

Et arbeidstilsyn i endring

Christin Thea Wathne, Bitten Nordrik og Øystein Fossen
i samarbeid med Heidi Enehaug, Eivind Falkum og Mari Holm Ingelsrud



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-396-4

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan lastes ned fra www.afi.no. Ved større opptrykk, ta kontakt med AFI.

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde:

Arbeid, ledelse og mestring

Rapport nr.:

06/2017

Tittel:

Et arbeidstilsyn i endring

Dato:

Oktober 2017

Forfatter(e):

Christin Thea Wathne, Bitten Nordrik og Øystein Fossen
i samarbeid med Heidi Enehaug, Eivind Falkum og Mari Holm Ingelsrud

Antall sider:

98

Resymé:

Det overordnede formålet med denne evalueringen er å vurdere hvorvidt forbedringsarbeidet som Arbeidstilsynet har gjennomført de siste årene er på rett vei. Evalueringsrapporten skal brukes i det videre arbeidet med å øke kvaliteten på etatens utadrettete virksomhet. I evalueringen fokuserer vi særlig på Arbeidstilsynets tilsynsmetodikk og utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger, systemer og rutiner for enhetlig opptreden, kunnskap om betydningen av metoder i tilsynsvirksomheten, samt oppfølging og læring etter utførte tilsyn. OECDs 11 nøkkelpinsipper for gode tilsyn og revisjoner (OECD, 2014) står sentralt i vurderingen.

Emneord:

Arbeidstilsynet, tilsyn, OECD, tilsynsmetodikk.

Forord

Arbeidstilsynet ble i tildelingsbrevet for 2015 bedt om å iverksette en ekstern gjennomgang av egen tilsynsvirksomhet. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Høgskolen Oslo Akershus ble, etter konkurranse, tildelt oppdraget. Evalueringen har foregått fra april 2015 til oktober 2017. Resultatene av evalueringen fremkommer i denne rapporten, som har til hensikt å bidra til en konseptuell kunnskap som kan gi endring i forståelse og praksis.

På AFI har Christin Thea Wathne ledet arbeidet, mens øvrige prosjektmedarbeidere har vært Bitten Nordrik, Øystein Fossen, Eivind Falkum, Heidi Enehaug og Mari Holm Ingelsrud. Dag Ellingsen har kvalitetssikret arbeidet.

Vi vil gjerne få takke Arbeidstilsynet for samarbeidet, med en særlig takk til alle ansatte som har stilt opp på intervju og besvarte spørreundersøkelsen. Takk også til partene i arbeidslivet for lærerike samtaler. Vi vil også takke Katrine A. Ziesler og Olaug Hagen for god hjelp med ferdigstillingen av rapporten.

Arbeidsforskningsinstituttet, 13.10.2017

Christin Thea Wathne (prosjektleder)

Bitten Nordrik

Øystein Fossen

Innhold

Forord

Sammendrag

1.	Innledning.....	1
	Formålet med evalueringen og evalueringsdesign	1
	Nøkkelpinsipper	1
2.	Historiske og teoretiske perspektiver på endring	3
	Fra ulykker og helsefare til inkludering av komplekse forhold	3
	Funksjonskombinasjonen veiledning og/eller kontroll	4
	Forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi	5
	Veilederrollen og OECDs nøkkelpinsipper	7
	OECDs bidrag til reformering av tilsynspraksisen	8
	Mål for Arbeidstilsynet.....	9
	Risikobilde legger premisser for Arbeidstilsynets retning.....	10
	Partenes betydning for Arbeidstilsynets utvikling	11
	Organisasjonsfaglig innramming	13
	Perspektiver på endring	14
	Kunsten å finne en riktig balanse	15
3.	Metode	18
	Dokumentstudier og kriterier for utvalg av informanter	18
	Verksted for deling av kunnskap og organisatorisk datainnhenting.....	19
	Spørreundersøkelse	19
4.	Risikobasert tilsynsvirksomhet.....	22
	Arbeidstilsynets tilsyns- og revisjonsmetodikk opp mot anerkjent metoder og standarder på området.....	22
	Oppeles risikobildet som dekkende?.....	25
	Oppevde arbeidsmiljøutfordringer i regionene	26
5.	Utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger	31
	Virksomhetsplaner	32
	Bruk av inspektørens kunnskap ved utarbeiding av strategier og virksomhetsplaner	34

Tips som bakgrunn for utvelgelse av tilsynsobjekter	34
6. Vektingen forebygging/HMS og A-krim/sosial dumping, og reaksjonsmidler	37
Regelverk og sanksjoner	37
Den gode balansen	40
Nye tider for Arbeidstilsynet – et mandat i endring?	43
Utvikling av HMS-feltet og endring i roller	46
7. Rammer rundt tilsyn: Retningslinjer og føringer	49
Satsing på enhetlighet	49
Bidrar retningslinjer og føringer til at inspektørene får gjort en god jobb?	51
Samsvar mellom teori og praksis?	51
Behovet for faglige avklaringer	53
8. Dataverktøyet Betzy og enhetlighet	54
9. Kunnskap og kompetanseutvikling	61
Arbeidstilsynets kompetansestrategi	61
Spesialist eller generalist?	69
Systemer og møteplasser for læring	70
10. Inspektørenes handlingsrom	73
Tilsynslederrollen – Mellom barken og veden	78
Virksomhetenes forventinger og inspektørenes håndtering	81
11. De fem evalueringspunktene i relasjon til OECDs nøkkelprinsipper	83
Evalueringspunkt 1: metoder	83
Evalueringspunkt 2: utvelgelse av tilsynsobjekter og satsninger	85
Evalueringspunkt 3: enhetlighet og kvalitet	86
Evalueringspunkt 4: Metoder og metodevalg	87
Evalueringspunkt 5: Oppfølgingsarbeid og læring	88
12. Oppsummerende diskusjon	89
Mulighetsrom	89
Strategi – top-down, bottom-up, middle-out	90
A-krim versus arbeidsmiljøetsatsing – Flere perspektiver	91
13. Anbefalinger	92
Revitalisering av faglige nettverk	92

Lederutvikling på flere nivåer.....	92
Medvirkningsbaserte metoder.....	92
Strategisk offensiv: Arbeidstilsynet som motor for integrasjon og verdier	93
Litteraturliste.....	95

Sammendrag

Evalueringen viser at Arbeidstilsynets utviklingsarbeid i stor grad følger politiske styringssignaler og tilpasser seg kritikken fra omgivelsenes aktører, da særlig arbeidsgiverorganisasjonene. I tillegg er Arbeidstilsynets innsats for å utvikle sin tilsyns- og revisjonsmetodikk omfattende og i høy grad i tråd med OECDs anbefalinger (2012) og prinsipper (2014). OECDs anbefalinger og arbeidsgiversidens forventinger trekker hovedsaklig i samme retning, med hovedvekt på å redusere statlig styring og å lette byrdene for dem som blir innsisert. Arbeidstakersiden har i liten grad meldt seg på tilsynsdebatten, noe som trolig er forklaringen på at deres ideer og verdier i begrenset grad synes å gjenspeiles i Arbeidstilsynets strategi, vedtak og tiltak.

Tilsynet arbeider målrettet med metoder, fremgangsmåter og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter, og det satses på IKT-baserte løsninger. Arbeidstilsynet har et relativt omfattende analysegrunnlag for utvelgelse av satsingsområder, og arbeider for en målrettet og systematisk utvikling av dataverktøy for utvelgelse av virksomheter det skal føres tilsyn med og satsingsområder. Det er god sporbarhet fra overordnede strategiske satsninger til det utførte arbeidet i regionene. Arbeidet med å sikre mer enhetlig tilsyn får stor grad av tilslutning blant de ansatte. Det er dokumentert bred enighet om viktigheten av å bekjempe sosial dumping og A-krim.

Dagens utviklingsarbeid vil trolig resultere i en styrking av Arbeidstilsynets kontrollørrolle innen satsingsområder som A-krim og sosial dumping, mens det er fare for at kontrollørrollen vil svekkes på det forebyggende arbeidsmiljøområdet. Særlig vil arbeidsmiljøbetingelser der det ikke opereres med grenseverdier, være utsatt. En nedtoning av kontrollørrollen innenfor det forebyggende hms-arbeidet kan svekke Arbeidstilsynets mandat, som har vært tuftet på Arbeidsmiljølovens formålsparagraf. Formålsparagrafen handler blant annet om å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon og å bidra til et inkluderende arbeidsliv.

I Arbeidstilsynets nyeste strategiplan er passusen om «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» endret til «forsvarlig arbeidsmiljø», noe som kan indikere en tilnærming til OECDs anbefalinger. Hvis ordvalget er bevisst og ment som en realitetsendring er uklart, men det fremstår som betenkelig å ha en strategiplan som på et så viktig punkt avviker fra lovteksten. Tidligere ble kravet om «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» begrunnet med at økonomisk stilling ikke skulle være et hinder for utviklingen av arbeidsmiljøet. I tråd med argumentasjonen for OECD prinsippene, peker trenden nå i retning av at lovgivningen ikke må være til hinder for økonomisk vekst.

OECD argumenterer for at statens beslutning om å føre inspeksjoner og avgi ressurser til å håndheve bestemte reguleringer må gjøres på bakgrunn av hvor grove arbeidsmiljøbruddene er og hvor alvorlig skadevirkningene kan være: «Would violation of these regulations potentially cause immediate, irreversible harm – or would there be possibility to later on repair or compensate the damage adequately, once violation is identified?» (OECD, 2012, s. 23). OECDs tilnærming står i kontrast til Arbeidstilsynets tradisjonelle risikoforståelse som ikke har begrenset seg til umiddelbare, fysiske farer, men også inkludert årsaker til eksempelvis muskel- og skjelettplager, stress og konflikter. OECDs risikoforståelse og prioritering kan bidra til å ta fokus og ressurser vekk fra arbeidsmiljøbetingelser som gir helseskader gjennom langvarig eksponering. En slik dreining må ses i relasjon til at de største helseutfordringene i Norge, både når det gjelder omfang og kostnader i form av redusert helse, sykefravær og uførhet, er knyttet til muskel- og skjelettplager og psykiske helseplager. OECDs prinsipp om

selektivitet gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt en vekting av lovens bestemmelser i et lengre perspektiv kan bidra til en udemokratisk undergraving av arbeidsmiljøloven.

Hvis Arbeidstilsynets utviklingsarbeid resulterer i at inspektørens kontrollrolle innenfor satsningsområdene A-krim og sosial dumping styrkes, mens den svekkes eller erstattes av en veilederrolle på det forebyggende området, gir det konsekvenser for etatens kunnskapsgrunnlag. Til grunn for kontrollørollen ligger en tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område. Beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster som innebærer at den viktigste kunnskapen en kontrollør kan ha, er kunnskap om lover og regler. Av veilederrollen følger en større tro på tilsynsobjektene vilje til å følge lover og regler. Gjennom opplysning skal virksomhetenes uvitenhet motvirkes. En høy arbeidsmiljøfaglig kompetanse gjør inspektørene i stand til å formidle betydningen organisatoriske, psykososiale, ergonomiske og fysisk/kjemiske arbeidsbetingelser. Arbeidstilsynets prioritering av virkemidlene kontroll kontra veiledning må vurderes i relasjon til tilsynsobjektene kunnskaper om, og vilje til å etterleve, arbeidsmiljøloven. En god analyse av effekten av tilsyn fordrer ikke kun å vurdere kvaliteten på virkemidler og tilsynsarbeid, men også virksomhetenes forståelse av HMS-arbeid og deres forventninger til Arbeidstilsynet.

Mens virksomheter som driver med sosial dumping og A-krim gjerne benevnes som «useriøse», rammes de andre virksomhetene inn som «seriøse». Fordi det finnes grader av seriøsitet i sistnevnte kategori, er det hensiktsmessig å nyansere og problematisere forståelsen av et «seriøst arbeidsliv». Vi mener at det forebyggende arbeidet og satsing mot A-krim er å forstå som et kontinuum der det er den samme fagkompetansen som må ligge til grunn for begge typer arbeid for at man skal kunne oppnå resultater. Den erfaring som er bygget opp over tid med det forebyggende tilsynsarbeidet er det beste utgangspunktet for å utvikle ny og situasjonstilpasset metodikk for å møte det useriøse arbeidslivet. Innen en uendret ressursramme vil det nødvendigvis ikke la seg gjøre å kunne bruke mer tid på ett felt uten at det vil bli redusert tid til annet tilsynsarbeid. Dette vil kunne la seg avhjelpe ved at man, med henvisning til utvidet mandat for Arbeidstilsynet, sikrer tilførsel av mer ressurser.

Ulike nivåer i Arbeidstilsynet gir rammer som kan fremme eller hemme læring. Læring kan handle om justering («avvik») eller å tenke helt nytt («revisjon»). Avtrykket av OECDs nøkkelpinsipper i Arbeidstilsynets utviklingsarbeid indikerer at Arbeidstilsynet på et strategisk nivå lærer ved «å tenke nytt» innenfor en logikk preget av markedstenkning på bekostning av den tradisjonelle arbeidsmiljølogikken med fokus på arbeidstakernes helse og velferd. Arbeidstilsynet bør i en bred debatt analysere og diskutere hvilke konsekvenser etterlevelse av OECDs anbefalinger og prinsipper vil gi for det norske reguleringsregimet.

Arbeidstilsynets systemer for utvelgelse og kontroll av virksomheter fungerer som et godt hjelpemiddel, men også som en hemsko fordi inspektørenes arbeid i siste ledd i sterk grad er preget av skjønn og derfor ikke enkelt lar seg standardisere. En god tilsynsinspektør kan ikke mekanisk følge visse metoder, men må handle hensiktsmessig i relasjon til virksomheten. Enhetlighet handler ikke kun om stram standardisering, men også om utvikling av en enhetlig vurderingslogikk basert på juridisk/arbeidsmiljøfaglig/kommunikasjonsmessig kunnskap og erfaring. Arbeidstilsynet bør bruke ressurser på profesjonalisering av inspektørene.

1. Innledning

Formålet med evalueringen og evalueringsdesign

Arbeidstilsynet fikk i tildelingsbrevet for 2015 en bestilling om å ha en ekstern gjennomgang av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet ved å se på fem problemstillinger. På bakgrunn av dette bestilte Arbeidstilsynet en evaluering av tilsynsvirksomheten. Hensikten med evalueringen var å *vurdere om det forbedringsarbeidet som Arbeidstilsynet har gjennomført de siste årene er på rett vei*, og resultatet skal brukes i det videre arbeidet med å øke kvaliteten på etatens utadrettete virksomhet. Mer konkret skulle evalueringen belyse i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig når det gjelder:

1. Arbeidstilsynets tilsyns- og revisjonsmetodikk opp mot anerkjente metoder og standarder på området
2. Metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger
3. Systemer og rutiner som sikrer enhetlig opptreden overfor virksomheter, herunder enhetlighet og kvalitet i beslutninger og vedtak
4. Etatens og inspektørens kunnskap knyttet til betydningen av metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten
5. Etatens oppfølgingsarbeid og læring etter utførte tilsyn

Disse punktene vil i det videre omtales som evalueringspunkter.

Denne rapporten er resultat av evalueringsoppdraget som etter konkurranse ble tildelt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Høgskolen Oslo Akershus.

Nøkkelpinsipper

Et av evalueringspunktene var å svare på i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig når det gjelder Arbeidstilsynets tilsyns- og revisjonsmetodikk opp mot anerkjente metoder og standarder på området. Fordi noe av problemet er at det finnes få anerkjente metoder og standarder på området, foreslo vi i oppdragsbeskrivelsen at vi skulle gjennomgå Arbeidstilsynets metoder for tilsyn, for deretter å vurdere disse opp mot eksempelvis OECDs 11 nøkkelpinsipper og veivisere for å organisere og reformere tilsynene (OECD 2014). Etter tildeling av oppdraget fremkom det at Arbeidstilsynets referansegruppe ønsket at OECDs 11 nøkkelpinsipper for gode tilsyn og revisjoner skulle stå sentralt i vurderingen av evalueringspunkt 1.

I oppdragsbeskrivelsen hadde vi skissert følgende spørsmål:

Hva mener Arbeidstilsynets inspektører om i hvilken grad Arbeidstilsynet i praksis arbeider hensiktsmessig, sett i forhold til de elleve nøkkelprinsippene og ev. andre relevante anerkjente metoder og standarder på området? (OECD 2014).

I hvilken grad er de ulike fasene i tilsynsprosessen teoretisk/metodisk og i praksis forankret i de elleve nøkkelprinsippene og ev. andre relevante anerkjente metoder og standarder på området? (OECD 2014).

Evalueringsdesign

I tråd med hvordan AFI fokuserer på læring på arbeidsplassen i sammenheng med utviklings- og evalueringsaktiviteter, har både evalueringsdesignet og rapporten en læringstilnærming. Med andre ord er ikke siktemålet med evalueringen å frembringe instrumentell kunnskap som kan implementeres direkte, men å bidra til konseptuell kunnskap som kan gi endring i *forståelse* og praksis.

Denne rapporten er å betrakte som sluttproduktet fra prosjektet. Her fremkommer en beskrivelse av de funn vi har gjort, en analyse av funnene med særlig vekt på Arbeidstilsynets fem evalueringspunkter presentert over, samt forslag til konkrete tiltak som Arbeidstilsynet kan iverksette for å arbeide mer hensiktsmessig.

På bakgrunn av at formålet med evalueringen er å vurdere hvorvidt forbedringsarbeidet som Arbeidstilsynet har gjennomført de siste årene er på rett vei, er det hensiktsmessig å starte med å se nærmere på målet med Arbeidstilsynets virksomhet og virkemidlene de har til rådighet. Vi starter med å se nærmere på utviklingen av etatens mandat og overordnede oppgave.

Rapportens oppbygning

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

I kapittel 2 tar vi et historisk blikk på arbeidsmiljøloven og belyser Arbeidstilsynets institusjonelle rolle i et spenn mellom ulike aktører. Vi tematiserer hvordan tilsynets mandat og risikobilde bidrar til å skape retning. Videre redegjør vi for OECDs bidrag til reformering av tilsynspraksisen. Til slutt presenteres vår organisasjonsfaglig innramming og perspektiv på endring.

I kapittel 3 redegjør vi for vår metodiske tilnærming i evalueringsarbeidet.

Kapittel 4 handler om Arbeidstilsynets risikobaserte tilnærming, hvor vi vurderer om risikobildet som tegnes er dekkende.

I kapittel 5 belyser vi Arbeidstilsynets utvelgelse av tilsynsobjekter.

Kapittel 6 inneholder en drøfting av vektingen mellom forebygging/HMS og A-krim/sosial dumping, samt bruk av reaksjonsmidler.

I kapittel 7 tar vi opp hvordan retningslinjer og føringer lager rammer rundt tilsynene, og belyser i hvilken grad disse bidrar til enhetlig opptreden overfor virksomhetene.

Bruk av IKT er også et verktøy som kan bidra til enhetlighet. Dette tematiseres i kapittel 8.

I kapittel 9 ser vi nærmere på hvordan kunnskap og kompetanseutvikling er viktig for enhetlig opptreden, metodevalg og organisasjonslæring.

Kapittel 10 er viet til inspektørenes handlingsrom og tilsynslederrollen.

De fem evalueringspunktene i relasjon til OECDs nøkkelprinsipper drøftes i kapittel 11, mens en oppsummerende diskusjon og anbefalinger presenteres i henholdsvis kapittel 12 og 13.

2. Historiske og teoretiske perspektiver på endring

Fra ulykker og helsefare til inkludering av komplekse forhold

Med fabrikktilsynsloven av 1892 oppsto behovet for et tilsyn som kunne påse at loven ble fulgt. I arbeidervernets klassiske fase tok mye av Arbeidstilsynets virksomhet sikte på å beskytte arbeiderne mot ulykker og helsefare selv om loven også hadde en sunnhetsdel og en sosial del (Bjørnson, 1993, s. 57-67). Senere førte endringer i loven til at mer komplekse forhold som kunne påvirke arbeidstakerne falt innunder Arbeidstilsynets virksomhet. Etter revisjonen av arbeidervernloven i 1956 ble det innført regler om det organiserte vernearbeidet og om oppsigelsesvern for sykmeldte arbeidstakere, mens revisjonen i 1977 resulterte i at loven ble omdøpt til arbeidsmiljøloven med krav til «fullt forsvarlig arbeidsmiljø»:

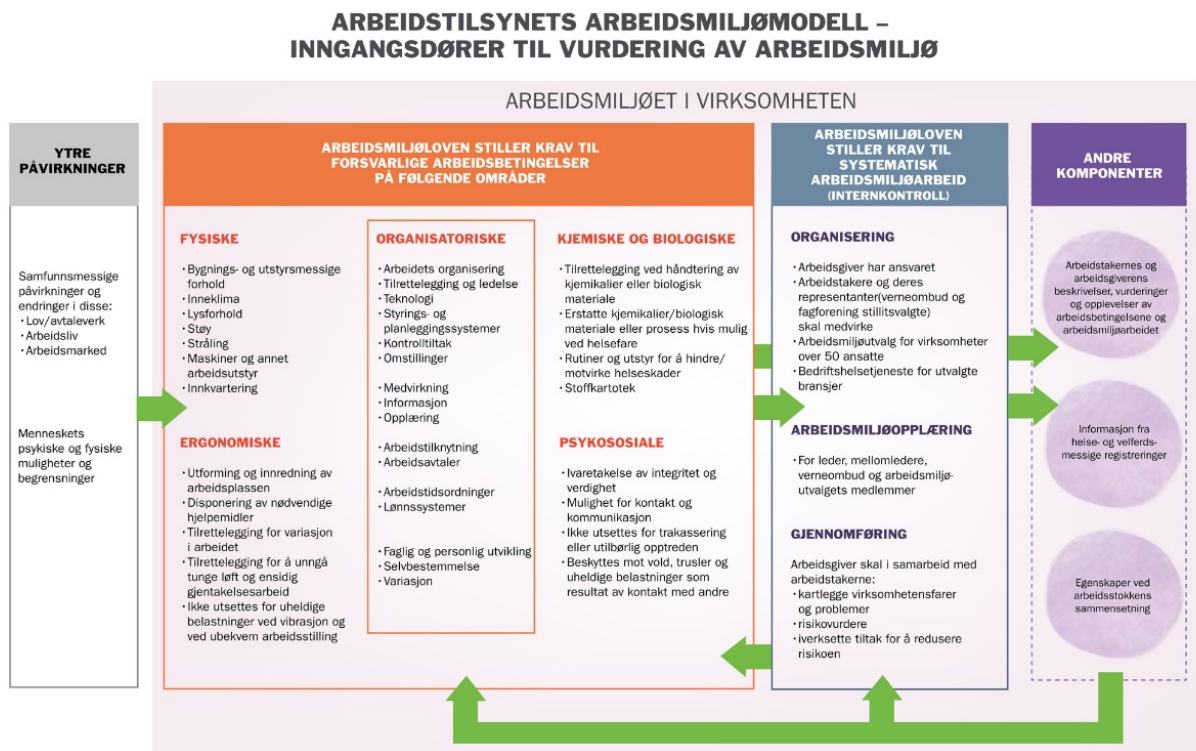
«Loven satte krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og ga regler blant annet om den organiserte vernetjenesten, tilsyn med loven, redusert arbeidstid, styrket oppsigelsesvern, rett til fri ved sykdom og fødsel. Loven innførte en ny prosessordning for behandling av tvister om oppsigelse og avskjed. Arbeidsorganisasjonelle forhold ble regulert uttrykkelig, og det ble lagt avgjørende vekt på lokale løsninger skapt av partene i virksomhetene i fellesskap» (Regjeringen.no).

Med arbeidsmiljøloven startet en ny epoke i arbeidervernets historie i Norge (Bjørnson, 1993, s.197-218). Den første arbeidervernloven innebar at iverksettingen av loven var et forhold mellom arbeidsgiver og den offentlige tilsynsmyndighet. Dersom arbeidsgiver ikke oppfylte sine plikter var det opp til Arbeidstilsynet å iverksette tiltak som kunne føre til at lovens krav ble gjennomført. De tradisjonelle virkemidlene var inspeksjon og pålegg. Med arbeidsmiljøloven ble *det lokale partssammensatte utviklingsarbeidet* hovedmotoren i innsatsen for å forbedre arbeidsmiljøet. Blant annet tilsa arbeidsmiljølovens § 14 f at arbeidsgiver skal «... sørge for at det drives et planmessig vernearbeid og at det settes kvalifiserte personer med innsikt i vernespørsmål til å føre kontroll med at arbeidet bli utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte». Med det fikk linjeledelsen, verneombud og arbeidsmiljøutvalg, arbeidstakerne og (indirekte) fagforeningene et større ansvar for arbeidsmiljøet. Ansvarliggjøringen av partene reduserte imidlertid ikke Arbeidstilsynets ansvar, men snarere innskjerpet det. På den ene siden fastholdt fagbevegelsen at Arbeidstilsynet fortsatt måtte fylle en «kontrollrolle», med politimeslige overvåkingsoppgaver. På den andre siden vektla Norges Arbeidsgiverforening (N.A.F) at tilsynets grunnleggende mål måtte være å virke for et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Med det oppfordret N.A.F Arbeidstilsynet til å benytte en mer smidig og samarbeidsfremmende påvirkningsform enn pålegg. Dette aktualiserte veilederrollen (Bjørnson, 1993, s. 245-255).

Et arbeidsmiljøfaglig kunnskapsgrunnlag vokser frem

Med arbeidsmiljøloven utvides Arbeidstilsynets kunnskapsgrunnlag. Vi ser en bevegelse fra forestillingen om at hver enkelt faktor som skaper belastninger i et arbeidsmiljø kan identifiseres, isoleres og behandles for seg, til at det nå settes fokus på spillet mellom faktorer. Både arbeidsmedisinere i Yrkeshygienisk institutt og samfunnsviterne ved Arbeidspsykologisk institutt var viktige bidragsytere til denne utviklingen som Bjørnson (1993, s. 256) beskriver som «den nye økologiske tankegang».

Arbeidstilsynet skal bidra til at arbeidsmiljølovens bestemmelser blir fulgt opp i virksomhetene blant annet gjennom tilsyn, informasjon og veiledning. I 2010 samlet og synliggjorde Arbeidstilsynet de krav arbeidsmiljøloven stiller til virksomhetenes arbeidsmiljø i nedenstående arbeidsmiljømodell. I tillegg til lovens krav er også forarbeidene til arbeidsmiljøloven tillagt vekt. Også nasjonal og internasjonal arbeidsmiljøforskning utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget som i sum omtales som «det arbeidsmiljøfaglige» av flere av våre informanter. Modellen (under) omfatter alle arbeidsmiljøområdene i loven¹, og kan fungere som et tilsynsfaglig verktøy for hva som skal kontrolleres i arbeidsmiljøet.



Funksjonskombinasjonen veiledning og/eller kontroll

Selv om Arbeidstilsynet har ett formål, er det lovpålagt å opptre i to ulike tilsynsroller: kontrollørollen og veilederrollen. Disse ulike rollene har bidratt til at Arbeidstilsynet møter kryssende forventninger i sin tilsynsvirksomhet.

I Arbeidsmiljølovens §1-1, bokstav d, fremgår det at et av lovens formål er å «å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet». Hellenen (2004 og 2005) mener det har resultert i en funksjonskombinasjon som har vist seg vanskelig å balansere.

¹ <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/arbeidsmiljomodellen/> (hentet oktober 2017)

Kontrollørrollen baseres på den pessimistiske grunntanken om at det kan reises tvil om tilsynsobjektene evne eller vilje til å følge de fastsatte regler. Ut fra denne logikken vil trusler om sanksjoner føre til måloppnåelse (Helleren, 2004, s. 8-9). Kontrolløren har sterk tro på rasjonaliteten i lover, regler og normer, og beslutningsformen er regelorientert. Den viktigste kunnskapen for en kontrollør, er kunnskap om lover og regler, samt de rette prosedyrene for håndhevelsen av disse.

I veilederrollen er grunntanken mer optimistisk idet den baserer seg på en stor tro på tilsynsobjektene vilje til å følge lover og regler. Det er gjennom opplysning at virksomhetenes uvitenhet skal motvirkes. I denne rollen vektlegges målrasjonalitet. Det er mange veier til målet og regelverket er ikke et mål i seg selv. Den viktigste kunnskapen en veileder kan ha er spesifikk fagkompetanse på de relevante fagfeltene (Helleren 2004).

Vektingen av rollene har variert opp gjennom tidene og Arbeidstilsynets policy er avgjørende for hvor tyngdepunktet legges. På begynnelsen av 2000-tallet mener Helleren (2004) at veilederrollen fikk en renessanse. I hans studie stilles spørsmål om hvorvidt Arbeidstilsynets policybeslutninger var resultat av autonome avveininger, om autonomien ble avgrenset av påvirkning fra omgivelsene, eller om politisk styring har vært den avgjørende faktoren. Helleren (2004, s. 24) argumenterer for at renessansen var politisk motivert, og at tidligere Arbeids- og administrasjonsminister Victor Normann, satte et ideologisk stempel på utviklingen. De politiske beveggrunnene beskrives som;

- 1) Konsensus om utfordringene beskrevet i den offentlige utredningen om «Et inkluderende arbeidsliv» (NOU 2000: 27), det vil si at økningen i sykefravær, uførepensjonering og førtidspensjonering ble sett som de største utfordringene på arbeidsmiljøområdet.
- 2) Regjeringens ønske om å lette hverdagen for dem det føres tilsyn med. De inspiserende skulle ikke lenger nøye seg med å vurdere hvorvidt den enkelte arbeidsplass drev i overensstemmelse med regelverket, men også gå inn og foreslå løsninger på de arbeidsmiljøproblemer som ble identifisert ved tilsynsbesøk.

Helleren (2005, s. 7) beskriver tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 2002-2003) som en av de mest omdiskuterte forvaltningspolitiske reformpakkene i nyere tid med konsekvenser for Arbeidstilsynets strategi og organisering. Med Bondevik II-regjeringen, og Victor Norman ble det i stor grad lagt vekt på at «tilsynene skulle være et korrektiv og en kvalitetsgarantist, og ikke være til hinder for næringsutviklingen», et syn Helleren (2005, s. 7) mener er sammenfallende med de «oppskrifter» som OECD foreskriver, og som fremgår av OECDs nøkkelprinsipper (2014, s. 11-12). Med andre ord er utviklingsarbeidet i Arbeidstilsynet et resultat av forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi på den ene siden, og oppgavefordelingen mellom ulike myndigheter på samme forvaltningsnivå på den andre siden. Fordi hva som defineres som en hensiktsmessig utvikling er avhengig av hvor tyngdepunktet legges, vil vi kort redegjøre for forholdet mellom Arbeidstilsynet og sentrale endringsaktører.

Forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi

Arbeidstilsynets historie har vært preget av uenighet om hvorvidt desentralisert eller sentralisert styring er det beste, og om det skal være rom for mangfold eller om det er viktig med likhet (Bjørnsen

1993, her i Skaar og Nicolaisen, 1998, s. 6). Historisk sett har styringsambisjonene vært små, og avdelinger og distriktskontorer har i liten grad ønsket å bli styrt (Bjørnson, 1993, s. 327-348). I Norge har regjeringer over tid villet styrke tilsynsorganenes autonomi ved å skille politiske og faglige beslutninger (Helleren, 2005). I dag kommer den politiske vilje primært til uttrykk gjennom lovgivning, i tillegg til at den til enhver tid sittende regjering trekker opp langsiktige, overordnede mål og fastsetter prioriteringsområder. I tråd med den generelle utviklingen i offentlig sektor de senere årene har Arbeidstilsynet gått i retning av sterkere styring. Styringen kommer blant annet til uttrykk gjennom mål- og resultatstyringen som ble innført i Arbeidstilsynet i 1990. Arbeidstilsynets strategisk plan, langtidsplan og årlige virksomhetsplaner er koblet til mål- og resultatstyringen som har bidratt til å regulere og samordne arbeidet lokalt og sentralt². Innføring av målstyring er en form for politisk intervensjon som gjør at Arbeidstilsynet (i likhet med andre statlige virksomheter), må dokumentere resultater av sin virksomhet. Imidlertid har slike resultatmålinger vist seg å være problematiske for Arbeidstilsynet. En årsak til det er at kriteriene for et godt arbeidsmiljø og hvordan det skal måles er vage (Helleren 2005: 8). Hvordan skal for eks. slike målinger skille mellom Arbeidstilsynets bidrag til arbeidsmiljøforbedringer og andre faktorerets betydning? Mangelen på målbare resultatindikatorer er en viktig grunn til at tilsynet har operert med aktivitetsmål fremfor effektmål, ettersom førstnevnte er statistisk påviselig, mens sistnevnte bare kan vurderes skjønnsmessig. Indirekte bidro således styresmaktene til at fokus ble flyttet bort fra effekter og over på aktiviteter (Helleren, 2005, s. 9).

Oppgavefordelingen mellom ulike myndigheter på samme forvaltningsnivå

Norsk forvaltningstradisjon har over tid integrert ulike konflikterende formål og roller i ett og samme tilsyn (Helleren 2005: 9). Fremveksten av tilsynsorgan har vært lite koordinert, noe som har medført at flere etater har overlappende ansvarsområder (Helleren, 2005; OECD, 2014, s. 4). Regjeringer har siden tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17: 2002-2003) forsøkt å motvirke rollekonflikt og overlapping gjennom klarere formåls- og funksjonsspesialisering i tilsynene. Kostnads- og effektiviseringsarbeidet med å gå opp tydeligere grenseoppganger og få til samarbeid mellom de ulike tilsynsetatene har vært i tråd med anbefalinger gitt av «Council on Regulatory Policy and Governance» (2012), som OECD prinsippene er et supplement til (OECD, 2014).

Samfunnsmessige endringer har medført et økt behov for koordinering. Eksempelvis har arbeidsinnvandringen til Norge økt senere tiår, noe som har resultert i det Arbeidstilsynet i sitt faktaark beskriver som «*en høy andel utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid under vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere*» (Arbeidstilsynet, sosial dumping). Eksemplene som gis er belastende arbeidstidsordninger, manglende sikkerhetsopplæring, dårligere ivaretagelse av arbeidstakeres sikkerhet under utføring av arbeid med mer. Utfordringene diskuteres under begrepet sosial dumping og forekommer særlig i bransjer som bygg og anlegg, verftsindustrien, landbruket, fiskeindustrien, transport, bilpleie og overnatting og servering. I tilfeller hvor virksomheter systematisk driver i strid med lover og regler, omtales det som arbeidslivskriminalitet (A-krim) og forstås som: «*handlinger som*

² I denne sammenheng står Arbeidstilsynets føringer sentralt. Arbeidstilsynet bruker på intranettet termen «Retningslinjer for tilsyn og saksbehandling» som en samlebetegnelse for tilsynsgjennomføring, reaksjonsbruk, arbeidsmiljøkriminalitet, retningslinjer, nasjonal veileder innen området, rutine for tvangsmulkt, Betzy (et elektronisk tilsynsverktøy for planlegging og oppfølging av tilsyn) m.m.

bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen» (Arbeids – og sosialdepartementet 2015).

På bakgrunn av utviklingen har regjeringen oppfordret Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten til å samordne sin innsats for på den måten «... å sikre at etatenes virkemiddelapparater samlet kan gi best mulig effekt» (Arbeids – og sosialdepartementet 2015). Disse endringene stiller Arbeidstilsynet overfor nye utfordringer når det gjelder hva som er hensiktsmessige tilsynsmetoder, utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger, hvilket kunnskapsgrunnlag det er behov for, hva som skal betraktes som enhetlig og hvilket oppfølgingsarbeid som er mest hensiktsmessig.

De siste årene har Arbeidstilsynet utviklet et tettere samarbeid med skatt, politiet, Kemneren og NAV. Dette samarbeidet har blitt det viktigste virkemiddelet i kampen mot useriøse og kriminelle virksomheter. Det er etablert fem A-krimsentre (Arbeidstilsynet, Kriminelle skal bort fra markedet 2017). Arbeidstilsynets direktør Vollheim, uttaler at «Å bekjempe arbeidslivskriminalitet har høy prioritet for oss, og vi har de siste årene dreid stadig mer av ressursene mot kriminelle og useriøse aktører i arbeidslivet». Videre sier hun at dette arbeidet skal fortsette med uforminsket styrke. Overordnet indikerer dette en dreining av Arbeidstilsynets fokus fra manglende systematisk HMS-arbeid til fokus på useriøse virksomheter hvor målet er å «gjøre det vanskelig for kriminelle aktører og bakmenn». Dette viser konturene av en todeling i tilsynsrollen hvor den på den ene siden går i retning av kontrollrollen i relasjon til «useriøse» virksomheter, mens den på den andre siden går i retning av en veilederrolle i relasjon til «seriøse» virksomheter. Bakgrunnen for denne utviklingen ser vi i tildelingsbrevet for 2016 som angir konkrete prioriteringer og satsningsområder for tilsynsvirksomheten. I tildelingsbrevet for 2016 fremgår det at Arbeidstilsynets hovedmål er å arbeide for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv med trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte. Arbeidstilsynet skal særlig prioritere å følge opp følgende utfordringer for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv:

- 1) Useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet
- 2) Manglende systematisk HMS-arbeid som fører til høy risiko for helseskader.

Todelingen i tilsynsrollen kan påvirke Arbeidstilsynets betingelser for å arbeide hensiktsmessig relatert til de fem evalueringspunktene. Mulige konsekvenser av en slik splitting vil derfor bli tematisert i evalueringen.

Så langt har vi belyst hvordan kontrollrollen i tilsyn med useriøse og kriminelle virksomheter styrkes. Videre skal vi se nærmere på årsaker til at veilederrollen ønskes tyngre vektlagt i møte med virksomheter i den «seriøse» delen av arbeidslivet.

