikasjoner på at omfanget kan være redusert noe siden 2015.²⁷

La oss se nærmere på bakgrunnen for denne vurderingen.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) har som et viktig oppdrag å utarbeide situasjons- og trendanalyser av arbeidslivskriminalitet, og beslutningsstøtte knyttet til mottiltak. Arbeidstilsynet støtter og deltar i dette arbeidet gjennom å ha en medarbeider ved senteret, og gjennom oppdrags- og referanseprosesser.

I følge NTAES fremgår det at når det gjelder avgrensning av arbeidslivskriminalitet, er det «en underliggende forståelse at det omhandler til dels alvorlige lovbrudd knyttet til arbeidslivet, som utføres med intensjon og med en viss grad av organisering eller systematikk.» Med andre ord vil lovbrudd av bagatellmessig karakter, eller lovbrudd som skyldes uaktsomhet, eller som ikke fremstår som del av en organisert kriminell virksomhet, i utgangspunktet ikke regnes som arbeidslivskriminalitet selv om det dreier seg om lovbrudd i arbeidsmarkedet. Om en handling skal regnes som arbeidslivskriminalitet, må derfor avgjøres ved en konkret vurdering. For eksempel vil rimelig nok ikke ethvert brudd på arbeidsmiljølovgivningen kvalifisere til å være arbeidslivskriminalitet. En presis og enhetlig forståelse av arbeidslivskriminalitet er ikke bare en akademisk øvelse, men en forutsetning for målrettet etterretning og effektive tiltak.

En oppdatert situasjonsbeskrivelse ble ferdigstilt i desember 2019, for publisering i 2020. Den oppdaterte situasjonsbeskrivelsen fokuserer i større grad på vurderinger av sentrale trusselaktører og forebyggingstiltak enn trender og omfang.



Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Skatteetaten derimot konkludert med at omfanget av arbeidslivskriminalitet var økende i perioden 2000-2009, men at utviklingen deretter har flatet ut.²⁸ I denne analysen ble arbeidslivskriminalitet i form av skatte- og avgiftsunndragelser ble for 2015 anslått til å utgjøre mellom 12 og 60 milliarder kroner. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene nettopp ettersom det er utfordrende å estimere omfanget av et sammensatt og ofte skjult problem.

Skatteetaten har også utført egne analyser basert på egne kontrolldata og spørreundersøkelser rettet mot virksomheter og forbrukere. Disse anslår at om lag syv prosent av alle virksomheter er involvert i

arbeidslivskriminalitet. I analysen er det innenfor deler av byggenæringen og godstransport på vei at andelen er størst. Skatteetatens analyse indikerer at den tverretatlige kontrollinnsatsen fører til reduksjon i omfanget av arbeidslivskriminalitet i de bransjer og næringer som følges tettest.²⁹

Arbeidstilsynet er ellers ikke kjent med at det foreligger ny kunnskap om omfang og utvikling på arbeidslivskriminalitet i 2019.

Arbeidslivskriminalitet er gjerne knyttet til å holde driftskostnadene nede. De mest risikoutsatte bransjene er gjerne arbeidsintensive bransjer med lave krav til formalkompetanse og språk. Derfor knyttes gjerne de vanligste formene for arbeidslivskriminalitet til metoder for å holde kostnadene knyttet til arbeidstakere nede. Disse metodene har forskjellige grader av kamuflering som payback og fiktiv fakturering. De mest alvorlige forholdene knyttes gjerne til trygdesvindel, MVA-svindel og hvitvasking av utbytte fra andre kriminalitetsformer inn i legale strukturer. Samtidig holdes kostnadene nede ved at arbeidstakere nektes sine rettigheter opp mot arbeidsmiljølovgivningen. Usikrede byggeplasser, manglende stillingsvern og mangel på verneutstyr og opplæring er stadig tilbakevendende problemstillinger. De kriminelle aktørene opererer derfor i flere bransjer og flytter gjerne virksomhet mellom bransjer. Omfanget ser likevel fortsatt ut til å være høyest i byggenæringen, men etatene avdekker også mange lovbrudd i tjenestevirksomhet tilknyttet eiendomsdrift, bilvask og –verksted, renhold, frisør/skjønnhetspleie, servering mv. Godstransport på vei trekkes også fram som en arena hvor kriminelle aktører opererer.³⁰

Det å avdekke og bekjempe alvorlig arbeidslivskriminalitet er en utfordrende øvelse.

Situasjonsbeskrivelsen fra NTAES bekrefter dette. Virksomheter kamuflerer i økende grad sine lovbrudd bak en tilsynelatende lovlydig fasade, rettet mot kunder og leverandører. Kontrolletatene opplever at aktiviteter flyttes mellom eksisterende virksomheter, at det stadig opprettes nye virksomheter for å skjule kriminell aktivitet, og at enkeltpersonforetak benyttes der det egentlig foreligger et arbeidsgiveransvar. Aktørene er med andre ord mer interessante analyseobjekter enn virksomheter og deres næringstilhørighet som sådan.

For at a-kriminnsatsen skal være formåls effektiv, er det aktørene med størst kapasitet og intensjon til å begå kriminelle handlinger det er viktigst å redusere det kriminelle handlingsrommet for. NTAES har i tidligere sammenstilt data fra Arbeidstilsynet og blant annet politiets straffesaksregister i et forsøk på å avdekke kriminelle gjengangere med ledende roller i aktive virksomheter. Analysen viser at personer som har blitt anmeldt av kontrolletatene flere ganger, og som har, eller har hatt, ledende rolle i en virksomhet, ofte også er siktet eller dømt i profittmotivert kriminalitet. En relativt liten gruppe på vel tusen personer med ledende roller i arbeidslivet kan knyttes til et stort omfang straffbare forhold. Rapporten sender også et varsku mot bruk av stråmenn. Sannsynligheten er stor for at kriminelle med konkurshistorikk og flere straffbare forhold, men uten rolle i dag, benytter stråmenn for å fortsette sin aktivitet. Uten rolle eller registeroppføring i virksomhet vil personer som

står bak kriminaliteten lettere unngå tradisjonell kontrollvirksomhet. Stråmenn benyttes særlig der virksomhetens eneste funksjon er å være et verktøy for gjennomføring av kriminalitet.

Virkemiddelbruk og resultater

Dette delkapittelet fremhever tre aktiviteter som har vært sentrale i innsatsen i 2019. Disse er kunnskapsproduksjon og felles etterretning, tverretattlig kontrollinnsats og internasjonalt samarbeid.

Kunnskapsproduksjon og felles etterretning

Etatene representert i a-krimsentrene er gitt føringer gjennom tildelingsbrev og Felles handlingsplan, som sier at etatene skal bygge kunnskap om kriminelle aktører som grunnlag for fellesprioriteringer. Kunnskapsbyggingen er et felles ansvar for etatene og politiets etterretningsdoktrine skal legges til grunn for dette arbeidet, så langt den passer.

A-krimsentrene er i tråd med felles styringsmodell satt opp med separate grupper for kunnskapsbygging og etterretning, og for forebygging og kontroll. Kunnskapsbyggingsgruppene skal utarbeide etterretningsprodukter på bestilling av de lokale koordineringsgruppene, som beslutningsunderlag for mulige tiltak mot aktører og bransjer. Forebygging og kontrollgruppen jobber dels med innsamling av informasjon til etterretningsoppdragene, og dels med tiltak på bakgrunn av etterretningsoppdrag eller på eget initiativ.

Kunnskapsbygging og etterretning er en grunnleggende forutsetning for å kunne avdekke og iverksette tiltak mot sentrale trusselaktører. Dette arbeidet er derfor i hovedsak rettet mot brukermål 1, om å redusere kapasitet og intensjon hos sentrale trusselaktører. Gjennom kunnskapsbygging og etterretning skal etatene i felleskap avdekke aktører man ellers ikke ville funnet, verken i felleskap ute på kontroll eller alene.

Arbeidstilsynet sin innsats ved a-krimsentrene er derfor i økende grad preget av andre aktiviteter enn tilsyn og kontroller. Kunnskapsbyggingsgruppene arbeider med etterretningsoppdrag, enten på bestilling fra de lokale koordineringsgruppene eller som grunnetterretning. Ved flere senter er det etterretningsoppgavene som er det viktigste bidraget mot sentrale trusselaktører. Sakene som springer ut av etterretningsoppdrag resulterer oftere i oppfølging i en av etatenes linjeorganisasjoner, enn i de operative gruppene ved a-krimsentrene.



2019 kan sies å være året hvor produksjon av etterretningsprodukter har funnet sin plass. Det er utarbeidet etterretningsprodukter ved alle sentrene, enten knyttet til kriminalitetsmodi, bransjer, aktørroller eller konkrete aktører og nettverk. Etterretningsrapportene har fungert som beslutningsstøtte for ledere i lokal koordineringsgruppe (LKG) og resultert i iverksettelse av ulike tiltak. Tiltakene gjennomføres hovedsakelig i etatslinjene.

Arbeidstilsynet har vært en aktiv bidragsyter i dette arbeidet. Et offentlig tilgjengelig eksempel på et slikt produkt er «Arbeidslivskriminalitet i transportbransjen», fra a-krimsentret i Oslo. Her fant man blant annet flere underleverandører som skylder millionbeløp til skattemyndighetene, fiktiv faktureringsnettverk, mistanke om svarte inntekter, stråmannsvirksomhet, brudd på arbeidsmiljøloven, trygdesvindler og ulovlige arbeidere. Det er avdekket millionbeløp som tas ut kontant, som kan være tegn på svart omsetning eller arbeidskraft.

Etterretningsproduktene er ellers typisk unntatt offentlighet.

Det å inngå i en etterretningsdrevet innsats forplikter Arbeidstilsynet på flere områder. Innsatsen stiller krav til tilgang til informasjon, data og verktøy til sammenstilling og analyse. Samtidig er det

nødvendig med god kompetanse på etterretning, metode og analyse. Dette er relativt nye fagområder i Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet har derfor opprettet et internt analysenettverk for arbeidslivskriminalitet, bestående av medarbeidere fra analyseseksjonen, kunnskapsmedarbeiderne ved a-krimsentrene og etatens representant ved NTAES. Dette analysenettverket møtes jevnlig for å utveksle informasjon og produkter, og har i tillegg drevet med kompetansebyggende tiltak. Formålet er å bidra til best mulig kunnskapsbygging og etterretning inn i det tverretatlige samarbeidet.

I løpet av 2019 har en tverretatlig arbeidsgruppe utarbeidet forslag til felles malverk og produkter som skal støtte den etterretningsbaserte arbeidsflyten ved a-krimsentrene. Medarbeidere fra alle de samarbeidene etatene har fått grunnopplæring i etterretning og etterretningsbasert arbeidsflyt ved politiets opplæringscenter i Stavern. Det er nedsatt et tverretatlig forretningsteam som skal utarbeide en felles arbeidsflyt, og bedre systemstøtte for datainnsamling, etterretning samt rapportering og effektiviseringer.

Til tross for mange positive steg er Arbeidstilsynet bekymret for at juridiske og praktiske barrierer knyttet til effektiv sammenstilling av informasjon vil hindre etterretningsproduksjonen ved a-krimsentrene. Selv om det arbeides med de juridiske sidene av samarbeidet er det en fare for at entusiasme og pågangsmot vil svekkes som et resultat av det som oppleves som praktiske problemer i kunnskapsproduksjonen. Også kvaliteten på produktene vil bli rammet, ved at ikke all relevant informasjon kan benyttes eller ved at informasjon ikke kan sammenstilles på en enkel måte eller ikke i det hele tatt. Effektiv sammenstilling av etatenes informasjon er en grunnleggende forutsetning for en treffsikker innsats mot arbeidslivskriminalitet, og spesielt de sentrale trusselaktørene.

