

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1987:32	<b>Dokumentdato</b>	1987-10-15
<b>Tittel</b>	Internkontroll i virksomhetenes og tilsynsorganenes arbeide med arbeidsmiljø og sikkerhet.		
<b>Utvalgsnavn</b>	Internkontrollutvalget		
<b>Utvalgsleder</b>	Rødsten, Tormod		
<b>Utgiver</b>	Kommunal- og arbeidsdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1986-01-10	<b>Sider</b>	41
<b>Kapittel</b>	1 Innledning og sammendrag 1.1 UTVALGETS ARBEID		

Utvalget som ble nedsatt for å vurdere internkontroll som virkemiddel i arbeidsmiljø- og sikkerhetsforvaltningen legger med dette frem sin andre og siste delinnstilling. Utvalgets oppnevning og mandat fremgår av utvalgets forrige innstilling, Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet, NOU 1987:10. Siden avlevering av forrige delinnstilling, har Kommunal- og arbeidsdepartementet oppnevnt byråsjef Karen Sophie Steen, Kommunal- og arbeidsdepartementet som nytt medlem av utvalget.

Utvalget har i arbeidet med foreliggende innstilling avholdt 10 møter.

## Kapittel 1

Innledning og sammendrag

### 1.2 RAMMEN FOR DELINNSTILLING 2

Rammen for denne innstilling er spørsmål som knytter seg til systembeskrivelse og gjennomføring av krav om internkontroll overfor ulike næringer og bedrifter utenom petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Utvalget har tatt utgangspunkt i de krav som skal stilles til arbeidsgiverens system for egenaktivitet, og kontrollen med dette. Tiltak for å sikre at virksomheten planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med de krav som følger av lover og forskrifter i forhold til sikkerhet og arbeidsmiljø, er noe alle virksomheter har og skal ha i større eller mindre grad. Formålet med å stille krav til disse tiltak, er å fremme en større grad av systematikk i arbeidet, og å sørge for at det blir mer effektivt i forhold til de offentlige mål.

For å markere denne tilnærming, har utvalget valgt en noe annen definisjon av internkontroll i denne innstilling enn i den forrige. Internkontroll defineres nå rett og slett som

alle systematiske tiltak som virksomheten iverksetter for å sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i og i medhold av lov eller forskrift.

Definisjonen av internkontroll er således ikke lenger knyttet til de tiltak virksomheten skal gjennomføre. På denne måten får man frem at utgangspunktet for de offentlige krav, er den egenaktivitet som faktisk foregår i virksomheten, og at internkontroll ikke er noe nytt i forhold til dette. Det nye er de krav som skal stilles til denne egenaktiviteten. Eksempel på dette er krav om en total tenkning internt i virksomheten slik at arbeidsmiljø- og sikkerhet ses i sammenheng med andre mål og planer knyttet f.eks. til økonomisk styring, produksjon og innkjøp.

De krav som det offentlige stiller til oppbygging og praktisering av internkontroll, må utvikles for å ivareta særlig to hensyn. For det første skal kravene fremme det konkrete arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomhetene ved å sikre at rutinene i virksomhetene blir så gode som mulig

i forhold til dette hensyn. Derfor stilles krav bl.a. til at rutinene skal være klare, praktiske og gi anvisning på hvem som skal gjøre hva i hvilke situasjoner. For det annet skal kravene fremme mulighetene for å føre et effektivt tilsyn fra det offentlige side med aktivitetene og rutinene i virksomheten. Derfor stilles bl.a. krav til at aktivitetene og rutinene kontrolleres på en betryggende måte av virksomheten selv, og at dette dokumenteres.

I denne innstillingen legger utvalget særlig vekt på de offentlige tilsynsorganers rolle. Likevel har det vært ønskelig og nødvendig å gå inn på konsekvenser av krav om internkontroll i virksomhetene. Dette har pedagogiske grunner, men er også viktig for nærmere å få frem samspillet mellom tilsynsorgan og virksomhet.

## Kapittel 1

### Innledning og sammendrag

#### 1.3 OVERSIKT OVER INNSTILLINGEN

Utvalget konstanterer i kapittel 2 at det fortsatt er et utilfredsstillende gap mellom de krav som stilles til sikkerheten og arbeidsmiljøet i lover og forskrifter, og det faktiske arbeidsmiljø og sikkerhetsnivå ute i virksomhetene. Utviklingen både i samfunnet og i lovgivningen gjør i økende grad egenaktiviteten i virksomhetene til en viktig faktor for å oppnå øket sikkerhet og et bedre arbeidsmiljø. Denne egenaktiviteten må bygge på alle ledd i virksomheten, og sikre arbeidstakerne innflytelse på de systemer som bygges opp og de rutiner som etableres.