Veilederrollen og OECDs nøkkelprinsipper

I tilsynsmeldingen fra 2002-2003 ble det av to grunner tatt til orde for at Arbeidstilsynet skulle vektlegge veilederrollen sterkere. Den ene faktoren knyttet som nevnt til det politiske ønsket om å lette hverdagen for dem det føres tilsyn med, noe innføringen av OECDs nøkkelprinsipper skal bidra til (OECD, 2014, s. 13). «The main drivers for reform are generally to reduce the administrative burdens

and other obstacles to business growth that stem from inspections (in particular regulatory uncertainty)». Denne faktoren legger langt på vei føringer om at Arbeidstilsynet ikke må opptre på måter som kan oppleves å være en hemsko for næringsutviklingen. Inspektørene kan således ikke nøye seg med å vurdere hvorvidt den enkelte arbeidsplass driver i overensstemmelse med loven, men må også foreslå løsninger på de arbeidsmiljøproblemer som identifiseres ved et tilsynsbesøk. I henhold til OECDs nøkkelpinsipper bør inspektørene i tillegg ha en forståelse for «(...) business logic, market forces and the role of consumers and other market players in driving business attitudes (including compliance)» (OECD 2014, s. 64). Selv om det fastslås at ansvaret for etterleving av regelverket fortsatt skal ligge hos tilsynsobjektet, mener Hellen (2005, s. 9) at kursendringen i 2002 signaliserer en økt tiltro til arbeidsgiverne både har nødvendig evne og vilje til å drive i henhold til regelverket.

Den andre faktoren som bidro til å gjøre veilederrollen mer fordelaktig, var millenniumskiftets rådende oppfatninger om årsaker til utstøting fra arbeidslivet. Fokus ble satt på økt arbeidspress, høyere tempo og manglende selvbestemmelse. Dette skulle forebygges gjennom kunnskap om betydningen av psykososiale og organisatoriske forhold. I den forbindelse la Arbeidstilsynet ned en betydelig innsats for utvikling av pedagogiske virkemidler.

Direktoratet for Arbeidstilsynet lever under kontinuerlig påvirkning fra både eksterne og interne meningsbærere som har ulike virkelighetsforståelser, både når det gjelder utfordringer og løsninger. Dette preger direktoratets strategier, for eks. hvilken tilsynsrolle som er best egnet for å realisere etatens overordnede mål om å bidra til et bedre arbeidsmiljø. Siden tilsynsmeldingen kom har forbedringsarbeidet vært inspirert av OECDs anbefalinger. Hvordan ulike grupper av ansatte har erfart og vurdert reformarbeidets betydning for realisering av etatens overordnede mål og evalueringspunktene, er derfor også en del av denne evalueringen.

OECDs bidrag til reformering av tilsynspraksisen

Det har over lengre tid vært politisk enighet om behovet for å reformere tilsynspraksisen i Norge (Hellen 2005). Som allerede nevnt la Bondevik II-regjeringen, og Victor Normann nye perspektiv til grunn for reguleringspolitikken. Ministerens visjoner om at statlig reguleringspolitikk skulle legge til rette for et velfungerende markedsbasert samfunn, falt sammen med «oppskriftene» som foreskrives av OECD (Hellen, 2005, s. 7)³. Det ser ut til at OECD som organisasjon og deres anbefalinger for tilsyn og tilsynsprinsipper i liten grad har vært formelt diskutert i Arbeidstilsynet.

OECD er en konsensusstyrt organisasjonen for økonomisk samarbeid bestående av 34 industriland. Formålet med organisasjonen er å stimulere til økonomisk utvikling og verdenshandel. Selv om alle forslag og anbefalinger må vedtas i de enkelte medlemslandenes politiske organisasjoner, føres det sjeldent debatter på nasjonalt plan om OECDs arbeid før det eventuelt vedtas (Knudsen, 2016). Det finnes lite norsk forskning om OECD's rolle som internasjonal premissleverandør for nasjonal politikk. En gruppe danske forskere mener imidlertid OECD skaper politikk gjennom sine analyser, ideer og anbefalinger, og at OECD legger grunnlag for en felles politisk plattform for de medlemsland som er demokratiske stater i en markedsøkonomi (Martens & Jakobi 2010).

³ OECD, 2002 og 2003

Forskerne Kildal og Hertie (2007), hevder at OECD, i fravær av økonomiske og juridiske sanksjonsmuligheter, lener seg tungt på sin status som vitenskapsbasert kunnskapsprodusent. OECDs forslag og anbefalinger fremstilles som vitenskapelige og nøytrale, og underkommuniserer de verdiene og interessene de er basert på. Organisasjonens eget ideologiske grunnperspektiv beskriver forskerne som «en sammenhengende nyliberal idèstrategi for å redusere statlig innblanding og styring av økonomien».

OECD har det siste tiåret spilt en betydelig rolle når det gjelder promotering av tilsynsreformer, blant annet nedfelt i «*Recommendation of the Council on Regulatory and Policy Governance*» (2012). Anbefalingene ble senere fulgt opp med rapporten; «*Regulatory Enforcement and Inspections OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*» (2014) hvor de såkalte nøkkelprinsippene omtales. Med disse anbefalingene videreføres den statlige reguleringspolitikken som har til formål å legge til rette for et mer velfungerende markedsbasert samfunn. Nøkkelprinsippene kan kort beskrives som:

1. Evidensbasert håndhevelse
2. Selektiv bruk av ressurser
3. Risikobasert tilsyn
4. Håndhevelsen skal tilpasses tilsynsobjektet
5. Langt perspektiv på satsinger og tiltak
6. Tilsynet skal være koordinert
7. Håndhevelsen skal være transparent, profesjonell og resultatorientert
8. Hensiktsmessig bruk av IKT
9. Klar og rettferdig prosess
10. Etterlevelse skal sikres gjennom guider, verktøykasser og sjekklister
11. Inspektører skal trenes for å sikre profesjonell fremferd, integritet, enhetlighet og transparens

I denne rapporten vurderer vi ikke kun hvorvidt nøkkelprinsippene gjenspeiles i forbedringsarbeidet, men kommer også med innspill til en diskusjon omkring OECDs anbefalinger. Med utgangspunkt i det ulike aktører opplever som arbeidsmiljøutfordringer, stiller vi spørsmål om anbefalingene bidrar til at Arbeidstilsynet mer hensiktsmessig kan håndtere dem.

Mål for Arbeidstilsynet

Som tematisert over, ser vi en dreining i Arbeidstilsynets strategi i det useriøse virksomheter og kriminelle aktører skal få større oppmerksomhet. Et sentralt spørsmål er da om det er mulig å gi ekstra oppmerksomhet til nye områder uten at det innebærer en redusert satsning på det tradisjonelle forebyggende arbeidet som Arbeidstilsynet også er pålagt gjennom instruks. I denne vurderingen er det viktig å ha målet for Arbeidstilsynet klart for seg. I Instruks for Arbeidstilsynet fastsatt 25. november 2008, fremgår det at Arbeidstilsynet skal arbeide for å oppfylle de mål som er trukket opp for etatens virksomhet i lovgivning og politiske retningslinjer. Arbeidstilsynet skal herunder:

- bidra til at arbeidsmiljølovens bestemmelser blir fulgt opp i virksomhetene bl.a. gjennom regelverk, tilsyn, informasjon og veiledning
- innhente informasjon om situasjonen og utviklingen i arbeidslivet
- gi departementet den informasjon og de råd som situasjonen tilsier og fremme forslag om lovendringer, forskrifter og tiltak som hører inn under Kongens eller departementets myndighetsområde

- bidra til å sikre et godt samarbeid mellom etatene på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet
- samarbeide med andre offentlige instanser og organisasjoner i arbeidslivet med sikte på å oppfylle de mål som er satt for etatens virksomhet
- ivareta sin rolle som koordinerende instans for HMS-tilsyn med virksomhetene på land som er tillagt etaten gjennom kg. res 17. september 2004

Konkrete mål for Arbeidstilsynets virksomhet, disponible ressurser samt retningslinjer for oppgaveløsning gis i de årlige tildelingsbrev.

I «Retningslinjer for etatsstyringsdialog mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidstilsynet» (2008), defineres prosesser og aktiviteter som departementet gjennomfører for å styre og følge opp Arbeidstilsynet. Mens de årlige tildelingsbrevene gir rammer og retningslinjer for Arbeidstilsynets virksomhet, definerer Arbeidstilsynets strategi hva etaten skal arbeide mot i de kommende årene. Strategien konkretiseres i planer, både for etatens innsats overfor virksomheter og målgrupper, og for etatens eget utviklingsarbeid. I denne evalueringen forholder vi oss til Arbeidstilsynets strategi for 2017-2019.

Risikobilde legger premisser for Arbeidstilsynets retning

Av Arbeidstilsynets strategi fremgår det at etaten skal videreutvikle kompetanse om vedvarende utfordringer i norsk arbeidsliv, og bidra til et omforent og helhetlig bilde av risikoforholdene i arbeidslivet. Fordi arbeidet med tilstandsbeskrivelser og risikoanalyser legger premisser for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger, gjennomføring av tilsyn, utvikling av etatens og inspektørens kunnskap om metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten (evalueringspunkter), vil vi i det følgende kort redegjøre for hvordan dette bildet tegnes.

Arbeidstilsynet utarbeider jevnlig et risikobilde i samarbeid med Nasjonal statistikk om arbeidsmiljø og helse (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). STAMI er det nasjonale kunnskapsorganet for arbeidsmiljø og arbeidshelse, og er organisert under Arbeids- og sosialdepartementet. NOA systematiserer, produserer og formidler kunnskap om arbeidsmiljø og helse, og dette skal bidra til å styrke den forebyggende innsatsen mot arbeidsrelaterte skader, sykdom og tidlig død, samt mot frafall gjennom sykefravær og uføretrygding (STAMIs nettside). På bakgrunn av dette risikobildet konkretiseres strategier i planer for etatens innsats overfor virksomheter og målgrupper og for etatens eget utviklingsarbeid. Som det skrives i Strategiplan 2017-2019⁴:

Arbeidstilsynets innsats er basert på vurdering av risiko for at arbeidstakere i Norge kan bli syke, skadet eller utnyttet på jobb eller som følge av forhold i jobben. Etatens prioriteringer av arbeidsmiljøproblemer, næringer og type virksomheter er et resultat av denne risikovurderingsprosessen.

I tildelingsbrevet for 2015 fremgår det at Arbeidstilsynet, sammen med STAMI/NOA, skal avklare hvordan arbeidet med gode tilstandsbeskrivelser og risikoanalyser av arbeidsmiljø - og arbeidsforholdene i Norge skal videreutvikles. Risikobildet skal evalueres sammen med STAMI og justeres ved behov (Risikobildet 2016, s. 5). Videre fremgår det at samarbeidet med partene i arbeidslivet og andre aktører

⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=258719>

på HMS-området også er viktig for at Arbeidstilsynet skal kunne påvirke og være en premissgiver på arbeidsmiljøområdet (Tildelingsbrevet, 2015, s. 3). NOA og Arbeidstilsynets Avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA) har i økende grad samarbeidet de senere år (Agenda Kaupang, 2015, s. 22), og dette er noe departementet har gitt uttrykk for at de ønsker. Agenda Kaupang mener at NOA er en viktig kilde for tradisjonelt forebyggende tilsynsvirksomhet, mens det er begrenset hva NOA kan bidra med på områder som sosial dumping (Agenda Kaupang 2013). Også tidligere direktør i Arbeidstilsynet uttrykte i intervju med oss at risikobildet STAMI utarbeider, ikke er å betrakte som fullstendig og dekkende for utfordringene vi står overfor. Imidlertid ser Arbeidstilsynet for seg at NOA i fremtiden kan dekke indikatorer som omhandler medvirkning (fagforening), verneombud, AMU m.m. (Arbeidstilsynet – STAMI 2015). STAMI og NOA har med andre ord betydelig innflytelse over risikobildenes kunnskapsgrunnlag og strategiene som utledes, selv om direktoratet påpeker at de også foretar analyser av egne data og tilsynserfaringer. Sentrale spørsmål relatert til evalueringspunktene som vil bli tematisert senere i rapporten omhandler i hvilken grad kunnskapsgrunnlaget dekker de arbeidsmiljøutfordringene som inspektørene erfarer, og i hvilken grad den kunnskapen som finnes blant de ansatte i etaten brukes i tilstrekkelig grad for utvikling av risikobilder og læring.

Partenes betydning for Arbeidstilsynets utvikling

Viktige endringsagenter i Arbeidstilsynets institusjonelle omgivelser er arbeidstaker- og giverorganisasjonene (Helleren 2004, s. 12-13). I den senere tid har kritikken fra Spekter og NHO vært særlig tydelig, både når det gjelder kunnskapsgrunnlag og metodikk. I et innspill til Statsbudsjett i 2015 viste blant annet Spekter til en rapport fra KPMG om gjennomgang av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet (KMPG 2013). Rapporten var utført på oppdrag av Spekter og viktige funn beskrives som manglende enhetlig metodisk tilnærming, ensidig eller begrenset kunnskapsgrunnlag som begrunnelse for vedtak, manglende bransjekunnskap, utydelig kommunikasjon og informasjon under tilsyn, en forutinntatt og lite konstruktiv holdning fra inspektørene samt uklar veiledningsrolle. På bakgrunn av dette og Riksrevisjonens påpeking av svakheter i 2012 (Riksrevisjonens påpeking av svakheter og mangler ved Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet ved årlig revisjon og kontroll for budsjettåret 2012 dok. (2013/2014). tok Spekter til orde for en evaluering av Arbeidstilsynets virksomhet.

I 2015 utarbeidet Sintef en rapport på oppdrag fra NHO (Andersen & Solem, 2015). I rapporten ble det konkludert med at Arbeidstilsynet ikke kommer næringslivet i møte, og langt på vei tegnet de et bilde av etaten som en lukket instans som gjemmer seg bak tilsynsmetodikk. Forskerne mente at Arbeidstilsynet måtte fornye sine arbeidsmetoder og uttalte til Forskning.no at Arbeidstilsynet blant annet feiler i sitt mål om å ha langsiktig påvirkning og å være enhetlig i budskap, fremtreden og reaksjonsbruk. Det ble også påpekt at inspektørene hadde større kompetanse på lovverk enn bransje, og at det hjalp lite når bedriftene slet med å forstå lovteksten og oversette den til egen virksomhet (Andersen, Kvernberg & Solem, 2015). Tidligere direktør i Arbeidstilsynet la på sin side vekt på at hovedresultatet i Sintef-rapporten tross alt var bra, og viste i den sammenhengen til at tre av fire NHO-bedrifter mente at tilsynet ble gjennomført på en god måte (Egge, 2015).

Videre presenterte NHO i januar i år åtte forventninger til ny direktør i Arbeidstilsynet, som er helt i tråd med OECDs nøkkelprinsipper (OECD, 2014):

- 1. Statlige tilsyn skal ha god dialog med bedrifter og næringsliv: God dialog mellom næringsliv og tilsyn forebygger at regelbrudd skjer. Tilsynene må legge til rette for god dialog i møte med bedriftene.*
- 2. Tilsynsaktiviteten skal være risikobasert: NHO forventer at tilsynene prioriterer kontroll av virksomheter med høy risiko for alvorlige lovbrudd. Seriøse bedrifter som over tid viser god etterlevelse av regelverket, bør kontrolleres sjeldnere. Dette er ivare tatt i Arbeidstilsynets vedtatte strategi for 2017-2019, og NHO vil følge med på om strategien etterleves.*
- 3. Tilsynsaktiviteten skal innrettes slik at bedriftene ikke blir unødig forstyrret i driften: Hensynet til verdiskaping i bedriften må ivaretas. Tilsyn som er tyngende for driften skal unngås så langt det er mulig.*
- 4. Statlige tilsyn skal tilby veiledning om regelverket: Tilsynspersonell må på forespørsel kunne gi enkel veiledning om forståelsen av regelverket.*
- 5. Tilsynsrapporter skal bygge på riktig fakta, og forelegges bedriften før offentliggjøring: Feil fakta i tilsynsrapporter kan påføre bedrifter økonomisk tap, især i form av tapt omdømme. Faren for at slike feil oppstår, må minimeres fra tilsynets side.*
- 6. Brudd på regelverk skal følges opp på forholdsmessig måte, med sikte på fremtidige forbedringer: Tilsynene må ha en enhetlig vurdering av brudd og anvendelse av sanksjoner. Byrdefulle sanksjoner må forbeholdes alvorlige brudd på regelverket. Normalt vil en bedrift rette opp avvik fra regelverket på eget initiativ, når brudd er konstatert.*
- 7. Statlige tilsyn må forbedre seg over tid: Samfunnet og især bedriftene bør få vite hvordan statlige tilsyn utvikler seg og presterer over tid. Blir den enkelte tilsynsetat bedre over tid, eller synker kvaliteten?*
- 8. Statlige tilsynsgebyrer må ikke bli høyere: Næringslivet betaler om lag to milliarder kroner i ordinære tilsynsgebyrer. Gebyrene for konkrete myndighetshandlinger bør ikke bli høyere enn en indeksjustering tilsier. Overprisede gebyrer må reduseres. (NHOs nettside, 2017).*

Forventning nummer tre over, om at tilsynsaktiviteten skal innrettes slik at bedriftene ikke blir unødig forstyrret og at tilsyn som er tyngende for driften skal unngås så langt det er mulig, kan ses i relasjon til OECDs prinsipper hvor det anbefales at uanmeldte tilsyn bør unngås for å lette byrdene for virksomhetene (OECD 2014, s. 56). **Hvis Arbeidstilsynet velger som strategi å gå bort fra uanmeldte tilsyn, bør konsekvensene av en slik tilnærming analyseres grundig.**

I samme år kom Agenda Kaupang med en evalueringsrapport som vurderte hvorvidt intensjonen med omorganiseringen i 2005 var nådd. Evalueringen fokuserte på hvordan Arbeidstilsynet er organisert og styrt, hvordan etaten løser sine oppgaver og bruker sine ressurser, hva det oppnår av resultater og hvordan det samarbeider med andre (Agenda Kaupang, 2015). Hovedkonklusjonen i denne evalueringen er at Arbeidstilsynets tilsynsarbeid er preget av en overordnet ambisjon om å føre tilsyn der risikoen for å finne avvik i forhold til regelverket var størst, og at det blir lagt stor vekt på å gjennomføre

tilsyn med god kvalitet (Agenda Kaupang, 2015, s. 116). Evalueringen kom likevel med en rekke forbedringspunkter som vi i denne rapporten vil knytte an til der det er relevant.

Organisasjonsfaglig innramming

Arbeidstilsynet som organisasjon har trekk og kjennetegn fra ulike typer organisatoriske arketyper. Ved å forstå disse kan man få en bedre «artsbestemmelse» og en utvidet forståelse av hva som er mekanismer og virkemåter i organisasjonen. De tre urformene som er mest fremtredende i Arbeidstilsynet er *den profesjonelle organisasjon, byråkratiet og den divisjonaliserte struktur* (Mintzberg, 1985). Hver av disse er preget av sin egne særegne dynamikk med tilhørende tendenser mot å trekke organisasjonen i en bestemt retning. Den profesjonelle organisasjon er kjennetegnet av at medarbeidere i første linje har høy kompetanse, at arbeidet forutsetter skjønn og faglighet og at viktige elementer i arbeidet ikke lar seg beskrive på standardisert vis. Følgelig vil medarbeidere ha og forvente en sterk påvirkning på hvordan arbeidet skal utføres, og tilhørende lederroller vil typisk være tilretteleggende mer enn instruerende. Typiske profesjonelle organisasjoner er universiteter og sykehus, men arkitektkontorer, skoler, advokatfirmaer og også Arbeidstilsynet vil ha et tydelig preg av en profesjonell organisasjon. I Arbeidstilsynet er kjernevirksomheten å føre tilsyn, og nøkkelaktiviteten er gjennomføring av en rekke konkrete tilsyn. Forstår man Arbeidstilsynet som en profesjonell organisasjon vil det være en forventning hos medarbeidere om at det i utførelsen av dette arbeidet, til tross for erkjennelsen av at hvert enkelt tilsyn må følge noen sentrale retningslinjer, må utøves et faglig skjønn som ikke kan utledes fra en standardisert beskrivelse. Nøkkelen til å utvikle organisasjonen vil dermed bli å legge til rette for at de som gjennomfører tilsynet er best mulig faglig skolert og at personell i første linje er med å etablere og håndheve standarder.

Denne typen forventning står i strid med grunnpreget i den byråkratiske organisasjon. I den byråkratiske organisasjonen er hovedvekten lagt på at all saksbehandling skal skje i henhold til gitte standarder og rutiner. Verken saksbehandler eller den som får sin sak prøvet skal påvirke utfallet av en behandling. Følgelig er det etablering av standarder og rutiner som er nøkkelaktiviteten, og organisering og ledelse dreier seg om å få medarbeidere til å følge disse standardene. I organisasjonstenkingen er ikke byråkrati et negativt ladet ord, men representerer en effektiv organisasjon tuftet på formålsrasjonalitet og klare standarder for utført arbeid, i motsetning til vilkårlighet og forskjellsbehandling som gjerne preget tidligere tiders forvaltning. Som en del av en moderne statlig forvaltning har Arbeidstilsynet med nødvendighet klare byråkratiske trekk. Det finnes et regelverk og et lovverk som virksomheten skal forholde seg til, og det må finnes saklige grunner og utvalgsriterier for hvorfor det skal føres tilsyn ett sted og ikke et annet. Så langt som det er mulig skal det ikke påvirke utfallet av et tilsyn hvilken medarbeider som gjennomfører tilsynet. Forstått som et rendyrket byråkrati vil påvirkning forskyve seg fra den enkelte medarbeider til det apparat som fastsetter og håndhever standarder for utført arbeid. Dette kan danne grunnlag for en klassisk brytning mellom de krefter i organisasjonen som vektlegger standardisering, og de krefter som ønsker å opprettholde faglig autonomi, jamfør forrige avsnitt.

I en divisjonalisert struktur, er det opprettet selvstendige enheter, divisjoner, med betydelig autonomi. Avstanden fra sentral ledelse til det utførende arbeid i første linje er ofte for stor til at det er hensiktsmessig å styre gjennom å følge opp standarder. Styringsmekanismene i en divisjonalisert struktur blir derfor gjerne varianter av målstyring. Sentral ledelse styrer gjennom å sette krav til ytelse fra divisjonene. En divisjonalisert struktur, er typisk preget av forhandlinger mellom hvor mye som skal bestemmes av divisjonene og hvor mye som skal bestemmes av sentral ledelse. Divisjonene vinner retten til

autonomi gjennom å forplikte seg til å nå bestemte resultater. Dette forsterker gjerne tendensen til at det innenfor divisjonen blir lagt vekt på standardisering som et forsøk på å sikre seg kontroll over utført arbeid. Arbeidstilsynet har gjennom sin regionalisering trekk av divisjonalisert struktur. Den regionale strukturen er et særtilfelle av divisjonalisert struktur ved at hver «divisjon» driver med samme kjernevirksomhet. I den klassiske divisjonaliserte struktur, er det gjerne ulikt særpreg for divisjonene, eksempelvis Hydro som hadde egne divisjoner for landbruk, aluminium og olje og gass. Mintzberg beskriver en tendens til «balkanisering», at divisjonsledelsen overtar styringen og at sentral ledelse svekkes. Grunnlaget for dette er større når hver divisjon har sitt eget særpreg. Omvendt når regionene driver med det samme vil det være et bedre grunnlag for sentral styring også rundt standardisering av arbeidsutførelse.

I sitt begrepsapparat beskriver Mintzberg hvordan situasjon og omgivelser vil påvirke hvordan organisasjon blir utformet. Typisk vil det i organisasjoner der kjernevirksomheten har produksjonsliknende karakter med gjentatte oppgaver som er velegnet for standardisering, skje en byråkratisering og styrking av sentral ledelse og staber. I tilfeller der det er en mikrovariasjon i arbeidet som ikke kan håndteres gjennom regler, vil grunnlaget for å styrke den profesjonelle organisasjonen være tilstede. Dette vil vi komme tilbake til i analysen av dataene og anbefalinger til videre arbeid. Arbeidstilsynets tre fremtredende organisatoriske trekk (den profesjonelle organisasjon, byråkratiet og den divisjonaliserte struktur) samvirker på måter som kan forventes å skape et dynamisk spenningsfelt i organisasjonen.

Perspektiver på endring

Et overordnet evalueringsspørsmål er hvorvidt Arbeidstilsynet er på rett vei i sitt forbedringsarbeid. I den sammenheng er det relevant å se på hva som er de typiske drivkrefter for endring og forbedring. Hellen (2004) beskriver tre ulike perspektiver, et instruksperspektiv, et tilpasningsperspektiv og et læringsperspektiv.

I et *instruksperspektiv* er det den overordnede myndighet som er endringsaktør. En viktig forutsetningen er at overordnet myndighet har innsikt i og oversikt over problemer, mulige løsninger og løsningenes konsekvenser. En annen forutsetning beskrives som hierarkisk lojalitet, det vil si lojalitet overfor den overordnede myndighet (Hellen, 2004, s. 11). I dette perspektivet vil Arbeidstilsynet betrakte seg som et redskap for overordnet myndighet og rette seg etter føringer og operere innenfor de rammebetingelser som er gitt. Dette er i tråd med hvordan det tenkes endring innenfor byråkratiperspektivet til Mintzberg.

I et *tilpasningsperspektiv* er endringer fundert i behovet for å fremstå som legitim overfor omgivelsene. Endringene initieres av institusjonelle aktører som arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, ulike forskningsmiljøer, og også andre tilsynsetater. Disse institusjonelle aktørene har gjerne stabile, ideologisk baserte oppfatninger om hva Arbeidstilsynet skal være, og kan rette motstridene forventninger til etaten. Både forstått som et byråkrati, som divisjonalisert struktur og som profesjonell organisasjon vil tilpasningsperspektivet være relevant for å forstå Arbeidstilsynet. Tilsynsledelsen vil da særlig måtte tilpasse seg ytre rammer og krav og myndighetsforventning, mens som en profesjonell organisasjon vil tilpasning i større grad innebære en faglig tilpasning.

I et læringsperspektiv anses individene i organisasjonen som potensielle agenter for organisasjonslæring. Gjennom erfaring tilegner de seg kunnskap som igjen danner grunnlaget for endring. Det forutsetter for det første at individene i organisasjonen lærer av erfaring, men også at det er en god kommunikasjonsflyt innad i organisasjonen. Det krever at kunnskapen som høstes på grunnplanet viderebringes på en objektiv måte. Dette perspektivet samsvarer i stor grad med beskrivelsen av den profesjonelle organisasjon hos Mintzberg og vektleggingen av at det er den faglige diskursen som skal være driver for endring. Bruken av ordet «læringsperspektiv» som synonymt med beskrivelsen av at læring må skje «nedenfra» kan være tendensiøs. I Mintbergs perspektiver vil også byråkratier og divisjonaliserte strukturer være opptatt av læring, men da læring mer i form av regulering, tilpasning og korreksjon ut fra om oppnådde resultater er i samsvar med mål. Det vil likevel kunne oppstå spenninger ved at «læring» kan bety ulike ting i ulike deler av organisasjonen.



Kunsten å finne en riktig balanse

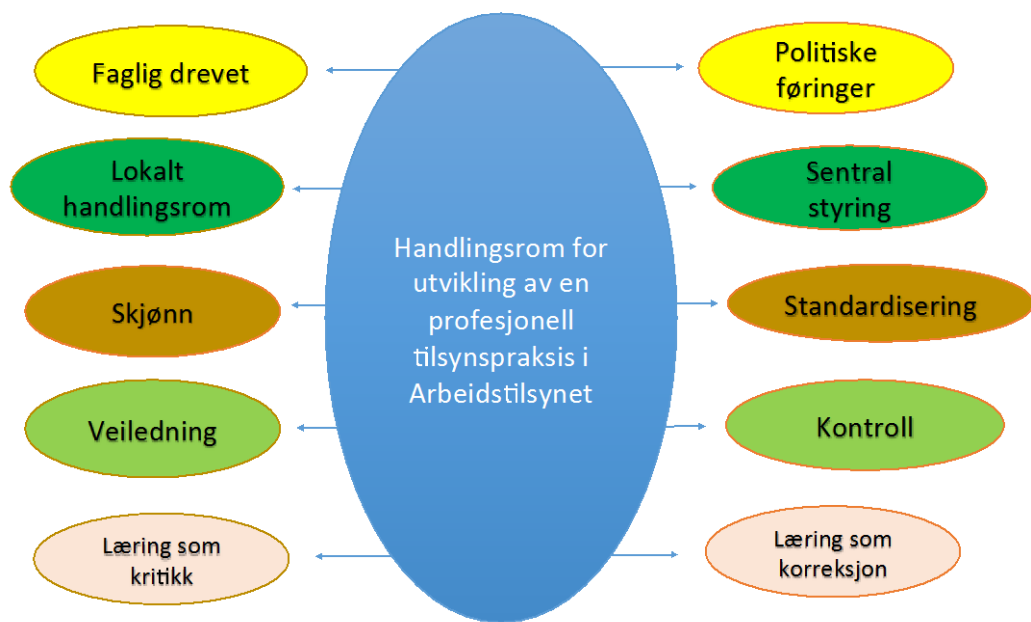
En utfyllende tilnærming til organisering finner vi hos Tian Sørhaug (1985) og hans beskrivelse av blandede regimer. Hans tese er at virksomheter over tid må finne en riktig balanse mellom organisatoriske grunnformer; hierarkiet, kollegiet og nettverket. Hver av disse formene har distinkte kvaliteter som er viktig for organisasjonen, men hvis de ikke balanseres av hverandre kan de utvikle seg i dysfunksjonell retning. Hierarkiet er den formale strukturen med rett og plikt til å fatte beslutning, med en legitim og transparent utøvelse av myndighet. Hierarkiet samsvarer i stor grad med byråkratiperspektivet til Mintzberg, og en endringsforståelse i henhold til et instruksperspektiv. Svakheten til hierarkiet er at det ikke er velegnet til å skape oppslutning og begeistring og at det i sin innretning kan bli konserverende og til hinder for innovasjon og nyutvikling.

Kollegiet er benevnelsen på den faglig baserte delen av en organisasjon, folk som representerer samme fagfelt med formål å dyktiggjøre seg i eget fag. I kollegiet er det søken etter kunnskap som er målet, og den løpende faglige diskurs som er middelet. Kollegiet sammenfaller i stor grad med den profesjonelle organisasjon beskrevet hos Mintzberg. I et rendyrket kollegium kan enhver etablert kunnskap overprøves av et nytt og bedre argument, og det er evigheten som er horisont. Kollegiet er velegnet til å produsere god kunnskap og til å skape oppslutning og begeistring, men er uegnet til å fatte beslutning, og særlig om noe som er til gunst for noen og ugunst for andre deler av kollegiet. Forståelsen av endring i et kollegium vil være sammenfallende med læringsperspektivet hos Hellenen med et ønske og forventning om at det er den faglige diskursen som er driveren for endring og forbedring, inklusive spørsmålet om hvorvidt det man driver med er det man burde drive med. Derfor er det ofte et spenningsfelt mellom kollegiet og hierarkiet, mellom den profesjonelle organisasjon og byråkratiet. I sin ytterliggående form reduseres kollegiet til et supperåd med uendelige diskusjoner og minimal fremdrift. Derfor trenger kollegiet å balanseres av hierarkiet, like mye som hierarkiet trenger å informeres og påvirkes av kollegiet.

Den tredje organisasjonsformen er nettverket. Dette er den del av organisasjonen som gjør at ting blir gjort, det er vennskap, kjennskap og forbindelser, og det er reell kunnskap om hvem man må snakke med for å få noe gjort. Nettverkene er det som gjør at en organisasjon fungerer, men ukorrigert av de andre formene kan nettverket utarte til mafia. Det er alliansene og forbindelsene, tjenestene og gjentjenestene som smører nettverket. Selv om det kan være effektivt mangler nettverket legitimiteten og transparensen til hierarkiet, og den faglige orientering mot beste kunnskap fra kollegiet.

I sum kan dette begrepsapparatet brukes delvis deskriptivt for å vurdere hvordan de tre grunnformene er representert i en organisasjon, og delvis normativt ved at det kan gjøres vurderinger av om det er enkelte av formene som med fordel kan styrkes. Dette gir også en samlet organisasjonsfaglig inngang til å forstå ulike dimensjoner som kan skape et fruktbart spenningsfelt i Arbeidstilsynet.

Oppsummert kan dette visualiseres som et dynamisk felt der ulike perspektiver på hva som er godt tilsynsarbeid og hva som skal være Arbeidstilsynets særpreg brytes.



Gjennom rapporten og i oppsummerende perspektiver vil vi komme tilbake til denne modellen og se hvordan det kan være mulig å bruke det handlingsrommet som spenner seg ut.

3. Metode

I dette kapittelet vil vi redegjøre for vår metodiske tilnærming i evalueringsarbeidet.

Dokumentstudier og kriterier for utvalg av informanter

Vi gjennomførte en grundig dokumentanalyse hvor vi gikk gjennom en rekke interne og offentlige dokumenter relatert til Arbeidstilsynet, som for eks. strategisk plan, retningslinjer, virksomhetsinterne referater. m.m. Vi gikk også gjennom lover og forskrifter, ulike offentlige dokumenter, tidligere evalueringer av Arbeidstilsynet, mv. På bakgrunn av dokumentanalysen kom vi med ønske om ansatte og grupper av ansatte vi ønsket å intervju.

Gruppeintervjuer

Hensikten med gruppeintervjuene var å få opp konkrete erfaringer knyttet til evalueringspunktene. Gruppeintervjuer er en egnet metode i kombinasjon med spørreundersøkelser, både fordi de bidrar til å åpne opp forståelser som ikke fanges gjennom spørreundersøkelse, og fordi de er nyttige som en rettesnor forut for planlegging og gjennomføring av spørreundersøkelsen. Et slikt kvalitativt forskningsopplegg innebærer at det i mindre grad er mulig å operasjonalisere problemstillinger slik man gjør med spørreundersøkelser. Metoden innebærer at arbeidet med å vurdere hva slags informasjon som er sentralt fortsetter mens man gjennomfører intervjuene.

Vi benyttet en semistrukturert intervjuguide, som er den vanligste formen for intervjuer. Intervjuguiden er laget med utgangspunkt i problemstillingen som skal besvares og legger grunnlag for en samtale mellom forskeren og informantene.

Fordi vi ønsket å få frem flest mulige perspektiv blant inspektørene, ba vi om at gruppeintervjuene ble sammensatt av erfarne inspektører av begge kjønn som har erfaring med tematilsyn, varseltilsyn, bransjetilsyn og ev. A-krim. Vi ønsket ansatte fra ulike regioner for å fange inn eventuelle geografiske ulikheter. Vi ba også at både ledere, tillitsvalgte og vernesiden i Arbeidstilsynet skulle komme med konkrete forslag til informanter som vi burde snakke med for å få et bredt bilde av situasjonen.

Intervjuguiden vi la til grunn innebar en operasjonalisering av de fem evalueringspunktene, og var gjennomgått og kommentert av referansegruppen.

Vi gjennomførte 4 gruppeintervjuer med inspektører, 4 gruppeintervjuer med tilsynsledere, to gruppeintervjuer med to ulike avdelinger i direktoratet, ett gruppeintervju med tillitsvalgte og ett gruppeintervju med representanter for etatsnettverkene. Gruppene var på størrelse mellom 3 og 8 personer, og intervjuene varte fra 45 minutter til 1 ½ time. I tillegg intervjuet vi to personer fra avdeling for Dokumentasjon og Analyse (DOA).

Det ble også gjennomført enkeltintervjuer med en representant fra Arbeids – og sosialdepartementet, daværende direktør i Arbeidstilsynet og 4 regiondirektører.

I tillegg hadde vi et møte med to personer fra direktoratet som demonstrerte hvordan dataverktøyet Betzy fungerer i praksis.

Verksted for deling av kunnskap og organisatorisk datainnhenting

For å få kunnskap om hvordan inspektørene resonerer og tenker rundt hva som er den beste tilsynsmetoden i de ulike tilfellene, arrangere vi to «verksteder» hvor 6 inspektører deltok på det ene, og 16 inspektører på det andre. På disse verkstedene reflekterte gruppene over ulike spørsmål relatert til hva som var de største arbeidsmiljøutfordringene og hvilke metoder og tilnærminger det var mest hensiktsmessig å møte disse med. Prosessen ble ledet i den retning som viste seg å være mest aktuell for å belyse evalueringspunktene. På verkstedet med seks deltagere foregikk hele prosessen i plenum, mens verkstedet med 16 deltagere vekslet mellom gruppearbeid og plenumssamling. To forskere ledet prosessen.