Tverretatlig kontrollinnsats

Etatenes og a-krimsentrenes kontroll- og tilsynsaktiviteter bygger delvis på kunnskaps- og etterretningsproduktene som produseres ved sentrene, men skjer også delvis uavhengig av disse. Dette skyldes at tilsyn og kontroll både skjer som oppfølging av avdekte trusselaktører, men også i mer forebyggende og avskrekkende øyemed. Kontrollinnsatsen er med andre knyttet både til brukermål 1 om sentrale trusselaktører og brukermål 2 om utenlandske arbeidstakers plikter og rettigheter.

Felles kontroller registreres grovt i felles a-krim samarbeidsløsning. Kontroller hvor Arbeidstilsynet deltar registreres i tillegg mer utfyllende som selvstendige tilsyn i eget fagsystem, sammen med a-krimtilsyn som enten er gjennomført alene eller i samarbeid med andre, men utenfor a-krimsentrene som sådan. Om lag 70 prosent av tilsynene er gjennomført i a-krim senterregi, og det er uvanlig at a-krimtilsyn er gjennomført av Arbeidstilsynet alene.

I 2019 har Arbeidstilsynet gjennomført over 2800 tilsyn i aktiviteten mot arbeidslivskriminalitet. Av disse er 102 såkalte postale tilsyn, som består av gjennomgang av etterspurt dokumentasjon. I forlengelsen av at tilsyn og kontroll skjer mot to brukermål og ulike hensikter, registrerer Arbeidstilsynet tilsyn på to ulike delaktiviteter som speiler disse. Det er med andre ord mulig å skille mellom tilsyn med hovedhensikt å kartlegge og avdekke arbeidslivskriminalitet eller drive informasjonsinnhenting, og tilsyn som har til hovedhensikt å bekjempe identifiserte trusselaktører.

Tilsyn som skal kartlegge og avdekke, og ha en avskrekkende virkning, har typisk en lavere ressursbruk og er lettere å gjennomføre. Tilsynene inngår ofte i aksjoner, hvor det er et formål å dekke et område eller en bransje i et område i løpet av en tidsbegrenset periode. I 2019 er det registrert 2304 slike tilsyn. Samtidig er det gjennomført 534 tilsyn hvor inngangen typisk har vært kunnskapsbygging og etterretning, og en kjent aktør. Det vil si at det er en 80 / 20 prosent fordeling mellom de to hovedhensiktene av tilsyn. Dette er i tråd med foregående år.

Tabell 10: Nøkkeltall for tilsyn mot arbeidslivskriminalitet

	Tilsyn	Reaksjoner	Reaksjoner pr tilsyn med reaksjon	Andel brudd	Reaksjonsprosent
Aktivitet —avdekke/kartlegge	2 304	2 578	2,4	38 %	46 %
Aktivitet — Bekjempe	534	1 367	3,5	54 %	73 %
Totalsum	2 838	3 945	2,7	43 %	51 %

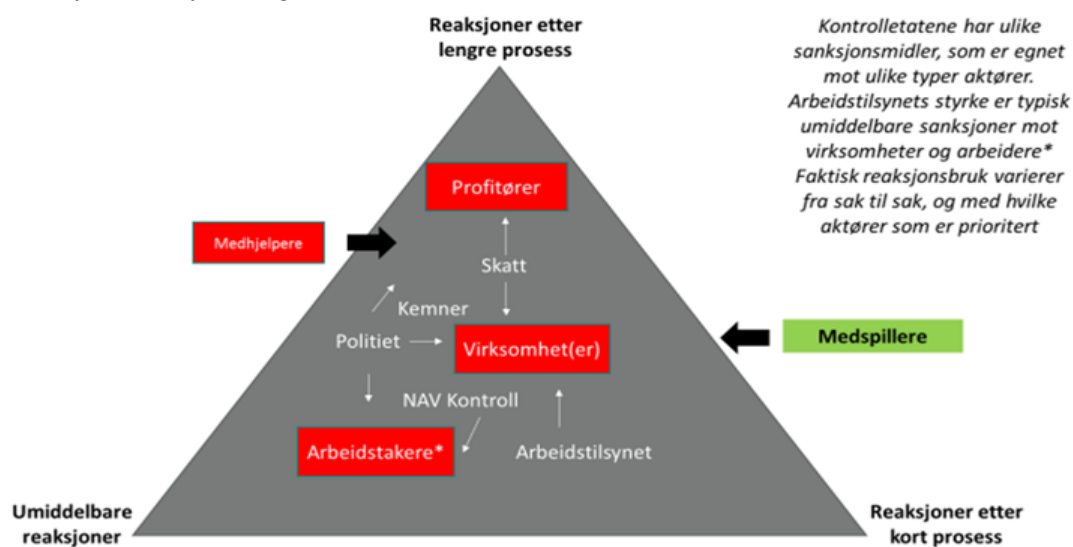
2019 har samlet sett vært et år med høy aktivitet og synlighet gjennom aksjoner og kontroller, og antallet saker som er arbeidet frem gjennom felles kunnskapsbygging og etterretning må også vurderes som høyt. Det arbeides med å få et bedre rapporteringsgrunnlag for etterretningsarbeidet ved a-krimsentrene. Arbeidstilsynet har i 2019 anmeldt 15 virksomheter på bakgrunn av a-krimtilsyn.

Resultater fra kontrollinnsatsen

Bevisste lovbrudd på arbeidsmiljø-, allmenngjøring- og HMS-regelverket er dessverre et sentralt aspekt ved arbeidslivskriminaliteten. En slik svekkelse av arbeidsmiljøtilstanden i større segmenter, bransjer eller områder har godt dokumenterte samfunnsmessige kostnader. Dermed kan Arbeidstilsynet – gjennom å sikre at en virksomhet har arbeidstakere som har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser – redusere handlingsrommet og profittpotensialet for arbeidslivskriminalitet. Målet med tilsynene er med andre ord ikke nødvendigvis å forbedre arbeidsmiljøet i virksomheten som sådan. Ved behov følges heller virksomheten opp med separate tilsyn med dette formålet.

Som nevnt benyttes tilsyn og kontroller både til kartlegging og informasjonsinnhenting i etterretningssaker, og til målrettede tiltak mot identifiserte aktører. Det er typisk ikke Arbeidstilsynets reaksjonsmidler som vil eller bør dominere i alvorlige saker. Kriminelle aktører stoppes ved å benytte etatenes virkemidler og sanksjonsmuligheter i felleskap, og over tid. De mest alvorlige sakene følges opp i linjeorganisasjonene til de samarbeidende etatene.

Illustrasjon 1: Sanksjonstriangelet



Arbeidstilsynet har de siste årene forbedret datafangsten fra a-krimtilsynene for å understøtte kunnskapsbygging og etterretning. Det har også vært viktig å fremskaffe bedre beslutningsstøtte for rapportering og effektvurderinger av innsatsen. Alle a-krimtilsyn registreres i egne aktiviteter. Tilsynene benytter kodeverk for grad av mistanke om kriminelle handlinger i saken, hvilke typer lovbrudd det er mistanke om på dette tidspunktet, hva slags type aktør man mener å stå ovenfor,

samt hvilke etater som ev. følger opp saken eller aktøren videre. Denne logikken er illustrert nedenfor.

Illustrasjon 2: Datafangst fra tilsyn mot arbeidslivskriminalitet



Samlet sett gir denne datafangsten et innblikk i ressursbruk og treffsikkerhet, og hva slags type lovbrudd og aktører man står ovenfor i de prioriterte sakene. Mens dette er grove kategorier, er det nå i langt større grad enn tidligere mulig å dele inn sakene etter hensikt, funn og alvorlighet. La oss se litt nærmere på resultatene fra 2019.

I alle tilsyn mot arbeidslivskriminalitet gjøres det altså en kvalifisert vurdering av om hvorvidt det foreligger grunn til mistanke om kriminelle forhold ved avslutning av Arbeidstilsynets tilsynssak. Dette er en overordnet og samlet vurdering, basert på Arbeidstilsynets eget arbeid, eller kjente funn som de samarbeidende etatene eventuelt har gjort på dette tidspunktet.

Tabell 11: Vurdering av mistanke i sak

A-krimvurdering	Andel tilsyn	Antall tilsyn
Ikke a-krim	61 %	1503
Ingen vurdering	19 %	470
A-krim	20 %	495
Totalsum*	100 %	2468

*Kun avsluttede saker (N=2468 av 2838)

Resultatene som foreligger fra 2019 viser at er registrert mistanke om kriminelle forhold i om lag 20 prosent av tilsynssakene. I tillegg kommer rene etterretningssaker som er overført til etatslinjen hos en eller flere samarbeidende etater, men som det ikke er direkte spor etter i Arbeidstilsynets systemer.

Det foreligger ingen konkret mistanke om arbeidslivskriminalitet i 60 prosent av sakene. I 19 prosent av sakene foreligger det ikke nok informasjon til å foreta en sikker vurdering om mistanke eller ikke.

Resultatene indikerer at Arbeidstilsynet i en betydelig andel saker arbeider direkte med aktører som det er avdekket en konkret mistanke om kriminelle handlinger hos. Fordelingen speiler ellers det faktum at en stor andel av tilsynene som gjennomføres er knyttet til avskrekking, oppdagelsesrisiko, og brukermål 2 om utenlandske arbeidstakers rettigheter og plikter. Disse tilsynene gjennomføres som nevnt typisk uten en konkret mistanke på forhånd.

I saker hvor Arbeidstilsynet har registrert en bekreftet mistanke om arbeidslivskriminalitet, gjøres det vurderinger av hvilken type aktør man mener å stå ovenfor og hvilke lovbruddområder mistanken gjelder. Det er oftest mistanke om flere typer lovbrudd i sakene, mens det registreres kun en type trusselaktør per sak.

I tilsynssakene hvor Arbeidstilsynet har bekreftet mistanke om arbeidslivskriminalitet i 2019 dreier en hovedvekt av sakene seg om ulovlige lønns- og arbeidsvilkår og skatteunndragelse. Det er i tillegg mistanke om andre kriminelle handlinger i mange av sakene, som misbruk av trygdeytelser, ulovlig opphold og ulovlig næringsdrift.

Resultatene viser at det ikke er tilfeldig hvilke saker Arbeidstilsynet deltar i a-krimssamarbeidet. Det er viktigst å prioritere de sakene hvor man på forhånd har grunn til å mistenke alvorlige brudd knyttet

til lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet deltar derfor ikke på alle kontroller som gjennomføres fra a-krimsentrene, selv om det er et stort flertall.