Et generelt problem er i mange tilfelle at de ressurser som brukes til arbeidet med sikkerheten og arbeidsmiljøet utnyttes for dårlig. Det er nødvendig med en mer planmessig innsats både i virksomhetene og fra det offentlige side. Utvalget mener at krav om internkontroll både vil sikre en bedre egenaktivitet i samsvar med de nye krav, og en mer planmessig bruk av ressurser. Ved å stille krav om klarhet og systematikk kan man fremme at svakheter og problemer oppdages forttere, og at ressurser blir satt inn på en planmessig måte.

I kapittel 3 drøfter utvalget nærmere de krav som må stilles til det grunnlaget for internkontroll som etableres ved en forskrift om internkontroll. Det er viktig at plikten til internkontroll blir klart fastslått. Dette ser utvalget som en videreføring av de krav til virksomhetens organisasjon og arbeidsgiverens, arbeidsledelsens og arbeidstakernes ansvar som allerede er fastslått i lovverket. Internkontrollforskriften bør slå fast at slike krav må ses i sammenheng med krav om en helhetlig systematikk, og at virksomhetens systematiske arbeid med sikkerhet og arbeidsmiljø må kunne dokumenteres. Virksomhetens planer og tiltak må tilpasses virksomhetens øvrige mål og planleggingssystemer. Utvalget mener at de krav som fastsettes må holde seg på det generelle plan, slik at de kan danne utgangspunkt for internkontroll i virksomheter av ulik art og størrelse. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det fastsettes en forskrift om internkontroll ved kongelig resolusjon, med et innhold som fremgår av kapittel 6 og 7.

I kapittel 4 beskrives mulige utviklingsforløp i virksomhetene og tilsynsorganene etter vedtakelse av et krav om klarhet og systematikk i virksomhetenes internkontroll. Utvalget har lagt til grunn at de nærmere endringer i virksomhetene og i forholdene mellom virksomhetene og tilsynsorganene, må skje i et samspill mellom de ulike parter. Det er derfor ikke mulig å gi noen oppskrift eller anvisning på hvordan man må gå frem, eller noen beskrivelse av forholdet. En slik oppskrift eller beskrivelse vil kunne låse utviklingen fast i et bestemt spor og således motvirke en utvikling i retning av økt egenaktivitet. Utvalget har derfor valgt å beskrive disse skisser basert på tenkte tilfeller i en liten, en

mellomstor og en stor bedrift.

Når det gjelder det offentlige tilsyn, slår utvalget fast at dette må basere seg på et rettslig krav til klarhet og systematikk i virksomhetens internkontroll. Videre at innføring av internkontroll krever opplysninger og informasjon fra tilsynsorganenes side, noe som det må settes av ressurser til. Internkontroll må presenteres fra tilsynsorganenes side i nærkontakt med virksomhetene, f.eks. ved konferanser eller seminarer. Utvalget understreker betydningen av bransjevist samarbeid for å nå ut med, og sørge for en effektiv gjennomføring av internkontroll. Forholdet mellom virksomhetene og tilsynsorganene må være preget av et samarbeide. Likevel er det viktig at tilsynsmyndighetene får de nødvendige opplysninger og tilbakemeldinger, og at det føres kontroll med dette, samtidig som det fortsatt må føres kontroll med sikkerheten og arbeidsmiljøet direkte.

I kapittel 5 drøfter utvalget konsekvensene av innføring av krav til virksomhetenes internkontroll. Utvalget understreker at selv om kravet fastsettes generelt for alle med en gang, må en omlegging av tilsynsorganenes rolle skje som en gradvis prosess. Dette er nødvendig fordi det offentlige ikke kan basere sitt tilsyn på virksomhetenes internkontroll før den fungerer tilfredsstillende innen den enkelte virksomhet. Det er videre nødvendig fordi man på den måten kan lære av de erfaringer som vinnes, og utvikle et mest mulig effektivt tilsyn. Under forutsetning om en gradvis omlegging, antar utvalget at kravet til internkontroll ikke vil kreve øket ressursinnsats for det offentlige eller for virksomhetene. Tvert imot ligger det muligheter for gevinst, fordi en større grad av systematikk og planmessighet vil føre til at de ressurser som settes inn utnyttes på en bedre måte enn tidligere.

Utvalget har ikke i detalj tatt stilling til hvor langt man innenfor dagens lovgivning kan gå i å stille generelle krav til internkontroll. I alle fall representerer et slikt krav et såvidt viktig nytt prinsipielt moment, at det kan være ønskelig å markere dette i lovgivningen. Utvalget har derfor utformet forslag til endringer i arbeidsmiljøloven, lov om brannfarlige varer, lov om eksplosive varer og lov om brannvern. Utvalget har utarbeidet forslag til en forskrift om internkontroll som kan fastsettes i medhold av de ovennevnte lover, med generell gyldighet for all virksomhet som faller inn under disse.

I innstillingens kapittel 6, gir utvalget spesielle kommentarer til de enkelte bestemmelser i forskriftsutkastet.

Kapittel 7 inneholder utvalgets forslag til forskrift om internkontroll.

---