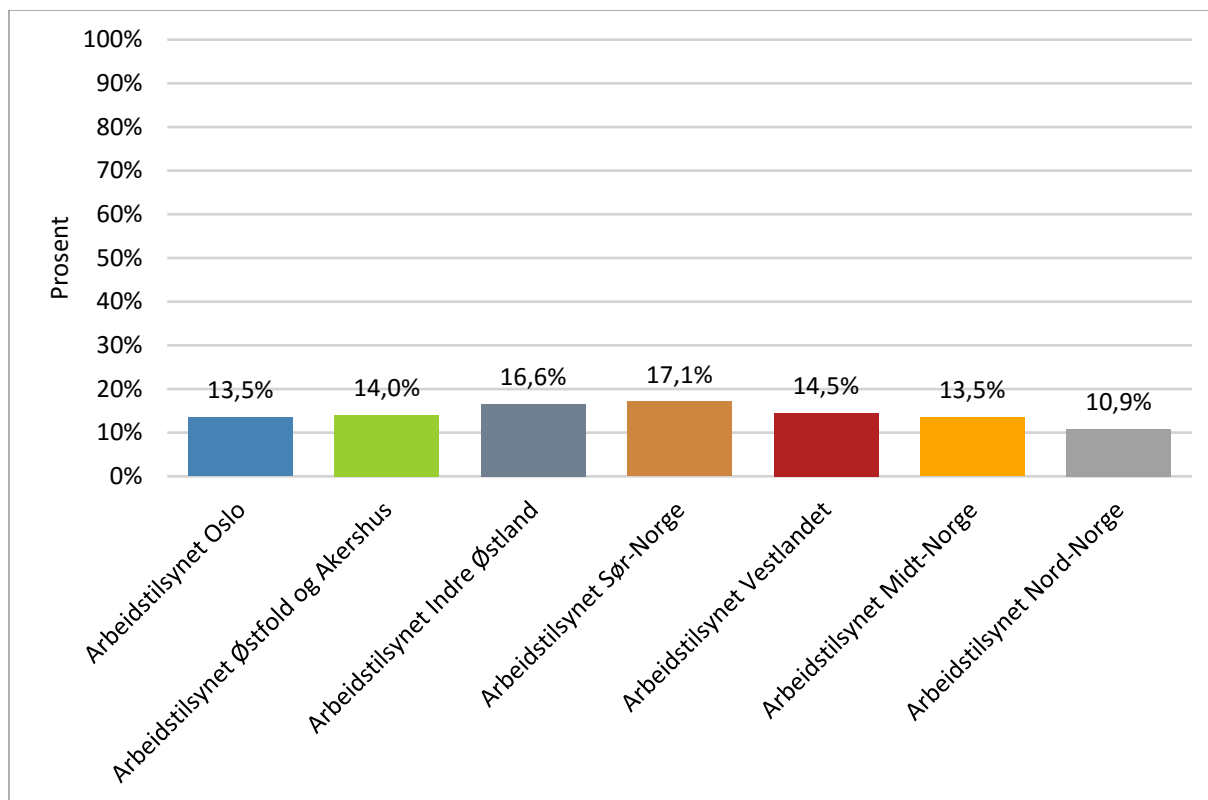
Spørreundersøkelse

Det ble gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant inspektører, tilsynsledere og lederne i direktoratet. Underlaget for spørreundersøkelsen var problemstillinger som framkom gjennom dokumentstudiene, verkstedene og intervjuene. Spørreskjemaet som ble sendt til inspektørene og tilsynslederne omhandlet mange av de samme temaene, men var justert etter hva arbeidsoppgavene til de to gruppene besto i.

Hensikten med spørreundersøkelsen er å kunne kvantifisere problemstillingene de mer kvalitative metodene avdekket. Fordi tilsyn er en prosess med mange elementer i flere faser, ønsket vi opprinnelig å følge noen slike tilsynsprosesser. Imidlertid fremsto det som mer hensiktsmessig å benytte flere åpne svarfelt i tilknytning til spørreundersøkelsen for å få utdypende refleksjoner og kommentarer til spørsmålene som ble stilt. Å analysere slike data er tidkrevende, men kan gi nyttig substansiell kunnskap. Analysen viste at disse dataene var i stor samsvar med den empirien som fremkom i gruppeintervjuene.

Spørreskjemaet til tilsynslederne ble sendt ut til 29 e-postadresser, men 2 av adressene kunne ikke leveres. Fordi antall tilsynsledere er såpass lavt, er disse dataene ikke presentert for seg selv i denne rapporten, men danner bakteppe i analysene.

Spørreskjemaet til inspektører ble sendt ut til 304 adresser av 310 (2 var feil, 4 kunne ikke leveres). Totalt svarte 193 inspektører av disse 304, noe som utgjør en svarprosent på 63. Av disse respondentene var 88 % inspektører, 5 % jurist som fører selvstendige tilsyn, 1 % jurister som er nr. 2 på tilsyn, mens 6 % oppga «annet». Inspektørene som svarte har lang erfaring fra etaten: 38 % har mellom 5 og 10 års erfaring fra Arbeidstilsynet og fra rollen som inspektør, mens 34 % har mer enn 10 års erfaring som inspektør. Regionsvis fordelte respondentene seg slik:



Graf over regionsvis fordeling av respondenter.

Vi sendte også et spørreskjema til de 7 regiondirektørene, de 5 avdelingslederne i direktoratet og direktøren og fikk totalt 10 svar. Dette skjemaet inneholdt kun det spørsmålsbatteriet som omhandler ens vurdering av i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider i henhold til OECDs 11 nøkkelprinsipper. Disse dataene er ikke presentert i rapporten, men benyttet som et analytisk bakteppe i vurderingen av annen empiri.

Dialogkonferanse

I april 2017 ble det gjennomført en en-dags dialogkonferanse hvor om lag 30 ansatte i Arbeidstilsynet diskuterte spørsmål relatert til sentrale problemstillinger som hadde fremkommet i prosjektet. Deltagerne var regiondirektører, avdelingsdirektører, tilsynsledere, inspektører, verneombud og tillitsvalgte. Hensikten med dialogkonferansen var å teste ut noen hovedfunn reformulert som oppgaver for deltagerne, og således skape best mulig utgangspunkt for det videre utviklingsarbeid i Arbeidstilsynet.

Konferansen besto av korte faglige innledninger, en serie gruppearbeid og plenumsdiskusjoner. På konferansen ble det gitt en kort introduksjon til en organisasjonsfaglig forståelse av Arbeidstilsynet som er utdypet senere i rapporten. Gjennom konferansen kom det frem ideer til hvordan det videre utviklingsarbeidet kan legges opp i praksis, og det ble lagt et grunnlag for etatens pågående arbeid med å øke kvaliteten på den utadrettete virksomheten.

Dialogkonferansen er en begynnelse, det virkelige arbeidet starter etter konferansen. På denne måten søker vi å øke læringen i organisasjonen og legge et godt grunnlag for etatens pågående arbeid med å øke kvaliteten på den utadrettete virksomheten.

Som skrevet i vår projektskisse, inngår kunnskapen som fremkom på dialogkonferansen i denne sluttrapporten i en sammenvevd form.

4. Risikobasert tilsynsvirksomhet

Dokumentstudiet viser at Arbeidstilsynet i høy grad følger politiske styringssignal, herunder OECDs anbefaling om risikobaserte og målrettede tilsyn. Et omfattende plansystem og institusjonelt rammeverk styrer etatens prioriteringer og regulerer dens virksomhet, også dette i tråd med forutsetningene for OECD's nøkkelprinsipp:

Achieving efficiency improvements can follow from a review of the overall policies, the institutional framework and the tools used by regulatory agencies. It corresponds to a greater reliance on risk analysis and on a more targeted approach to the use of inspection and enforcement resources (OECD, 2014, s. 12).

Av nøkkelprinsippene følger en større tiltro til risikobasering og en mer målrettet virkemiddelbruk. Når det gjelder risikobasering er «Konseptforslaget for risikobaserte tilsyn i Arbeidstilsynet» (15.04.17) av stor betydning. Konseptforslaget er et utviklingsarbeid som ble satt i gang på bakgrunn av kritikk og styringssignalene. Tiltakene i konseptforslaget var ikke iverksatt da vår evaluering ble gjennomført, og vi har derfor ikke kunnet vurdere hensiktsmessigheten av den.

Arbeidstilsynets tilsyns- og revisjonsmetodikk opp mot anerkjent metoder og standarder på området

Konseptforslaget for risikobaserte tilsyn viser at etatens utviklingsarbeid lytter til arbeidsgiversidens kritikk og at den tilpasser seg den, noe begrunnelsen for «Konseptforslaget» viser: «... det er i flere evalueringsrapporter pekt på utfordringer ved dagens praksis og mulige forbedringspunkter». Viktige utfordringer som trekkes frem er:

- I følge en evaluering fra Sintef, på oppdrag fra NHO, tas ikke virksomhetenes reelle utfordringer på alvor. Virksomhetene mener selv at dette reduserer potensialet for læring, noe som igjen kan redusere den langsiktige gevinsten og effekten av et tilsyn.
- Arbeidstilsynet bruker mye ressurser til planlegging av nye tilsynsaktiviteter og tilsynspakker. Et stort omfang tilsynspakker kan være et symptom på en fragmentert innsats fra Arbeidstilsynet sin side, og indikerer at en problemstilling er fulgt opp overfor et lite antall virksomheter over en begrenset tidsperiode. Fragmentert innsats er vanskeligere å begrunne og formidle resultater på bakgrunn av.
- Arbeidstilsynet har ikke en lett dokumenterbar praksis for utvelgelse av tilsynsobjekter. Tilsynsobjekter velges ut dels på bakgrunn av aktuell aktivitet og tilsynspakke, og delvis på bakgrunn av skjønn og praktiske hensyn. I praksis kan det være vanskelig å etablere en enhetlig systematikk som skal tilfredsstillende behovene til det store antallet aktiviteter.
- Arbeidstilsynet gjennomfører mange smale tilsyn, som kontrollerer et utvalg kontrollpunkter knyttet til en spesifikk problemstilling. Dette medfører en risiko for at Arbeidstilsynet overser mer prekære utfordringer i virksomheten, simpelthen fordi man ikke så etter de da det er avgrenset i inngangen til tilsynet.

- Til tross for at det brukes mye ressurser på utarbeidelse av kunnskapsunderlag, planlegging av aktiviteter og tilsynspakker med tilhørende sjekklister, er det rimelig å si at disse brukes i for liten grad. 37 prosent av kontrollpunktene på etatens sjekklister kontrolleres ikke i tilsynet, og dette er et for høyt tall gitt intensjonen bak tilsynet. En annen måte å si dette på, er at det er betydelig usikkerhet knyttet til i hvilken grad tilsynspakkene faktisk styrer innholdet i tilsynene.

Konseptarbeidet hevdes å ha som mål å utkvittere disse utfordringene, og de har vært «et underlag for målsetningene for arbeidet».

I møte med arbeidsgiversidens kritikk synes Arbeidstilsynet å ha fått et større behov for å legitimere sin praksis. En måte å legitimere praksisen på er å legge utviklingsarbeidet nært opptil OECD-prinsippene fordi en av flere målsetninger med dem, er å redusere byrden for virksomhetene det føres tilsyn med. En vellykket håndhevelsesstrategi er ifølge prinsippene de som:

«... provides correct incentives for regulated subjects as well as appropriate guidelines for enforcement staff, and minimizes both the monitoring effort and the costs for the regulated subjects and the public sector (OECD, 2014, s. 12).

Sammenlignet med arbeidsgiversiden synes arbeidstakersiden noe fraværende i den pågående tilsynsdebatten. Som institusjonelle aktører i Arbeidstilsynets omgivelser bærer arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i seg ulike kulturelle og verdibaserte ideer, og med utgangspunkt i ulike interesser defineres problemer og foreskrives løsninger (Helleren, 2004, s. 12). Når den ene parten er tydelig og den andre tilsvarende utydelig, kan det fort fremstå som om det å legge seg tett opptil OECDs anbefalinger og prinsipper er i begge parters interesse – altså en vinn/vinn situasjon. Det finnes imidlertid fire utfallsmuligheter som krever en mer systematisk interesseavveining enn den vi klarer å spore i eksisterende beslutningsgrunnlag:

	Arbeidsgivers interesse		
	Ja	Nei	
Arbeidstakers interesse	Ja	<i>Vinn/vinn</i>	<i>Vinn/tap</i>
	Nei	<i>Tap/vinn</i>	<i>tap/tap</i>

I tråd med OECDs anbefalinger og prinsipper vil en kunne redusere belastningene for tilsynsobjektet ved å legge tyngre vekt på inspektørens veilederrolle i det forebyggende HMS-arbeidet. En forutsetning for at det skal bli en mer hensiktsmessig måte å arbeide på, er at tilsynsobjektene har tilstrekkelige kunnskaper om, og vilje til å følge lover og regler. Det finnes i dag forskning som tilsier at disse forutsetningene er diskutabile, uten at vi gjenfinner problematisering av dem i Arbeidstilsynets

beslutningsgrunnlag. For eksempel mener vi det er grunnlag for å diskutere viktige forutsetninger for arbeidsmiljøloven. Som nevnt ble ansvaret for og oppgavene med å utvikle arbeidsmiljøet desentralisert med arbeidsmiljøloven, det vil si at det ble lagt stor vekt på egenaktivitet i virksomhetene. Lovens intensjoner skulle realiseres gjennom arbeidstakers medvirkning og utvikling av den demokratiske samarbeidsmodellen (Bjørnson, 1993, s. 239-252). Nyere undersøkelser viser imidlertid at kunnskapen om de bedriftsdemokratiske ordningene er så svak, upresis og omtrentlig at det er grunner til å stille spørsmål om arbeidstakere, arbeidsgivere og deres representanter vet hva det er de slutter så massivt opp om (NOU 2010: s. 154-155). Også Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet erfarer at arbeidstakere ofte opplever at beslutninger er tatt før deres representanter blir involvert i utviklingsarbeidet (NOU 2010: 1, s. 127). Medbestemmelsesbarometeret (Falkum, Holm & Nordrik, 2016) indikerer at arbeidstakere opplever å ha mindre innflytelse i 2016 enn hva tilfellet var i 2009. Også Petroleumstilsynet melder om et økt press på partssamarbeidet⁵. Spørsmålet er om partenes kunnskap og vilje til samarbeid om realisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser er på det nivået som ble forutsatt i 1977.

En ting er at Arbeidstilsynet følger OECDs anbefalinger og prinsipper. Hvorvidt følgene av dem, eksempelvis tyngre vektlegging av veilederrollen, vil gjøre inspektørens arbeid mer hensiktsmessig, må vurderes på grunnlag av tilsynsobjektens kunnskapsstatus og arbeidstakers medbestemmelse. Så langt vi kan se av beslutningsgrunnlaget er det ikke foretatt slike vurderinger.

Risikobasert tilsyn

Arbeidstilsynets innsats er basert på vurderinger av risiko for at arbeidstakere i Norge kan bli syke, skadet og utnyttet på jobb eller som følge av forhold på jobben. «Konseptforslag for risikobasert tilsyn» utdyper hva tilsynet forstår med risikobasering og hvordan det konkret skal komme til uttrykk:

Risikobasert aktivitet i Arbeidstilsynet skal uttrykkes gjennom en revidert modell som beskrives i konseptet. Risikobaseringen skal gjennomføres i henhold til prosessbeskrivelsen som er oppsummert i konseptforslaget.

- *Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet på lang sikt skal organiseres etter tilsynsformene «tematilsyn», «varseltilsyn», «Akrim» og «Bransjetilsyn».*
- *Det skal utarbeides kriterier for valg av tilsynsobjekt innenfor hver av de fire tilsynsformene og Arbeidstilsynet skal kunne begrunne valg av tilsynsobjekt innenfor hver av de fire tilsynsformene.*
- *Arbeidstilsynet skal etablere en «Prioriteringsindeks» som skal brukes som beslutningsstøtte for valg av tilsynsobjekter primært innenfor tilsynsformen «Bransjetilsyn».*
- *Det skal innføres en status for «alvorlige avvik» for tilsynssaker basert på reaksjonshistorikk i et tilsyn. Status skal tilgjengeliggjøres i analysekuben og prioriteringsindeks, og visualiseres i tilsynssaken i Betzy.*
- *Ansvarlig inspektør skal ved avslutning av et Bransjetilsyn foreta en vurdering av fremtidig oppfølgingsbehov av en virksomhet for en gitt periode. Denne settes på bakgrunn av «Alvorlige avvik» og en skjønnsmessig vurdering.*

⁵ <http://www.trendenskalsnus.no/bakgrunn/partssamarbeid>

- *Det skal gjøres nødvendige endringer i IKT-systemene for at organisasjonen effektivt skal kunne gjennomføre nødvendige oppgaver relatert til endringene».* (Arbeidstilsynet. Kompetanseutvikling 2016).

Etatens prioritering av arbeidsmiljøproblemer, næringer og type virksomheter, er og skal for fremtiden være, et resultat av denne risikobaseringsprosessen. Hvilke aktiviteter, virkemidler og ressurser etaten skal iverksette besluttes i Arbeidstilsynets årlige planlegging.

Vi anser det pågående utviklingsarbeidet i Arbeidstilsynet for å ligge tett opp til den tilsyns- og revisjonsmetodikken som følger av OECDs anbefalinger og prinsipper, og som i stor grad er i tråd med arbeidsgiversidens krav. Hvordan dette grepet i utviklingsarbeidet skal resultere i en mer hensiktsmessig måte å jobbe på, og hvor det vil bringe Arbeidstilsynet, fremkommer ikke klart i Konseptforslaget. Arbeidstakersidens røst i tilsynsdebatten er lavmælt, og det får som konsekvens at deres problemer og løsninger heller ikke fremgår av begrunnelsene for det pågående utviklingsarbeidet i samme grad som arbeidsgiversidens. Overordnet er viktige forutsetninger for realisering av arbeidsmiljøloven ikke diskutert. Eksempelvis gjelder det forutsetninger for medbestemmelse og tilsynsobjektens kunnskap om krav til det systematiske HMS-arbeidet. Hvilke konsekvenser medbestemmelses- og kunnskapsstatusen kan få for OECDs anbefalinger om å lette byrden for tilsynsobjektet gjennom mer veiledning og mindre kontroll i den seriøse delen av arbeidslivet, reflekteres heller ikke i Arbeidstilsynets beslutningsgrunnlag. I denne sammenhengen kan det også påpekes at Arbeidstilsynet synes å forholde seg til dikotomien «useriøst/seriøst» arbeidsliv. Mens virksomheter som driver med sosial dumping og A-krim faller i førstnevnte kategori, faller alle andre i sistnevnte. Spørsmålet er om det ikke også er grader av seriøsitet i sistnevnte kategori. **Vi mener at Arbeidstilsynet med fordel kan nyansere og problematisere sin forståelse av «seriøst arbeidsliv».**

Oppeles risikobildet som dekkende?

Hvorvidt Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig når det gjelder utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger, metoder og kunnskapsutvikling (evalueringspunkt 2 og 4)⁶, må også ses i sammenheng med hvorvidt inspektørene opplever at det er samsvar mellom erfarne arbeidsmiljøproblemer og det regjering, departement, NOA og STAMI har kommet frem til. Vi ba derfor inspektørene ta stilling til hvor enige eller uenige de var i følgende påstand; *Arbeidstilsynet, NOA og STAMI har i samarbeid utarbeidet risikobildet for tilsynsvirksomheten. Dette risikobildet er dekkende for de utfordringer min region står overfor.* Vi fant at 14 prosent var helt enige, mens 40 prosent var litt enige. Videre var 12 prosent litt uenige i påstanden om at risikobildet var dekkende for egen region, mens 4 prosent var helt uenige. Hele 30 prosent svarte «vet ikke/ikke aktuelt» (N=194). Vi ba inspektørene om å begrunne sine svar. Flere viste til kunnskapsgrunnlaget. Mens noen mente at NOAs verktøy for eksponeringer og helseutfall var nyttig å bruke i planlegging og i møte med virksomheter, var flere av respondentene kritiske og mente at risikovurderingen ikke ble foretatt på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Det ble gitt uttrykk for at man savnet en systematisering av inspektørenes og etatens egen kunnskap, og at bildet som ble tegnet var for snevert og ufullendt:

⁶ Evalueringspunkt to: *Metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger* og evalueringspunkt fire: *Etatens og inspektørenes kunnskap knyttet til betydningen av metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten*

Begrensninger i datagrunnlag, man har en alt for stor tro på at de dataene man har tilgjengelig er den eneste sannhet.

NOA og STAMI har ikke kunnskap over alle deler av arbeidslivets utfordringer og forsker ikke på alle deler av dette.

NOA bygger på SSBs spørreundersøkelser som er egenrapporterte plager og eksponeringer i fortid. Det er stor usikkerhet i dette materialet og det tar ikke med nyere arbeidsmiljøutfordringer.

Statistikkene blir for generelle og fanger ikke opp viktige utfordringer som f.eks. kreftfare for brannmenn, kvikksølvforgiftning av tannhelsesekretærer, helseskader hos Nordsjødykkerne osv.

STAMI og NOA sine tall kommer fra levekårsundersøkelser, og gir ikke innblikk i nye trender, eller tema som kanskje bare noen grupper ansatte i virksomhetene opplever. Av en eller annen grunn utnyttes ikke kunnskapen som for eksempel Sintef, Fafo, AFI eller andre kunnskapsaktører sitter på.

Risikobildet tar utgangspunkt i bransjeutfordringer som selvfølgelig er viktig, men bør ta mer hensyn til den lokale kunnskapen som inspektørene sitter med.

Kjenner meg igjen, men mangler en del i år innen psykososialt område, sett opp mot mengden tips knyttet til temaet.

Det er også et funn at flere inspektører i den åpne svardelen skriver at de ikke kjenner godt nok til risikobildet, at de ikke har satt seg nok inn i det. Dette kan være en viktig forklaring på at 30 prosent krysser av for «vet ikke/ikke aktuelt» på denne påstanden.

Opplevde arbeidsmiljøutfordringer i regionene

For å kunne svare på i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig når det gjelder tilsynsmetoder, utvelgelse av tilsynsobjekter mv. må vi også få et bedre og mer konkret bilde av hva inspektørene opplever som Arbeidstilsynets arbeidsmiljøutfordringer i regionene. I tabellen under ser vi at inspektørene opplever flere arbeidsmiljøutfordringer knyttet til virksomheters forebyggende HMS-arbeid.

<i>Hva utgjør de største arbeidsmiljøutfordringene i deres region (i virksomhetene) i dag slik du ser det?</i>	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke/ Ikke aktuelt	N
At virksomhetene mangler generell kunnskap om HMS og arbeidslivets lover og regler	1,5%	9,3%	58,2%	28,4%	2,6%	194
At virksomhetene mangler HMS-systemer	1,5%	14,9%	59,3%	21,1%	3,1%	194
At virksomhetens HMS-systemer ikke virker	1,0%	10,3%	52,1%	30,4%	6,2%	194
Ulykker/fysiske forhold	0,5%	11,3%	56,7%	17,5%	13,9%	194
Kjemiske forhold	1,0%	14,9%	45,9%	9,8%	28,4%	194
Ergonomiske forhold	1,5%	14,9%	50,5%	7,2%	25,8%	194
Organisatoriske forhold	1,0%	8,2%	45,9%	34,0%	10,8%	194
Psykososiale forhold	0,5%	13,4%	44,3%	18,6%	23,2%	194
Arbeidskriminalitet	1,5%	11,9%	45,9%	27,8%	12,9%	194
Sosial dumping	1,5%	8,8%	47,4%	31,4%	10,8%	194
Annet	2,6%	7,2%	22,7%	4,6%	62,9%	194

Som vi ser opplever 87 prosent av respondentene at virksomhetene i noen eller stor grad mangler generell kunnskap om HMS og arbeidslivets lover og regler. Mangelfulle kunnskaper kan også være en forklaring på at 80 prosent av inspektørene opplever at virksomheter i noen eller stor grad mangler HMS-systemer og/eller at 82 prosent mener de i noen eller stor grad ikke virker.

Tabellen over viser også at om lag tre av fire inspektører mener at henholdsvis arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping utgjør noen av de største arbeidsmiljøutfordringene i deres region. Partene i arbeidslivet har over tid hatt fokus på dette og det er stor enighet mellom partene om at det må gjøres en innsats for å få bukt med problemene. Noen inspektører ga uttrykk for at denne utfordringen er langt større enn de først var klar over: «*Jo mer vi jobber oss inn i dette med A-krim, jo mer sjokkert blir vi egentlig. Det er en stor utfordring for hele arbeidslivet*», som en inspektør uttalte i ett av våre intervjuer.

Selv om inspektørene erfarer at A-krim er en stor utfordring, opplever inspektørene at utfordringene er like store på andre arbeidsmiljøområder. 80 prosent mener at organisatoriske forhold i noen eller stor grad er en arbeidsmiljøutfordring i deres region. Resultatet må ses i sammenheng med organisatoriske arbeidsbetingelsers egenart. Arbeidstilsynet har sammenstilt forskning som viser at det skjer store endringer i arbeidslivet på dette området. Det vises til restrukturering/reorganisering, nye ledelses- og styringsformer, outsourcing/underkontraktørvirksomhet og endringer i ansettelsesforhold, nedgang i jobbsikkerhet og ansettelsens varighet, og endringer i arbeidstidsordninger (Gaupset & Moløkken, 2016). Som Arbeidstilsynet påpeker, kan organisatoriske arbeidsbetingelser utgjøre

en risiko i seg selv, men de kan også påvirke andre arbeidsmiljøbetingelser. Dermed kan de få betydning for virksomheters muligheter for å oppfylle lovens krav også på kjemiske, ergonomiske og psykososiale områder. For eksempel er høye krav til tempo kombinert med liten frihet, organisatoriske arbeidsbetingelser som kan redusere virksomheters muligheter til å etterleve krav til variasjon i arbeidet (Gaupset & Moløkken, 2016). Organisatoriske betingelser kan således utgjøre både en direkte og en indirekte arbeidsmiljøutfordring. Det vil si at de også kan ha en viss betydning som bakenforliggende årsak når 63 prosent av inspektørene opplever at psykososiale forhold i noen eller stor grad utgjør en arbeidsmiljøutfordring. Det samme gjelder for ulykker/fysiske forhold, kjemiske forhold og ergonomiske forhold, som henholdsvis 74, 56 og 58 prosent av inspektørene mener i stor eller noen grad utgjør en arbeidsmiljøutfordring i deres region.

I spørreundersøkelsen ble inspektørene invitert til å komme med sine tanker og kommentarer relatert til arbeidsmiljøutfordringene. Mange av kommentarene i de åpne svarfeltene gikk på at virksomhetene hadde mangelfulle kunnskaper om HMS-krav og systemer, samt evne og vilje til å omsette dette til praksis:

Mine erfaringer viser at for mange veletablerte norske bedrifter har manglende eller ingen kunnskap om generell HMS, eller de har ikke fokus på dette. Dette opplever jeg som urovekkende da dette jo er vårt hovedfokus, sammen med A-krim.

Virksomhetenes HMS-system og HMS-kunnskap varierer veldig ut fra type virksomhet. Mange selskaper med utenlandske eiere og arbeidstakere har veldig liten kunnskap om norske regler.

Vi har hele spekteret. Enkelte har ikke HMS systemer, kunnskap og/eller vilje, andre har systemer uten at de egentlig er implementert. For eksempel avdekkes det at enkelte kjeder har systemer, men at det ikke etterspørres noen aktivitet fra hovedkontor, og at det systematiske arbeidet i svært liten grad er levendegjort. Enkelte vil ikke tilrettelegge for reell medvirkning, inntrykket er heller at de prøver så langt de kan å unngå dette.

Inspektørene som krysset av for «annet» på spørsmålet om hva som utgjør de største arbeidsmiljøutfordringene i egen region, utgjør 27 prosent av respondentene. Disse ble routet til en åpen svarkategori. Her fikk vi i overkant av 30 kommentarer, hvor vi gjengir et par kommentarer som eksempler på hva som ikke dekkes av nevnte arbeidsmiljøområder:

Det gjelder selve organiseringen av arbeidsmarkedet, aksepten for bemanning og midlertidighet, der lovverket har svært liten virkning, om i det hele tatt. Lovlige ordninger er heller ikke automatisk gode. Det skjer mye sosial dumping på privatrettslig område, for eksempel vilkårlige oppsigelser, der AT ikke har noen annen rolle enn å informere. Arbeidstid er et svært lovbruddsfelt som også påvirker konkurranse og sosial dumping, og vi ser at her går kommuner og andre offentlige ikke foran med godt eksempel. Byggherrer har liten interesse av å styre til lovlig arbeidstid, bh-forskriften § 9 h avgrenser til at bh skal stille krav, men ikke til at de skal se til at kravene blir etterlevd.

Nedbemanning og oppsigelser i regionen som følge av redusert aktivitet i olje- og gassnæringen medfører mange sammensatte arbeidsmiljøutfordringer.

Utdypning av utfordringene

For å gå litt mer i dybden av hva inspektørene mener dekkes og ikke dekkes av det offisielle risikobildet, skal vi her se nærmere på hva inspektørene og deltakerne i nettverk trekker frem som arbeidsmiljøutfordringer. I intervjuer med deltakere fra de ulike fagnettverkene, stilte vi spørsmål om hva de ut fra deres posisjon opplevde som viktige arbeidsmiljøutfordringer. Det viste seg at disse informantene var særlig opptatt av utfordringer knyttet til ivaretagelse, utveksling og utvikling av det arbeidsmiljøfaglige. Vi gjengir noen av kommentarene som det var relativt stor enighet om i de respektive gruppene:

Hos oss har vi merket en stor økning i tips og bekymringsmeldinger, og de går ofte på organisatoriske og psykososiale betingelser. ... Så ser vi nå at det organisatoriske og psykososiale er lite prioritert. Det har på en måte vært en dreining fra at vi var over alt og med i de store prosjektene, til at vi nå er tilbake til dødsulykker, fall og skader og andre tekniske ting som det er «lett» å håndtere. ... Det er på en måte veldig konkrete ting. Spørsmål om ledelse eller integritet er mer diffuse ting som lett blir nedprioritert. Her blir det ikke gjort noen fagutvikling og det blir ikke prioritert i tilsyn. Det finnes ingen policy for hvor vi vil med dette.

Nå er fokuset på A-krim og sosial dumping. For 10 – 15 år siden var det IA, og vi snakket om at store deler av sykefraværet skyldtes ergonomiske, fysiske, kjemiske og biologiske, organisatoriske eller psykososiale forhold. Det var snakk om muskel- og skjelettplager eller psykiske plager. Det gjorde at vi kom inn på disse mer «mykere» områdene. ... Da hadde vi også mye større råderett ute i regionene og distriktene, vi var på en måte nærmere problemstillingene og vi kunne bruke ressursene på det vi oppfattet var viktigst. Nå er styringen fra direktoratet mye strammere og man kan faktisk spørre seg om de har riktig kompetanse, nok kurs og innsikt i hva som egentlig skjer ute i regionene og i forhold til hvordan vi bruker ressursene. Noen av oss mener at styringen er for stram og at det gjør det vanskeligere å nå overordna mål.

Generelt sett gir deltakerne fra fagnettverkene uttrykk for at Arbeidstilsynet gjennomgår en dreining bort fra det forebyggende og over på A-krim og sosial dumping. Flere av disse informantene mener at denne dreiningen gjør det vanskeligere å følge opp tips og prioritere tilsyn innen de ulike arbeidsmiljøfaglige områdene. **Like viktig er det at de opplever at fag- og virkemiddelutviklingen innenfor disse områdene har stoppet opp og at det har kommet nye krav til enhetlighet som kan begrense handlingsrommet:**

Vi er så redde for å gå inn i det som er styringsretten til arbeidsgiver. ... Det har skjedd en holdningsendring. Jeg husker da Ingrid (tidligere direktør i Arbeidstilsynet, vår anm.) hadde sin «hylingsferd» - da var hun spiss og tøff på det at vi skulle våge oss ut i gråsonene. Vi skulle tåle klagesaker og lære av dem. Siden har vi blitt så opptatt av enhetlighet, nødvendighet og dialog at det har forsvunnet. Vi har på en måte feiget ut litt.

Flere av informantene var opptatt av at forhold som sorterer under arbeidsmiljømodellen kan utfordre arbeidsgivers styringsrett. Det gjelder spørsmål om åpne kontorlandskap, innføring av styrings- og ledelsesmodeller med mer. Informantene forteller om klagesaker etter pålegg der arbeidsgiver har hevdet at inspektører har grepet inn i styringsretten. Flere informanter påpeker at balansegangen kan

være vanskelig, noe som kan være medvirkende til at «man styrer mot ufarlige tilsyn». Flere er opptatt av at manglende kunnskap om eksempelvis arbeidsmiljøutvalg og verneombudsordningen kan svekke arbeidstakers rett til medvirkning:

Min opplevelse er at verken verneombud, tillitsvalgte eller ledelsen har tilstrekkelig kompetanse. De mangler kompetanse om rettigheter og plikter og da blir det vanskelig å utøve medvirkning. Det bekymrer meg fordi jeg har sett en tendens til at det blir mindre og mindre medvirkning.

Det er ofte liten forståelse for hva arbeidsmiljøutvalg er, hvilke saker som skal diskuteres der og hvordan et AMU skal fungere for å ivareta medbestemmelse og partene i virksomheten. Vi som tilsynsmyndighet burde kanskje gått litt mer inn og lært dem dette.

Selv om enkelte inspektører påpeker at satsingen på A-krim og sosial dumping «har gått for langt», mener ingen at satsingen ikke er viktig. **Spørsmålet de reiser er om det forebyggende perspektivet prioriteres i tilstrekkelig grad for håndtering av utfordringene inspektørene til daglig står i.** Dette vil vi komme tilbake til senere i rapporten.

Oppsummert kan vår studie indikere at risikobildet som det arbeides ut fra blir litt for overordnet og unyansert. Det fanger heller ikke opp inspektørenes erfaringer med tilsynsobjekter som inspektørene erfarer at mangler både kunnskap om HMS-krav og vilje til å etterleve kravene.

5. Utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger

I det følgende skal vi belyse evalueringsspørsmålet som går på i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig når det gjelder utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger

Arbeidstilsynets satsinger velges ut fra en helhetsvurdering av konkret eller fremtidig risiko for skade, sykdom og utstøting, samt dokumenterte arbeidsmiljøutfordringer og funn fra etatens tidligere innsats i næringene (Arbeidstilsynets strategiske plan 2013-2016). For å få mer kunnskap for å besvare evalueringsspørsmål to (metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger) og fire (etatens og inspektørenes kunnskap knyttet til betydningen av metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten), stilte vi spørsmål om i hvilken grad inspektørene mener Arbeidstilsynets overordnede satsinger og føringer (som kampanjer, satsinger, nasjonale aktiviteter) er i tråd med regionens utfordringer. Som vi ser i tabellen under, svarte 9 av 10 inspektører at de de i noen eller stor grad mener Arbeidstilsynets overordnede satsinger og føringer er i tråd med egen regions utfordringer. Vi ser også at 10 prosent mener at de overordnede satsingene og føringene ikke i det hele tatt eller i liten grad samsvarer med regionens utfordringer.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke/Ikke aktuelt	N
...mener du Arbeidstilsynets overordnede satsinger og føringer (som kampanjer, satsinger, nasjonale aktiviteter) er i tråd med din regions utfordringer?	1,5%	8,8%	47,4%	39,2%	3,1%	194
...kan dere i din region ta hensyn til lokale utfordringer hvis de sentrale satsingene og føringene ikke passer med det som dere i regionen mener er viktig?	2,1%	26,3%	45,4%	16,5%	9,8%	194

Når nesten halvparten av inspektørene svarer at de kun i noen grad mener de overordnede satsingene og føringene er i tråd med egen regions utfordringer, kan dette henge sammen med at alle regioner gjerne har noen felles utfordringer og noen særegne. Det er derfor interessant å se på tallene for hvorvidt regionene kan ta hensyn til lokale utfordringer hvis de sentrale satsingene og føringene ikke passer med det som regionen mener er viktig. Som vi ser i tabellen over mener 17 prosent at man i stor grad har et slikt lokalt handlingsrom. Videre mener bortimot halvparten at de har det i noen grad, mens 28 prosent opplever at de ikke i det hele tatt eller kun i liten grad kan ta hensyn til lokale utfordringer. Vi gjengir noen sitater som berører dette temaet:

Arbeidstilsynet har en misforstått forståelse av enhetlighet. Opplever liten respekt for at lokale utfordringer kan være store. Opplever at både tema og næringer er 'klatte'-fordelt, 'Hva kan vi velge som alle regioner kan være med på?' istedenfor 'Hva er utfordringene i den enkelte region?'.

I de nasjonale satsningene opplever jeg at ønsket om enhetlighet i valg av bransjer går utover muligheten til å velge hensiktsmessige tilsynsobjekter. Noen ganger får jeg inntrykk av at det er litt tilfeldig hva som blir valgt ut, likevel er det liten vilje til å gjøre endringer underveis. Et eksempel er satsning på vold/trusler innen helse og sosial. Har man for eksempel definert hva som ligger i helse og sosial? Hva om det dukker opp en skole med store utfordringer med temaet? Ikke et spesielt godt eksempel, men det later til at satsningene ikke alltid er så godt gjennomarbeidet.

Virksomhetsplaner

Arbeidstilsynets overordnede satsinger og føringer nedfeller seg i regionenes virksomhetsplaner. Det er derfor interessant å finne ut i hvilken grad temaene og næringene treffer utfordringene i egen region. Som vi ser i tabellen under, mener nesten 85 prosent at temaene i etatens virksomhetsplan for 2017 treffer utfordringer i egen region, mens noen færre mener at næringene gjør det.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke/Ikke aktuelt	N
...mener du temaene i etatens virksomhetsplan for 2017 treffer utfordringene i din region?	0,0%	11,3%	49,5%	34,5%	4,6%	194
...mener du at næringene i etatens virksomhetsplan for 2017 treffer utfordringene i din region?	0,5%	12,4%	52,1%	30,9%	4,1%	194

Også her ser vi at nesten halvparten av inspektørene svarer at temaene og næringene kun i noen grad treffer utfordringer i egen region. I de åpne svarfeltene fant vi at flere av inspektørene hadde tanker om utfordringer knyttet til næringskoder hvor **hovedbudskapet var at lokalkunnskap og bruk av kunnskap opparbeidet gjennom tilsynserfaring i større grad bør anerkjennes og systemiseres.**

Utvelgelse skjer i stor grad ut i fra registreringer fra NOA, dette er arbeidstakeres egne helse-registreringer og tar ikke hensyn til arbeidsmiljøkunnskap som AT's sine ansatte besitter. Bransjer blir gjengangere ut i fra hvordan registreringene tolkes.

Vi får for snevre rammer å bevege oss innenfor når det gjelder de bransjekodene som velges ut. Dette fører til at virksomheter vi kjenner til at trenger tilsyn ikke får det fordi de har registrert seg i "feil" bransjekode (ofte nært relatert til de utvalgte kodene, men kommer ikke inn under de vi får føre tilsyn med). Her må det gis mer regional frihet - det er vi som kjenner næringslivet i vårt område!

Næringskodene som virksomhetene er registrert med er ikke representative i forhold til å vite hva virksomhetene rent faktisk utfører av aktiviteter/ risikobilde. Næringskodene blir heller ikke

kontrollert og revidert i forhold til ev. endringer som har skjedd etter registreringen. Det betyr at mange går under radaren vår, eller at treffsikkerheten blir deretter. Lokalkunnskap og bruk av kunnskap opparbeidet gjennom tilsynserfaring må i mye større grad anerkjennes og systematiseres.