Tabell 12: Mistenkt lovbruddsområder i a-krimtilsyn

Mistenkte lovbruddsområder	Andel tilsyn
Lønns- og arbeidsvilkår	61 %
Skatteunndragelse	56 %
Annet	22 %
Misbruk av trygdeytelser	22 %
Ulovlig opphold og arbeid	13 %
Ulovlig næringsdrift	13 %
ID-problematikk	6 %
Tvangsarbeid og menneskehandel	5 %
Tollovertredelse	4 %

Ifølge felles brukermål 1 skal innsatsen innrettes mot sentrale trusselaktører. I følge NTAES kan en trusselaktør defineres som «et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent intensjon om, og kapasitet til å overta, endre eller ødelegge verdier.» Begrepet sentral trusselaktør refererer til aktører med størst skadepotensiale på samfunnsnivå. Trusselaktører innen arbeidslivskriminalitet forutsettes å kontrollere minst en virksomhet.³¹

I Arbeidstilsynets registreringer benyttes *kriminelle aktører og nettverk* som en type aktør. Det er nærliggende å tenke at dette i stor grad samsvarer med begrepet sentral trusselaktør. I 2019 er det i vel 35 prosent av sakene med bekreftet mistanke påtruffet en slik sentral trusselaktør. Dette er på linje med 2018. Det er mer vanlig å håndtere enkeltstående aktører, som i større grad opererer alene og med mindre grad av organisering. I et samfunnsperspektiv vil disse oftest utgjøre en mindre trussel, gjennom å ha lavere kapasitet og evne for alvorlig kriminalitet. Det er derfor sentralt å i størst mulig grad være i stand til å avdekke de sentrale trusselaktørene.

Felles etterretning og kunnskapsbygging er nøkkelen til dette. Dersom man bryter ned resultatene på intensjonen bak tilsynet, altså enten avdekking og kartlegging eller bekjempelse og konkret mistanke, ser vi at i de sistnevnte sakene er det et større innslag av sentrale trusselaktører, 42 prosent, mot 27 prosent i kartleggingssakene. Jo bedre forarbeid, jo større andel sentrale trusselaktører. I tilsyn uten konkret mistanke på forhånd er det med andre ord størst sannsynlighet for å avdekke mer enkeltstående aktører, i de tilfellene hvor man avdekker kriminelle forhold.

Tabell 13: Type trusselaktør i a-krimtilsyn

Type aktør	Andel tilsyn	Antall
Enkeltstående aktører	53 %	283
Kriminelle aktører og nettverk	35 %	183
Arbeidstakere som bevisst medvirker	24 %	125
Tilretteleggere	7 %	35

Samlet sett er det grunn til å si at Arbeidstilsynet har deltatt i et høyt antall saker med vurdert mistanke om arbeidslivskriminalitet. I opp mot 200 av sakene er det vurdert at kriminelle aktører og nettverk er involvert. Flere av a-krimsentrene rapporterer om innsats mot nettverk som opererer innenfor flere bransjer, og med flere typer for kriminalitet. Eksempelvis har a-krimsentret i Oslo drevet innsats mot nettverk innenfor transport, kjøttbransjen, spill og dagligvare. I Bergen er det i løpet av året avsagt flere dommer i alvorlige saker som det har vært arbeidet mot over flere år. I

Nord-Norge er det gjennomført en stor aksjon mot fiskeri med flere alvorlige funn. Mange av sakene det er arbeidet med i 2019 vil følges opp videre.

Om lag 90 prosent av sakene med bekreftet mistanke om arbeidslivskriminalitet følges opp av en eller flere av etatene. I sakene som Arbeidstilsynet deltar i, er det Skatteetaten og Arbeidstilsynet selv som i størst grad følger aktørene videre, fulgt av Kemner, Politi, og Nav. I tillegg kommer altså saker hvor Arbeidstilsynet ikke deltar med tilsyn, og de rene etterretningssakene som overføres direkte til etatslinjene.

Tabell 14: Samarbeidende etater som følger opp saken

Samarbeidende etater som følger opp saken	Andel tilsyn
Skatt	53 %
Arbeidstilsynet	48 %
Kemner	35 %
Politi	29 %
NAV	23 %
Andre	12 %
Ingen	11 %

Reaksjonsbruken i sakene som er markert med konkret mistanke om arbeidslivskriminalitet er Arbeidstilsynets unike bidrag til å redusere handlingsrommet til kriminelle aktører. Disse er ofte supplert med sanksjoner fra de samarbeidende etatene. I tilsyn med bekreftet mistanke om arbeidslivskriminalitet avdekker Arbeidstilsynet selv lovbrudd én av fem ganger. I korte trekk kontrollerer og avdekker Arbeidstilsynet færre lovbrudd alene, men disse funnene må sees i sammenheng med den bevisste strategien om tverretattlig kontroll og taktisk bruk av virkemidler og sanksjoner. Det er ikke et mål for Arbeidstilsynet å i størst mulig grad bruke egne reaksjonsmidler. Samtidig har Arbeidstilsynet har i 2019 gitt reaksjon på over 90 prosent av bruddene som er avdekket. Dette er omtrent på samme nivå som i 2018, men en høyere andel enn årene før.

Det er naturlig å se begge disse trendene i sammenheng med at de fleste a-krimtilsynene skjer sammen med flere etater. En overvekt av tilsynene med bekreftet mistanke har basis i foregående etterretning eller annet forarbeid. Mistenkte aktører følges ikke nødvendigvis opp med Arbeidstilsynets virkemidler eller reaksjonsmidler, men samtidig er det altså en økende tendens til at avdekte brudd på Arbeidstilsynets regelverk faktisk følges opp med reaksjoner. Dette er i tråd med forventningene.

I de 495 sakene med mistanke om a-krim er det gitt totalt 997 reaksjoner. Tabellen nedenfor gir en oversikt over disse fordelt på reaksjonsart. Vel 800 av reaksjonene er av typen pålegg, som er administrative vedtak om forbedringer lønns- og arbeidsbetingelser på bakgrunn av avdekte brudd på regelverket. Dette er Arbeidstilsynets vanligste reaksjon i alle typer tilsyn. I 2019 er det gitt 56 overtredelsesgebyr og det er fattet 51 stansvedtak for avdekte mangler som utgjør en overhengende fare for arbeidstakernes liv og helse. Det er i tillegg 56 vedtak om tvangsmulkt eller stans på bakgrunn av manglende etterlevelse av krav om opplysninger.

Tabell 15: Reaksjoner mot mistenkte virksomheter³² i a-krim saker, fordelt på reaksjonsart

Reaksjonsart	Antall reaksjoner
Pålegg	805
Overtredelsesgebyr	56
Stans ved overhengende fare	51
Krav om opplysninger med vedtak om pressmidler	56
Anmeldelser fra Arbeidstilsynet	12
Total	968

Reaksjonene som Arbeidstilsynet benytter kan for oversiktens skyld grupperes etter tema, uavhengig av hva slags type reaksjon det er snakk om. Dette gir et bedre bilde av hva slags type brudd det som er avdekket i tilsynene. I a-krim sakene er det i 2019 oftest gitt reaksjoner knyttet til arbeidstidsordninger, manglende HMS-kort, arbeidsavtaler og lønnssystemer. Dette er også forhold som Arbeidstilsynet oftest kontrollerer i disse tilsynene.

Tabell 16: Tema for mest brukte reaksjoner i a-krim saker

Tema for mest brukte reaksjoner*	Andel reaksjoner
Arbeidstidsordninger	20 %
HMS-kort	16 %
Arbeidsavtaler	14 %
Lønnssystemer	13 %
Bygnings- og utstyrmessige forhold	9 %
Bedriftshelsetjeneste	7 %
Maskiner og annet arbeidsutstyr	4 %
Innkvartering	4 %
Tiltak for å redusere eksponering for kjemikalier og biologiske faktorer	3 %

*Reaksjoner av typen krav om opplysninger er utelatt, da disse ikke er knyttet til tema

Det å bruke reaksjonsmidlene taktisk er et mål for Arbeidstilsynet i de felles kontrollene, slik at etatene samlet benytter de sanksjonene som anslås som mest hensiktsmessig og formåls effektivt. Det er ikke et mål i seg selv at Arbeidstilsynet skal vedta flest mulig reaksjoner, men at etatene samlet sett reduserer handlingsrommet til sentrale trusselaktører.

Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid bidrar både til en mer effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, men også til å forebygge utnyttelse og kriminalitet gjennom forebyggende tiltak i land med stort innslag av arbeidere og virksomheter i Norge. Arbeidstilsynet har gjennomført en rekke aktiviteter i 2019 i tråd med føringene om internasjonalt samarbeid i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Generelt opplever vi en stor interesse for Norges innsats mot arbeidslivskriminalitet fra myndigheter i en rekke europeiske land, også fra land vi ikke har inngått samarbeidsavtale med. Særlig er det ønske om å lære om regjeringens strategi, det tverretatlige samarbeidet og om Servisesenter for utenlandske arbeidere.

Arbeidstilsynet har fulgt opp inngåtte bilaterale avtaler med arbeidstilsynene i Bulgaria, Litauen, Polen, Romania og Estland og i 2019 inngikk vi tilsvarende avtale med Latvia. Avtalene gir grunnlag for samarbeid om tilsynssaker, deling av god praksis og gjennomføring av informasjonstiltak overfor virksomheter og arbeidstakere fra disse landene. Det er vedtatt prosjektavtaler finansiert med EØS-midler og det praktiske samarbeidet har startet. Høsten 2019 har vi i samarbeid med Romania, Bulgaria, Estland og Litauen startet planleggingen av en felles informasjonskampanje som skal gjennomføres i disse landene. Vi har også startet planleggingen av et tverretatlig samarbeid mellom Norge og Litauen.

Arbeidstilsynet har utvekslet inspektører med flere av landene og etaten har mottatt besøk fra samarbeidende land. Det er også gjennomført samtidige og koordinerte tilsyn med flere av landene. Samarbeidet har gitt gjensidig utbytte i form av økt kunnskap om tilsynsmetodikk, lovverk og arbeidslivskultur.

Arbeidstilsynet har siden vinteren 2019 deltatt i et felles EU-finansiert prosjekt sammen med de andre nordiske landene og Estland og Latvia for å etablere et godt nordisk-baltisk samarbeid mot arbeidslivskriminalitet, eller *undeclared work (UDW)* som er det engelske begrepet som benyttes i samarbeidet. Prosjektet innebærer utveksling av inspektører, gjennomføring av felles tilsyn, kartlegging og utvikling av godt informasjonsmateriell, utvikle samarbeid med partene og samarbeid mellom myndigheter og etablering av indikatorer for evaluering av hvilken effekt arbeidet mot svart arbeid (UDW) har.

Arbeidstilsynet er representert i EU-plattformen mot svart arbeid. Plattformen er en arena for å dele praksis og for å knytte kontakter mellom etater og land. Norge har deltatt med representanter i flere aktiviteter og samlinger, med deltakere fra Arbeidstilsynet, Skatt og Kemneren. Vår vurdering er at deltakelse i plattformen gir oss tilgang på relevant kunnskap, det er en god arena for å knytte kontakter og det er interesse fra andre land for å få vite mer om Norges organisering av myndighetssamarbeid.

Arbeidstilsynet har gitt innspill til ASD og deltatt i arbeidsgruppe for etableringen av European Labour Authority (ELA). Videre har Arbeidstilsynet deltatt i et EU-finansiert prosjekt for tilsyn med bemanningsbyråer som opererer over landegrensene, noe som har gitt oss økt forståelse for problemer knyttet til slik organisering av arbeid.

Måloppnåelse

Arbeidstilsynets reaksjonsbruk i tilsynssaker kan være egnet til å redusere handlingsrommet til kriminelle eller gjøre det vanskeligere å drive kriminelt, men er neppe tilstrekkelig til å eliminere verken kapasitet eller intensjon hos sentrale trusselaktører. Det er gjennom samtidig bruk av virkemidler og sanksjonsmidler de samarbeidende kontrolletatene kan oppnå effekter.

Arbeidstilsynet har i 2019 deltatt i den tverretatlige arbeidsgruppen som skal vurdere måloppnåelse og effekter av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Arbeidsgruppen har utarbeidet effektvurderinger til felles årsrapport som er vedlegg til denne rapporten, samt et opplegg for videre arbeid med måloppnåelse og effekter av det den tverrettalige innsatsen.

Arbeidstilsynet har ikke foretatt særskilte vurderinger av måloppnåelse spesifikt av egne tiltak, da a-krimaktivitetene i sin natur er tverretatlige, både når det gjelder målsettinger og tiltak. For vurderinger av måloppnåelse vises det derfor til felles årsrapport i vedlegg 1. Her gjengis kun hovedkonklusjonene:

Styringsparameter 1: Sentrale trusselaktører

Effekten av innsatsen mot sentrale trusselaktører skal, gjennom de overnevnte aktiviteter og resultater, være at de har fått sin kapasitet til og intensjon om å bedrive a-krim betydelig redusert.

For å måle effekten av innsatsen, må de sentrale trusselaktørene følges over tid, fra kontroll eller tilsyn, via vedtak, til anmeldelse, innkreving, eventuell domfellelse, rettskraftig dom og innfordret beløp eller fengsling. Dette er i liten grad mulig med dagens datagrunnlag. Basert på tallgrunnlag og kvalitative vurderinger fra a-krimsentrene og etatene er det likevel indikasjoner på at etatenes innsats mot identifiserte sentrale trusselaktører har bidratt til å redusere deres kapasitet og intensjon i 2019, i hvert fall på kort sikt.

For at aktørgruppen skal få redusert kapasitet og intensjon må de faktisk bli fratatt verdier. Mangel på datagrunnlag gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad dette har skjedd. Et unntak er krav i merverdiavgiftregisteret.

Foruten å frata sentrale trusselaktører verdier, er det sentralt å legge hindringer i veien for organisering og kamuflering av ulovlig virksomhet, stanse aktiviteten de utøver og straffeforfølge aktørene. Datagrunnlaget som eksisterer per 2019, gir ikke mulighet til å vite hvor mange som på bakgrunn av innsatsen mot a-krim, er fengslet eller fratatt rettigheter (for eksempel i form av næringsforbud og konkurskarantene). Arbeidstilsynet har fattet til sammen 75 vedtak om stans i saker med kriminelle aktører og nettverk, enten på bakgrunn av overhengende fare for liv og helse eller som pressmiddel på grunn av manglende etterlevelse av pålegg.

A-krimsentrene har vurdert endringer i kapasitet og intensjon hos 17 sentrale trusselaktører fra 2018 til 2019. Det er vurdert grad av organisering og størrelse på nettverk, omsetning i selskapsstrukturen, annen kapasitet (for eksempel tilgang på oppdrag og arbeidskraft), og grad av utnyttelse av arbeidstakere. Rapporteringen er ny, og hvilke tall og informasjon sentrene har tilgjengelig for de ulike trusselaktørene varierer. Noen aktører har fått sin kapasitet redusert på enkelte områder, mens andre derimot er vurdert å ha en økning. Én trusselaktør fått sin kapasitet og intensjon redusert i alle kategorier. Basert på datagrunnlaget, vurderes det som sannsynlig at den tverretatlige a-kriminnsatsen har hatt effekt på utvalgte sentrale trusselaktører sin kapasitet. Samtidig viser a-krimsentrenes rapportering at et fåtall har økt sin kapasitet. I hvilken grad intensjon er redusert og at innsatsen dermed kan sies å ha en mer varig effekt, har ikke vært mulig å vurdere.

Styringsparameter 2: Utenlandske arbeidstakere

Effekten av innsatsen overfor utenlandske arbeidstakere skal være at de settes i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter. Indikatorer for måloppnåelse skal fange opp at utenlandske arbeidstakere får kunnskap om rettigheter og plikter, har tillit til norske myndigheter, innrapporterer riktige opplysninger, har riktig ID, har lovlige lønns- og arbeidsvilkår og ikke utsettes for tvang eller utilbørlig utnyttelse. Foreløpig finnes det få datakilder som kan belyse slike indikatorer. Ett av kjennetegnene ved måloppnåelse er at utenlandskes tillit til myndighetene er styrket. Ifølge Levekårsundersøkelsen til SSB fra 2016 har bosatte innvandrere høyere tillit til det politiske systemet, rettsvesenet og politiet enn befolkningen samlet. Undersøkelsen har ikke blitt gjentatt, men det er ikke grunnlag for å tro at denne er endret.

Etatenes samlede vurdering er at SUA, Work in Norway og kontroller og tilsyn bidrar til at flere utenlandske arbeidstakere settes bedre i stand til å oppfylle sine rettigheter og ivareta sine plikter. Det er imidlertid usikkert hvor stor effekten er, og om innsatsen kunne vært innrettet mer målrettet og formåls effektivt. Til dette trengs mer grundige effektmålinger av innsatsen.

Styringsparameter 3: Bestillere og forbrukere

Indikatorer for måloppnåelse er antallet som har mottatt informasjon eller veiledning, og som opplever at dette har bidratt til at de har valgt en seriøs leverandør.

Etatenes samlede vurdering er at innsatsen rettet mot oppdragsgivere og forbrukere har bidratt til å styrke deres evne og vilje til å velge bort leverandører som driver a-krim, og at det har ført til at leverandører som driver med a-krim stenges ute fra markedet. Det er færre forbrukere som svarer at de har kjøpt tjenester svart, og flere virksomheter opplever at seriøse virksomheter bidrar til å hindre useriøse leverandører i å få oppdrag i 2019, sammenlignet med tidligere. Datagrunnlaget som foreligger, gjør det imidlertid ikke mulig å vurdere om innsatsen i 2019 har hatt større effekt enn innsatsen i tidligere år.

Overordnet vurdering av ressurseffektivitet

Arbeidstilsynet har i 2019 brukt betydelige ressurser på innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Om lag 20 prosent av ressursene til kjerneaktivitet er direkte knyttet til innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Viktige aktiviteter har vært tverretatlig samarbeid i og utenfor a-krimsenter, gjennom veiledning ved servicesentrene for utenlandske arbeidstakere, internasjonalt samarbeid, og Treparts bransjeprogram. Det er oppnådd gode resultater, med påviste effekter innenfor alle brukermål.

Vurderinger av ressurseffektivitet må i tillegg ta hensyn til om ressursene kunne blir brukt bedre eller på andre måter, hvor de kunne gitt bedre resultater eller større effekt. Arbeidstilsynet mener grunnleggende at ressursbruken har vært riktig innrettet, men at flere forhold gjør resultat- og måloppnåelse lavere enn den ellers kunne vært. Det arbeides aktivt med disse barrierene. La oss kort se på de viktigste.

Arbeidstilsynet har gjort en rekke tiltak for å bygge kompetanse på grunnleggende etterretningsforståelse og forutsetningene for å delta i et forpliktende kunnskapsbyggings- og etterretningssamarbeid. Det er tatt store steg på dette feltet i 2019, både i Arbeidstilsynet og i det tverretatlige samarbeidet, men det hersker ingen tvil om at arbeidet hemmes av juridiske og praktiske barrierer for sammenstilling av informasjon og data. Dette innebærer at produkter som utarbeides ikke er basert på etatenes beste informasjon, og vil medføre at aktører som eller kunne blitt avdekket ikke blir det. Bedre etterretning ville avdekket flere eller andre sentrale trusselaktører, og man vil oppnå bedre resultater og større effekt for innsatsen.

Det er gjennomført et betydelig antall tilsyn mot arbeidslivskriminalitet i løpet av 2019. Disse er innrettet både som innhenting av informasjon og som tiltak mot sentrale trusselaktører, men også rettet mot målet om at utenlandske arbeidstakere skal settes i stand til å ivareta sine rettigheter og plikter. En overvekt av tilsynene er innrettet mot sistnevnte mål, hvor målsettinger om avskrekking og synlighet samtidig vurderes som viktige. Arbeidstilsynet ønsker å prioritere en større andel ressurser mot trusselaktører direkte. Gitt at disse typisk følges opp med reaksjoner og sanksjoner fra linjeorganisasjonene til Skatteetaten og Politiet, betyr dette at en større andel ressurser bør vises mot etterretning og innhenting, fremfor synlighet og avskrekking. En forutsetning for en slik vridning er at juridiske rammer og systemstøtte bygger mer opp under felles kunnskapsbygging og etterretning enn hva som er tilfelle i dag.

Det er et mål med det tverretatlige samarbeidet at man kritisk skal velge ut saker som gir merverdi og bruke de mest ressurseffektive virkemidlene og sanksjonene for å håndtere disse. Arbeidstilsynet har bevisst tilpasset seg disse føringene i a-krimtilsynene. Dette vil medføre at resultater fra Arbeidstilsynet alene vil vise en nedgang i antall tilsyn, avdekte brudd og reaksjonsbruk, nettopp fordi det er mer ressurseffektivt for etatene å se oppfølging og sanksjonering i felleskap. Økt fokus og ressursbruk på kunnskapsbygging og etterretning vil trekke i samme retning. Treffsikkerhet og kvalitet vil ha større fokus enn synlighet og antall kontroller. Resultatene fra tilsyn viser nettopp denne trenden. Utfordringen for Arbeidstilsynet blir å sørge for en systematisk oppfølging av arbeidsmiljø- og hms-arbeid i de virksomhetene hvor behov for videre oppfølging er observert, men ikke nødvendigvis fulgt opp, i a-krimssammenheng.

Læring og forbedring

Arbeidstilsynet opplever at det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet som effektivt og nødvendig. Samtidig er det ikke tvil om at samarbeidet utfordrer etaten på flere områder.

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet vil i økende grad profesjonaliseres og basere seg eksplisitt på en etterretningsstyrt arbeidsmetodikk. Dette innebærer at Arbeidstilsynet må videreutvikle kompetanse på etterretningsforståelse og analyse i organisasjonen, og sikre at denne ivaretas over tid.

I forlengelsen av dette må fag- og støttesystem videreutvikles for å støtte opp under denne arbeidsformen. Dette gjelder både internt i Arbeidstilsynet, men ikke minst felles a-krim samarbeidsløsning. Her pågår det arbeid utrednings- og konseptarbeid allerede, og systemstøtte planlegges utviklet i parallell med juridiske avklaringer. Det er per i dag uavklart om ønskede løsninger og samarbeidsformer lar seg realisere innenfor dagens regelverk, selv om det ikke er Arbeidstilsynet som har størst utfordringer med deling og sammenstilling av data i a-krim samarbeidet.

Gitt et tydeligere skille mellom forebyggende aktivitet og innsats mot arbeidslivskriminalitet er det nødvendig å ha gode systemer og rutiner for interne tips og overføring av saker internt i organisasjonen, og potensielt mellom flere etater. Dette er i praksis en utfordrende løsning, men en er samtidig en nødvendig for effektiv oppfølging av hovedmålene til etaten.