I det følgende gjengir vi noen kommentarer som handler om både tema og næringer:

Det føles noen ganger som om vi går igjen i noen bransjer mens andre går helt fri. Det kan også se ut som om noen bransjer/større virksomheter får slippe lettere enten fordi det blir for krevende eller fordi de inngår såkalte rammeavtaler (ordne opp i eget hus og vi skal holde avstand med generelle tilsyn). Mange tilsyn i satsningene kan i utgangspunktet se grundig og imponerende ut, men dette er en effektiv måte for å unngå at inspektørene skal fordype seg i tilsynet og arbeide for en forandring.

I sitatet over fremkommer en refleksjon om at Arbeidstilsynet «går igjen» i noen bransjer, mens andre går helt fri. Dette er i tråd med kritikken som fremkommer i Sintefs rapport om NHO-bedrifers erfaring med Arbeidstilsynets virksomhet ((Andersen, Kvernberg & Solem, 2015, s. 5). Til tross for at det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad NHOs medlemsbedrifter har tilstrekkelig oversikt over hvilke bransjer tilsynet fører tilsyn med til å komme med denne påstanden, kan tilsynet med fordel vurdere om det er slik at noen bransjer/større virksomheter slipper lettere unna enten fordi tilsynene blir for krevende eller annet.

De to følgende sitatene handler om opplevd handlingsrom for skjønn relatert til evalueringsspunkt to: metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter:

Vi har mange virksomheter som vi har lokal kunnskap om, og som vi vet at det burde gjennomføres tilsyn med, men de er ikke med i noen «satsning». Derfor får vi ikke gjennomført relevante tilsyn i relevante virksomheter. De fleste inspektører er bundet opp med tilsynstall og ukeverk i styrte satsninger og har derfor lite spillerom til å ta andre tilsyn utenfor satsningene. Det er alltid tidkrevende å gjennomføre tilsyn der det er mange brudd på lov og der vi må grave litt for å finne de reelle utfordringene. Inspektører kan styre unna slike tilsyn da det tar tid og man får ikke gjennomført «tilsynstallet» i de «nærings-satsningene» man står oppført i.

Det er alltid slik at oppgavemengden er langt større enn det vi har ressurser til å gå løs på. Det må nødvendigvis tas et valg om hvilke koordinerte satsinger vi arbeider med. Sikkerhetsventilen er at vi kan ved siden av det håndtere enkeltsaker utenom satsingene basert på det vi selv har kommet over, men også etter mottatte tips.

Her ser vi hvordan enkelte inspektører erfarer mere handlingsrom enn andre. **Arbeidstilsynet kan med fordel utforske nærmere om inspektørens ulike opplevelser av handlingsrom handler om ulike ledelsespraksiser, manglende eller feil kunnskap om eget handlingsrom, trygghet i tilsynsrollen eller annet.**

Bruk av inspektørens kunnskap ved utarbeiding av strategier og virksomhetsplaner

Opplevelsen av i hvilken grad Arbeidstilsynets overordnede satsinger og føringer «treffer virkeligheten» slik den fortøner seg for inspektørene som er ute i virksomhetene, må ses i sammenheng med i hvilken grad inspektørene får anledning til å tegne risikobildet og finne frem til hensiktsmessige tilnærminger til oppgaveløsningen. Dette berører OECDs 11 nøkkelprinsipper som gode tilsyn og revisjoner, nærmere bestemt 2) Selektiv bruk av ressurser, 3) Risikobasert tilsyn, 5) Langt perspektiv på satsinger og tiltak (OECD 2014, s. 14). I intervjuer ga flere informanter uttrykk for en sterkere politisk styring og sentralisering av det strategifaglige arbeidet med lite involvering av ansatte fra regionene: «Det er så mange ting vi naturlig burde ha vært involvert i, men som vi får vite om når det er for seint». Noen inspektører mente at STAMI i dag hadde en større innflytelse over Arbeidstilsynets strategiarbeid samtidig som nettverkens påvirkningsmuligheter var svekket fordi disse ikke lenger ble trukket inn i arbeidet med strategisk plan.

Det sitter også kunnskap ute hos våre inspektører, det er de som har erfaring med og opplevelser av utfordringer ute i bransjen, men de blir i liten grad trukket med. Når vi har gitt innspill til høringer, for eksempel i forbindelse med de strategiske dokumentene, så har nettopp det vært poengtert, at våre tilsynserfaringer med de ulike bransjene må inn. Men, det har blitt mindre vektlagt.

På spørsmål om i hvilken grad inspektørene mente at Arbeidstilsynets overordnede satsinger og føringer var i tråd med bransjenes egne utfordringer og forutsetninger, fant vi at 52 prosent mente at satsingene og føringene i noen grad var i tråd med bransjenes egne utfordringer og forutsetninger, mens 33 prosent mente at de i stor grad var det (til sammen 85 prosent). Videre mente 11 prosent at satsingene og føringene i liten grad var i tråd med bransjenes egne utfordringer og forutsetninger, mens kun 0,5 prosent mente at de ikke i det hele tatt var det. Fire prosent svarte «vet ikke/ikke aktuelt» (N=194). Det er mulig at en bedre bruk av inspektørens kunnskap ved utarbeiding av strategier og virksomhetsplaner kan bidra til enda mer selektiv bruk av ressurser, et bedre risikobasert tilsyn, og en bedre innretning på hva som i praksis bør betraktes som et «langt perspektiv» på satsinger og tiltak.

Tips som bakgrunn for utvelgelse av tilsynsobjekter

I følge våre informanter har tips fått en større plass når det gjelder utvelgelse av tilsynsobjekter de senere årene. På Arbeidstilsynets nettside kan vi lese at tips er en viktig informasjonskilde for Arbeidstilsynet og at alle de over 7000 tipsene som kommer inn i løpet av et år blir vurdert. Videre fremgår det at selv om Arbeidstilsynet ikke kan følge opp med tilsyn umiddelbart, registreres tipsene i en database og brukes som en del av grunnlaget for utvelgelse av hvilke bedrifter det gjennomføres tilsyn med. Dette er i tråd med OECDs anbefalinger (OECD 2014, s. 30). Publikum eller involverte arbeidsgivere kan sende inn tips anonymt via Arbeidstilsynets egen nettside, og tips fra verneombud og tillitsvalgte skal prioriteres: «Arbeidstilsynet skal etter en risikovurdering følge opp henvendelsene og bruke dem aktivt som et ledd i risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter. Henvendelsene skal behandles og følges opp på en systematisk og enhetlig måte» (Agenda Kaupang 2015, s. 27).

Vår undersøkelse viser at nesten halvparten (47 prosent) av inspektørene mener at tips i stor grad er en god kilde til utvelgelse av tilsynsobjekter, mens nesten like mange (45 prosent) mener at det i noen

grad er det. Kun 7 prosent mener at tips i liten grad er en god kilde, mens ingen har krysset av på at tips «ikke i det hele tatt» er en god kilde til utvelgelse av tilsynsobjekter (1,5 prosent svarer vet ikke/ikke aktuelt, N=194). Følgende kommentar fra den åpne delen i spørreskjemaet illustrerer poenget:

Ut fra egen erfaring er det ofte hold i påstandene som fremkommer i tips. Mange tips dreier seg om konkrete forhold som brudd på arbeidstidsbestemmelsene, manglende arbeidsavtaler, og fraværende HMS-system.

I tråd med at inspektørene vurderer tips som en relativt god kilde til utvelgelse av tilsynsobjekter, finner vi at 25 prosent av inspektørene mener at valg av tilsynsobjekter i stor grad styres av tips, mens 48 prosent mener at valget i noen grad gjør det. Videre mener 24 prosent at tips i liten grad styrer valg av tilsynsobjekter, mens 1 prosent mener at tips ikke i det hele tatt styrer dette valget (2 prosent svarer vet ikke/ikke aktuelt, N=194). I de åpne svarene fremkom kommentarer på at selv om tips kan betraktes som en god kilde til utvelgelse av tilsynsobjekter, kan det å bli styrt av tips også gå ut over planlagte aktiviteter, fokus på forebygging og hvor grundige tilsynene blir:

Vi har i våre aktivitetsplaner og virksomhetsplaner fokus på type virksomheter og enkeltvirksomheter vi skal følge opp uavhengig av tips, men tipsene dominerer på mange områder. Jeg mener vi ikke kun skal la oss styre av tips men være mer proaktive på flere områder. Og jeg opplever at vi er det også, men kunne vært det i enda større grad.

Jeg ser at vi lokalt (ved vårt tilsynskontor) blir styrt av de tipsene vi mottar, og at dette går utover planleggingen av de tilsynsaktivitetene som skal kjøres i 2017.

Vi mottar veldig mange tips. Må ha et kritisk blikk på om de er reelle og om de gir grunnlag for prioritering for tilsyn. Viktig at vi ikke styres av tips og sosial dumping/A-krimfokus slik at det forebyggende arbeidet vårt forsvinner.

Bruk av «tips» som inngang til tilsyn har møtt kritikk av arbeidsgiverorganisasjonenes representanter i Rådet fordi de mener tips ofte følges opp for ukritisk (Agenda Kaupang, 2015, s. 27). Også flere av inspektørene er opptatt av at tips må mottas og håndteres på en hensiktsmessig måte. Dette er i tråd med OECDs anbefalinger:

«It is essential that agencies filter first between complaints that clearly point to possible violations and those that just express some discontent with a business operator but without indication of a regulation being infringed, then between complaints that appear well substantiated and detailed and those that seem less grounded, between those that point to potentially major risks and others that only relate to relatively minor issues, and finally between repeated complaints from several sources and one-off allegations. Incorporating all these parameters will allow agencies to respond adequately – from a simple message indicating that the complaint was received but no action is required given its contents, through incorporation of the information to update the object's risk profile but without need for immediate action, up to the

decision to conduct an emergency inspection if there is strong evidence of a major, imminent risk».

Tilsynsleder har i teorien en sentral rolle når det gjelder å vurdere om tips skal følges opp (Agenda Kaupang 2015, s. 27). Vi gjengir noen kommentarer som går på dette fra de åpne svarene i spørreundersøkelsen:

Tipsmengden er for stor til å kunne håndteres. Og kvaliteten dvs. opplysningene ofte for dårlig til at vi kan bruke tipset. Det synes som de som tar imot manuelle tips ikke har god nok kompetanse til å få de essensielle opplysningene ut av tipseren.

Vi må i større grad undersøke bakgrunnen for tipsene og ikke bare ruse ut som det blir gjort i noen tilfeller. Når noen legger inn tips bør vi kunne kreve at vi kan kontakte dem for å få mer informasjon. På bakgrunn av mer informasjon av tipser, kan vi hjelpe de i å sortere og forklare at det de tipser om ikke er vårt forvaltningsområde.

Det er bedre siling av tips fra tilsynsleders side (i min avdeling). Vurderer hvem som skal følges opp og hvem som ikke skal det. Det gjør at vi treffer oftere når vi går ut på tips. Godt forarbeid er viktig når man skal følge opp tips for å "treffe" og samtidig bevare kildevernet.

I sitatene ser vi at vurderingen av tips er av betydning og at tilsynsleder kan spille en sentral rolle i denne sammenheng. **Arbeidstilsynet bør gjennomgå egne rutiner og praksis for å håndtere tips.**

6. Vektingen forebygging/HMS og A-krim/sosial dumping, og reaksjonsmidler

Som skrevet innledningsvis, har det den siste tiden vært et økt politisk fokus på å bekjempe arbeidskriminalitet og sosial dumping. I likhet med Agenda Kaupang finner også vi at forholdet mellom de tradisjonelle arbeidsmiljøområdene og de nye områdene knyttet til blant annet arbeidslivskriminalitet, skaper utfordringer for vurderingen av hva som legges i risikobegrepet og for hvordan ressursene skal prioriteres mellom de seriøse og useriøse deler av arbeidslivet (Agenda Kaupang 2015, s. 39). Den strategisk bestemte og den faktiske vektingen mellom forebygging/HMS og A-krim/sosial dumping kan indikere i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig når det gjelder flere av evalueringspunktene som er gjenstand for denne evalueringen: metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger, gjennomføring av tilsyn, utvikling av etatens og inspektørens kunnskap om metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten. Vektingen bør derfor tematiseres.

I Arbeidstilsynets strategiske plan for 2017 – 2019 fremgår det at både forebygging og arbeidslivskriminalitet utgjør hovedtrekk i det strategiske målbildet, men den ressursmessige vektingen mellom de ulike områdene fremgår ikke. Fordi disse områdene isolert sett er store og kan kreve ulike kunnskapsgrunnlag, risikovurderingsmetoder, tilsynsmetoder, systemer og oppfølgingsarbeid – kan manglende tydelighet på vektingen skape uklarhet og usikkerhet med hensyn til hvilken retning etaten skal gå i. **Arbeidstilsynets direktørs uttalelser om at arbeidslivskriminalitet har høy prioritet og at mye ressurser skal brukes her også i fremtiden (Arbeidstilsynet: Kriminelle skal bort fra markedet, 2017) må konkretiseres, og konsekvenser av denne prioriteringen på strategisk og operativt nivå må analyseres og synliggjøres.**

Regelverk og sanksjoner

I vår studie ser vi en bred enighet om at sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet er økende problem og at flere ressurser må settes inn for å håndtere slike arbeidsmiljøutfordringer. Her nevner også flere at norsk lovverk ikke holder tritt med utviklingen: «*Regelverket i Norge er ikke laget for å håndtere virksomheter som har som formål å drive organisert kriminalitet. Det tilsynsmyndighetene driver med er brannslukking*».

Som vi ser i tabellen under, er inspektørene mer fornøyd med Arbeidstilsynets reaksjonsmidler enn andre virkemidler som for eks. veiledning – overfor virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge skader og ulykker.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...Arbeidstilsynet har gode virkemidler (for eks. veiledning) overfor virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge skader og ulykker?	0,5%	14,4%	39,7%	43,3%	2,1%	194
...Arbeidstilsynet har gode reaksjonsmidler (pålegg, overtredelsesgebyr, tvangsmulkt, stans og anmeldelse) overfor virksomheter som gjerne vil arbeide systematisk for å forebygge skader og ulykker, men ikke får det til?	0,0%	4,6%	33,0%	59,3%	3,1%	194

Mens 59 prosent mener at Arbeidstilsynet i stor grad har gode *reaksjonsmidler*, mener 43 prosent at Arbeidstilsynet i stor grad har gode *virkemidler*. Vi gjengir noen kommentarer som berører dette temaet:

Det kan virke som om antall reaksjoner er viktigere å måle enn om det fremmer et bedre arbeidsmiljø. Mange virksomheter er sultne på kunnskap, men får ofte pålegg.

Veiledning bidrar til bedre forståelse for at det gis pålegg, og motivasjon til å oppfylle dem

Arbeidstilsynet burde alene, eller sammen med aktuelle bransjeorganisasjoner, utviklet mer veiledningsstoff om hvordan forebygge vanlige ulykker i de mest utsatte bransjene. Se på hva Arbeidstilsynet i UK (HSE) har på sine hjemmesider!

Dette med mer veiledning kommer i bølger. Dette har vi vært gjennom flere ganger tidligere og har så gått tilbake til at Arbeidstilsynet er en tilsynsetat som skal gjennomføre tilsyn med de som ikke har vilje til å ta vare på sine ansatte

Som vi ser i tabellen under er **inspektørene vesentlig mer misfornøyd med Arbeidstilsynets reaksjonsmidler og andre virkemidler overfor virksomheter som bevisst bryter regelverket:**

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...Arbeidstilsynet har gode virkemidler (for eks. veiledning) overfor virksomheter som bevisst bryter regelverket (A-krim/sosial dumping)?	6,7%	39,2%	27,8%	8,8%	17,5%	194
...Arbeidstilsynet har gode reaksjonsmidler (pålegg, overtredelsesgebyr, tvangsmulkt, stans og anmeldelse) overfor virksomheter som bevisst bryter regelverket (A-krim/sosial dumping)?	4,6%	34,0%	34,0%	16,0%	11,3%	194

Vi ser at bortimot halvparten av alle inspektører mener at Arbeidstilsynet ikke i det hele tatt eller i liten grad har gode *virkemidler* i denne sammenheng, mens noen færre (40 prosent) mener at tilsynet ikke i det hele tatt eller i liten grad har gode *reaksjonsmidler*. Vi gjengir noen flere kommentarer fra den åpne svardelen:

Veiledning innen arbeidsmiljøkriminalitet er ingen virkningsfull metode som får virksomheten til å endre seg. Men, det er til stor hjelp at vi gir veiledning ettersom vi da vet at virksomheten er godt kjent med hva som må til for å oppfylle pålegget/ene. I tillegg er dette til stor hjelp når en er i retten for bidra til å få daglig leder dømt. De kan ikke komme unna med at de "ikke visste".

Virkemidlene og reaksjonene er ikke i takt med samfunnsutviklingen, spes. A-krim. Vi mangler verktøy til å stanse useriøse/kriminelle på stedet. Forvaltningssporet er altfor omstendelig og sendrektig.

Virkemidlene fungerer bra mot de virksomheten som er seriøse eller har vilje. Mot virksomheter i A-krim spekteret tar våre virkemidler for lang tid. Tenker spesielt mot servering. Det er sjelden vi kan stanse direkte i en slik virksomhet og da tar det ofte måneder og kanskje et år å få et resultat i saken.

Flere virksomheter driver bevisst med dokumentforfalskning for å oppfylle for eksempel arbeidstidsbestemmelsene. Skulle gjerne ha bedre sanksjonsmidler her. Er ofte for ressurskrevende å anmelde til politiet, som ofte henlegger.

Jeg opplever at Arbeidstilsynet til tider kommer til kort hva angår virkemidler/sanksjoner i forhold til både sosial dumping og ikke minst A-krim. Hva gjelder A-krimstraffsningen, så er jo ikke vårt lovverk utformet med tanke på å få virksomheter vekk fra arbeidsmarkedet, men å sørge for at de innretter sin virksomhet etter det lovverket som vi som etat forvalter

Vurderingen av hvorvidt Arbeidstilsynet har gode reaksjonsmidler må ses i relasjon til hvorvidt man opplever å ha kjennskap til dem. På spørsmål om i hvilken grad man opplevde å ha god nok kjennskap til Arbeidstilsynets reaksjoner og bruken av dem (for eks. OTG, anmeldelse, stans), svarte 63 prosent at de i stor grad hadde det, mens 30 prosent oppga at de i noen grad hadde det. Videre svarte 7 prosent at de i liten grad hadde det, mens ingen opplevde å ikke ha kjennskap til reaksjoner og bruken av dem (0,5 prosent svarte «vet ikke/ikke aktuelt», N=194).

Om lag halvparten av respondentenes opplever intern uenighet om hvilke reaksjoner som skal brukes når. Av disse oppgir 11 prosent at de i stor grad opplever interne uenigheter om hvilke reaksjoner som skal brukes når, mens 38 % erfarer det samme i noen grad. Videre er det 40 % som i liten grad har denne opplevelsen, mens 4 % ikke i det hele tatt har det (6 prosent svarte «vet ikke/ikke aktuelt», N=194). Sett i sammenheng med at 30 prosent opplever at de i noen grad har god nok kjennskap til reaksjoner og bruken av dem, antydes en viss uklarhet på dette området, noe vi finner igjen i de åpne svarene:

Internt er det stor uenighet om bruk av tvangsmidler, ingen enhetlighet innad i regionen og tilsynslederne lar det ofte være opp til den enkelte inspektør.

Bruk av pålegg som det viktigste reaksjonsmiddelet blir i stor grad en skjønnsmessig øvelse. Det er med andre ord vanskelig å vite om en mangel er stor nok til å kvalifisere til et pålegg.

Overtredelsesgebyr brukes for lite i etaten. Det må bli enklere å gi virksomheter som bryter lov og forskrift overtredelsesgebyr. Det samme gjelder i noen grad anmeldelser.

Vi har gode virkemidler og gode reaksjonsmidler, men de brukes forskjellig. Eks. noen som arbeider i A-krim kunne ikke drømme om å bruke veiledning overfor en virksomhet/i tilsyn - ei heller om noen andre gjennomfører tilsyn i en annen satsing knyttet til en virksomhet som har vært i A-krim "søkelyset". Tvangsmulkt brukes for å sette "virksomheter ut av spill", men hjemmelen er ment som et pressmiddel til å oppfylle pålegg. Videre er det ved behandling av ettergivelse av tvangsmulkt et moment om virksomheten ved tvangsmulkten kan gå konkurs (da skal det ettergis). I A-krim/sosial dumping er det ofte høye tvangsmulker som løper lenge, i små virksomheter. Når søknad om ettergivelse behandles må vi forholde oss til lovgivers formål og praksis her og det tilsier ettergivelse. Dette går da på tvers av interne retningslinjer om "virksomheten skal settes ut av spill" og at tvangsmulkt her brukes som et reaksjonsmiddel utover det som er hensikten med det iht loven.

På bakgrunn av noe uklarhet om kjennskap til reaksjoner og bruken av dem overfor useriøse virksomheter, bør Arbeidstilsynet iverksette tiltak på dette området.

Den gode balansen

Selv om det er bred enighet om at sosial dumping og A-krim utgjør store og viktige utfordringer, finner vi også at flere inspektører mener at utfordringene har blitt så tungt vektlagt at de er i ferd med å gå på bekostning av det helhetlige og forebyggende tilsynsarbeidet: «Synes A-krim får for mye fokus, vi er

ikke en «blålys» etat». I gruppeintervjuene og verkstedene ga flere av informantene uttrykk for at Arbeidstilsynet i dag er sterkere politisk styrt og at departement og direktorat var blitt mer lydøre for arbeidsgiversidens kritikk. På bakgrunn av at arbeidsgiversidens forventninger (NHOs nettside, 2017), nærmest er analoge med innholdet i OECD-prinsippene (2014), og at Arbeidstilsynet i stor grad følger disse, er denne opplevelsen ikke overraskende. Vi gjengir noen sitater som illustrere oppfatningene:

Hvem er det som styrer, er det politikerne eller er det Spekter? ... Når det gjelder styring er det jo departementet som kommer med tildelingsbrev og vi utarbeider på grunnlag av det, en strategi. Problemet er at en del av tankegangen bak det vi skal gjøre, er at departementet blir for lydøre overfor partene i arbeidslivet. ... Vi er for politisk styrt og kanskje burde direktøren bli mer standhaftig i forhold til departementet. ... Vi skal ha en uavhengighet som fagetat og den er utfordret.

Politikk er politikk. Det er klart at vi har en arbeidsmiljølov også som er under et visst press. Loven er vårt utgangspunkt, men alle vil gjerne inn og påvirke Arbeidstilsynet. Både NHO, LO eller andre vil jo gjerne påvirke i en bestemt retning, og da er det jo sånn at den som sitter med makta rundt omkring i departementene kommer under press og da får også Arbeidstilsynet merke det. Store organisasjoner som NHO synes vi pirker litt for mye rundt omkring, og da kommer de med krasse brev. Det er gjerne de som ønsker at vi, i stedet for å gå rundt og kontrollere, skal gå ut og veilede, snakke med folk. Det er tross alt litt mer greit. Det er egentlig overtvedelig at det er en politisk prosess hele greia.

I den åpne svardelen i spørreskjemaet, hvor inspektørene kunne utdype sitt syn på ulike temaer, fant vi mange kommentarer som gikk på vektingen av innsatsen mellom forebyggende HMS-arbeid og A-krim/sosial dumping:

Føler fokuset på A-krim fjerner oss for mye fra forebygging og veiledning. Viktig med A-krim, men alle er ikke kriminelle selv om de sliter med å følge alle lover, tenker spesielt på serveringsbransjen for kunnskapen ofte er lav. Organisatoriske og psykososiale forhold får lite ressurser selv om det er økende utfordringer her, kanskje spesielt med synkende organisasjonsgrad blant ansatte.

Det er liten fokus på "HMS-linjen" blant regiondirektørene, noe som fører til at denne blir nedprioritert. Stort fokus på A-krim, sosial dumping og OTG; om å gjøre å ha store tall her. Helsefremmende arbeidsplasser, systematisk HMS-arbeid, inkludering, og psykososiale arbeidsbetingelser blir aldri snakket høyt om lenger.

Mer overordnet handler dette om Arbeidstilsynets historie som en verdibærende etat med egne oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger, og at etaten derfor ikke endres på en enkel måte i samsvar med skiftende krav fra omgivelsene eller fra skiftende politisk ledelse.

Også i intervjuene fremkom bekymring for om den tunge vektleggingen av A-krim ville gå på bekostning av det arbeidsmiljøfaglige. «Nå er det besluttet at vi skal jobbe med A-krim, og det er politisk styrt. Slik kommer det også til å bli med andre satsinger. Det vil endre forståelsen over tid. Problemet fremover er at vi ikke får lov til å bruke hele arbeidsmiljøloven, bare deler av den». Også på et av verkstedene fremkom refleksjoner rundt sterkere politisk styring og en dreining i etaten:

Flere har vært innom at vi ser et politisk takstskifte som skifter raskere enn kulturen i organisasjonen. Man har hatt fokus på det forebyggende og rekruttert folk som har fokus på fag, da blir det en kulturkonflikt mellom fokus på A-krim og de fagene vi er bærer av. Vi har sett dette med forskjellen mellom faglige satsinger og mer hendelsesstyrte. Du får en krasj mellom kulturene.

For at Arbeidstilsynet skal arbeide mest mulig effektivt, er det viktig at slike spenninger sluses inn på arenaer for diskusjon og læring fremfor å bli til støy i organisasjonen. Av denne grunn stilte vi følgende spørsmål på dialogkonferansen; *på hvilken måte kan Arbeidstilsynet best ivareta tradisjonelt forebyggende tilsyn med nødvendige fagkunnskap på alle saksområder og samtidig videreføre en satsning på arbeidet mot A-krim og sosial dumping?*

Her fremkom ulike veier videre som vi grovt kan oppsummere som:

1. *Å skille ut A-krim som en egen etat*
2. *Å beholde fokuset på A-krim innenfor Arbeidstilsynets nedslagsfelt, men skille mellom ledelse og de inspektørene som arbeider med A-krim kontra det mer tradisjonelle forebyggende HMS-arbeidet mht. kunnskapsgrunnlag, opplæring, virkemidler m.m.*
3. *Å integrere de to feltene på en bedre måte, men sikre at ressursfordelingen mellom områdene ikke blir tilfeldig*
4. *Å fortsette som nå og se hva som skjer*

I tabellen under fremkommer noen særlige sider ved de to fokusområdene som det kan være hensiktsmessig å ha et særlig blikk på når det gjelder konsekvenser for ulike veivalg:

	HMS-fokus	A-krim/sos.dumping fokus
Mål	Gi grunnlag for at virksomheten selv kan løse sine arbeidsmiljøproblemer	Fjerne useriøse virksomheter
Kunnskapsgrunnlag	Arbeidsmiljøfaglig	Fleretatsfaglig
Virkemiddel	Kontroll og veiledning	Kontroll
Tilsynsrollen	Fagspesialist og/eller generalist	Generalist – en ny rolle som kontrollør

Som vi ser i tabellen over berører veivalget Arbeidstilsynets tilsynsmetodikk (evalueringspunkt 1), metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger (evalueringspunkt 2), systemer og rutiner som sikrer enhetlig opptreden overfor virksomheter (evalueringspunkt 3), etatens og inspektørenes kunnskap om betydningen av metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten (evalueringspunkt 4) og etatens oppfølgingsarbeid og læring etter utførte tilsyn (evalueringspunkt 5). Veivalget vil også påvirke den tradisjonelle tilsynsrollen i etaten. Dette bringer oss over til at et endret

fokus i hva man jobber mot (dvs. mer fokus på A-krim), kan påvirke flere sentrale sider ved Arbeidstilsynets virksomhet, hvor særlig mandat og kunnskapsgrunnlag står sentralt.

Nye tider for Arbeidstilsynet – et mandat i endring?

For å belyse i hvilken grad Arbeidstilsynet arbeider hensiktsmessig er det også sentralt å vurdere i hvilken grad endringene som berører utvelgelse av tilsynsobjekter, arbeidsmetoder og kunnskapsgrunnlag støtter opp om Arbeidstilsynets mandat. Flere av våre informanter stilte spørsmål om hvorvidt sterkere politiske føringer og sentralisering av strategiprosesser på sikt vil endre det de opplevde som Arbeidstilsynets rolle og egenart:

Nå ansettes det en masse folk som bare skal drive med A-krim, og det er igjen litt andre typer problemstillinger, metoder og måter å gjøre ting på enn tidligere. Nå sies det at Arbeidstilsynet skal inn i to spor, den forebyggende og den kampanjepregede hvor du går ut og tar aksjoner. Det er helt klart at det gjør noe med helheten når ressursene blir så vridd. Alt preges av det. For fire år siden var fokuset på organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser stort, mens det nå har forsvunnet de siste årene uten at vi helt vet hvorfor. Det er helt sikkert flere grunner til det, men fokuset på A-krim og sosial dumping har også betydning, akkurat som STAMI har betydning for måten vi forholder oss til andre perspektiver.

Flere av våre informanter ga uttrykk for at den tunge vektleggingen av A-krim og sosial dumping vil bidra til å endre Arbeidstilsynets kunnskapsgrunnlag og etatens måte å jobbe på:

Det store fokuset som vi i dag har på sosial dumping og A-krim vil utfordre de tradisjonelle områdene som vi har hatt fokus på. Mindre fokus på de arbeidsmiljøområdene som vi nå ivaretar, fordi det tar så stor plass. Det er jo det vi ser i de nye strategiske planene, og mange spør seg – «hva nå med ergonomi, psykososialt og organisatorisk område?» - det fortrenses av det store fokuset på andre ting. I 2006 bygget vi opp fagkompetansen, så ble det mye mer spissing på fag. Nå er vi tilbake til bransjetenkning. Vi er tilbake til utgangspunktet, men all den kunnskapen vi har bygd opp i løpet av disse årene, det må videreføres!

Det er også en helt annen type kunnskap de som jobber med A-krim og Sosial dumping må ha, og ikke minst erfaring, og i sånne saker har ikke det arbeidsmiljøfaglige så stor betydning. ... Samtidig så skal vi jobbe med det forebyggende. Loven sitt hovedområde er jo å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet. Så vet vi av erfaring at det er avhengig av ledelsen og hvordan det jobbes med HMS, og at det endrer seg over tid. Arbeidstilsynet bør følge risikoutsatte virksomheter over tid. Det er derfor vi sier at inspektørene må ha kunnskap om det arbeidsmiljøfaglige og videreføre det, og at det må avsettes ressurser til det. Vår bekymring er at dersom de faglige nettverkene avvikles så vil vi ikke lenger ha folk til å jobbe med disse tingene. Da har vi ikke lenger ressurspersoner som kan sette seg inn i betydningen av for eksempel organisatoriske spørsmål. For oss er det viktig at det ikke går den veien, for da får Arbeidstilsynet en helt annen rolle enn den vi har i dag.

Enkelte informanter mente at den politiske styringen har resultert i at mandatet for Arbeidstilsynet er i endring. Enkelte informanter påpekte at arbeidsmiljølovens formålsparagraf tradisjonelt har blitt gjenspeilet i Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag, men at dette ikke lenger er tilfelle. For eksempel fremgår følgende av Arbeidstilsynets strategiske plan 2013-2016:

Det overordnede målet for arbeidsmiljøet i Norge er at alle arbeidstakere skal ha en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, med trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Arbeidervern er nedfelt i Arbeidsmiljøloven (av 17. juni 2005). Loven skal bidra til et inkluderende arbeidsliv og gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstaker selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø. Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med at virksomheter følger kravene i arbeidsmiljøloven (Arbeidstilsynets strategiske plan 2013-2016).

I Arbeidstilsynets strategi 2017-2019, henvises det ikke lenger eksplisitt til arbeidsmiljølovens formålsparagraf. Noen informanter mente at direktoratets nye målbeskrivelse dempet betydningen av arbeidsmiljøloven som arbeidervernlov fordi «fullt forsvarlig» erstattes med «forsvarlig arbeidsmiljø». På 1970-tallet diskuterte også partene termen «fullt forsvarlig». Fagbevegelsen argumenterte for, arbeidsgiversiden imot (Bjørnson, 1993). En av informantene påpekte at lovens formålsparagraf også ble forsøkt endret under Bondevik II regjeringen, men at Stoltenberg-regjeringen stanset forslaget. I den sammenhengen vises det også til at utvalget (også kalt Arbeidslivslovutvalget) som utarbeidet NOU 2004: 5, som lå til grunn for nevnte Odelstingsproposisjonen, samlet seg om formålsbestemmelsens status og betydning:

En formålsbestemmelse har en viktig funksjon i flere sammenhenger når regelverket skal anvendes. Som påpekt av arbeidsmiljølovutvalget (NOU, 1992), skal en formålsbestemmelse først og fremst gi veiledning, ved at den angir retning, gir inspirasjon og gir uttrykk for lovens overordnede visjon og verdisyn. Nevnte utvalg påpeker imidlertid at en formålsbestemmelse har en realitet utover det rent veiledningsmessige. Formålsbestemmelsen gir informasjon om regelverkets hensikt og viktige forutsetninger sin ligger til grunn for reglene. Den vil derfor ha en mer eller mindre direkte rettslig betydning, selv om formålsbestemmelsen i seg selv ikke innebærer noen bindende materiellrettslig regulering. Den angir for eksempel retning når det gjelder tilsynspolicy og ved utarbeidelse av forskrifter. Formålsbetraktninger er dessuten generelt en faktor ved lovtolkning. Dess klarere formålet, eller formålene, er formulert, dess mer fremtredende plass vil det gjerne ha som tolkningsfaktor. Tolkning av lovens materiellrettslige bestemmelser skal skje i lys av formålet og formålsangivelsen kan derfor etter omstendighetene være avgjørende for tolkningsresultatet (NOU 2004: 5, s. 139).

I våre intervjuer stilte særlig de tillitsvalgte seg kritiske til det de mente er Arbeidstilsynets medvirkning til at formålsparagrafen blir forringet: «Når Arbeidstilsynet legger seg på et lavere nivå, eller godtar politisk motiverte utsagn som at 'samfunnsoppdraget er smalere enn formålsparagrafen', så bidrar de til forringelse». Det ble påpekt at det ikke finnes noen spor av en slik fortolkning i forarbeidene og at det kan synes som om noen har «glemt» at Arbeidstilsynet som etat har veiledningsplikt for alle lovens bestemmelser, også de privatrettslige. Enkelte av informantene forklarte vridningen med STAMIs styrkede posisjon i strategiarbeidet:

Det blir STAMIs forskningsfokus som blir avgjørende for hvilke områder som skal prioriteres fremfor andre. De er med når det lages strategiske dokumenter, og de har fått en mye større innflytelse i etaten enn de har hatt tidligere.

Hvorvidt ordvalget med å redusere passusen om «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» til «forsvarlig arbeidsmiljø» i Arbeidstilsynets nyeste strategiplan er bevisst og ment som en realitetsendring er uklart. Imidlertid fremstår det som betenkelig å ha en strategiplan som på et så viktig punkt avviker fra lovteksten.

Arbeidstilsynet er under press ovenfra og nedenfra. Politiske myndigheter legger føringer for satsinger og stiller krav om mål- og resultatstyring. Arbeidsgiverorganisasjoner krever innsyn og redegjørelse for metodene som benyttes. Arbeidstilsynet svarer på presset ved å la OECD's risiko- og evidensbaserte tilsyn prege utviklingsarbeidet. Det nye tilsynsparadigmet tilfredsstiller både kravene om økt styrbarhet og innsyn. Det risiko- og evidensbaserte tilsynsparadigmet kan sies å inngå i styringsgrunnlaget og spørsmålet er om det får endring av kunnskapsgrunnlag og derav mandat, som konsekvens:

Regulatory enforcement and inspections should be evidence-based and measure-based: deciding what to inspect and how should be grounded in data and evidence, and results should be evaluated regularly (OECD, 2014, s. 17).

Når noe er evident betyr det at det er åpenbart eller innlysende (Skaftnesmo, 2012, s. 350). På engelsk skiller det mellom «proof» og «evidence». Mens proof står for et logisk eller matematisk bevis som vi må forstå eller innse, handler evidence om et empirisk belegg eller observerbare fakta. Tilsynsarbeidet er gjerne preget av både «proof» og «evidence», hvor inspektørene i den unike konteksten må bruke både faglig skjønn og erfaring i tillegg til instrumentell kunnskap når de vurderer det de står overfor. I lys av at OECD-prinsippene vektlegger et effektivt og målbart tilsynsarbeid, kan tilnærmingen overprøve faglig skjønn og etablerte forståelser av hvordan vi kan få kunnskap om arbeidsmiljøtilstanden. For eksempel er det, som på 1970-tallet, heller ikke i 2017 enighet om hva et «fullt forsvarlig» arbeidsmiljø faktisk innebærer. «Fullt forsvarlig» vil således også være vanskelig å måle. Med nøkkelprikk 1 om evidensbasering, stilles det krav til at myndighetenes mandat er tydelig definert også med henvisning til resultatindikatorer som tilsyn er ment å påvirke, eksempelvis antall forhindrede dødsfall gitt av tilsyn med en bestemt risiko. Dette skal jevnlig rapporteres i henhold til stramt definerte protokoller. Ikke bare vil det være vanskelig å lage resultatindikatorer for et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø», men det vil også gi prioritet til størrelser som utgjør direkte farer som tilsyn har umiddelbar effekt på. For øvrig åpner OECD-prinsippene for bruk av skjønn i de tilfeller dataene kommer til kort:

In the absence of comprehensive and/or fully reliable data, regulatory enforcement agencies should rely on interpreting what data exists (at least to establish which sectors appear to generate the most damage), using international experience in the same field, as well as senior officers and experts' understanding of the field, to develop a risk-based categorization of sectors, business types and objects of inspection. Risk-focus should not be seen as the opposite of relying on the expertise of enforcement officials, but rather a way to structure and orient such expert knowledge (OECD, 2014, s. 28).

Medbestemmelse og vernetjeneste

Enkelte ga i intervjurunden uttrykk for en bekymring for bestemmelsene for medvirkning og medbestemmelse. Til tross for at arbeidstakers medvirkning regnes som en av grunnpilarene i arbeidsmiljøloven, har bestemmelsene som regulerer dette stått uendret de siste 40 årene, uavhengig av regjeringer. Noen av våre informanter kritiserte Arbeidstilsynet for at heller ikke det har synliggjort vernetjenesten og deres viktige rolle i vernearbeidet godt nok. I e-post fra tillitsvalgte til ledelsen den 06.10.16, kom de tillitsvalgte med en begrunnelse for og forslag til, en tilføyelse under punkt 3.1.2 Strategisk mål 2017-2019:

Dagens ordning med vernetjeneste er under press. Manglende forståelse for å få dette inn i strategien er et godt eksempel på det. Vernetjenesten har også mistet fokus internt i Arbeidstilsynet. Det har kommet opplysninger om at enkelte ansatte i etaten ikke ser vitsen med å ta med verneombudet på tilsyn. Dette begrunner, etter de tillitsvalgtes oppfatning, nødvendigheten av et nytt punkt i strategien. Formuleringen tar også hensyn til at vi skal satse mer på bransjerettede tilsyn: I løpet av strategiperioden skal vi ha:

- *Styrket samarbeidet med vernetjenesten i de enkelte virksomhetene og i utvalgte bransjer*
- *Videreutviklet samarbeidet med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene*

De tillitsvalgtes påpeking mener vi med fordel kan ses i sammenheng med det forskere ser som trender på arbeidsmiljøfeltet (Kamp & Nielsen, 2013).

Utvikling av HMS-feltet og endring i roller

Mer generelt mener Kamp og Nielsen (2013, s. 296-325) at HMS-feltet i de nordiske landene har utviklet seg på måter som utfordrer det tradisjonelle partssamarbeidet. Siden 1990-tallet mener de ledelsen har blitt tillagt et stadig større ansvar for HMS-feltet, noe de ser i sammenheng med etableringen av standardsamling for kvalitetsledelse, ISO 9000, og ledelsessystemer for miljø, ISO 14000. I tråd med disse to har flere land etablert nasjonale HMS-standarder som omsettes til policy og prosedyrer på virksomhetsnivå, og ofte integreres de i bedriftens øvrige kvalitetssystem (Total Quality management, TQM). For å sikre og dokumentere at virksomhetsledelsen hadde kontroll over arbeidsmiljøbetingelsene, ble det innført egne internkontrollsystemer. Internkontroll og systemer forbundet med systematisk HMS, mener forfatterne først og fremst var motivert av ønsket om å markere ledelsens ansvar, samt forenkle myndighetenes kontroll. Med internkontrollsystem på plass kunne tilsynene begrense sin aktivitet til vurdering av dem og dermed slippe oppgaven med selv å overvåke arbeidsmiljøet. Trenden har resultert i at ledelsen nå ses som en mer sentral HMS-aktør enn de ansatte og deres representanter, og i at feltet domineres av «system-eksperter» fremfor «praksis-eksperter» (Kamp & Nielsen, 2013). I senere tiår har også flere arbeidsbetingelser tilhørende det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet blitt flyttet ut av det tradisjonelle partssamarbeidet og inn i HR-sfæren. HR gis da eierskapet til policyer og prosedyrer, eksempelvis prosedyrer som angår ansattes tilfredshet, stress, mobbing og trakassering.

At både internkontroll og HR-system med tilhørende standarder og retningslinjer først og fremst ivaretar virksomhetens interesser og verdier problematiseres i liten grad av Arbeidstilsynet i den offentlige debatten. **Det kan stilles spørsmål ved om Arbeidstilsynet i så henseende fyller sin rolle som premissleverandør på arbeidsmiljøområdet.**

Også den norske professoren Preben Lindøe uttrykker bekymring for at systemene stort sett reflekterer ledelsens risikoforståelse og at den ikke nødvendigvis samsvarer med de ansattes:

Lovregler og etablert praksis gir myndighetskontroll, verneorganisasjon, fagforeninger/tillitsvalgte og varsling muligheter for et institusjonalisert «kritisk blikk» ... Med en erkjennelse av dilemma og interessemotsetninger som følger av å forstå og håndtere risiko bør industrien se det institusjonaliserte «kritiske blikk» som en gave og oppgave. Der myndighetskontroll og tilsyn har begrenset innsyn utenfra, har verneorganisasjon, fagforeninger og tillitsvalgte et blikk innenfra og med en genuin interesse av i å beskytte egne liv og helse på sin arbeidsplass (Lindøe, Aftenbladet 26.01.17).

På bakgrunn av overnevnte mener vi de tillitsvalgte i Arbeidstilsynet reiser et betimelig spørsmål; **hvilken funksjon anser tilsynet at vernetjenesten skal ha i risiko- og evidensbaserte tilsyn og bør synet på deres rolle komme tydeligere frem i etatens strategidokument? Dette er et spørsmål Arbeidstilsynet bør svare på og klargjøre overfor inspektørene.**

Kamp og Nielsen (2013, s. 316-317) viser til Skaar (1994) som hevdet at fokuset på hendelser og dokumentasjon resulterte i en prioritering av det som kan veies og måles, og at det ledet til et skifte i hva som ble vektlagt, som gikk fra «myke» til «harde» arbeidsmiljøproblem. Her refereres også danske studier av HMS-ledelsessystem som viser at «soft problems like psychosocial work environment issues, work intensity etc. are often neglected because they are complex and not «auditable» (Kamp og Nielsen, 2013, s. 317). Forfatterne konkluderer med at systemene for systematisk HMS er best egnet for å håndtere kvantifiserbare problem, men at det i arbeidsmiljø sammenheng ikke er nok; «*Not all factors in modern working life that may affect health can be dealt with in this way*» (Kamp og Nielsen, 2013, s. 317). Et slikt skifte av fokus indikerer også et skifte i kunnskapsgrunnlag som mange av informantene i vår studie var opptatt av.

I denne sammenhengen mener vi at OECDs nøkkelprinsipp 1, vedrørende evidensbaserte tilsyn med fordel kan problematiseres. **Når «evidens» defineres som observerbare fakta fremfor å inkludere ikke-målbare forhold, skaper det noen utfordringer. Dette handler om at hvis ikke inspektøren får bruke sitt faglige skjønn, forringes kunnskapsgrunnlaget som står sentralt for å veilede virksomhetene i løsninger på arbeidsmiljøområdet. Dette må ses i lys av at OECD prinsippene vektlegger Arbeidstilsynets veilederrolle overfor seriøse virksomheter (OECD 2014).**

I flere intervjuer påpekte informantene at tilsynene med ny strategiplan, skal bli mer bransjerettet og at det vil kunne endre kunnskapsgrunnlaget og arbeidsmetodene til Arbeidstilsynet:

Arbeidslivet utvikler seg og det må vi som etat erkjenne. Satt på spissen så blir det litt sånn at når du har virksomheter hvor folk nesten blir drept, så er det det du tar tak i. De totalt uverdige forholdene, det er det du tar tak i og du går ikke i dybden på HMS, spør om sjefene har de

nødvendige kursene osv. Sånn blir jo verden, og så kan man jo spørre seg hva det resulterer i på sikt.

I sitatet over fremkommer et spørsmål om hva endringene resulterer i på sikt. På bakgrunn av våre intervjuer kan en del av inspektørene sies å uttrykke en uro av det slag man møter i organisasjoner i omstilling, der sentrale spørsmål handler om hva som skal skje med virksomhetene og egen rolle og posisjon.

Det kan være hensiktsmessig for Arbeidstilsynet å holde et øye med, samt tematisere, hvorvidt endringene som berører utvelgelse av tilsynsobjekter, arbeidsmetoder og kunnskapsgrunnlag støtter opp om Arbeidstilsynets mandat. Sentrale spørsmål i denne sammenheng er å vurdere om endringene støtter opp om mandatet, samt vurdere hvilke konsekvenser en diskrepans i så måte vil bety for virksomhetens overordnede mål og etatens effektivitet.

7. Rammer rundt tilsyn: Retningslinjer og føringer

I det følgende skal vi særlig berøre evalueringspunkt tre: Systemer og rutiner som sikrer enhetlig oppførelsen overfor virksomheter, herunder enhetlighet og kvalitet i beslutninger og vedtak.

For å sikre hensiktsmessige tilsyn har det pågått et kontinuerlig utviklingsarbeid i etaten over tid. Ønsket om mer samordnede tilsyn og enhetlig praksis har, ifølge informanter på flere ulike nivåer i Arbeids-tilsynet, bidratt til at etaten har gått i retning av mer styring. Fokus på mer samordnede tilsyn og enhetlig praksis er i tråd med OECDs nøkkelpinsipper (2014). I intervjuer har enkelte av regiondirektørene argumentert for nødvendigheten av sterkere styring:

Det har vært nødvendig å styre mer for at etaten skal gå i takt. Det er viktig at vi behandler helt like situasjoner likt og det må samhandles mer. Det er riktig med en sterkere styring. Men, hvis vi lar styringen gå for langt, så vil vi ikke stimulere til selvstendig tenkning og samhandling med næringslivet. Vi har en høy kompetanse i etaten og det er viktig at vi ikke standardiserer så mye at de ikke får brukt den.

Viktige virkemidler for koordinering av tilsyn, er økt bruk av IKT og etterlevelse av felles standarder gjennom utvikling av retningslinjer og føringer. I Agenda Kaupangs studie fremkom det at ansatte i direktoratet opplevde at styringen de senere år var blitt fastere og at den enkeltes inspektørs handlingsrom var blitt redusert, mye pga. IKT-baserte fagsystemer som Exie og Betzy (Agenda Kaupang, 2015, s. 59). Regionene var blitt mindre selvstendige og sterkere styrt fra direktoratet, også på det faglige området (Agenda Kaupang, 2015, s. 75). Et eksempel er at koordineringsansvaret for de fire etatsnettverkene fra 2013 flyttet fra regiondirektørene til direktoratet ved DOA (imidlertid er lederne for nettverkene fortsatt å finne i regionene). Agenda Kaupang kobler spørsmålet om enhetlighet til 1) atferd i tilsyn, 2) vurdering av vesentlighet, 3) forvaltningspraksis (Agenda Kaupang, 2015, s. 31).

Satsing på enhetlighet

Den store satsningen på enhetlighet har resultert i omfattende dokumentasjon som rammer inn tilsynene. Dokumentasjonen er tilgjengelig på intranettet og den dekker alt fra planlegging av tilsyn, selve tilsynet og oppfølgingen av dem. Det er lagt ned en betydelig innsats i opplæring for inspektørene og det er derfor interessant å finne ut om føringene ble opplevd som kjent og tilgjengelig for dem.

Som det fremgår av tabellen under har alle inspektørene **oversikt over** retningslinjer for tilsyn og saksbehandling, hvorav 80 prosent oppgir at de **i stor grad** har denne oversikten. Det er også en høy andel som opplever at det er enkelt **å finne frem** til retningslinjene for tilsyn og saksbehandling, hvor 54 prosent mener det **i stor grad** er det.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
<i>...har du oversikt over retningslinjer for tilsyn og saksbehandling?</i>	0,0%	0,0%	19,6%	79,9%	0,5%	194
<i>...opplever du at det er enkelt å finne frem til retningslinjer for tilsyn og saksbehandling?</i>	0,5%	9,8%	35,6%	53,6%	0,5%	194

I det åpne kommentarfeltet påpekte enkelte informanter at det kan være vanskelig å ha full oversikt over retningslinjene til enhver tid, men at de aktivt søkte dem når de trengte dem. Enkelte skrev også at retningslinjene kunne være vanskelig å finne på intranett, men alt i alt synes det ikke som om inspektørene opplever dette som et stort problem.

Som vi ser i tabellen under fordeler svarene seg noe annerledes når vi spør om føringer for utadrettet virksomhet. Selv om det også her er 85 prosent som i noen eller stor grad oppgir å ha oversikt, er det færre som i stor grad opplever å ha det. Enkelte kommenterer i denne sammenhengen at de er usikre på hva som menes med vårt spørsmål om «føringer for utadrettet virksomhet». Når vi ser på svarfordelingen på spørsmålet om tid til å sette seg inn i føringer for utadrettet virksomhet, er andelen som oppgir at de i stor grad kan det, redusert til 26 prosent (sammenlignet med at 43 prosent har oversikt over dem).

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
<i>...har du oversikt over føringer for utadrettet virksomhet?</i>	1,0%	6,2%	43,8%	42,8%	6,2%	194
<i>...får du tilstrekkelig tid til å sette deg inn i føringer for utadrettet virksomhet?</i>	2,6%	17,0%	47,9%	25,8%	6,7%	194

I det åpne kommentarfeltet gir også flere uttrykk for at etaten har omfattende dokumenter på dette, som det er vanskelig å finne tid til å sette seg inn i, i en travel hverdag. Dette dilemmaet ble også tematisert i et intervju med en av regiondirektørene:

Hvordan vi skal gå frem er godt regulert, vi har jo rutiner, men de er for omfattende. Den enkelte inspektør klarer ikke å forholde seg til alt. Og selv om det står i dokumentene så er det

ikke lett å komme på dem eller å finne det. Men, på intranettet vårt er det slik at alt som er relevant for tilsynet er rammet inn.

I ett av de åpne svarfeltene fremkommer følgende kommentar om hva man som inspektør ville gjort hvis man ble direktør for Arbeidstilsynet i morgen: «Jeg ville forenklet prosessene i etaten. Det er et stort omfang av styrende dokumenter, retningslinjer, rutiner og uoversiktlige prosesser. Man skulle tro det var ansatt 7000 og ikke 700». I kommentarfeltet foreslås det også at tilsynsledere kan gjøre de viktigste retningslinjer og føringer til temaer på avdelingsmøter.

Bidrar retningslinjer og føringer til at inspektørene får gjort en god jobb?

Vi fant at 33 prosent av inspektørene mener at retningslinjene **i stor grad** bidrar til at de får gjort en god jobb som inspektør, mens 25 prosent mener det samme om føringene. Videre mener 50 prosent at retningslinjene **i noen grad** bidrar til at de får gjort en god jobb som inspektør, mens 53 prosent mener det samme om føringene. Tolv prosent av inspektørene mener at både retningslinjer og føringer **i liten grad** bidrar til at de får gjort en god jobb som inspektør⁷. Inspektørene som opplevde at retningslinjer/føringer **i liten grad** bidro til at de fikk gjort en god jobb som inspektør, fikk anledning til å beskrive hva de opplever som årsak til avvik mellom føringer og retningslinjer og måten de fører tilsyn på. De aller fleste kommentarene gikk på at «kartet ikke stemmer overens med terrenget». Vi gjengir to eksempler på det:

I noen tilfeller stemmer ikke kart og terreng. Der føringer og retningslinjer skal være kravet, opplever jeg av og til at disse ikke passer til utfordringene og behov vi påtreffer ute i virksomhetene. Det kan være tilfeller der retningslinjene og føringene tilsier at vi skal ilagge tvangsmulkt eller andre pressmidler, men der virksomheten i større grad trenger råd og veiledning. Føringene åpner ikke alltid for dette.

Føringer/retningslinjer er i stor grad tenkt for en «skjematisk og ideell» verden – den praktiske verden vi møter ute er som regel verken skjematisk eller ideell. Den består av mange små virksomheter som kjemper for å holde folk i arbeid og forholde seg «sånn noenlunde» til alt regelverk de er omgitt av. Det innebærer at vi må gjøre mange vurderinger der og da. En del vil nok si at dette ikke harmonerer med retningslinjene til enhver tid, men vesentlighetsvurderinger må være et poeng når vi er ute.

Samsvar mellom teori og praksis?

På spørsmål om i hvilken grad inspektørene mente at føringer og retningslinjer for tilsyn og saksbehandling samsvarte med den måten de utfører tilsyn på, ser vi i tabellen under at 59 prosent svarte at det **i stor grad** var samsvar, mens 33 prosent mente at det **i noen grad** var det. Fire prosent mente at det **i liten grad** var samsvar mellom teori og praksis. Tallene kan indikere at inspektørene i stor grad

⁷ Mens ingen av inspektørene mener at retningslinjene ikke i det hele tatt bidrar i den retning, er det kun 1 prosent som ikke i det hele tatt mener det samme om føringene. Fem prosent svarer "vet ikke/ikke aktuelt" til spørsmål om hvorvidt retningslinjer bidrar til at en får gjort en god jobb som inspektør, mens 10 prosent svarer det samme om føringer (N=194).

er lojale til retningslinjene, men i noe mindre grad enige i dem. I kommentarfeltet antydes også det; «Jeg pleier å være lojal mot retningslinjene, selv om jeg bare i 'noen grad' er enig i dem».

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...mener du føringer og retningslinjer for tilsyn og saksbehandling samsvarer med den måten du utfører tilsyn på?	0,0%	3,6%	32,5%	59,3%	4,6%	194
...mener du føringer og retningslinjer for tilsyn og saksbehandling dekker de bruddene du finner?	0,5%	5,2%	50,0%	39,7%	4,6%	194

Som vi ser i tabellen over mente 40 prosent at føringer og retningslinjer for tilsyn og saksbehandling i **stor grad** dekket de bruddene de fant, mens halvparten mente at de i **noen grad** gjorde det.

I hvilken grad føringene og retningslinjene bidrar til at inspektørene får gjort en god jobb, og hvorvidt deres praksis er i samsvar med dem, kan handle om grad av opplæring. I tabellen under ser vi at 1 av 4 oppgir i **stor grad** å få opplæring i føringer og retningslinjer for tilsyn (for eks. sjekklister, metoder, bransjekunnskap m.m.), mens 2 av 4 får det i **noen grad**. Vi ser også at 21 % sier at de **ikke eller kun i liten grad** får slik opplæring.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...får du opplæring i føringer og retningslinjer for tilsyn (for eks. sjekklister, metoder, bransjekunnskap m.m.)?	2,6%	19,1%	51,0%	24,7%	2,6%	194
...mener du at du generelt har tilstrekkelig kunnskap om de bransjene du skal føre tilsyn med?	0,0%	3,1%	39,2%	56,2%	1,5%	194
...mener du at du generelt har tilstrekkelig kunnskap om de temaene du skal føre tilsyn med?	0,0%	1,5%	33,5%	63,4%	1,5%	194

Imidlertid sier ikke tallene noe om hvorvidt inspektørene selv opplever å ha *behov* for opplæring. Det er derfor interessant å se disse svarene i sammenheng med svarene på spørsmål om i hvilken grad en erfarer å ha *tilstrekkelig kunnskap* om bransjer og temaer en fører tilsyn med. Som vi ser i tabellen over mener litt over halvparten (56 %) at de *i stor grad* har tilstrekkelig kunnskap om de bransjene de skal føre tilsyn med, mens 39 % mener at de *i noen grad* har det. Vi ser også at inspektørene er noe mer trygge på *temaene* de skal føre tilsyn med enn med bransjene de skal føre tilsyn med; mens 63 % mener at de *i stor grad* har tilstrekkelig kunnskap om temaene, er det tilsvarende tallet for bransjene 56 %.

På spørsmål om i hvilken grad inspektørene opplever det utfordrende å velge tilsynsmetode i de ulike tilfeller (eks. å avgjøre om en skal foreta gruppeintervju eller enkeltintervju osv.), fant vi at 18 % ikke i det hele tatt opplevde at dette var utfordrende, 56 % opplevde at det i liten grad var utfordrende, mens 19 % ga uttrykk for at det i noen grad kunne være utfordrende å velge tilsynsmetode. Kun 2 % oppga at det i stor grad var utfordrende, mens 8 % svarte «vet ikke/ikke aktuelt».

Behovet for faglige avklaringer

I tråd med våre funn, fremkommer det også i Agenda Kaupangs rapport ganske gjennomgående kritikk av problemene knyttet til faglige avklaringer (Agenda Kaupang 2015). Kritikken består i uklarerheter knyttet til hvor spørsmål skal rettes, hvem som har myndighet til å ta stilling til spørsmålet og tiden det tar å få svar. Vi gjengir et par sitater fra den åpne delen i spørreundersøkelsen hvor inspektørene selv kunne komme med sine kommentarer:

Avklaringer som blir sendt opp i systemet blir ikke besvart. Jeg har en konkret henvendelse som ble sendt i november som fortsatt etter mange måneder er uavklart.

Direktoratet må sørge for avklaringer som er faglig begrunnet. Det er også et problem at departementet tilsynelatende er for nært direktoratet og styrer dette til å foreta ikke-faglige avgjørelser.

I det siste sitatet fremkommer skillet mellom ikke-faglige avgjørelser (de politiske avgjørelsene som i høy grad preges av instruksjer) på den ene siden, og de faglige avgjørelsene som er basert på læring og refleksjon på den andre siden. Det synes som en utfordring for Arbeidstilsynet å balansere lojalitet overfor myndighetene, samtidig som organisasjonen har vilje og evner å fange opp og foredle egne erfaringer.

8. Dataverktøyet Betzy og enhetlighet

Også her skal vi primært berøre evalueringspunkt tre: Systemer og rutiner som sikrer enhetlig opptreden overfor virksomheter, herunder enhetlighet og kvalitet i beslutninger og vedtak, men også etatens oppfølgingsarbeid etter utførte tilsyn.

Regiondirektører, tilsynsledere og inspektører mener Betzy er et viktig verktøy for høyere grad av likebehandling, samtidig som de er tydelige på at tilsynsarbeidet aldri kan standardiseres fullt ut. Vektleggingen av kontroll versus veiledning har variert oppgjennom årene (Helleren, 2004) og er stadig gjenstand for diskusjon (Andersen, Kvernberg & Solem, 2015). Som en av regiondirektørene understreker må det være rom for skjønnsvurderinger, også i fremtiden:

Betzy er et godt redskap for standardisering og rettsikkerhet, men man kan ikke følge tilsynspakkene slavisk. Det må være rom for å gjøre vurderinger av virksomheten slik at en kan fokusere på annet enn det som følger av tilsynspakkene, men da må det begrunnes.

Vår studie viser at det er stor enighet på alle nivåer om at det er behov for standardisering. Uenigheten dreier seg mer om måten arbeidet standardiseres på og om størrelsen på handlingsrommet. I intervjuer fremkommer det at flere opplever at handlingsrommet har blitt, eller er i ferd med å bli, for lite med standardiseringsverktøyet Betzy. Blant annet påpeker de tillitsvalgte at Betzy i utgangspunktet var ment som et hjelpemiddel, men at de opplever det har utviklet seg til å bli et kontroll og statistikkverktøy:

Det var et forsøk på å skape enhetlighet, og på å bygge opp en metodikk for rapportskrivning. Etter hvert har man beveget seg bort fra utgangspunktet med at det har blitt mer fokus på kontroll og statistikk. Direktoratledelsen har sagt at det ikke er et kontrolltiltak, men at de ønsker å være tettere på. Direktoratet har bestemt at vi skal ha en kontrollknapp i Betzy, selv om flere er skeptiske. Det mener vi har resultert i et nytt kontrollregime, og endt opp med å bli en måte for tilsynsledere å følge med på at inspektører velger riktig virksomhet. Vi mener det ikke vil fungere i praksis og at det er grunnen til at også tilsynsledere har uttrykt skepsis. Til syvende og sist handler det om hvilken kompetanse vi skal ha.

Da vi ba dem utdype hva de mente med at «det handler om hvilken kompetanse de skal ha» ble det vist til at Betzy fungerte som et hjelpemiddel, men at det som kontrollsystem hadde blitt for rigid;

Det å utøve tilsyn med arbeidsmiljøloven er et skjønns spørsmål og det er ikke Betzy laget for. Der skal du bare svare på det du har kontrollert og gi begrunnelser. Du skal følge sjekklisten og krysse av på alt. Kanskje har du bare kontrollert tre ting, men du må svare på de 37 andre punktene som du ikke har kontrollert for å komme deg videre i systemet. Men, hva skal du med fagfolk hvis meningen er at du skal kontrollere alt fra toppen? ... Vi må tilpasse virkeligheten til systemet vårt og da kludrer vi til tallmaterialet. ... Jeg har litt opplevelse av at det er et unødig ønske om å bruke Betzy til å kontrollere oss, å få kontroll med noen ansatte som ikke utviser godt skjønn, i stedet for å ta den vanskelige lederjobben det er å samtale med dem det gjelder.

Man prøver å få has på noe som er et lite problem ved å innføre noe som blir et kontrollregime for mange.

Under intervjuet gikk de tillitsvalgte flere ganger tilbake til det de mener er direktoratets «ovenfra og ned»-styring, og påpekte at det de opplevde som et kontrollregime har gitt negative konsekvenser for arbeidsmiljøet fordi inspektørene ikke får bruke sin kunnskap og seg selv slik de tidligere kunne:

Det er et paradoks at vi ansetter høyt utdannede mennesker til å jobbe med saker som blir mindre utfordrende når de blir standardisert. For oss som har vært lenge i etaten, så har jo vi erfaring fra den gangen vi måtte bla opp i regelverket og kna stoffet. I dag åpner vi ikke opp for å finne ut av ting på samme måten, og da mister vi breddekompetansen. ... Vi har ulike typer ansatte, alt ettersom hvilken epoke de ble ansatt og det har betydning for hvor fornøyde de er med sjekklister. De nye er mer fornøyde.

Inspektørene i fagnettverkene kommer også med positive og negative kommentarer til Betzy. Noen mener Betzy bidrar til det vi kan kalle «byråkratisering» av tilsyn:

Det å gjøre et varsel om til et vedtak har blitt enklere, samtidig ligger det noen begrensninger i systemet. Det ligger noen faste setninger i Betzy som du ikke får redigert. Det kan by på problemer og utfordringer. Jeg har også fått tilbakemelding om at rapportene blir for lange. Før kunne en henvise til forskriftene, nå er det hjemler i arbeidsmiljøloven og en oppramsing av lovens bestemmelser og forskrifter, og de krever begrunnelse. Hvis virksomheten gis syv pålegg får du femten siders rapport. ... Å levere denne type rapporter til sykehus eller universitet er en ting, men annerledes når det er en liten bedrift med bare to ansatte. Når vi snakker ute i bedriften blir vi enige om pålegg og tiltak på en enkel måte, men så får de et langt brev med masse tekst istedenfor. Vi har begynt å forklare det til de vi møter, at de vil motta et langt brev med tiltak og pålegg, lover og forskrifter.

Andre mener tiltaket er godt, men at det aldri kan bli noe mer enn et støttetiltak som til tider kan bli for rigid for effektiv bruk og kommunikasjon med virksomhetene det føres tilsyn i:

Tanken er god og det er bygd opp rundt tilsyn. Det sies at det er en fagbank, men det er det ikke. Det er en påleggsbank, kontrollpunktbank og det er bygget ut med støttehenvisninger til fag. Men, det er ingen erstatning for faglighet eller kompetanse. ... Det har blitt mye mindre jobb ved å gå fra det å lage tilsynsrapporten selv, med varsel om pålegg, til det å sende ut varsel om pålegg og å følge opp med eventuelle varsler om pålegg og tvangsmulkt. ... Men, så er det en hel del ting som har blitt mer komplisert. Man kan bli litt for styrt av sjekklister. Det ligger standardspørsmål inne som det kanskje ikke er hensiktsmessig å gå inn på. Da må du inn i en annen base å merke av for ikke kontrollert, og du risikerer å få spørsmål fra Direktoratet om hvorfor. Andre spørsmål kan være mer relevante, men de finnes ikke i systemet. Da får du litt jobb med det.

Både de tillitsvalgte og inspektørene mener Betsy fungerer godt som støtteverktøy, men at det aldri kan erstatte «skjønnsutøvelsen» i tilsyn.

Både tilsynsledere og inspektører mener at enhetlighet ikke bare handler om stram standardisering, men også om utvikling av en enhetlig vurderingslogikk. På bakgrunn av dette mener flere at opplæringen må endres slik at nyansatte læres opp i vurderingslogikken. I noen av intervjuene med tilsynsledere kommer også kritikken fra arbeidsgiversiden opp, og enkelte mener at det er en forklaring på presset om ytterligere standardisering:

Det er mye av kritikken fra arbeidsgiversiden vi ikke kjenner oss igjen i. Vi har ofte tenkt at de kanskje ikke ser helheten i vår måte å jobbe på. Alle de vurderingene som ligger til grunn for utvelgelse og gjennomføring av tilsyn kan ikke alltid synliggjøres. Noe av kritikken er årsaken til at vi tar i bruk datasystemer som kan hjelpe oss å synliggjøre alle vurderingene vi gjør, men det er en utfordring at ikke alt kan synliggjøres eller settes ord på. Vi har jo dette med taus kunnskap også. Ønsket om den røde tråden i alt fra planlegging til man er ute og har gitt en reaksjon, er forståelig, men det lar seg vanskelig gjøre. Vi har systemer som ivaretar dette så langt der er mulig.

I et av intervjuene var tilsynslederne også opptatt av det de kalte «forventningsavklaring»:

Hvis du spør en arbeidsgiver om Arbeidstilsynet kontrollerte det vesentligste, så vil han fort kunne si «nei» fordi inspektøren ikke snakket om det som var viktig for han den dagen. Vi derimot reagerer på grunnlag av arbeidslivsforskning som viser at dersom sånn og slik er på plass, så reduseres risikoen. Arbeidsgiver har kanskje ikke denne kunnskapen.

Både tilsynsledere og inspektører ser behovet for standardisering og enhetlig praksis, men flere av dem er kritiske til graden av standardisering. Enhetlighet, forstått som at like avvik skal gi lik reaksjon anser alle som formålstjenlig, men som flere påpeker: «det er ingen bedrifter som er like».

Tilsyn er ikke like. I noen porteføljer er de kanskje mindre like enn i andre porteføljer. Innenfor noen bransjer kan tilsynene være likere enn innenfor andre bransjer. Man kan ikke lage et system der alt standardiseres, det må være et handlingsrom. Dette handlingsrommet må være stort nok til å gjennomføre skreddersøm.

Inspektørens praksis skal være enhetlig, vi snakker jo ofte om enhetlighet i saker, men det vi ser er jo at sakene ofte ikke er like. En del virksomheter kan ha filialer rundt om i landet, og da er samarbeid mellom regioner viktig. Vi må snakke sammen før noe går ut. Da kan vi også velge om vi skal rette pålegget til hovedkontoret eller til en filial. Det må i alle fall ligge like vurderinger til grunn om man gir pålegg til flere filialer. Det er veldig få saker som er like.

I intervjuene vi har gjort er både tilsynsledere og inspektører opptatt av at handlingsrommet må være stort nok for å ta i bruk skjønn, men at det kanskje er mulig å systematisere kunnskap om vurderingslogikk og «skreddersøm» slik at også det tar form av mer enhetlighet; «Enhetlighet er jo at vi har en vurderingslogikk som er enhetlig».

Forholdet mellom standardisering og skjønn har vært diskusjonstema i alle intervjuer. På bakgrunn av dette utarbeidet vi spørsmål for kartlegging av inspektørenes opplevelse av Betzy i tilsynsarbeidet.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...opplever du at Betzy er en støtte i tilsynsarbeidet?	1,0	5,7	32,5	60,3	0,5	194
...fungerer Betzy som et godt verktøy for forberedelse av konkret tilsyn?	2,6	12,4	38,7	45,4	1,0	194
...fungerer sjekklister i Betzy som et godt verktøy i gjennomføring av tilsynsarbeidet?	1,5	14,9	50,5	32,5	0,5	194
...fungerer Betzy som et godt verktøy i oppfølging av tilsynsarbeidet?	0,5	3,6	29,9	65,5	0,5	194
...erfarer du at innspill til endringer i Betzy blir tatt til følge?	6,7	19,6	47,9	12,9	12,9	194
...opplever du at den standardiseringen som bruk av Betzy bidrar til forbedrer tilsynsarbeidet?	5,7	16,0	44,8	29,9	3,6	194
...opplever du at den standardiseringen som bruk av Betzy bidrar til fører til at tilsynsarbeidet blir for styrt?	0,5	23,2	43,3	30,4	2,6	194
...opplever du å treffe på problemstillinger i tilsynet som ikke er inkludert i kontrollpunktene i sjekklister i Betzy?	0,5	14,4	51,0	30,9	3,1	194

Basert på svarene i tabellen over kan man slå fast at **Betzy fungerer svært godt på flere områder**. Hele 92,8% av respondentene opplever at Betzy er en støtte i tilsynsarbeidet. Betzy fungerer også som et godt verktøy i forberedelse av (84,1%) og oppfølging av tilsynsarbeidet (95,4%). Vi finner at 83% svarer at sjekklister i Betzy fungerer som et godt verktøy i gjennomføringen av tilsynsarbeidet.

Det er likevel verd å merke seg at en fjerdedel av respondentene i liten grad eller ikke i det hele tatt har erfart at innspill til endringer i systemet tas til følge, og at over 80 prosent i noen eller i stor grad støter på problemstillinger i tilsynet som ikke er inkludert i kontrollpunktene i Betzys sjekklister. Cirka en femtedel av respondentene mener at den standardiseringen som følger med bruken av Betzy i liten utstrekning bidrar til forbedring av tiltaksarbeidet. Tre fjerdedeler av respondentene erfarer også at tiltaksarbeidet blir for styrt på grunn av den standardiseringen Betzy bidrar til.

Samlet sett ser vi av tabellen at til tross for at inspektørene i hovedsak ser positivt på Betzy, så er der en rekke forbedringspunkter knyttet til bruken av systemet. Disse punktene kommer vi nærmere inn på i avsnittene under.

Har du noen tanker eller kommentarer om verktøyet Betzy?

Det var i alt 90 av totalt 194 personer som valgte å legge inn egne kommentarer på dette åpne spørsmålet om verktøyet Betzy. Generelt viser kommentarene at det er ulike tilpasningsstrategier i bruken av systemet, som peker tilbake på hvilken status Betzy gis i utgangspunktet. De som er mest positivt innstilt beskriver oftere enn dem som er negativt innstilt at de betrakter Betzy som et *hjelpemiddel*, og ikke som en *absolutt mal* for tilsyn. Sitatene under er illustrerende for en slik tilnærming til bruken av systemet:

Sjekklister er for meg bare et verktøy og hjelpemiddel for å holde fokus og være innovent innen de tema som sjekklister setter. Det er ofte mye snakk om forhold som ikke berøres eksplisitt i sjekklister. Her kommer inspektørens erfaring og fagkompetanse inn. Det er i dette skjæringspunktet vår troverdighet kan bli satt på prøve; vil etaten ha inspektører som klarer å tenke og vurdere selv ut fra faglig kompetanse og opp imot lovverket vi er satt til å forvalte? Viktig å ikke styre inspirerende personell for stramt, det må være rom for faglige vurderinger og bruk av egen kompetanse.

Det er jeg som inspektør og føringerne for etaten som bestemmer innholdet i tilsynet. Betzy er kun et verktøy. Betzy bidrar til enhetlighet ift forvaltningslov og HVA man spør om, men ikke hvordan man håndterer de svar som kommer inn, dette er en vesentlig del av arbeidet. Her er det lite retningslinjer/føringer å gå etter

Drøyt 40 av kommentarene var i hovedsak kritisk orientert, 20 kommentarer var overveiende positive til måten systemet Betzy fungerer på, mens de resterende kommentarene fokuserte både på positive og negative aspekter. Mange kommentarer var omfattende og kom med konkrete råd til endringer eller helt spesifikke beskrivelser av svakheter ved systemet. Et utvalg av disse følger under. De er å betrakte som direkte tilbakemeldinger og forbedringspunkter til systemeier/-utviklere. Kommentarer som er mer eller mindre identiske er utelatt. Kommentarene som her er gjengitt dreier seg i hovedsak om *systemets brukervennlighet og fleksibilitet, ressursbruk og treffsikkerhet*.

Dårlig fleksibilitet til for eksempel å endre overskrifter og lignende gjør inspektørene frustrerte (...). Jeg har også fått tilbakemeldinger fra virksomheter som er frustrert over mottatt brev om kontroll (tilsynsrapport), i tilfeller der det ikke var gjennomført kontroll, men et besøk. Inspektør har likevel valgt å bruke tilsynsrapport i Betzy for å registrere besøket, uten å endre tekstene.

Helt krise. Totalt frustrerende, går på integriteten løs, enorm tidstyv, ekstremt rigid, altfor få muligheter for teksteditering, hopper og spretter, funksjoner virker helt annerledes (for eksempel Tabtasten på tastaturet som vanligvis gir innrykk medfører i Betzy at kalender kommer opp!), pinlig layout..... små "bokser" å skrive lange rapporter i, svært dårlig ergonomisk tilrettelagt for arbeidstakere i etaten.

Det må etableres en funksjonalitet som gjør at man ved tilsynsplanlegging kan se om adressen man skal til er byggesaksbehandlet etter aml § 18-9, samt at man må kunne se om aktuelle virksomhet har en aktuell godkjenning fra Arbeidstilsynet til avvikende arbeidstidsordninger. Dette er viktig for planlegging samt at virksomhetene forventer at den "ene hånda i etaten vet hva den andre gjør."

Det er liten mulighet for å tilpasse påleggene i Betzy, selve påleggsteksten er låst. Alternativet er å lage egne kontrollspørsmål, noe som er svært tidkrevende. Klipp/lim, stavekontroll, umulig å endre fast tekst er noen av utfordringene. Når tilsynene skal følges opp med vedtak, utsettelse av frist, osv er Betzy ok.

Jeg tror det er en fare for at sjekklisten i Betzy virker så styrende på fokuset i tilsynet, at andre forhold som også burde vært fokusert på faller ut. Dette skyldes bl.a. at utvalget av kontrollpunkter i Betzy er begrenset, og det oppleves som tungvint og tidkrevende å lage egne kontrollpunkter.

En del av de aktiviteter som velges i nasjonale kampanje finnes ikke over hele landet eller er i så liten målestokk at det er vanskelig å finne tilsynsobjekter. Og fordi noen av kampanjene er så spisset og innskrenket i tema at det føles litt dumt å kjøre langt, besøke en virksomhet for å bare se på noe "småtteri". Systemene er ikke laget slik at man kan registrere 2 tilsyn på samme bedrift på samme dag - da må vi lure Betzy med annen dato

I det siste sitatet ser vi et eksempel på hvordan en inspektør «lurer Betzy» slik at en får registrert to tilsyn på samme bedrift på samme dag. I hvilken utstrekning slikt eventuelt skjer, har vi ikke grunnlag for å uttale oss om. Generelt er det viktig at virksomhetens systemer er tilpasset ansattes hverdagspraksis og bidrar til at arbeidsoppgavene kan bli utført mest mulig hensiktsmessig.