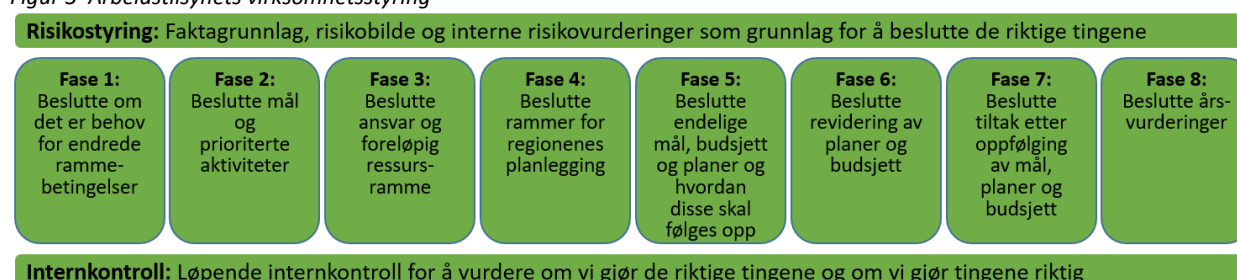
IV. Styling og kontroll i Arbeidstilsynet

I dette kapittelet redegjøres det kort for Arbeidstilsynets virksomhetsstyring. Etatens styringssystemer er under utvikling, det kan derfor forekomme avvik mellom nåværende systemer som beskrives her og de systemer som var grunnlag for aktiviteter gjennomført i 2019. Arbeidstilsynet skal utvikle ny modell for virksomhetsstyring som skal være gjeldende for ny strategisk periode fra og med 2020 til 2023.

4.1 Vurdering og status for styringssystemer og kontroll

I dette kapitlet beskrives og vurderes Arbeidstilsynets virksomhetsstyring helt overordnet. Aktivitet gjennomført i 2019 er planlagt med utgangspunkt i følgende modell for virksomhetsstyring med tilhørende arbeidsprosessbeskrivelser.

Figur 3 Arbeidstilsynets virksomhetsstyring



Arbeidstilsynets virksomhetsstyring skal gjennomføres etter prinsipper og krav gitt i statens økonomireglement, disse er utdypet i Arbeidstilsynets instruks gitt av Arbeids- og sosialdepartementet. Instruksen inneholder blant annet følgende krav til risikostyring og internkontroll:

- Arbeidstilsynet skal ha et helhetlig system for risikostyring og internkontroll.
- System for risikostyring og internkontroll skal utformes og gjennomføres slik at det gir en rimelig grad av sikkerhet for at fastsatte mål- og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv, rapporteringen er pålitelig og at virksomheten drives i samsvar med lover og regler.
- Arbeidstilsynet skal gjennomføre risikovurderinger knyttet til måloppnåelse på overordnet nivå. Risikovurderingene skal ta utgangspunkt i mål- og resultatkrav for etaten.
- Tilsvarende skal det foretas risikovurderinger av sentrale prosesser.
- Arbeidstilsynet skal årlig evaluere utforming og gjennomføring av etatens risikostyring og internkontroll, herunder vurdere eventuelle kostnader ved tiltak opp mot nytteverdien av tiltakene.

Etatens risikostyring og internkontroll skal ivareta disse kravene. En vesentlig del av etatens virksomhetsstyring er gjort som en del av planlegging og oppfølging av aktiviteter, dette er det ikke redegjort for.

Arbeidstilsynet har gjort en vurdering av organisering i Arbeidstilsynet, etatens styring og kontroll er sentralt for disse vurderingene. Blant annet viser vurderingene at følgende områder bør styrkes:

- Behov for et sterkere helhetsperspektiv
- Behov for å styrke virksomhetsstyringen ved å
 - tydeliggjøre mål og strategi
 - integrere risikostyring i større grad i virksomhetsstyringen
 - øke bruken av måling og evaluering for å vurdere om målene er nådd
- Behov for effektivisering av arbeidsprosesser, særlig gjennom økt grad av digitalisering

4.2 Endringer i styringssystemer

Arbeidstilsynet har besluttet nytt målbilde for 2030 og nye strategiske mål for 2023. Styring, ledelse og medvirkning blir ett av fire strategiske områder. Målbildet innebærer at Arbeidstilsynets virksomhetsstyring med risikostyring og internkontroll vil få økt fokus de kommende årene, og dette vil få konsekvenser for gjeldende styringssystemer.

Arbeidstilsynet har i målbilde for 2030 tydeliggjort to siktemål for etatens styring og ledelse:

- Vi styrer etter risiko og avvik, og følger opp resultater basert på tydelige mål, strategier og regelmessige evalueringer.
- Våre ledere prioriterer ressursene effektivt, er innovative, motiverende og omsetter kunnskap om trender som påvirker arbeidslivet til tydelige prioriteringer og engasjement hos våre medarbeidere.

En forutsetning for måloppnåelsen er blant annet følgende hovedgrep:

- Etablering av en «motor» for styring etter risiko og prioritering av aktivitet
- Effektivisere og digitalisere for å kunne frigjøre ressurser

Arbeids- og sosialdepartementet gir i tildelingsbrevet føringer for at etaten skal videreutvikle:

- styringsinformasjon, herunder styringsparametere, indikatorer, forklaringsvariabler og aktuelle målemetoder. Målemetoder for å vurdere effekten av virkemidler skal tillegges særlig vekt.
- kritisk vurdering av kvalitet i målemetoder og kildebruk, samt vurdere representativitet og validitet i data. Ekstern kvalitetssikring og bruk av andre kilder skal vurderes, f.eks. i evalueringer.
- vurderinger av effektiv ressursbruk, beskrive og forklare sammenhenger mellom anvendte ressurser og oppnådde resultater og effekter.

Arbeidstilsynet har igangsatt følgende tiltak som medfører endringer i styringssystemer:

Ny styringsmodell

Arbeidstilsynet skal arbeide etter nytt målbilde fra og med 1. januar 2020, for å sikre måloppnåelse er det behov for å utvikle en ny styringsmodell. Arbeidet er startet i 2019 og det er utarbeidet en foreløpig modell som gir større fokus på risiko og kontroll. I 2020 skal det som en forlengelse av organisasjonsendringene gjennomføres et arbeid for å implementere ny organisasjonsmodell, dette innebærer at det skal:

- Utarbeides delmål for 2020 – 2023
- Utvikles metode for balansert målstyring
- Ny prosess for virksomhetsstyring utarbeides
- Utarbeide virksomhetsstrategi 2023

Endret tidsregistrering

Fra 1. januar 2019 er Arbeidstilsynets system for registrering av bruk av tid endret. Endringene vil gi et mer helhetlig datagrunnlag for å vurdere etatens samlede ressursbruk i ny organisering. Dette er en forutsetning for å vurdere om ressursbruken er effektiv, jamfør siktemål for 2030.

Styrkede risikovurderinger

All aktivitet skal gjennomføres med utgangspunkt i risikovurderinger. Det er ulike metoder som benyttes for å vurdere hvilke eksterne aktiviteter som skal gjennomføres for å nå effektmål og hvilke interne aktiviteter som skal gjennomføres for å redusere risiko for manglende måloppnåelse. Arbeidstilsynet arbeider kontinuerlig med å forbedre risikobaseringsprosessen for eksterne aktiviteter. I 2019 det laget et forarbeid for hvordan en «motor» for styring etter risiko og prioritering av aktivitet kan styrkes / etableres.

Videre utvikling vil ha fokus på følgende områder:

- Datakilder
- Operative verktøy
- Maskinlæring
- Målgruppekontroll
- Arbeidsprosess for risikobasering
- Effektvurderinger
- Datavarehus og dataflyt
- Indikatorutvikling

Arbeidstilsynets interne risikovurdering er også styrket i 2019. Metoden er videreutviklet ved at kritiske suksessfaktorer er vurdert opp mot brukereffekter istedenfor samfunnseffekter, dette gir mer konkrete tiltak som skal gjennomføres. Det er også utviklet nye resultatkjeder som grunnlag for risikovurderingene, det gjør at flere områder av etaten er vurdert eksplisitt. I forbindelse med ny organisering skal Arbeidstilsynet vurdere om arbeidsprosessene er hensiktsmessige for å nå nye strategiske mål. Dette vil også ha konsekvenser for hva som skal risikovurderes i ny strategisk periode.

Styrket oppfølging av mål

I 2019 styrket vi oppfølging av mål i tildelingsbrevet i forbindelse med halvårsrapportering til ASD. Som grunnlag for halvårsrapporten ble det utarbeidet en rapport på måloppnåelse iht. plan, eventuelle avvik og prognose for måloppnåelse.

4.3 Styring og kontroll av IKT-sikkerhet

Arbeidstilsynet har et godt innarbeidet styringssystem for informasjonssikkerhet som bygger på rammeverket ISO 27001.

Sikkerhetstiltak i arbeidsprosesser og digitale løsninger følger av to systematiserte aktiviteter som er beskrevet i styringssystemet:

- a) Klassifisering – Tildeling av risikoklasse
- b) Risikoanalyse – Identifisering av sårbarheter og tiltak

I tillegg har styringssystemet modeller for etablering av sikker arkitektur og infrastruktur i alle nye digitale systemer.

Arbeidstilsynet har egne rutiner for håndtering av uønskede hendelser. Både intern og ekstern overvåking sikrer alarm ved uregelmessigheter. Det utføres daglig kontroller basert på sjekkliste. I 2016 og 2018 ble det gjennomført øvelser i vårt driftsmiljø med bistand fra ekstern kompetanse. Ny øvelse gjennomføres i 2020.

Ved eventuelle hendelser varsles Datatilsynet og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet etter fastsatte kriterier og rutiner.

4.4 Effektiviserings- og digitaliseringstiltak

Arbeidstilsynet skal tilby gode brukeropplevelser og effektive arbeidsstøttesystemer til brukere og medarbeidere i vårt arbeid for et bedre arbeidsliv. Effektiviserings- og digitaliseringstiltak gjennomføres ved digitale transformasjonsprosjekter og kontinuerlig forbedring.

Et vesentlig tiltak er en felles porteføljeforvaltning, alle effektiviserings- og digitaliseringstiltak sees nå i sammenheng på tvers av organisatoriske ansvarsområder etter strategiske prioriteringer.

Arbeidstilsynet har forbedret støttesystemet våre inspektører bruker på tilsyn og gjort systemet tilgjengelig på mobile flater. Dette gir mulighet for raskere gjennomføring av tilsyn, bedre kvalitet og etter hvert mulighet for å avslutte tilsyn på stedet. Etterarbeidet forenkles og tid frigjøres til veiledning og annen utadrettet virksomhet.

I 2019 startet vi et arbeid for å forbedre løsningene for digital samhandling mellom og Arbeidstilsynet og virksomhetene. Målsettingen er bedre brukeropplevelser, enklere henvendelsesmønstre og raskere saksbehandling.

Et arbeidsområde i Arbeidstilsynet er byggesaksbehandling. Tiltakshavere må søke Arbeidstilsynet om forhåndssamtykke for tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Arbeidstilsynet fikk i 2019 støtte fra medfinansieringsordningen i Staten til et prosjekt for forenklet byggesaksbehandling. Prosjektet skal sikre at Arbeidstilsynet som sektormyndighet utvikler og tilpasser sin søknadsprosess til Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) sin fellesløsning for en mer samordnet og effektiv byggesaksprosess.

4.5 Statlige fellesføringer

Inkluderingsdugnad

Regjeringen har satt som mål at minst 5 pst. av alle nyansettelser i staten skal være personer med "hull i CV-en" eller nedsatt funksjonsevne. For å nå dette målet har Arbeidstilsynet utarbeidet en plan for hvordan vi skal innrette rekrutteringsarbeidet og lederopplæringen for å nå inkluderingsdugnadsens mål. Flere av tiltakene ble igangsatt i løpet av høsten 2019, mens de resterende tiltakene vil settes i gang i løpet av 2020. For å nå regjeringens mål arbeides det med følgende tiltaksområder:

- Gjennomgang av hele rekrutteringsprosessen, tiltaket skal sikre at utlysningene, intervjuene og hele prosessen rundt rekrutteringen legges til rette for å lettere rekruttere funksjonshemmede og personer med hull i CV-en.
- Synliggjøre Arbeidstilsynet som en inkluderende virksomhet, tiltaket skal sikre at vi oppfattes som en attraktiv arbeidsplass for personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden.
- Opplæring for lederne i bruk av ulike virkemidler, tiltaket skal sikre at lederne har rett kunnskap til å benytte seg av de virkemidler og tiltak som finnes for å gjøre arbeidshverdagen enklere for personer med funksjonshemming.
- Opplæring for ledere og ansatte, tiltaket skal sikre at ledere og ansatte ser verdien av inkludering og forstår inkluderingsdugnadsens intensjon

Motvirke arbeidslivskriminalitet- offentlige oppdragsgivere

Arbeidstilsynet har i 2019 arbeidet med en risikovurdering av de leverandører vi har avtaler med, som er omfattet av Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Denne risikovurderingen tar utgangspunkt i Difi sitt verktøy utviklet for dette formålet. Resultatet er en oversikt over de leverandører vi skal utføre og ikke utføre ulike verifikasjonstiltak ovenfor i 2020.

4.6 Eventuelle merknader Riksrevisjonen

Arbeidstilsynet har ikke mottatt merknader fra Riksrevisjonen.

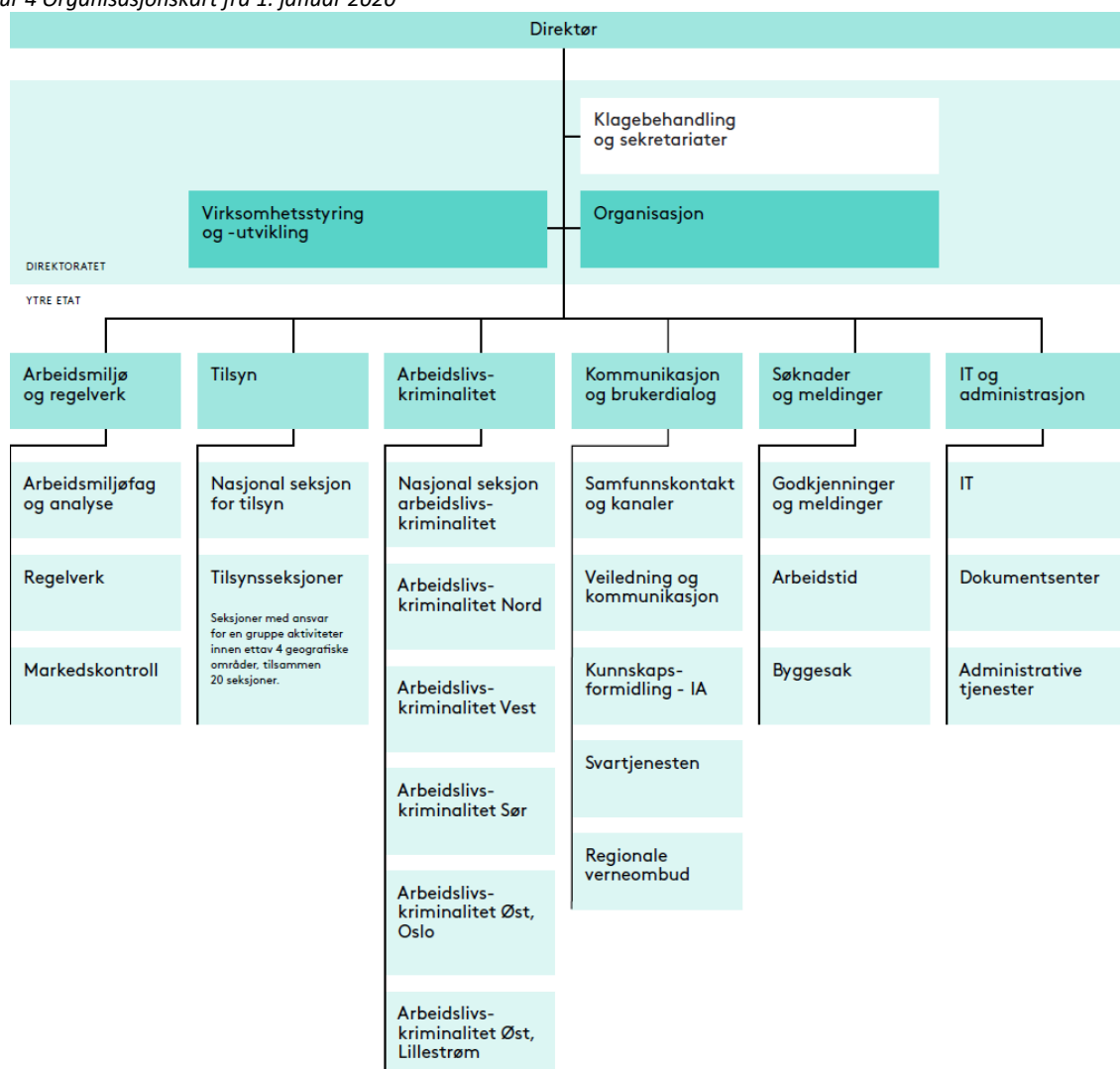
V. Vurdering av framtidsutsikter

For å sikre at Arbeidstilsynet løser samfunnsoppdraget ut fra gjeldende omgivelsene og det fremtidige utfordringsbildet har Arbeidstilsynet endret organisering fra og med 1. januar 2020.

Omstillingstakten i arbeidsliv og samfunnsliv er raskere enn tidligere og gir endringer som har, og vil få, konsekvenser for Arbeidstilsynet. Fremtidens arbeidsliv kommer med noen nye, og andre kjente, arbeidsmiljøutfordringer. I tillegg til teknologiske endringer, kommer trolig demografiske endringer, globalisering og klimaendringer også til å påvirke fremtidens arbeidsmiljø. Arbeidsgiveransvaret kan være uklart, men risiko for skade, sykdom eller død vil fortsatt vil være tilstede. Vi må som tilsynsetat tilpasse, fornye og utfordre oss selv til å møte disse arbeidsmiljøutfordringene.

Arbeidstilsynets organisering er et viktig virkemiddel for å løse samfunnsoppdraget. Ny organisasjon består av to staber, seks avdelinger og en uavhengig klagebehandling- og sekretariatsfunksjon. Stabene utfører etatsovergrepene oppgaver og ivaretar oppgaver som styring, strategi og utvikling.

Figur 4 Organisasjonskart fra 1. januar 2020



Arbeidstilsynets interne målbildet for 2030 er et verktøy for å kunne jobbe langsiktig og strukturert. Målbildet tar utgangspunkt i de fremtidige endringer i samfunns- og arbeidsliv vi ser per i dag, og beskriver ambisjonsnivå og retning for etatens arbeid. Dette fremtidsbildet beskriver vår rolle i samfunnet og hva Arbeidstilsynet skal oppnå.

Målbildet er inndelt i fire strategiske områder:

- Arbeidsmiljøtilstanden er bedret, og vi prioriterer sårbare grupper, næringer og forhold i arbeidslivet med høy risiko.
- Vi er en lærende organisasjon, og har kompetente og nytenkende fagmiljø
- Vi har en tydelig og fleksibel struktur. Våre ledere tar ansvar for helhet og våre ansatte medvirker aktivt
- Vi er en smidig organisasjon som arbeider effektivt med fokus på kontinuerlig forbedring

Målbildet er utgangspunkt for å prioritere innsatsen, strategiske målsettinger for 2023 er:

- Ha redusert andelen virksomheter med høy risiko i prioriterte bransjer/næringer med 20 % sammenlignet med 2021.
- Ha oppnådd høy bruk av digitale selvbetjeningsverktøy blant alle virksomheter.
- Ha gitt opplæring om arbeidsmiljølovgivningen og godt arbeidsmiljø for alle nye arbeidsutførere.
- Ha bidratt til at flere sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet betydelig redusert, sammenlignet med 2020.
- Ha styrket prioriterte oppgaver tilsvarende 60 årsverk sammenlignet med 2019 som følge av digitalisering, prosessforbedring og effektivisering.
- Ha videreutviklet og styrket eget arbeidsmiljø i 2023 sammenlignet med resultatene som foreligger i 2020.

For å kunne realisere målbildet er det behov for å effektivisere og utvikle etatens evne til å omprioritere ressurser. Som kapittel 4 viser skal Arbeidstilsynet utvikle etatens styring og kontroll videre. For å nå strategiske målsettinger for 2023 skal Arbeidstilsynet styrke risikovurderingene slik at grunnlaget for prioriteringer blir bedre, det skal utvikles en bedre metode for mål- og resultatstyring og arbeidsprosessene skal gjennomgås slik at sammenhengen mellom det etaten gjør og det etaten skal oppnå blir tydeligere. Internkontrollen skal styrkes slik at den blir mer helhetlig og systematisk, Arbeidstilsynet skal sikre at driften er målrettet og effektiv, rapporteringen er pålitelig og lover og regler blir overholdt. Strategiske målsettinger forutsetter en mer effektiv ressursbruk, endrede styringssystemer er en forutsetning for å kunne nå målbildet for 2030. Styringssystemene skal gi bedre styringsinformasjon som grunnlag for etatsstyringsdialogen med Arbeids- og sosialdepartementet, det er derfor viktig at etat og departement har dialog om dette.

Det er viktig for Arbeidstilsynet at virkemidlene som etaten forvalter kan påvirke mest mulig effektivt. Dette er også sentralt for å nå ambisjonen i målbildet 2030. Selv om Arbeidstilsynet benytter egne erfaringer og annen tilgjengelig kunnskap for å påvirke mest mulig effektivt er det behov mer objektiv kunnskap om hvordan virkemidlene bidrar til endring. Forskningsprosjektet med STAMI som skal vurdere effekten av Arbeidstilsynets virkemidler vil bli ferdigstilt i 2021 og vil være et sentralt bidrag (underlag) for å kunne vurdere hvilke virkemidler som er hensiktsmessige å bruke på gitte utfordringer. For å lykkes med målsettingene for 2030 er det viktig ut vi fortsetter arbeidet med å utvikle etatens virkemiddelapparat.

Ambisjonen om å være en lærende organisasjon forutsetter en betydelig satsing over flere år og på mange nivå i organisasjonen. I første omgang innføring av strategisk kompetansestyring i virksomhetsstyringen. Det vil si systemer, metodikk og arbeidsprosesser som er godt integrert i virksomhetsstyringen slik at vi kan innhente, utvikle og dele kompetanse.

Arbeidstilsynet er en organisasjon i endring. Skal Arbeidstilsynet tilpasse seg fremtidens utfordringer på en god og bærekraftig måte slik at vi er en relevant og solid samfunnsaktør må vi gjøre betydelige grep i egen organisasjon de kommende årene.

VI. Årsregnskap

Ledelseskommentarer årsregnskapet 2019

Formål

Arbeidstilsynet er en statlig etat, underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Etatens hovedoppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Årsregnskapet utgjør del VI i årsrapporten til Arbeidstilsynet.