Vår studie indikerer at utviklingsarbeidet i Arbeidstilsynet generelt er i tråd med OECDs nøkkelprinsipper for tilsyn, selv om dette ikke er uttalt eksplisitt i intervjuer med direktoratansatte. Eksempelvis har direktoratet satset og de satser videre på IKT-baserte, standardiserte løsninger. I henhold til nøkkelprinsipp 10 «Compliance promotion» anbefales det å utvikle «... instruments such as guidance, toolkits and checklists» (OECD, 2014, s. 59). I Arbeidstilsynet tilsvarer det systemer som Betzy og dagens satsing på nye IKT-baserte løsninger for utvelgelse av tilsynsobjekt. Utviklingen skjer i tråd med anbefalingene som følger av nøkkelprinsipp 8, «information integration»: «Information and communication technologies should be used to maximize risk-focus, co-ordination and information-sharing – as well as optimal use of resources» (OECD, 2014, s. 51). Så langt synes det å være en bred enighet om at det er viktig å ta i bruk mulighetene som ligger i IKT-systemer, samtidig som stemmer på alle nivåer i organisasjonen også uttrykker bekymring for om standardiseringen er i ferd med å gå for langt. Som vi skal komme tilbake til er noe av denne bekymringen knyttet til at systemene ikke absorberer inspektørenes egne

erfaringer og at de således ikke «mates» med korrekt informasjon: «Shit in, shit out» er et uttrykk flere bruker i denne sammenhengen. Med dette forstår vi at når systemene mates med ukorrekt informasjon, kommer det også ut data som ikke er til å stole på.

Når det gjelder nøkkelprinsipp 10, mener vi at etaten med fordel kan ha en åpen dialog med ansatte om hvor langt de skal gå i å standardisere arbeidet og hvilke data som skal legges til grunn. Generelt mener vi flere av nøkkelprinsippene bygger på en viss skepsis til tilsynsetaters erfaringsbaserte kunnskap. Blant annet hevdes det under nøkkelprinsipp 1, om evidensbasering, at også erfaringsbasert kunnskap må systematiseres etter stramt definerte protokoller og kryssjekkes gjennom en uavhengig, representativ undersøkelse (OECD, 2014).

Som nevnt innledningsvis finnes det få norske forskningsstudier av OECDs rolle som premissleverandør for statlig utvikling. OECD har som formål å fremme politikk som øker den økonomiske og sosiale velferden i verden, men kunnskapsgrunnlaget er ikke verdi- og ideologifritt. En gruppe forskere etterlyser et langt bredere kunnskapsgrunnlag for anbefalingene OECD gir for statlig utdanningspolitikk⁸. Det samme spørsmålet mener vi kan reises når det gjelder offentlig tilsynspolitikk.

⁸ <https://www.aftenposten.no/viten/i/oRVLj/Svakt-fra-OECD>

9. Kunnskap og kompetanseutvikling

I det følgende skal vi særlig berøre evalueringspunkt tre med fokus på læringssystemer og rutiner som sikrer enhetlig opptreden overfor virksomheter, evalueringspunkt fire: etatens og inspektørenes kunnskap knyttet til betydningen av metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten, og evalueringspunkt fem om læring.

Arbeidstilsynets kompetansestrategi

I Arbeidstilsynets kompetansestrategi fremkommer det at tilsyn og veiledning med arbeidsmiljølovens bestemmelser er kjernen i etatens virksomhet, og at Instruks for Arbeidstilsynet, styringsdialogen og strategiske dokumenter i tillegg angir retningen. Videre fremgår det at Arbeidstilsynet skal arbeide systematisk for å dekke kompetansebehov, prioritere tiltak som sikrer god kvalitet i møte med virksomhetene, bruke det daglige arbeidet som viktigste læringsarena og samarbeide med andre om å utvikle kompetanse (oppdatert 16.12.2013).

I «Kompetanseutvikling 2016», som gir oversikt over planlagte opplæringsaktiviteter for 2016, fremkommer det at etaten planlegger obligatorisk kurs for nytilsatte. Det planlegges fordypningsmoduler i arbeidsmiljøfagene for erfarne inspektører og tilsynsledere hvor det oppfordres til å sende representanter fra hver region. Fordypningsmodulen for 2016 er sosial dumping/A-krim og risikovurdering i arbeidsmiljøfagene (to-dagerssamling). Følgende kurs planlegges for inspektører, jurister og tilsynsledere:

- risikovurdering
- risikoanalyse og risikostyring,
- HMS-etatenes felles tilsynskurs (obligatorisk for inspektører)
- kommunikasjon i tilsyn (obligatorisk for inspektører og tilsynsledere)
- kurs i forvaltningsloven
- fordypningsmodul om sosial dumping og fordypningsmodul i arbeidsmiljøfagene med tema risikovurderinger innen hver av arbeidsmiljøfagene
- opplæring i IKT-verktøy, konfliktdependende kurs (obligatorisk for inspektører, jurister og tilsynsledere)
- hovedprioriteringer 2016 (obligatorisk for inspektører, jurister og tilsynsledere).

I «Kompetanseutvikling 2016», som gir oversikt over planlagte opplæringsaktiviteter for 2016, fremkommer det at etaten planla obligatorisk kurs for nytilsatte. Det ble planlagt fordypningsmoduler i arbeidsmiljøfagene for erfarne inspektører og tilsynsledere hvor det ble oppfordret til å sende representanter fra hver region. Fordypningsmodulen for 2016 var sosial dumping/A-krim og risikovurdering i arbeidsmiljøfagene (to-dagerssamling). Følgende kurs ble planlagt for inspektører, jurister og tilsynsledere:

- risikovurdering
- risikoanalyse og risikostyring,
- HMS-etatenes felles tilsynskurs (obligatorisk for inspektører)

- kommunikasjon i tilsyn (obligatorisk for inspektører og tilsynsledere)
- kurs i forvaltningsloven
- fordypningsmodul om sosial dumping og fordypningsmodul i arbeidsmiljøfagene med tema risikovurderinger innen hver av arbeidsmiljøfagene
- opplæring i IKT-verktøy, konfliktdependende kurs (obligatorisk for inspektører, jurister og tilsynsledere)
- hovedprioriteringer 2016 (obligatorisk for inspektører, jurister og tilsynsledere).

Etaten planla også opplæring relatert til ulike temaområder og satsinger (for eksempel overnatting og servering, ny i arbeidslivet) for inspektører og andre deltagere i bransjesatsinger, samt opplæring i tema og tilsynspakker. I tillegg planla etaten presentasjonsteknikk-kurs for forelesere på interne kurs, opplæring i ny prosjektmodell og IKT-verktøy, medietrening m.m. For lederne, planla etaten nettkurs for nye ledere i regi av Difi, lederopplæring internt, HMS/den vanskelige samtalen, samt ledersamlinger. Ut over dette, ble det planlagt en AKAN-samling, to verneombudssamlinger og en juristsamling. I tillegg kom digitale ressurser for alle målgrupper (eks. «Offentleglova»).

Som vi ser har Arbeidstilsynet et ganske omfattende opplærings- og videreutviklingsopplegg. Men når man i planen oppfordres til å sende representanter fra hver region til fordypningsmoduler i arbeidsmiljøfagene for erfarne inspektører og tilsynsledere, kan dette tyde på at det ikke er gitt at alle regionene normalt gjør det.

OECDs nøkkelprinsipp 11. vektlegger profesjonalisering og kompetanse:

A competency framework for inspectors would encompass not only technical skills (of course fundamental – ensuring that inspectors' specific knowledge remains current throughout their career), but just as importantly generic skills relating to their work as inspectors. This should include the understanding and analysis of risk, approaches to compliance promotion

(communication, relationship-building, how to handle infringements), etc. It is also important for inspectors to have some understanding of the key parameters of other inspection areas, so that they do not make recommendations that go directly against safety in another sphere, and are able to contact colleagues from other institutions if they spot what they deem to be potential major hazards in another area of competence. Inspectors also need to have a sufficient understanding of business logic, market forces and the role of consumers and other market players in driving business attitudes (including compliance). Conflict management skills are also important for them to handle often complex situations with businesses. Finally, investigative skills are key to finding out problems that may be hidden by businesses actively trying to fraud. While these are linked to technical knowledge, there is also an important dimension that goes beyond technical competence and is about asking the right questions and looking beyond the surface. Governments should foster the development of such competency and training frameworks across all regulatory enforcement agencies (OECD 2014, s. 64).

I det følgende skal vi belyse hvordan Arbeidstilsynets ansatte opplever kunnskap og kompetanseutvikling internt i tilsynet.

Opplæring av nyansatte

På spørsmål om man mener at *opplæringen for nyansatte* inspektører i Arbeidstilsynet er tilstrekkelig for å kunne gjøre selvstendige tilsyn, fant vi at inspektørene hadde svært ulik oppfatning om dette temaet. Mens 22 % mente at opplæringen i stor grad var tilstrekkelig, mente 35 % at den i noen grad var det. Videre var det 14 % som oppga at opplæringen i liten grad var tilstrekkelig, mens 4 % mente at opplæringen for nyansatte inspektører ikke i det hele tatt var tilstrekkelig. En av fire svarte «vet ikke/ikke aktuelt» (N=194). Spriket i svarene på dette spørsmålet kan handle om ulike lokale opplæringspraksiser, kvaliteten på fadderens veiledning, kvalifikasjoner hos nytilsatte inspektører mv. I de åpne svarene i spørreskjemaet fremkommer det at mange inspektører er fornøyde med opplæringen, men vi finner også noen kritiske røster:

Nyansatte har god opplæring på FIA, men når de kommer ut i regionen blir opplæringen og oppfølgingen av den enkelte for tilfeldig og prisgitt tilsynsleder og hans/hennes tid til dette. Den ansatte får noe litteratur som skal gjennomgås, og så får de oppnevnt/tildelt en fadder som skal gi opplæring i tilsyn. Rapportskrivning og hvordan selve tilsynet skal utføres er for dårlig. Generelt slippes nyansatte alt for tidlig ut alene, og jeg frykter at mange kan kjøre egne løp i tilsynet- spesielt på kontor uten stedlig leder.

Inspektører hives for raskt ut på tilsyn og får andre krevende oppgaver uten en gang å forstå eller vite hva kontrollpunkt er, lovkrav, forvaltningsloven m.m. noen regioner er gode på dette, andre ikke, men det gjøres ikke likt.

Selv om Arbeidstilsynet har systemer for opplæring, indikerer vår empiri at den i praksis er for lite systematisk og for tilfeldig, og at det derfor utvikler seg ulike lokale praksiser.

Etterutdanning

På spørsmål om man mener at *etterutdanningen* for inspektører i Arbeidstilsynet er tilstrekkelig for å holde seg oppdatert, fant vi at inspektørene i større grad var enige om at etaten har et forbedringspotensial. Mens 36 % mente at etterutdanningen ikke i det hele tatt (10 prosent) eller i liten grad (26 prosent) var tilstrekkelig, mente 44 % at den i noen grad var det. 11 prosent av inspektørene mente at etterutdanningen for inspektørene i stor grad var tilstrekkelig for å holde seg oppdatert (9 prosent svarte «vet ikke/ikke aktuelt», N=194). I de åpne feltene i spørreskjemaene fremkommer mange refleksjoner om dette temaet:

Arbeidstilsynet har ikke systematisk etter-/videreutdanning. Det overlates til den enkelte inspektør å finne ut av det.

Det er lite som gjøres for å beholde folk og oppdatere medarbeidere som har jobbet i mange, mange år. Har i liten grad noen etterutdanning.

Vi får i liten grad påfyll av kompetanse fra eks. eksterne forelesere om arbeidslivets erfaringer/ utvikling og trender.

I sitatene over fremkommer et savn om mer faglig påfyll for å holde seg oppdatert. I dag kan inspektørene søke om ulike typer opplæring de mener å ha behov for. Imidlertid kan en slik individualisert

tilnærming til fagopplæringen oppleves som at etterutdanningen kommer på toppen av en rekke oppgaver som må utføres likevel. En inspektør mente at det var et underforbruk av ressursene til kompetanseutvikling og at denne posten i praksis ble en salderingspost for sykefravær og tilsyn. Denne kommentaren kan ses i sammenheng med at man i kompetanseplanen for 2016 oppfordrer til å sende representanter fra hver region til fordypningsmoduler i arbeidsmiljøfagene for erfarne inspektører og tilsynsledere. Kommentaren må også ses i relasjon til at fordypningsmodulene i arbeidsmiljøfagene har vært kjørt i regi av kompetansenettverkene, som har spilt en vesentlig rolle når det gjelder læring og faglige avklaringer. Disse ble besluttet nedlagt fra 1. juni 2017.

Kompetansenettverkens betydning for læring

Kompetansenettverkene ble i 2005 opprettet som en del av etatens nye organisering, ett for hver av de fire arbeidsmiljøområdene:

«Kompetansenettverkene ble den gang opprettet som et strategisk virkemiddel for å nå målsettingen om at Arbeidstilsynet skal være en kunnskapsetat på sitt område. Hensikten med nettverksarbeidet var i begynnelsen å dele kunnskap – mellom fagpersoner, og på tvers av geografiske og organisatoriske skiller. Gjennom sin virksomhet skulle nettverkene også gi innspill til etatens arbeid, i regionene og som informasjon til analysearbeidet i regi av direktoratet. Siden er rammene for kompetansenettverkene justert en rekke ganger, som følge av erfaringer fra arbeidet og grunnet evalueringer som har avdekket utfordringer» (sak/notat til ledermøte 24. mars 2017).

I evalueringsrapporten om etatens kompetansenettverk fra 2008, fremkommer det at kompetansenettverkene er sentrale for å skape en lærende organisasjon og for å nå målsettingen om at etaten skal være en kunnskapsetat på sitt område. Imidlertid var det da en rekke uklarheter knyttet til nettverkene (Evalueringsrapport etatens kompetansenettverk, 2008, s. 3). Syv år senere finner vi i Agenda Kaupangs evalueringsrapport at flere av de samme utfordringene fortsatt preger etaten, og at kompetansenettverkene fungerte for dårlig (Agenda Kaupang, 2015, s. 113). Oppgavene var utydelige i nettverkene, spesielt i de regionale nettverkene og etatsnettverket for organisatoriske betingelser. I Agenda Kaupangs rapport fra 2015 ble det påpekt at Arbeidstilsynet hadde for få arenaer for refleksjon og læring (Agenda Kaupang 2015, s. 90). Med andre ord synes det som om Arbeidstilsynet strever med å få til en hensiktsmessig og velfungerende organisering av de regionale nettverkene.

I notat til ledermøte i direktoratet av 24. mars 2017, med tittelen «Behov for avklaring vedrørende kompetansenettverk», fremgår det at kompetansenettverkene har vært brukt som arena for erfaringsdeling og faglige avklaringer, og til løsning av konkrete oppgaver relatert til Betzy, opplæring, Nasjonale tilsynssatsinger og prosjekter, samt høringer og utviklingsarbeid. Da kompetansenettverkene var tema i ledermøtet, oppsummerte direktøren følgende:

Endelig beslutning om kompetansenettverkene tas innen 1.6.2017, men det går i retning av forandringer. Det skal fram til beslutning arbeides med og gjennomføres prosesser i regionene for å finne alternative arbeidsmåter for fagutvikling og deling av kompetanse. Allerede i 2017 skal det gjennomføres kunnskaps- og erfaringsdeling mellom regionene knyttet til nasjonale aktiviteter. Det vil bli arbeidet for å finne en mest mulig lik måte å arbeide med kompetanse- og fagutvikling på i alle regioner/hele etaten (ATL-sak 108/2016).

Ledergruppen i Direktoratet besluttet å avvikle kompetansenettverkene fra 01.07.2017. I notatet til ledermøtet hvor saken om behov for avklaring vedrørende kompetansenettverk ble tatt opp, ble følgende lagt til grunn:

En avvikling vil ikke få kritiske følger for noen av de tre dimensjonene nettverkene har ivaretatt:

- i. Erfaringsdeling. Dette kan ivaretas på andre måter og foregår allerede på mange andre arenaer. For eksempel egne erfaringsamlinger for nasjonale næringsaktiviteter, deling av erfaring blant de som arbeider med samme oppgaver lokalt, erfaringsdeling er prioritert metodikk i sentrale opplæringstiltak*
- ii. De fire konkrete oppgavene. Kompetansenettverkene ansvar knyttet til de fire konkrete oppgavene kan ivaretas av Direktoratet v/Avdeling dokumentasjon og analyse. Avdelingen kan spille på regionressurser uten at dette må være formalisert som kompetansenettverk.*
- iii. Faglige avklaringer. Tydeliggjøring av fagansvar og arbeidsprosess(er) for faglige avklaringer vil skje i forbindelse med andre utviklingsarbeider (Utviklingsarbeidet knyttet til faglige avklaringer og/eller vurderingen av direktoratets organisering)".*

Det ble også stilt spørsmål om hvilke tiltak ledergruppen mener må gjennomføres for å kompensere for en avvikling av kompetansenettverkene fra 01.06.2017. I det følgende vil vi gi et bilde av noen av inspektørens tanker om kompetansenettverkene og deres betydning. Poenget med å gjengi dette, er at det kan være verdt å ta høyde for disse refleksjonene i utformingen av tiltak for å kompensere for avviklingen av kompetansenettverkene.

I flere av intervjuene ble det gitt uttrykk for bekymring for hva som skjer etter at kompetansenettverkene blir nedlagt. Flere av informantene ga uttrykk for usikkerhet med tanke på ivaretagelse og videreføring av det arbeidsmiljøfaglige. Dette til tross for at det til en viss grad var en enighet om at kompetansenettverkene ikke hadde fungert optimalt. Imidlertid var det var en viss uenighet om årsakene til dette, noe som både fremkom i intervjuene og i inspektørens refleksjoner:

Noen har negative erfaringer med nettverkene, andre positive. Noen synes de virker avgrensede, andre synes de er veldig bra og viktige. Erfaringene er veldig forskjellige. For at dette skal bli vellykket er vi nødt til å sikre gode nok kompetansearenaer for fremtiden. Vi skal bygge opp noe annet, ikke bare avvikle. Dette vil være organisasjonsenhetens ansvar.

På regiondirektørnivå ble det uttalt at kompetansenettverkene hadde vært viktige for kunnskapsutvikling og deling:

De var nyttige for generering av kunnskap nedenfra og inn i systemene våre. De har sørget for mye av opplæringen, men da ansvaret for disse ble flyttet til direktoratet ble de usynlige. Nå som vi antakelig går bort fra dem så er det viktig å finne ut hvem og hvordan funksjonene som nettverkene dekket skal videreføres. ... Den nye modellen for kompetanse er bransje, men ikke

bare det, også de klassiske fagområdene vil være aktuelle og de må vedlikeholdes og fortsatt utvikles.

I intervju med deltakere i etatsnettverkene og nettverkskoordinatorene var bekymringene for hvordan det arbeidsmiljøfaglige skal ivaretas for fremtiden mer uttalt:

Vi fikk nettverkene da DOA skulle opprettes på bakgrunn av ønske om kunnskapsdeling mellom region og direktorat. Vi skulle få kunnskapen fra tilsynsvirksomheten og andre vei tilbake. Vi skulle bli etatens flaggskip på kunnskap, men det ble ikke definert noe bestemt oppdrag for nettverkene fra starten av. Det gikk bra for noen, men ikke fullt så bra for andre. Evalueringer underveis ga bedre oppgaveportefølje, men nettverkene har hatt krevende rammebetingelser. Da DOA fikk ansvar for fagmiljøene og etatsnettverkene ble det kamp om ressursene. Nettverkene eies av tilsynsleder som skal rapportere på antall tilsyn. Regiondirektøren vil sikre levering på tilsyn og ikke bruke ressurser på fagutvikling. Vi derimot har ønsket å fokusere på kunnskapen som ikke kan måles like lett i kunnskapsproduksjon. Nettverkene har bidratt til positive utviklinger på noen områder, og det må videreføres. Kroppen og hodet må ikke bli skilt.

Det at regionene selv har kunnet organisere nettverkene hevdes å ha vært en utfordring. Enten har de fokusert på erfaringsdeling eller fagutvikling og fagstøtte for tilsynet som helhet. Med ny organisasjon anses det som viktig at videreutviklingen av arbeidsmiljøfagene blir mer formalisert og at det ikke er nok at det tas inn i bransje- eller næringssatsinger:

Vi må ha synlighet på arbeidsmiljøområdene, et sted man kan henvende seg uten å ta runden om syvende far i huset. Om vi ikke har fagnettverk kan vi risikere at man sitter på hver sin tue og diskuterer de samme tingene, for eksempel arbeidstidsutfordringer, og hvis vi da lander på ulike ting blir det i alle fall ikke enhetlig.

Bekymringen flere deler er det enkelte kaller ledelsens «stemoderlige» holdning til nettverkene og arbeidsmiljømodellen:

Ingen av de ved vårt lederbord har full forståelse for modellen og hva den betyr og de seks lederne våre sitter med ulike meninger om hva modellen er og hva den kan brukes til. ... Vi har også hørt at departementet ikke forstår modellen ... Men det er mye bra når det gjelder arbeidsmiljømodellen, den har vi jo fått litt mer i ryggmargen og den ligger på hjemmesiden vår. Vi må strukturere oss etter den, den viser handlingsrommet vårt og gir en god oversikt over sammenhenger.

Mine tanker rundt dette er at vi som etat er mer politisk styrt enn vi noen sinne har vært. Altså, vi styres av politikere på detaljnivå. Vi har de siste årene hatt veldig fokus på STAMI og vi skal bruke STAMI til det meste. NOA skal gi status på arbeidsmiljøside og det er mye klipp og lim fra dem og STAMI inn i det som er vårt. Jeg mener det svekker arbeidsmiljømodellen vår.

Da vi ba dem utdype hva en nedprioritering av Arbeidsmiljømodellen ville bety i praksis, ble det sagt at det i større grad ville legge føringer på at den «umiddelbare faren for liv og helse» skal prioriteres og på bekostning av det forebyggende:

Det er noen perspektiver i vår arbeidsmiljømodell som ikke STAMI dekker og som de heller ikke ønsker at skal være der. Vi opplever at de ønsker å vri modellen, det vil si rendyrke helseperspektivet, mens arbeidsmiljømodellen favner videre og gjenspeiler hele Arbeidstilsynets mandat. ... Arbeidsmiljømodellen viser hva vi må fokusere på for å gjennomføre vårt samfunnsoppdrag. Alle de fagområdene som vi må dekke og som henger sammen.

Det har vært stor motstand i STAMI mot arbeidsmiljømodellen. Nå som etaten bruker STAMI mer og mer, så svekkes modellen. Arbeidsmiljømodellen er utviklet på grunnlag av hva som er Arbeidstilsynets rolle, hva vi må fokusere på for å utføre vår rolle, og hvordan ulike ting henger sammen. STAMI har et mye mer overordnet fokus. Nå er de jo med i strategisk planlegging, men de har ett, og dekker ikke andre perspektiv og annen forskning.

I vår spørreundersøkelse stilte vi spørsmål om hvorvidt Arbeidstilsynets arbeidsmiljømodell fungerer som et godt verktøy i tilsynssammenheng. Det viste seg at 27 prosent mente at den gjorde det i stor grad, 37 prosent mente at den gjorde det i noen grad, mens 20 prosent mente den i liten grad gjorde det. Videre mente 5 prosent at modellen ikke i det hele tatt fungerte som et godt verktøy i tilsynssammenheng, mens 11 prosent krysset av for «vet ikke/ikke aktuelt» (N=194). Vi gjengir et par kommentarer fra de åpne svarene i spørreskjemaet som kan illustrere de ulike oppfatningene:

Min oppfatning er at arbeidsmiljømodellen ikke er i bruk. Det arbeides ikke med faglig kompetansebygging utover tema i satsingene. Det er liten/ingen kontakt mellom fagområder, og arbeidsmiljøfagene utvikler seg i ulik retning.

Arbeidsmiljømodellen er lite kjent hos virksomheten og hos inspirerende. Den bærer preg av at den er utarbeidet av teoretikere, uten tilstrekkelig praktisk erfaring og kontakt med næringslivet i en HMS-faglig tilnærming

Blant nettverkskoordinatorene sies problemet å ha vært at etatsnettverket ikke var blitt «koblet på» i henhold til intensjonene:

En av de viktige funksjonene vi skulle ha var å bidra inn i de nasjonale satsingene og aktivitetene for å generere erfaringer fra satsinger og bringe det inn i neste prosjekt. Vi skulle på en måte ivareta fagligheten over tid. Grunnen til at vi skulle kobles på var at prosjektene levde sitt eget liv uten nettverkene som hadde arbeidsmiljøfagene. Ingen tok ansvaret for å koble oss på og ved ett tilfelle løftet vi dette opp som sak. Da fikk vi til svar at det ikke var interesse for å ha med nettverkene i prosjektene.

Mens aktivitetene per i dag er underlagt regiondirektørene, ligger satsingene under Avdeling for styring og samordning. Fagområdene ligger under dokumentasjons- og analyseavdelingen. Koblingene

mellom avdelingene og nettverkene har lenge vært diskusjonstema. Så lenge uklarhetene ikke har blitt løst, har heller ikke nettverksdeltakerne kunnet utøve sin funksjon:

Vårt ansvar er jo å sørge for at det arbeidsmiljøfaglige kommer inn i satsingene. Det har vi ikke fått gjort fordi vi ikke har blitt koblet på. Det har særlig vært sånn de siste to årene. Tidligere var vi med, og vi kom med forslag til flere kontrollpunkter som det ikke synes å være samme behov for nå. Det samme gjaldt planer. Det har vært noen organisatoriske omlegginger som gjør at vi ikke får bidra som før.

Men tilbake til kompetansenettverkene. I spørreundersøkelsens åpne svarkategori ble det kommentert at nettverkene ikke fungerte så bra fordi de begrenset seg til «en hard kjerne av gjengangere» fremfor å involvere mange. I det følgende slipper vi til noen inspektører som med egne ord, i de åpne feltene i spørreundersøkelsen har gitt uttrykk for sine tanker om temaet:

Kompetansenettverkene er en møteplass både internt i regionen og mellom regionene og mellom regionene og DAT. Disse skal nå legges ned, uten at vi har fått et svar på hva som vil erstatte dem.

Hvis nettverkene skal avvikles, må det etableres gode møteplasser / oversikter over "spesialister" i hver region, eksempelvis på bygg, anlegg, industri, landbruk, helse, kjemi, skole osv.

Nettverkene er i dag det eneste fora vi har for erfaringsutveksling, diskusjoner og rettledning for at vi som inspektører skal opptre enhetlig ute i felten.

Oppsummert finner vi stor usikkerhet på flere nivåer i etaten hva gjelder videreføring av de oppgavene som nettverkene tidligere var ment å ivareta. At flere mener nettverkene ikke fungerte slik de opprinnelig var ment, betyr ikke at ikke funksjonene de skulle ivareta fremdeles oppleves som viktige. Spørsmålet aktører på alle nivåer stiller seg er snarere hvordan det arbeidsmiljøfaglige skal ivaretas og videreutvikles gjennom ny organisering.

For øvrig mener vi at informantenes utsagn kan forstås i lys av det vi tidligere har omtalt som endring i kunnskapsgrunnet. Som nevnt mener forskere at dagens dominerende tilsynstrend prioriterer de «harde» og kvantifiserbare størrelsene som det er lett å måle umiddelbar effekt av etter tilsyn. Det vil kunne resultere i at helsemessige forhold vektet tyngre enn de psykologiske, sosiale, organisatoriske og velferdsmessige forhold som arbeidsmiljøloven også regulerer. Spørsmålet er om ikke måten temaene blir ivaretatt på i Arbeidstilsynets fremtidige organisasjonsmodell kan få betydning for om vi i Norge (i likhet med Danmark, Nederland og UK) beveger oss i retning av det som omtales som «soft laws». Med «soft laws» menes i denne sammenheng mindre sterke reguleringer som likevel kan påvirke atferd, for eks. standarder, etiske koder, retningslinjer mv. (Kamp & Nielsen, 2013, s. 308).

Litt tilfeldig kompetanseutvikling

Til tross for et relativt omfattende opplegg for opplæring og utvikling i etaten, ser det på bakgrunn av kommentarene i de åpne feltene i spørreundersøkelsen ut til at kompetanseutviklingen skjer til dels usystematisk og litt tilfeldig:

Arbeidstilsynet har en svært uformell måte å sørge for kompetanseutvikling. Det er mye learning by doing. Det har den fordelen at folk kommer raskt ut i produksjon, men det kan hende vi hadde fått mer jevn kvalitet hvis vi hadde hatt et mer formelt program for hva inspektørene skulle igjennom

Flere fremhever verdien av det å gå to på tilsyn, som kan fungere som en god arena for kompetanseutvikling og utvikling av et enhetlig tilsyn:

Viktigste læringsarena er å gjøre jobben sammen med noen, og diskutere tilsynene i etterkant - hva gjorde vi, hva fungerte/hva fungerte ikke, hva lærte vi av det?

Å gå to sammen på tilsyn er et godt virkemiddel for kontinuerlig kompetanseutvikling og erfaringsdeling!

Det kan imidlertid se ut til at kvantitative krav til tilsyn kan gå på bekostning av muligheten til å gå to sammen på tilsyn: «Vi går mye alene på tilsyn, og gjør våre vurderinger alene. Jo flere tilsyn vi blir pålagt å gjøre, jo mer ensom jobb».

Inspektørene har litt ulik oppfatning av om det er mest behov for faglig påfyll, opplæring relatert til nye aktiviteter som kampanjer, påfyll om tilsynsvirksomhet, lovverket/det juridiske eller bransjekunnskap. Det synes også å være en viss sammenheng mellom systemer og kompetanseutvikling, og flere inspektører poengterer viktigheten av at systemene oppdateres raskt:

Det skjer for ofte at vi får nytt og vesentlig regelverk, men ingen eller bare overfladisk opplæring, og at Betzy/sjekklistene ikke blir oppdatert (tidsnok) med det nye regelverket.

Vi har heller ikke datatekniske systemer for å sikre oversikt over tidligere avklaringer, evalueringsrapporter, fagrapporter osv. Her er det opp til den enkelte å fange opp det som rører seg. Ephorte er et arkivsystem og ikke en kunnskapsbase! Få tilbake Infobanken som faktisk var et faglig støttesystem og en base for å kunne søke kunnskap i.

Konkrete områder som ble fremhevet som særlig kritiske når det gjaldt opplæringsbehov, var oppfølging av arbeidsulykker, sosial dumping og A-krim.

Spesialist eller generalist?

I kommentarfeltet berører en del av inspektørene kompetansebehov knyttet til hva slags tilsynsrolle inspektørene skal ha:

Hvis man kun skal gjennomføre overflatiske tilsyn er vel opplæringen ok, men hvis man skal gå i dybden og "snakke samme språk" som bransjen er opplæringen for dårlig. Eks brannrøyktilsyn hvor jeg har brukt mye egen tid på å lese meg opp, blant annet på info jeg har fått fra andre kilder enn fra Arbeidstilsynet. Vi er avhengig av at prosjektgruppene i direktoratet også har faglig kompetanse, og ikke bare metode og juridisk kompetanse.

God bransjekunnskap er helt nødvendig for å fremstå som "synlig, solid og kompetent" i tilsyn.

Spisskompetanse på de ulike felt vi gir veiledning om, er essensielt og vil bare være enda mer viktig framover, for at vi faktisk skal kunne gi svar som er i tråd med lov, forskrifter, rettspraksis og egen forvaltningspraksis. Videre er det avgjørende at vi har gode kompetente folk på de ulike felt slik at vi kan samarbeide for et godt resultat sammen.

Det tar svært lang tid å bli tilstrekkelig kompetent. Si du skal gå i bygg. Du må ha oversikt over reglene som omhandler arbeidstid, kontrakter, lønn, fysisk sikkerhet (arbeid i høyden, grøfter, maskiner osv.), ergonomi, støy og kjemikalier, og evt. psykososial problematikk, overordnet HMS(byggherre), entreprise/kontraktskjeder (påseplikt) mv. Som regel ansettes en person med en spesifikk bakgrunn, og det vil ta svært lang tid å bli kompetent innenfor temaene. Alternativet er at tilsynet blir smalt/temaspesifikt eller at det utføres av et team med ulik kompetanse.

Som vi ser i det siste sitatet, er fagkompetanse et område som bygges møysommelig opp over tid, noe som betyr at en vridning mot generalistrollen kan redusere kompetansen. Spørsmålet om tilsynsmedarbeiderne skal være generalister eller spesialister ble også problematisert i en evalueringsrapport av etatens kompetansenettverk fra 2008 (Evalueringsrapport etatens kompetansenettverk 2008, s. 3), men spørsmålet er altså fortsatt uavklart og kan skape usikkerhet og frustrasjon blant inspektørene.

I lys av Arbeidstilsynets strategiske veivalg når det gjelder arbeidsmiljøfaglig kompetanseutvikling, bør tilsynsrollens vektlegging av generalist kontra spesialist avklares.

Systemer og møteplasser for læring

I det følgende skal vi gå nærmere inn i evalueringspunkt tre og fem med fokus på læringsystemer og læringsarenaer.

Forskning viser at en felles forståelse mellom ulike grupper ansatte når det gjelder hvilke utfordringer organisasjonen står overfor og hvordan disse kan imøtegås, er sentralt for at hele organisasjonen kan trekke i samme retning og bli en lærende organisasjon (Argyris 1999). En tidligere evaluering av Arbeidstilsynet fra 2015 indikerer at det er visse spenninger mellom direktorat og region, og regionene i mellom, og at disse kan gjøre det vanskelig å få til organisasjonslæring (Agenda Kaupang 2015, s. 89 og 90). Også vi fant konturene av slike spenninger. I den åpne delen i spørreundersøkelsen fremkom kommentarer som gikk på dette:

Det er i ferd med å utvikle seg en stadig økende distanse mellom regioner og DAT - vi ute i regionene sitter med en følelse av å ikke bli respektert og hørt. Det stilles mange spørsmålstegn ved direktoratets kontakt med virkeligheten - eller kanskje helst vilje til dette.

Opplever at direktorat aldri er interessert i hva regionen driver med. Direktoratet gjør sine egne ting, inspektørene sine. Ingen samspill her.

Opplever at Direktoratet til tider er avkoblet fra virkeligheten og hvor komplisert og krevende tilsyn kan være. Det kan da være enkelt å gi føringer eller være vage i tilbakemeldinger eller klagesaker.

Selv om Arbeidstilsynet har etablert systemer og møteplasser for erfaringsutveksling, er det sentralt å belyse hvordan disse fungerer i praksis. Vi ser i tabellen under at omlag 7 av 10 inspektører mener at det ikke i det hele tatt, eller kun i liten grad, er etablert tilstrekkelige **systemer** eller **møteplasser** for deling av erfaringer/læring verken mellom regionene og direktoratet, eller på tvers av regionene.

I hvilken grad er det ...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...etablert tilstrekkelige systemer for deling av erfaringer/ læring mellom regionene og direktoratet?	17,0%	52,1%	20,6%	2,1%	8,2%	194
...etablert tilstrekkelige møteplasser for deling av erfaringer/ læring mellom regionene og direktoratet?	20,1%	47,9%	21,6%	1,5%	8,8%	194
...etablert tilstrekkelige systemer for deling av erfaringer/ læring på tvers av regionene?	17,0%	53,6%	22,7%	2,1%	4,6%	194
...etablert tilstrekkelige møteplasser for deling av erfaringer/ læring på tvers av regionene?	18,6%	53,6%	21,1%	1,5%	5,2%	194

I de åpne svarene hvor inspektørene fritt kunne komme med sine kommentarer ser vi at flere inspektørene etterspør arenaer og systemer for kompetanseutvikling og deling:

Det er ingen systematisert erfaringsdeling på tvers av satsninger eller parallelt av disse som sikrer en felles forståelse og innhold i arbeidsmiljøbetingelsene.

Tidligere hadde man regelmessige faggruppemøter der det blant annet ble orientert om aktuelle situasjoner man har kommet over på tilsyn, og det ble drøftet minimumsløsninger på HMS-faglige problemer. Med den type erfaringsdeling var etaten mye mer enhetlig sammenlignet med dagens forsøk på enhetlig styring gjennom ledelsen i linjen. Tidligere ble det også satt av mer ressurser til deltakelse på faglige møter og seminarer i Norge, men også i andre nordiske og europeiske land.

Det mangler et system for fortløpende kompetanseutvikling og erfaringsdeling både regionalt og nasjonalt. Etter de regionale nettverkene også er nedlagt har vi jo veldig få fora for dette. Jeg skjønner ikke hva Arbeidstilsynet tenker på når de bygger ned dette, før de har en strategi på hvordan ivareta dette.

På spørsmål om man hadde konkrete forslag til møteplasser eller systemer for deling av erfaringer og læring **mellom regionene**, fikk vi mange innspill som gikk på bedre IKT-løsninger, at det burde være flere samlinger for opplæring og erfaringsutveksling i satsingene og prosjektene, og at det burde være flere fagseminarer eller fagnettverk hvor man tok aktuelle tema innen fagområdet man jobbet med. Hyppigere bruk av hospitering ble også nevnt.

På spørsmål om man hadde konkrete forslag til møteplasser eller systemer for deling av erfaringer og læring **mellom region og direktorat**, var flere av inspektørene opptatt av at man måtte sikre at ansatte i direktoratet hadde erfaring fra tilsyn slik at de og inspektørene kunne utvikle en felles virkelighetsforståelse. Flere av kommentarene gikk på et tettere samspill mellom direktoratsansatte og regionstilsatte, og det var av stor betydning at inspektørene enkelt kunne få kontakt med faglig ekspertise i direktoratet.