Bekreftelse

Årsregnskapet til Arbeidstilsynet for 2019 er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra Arbeids- og sosialdepartementet. Jeg mener regnskapet gir et dekkende bilde av Arbeidstilsynets disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Vurdering av vesentlige forhold

Arbeidstilsynet samlede utgifter på post 01 var på 648,4 mill. kroner. Dette er et forbruk som er lik tildeling før refusjoner og inntekter med merinntektsfullmakter er trukket fra. Refusjoner og inntekter med merinntektsfullmakter var på til sammen 2,8 mill. kroner, jfr. note B. Med avgitte belastningsfullmakter blir den samlede reelle mindreutgiften på post 01 47,6 mill. kroner, jfr. note B. Beløpet er søkt overført til 2020. Hovedandelen av mindreforbruket er knyttet til oppfølging av IA-avtalen og etablering av en ny kunnskapsformidlingsenhet og en IA-portal. I tillegg er det mindreforbruk knyttet til arbeidet med å etablere en nasjonal veileder i varsling. Begge prosjektene strekker seg over i 2020. IA-portalen vil lanseres og en ny kunnskapsformidlingsenhet, som er fullt bemannet, vil være på plass i løpet av 2020. Tilsvarende pågår arbeidet med nasjonal veileder i varsling for fullt, hvor Arbeidstilsynet har knyttet til seg ekstern bistand, og arbeidet skal ferdigstilles i løpet av 2020.

Kapittel 640, Post 45, større utstyrsanskaffelser hadde en tildeling på 4,9 mill. kroner i 2019. Posten hadde en merutgift på 0,8 mill. kroner. Posten ble benyttet til kjøp av tjenester i forbindelse med utvikling av IKT-løsninger. Av samlede utgifter på 648 mill. kroner på kapittel 640 postene 01, 21 og 45, utgjorde utgifter til lønn 486 mill. kroner. Dette tilsvarer 75 prosent av samlede utgifter. Kapittel 3640, post 05 Tvangsmulkt og kapittel 3640 post 09 Overtredelsesgebyr viser en vesentlig økning fra 2018 til 2019 uten vesentlig endring i bruk av virkemidlene for disse årene. Endringen skyldes i stor grad at Statens innkreving hadde et etterslep fra 2018 som ble fulgt opp, innkrevd og innbetalt i 2019.

Det er for øvrig ikke vesentlige endringer i regnskapsposter sammenlignet med tidligere perioder. Arbeidstilsynet hadde 559 årsverk i 2019 mot 586 i 2018.

Arbeidstilsynet er fullservicekunde hos DFØ for lønn- og regnskapstjenester. Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for Arbeidstilsynet. Årsregnskapet er offentlig og vil bli publisert når vi har mottatt revisjonsberetning, senest innen 1. mai 2020.

Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten ("bestemmelsene"). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 2019 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av overordnet departement.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a. Regnskapet følger kalenderåret
- b. Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c. Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- d. Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapportering

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorapportering

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Årsregnskap – oppstilling og noter

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2019

Kapitel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2019	Merutgift (-) og mindreutgift
Utgiftskapittel							
0640	Arbeidstilsynet	01	Driftsutgifter	A/B	693 816 000	648 443 821	45 372 179
0640	Arbeidstilsynet	21	Spesielle driftsutgifter, RVO	A/B	14 000 000	15 775 921	-1 775 921
0640	Arbeidstilsynet	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	A/B	4 900 000	5 737 444	-837 444
0540	Direktoratet for forvaltning og IKT	25	Medfinansieringsordningen for lønnsomme IKT prosjekter	A/B		1 829 646	
0601	Arbeidsdepartementet	21	Spesielle driftsutgifter	A/B		1 000 000	
0649	Arbeidsdepartementet	21	Treparts bransjeprogrammer	A/B		1 552 401	
1633	Nettoordning for mva i staten	01	Nettoordning for mva i staten			21 698 363	
Sum utgiftsført					712 716 000	696 037 597	

Kapitel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2019	Merinntekt og mindreinntekt (-)
Inntektskapittel							
3640	Arbeidstilsynet	04	Kjemikaliekontroll		4 306 000		
3641	Arbeidstilsynet	05	Tvangsmulkt		8 000 000		
3640	Arbeidstilsynet	06	Refusjoner	B	2 400 000	4 894 700	2 494 700
3640	Arbeidstilsynet	07	Byggesaksbehandling, gebyrer	B	21 000 000	21 332 403	332 403
3640	Arbeidstilsynet	08	Refusjon utgifter RVO	1/B	14 000 000	15 682 346	1 682 346
3640	Arbeidstilsynet	09	Overtredelsesgebyr	1/B	33 000 000		
5309	Tilfeldige inntekter, ymse	29	Tilfeldige inntekter, ymse	B		754 163	
5700	Arbeidsgiveravgift - lønn	72	Arbeidsgiveravgift - lønn			56 926 801	
Sum inntektsført					82 706 000	99 590 413	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet

596 447 184

Kapitalkontoer

60064901	Norges Bank KK /innbetalinger					57 559 864	
60064902	Norges Bank KK/utbetalinger					-654 649 530	
715104	Endring i mellomværende med statskassen					642 482	
Sum rapportert						0	

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)					31.12.2019	31.12.2018	Endring
715104	Mellomværende med statskassen				-17 397 311	-18 039 793	642 482

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
064001 Arbeidstilsynet driftsutgifter	138 000	693 678 000	693 816 000
064021 Arbeidstilsynet spesielle driftsutgifter RVO		14 000 000	14 000 000
064045 Arbeidstilsynet større utstyrsanskaffelser og vedlikehold		4 900 000	4 900 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Merutgift (-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
064001	45 372 179	-597 393	44 774 786	2 827 103	47 601 889	34 690 800	34 690 800
064021	-1 775 921		-1 775 921		-1 775 921	700 000	
064045**	-837 444		-837 444		-837 444	9 740 000	

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

** Kan overføres

Opplysninger om avgitte belastningsfullmakter på inntektskapitler

Kapittel og post	Merinntekt og mindreinntekt (-)	Inntektsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter (+)	Merinntekt og mindreinntekt (-) etter avgitte belastningsfullmakter
3640 04		4 235 922	-70 078
3640 05		9 454 974	1 454 974
3640 09		39 228 725	6 228 725

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter:***Stikkord kan overføres***

Arbeidstilsynets bevilgning på kapitel/post 0640 45 er gitt med stikkord «kan overføres». Dette betyr at et beløp tilsvarende sum av de siste to års bevilgning kan overføres.

Fullmakter

Arbeids- og sosialdepartementet har delegert fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 640 Arbeidstilsynet, post 01 Driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter under kap. 3640 Arbeidstilsynet, post 01 Diverse inntekter, post 06 Refusjoner og post 07 Byggesaksbehandling, gebyrer. Videre delegeres fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 640 Arbeidstilsynet, post 21 Spesielle driftsutgifter, regionale verneombud mot tilsvarende merinntekter under kap. 3640, post 08 Refusjon utgifter regionale verneombud.

Mottatte belastningsfullmakter

Arbeidstilsynet fikk fullmakt til å belaste statsbudsjettet 2019 kapittel 601, post 21 med inntil 1 mill. kroner for gjennomføringen av FoU-prosjektet om forebyggende arbeidsmiljø og effekt av virkemiddelbruk. Hele beløpet ble disponert.

Arbeidstilsynet fikk fullmakt til å belaste statsbudsjettet 2019 kapittel 649, post 21 med inntil 0,6 mill. kroner for dekning av økte kostnader knyttet til drift av treparts bransjeprogrammer. Arbeidstilsynet fikk samtidig fullmakt til å belaste statsbudsjettet 2019 kapittel 649, post 21 med inntil 1 mill. kroner til kostnader knyttet til anskaffelse av forskningsoppdrag for å kartlegge forholdene i bilbransjen. Samlet ble det et mindreforbruk på 47 599 kr på belastningsfullmaktene.

I forbindelse med et digitaliseringsprosjekt mottok Arbeidstilsynet en belastningsfullmakt på 1,9 mill. kroner fra Direktoratet for forvaltning og IKT. Belastningsfullmakten fikk et mindreforbruk på 25 354 kroner.

Avgitte belastningsfullmakter

Arbeids og velferdsdirektoratet fikk en belastningsfullmakt til å belaste kapitel 0640 post 01 med inntil 3 mill. kroner i forbindelse med et tiltak i forbindelse med Arbeidstilsynet IA-satsing. Arbeidstilsynet ble belastet med 0,6 mill. kroner.

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr kreves inn av Statens innkrevingssentral. Arbeidstilsynet har gitt Statens innkrevingssentral fullmakt til å belaste inntektene på Arbeidstilsynets kapitel og post i statsregnskapet for de to gebyrene. Regnskapet ble det belastet på kapitel post 3640 05 Tvangsmulkt med 9,5 mill. kroner og på kap 3640 09 Overtredelsesgebyr 39,2 mill. kroner. Miljødirektoret krever inn kjemikaliegebyr hvor Arbeidstilsynet andel er 7/15 av inntektene. Miljødirektoratet belastet kapitel post 3640 04 Kjemikaliegebyr med kr 4,2 mill. kroner.

Mulig overførbart beløp

Arbeidstilsynets ubrukte bevilgning på kapittel/post 0640 01 beløper seg til kr 47,6 mill. kroner. Arbeidstilsynet har søkt om å overføre hele beløpet. I henhold til Bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 1 kan ubrukt utgiftsbevilgning overføres til etterfølgende budsjettår med inntil fem prosent av bevilgningen.

Artskontorrapportering

Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2019	Note	2019	2018
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	37 014 749	35 946 621
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1		
Salgs- og leieinnbetalinger	1	4 894 700	3 362 129
Andre innbetalinger	1		
Sum innbetalinger fra drift		41 909 449	39 308 750
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	485 935 949	488 942 071
Andre utbetalinger til drift	3	183 614 253	172 479 713
Sum utbetalinger til drift		669 550 202	661 421 784
Netto rapporterte driftsutgifter		627 640 753	622 113 034
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	2 390	2 334
Sum investerings- og finansinntekter		2 390	2 334
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	4 716 398	2 284 716
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B		
Utbetaling av finansutgifter	4	75 024	163
Sum investerings- og finansutgifter		4 791 422	2 284 879
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		4 789 032	2 282 545
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6		
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7		
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler *			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		754 163	846 828
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		56 926 801	57 214 518
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		21 698 363	18 184 321
Netto rapporterte utgifter på felleskapitler		-35 982 601	-39 877 025
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		596 447 184	584 518 554

Oversikt over mellomværende med statskassen	2019	2018
Eiendeler og gjeld		
Fordringer	524 662	366 296
Kontanter		
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-17 899 173	-18 391 567
Skyldige offentlige avgifter	-38 011	-30 490
Annen gjeld	15 210	15 968
Sum mellomværende med statskassen	8	-17 397 311
	-18 039 793	

Note 1 Innbetalinger fra drift

	31.12.2019	31.12.2018
Innbetalinger fra gebyrer		
Byggesaksgebyr	21 332 403	21 040 325
Refusjon utgifter RVO	15 682 346	14 906 296
Sum innbetalinger fra gebyrer	37 014 749	35 946 621
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer		
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer		
Salgs- og leieinnbetalinger		
Diverse inntekter	4 894 700	3 362 129
Sum salgs- og leieinnbetalinger	4 894 700	3 362 129
Andre innbetalinger		
Sum andre innbetalinger		
Sum innbetalinger fra drift	41 909 449	39 308 750

Note 2 Utbetalinger til lønn

	31.12.2019	31.12.2018
Lønn	391 468 156	393 015 622
Arbeidsgiveravgift	56 926 801	57 214 518
Pensjonsutgifter*	45 271 942	44 893 151
Sykepenges og andre refusjoner (-)	-14 800 964	-13 357 997
Andre ytelser	7 070 014	7 176 777
Sum utbetalinger til lønn	485 935 949	488 942 071
Antall utførte årsverk:	559	586

* Nærmere om pensjonskostnader

Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2019 er 12 prosent. Premiesatsen for 2018 var 12 prosent.

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	31.12.2019	31.12.2018
Husleie	53 744 049	53 940 145
Vedlikehold egne bygg og anlegg		
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	426 522	359 522
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	16 798 781	13 957 988
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	22 057	4 523
Mindre utstyrsanskaffelser	3 478 393	4 132 958
Leie av maskiner, inventar og lignende	12 137 876	8 188 001
Kjøp av konsulent tjenester*	34 658 721	29 311 893
Kjøp av fremmede tjenester*	15 624 339	12 805 378
Reiser og diett	31 124 695	31 908 537
Øvrige driftsutgifter	15 598 820	17 870 769
Sum andre utbetalinger til drift	183 614 253	172 479 713

*Fra og med 2019 presenteres konsulent tjenester og andre fremmede tjenester separat. I sammenligningstallene for 2018 er kjøp av fremmede tjenester presentert samlet på notelinjen kjøp av fremmede tjenester.

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	31.12.2019	31.12.2018
Innbetaling av finansinntekter		
Renteinntekter		
Valutagevinst	2 367	2 334
Annen finansinntekt	24	
Sum innbetaling av finansinntekter	2 390	2 334
Utbetaling av finansutgifter		
Renteutgifter	73 756	- 1 164
Valutatap	1 268	1 327
Annen finansutgift	-	-
Sum utbetaling av finansutgifter	75 024	163

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	31.12.2019	31.12.2018
Utbetaling til investeringer		
Immaterielle eiendeler og lignende	46 422	
Tomter, bygninger og annen fast eiendom		
Infrastruktureiendeler		
Maskiner og transportmidler		
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	4 669 976	2 284 716
Sum utbetaling til investeringer	4 716 398	2 284 716
Utbetaling til kjøp av aksjer		
Kapitalinnskudd		
Obligasjoner		
Investeringer i aksjer og andeler		
Sum utbetaling til kjøp av aksjer		

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	31.12.2019	31.12.2018
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten		

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	31.12.2019	31.12.2018
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten		

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2019 Spesifisering av <u>bokført</u> avregning med statskassen	31.12.2019 Spesifisering av <u>rapportert</u> mellomværende med statskassen	Forskjell
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*			
Obligasjoner			
Sum			
Omløpsmidler			
Kundefordringer	2 029 831		2 029 831
Andre fordringer	524 662	524 662	-
Bankinnskudd, kontanter og lignende			
Sum	2 554 493	524 662	2 029 831

Langsiktig gjeld

Annen langsiktig gjeld

Sum**Kortsiktig gjeld**

Leverandørgjeld	-9 484 352		-9 484 352
-----------------	------------	--	------------

Skyldig skattetrekk	-17 899 173	-17 899 173	
---------------------	-------------	-------------	--

Skyldige offentlige avgifter	-66 444	-38 011	-28 433
------------------------------	---------	---------	---------

Annen kortsiktig gjeld	15 210	15 210	
------------------------	--------	--------	--

Sum	-27 434 759	-17 921 973	-9 512 786
------------	--------------------	--------------------	-------------------

Sum	-24 880 266	-17 397 311	-7 482 955
------------	--------------------	--------------------	-------------------

¹ Tallene for 2019 er foreløpige, og tallene for reaksjonsbruk, særlig pressmidler og overtredelsesgebyr, antas å stige noe som følge av videre saksbehandling i tilsynene.

² Tallene er avrundet

³ 2017 var det første året med en ny intern registreringsmulighet, og det var uklart hvilke typer veiledningstiltak som skulle registreres. I 2018 er det utarbeidet nye interne føringer for registreringer. Dette forklarer nedgangen fra 2017 til 2018.

⁴ Arbeidstilsynet har i 2019 endret system for tidsregistrering slik at et mer presist tallgrunnlag kan benyttes i årsrapporten. Dette medfører at tall for 2019 ikke nødvendigvis er sammenlignbare med tidligere år

⁵ Tidsbruk er registrert på aktiviteter. Noen aktiviteter lar seg ikke lett fordele på virkemidler. Dette resulterer blant annet i en viss overrapportering av ressursbruk for tilsyn, og en liten underrapportering av ressursbruk til veiledning. Det understrekes samtidig at kategoriseringen er under utvikling. Arbeidstilsynet vil arbeide videre med å utvikle et styringssystem som gir gode ressursvurderinger med avgrensede kategorier som står seg over tid.

⁶ Tall om årsverk, tildeling, utnyttelsesgrad, driftsutgifter, lønnsandel og lønnsutgifter er i henhold til definisjoner i DFØ veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter

⁷ Statistikk for antall årsverk er endret til antall utførte årsverk. Med utførte årsverk menes årsverkstall som justeres for ulike former for merarbeid eller fravær. Jamfør rundskriv R-115 fra Finansdepartementet, fastsatt 17. desember 2019.

⁸ STAMI (2018): *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018*. STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

⁹ Arbeidsmiljøloven § 3-1, 2. ledd bokstav c

¹⁰ Lie, J-AS, Arneberg L, Gravseth HM, Lia A, Ljoså CH og D Matre (2014): *Arbeidstid og helse. Oppdatering av en systematisk litteraturstudie*. STAMI-rapport nr 1 (2014), Årgang 15.

¹¹ [https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/psykososialtorganisasjon/test/overtid/](https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/psykososialtorganisasjonsorganisasjon/test/overtid/)

¹² Ikke medregnet næringer hvor vi har gjennomført mindre enn 50 tilsyn

¹³ Arbeidstilsynet (2019): *Arbeidstilsynets aktivitet i transportnæringen i 2018*. Trondheim, Direktoratet for arbeidstilsynet.

¹⁴ STAMI (2018): *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018*. STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3, s. 142. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

¹⁵ Arbeidstilsynet (2020): *Arbeidstilsynets innsats mot asbesteksponering - Evaluering og forslag til tiltak*. Trondheim, Arbeidstilsynet.

¹⁶ Evje M, S Mejdell, B Johansen og J Tesli (2017): *Asbesthåndboka*. Gyldendal, 3. utgave.

¹⁷ Se statistikk på <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/statistikk/arbeidsskadedodsfall/>

¹⁸ Arbeidstilsynet (2019): *Arbeidstilsynets Risikobilde 2019*.

¹⁹ <https://www.ssb.no/statbank/table/11343/tableViewLayout1/>, per 31.10.2019

²⁰ Arbeidstilsynet (2019): *Ulykker i bygg og anlegg – Rapport 2019*. Kompass Tema nr. 1 2019. Trondheim, Direktoratet for Arbeidstilsynet.

²¹ Et brudd registreres på samme måte i Arbeidstilsynets fagsystem uavhengig av hvor mange arbeidstakere som mangler HMS-kort fra en gitt virksomhet. Andelen brudd slik det rapporteres her gjenspeiler derfor ikke det reelle omfanget av lovbrudd som Arbeidstilsynet har avdekket i tilsyn.

²² Ikke medregnet tilsyn rettet mot arbeidslivskriminalitet, som omtales under hovedmål 3.2

²³ Overtredelsesgebyr er juridisk sett ikke en bot, men påstanden ble formulert slik for å sikre forståelse blant respondentene.

²⁴ Trygstad, Sissel C, Rolf K Andersen, Bård Jordfald og Kristine Nergaard (2018): *Renholdsbransjen sett nedenfra*. Fafo-rapport 2018/26.

²⁵ «Situasjonsbeskrivelse 2014: Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge»; Arbeidstilsynet mfl

²⁶ «Situasjonsbeskrivelse 2014: Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge»; Arbeidstilsynet mfl

²⁷ Felles årsrapport arbeidslivskriminalitet 2019

²⁸ Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 69-2017. Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet.

²⁹ K. Djupdal og T. L. Myhrvold-Hanssen (2017) Arbeidslivskriminaliteten kan bekjempes. Skatteetatens analysenytt 1-2017.

³⁰ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (2017) Situasjonsbeskrivelse 2017 – Arbeidslivskriminalitet i Norge.

³¹ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter, *Situasjonsbeskrivelse 2019 Arbeidslivskriminalitet*

³² Omfatter alle typer trusselaktører

Vedlegg 2: Oversikt over arbeidsmiljøproblemer og hvilke næringer som er mest utsatt (Risikobilde 2017)

		Jord-/skogbruk/fiske	Industri	Kraft og vannforsyning, inkl. avløp og renovasjon	Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	Bygg/anlegg	Varehandel, repr. av motorvogner	Transport/lagring	Overnatting/servering	Omsetning og drift av fast eiendom	Faglig, vit. og teknisk tjenesteyting	Forretningsmessig tjenesteyting	Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger	Undervisning	Helse/sosial	Private tjenester ellers
1	Kjemisk eksponering knyttet til innånding	X	X	X		X		X				X			X	
2	Kjemisk eksponering knyttet til hudkontakt	X	X	X		X			X			X			X	
3	Eksponering for biologisk materiale	X		X					X						X	
4	Dårlig inneklima													X	X	
5	Støy	X	X			X		X								
6	Arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og psykiske plager	X	X			X			X					X	X	
7	Uforsvarlige arbeidstidsordninger	X						X	X	X	X				X	X
8	Manglende opplæring, informasjon og medvirkning					X		X	X			X	X			
9	Fallulykker	X	X			X		X								
10	Ulykker med kjøretøy og påmontert utstyr	X				X										
11	Ulykker under lasting/lossing					X		X								
12	Ulykker under bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr	X	X		X	X										
13	Trafikkulykker							X								
14	Manglende rettigheter og ulovlige lønnsvilkår – utenlandske arbeidstakere	X	X			X		X	X			X				
15	Kriminelle aktører som svekker arbeidsmiljøtilstanden i enkelte næringer					X	X	X	X			X				
16	Manglende sikkerhet – utenlandske arbeidstakere		X			X						X				
17	Falsk dokumentasjon og systematisk omgåelse av regelverket					X			X			X				

Vedlegg 3: Antall tilsyn og andel brudd på tema omtalt i kapittel 3.1

Tema		2015	2016	2017	2018	2019
Uforsvarlige arbeidstidsordninger						
	Antall gjennomførte tilsyn	9 020	5 504	4 407	2 918	2 936
	Andel brudd	14 %	20 %	19 %	20 %	20 %
Uforsvarlig håndtering av asbest						
	Antall gjennomførte tilsyn	150	121	116	93	261
	Andel brudd	24 %	42 %	30 %	31 %	46 %
Farlig arbeid i høyden						
	Antall gjennomførte tilsyn	2 484	1 987	1 966	1 956	1 860
	Andel brudd	26 %	39 %	36 %	34 %	28 %
HMS-kort						
	Antall gjennomførte tilsyn	4 820	3 205	3 116	3 220	3 117
	Andel brudd	37 %	36 %	35 %	27 %	21 %
Allmenngjort lønn						
	Antall gjennomførte tilsyn	2 249	1 721	1 199	1 334	1 217
	Andel brudd	16 %	24 %	18 %	22 %	27 %
Informasjons- og påseplikt						
	Antall gjennomførte tilsyn	327	217	416	262	149
	Andel brudd	52 %	60 %	55 %	51 %	56 %
Innleie/utleie						
	Antall gjennomførte tilsyn	431	305	147	173	93
	Andel brudd	10 %	12 %	19 %	23 %	12 %

The background of the entire image is a repeating pattern of teal-colored chevrons (V-shapes) pointing downwards, set against a white background. The chevrons are arranged in a dense, staggered grid.

**Et godt
arbeidsliv
for alle**