Mens vi her har sett på tilrettelegging for erfaringsdeling og læring **mellom regionene, og mellom region og direktorat**, skal vi i det følgende se nærmere på hvordan inspektørene opplever tilrettelegging for læring **i regionene**.

Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad det var etablert tilstrekkelige systemer og møteplasser for deling av erfaringer og læring **i egen region**. Som vi ser i tabellen under, mener 35 prosent av inspektørene at det i liten grad er tilfelle når det gjelder systemer, mens 30 prosent mener at regionen i liten grad har etablert møteplasser. Mens nærmere halvparten mener at regionen i noen grad har etablert møteplasser og systemer, sier om lag 1 av 10 inspektører at ens egen region i stor grad har etablert tilstrekkelige systemer og møteplasser for deling av erfaringer og læring. Med andre ord er inspektørene noe mer fornøyd med antall møteplasser enn med systemer for deling av erfaringer og læring.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
...har din region etablert tilstrekkelige <u>systemer</u> for deling av erfaringer og læring?	6,2%	35,1%	46,4%	10,8%	1,5%	194
...har din region etablert tilstrekkelige <u>møteplasser</u> for deling av erfaringer og læring?	6,2%	29,9%	49,5%	12,9%	1,5%	194

Tallene indikerer et behov for mer og kanskje bedre systemer og møteplasser for deling av erfaringer og læring.

Flere av inspektørene understreket at den daglige diskusjonen var sentral i læringsammenheng: «*Det daglige uformelle samarbeidet er viktigst, som å diskutere reaksjonsbruk og lese hverandres rapporter*». I denne sammenheng spiller som det å gå to sammen på tilsyn, en helt spesiell rolle.

10. Inspektørens handlingsrom

Opplevd handlingsrom kan være viktig for opplevelsen av å gjøre et godt stykke arbeid og berører særlig evalueringspunktene to, tre, fire og fem. I tabellen under ser vi at inspektørene i hovedsak har det handlingsrommet de trenger for å få gjort en god jobb: 94 prosent av respondentene svarer at de i stor (61 prosent) eller noen (33 prosent) grad har *tilstrekkelig handlingsrom som inspektør*.

I hvilken grad...	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke/ikke aktuelt	N
...opplever du generelt å ha tilstrekkelig handlingsrom som inspektør, slik at du får gjort en best mulig jobb?	0,5	4,1	33,0	60,8	1,5	194
...vil du si at du bruker en risikobasert metode for utvelgelse av tilsynsobjekter?	0,5	9,8	40,7	46,4	2,6	194
...er du enig i at det er viktigere å følge sjekklisten i tilknytning til spesifikke satsinger, fremfor å kontrollere andre forhold som kan vise seg også å være aktuelle?	17,5	38,1	34,5	8,8	1,0	194
...er lederen som skal godkjenne tilsynsrapportene dine opptatt av kvaliteten i gjennomførte tilsyn?	3,1	9,3	29,4	51,5	6,7	194
...mener du at din tilsynsleder er så opptatt av kvantitative mål (antall tilsyn, saksbehandlingstid, få restanser) at det går på bekostning av kvaliteten i tilsynet?	16,5	39,2	23,7	17,5	3,1	194
...mener du at det er viktig at Arbeidstilsynet fører tilsyn med mange virksomheter selv om det kan føre til at enkelte forhold overses i noen av virksomhetene?	16,0	34,5	32,5	14,4	2,6	194
...er det å bli målt på antall tilsyn styrende for utvelgelsen av tilsynsvirksomheter for deg?	14,9	29,4	42,3	11,3	2,1	194
...blir du målt på antall tilsyn som du utfører?	4,1	9,8	32,5	49,5	4,1	194

En av flere årsaker til at inspektørene opplever at de har tilstrekkelig handlingsrom til å gjøre en best mulig jobb, finner vi i svaret på spørsmålet om betydningen av å følge de sjekklistene som følger med

enkelte satsninger. Her ser vi at over halvparten av respondentene (56 prosent) kontrollerer andre forhold enn de som er nevnt i sjekklisterne, dersom de finner det nødvendig. Dette kan tyde på at om lag halvparten av respondentene finner det nødvendig å la sin lokalkunnskap og behov som dukker opp på virksomhetsnivå «overstyre» sentralt besluttede prioriteringer. Det er med andre ord en omfattende bruk av skjønnsmessige vurderinger i møtet med tilsynsobjekter. Når 47 prosent likevel krysser av for at det er viktig at Arbeidstilsynet fører tilsyn med *mange virksomheter, selv om det kan føre til at enkelte forhold overses i noen av virksomhetene*, kan dette illustrere dette at respondentene har ulik praksis og tilnærming til sentrale prioriteringer.

Når det gjelder spørsmål om forholdet mellom kvalitet og kvantitet ser vi videre at drøyt åtti prosent av respondentene mener at ledelsen i stor eller noen grad er opptatt av kvaliteten i gjennomførte tilsyn samtidig som like mange blir målt på *antallet* tilsyn de gjennomfører. Dette kan indikere en fornuftig balanse i vektlegging av kvalitet og kvantitet. En av respondentene beskrev dette slik: «*Min tilsynsleder er svært opptatt av kvalitet, men samtidig styres han av kvantitet*».

Drøyt halvparten av respondentene lar måling av antall tilsyn bli styrende for utvelgelsen av tilsyn. Likevel hevder 47 prosent av inspektørene at de i stor grad bruker en *risikobasert metode* for utvelgelse av tilsynsobjekter, mens 41 prosent mener at de i noen grad gjør det. En risikobasert tilnærming handler om å prioritere tiltak hvor risikoen for arbeidsrelatert helseplager er høyest og effekten av innsatsen forventes å bli størst. Sporbarhet i hvordan virksomhetene i utgangspunktet velges ut, er en del av det som særlig arbeidsgiverorganisasjonene og departementet etterspør. Agenda Kaupangs studie av det norske Arbeidstilsynet fra 2015 indikerer at utvelgelsen skjer noe ulikt. De fant at i noen regioner diskuterte tilsynsleder og inspektører oversikter over virksomheter før de valgte enkeltvirksomheter, mens i andre var det opp til den enkelte inspektør å velge ut virksomhetene (Agenda Kaupang, 2015, s. 27). Agenda Kaupang fant at 86 % av inspektørene oppga at de svært ofte eller ganske ofte på egenhånd velger ut tilsynsobjektene. Dette kan indikere at inspektørene har relativt høy autonomi i sitt arbeid på dette området.

Som vi har sett opplever inspektørene at de har et ganske godt handlingsrom for å gjøre en god jobb, men det er likevel et visst forbedringspotensial her. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilke situasjoner og på hvilke måter inspektørene eventuelt trengte mer handlingsrom. De som ikke opplevde å ha tilstrekkelig handlingsrom som inspektør kunne utdype svaret sitt i det åpne spørsmålet og forklare nærmere i hvilke situasjoner og på hvilke måter en opplevde å trenge mer rom. Svarene fra de 44 inspektørene som gjorde dette peker på behov for større handlingsrom på flere områder.

En av de store utfordringene per i dag er knyttet til tidspress i gjennomføringen av tilsynsvirksomheten. Mange respondenter opplever det som et problem at de ikke får utført tilsyn av tilstrekkelig kvalitet fordi den avsatte tiden til hvert enkelt tilsyn er for knapp og fordi det er større fokus på å gjennomføre et visst antall tilsyn enn å gjennomføre hvert enkelt på en best mulig måte.

Tilsynstall gjør at det blir liten tid til oppfølging av virksomhetene i de tilfeller der jeg vurderer at virksomheten har vilje til å endre og forbedre. Ønsker å ha tid til å legge mer vekt på kommunikasjon i tilsyn, oppfølging etter tilsyn og veiledning direkte til virksomheten

Hvis vi skal oppnå varig effekt i virksomheters HMS-arbeid må vi foreta grundige vurderinger og ofte tilby omfattende veiledning

Det etterlyses større grad av **autonomi på lokalnivå**, både når det gjelder oppfølging av tips som kommer inn, mulighet til å prioritere dybde fremfor bredde (antall tilsyn), oppfølging av tilsyn og veiledning i virksomheter. Det er en utfordring når sentrale satsninger i for liten grad er tilpasset kunnskap om lokale forhold. Flere peker på at **lokalkunnskapen og den enkelte tilsynsinspektørs kompetanse ikke tillegges stor nok vekt** i valget av tilsynsobjekter og satsninger, og at dette får konsekvenser både med tanke på hvilke tilsyn som gjennomføres, hvordan tilsynet innrettes og den enkelte inspektørs opplevelse av eget arbeid.

Antall tilsyn og tema/størrelse på tilsyn bør kunne vurderes i større grad av inspektør (og lokal ledelse), da kan man unngå at man går mange tilsyn kun for å oppnå tilsynstill

Vi har bedre lokalkunnskap om virksomhetene og deres problemstillinger, og får også mange tips vi må følge opp. Men det blir i realiteten brukt mindre tid på dette på grunn av de planlagte satsningene.

Vi styres gjennom et saksbehandlingssystem – Betzy (...), ferdige sjekklister og i flere og flere tilfeller er det andre som også styrer hvilke tilsynsobjekt vi skal til. Man greier å få utført jobben, men det er ønskelig at inspektørene kan få bruke sitt eget hode i langt større grad, og at det fins tillit i systemene til at vi har kunnskap og lokal kjennskap til nærings- og arbeidslivet der vi holder til

Ønsker å kunne arbeide opp mot de alvorlige tipsene vi mottar knyttet til det psykososiale og organisatoriske området. En bransjerettet innsats vil ikke nødvendigvis fange opp og gi gode resultater for slike forhold - det følger ikke konkrete bransjer.

En slik praksis kan sies å være i tråd med OECDs prinsipper som vektlegger faglig frihet på institusjonelt nivå, men ikke på inspektørnivå:

It is essential to ensure that inspectorates are able to set and follow their work priorities (which businesses to inspect, for instance) based on professional decisions and expertise, with political decision as much as possible intervening at the level of the overall strategy and resource allocation, but not in day-to-day operations and operational work. It is also essential that staff and management feel free to pursue the agency's objectives without fear of political interference or politically-driven management changes (OECD, 2014, s. 48).

Selv om tilsynsinspektører i utgangspunktet ikke kan karakteriseres som en profesjon, har inspektørrollen mange likhetstrekk med profesjonene. Forskning viser en trend mot at profesjonsarbeid i større grad søkes standardisert (Freidson, 2004). Imidlertid lar førstelinjens arbeid i mindre grad seg standardisere på grunn av det sterke skjønnsmessige innslaget (Lipsky, 1980). Dette kan ses i relasjon til OECDs nøkkelprinsipper for tilsyn, som også innebærer endringer for styring og personalhåndtering i virksomheten. Av prinsipp 7 fremgår det:

Governance structures and human resources policies for regulatory enforcement should support transparency, professionalism, and results-oriented management. Execution of regulatory enforcement should be independent from political influence, and compliance promotion efforts should be rewarded (OECD, 2014, s. 48).

Av anbefalingene følger en mål- og resultatstyrt etat, men langt på vei også en etat der den faglige friheten sentraliseres:

It is essential to ensure that inspectorates are able to set and follow their work priorities (which business to inspect, for instance) based on professional decisions and expertise, with political decision as much as possible intervening at the level of the overall strategy and resource allocation, ut not in day-to-day operations and operational work (OECD, 2014, s. 48).

Videre anbefales etaten å innføre prestasjonsledelsessystemer som reflekterer: “... the overall aims of enforcement activities and the specific goals of each agency, and in particular the performance indicators for the agency defined according to Principle 1” (OECD, 2014, s. 48). Hvorvidt etaten vil følge anbefalingene på dette området vites ikke, men det kan være grunn til å skjele til studier om bruk av slike systemer i virksomheter hvor ansatte primært er indre motivert (se for eks. Kuvaas & Buch, 2013).

Når det gjelder OECDs råd om å sentralisere den faglige friheten, må dette ses i relasjon til konsekvenser for Arbeidstilsynets legitimitet i lokalsamfunnet. Hvis den enkelte tilsynsinspektør ikke har mulighet til å tilpasse innsatsen etter lokale behov, kan dette påvirke Arbeidstilsynets legitimitet i negativ retning. I tillegg har det innvirkning på inspektørenes tiltro til egen organisasjon og til opplevelsen av direktoratets interne legitimitet. Som en informant formulerer det:

I enkelte satsninger/aktiviteter får vi «føringer» om hva vi skal fokusere på i tilsyn, som overheadet ikke er mulig å forstå ut i fra bransjens/virksomhetens reelle utfordringer, som vi vet mye om (...) som inspektør trenger jeg handlingsrom for å gå inn på temaer som jeg finner aktuelle basert på min bransjekunnskap og basert på den informasjon jeg får der og da om virksomhetens egenopplevde arbeidsmiljøutfordringer. Dette handlingsrommet mener jeg vi ikke har (...) og dette kan føre til at vi som inspektører ikke blir oppfattet som seriøse når vi er ute på tilsyn

Tanker om styring, ledelse og selvledelse

Denne rapportens læringstilnærming, i betydningen å bidra til konseptuell kunnskap som kan gi endring i **forståelse** og praksis relatert til evalueringspunktene, gjør det hensiktsmessig å løfte frem ansattes refleksjoner rundt forholdet mellom organisasjon, styringssystem/ledelse og eget handlingsrom.

I spørreundersøkelsen ble det gitt anledning til å komme med refleksjoner om Arbeidstilsynets styring, ledelse og selvledelse. De 74 individuelle svarene illustrerer på en god måte hvordan de samme problemstillingene oppleves ulikt inspektørene imellom – noe som også kommer godt frem i tallmaterialet i tabellen på side 72. Der noen ser det som problematisk med et for ensidig fokus på satsninger,

for lite tid til å kunne gjennomføre tilsyn og for lite samarbeid mellom kolleger og ledelse, er andre svært fornøyd med situasjonen.

Flere opplever det som problematisk at de har for dårlige muligheter til å foreta skjønnsmessige vurderinger og selvstendige beslutninger. Noen informanter stilte spørsmål om Arbeidstilsynet har behov for høyt utdannet arbeidskraft når tilsynet likevel ikke ga inspektørene rom for å gjøre vurderingene. Det ble pekt på hvordan lokal praksis på tilsynskontorene kan påvirke mulighetene til å utføre kvalitetsmessig godt arbeid.

Det er i så liten grad fokus på kvalitet og de som er opptatt av dette, opplever mye ubehageligheter, i tillegg til at det kvantitet man måles på. De som melder "generelle" avvik, opplever at avviksmeldingen i sin helhet blir opplest i plenum i avdelingsmøter. Selv om navn på melder ikke (lenger) oppgis, er det ofte tydelig hvem som har meldt avviket og som opplever dette som ugreit.

Får sjelden noen kommentarer vedrørende innhold og kvalitet i forhold til funn og mine reaksjoner i en tilsynsrapport. Det er mer fokus på hvor jeg ligger an i forhold til tilsynstall enn hvordan tilsynene har vært.

Blant de som uttaler seg positivt legges det i særlig grad vekt på ledere som har tillit til sine medarbeidere, anerkjennelse av tilsynsinspektørens kompetanse og reelle muligheter til å prioritere egen innsats i forhold til lokalkunnskap og behov:

Jeg opplever å få full tillit fra min nærmeste leder, og jeg når målene mine. Jeg har lang erfaring så jeg blir tildelt oppgaver som er med på å utvikle meg og utfordre meg. Jeg har tillit og respekt for min nærmeste leder. Styring fra direktoratet - her er DAT blitt noe mer lydhør - men det er fortsatt viktig å ta ansatte med på alle beslutninger og vurderinger knyttet til tilsyn. Det er de ansatte som har erfaringen fra tilsyn.

Vi har stor grad av frihet i utvelgelse av tilsynsobjekter og benytter tilsynspakker(satsninger) som passer. Vår leder som har tillit til at vi gjør gode prioriteringer slik at kvaliteten på tilsynene blir høy.

Mens noen respondenter opplever et sterkt fokus på kvantitet fremfor kvalitet, legger andre vekt på at situasjonen utvikler seg i motsatt retning, at man ikke lenger har en like ensidig fokus på kvantitet nå som tidligere. Enkelte peker på at større grad av medvirkning vil gi positive utslag:

Dette har endret seg på de årene jeg har jobbet i tilsynet. Større deltagelse i planleggingen og innflytelse på hvilke tema, bransjer/virksomheter som skal prioriteres vil gi en gevinst i form av engasjement, lojalitet og arbeidsglede. Kunnskapen og erfaringen fra eget nærområde bør tas hensyn til. Vi må stå stødig ute i virksomhetene og sterk selvledelse er en del av grunnlaget for at vi kan fortsette å gjøre nettopp dette. Kompetent, solid og synlig - må ha en reell betydning.

Det vises imidlertid også til utfordringer knyttet til omfanget på sjekklister og mangelfull tilgang på faglige ressurser, samt opplæring av riktig omfang og til rett tid. Dette kan potensielt få konsekvenser for muligheten til å få til enhetlig tilsynspraksis.

Fokus på tilsynstill fører til at man må velge en del lette tilsyn. Da kan man ikke sjekke alle forhold i en virksomhet. Sjekklisten i f.eks industrisatsingen er veldig omfattende, og det er umulig å rekke over alt på 2 timers tilsyn. Den spenner også over flere fagområder og vi får ikke opplæring før i juni.

Vi har gjennomgang av rapporter i regionen, men har ikke opplevd at vi har "en til en" samtaler om rapporter. Jeg tenker at vi kan bli veldig mye bedre her, og mener at tilsynsleder nødvendigvis ikke er den beste til å gjennomgå rapporter med. Det kan være kollegaer med god skriftlighet og erfaring som kunne fått denne rollen. Hadde samtidig bidratt til mer enhetlig fokus og fremstilling.

Får sjelden noen kommentarer vedr innhold og kvalitet i forhold til funn og mine reaksjoner i en tilsynsrapport. Det er mer fokus på hvor jeg ligger an i forhold til tilsynstill enn hvordan tilsynene har vært.

Savner mer diskusjon om det faglige når gjelder tilsyn og tilsynsobjekter

Enkelte beskriver en type lokal praksis, som kan ses som en delvis løsning på slike utfordringer:

Vi går alltid to på tilsyn og bistår hverandre med tilsynsrapporter. Det er ikke faste par, men innen en gruppe. Dette gir trygghet, trivsel og motivasjon i arbeidet, samt øker kvaliteten og reduserer psykisk belastning dersom tilsynet er krevende.

Gjennomgår en del rapporter med kolleger og jurist, men sjelden eller aldri med tilsynsledere. Disse oppleves ofte til ikke å ha kompetanse verken generell eller spisset. Deres involvering kan tvert imot virke forstyrrende og ødeleggende. Å skulle komme med råd til inspektører for hvordan man skriver rapporter er krevende og det trengs god oversikt og god kunnskap. Da tar det lang tid å opparbeide seg dette.

Tilsynslederrollen – Mellom barken og veden

Som tidligere skrevet, ser det ut til at lokal praksis på tilsynskontorene påvirker mulighetene til å utføre kvalitetsmessig godt arbeid, et tema som henger nøye sammen med våre evalueringspunkter. I utformingen av den lokale praksisen spiller tilsynslederen en sentral rolle.

Tilsynslederen er en førstelinjeleder, den som leder inspektørene som gjør det operative arbeidet. Mellomlederrollen er godt belyst i faglitteraturen og med kjente problemstillinger. I Arbeiderkollektivet (Lysgaard, 1961) blir det tydelig beskrevet hvordan formannsrollen er under et krysspress. Fra medarbeidernes side er det en forventning om at man skal være «en av gutta», den første blant likemenn, som skjønner forholdene på grunnplanet og er i stand til snakke medarbeiderens sak overfor ledelsen. Fra et ledelsessynspunkt er perspektivet snudd: Formannen er siste ledd i en ubrutt kommandolinje fra øverste hold og ut til grunnplanet, den som skal omsette og virkeliggjøre ledelsesbeslutninger også

når disse ikke er populære eller godt forståelige. På denne måten oppstår et krysspress der tilsynslederen i vårt tilfelle må finne en måte å balansere de ulike forventningene. Vi ser av vårt materiale at det er ulikheter både i forventning til og fortolkning av tilsynslederrollen. Fra enkelte hold beskrives en tilsynsleder som er opptatt av rapportering, at det legges vekt på de rent kvantitative mål, antall tilsyn og så videre. Fra andre blir det rapportert en leder som legger til rette for refleksjon og læring, som er opptatt av kvalitet og som i dialogen med medarbeidere toner ned det kvantitative.

Ved å forstå Arbeidstilsynet som en *profesjonell organisasjon* (referert innledningsvis i rapporten) kan vi ytterligere forstå hvordan krysspresset kan øke. Forventningen til en førstelinjeleder i en profesjonell organisasjon vil typisk være at lederen skal vise forståelse for kompleksiteten i primær oppgaven, og bidra dels til å sikre et nødvendig handlingsrom og dels til å videreutvikle fagligheten i arbeidet. Dette kan fort komme i konflikt med forventninger til lederen som en del av et hierarki og byråkrati, der lederen skal være garantisten for at en gitt standard etableres og håndheves. I likhet med situasjonen beskrevet i Arbeiderkollektivet, er en ikke uvanlig karrierevei i Arbeidstilsynet at tilsynslederen er rekruttert blant inspektørene. Dette kan bidra til å styrke presset i retning av at tilsynslederen skal være inspektørenes talsperson «oppover», like mye som å være overordnet ledelses representant «nedover». I tråd med dette mener Agenda Kaupang at årsaken til at tilsynspersonell er ganske avmålte i synet på om tilsynspraksisen er enhetlig, blant annet handler om organisering og ledelse (Agenda Kaupang, 2015, s. 32). Resonnementet kan ses i lys av at gode systemer og møteplasser for erfaringsutveksling og læring er en av betingelsene for å opptre enhetlig. På spørsmål om i hvilken grad ens tilsynsleder legger til rette for refleksjon og læring, svarte 28 prosent at det gjorde de i stor grad, 44 prosent i noen grad, mens 22 prosent mente at tilsynslederen i liten grad gjorde det. Det var 5 prosent som mente at tilsynslederen ikke la til rette for refleksjon og læring i det hele tatt, mens 2 prosent svarte «vet ikke/ ikke aktuelt» (N=194). I de åpne svar delene fremkom følgende kommentarer som berører tilsynsrollen:

I vår region har tilsynslederne et geografisk ansvar, med et altfor stort spenn i temaer/fag. Min nærmeste leder har gode lederegenskaper og samarbeidet er veldig bra, men ved faglige utfordringer må det søkes bistand hos andre.

Tendensen går i den retning at tilsynsledere skal plukke ut tilsynsobjektene, det er en skremmende utvikling. Vi ser dette spesielt på området sosial dumping, dette arbeidet ble tidligere organisert i prosjekt som fungerte meget bra, så ble prosjektorganiseringa slutt og ledelsen skulle ha det i linja. Det som skjedde var at dette arbeidet lå dødt i flere år i mange regioner, fordi ledelsen ikke hadde kompetanse på dette området.

I «Dette er Arbeidstilsynet, en kort innføring i vår organisering» (udatert), fremgår det at tilsynslederne har fått særskilt operativt ansvar for tilsyn og annen utadrettet virksomhet i regionen:

Dette innebærer planlegging og styring av tilsynsaktiviteten, kvalitetssikring av tilsynsfaglige forhold og ledelse av tilsynspersonell. Med kvalitetssikring av tilsynsfaglige forhold menes det å påse at felles føringer for tilsynsmetodikk, tilsynsformer og virkemiddelbruk blir fulgt, å kvalitetssikre gjennomføring av tilsyn og å kvalitetssikre og godkjenne rapporter etter tilsyn.

Gjennomgang av tilsynsrapporter med kolleger og/eller ledere gir muligheter for læring og kunnskapsdeling. Vi fant at mens 4 prosent av inspektørene i dag ikke gjør det i det hele tatt, er det 30 prosent som i liten grad går gjennom av tilsynsrapporter sammen med kolleger og/eller ledere. Videre oppga 45 prosent av inspektørene å i noen grad gjøre dette, mens 20 prosent gjorde det i stor grad. En prosent svarte «vet ikke/ikke aktuelt» (N=193). Vi gjengir følgende kommentarer som kan belyse temaet, hentet fra de åpne svarfeltene i spørreundersøkelsen:

Tilsynsledere synes ikke å lese rapporter, eller forstå sammenhengene. Da kan de heller ikke korrigere, for eksempel når inspektører skriver stansevedtak i prosatekst uten hjemmel osv.

Ingen brev/rapporter bør gå ut fra etaten før minst fire øyne har lest gjennom. Virker som tilsynslederne ikke har kapasitet til å kvalitetssikre alt som går ut.

I spørreundersøkelsen spurte vi også tilsynslederne om i hvilken grad de går gjennom tilsynsrapportene sammen med inspektørene. I tråd med svarene fra inspektørene oppga 20 prosent av tilsynslederne at de i stor grad går gjennom rapportene sammen. Men mens 67 prosent av tilsynslederne oppga at de i noen grad går gjennom rapportene sammen, er det tilsvarende tallet fra inspektørene som skrevet over noe lavere, 45 prosent. Videre var det ingen tilsynsledere som oppga at de ikke i det hele tatt gikk gjennom tilsynsrapportene sammen med inspektørene, mens 13 prosent mente at de i liten grad gjorde det. Hva som er årsakene til at tilsynsledere og inspektører enkelte steder har ulike oppfatningen av hvorvidt tilsynsrapportene er gjenstand for felles gjennomgang, har vi ikke grunnlag for å uttale oss om, men kan kanskje handle om ulike forventninger til hva en slik gjennomgang skal innebære. Som en tilsynsleder kommenterer i den åpne svardelen i spørreskjemaet:

«Det er kun unntaksvis man går gjennom tilsynsrapporter med inspektørene. Den vanligste måten å kvalitetssikre rapportene på er å benytte seg av funksjonene i BetzyTilsyn».

Det kan derfor være hensiktsmessig at Arbeidstilsynet ser nærmere på dette temaet i arbeidet med å konkretisere tilsynsledernes rolle.

I Agenda Kaupangs rapport (2015) fremgår det at ansvar og myndighet for lederne i Arbeidstilsynet er definert i «Organisasjonsnotatet». Der fremgår det at alle ledere har et resultatansvar for den enheten de leder, det vil si ansvar for «personal, HMS, fag, resultatoppnåelse og økonomi». Agenda Kaupang skriver at tilsynsledernes rolle er sentral i den utadrettede virksomheten hvor de har personalansvar for inspektørene, fagansvar for alt tilsyns- og veiledningsarbeid og økonomiansvar. Agenda Kaupangs inntrykk er at mange tilsynsledere har et stort kontrollspenn og arbeidsmengde (Agenda Kaupang 2015, s. 85 og 87). Agenda Kaupang mener at en kan vie mer oppmerksomhet til ledelse som fenomen i Arbeidstilsynet (Agenda Kaupang 2015). På basis av vår evaluering, støtter vi opp om at tilsynslederrollen bør vies mer oppmerksomhet. Den objektive arbeidsbelastningen er stor og vi må anta at den subjektive rollebelastningen med kryssende forventninger gjør situasjonen ytterligere tilspisset. En tilsynsleder formulerte det slik i den åpne svardelen:

Som tilsynsleder har en generelt alt for dårlig tid til å gjennomføre det store mangfoldet av arbeidsoppgaver en er satt til. I tillegg kommer det stadig nye oppgaver. Informasjonsmengden

er veldig stor. Dette er tatt opp i flere andre undersøkelser, tilsynsledermøter, prosess vedr. tilsynslederrollen m.m.

Tilsynslederrollen er en nøkkel til å skape gode forbindelseslinjer mellom sentrale føringer og opplevd lokal virkelighet blant inspektørene. Våre data peker klart i retning av at det er store sprik både i forventning og i hvordan denne rollen takles. **Derfor vil vi klart anbefale at det legges til rette for lederutvikling og ledertrening der tilsynsledere i hele Arbeidstilsynet, også på tvers av regioner blir skolert i hvordan håndtere rollen og balansere de ulike hensyn som må tas.** På bakgrunn av at det ser ut til at direktoratet og regionene har visse utfordringer når det gjelder å få viktige erfaringer fra tilsynsvirksomheten inn i direktoratet og sentral informasjon om føringer m.m. ut i den praktiske tilsynsvirksomheten, er det hensiktsmessig å samkjøre lederopplæringen på ulikt nivå. Med andre ord bør tilsynsledere, regiondirektører og direktoratledere møtes i samme rom. Mens tilsynslederne er mellom barken og veden internt, ser det ut til at inspektørene erfarer et visst forventningspress ute i virksomhetene.

Virksomhetenes forventinger og inspektørenes håndtering

Arbeidstilsynet er en kontrollinstans samtidig som det skal veilede, og tilsynets endelige mål er å bidra til ny og forbedret praksis i de kontrollerte virksomhetene. Det er en krevende rolle å være kontrollør og endringsagent på samme tid. At Arbeidstilsynet, i sitt praktiske kontrollarbeid, evner å balansere disse to rollene på en god måte og forankre nye arbeidsmåter både hos ledelsen og arbeidstakerne i de kontrollerte organisasjonene over tid, blir således en viktig suksessfaktor. Tilsynsinspektørene skal veilede etter lovens krav og ikke komme med konkrete løsninger på virksomhetenes ulike utfordringer. Til tross for dette er det ikke alle virksomheter som vet hva de kan forvente av Arbeidstilsynet når de kommer på tilsynsbesøk.

Dette ser vi igjen i en rapport om NHO-bedriftenes erfaringer med Arbeidstilsynets virksomhet hvor en av kritikkenes åtte hovedpunkter handler om at det «bare» utføres kontroller og gis pålegg, og ikke gis tilsyn og hjelp som er relevant for bedriftens langsiktige HMS-arbeid (Andersen, Kvernberg & Solem, 2015, s. 5). Kritikken utdypes ved at det åpnes for at tilsynet i praksis kontrollerer at lovverket følges fremfor å hjelpe/veilede, og at veilednings- og informasjonsarbeidet har begrenset nytte for bedriftene dersom det bare går ut på å gjengi lover og forskrifter (Andersen, Kvernberg & Solem 2015, s. 14 og 19). Dette må ses i relasjon til inspektørenes kunnskapsgrunnlag hvor inspektørrollen ser ut til å endres fra spesialister til mer generalister (Andersen, Kvernberg & Solem, 2015, s. 26).

På spørsmål om i hvilken grad inspektørene opplever at virksomheten forventer at de skal komme med konkrete løsningsforslag når det gjelder virksomhetens HMS-utfordringer når de er på tilsyn, oppga 31 prosent at det opplevde de i stor grad, mens 47 prosent i noen grad opplevde dette. Videre svarte 20 prosent at de i liten grad erfarte det, mens kun 0,5 prosent svarte at de ikke i det hele tatt opplevde at virksomheten forventet at de skulle komme med konkrete løsningsforslag (1,5 prosent oppga "vet ikke" (N=194)). Med andre ord opplevde nesten 8 av 10 inspektører at virksomheten i stor eller noen grad forventet at de skulle komme med konkrete løsningsforslag.

På spørsmål om i hvilken grad en som inspektør faktisk brukte tid på veiledning om mulige løsninger på virksomhetens arbeidsmiljøutfordringer på det forrige tilsynet en var på, svarte opp mot halvparten (46 prosent) at de i stor grad gjorde det, mens 43 % i noen grad gjorde det. Som vi ser i tabellen under

brukte om lag like mange tiden til å veilede om lovens krav, noe som muligens kan tyde på at inspektørene trakk frem eksempler på konkrete mulige løsninger i det de veiledet om lovens krav.

Tenk på det forrige tilsynet du var på:	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke /Ikke aktuelt	N
I hvilken grad brukte du tid på veiledning om mulige løsninger på virksomhetens arbeidsmiljøutfordringer?	1,5%	8,2%	42,8%	46,4%	1,0%	194
I hvilken grad brukte du tid på veiledning om lovens krav, dvs. veiledning om hva som står i lov/forskrift og ev. bakgrunnen for denne?	0,0%	10,8%	40,2%	47,9%	1,0%	194

Vi slipper til noen inspektører som har tanker om temaet:

Mange virksomheter ønsker ferdige "pakkelsninger", det er liten forståelse for at arbeidstilsynet er en tilsynsetat.

Virksomhetene forventer ett svar fra oss når vi gir pålegg. Det mener jeg er helt på sin plass; vi har sett en feil, men vi kan ikke si hvordan de skal rette det opp. Den generelle inspektøren har jeg liten tro på, man må ha en form for fagkunnskap når man er på tilsyn.

Mange virksomheter forventer at vi kan komme med løsninger og forslag på rutiner osv.

Jeg sier alltid at vi ikke kan komme med eksakte løsninger, men at vi gjennom veiledning kan komme med forskjellige forslag, så må de finne ut hva som er best for deres virksomhet

Arbeidstilsynet kan med hell ta opp dette temaet internt og diskutere hva som er gode måter å håndtere et slikt press på. Det er samtidig viktig å passe på at dette ikke gjøres til et individuelt anliggende. Det kan derfor også vurderes om føringene burde endres eller om det kan være hensiktsmessig å gjøre en nærmere forventningsavklaring overfor virksomhetene.

11. De fem evalueringspunktene i relasjon til OECDs nøkkelprinsipper

I tråd med Hellen (2004, 2005) mener vi utviklingsarbeidet i Arbeidstilsynet er et resultat av forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi på den ene siden, og oppgavefordelingen mellom ulike myndigheter på samme forvaltningsnivå på den andre siden. I Arbeidstilsynets institusjonelle omgivelser er arbeidstaker- og giverorganisasjonene også viktige endringsaktører. Hvor tyngdepunktet ligger påvirker hva som oppfattes som hensiktsmessig. Hvis ikke Arbeidstilsynet klarer å balansere de ulike beveggrunnene til endring vil det kunne skape utfordringer for organisasjonen og påvirke etatens evne til å arbeide hensiktsmessig. Overordnet viser vår evaluering at Arbeidstilsynet i stor grad synes å avstemme kritikken fra aktører i sine omgivelser og tilpasse seg den, da særlig arbeidsgiverorganisasjonene Spekter og NHO. I tillegg synes etatens satsinger å følge politiske styringssignaler og OECDs anbefaling om risikobaserte og målrettede tilsyn.

Achieving efficiency improvements can follow from a review of the overall policies, the institutional framework and the tools used by regulatory agencies. It corresponds to a greater reliance on risk analysis and on a more targeted approach to the use of inspection and enforcement resources (OECD, 2012, s. 12).

I det følgende skal vi på bakgrunn av analysene av de ulike sentrale temaområdene vi har fokusert på, og som er presentert i det forgående, oppsummere besvarelsen på de fem evalueringspunktene i relasjon til OECDs 11 nøkkelprinsipper.

Evalueringspunkt 1: metoder

I hvilken grad arbeider Arbeidstilsynet hensiktsmessig når det gjelder tilsyns- og revisjonsmetodikk opp mot anerkjente metoder og standarder på området?

Vår dokumentstudie viser at Arbeidstilsynets arbeid med å utvikle sin tilsyns- og revisjonsmetodikk er omfattende, og i høy grad i tråd med OECD's anbefalinger (2012) og prinsipper (2014). Et særdeles viktig dokument i det pågående utviklingsarbeidet er «Konseptforslag, Risikobasert tilsyn i Arbeidstilsynet, som ble vedtatt 15.04.16. Formålet med konseptet er å «... sikre at Arbeidstilsynet bruker tilgjengelig kunnskap om risiko i arbeidslivet i planlegging og gjennomføring av tilsyn, og at Arbeidstilsynet følger opp virksomheter på en dokumentert og forutsigbar måte». Metodene, fremgangsmåtene og systematikken for utvelgelse av tilsynsobjekter skal det arbeides videre med, og det skal i den sammenhengen satses på IKT-baserte løsninger.

I tråd med Hellen (2004), mener vi at tyngdepunktet for Arbeidstilsynets utviklingsarbeid ligger innenfor instruks- og tilpasningsperspektivet. Mer konkret innebærer dette at Arbeidstilsynets endring er drevet av den til enhver tid sittende regjeringens føringer, gjennom årlige tildelingsbrev som utvikles i styringsdialogen mellom Arbeids- og sosialdepartementet og direktoratet for Arbeidstilsynet. Videre legger mål- og resultatstyringssystemet indirekte føringer, ved at målene som settes i styringsdialogen preger etatens prioriteringer. I tillegg finner vi at arbeidsgiversidens kritikk er en viktig kilde til det pågående endrings- og utviklingsarbeidet. NHO og Spekter har engasjert henholdsvis Sintef og KPMG, og kritikken som fremføres i deres rapporter er også å finne igjen i begrunnelsen for konseptet for

risikobasert tilsyn i Arbeidstilsynet, som igjen ligger tett opp mot OECDs nøkkelprinsipper. Arbeidstakersiden synes i liten grad å ha meldt seg på tilsynsdebatten, noe vi mener er forklaringen på at deres ideer og verdier i begrenset grad synes å være gjenspeilet i Arbeidstilsynets strategi, vedtak og tiltak.

At tyngdepunktet for endringsarbeidet ligger innenfor instruks- og tilpasningsperspektivet er sannsynligvis en viktig årsak til at flere av våre informanter uttaler at «Arbeidstilsynet aldri har vært så politisk styrt som nå» og kommer med påstander om at det nå er «Spekter og NHO som styrer Arbeidstilsynet». Arbeidstakersiden har et selvstendig ansvar for å melde seg på i tilsynsdebatten. For øvrig skjer Arbeidstilsynets utviklingsarbeid innenfor en samarbeidslinje som hviler på bestemte forutsetninger om lokalt samarbeid mellom partene som det er etatens ansvar å sjekke ut om er tilstrekkelig tilstede. Medbestemmelsesbarometeret (2016) indikerer at arbeidstakere opplever at deres reelle innflytelse er lavere i dag enn det arbeidstagerne rapporterte i en tilsvarende undersøkelse i 2007. Svekkelse av arbeidstakers medbestemmelse vil også forutsetningene for arbeidsmiljøloven, og derav Arbeidstilsynets tradisjonelle tilsynsrolle endres. I denne forbindelse savner vi en diskusjon fra Arbeidstilsynets side, om medbestemmelsesordningenes status som forutsetning for en videreføring av samarbeidslinjen.

Vi mener at dagens utviklingsarbeid vil resultere i en styrking av Arbeidstilsynets kontrollørrolle innenfor satsningsområder som A-krim og sosial dumping, mens det er en viss fare for at den vil svekkes på det forebyggende arbeidsmiljøområdet. Særlig vil arbeidsmiljøbetingelser der det ikke opereres med grenseverdier, være utsatt. Flere informanter ser avviklingen av kompetansenettverkene som uttrykk for at kontrollrollen på dette området skal erstattes med veilederrollen. En mulig demping av kontrollørrollen innenfor det forebyggende helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet, mener vi kan ses i sammenheng med det informanter beskriver som «svekkelse av Arbeidstilsynets mandat» og OECD prinsippet om «selektivitet».

Flere informanter viser til at arbeidet for «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» er redusert til «forsvarlig arbeidsmiljø» i siste strategiplan. I diskusjonene om arbeidsmiljøloven mente enkelte at kravet til «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» var utopisk. Kravet skulle imidlertid gjøre Arbeidstilsynet, bedriftsledelsen og arbeidstakerne oppmerksomme på at «den økonomiske faktoren ikke skulle virke som en bremsekloss på utviklingen». Et «fullt forsvarlig» arbeidsmiljø skulle utgjøre et minstekrav til alle virksomheter uansett økonomisk stilling (Bjørnson, 1993, s. 253-258). Når Arbeidstilsynet erstatter «fullt forsvarlig» erstattes med «forsvarlig» arbeidsmiljø, bidrar tilsynet til å svekke eget mandat. Med presset som arbeidsmiljøloven er under har også argumentasjonen endret seg. Fra tidligere å ha begrunnet «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» med at økonomisk stilling ikke skulle være et hinder for utviklingen av arbeidsmiljøet, etterstreber OECD prinsippene at lovgivningen ikke må være til hinder for økonomisk vekst (OECD, 2014).

Det våre informanter beskriver som «svekkelse av Arbeidstilsynets mandat» bør ses i lys av OECD prinsippet om «selektivitet»: «... inspections and enforcement cannot be everywhere and address everything, and there are many other ways to achieve regulatory objectives» (OECD, 2012). Som en konsekvens av dette går OECD langt i å hevde at det til grunn for prioriteringene må gjøres vurderinger av hvor grove bruddene er og hvor alvorlig skadevirkningene kan være; «Would violation of these regulations potentially cause immediate, irreversible harm – or would there be possibility to later on repair or compensate the damage adequately, once violation is identified?» (OECD, 2012, s. 23)». I en situasjon med konstant knappe ressurser vil alltid budskapet være at inspektører må prioritere felt der behovet er størst og tilsynets innsats utgjør størst forskjell. I verste fall kan innsatsen utgjøre forskjellen mellom

liv og død. De fleste informantene viser stor forståelse for at ressurser må settes inn der faren for liv og helse er overhengende, samtidig som de gir til kjenne en bekymring for at denne måten å prioritere på tar fokuset vekk fra belastninger og helseskade som langvarig eksponering for andre arbeidsmiljøbetingelser kan medføre. De stiller seg også kritiske til hvem som skal foreta denne prioriteringen. For den jevne inspektør gjelder fremdeles kravet til «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» hvilket innebærer en etterlevelse av alle arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Det er grunn til å spørre om OECD-prinsippet om «selektivitet» kan bidra til en uthuling av arbeidsmiljøloven. I et demokrati er det legitimt at arbeidsmiljøloven gjøres til gjenstand for utredning og forhandling mellom partene. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om vekting av lovens bestemmelser i et lengre perspektiv kan bidra til en mer udemokratisk og ubevisst undergraving av loven som sådan, og flere av dens bestemmelser. OECD prinsippet om «selektivitet» går langt i å antyde at det ikke nødvendigvis er behov for å føre tilsyn med at alle lovens bestemmelser etterleves;

«In many cases, even if the regulation is both needed and cost-effective, there may be no need to assign state resources to actively control compliance and enforce it, because other mechanisms may be used for lesser cost and burden» (OECD, 2012b, s. 23).

Her oppfordres det til å benytte seg av markedsmekanismer, eksempelvis rangeringer av de beste og dårligste innen sin sektor eller bransje. Bruken av smilefjes etter tilsyn kan også ses som utslag av markedsreguleringsformen. Uansett er det grunn til å tro at direktoratets prioritering av hvilke av arbeidsmiljølovens bestemmelser det skal føres kontroll med og ikke, ikke kun vil føre til svekket legitimitet for de bestemmelsene som nedprioriteres, men at det også kan svekke arbeidsmiljølovens legitimitet som sådan. På dette området mener vi at Arbeidstilsynet i en bred debatt bør analysere og diskutere hvilke konsekvenser etterlevelse av OECDs anbefalinger og prinsipper, som er forankret i en nyliberal ideologi hvor markedskreftene står sentralt, vil gi for det norske reguleringsregimet.

Evalueringspunkt 2: utvelgelse av tilsynsobjekter og satsninger

I hvilken grad arbeider Arbeidstilsynet hensiktsmessig når det gjelder metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger?

Arbeidstilsynet har et relativt omfattende analysegrunnlag for utvelgelse av satsingsområder, og arbeider for en målrettet og systematisk utvikling av dataverktøy for utvelgelse og satsingsområder. Imidlertid viser vår studie at det er flere feilkilder i Brønnøysunds registrering av virksomhetenes næringskoder: De er ikke representative med hensyn til hva virksomhetene rent faktisk utfører av aktiviteter/ risikobilde, og blir heller ikke kontrollert og revidert i forhold til eventuelle endringer som har skjedd etter registreringen. Som nevnt pågår det et betydelig utviklingsarbeid, i tråd med OECDs anbefalinger og prinsipper, som også vil få konsekvenser for metoder, fremgangsmåte og systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter og satsinger.

Departementet legger føringer for hvordan Arbeidstilsynet skal prioritere sine ressurser og satsinger. Samfunnsmessige endringer har medført økt fokus på A-krim, sosial dumping og risikobaseringssystemet, og prinsippet om selektivitet har langt på vei medført en omprioritering av ressurser. Det er stor

enighet i etaten om at de nye utfordringene må håndteres, men uenighet om, eller snarere uklarhet rundt, hvilke konsekvenser det vil få for det såkalte forebyggende området.

På et mer overordnet nivå kan det se ut som om utviklingen vil resultere i at inspektørens kontrollrolle innenfor satsningsområdene A-krim og sosial dumping vil styrkes, mens den vil svekkes eller langt på vei erstattes av en veilederrolle på det forebyggende området. Informantene er opptatt av at kunnskapsgrunnlaget for inspektørene på de ulike områdene vil være forskjellig. Til grunn for kontrollrollen ligger en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område. Beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster som innebærer at den viktigste kunnskapen en kontrollør kan ha, er kunnskap om lover og regler. Av veilederrollen følger en større tro på tilsynsobjektens vilje til å følge lover og regler. Gjennom opplysning skal virksomhetens uvitenhet motvirkes. Like viktig som kunnskap om regelverket, er spesifikk fagkompetanse på feltet. Det vil si høy arbeidsmiljøfaglig kompetanse, så de, i dialog med partene i virksomheten, kan formidle betydningen organisatoriske, psykososiale, ergonomiske og fysisk/kjemiske arbeidsbetingelser har for arbeidsmiljøet. Veilederen vektlegger målrasjonalitet, det vil si at det legges til grunn at det finnes mange veier til målet, og regelverket er ikke i seg selv et mål.

Flere av våre informanter mener de bør operere i kraft av både kontrollør- og veilederrollen også på det forebyggende området. I det nye risikobildet opplever flere at det forebyggende arbeidsmiljøområdet gis en underordnet status, og at arbeidet med å utvikle påleggspraksisen på de tradisjonelle arbeidsmiljøfaglige områdene har stoppet opp. Med det ser flere en viss fare for at det arbeidsmiljøfaglige, da særlig organisatoriske og psykososiale arbeidsbetingelser, i større grad vil bli fulgt opp i form av veiledning. Det gis i denne sammenhengen uttrykk for at forutsetningene for samarbeidslinjen og veiledning er for lite diskutert, da flere har erfart at arbeidsgivere ofte ikke har kunnskap om arbeidsmiljølovens bestemmelser. Tidligere undersøkelser har også vist at selv om oppslutningen om arbeidsmiljøloven og viktige ordninger for det lokale samarbeidet rundt helse-, miljø og sikkerhet er høy, så er kunnskapen tilsvarende lav. Så lav at det i den siste offentlig utredning om medbestemmelse ble stilte spørsmål om man vet hva det er man slutter så massivt opp om (NOU, 2010: 1).

Arbeidstilsynets prioritering av virkemidlene kontroll/veiledning synes i liten grad å innebefatte refleksjoner over eventuelle utfordringer knyttet til tilsynsobjektens reduserte kunnskaper om og vilje til å etterleve arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet forutsetter at premissene for samarbeidslinjen er på plass. Manglende måloppnåelse, målt som effekten av tilsyn, vil lett kunne bli tolket som svakheter ved loven, veiledningen som gis eller egenskaper ved inspektørene, fremfor svakheter i virksomhetene selv. Vi mener at Arbeidstilsynet med fordel kan nyansere og problematisere sin forståelse av «seriøst arbeidsliv».

Evalueringspunkt 3: enhetlighet og kvalitet

I hvilken grad arbeider Arbeidstilsynet hensiktsmessig når det gjelder systemer og rutiner som sikrer enhetlig opptreden overfor virksomheter, herunder enhetlighet og kvalitet i beslutninger og vedtak?

Arbeidstilsynet har en stor tilsynsmasse, og dagens arbeidstilsyn, med et direktorat og syv regioner med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet, gjør det ekstra utfordrende å gjennomføre enhetlige tilsyn og likebehandle virksomhetene.

Et annet moment er at Arbeidstilsynet har et stort omfang av styrende dokumenter, retningslinjer, rutiner mv., som det er tidkrevende å finne frem i og holde oversikt over når det gjelder endringer. Inspektører som oppgir at det er avvik mellom føringer og retningslinjer og måten de fører tilsyn på, begrunner gjerne avviket med at «kartet ikke stemmer overens med terrenget».

Videre viser vår studie at flere inspektører savner mer faglig påfyll for å holde seg oppdatert. Selv om Arbeidstilsynet har systemer for opplæring, indikerer vår empiri at den i praksis er for lite systematisk, og at det derfor utvikler seg ulike lokale praksiser. En årsak til de ulike lokale praksisene, kan handle om at det er inspektørene selv som søker om opplæringen og at denne gjerne kommer på toppen av oppgaver som må utføres.

Vi anbefaler at Arbeidstilsynet gjør systemene og rutinene som skal sikre enhetlig opptreden overfor virksomheter enda mer praksisforankret, oversiktlige og klare. Videre mener vi at Arbeidstilsynet må ivareta det arbeidsmiljøfaglige kunnskapsgrunnet i etaten. Hvordan dette skal ivaretas organisatorisk av avgjørende betydning for inspektørens fagkompetanse.

Evalueringspunkt 4: Metoder og metodevalg

I hvilken grad arbeider Arbeidstilsynet hensiktsmessig når det gjelder etatens og inspektørens kunnskap knyttet til betydningen av metodevalg og metoder i tilsynsvirksomheten?

Vår studie viser at tilsynets systemer for utvelgelse av virksomheter og sjekklistene i Betzy erfares både som hjelpemidler, men også som en hemske. Årsaken til sistnevnte handler i stor grad om at inspektørens arbeid i siste ledd av utøvelse i praksis er sterkt preget av skjønn og derfor ikke enkelt lar seg standardisere (Lipsky, 1980; Freidson, 2004).

Når det gjelder planlegging, utføring og oppfølging av tilsynet på virksomhetsnivå, kan det å erstatte innsikt med prosedyre gå bra så lenge ting skjer som forventet, men svikter når det gjelder å handle ut fra det særegne som øyeblikket eller situasjonen krever (Skaftnesmo, 2012, s. 356). Vurderinger og beslutninger som inspektørene må ta i tilsynssituasjonen handler om hvorvidt tilsynsobjektet har behov for mer veiledning eller mer kontroll, om virksomheten trenger lang eller kort frist på å oppfylle et varsel om pålegg osv. Som Skaftnesmo skriver, forutsetter en slik handlingens kunst også et etisk moment om å respektere og se det enkelte menneskets behov, i dette tilfellet tilsynsobjektet. Veilederrollen krever nærhet til tilsynsobjektet for å opparbeide gjensidig tillit og innsikt gjennom dialog (Helleren, 2005, s. 9). Med andre ord kan ikke en god tilsynsinspektør mekanisk følge visse metoder, men må handle hensiktsmessig i relasjon til den andre. I likhet med undervisningssituasjonen, utfordrer alltid tilsynssituasjonen i større eller mindre grad inspektørens evne til spontan improvisasjon. Improvisasjonen avhenger av at inspektøren klarer å tolke situasjonens kontekst, noe som betyr at inspektørens sentrale kompetanse snarere er kontekstbasert enn evidensbasert (Skaftnesmo, 2012, s. 357). Som Skaftnesmo skriver, blir en slik umiddelbar meningsforståelse lett usynlig fordi den ikke kan fikses til universelle regler og prosedyrer: «*Dette betyr ikke at erfaringen er uforståelig eller at den ikke kan utforskes. Fremfor alt kan vi forske på forutsetningene for å utvikle det vi kan kalle en kreativ handlingskompetanse, evnen til å reagere friskt, spontant og meningsfullt i uventede situasjoner*» (Skaftnesmo, 2012, s. 357).

I tråd med hvordan både tilsynsledere og inspektører mener at enhetlighet ikke bare handler om stram standardisering, men også om utvikling av en enhetlig vurderingslogikk basert på juridisk/arbeidsmiljøfaglig/kommunikasjonsmessig kunnskap og erfaring, bør Arbeidstilsynet bruke ressurser på profesjonalisering av inspektørene.

Evalueringspunkt 5: Oppfølgingsarbeid og læring

I hvilken grad arbeider Arbeidstilsynet hensiktsmessig når det gjelder etatens oppfølgingsarbeid og læring etter utførte tilsyn?

Etatens oppfølgingsarbeid og læring etter utførte tilsyn berører både bruk av virkemidler og en evaluering av tilsynsresultat/prosess for å sikre kontinuerlig forbedring og læring internt i tilsynet.

Etatens oppfølgingsarbeid og bruk av reaksjonsmidler henger tett sammen med enhetlighet og likebehandling i tilsynet og er et område som krever kontinuerlig oppmerksomhet. Det er særlig i denne fasen inspektørens handlinger kan bli ulike, og det hos tilsynsvirksomheten kan oppstå usikkerhet om hvilke vurderinger som ligger til grunn.

Som vi har sett i denne evalueringen har Arbeidstilsynets ansatte ulike synspunkter, noe som kan relateres til hvor de sitter i organisasjonen, i hvilken grad deres fagområder har prioritet i etaten og i hvilken grad de opplever å være en del av beslutningsprosessene. Ulike erfaringer blant ansatte kan bidra til læring og utvikling, eller fungere som støy i organisasjonen. Resultatet avhenger av i hvilken grad de ulike erfaringene sluses inn på gode arenaer for dialog. At flere ansatte mener etaten satser for lite på å utvikle arenaer for erfaringsutveksling og metoder for akkumulering av erfaringskunnskap, kan ses som et uttrykk for nedprioritering av læring. Med få arenaer og ditto muligheter til å diskutere praksiskunnskap vil det også være vanskeligere å samle seg om prioriteringer av tilsyn, metoder for utvelgelse, med mer. Inspektørene ønsker langt på vei felles retningslinjer velkomne, men i tillegg til å være såkalt evidensbasert må de gjenspeile deres praksiskunnskap.

Når det gjelder læring, kan dette foregå på ulike nivåer i tilsynet. Direktoratet har mulighet til å fange «det store bildet» og se mønstre som utspiller seg over tid og legge til rette for erfaringsoverføring på tvers av tilsynsregionene. Regionene kan på sin side legge til rette for læring ved gode systemer som legitimerer læring og refleksjon, sikrer sporbarhet og fungerer som organisasjonens hukommelse. Videre spiller ledelsen på alle nivåer en sentral normgivende rolle i å praktisere en ledelse som åpner for refleksjon og nytenkning. Sist, men ikke minst, kan alle ansatte bidra med egne erfaringer fra ulike situasjoner og delta aktivt i diskusjoner om blant annet hva som bør betraktes som «godt tilsynsarbeid». Dette indikerer hvordan ulike nivåer i Arbeidstilsynet gir rammer som kan fremme eller hemme læring. Imidlertid kan læring ikke bare foregå på ulike nivå i organisasjonen, men også ulike plan hvor det kan handle om justering («avvik») eller å tenke helt nytt («revisjon»). Avtrykket av OECDs nøkkelprinsipper i Arbeidstilsynets utviklingsarbeid indikerer at Arbeidstilsynet på et strategisk nivå lærer ved «å tenke nytt» innenfor en institusjonell logikk preget av markedstenkning. OECDs anbefalinger og prinsipper vektlegger å gjøre tilsyn minst mulig ressurskrevende og lette byrdene for dem som blir inspisert (OECD, 2014, s. 4).

Vi mener at Arbeidstilsynet i en bred debatt bør analysere og diskutere hvilke konsekvenser etterlevelse av OECDs anbefalinger og prinsipper vil gi for det norske reguleringsregimet.

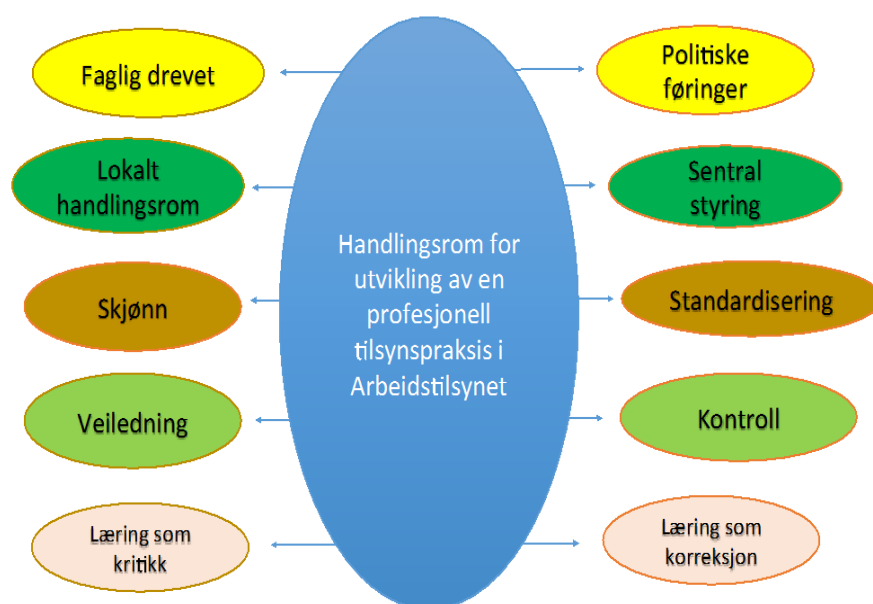
12. Oppsummerende diskusjon

Arbeidstilsynet etterlever i hovedsak OECDs prinsipper for tilsyn, selv om disse kan synes lite kjent blant inspektørene. Arbeidstilsynet jobber hensiktsmessig med utvalg av tilsynsobjekter og valg av tilsynsmetodikk, og det er god sporbarhet fra overordnede strategiske satsninger til det utførte arbeidet i regionene. Arbeidet med å sikre en mer enhetlig jobbing med tilsyn får stor tilslutning. Betyr får god vurdering som verktøy for å forberede og dokumentere tilsyn. Det er dokumentert bred enighet om viktigheten av å bekjempe sosial dumping og A-krim.

Mulighetsrom

Samlet sett gir dette et godt utgangspunkt og en god beredskap for å kunne gi seg i kast med krevende diskusjoner om formål og retning i Arbeidstilsynet. Vi har i den organisasjonsfaglige innrammingen vist at det i en virksomhet som Arbeidstilsynet vil være krefter som trekker i ulike retninger, ulike perspektiv på hvordan virksomheten skal styres, alternative fortolkninger av hvordan formål best kan forstås og forskjellige synspunkter på hva oppmerksomheten bør rettes mot.

I likhet med andre organisasjoner med stort innslag av faglig ekspertise i det utførende ledd, er det særlig rolle og betydning for inspektørene som er et dreiepunkt. Arbeidstilsynet er en etat preget av høy faglighet samtidig som det er en offentlig virksomhet underlagt krav til en effektiv og moderne forvaltning. Fra et overordnet ledersperspektiv vil det legges vekt på enhetlig praksis og utvidet standardisering, fra et inspektørperspektiv vil det legges vekt på det lokale handlingsrommet for den kyn-dige inspektør. Tilsvarende brytninger har vi sett fra andre virksomheter med sammenlignbart preg, eksempelvis skoleverket og helseforetakene. Dynamikken er beslektet og motsetningene er gjenkjennbare. Både lærere og helsefaglig personell gir uttrykk for en opplevelse av et innsnevret handlingsrom og at det i økende grad legges vekt på standardisering, rapportering og toppstyring. Vi har i den innledende delen av rapporten illustrert dette med en figur som viser et potensielt spenningsfelt mellom ulike sentrale dimensjoner:



I den avsluttende diskusjonen vender vi tilbake til den samme figuren med et grunnleggende konstruktivt utgangspunkt. Er det mulig for Arbeidstilsynet å utvikle ledelsesformer og organisatoriske praksiser som langt på vei overskrider motsetningene mellom de ulike ytterpunktene i figuren? I utgangspunktet kan det synes som motsetninger mellom uforenlige størrelser, tesen på den ene siden, antitesen på den andre siden. Forstått på denne måten kan det gi opphav til vedvarende uenighet og strid om virkelighetsforståelse og innretning på virksomheten.

Fra helseforetakene vet vi imidlertid at det også er andre pågående prosesser og diskusjoner som løper både på ledelsesnivå og i fagmiljøene selv (se for eksempel Magnussen, Vrangbæk, Martinussen & Frich, 2016). Det rapporteres for eksempel om en re-profesjonalisering av legerollen der det i større grad er aksept for at det må opprettes enhetlige og likeverdige praksiser på tvers av foretak. Dette vil isolert sett redusere den enkelte leges autonomi og handlingsrom. Samtidig er det godt dokumentert at visse behandlingsformer og metoder gir bedre effekt enn andre, og at dette må trumfe ønskene om legens handlingsrom (Frich, 2016). Derfor ligger det i begrepet re-profesjonalisering at profesjonen søker en mer aktiv rolle i selv å være med å forme standardene. En legeprofesjon som inntar denne posisjonen vil kunne få sterkere gjennomslag i utarbeidelse av strategi og overordnede føringer for helseforetakene.

Denne endringen i rolleforståelse kan sies å utgjøre en syntese, en overskridelse av ytterpunktene i figuren, både en sterkere grad av standardisering og en opprettholdelse av et nødvendig handlingsrom. Tilsvarende ser vi klare indikatorer på at inspektørene i Arbeidstilsynet langt på vei er åpne og mottakelige for at arbeidet må ha et mer enhetlig preg og at de på det vis gir avkall på noe handlingsrom. De positive kommentarene til Betzy og oppslutningen rundt arbeidet med å utforme standarder viser et inspektørkorps med vilje til å være med på å redefinere sin rolle. Det er et utforsket mulighetsrom hvorvidt det er mulig å ta i bruk kunnskapsressursene som inspektørene og tilsynslederne sitter på i enda større grad enn det som er dagens praksis.

Flere grunnleggende spørsmål har blitt reist i denne rapporten, spørsmål som vil være avgjørende for Arbeidstilsynets fremtid. **Utfallet av disse spørsmålene vil i stor grad bli påvirket av måten disse diskusjonene føres på og hvem som involveres på hvilke måter. Vi ser her et mulighetsrom for å aktivere den kunnskapsressursen som inspektørene representerer ut over det som skjer i dag.**

Strategi – top-down, bottom-up, middle-out

Strategiprosessen i Arbeidstilsynet følger i dag et tradisjonelt hierarkisk mønster. Arbeidstilsynets strategiarbeid starter med overordnet gjennomgang av situasjonen i arbeidslivet og opplevd risiko. Kunnskapsgrunnlaget er overordnede, kvantitative oppsummeringer av trekk ved arbeidslivet gjort av NOA og STAMI. Ut fra et overordnet bilde gjøres det prioriteringer som følges opp og rapporteres nedover i linjen. Dette er en gjentagende prosess som i hovedsak ser ut til å fungere. Samtidig er det reist spørsmål ved om det ikke kunne være andre og supplerende prosesser. Et innspill har vært at risikobildet blir for overordnet og at det ikke dekker alle deler av arbeidslivets utfordringer. Andre forslag er å trekke på andre forskningsmiljøer for å få inn flere perspektiver. Innen rammen av den diskusjon vi fører her er det også opplagt at inspektørene sitter på rik og variert kunnskap om hva som rører seg i arbeidslivet og som har gyldighet som en del av et kunnskapsgrunnlag for å utforme strategi, et bottom-up supplement til en top-down prosess. I andre deler av strategifeltet har «middle-out» vært diskutert som et grep for å hindre at det blir for stort strekk mellom øverste ledelse og utførende ledd i

en organisasjon (Bowden, 2011). En slik tenkning peker i retning av at regionene og regionledelsen kunne spille en mer sentral rolle, både ved å spille inn elementer til et overordnet risikobilde og ved at det kan lages regionale strategier som blir treffsikre og gjenkjennbare for inspektører og tilsynsledere. I sum peker dette på muligheten for å få en mer dynamisk og levende strategiprosess med større grad av delaktighet både fra grunnplanet og fra regionalt nivå.

A-krim versus arbeidsmiljøsatsing – Flere perspektiver

Ressursperspektiv

Det synes å være bred enighet på alle plan om en nødvendig satsing på å bekjempe arbeidskriminalitet og sosial dumping. Dette er ikke å forstå som en støtte til at øvrig arbeid skal prioriteres ned. Det blir uttrykt bekymring for at denne satsingen vil gå på bekostning av det tradisjonelle HMS-arbeidet. Innen en uendret ressursramme vil det nødvendigvis ikke la seg gjøre å bruke mer tid på et felt uten at det vil bli redusert tid til annet tilsynsarbeid. Dette vil kunne la seg avhjelpe ved at man med henvisning til utvidet mandat for Arbeidstilsynet sikrer tilførsel av mer ressurser.

Mandatperspektiv

Arbeidstilsynet er en uavhengig fagetat som er underlagt politisk styring. Opp gjennom tidene har det vært ulike dreininger i hva som har vært mandat, policy og politiske føringer. Tradisjonelt har Arbeidstilsynet vært et instrument for å se til at Arbeidsmiljølovens bestemmelser har blitt overholdt i norsk arbeidsliv. Med den uttalte satsingen mot A-krim og sosial dumping skapes en usikkerhet om innretning på virksomheten. Innebærer for eksempel oppmerksomheten mot de som er useriøse/kriminelle med overlegg, at det ikke lenger er like sentralt å gi veiledning til de som trenger hjelp for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsliv? Hva med de som ikke er kriminelle, men som likevel bevisst unnlater å forholde seg til arbeidsmiljølovgivningen? På grunnplanet har det blitt reist spørsmål om hvorvidt dette er å forstå som en dreining i mandat uten at det har vært åpne og eksplisitte diskusjoner rundt dette.

Rolleperspektiv

Det har blitt fremhevet at arbeidet mot A-krim og sosial dumping krever noe mer og annet enn det tradisjonelle forebyggende arbeidet. Blant annet fordrer det et enda tettere samarbeid med andre etater, økokrim, politi med mer. Imidlertid kan det være mulige negative effekter av at en etat kommer inn «med blålysene på», og samtidig ønsker å opprettholde en veiledende rolle overfor det samme arbeidslivet. Dette reiser noen grunnleggende spørsmål ved hvorvidt det kan være synergier eller motsetninger forbundet med at samme etat opptrer i to ulike roller. Kan man satse på det ene uten at det svekker troverdigheten i utførelsens av det andre? I media nylig har det blitt trukket en slutning om at det er andre miljøer enn Arbeidstilsynet som burde drive med dette arbeidet (Haakaas, 2017). På dialogkonferansen ble det fremsatt mer moderate forslag om at dette arbeidet kunne skilles ut gjennom en separat organisering.

Uansett inngang til disse diskusjonene mener vi at det er avgjørende for Arbeidstilsynet at det føres åpne, kunnskapsbaserte og transparente diskusjoner om disse spørsmålene, og at det må legges til rette for at kunnskapen og synspunktene som sitter i hele organisasjonen blir trukket med. **Vårt synspunkt er at det forebyggende arbeidet og satsing mot A-krim er å forstå som et kontinuum der denne fagkompetansen må ligge til grunn for at det skal oppnås resultater. Den erfaring som er bygget opp over tid med det forebyggende tilsynsarbeidet er det beste utgangspunktet for å utvikle ny og situasjonstilpasset metodikk for å møte det useriøse arbeidslivet.**

13. Anbefalinger

Revitalisering av faglige nettverk

Fagnettverkene var en hovedmekanisme for å utvikle kompetanse og drive metodeutvikling i Arbeidstilsynet. Etter at disse ble nedlagt er det nå mer åpent hva som skal være mekanismene for å utvikle den ønskede fagligheten i tilsynet. Vi har tidligere introdusert modellen til Tian Sørhaug med de blandede regimer, der hierarki, fagkollegium og nettverk må blandes i situasjonstilpassede doser (Sørhaug, 1985). Bortfallet av fagnettverkene har avdekket et tomrom, en opplevelse av at det mangler rom for systematisk faglig refleksjon og utveksling. I lys av en bredere diskusjon om re-profesjonalisering av tilsynsrollen mener vi at det må avsettes ressurser og utvikles tilbud som sikrer at det bygges relevant spiss- og breddekompetanse blant tilsynets inspektører og tilsynsledere. Dette arbeidet må skje i tett samspill med fagmiljøene selv. Dette er også et felt der det med fordel kan vurderes om regionene kan få en mer utvidet rolle.

Lederutvikling på flere nivåer

Vi anbefaler en videre satsing på lederutvikling på flere nivåer med spesiell vekt på å skjønne hva slags type organisasjon Arbeidstilsynet er og hvordan man kan utvikle et lederskap som er tilpasset oppgavens karakter og situasjon med vidstrakt geografisk nedslagsfelt og stort innslag av engasjerte fagpersoner.

En spesifikk målgruppe er tilsynsledere. Tilsynslederrollen har en dobbelt karakter. Lederen må sikre at kunnskapen til inspektørene blir anvendt og gjort kjent oppover i linjen, samtidig som lederen må oversette overordnede føringer og bestemmelser og bidra til at de blir operasjonalisert i det utøvende ledd. Ut fra et styringsperspektiv er tilsynslederen den forlengede arm til toppledelsen. Ut fra en forståelse av tilsynet som en profesjonell organisasjon er forventningen at dette er den fremste blant fagfeller. Disse rollene må kunne forenes.

Etter modell fra helseforetakene bør det også vurderes å opprette et topplederprogram som omfatter regionledelse, sentral ledelse og nøkkelpersonell i sentrale staber. Fra andre virksomheter finnes det læring som spesielt er rettet mot hvordan man kan greie å skape motivasjon og tilslutning innen rammen av et system der det er et økende press på rapportering, standardisering og måloppnåelse. Som et eksempel vil vi nevne at det ble gjort et arbeid med å utforme lederkrav for ledere i helseforetakene (Nasjonal Ledelsesutvikling, 2012). Et av disse var evnene til å kunne føre åpne og utforskende dialoger med fagfolk på tvers av nivåer. Dette er et tiltak som vil kunne forsterke den positive utviklingen som Arbeidstilsynet er inne i, og vil kunne bidra til å virkeliggjøre ambisjoner om mer enhetlig arbeid og et tilsyn bygget på kompetanse og bevisste metodevalg.

Medvirkningsbaserte metoder

Arbeidstilsynet forvalter et lovverk som blant annet skal sikre medvirkning for arbeidstakere. Gjennom sin egen praksis har tilsynet en gyllen anledning til å være foregangsvirksomhet på dette området. Det finnes både i norske og internasjonale tradisjoner et rikt utvalg av metodikk som synes spesielt velegnet for Arbeidstilsynet. Dialogseminaret vi gjennomførte ga en positiv indikasjon på at Arbeidstilsynet

har medarbeidere og ledere med de kvaliteter som trengs for å kunne ha utbytte av slike åpne og brede prosesser. Et forslag kunne være at det årlig og på velvalgt tidspunkt inviteres til en bredere strategikonferanse over et par dager, som er bygget over lesten fra søkekonferanser. Et annet eksempel kan være *participative design workshops* som er utviklet for å la arbeidstakere i større grad være med og utforme egen tjeneste (Merrelyn & Devane, 1999). For videre illustrasjon av tilfang av metodikk vises til egen publikasjon fra vårt miljø om medvirkningsbaserte metoder (Wathne, Qvale, Steinum & Fossen, 2008). Det kan for eksempel være en oppgave for sentrale staber supplert med fagfolk fra regionene å være med å forme metoder som kan inngå i ny styrings- og ledelsespraksis i Arbeidstilsynet.

Dette er ikke tenkt som en erstatning for styringslinjen i organisasjonen, men heller et tiltak for å møte organisasjonens ønske om bred medvirkning og at det skal ligge en faglighet til grunn for utvikling av strategi, organisering, ledelse og metodikk.

Strategisk offensiv: Arbeidstilsynet som motor for integrasjon og verdier

I festskriftet som ble gitt ut til Einar Thorsruds 60-års dag skrev Philip Herbst en artikkel med overskriften *The product of work is people* (Herbst, 1972). Samtidig som vi produserer varer og tjenester, produserer vi også oss selv. Gjennom de vilkår vi tilbyr oss selv og hverandre er vi med å påvirke hva slags mennesker, og til syvende og sist hva slags samfunn vi får. I fortellingene om det moderne, inkluderende og fremtidsrettede Norge vil et av hovedkapitlene være om det gode arbeidslivet. Et Norge med arbeidsplasser der du blir sett, hørt og tatt med, der du lærer og mestrer, og der du opplever organisasjons- og ledelsesformer basert på tillit og likeverd innen rammen av et helsefremmende arbeidsmiljø.

Norge har en faglig fundert lovgivning som skal bidra til det gode arbeidslivet, og har etablert Arbeidstilsynet som hovedinstrument for at dette skal skje. Den globaliserte økonomi og forflytning av folk mellom ulike land, er med å sette den samfunnsformen som er bygget opp i Norge over tid under press. Oppmerksomheten som rettes mot A-krim og sosial dumping er legitim og nødvendig, og kan innebære at det må utvikles ny metodikk og nye samarbeidsformer. Rundt disse spørsmålene er det bred tverrpolitisk enighet, og det er stor grad av tilslutning blant Arbeidstilsynets egne medarbeidere.

En slik satsing må omfavnes uten at det går på bekostning av den rolle det tradisjonelle tilsynsarbeidet har. Det er i det øvrige arbeidslivet, som ikke er preget av A-krim og sosial dumping, det produseres moderne virkelighet hver eneste dag. Det er dette som er arenaen for å skape og vedlikeholde verdier som vårt samfunn holder høyt, og det er arbeidslivet som er den fremste arenaen for å integrere de som har minst erfaring med å bo i Norge. Noe unyansert har denne delen av arbeidslivet blitt referert til som «det seriøse arbeidsliv», selv om vi vet at det er grader av seriøsitet også innen denne kategorien. I de tusenvis av gyllene øyeblikk i møter mellom arbeidslivet og representanter fra arbeidstilsynet må det etableres og opprettholdes standarder som ble satt den gangen Norge var foregangsnaasjon. Også i 2017 skal de useriøse og mindre seriøse aktørene i norsk arbeidsliv konfronteres med at underbetalte, usikre og helsefarlige jobber ikke aksepteres i vårt moderne arbeidsliv.

Som nevnt er det forebyggende arbeidet og satsing mot A-krim å forstå som et kontinuum der det er den samme fagkompetansen som må ligge til grunn og videreutvikles for å kunne oppnå resultater. Den erfaring som er bygget opp over tid med det forebyggende tilsynsarbeidet er det beste utgangspunktet for å utvikle ny og situasjonstilpasset metodikk for å møte det useriøse arbeidslivet. I denne

historiske brytningstid mener vi at Arbeidstilsynet bør lage ambisiøse strategier som viser hvordan det må jobbes på to parallelle fronter, og som løfter arbeidet høyere opp på den politiske dagsordenen som integreringsarbeid og verdiarbeid. Dette er et arbeid som vil fordre en vesentlig økning av dagens ressursrammer.

Litteraturliste

- Agenda Kaupang i samarbeid med Proba samfunnsanalyse. Evaluering av Arbeidstilsynet. 1 okt. 2015.
- Andersen, Thale Kvernberg & Anniken Solem: NHO-bedriftenes erfaringer med Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet. SINTEF Teknologi og Samfunn 19.11.2015
- Arbeidsmiljø og helse i Norge 2015. Stamis nettside. <https://stami.no/arbeidsmiljo-og-helse-i-norge-2015/>
- Arbeidstilsynet. Konseptforslag for risikobasert tilsyn i Arbeidstilsynet. Godkjent (15.04.16).
- Arbeidstilsynets strategiske plan 2013-2016. <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=78758> (Lastet ned juni 2017)
- Arbeidstilsynets strategiske plan for 2017 – 2019. <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=258719> (Lastet ned mai 2017) Flyttet: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/satsingsomrader/arbeidstilsynets-strategi-2017-2019/>
- Evalueringsrapport etatens kompetansenettverk (2008). Arbeidstilsynet
- Arbeidstilsynet. Sak/notat til ledermøte i direktoratet av 24. mars 2017. (ATL-sak 108/2016)
- Arbeidstilsynets kompetansestrategi (oppdatert 16.12.2013).
- Arbeidstilsynet. Kompetanseutvikling 2016, Arbeidstilsynet
- Arbeidstilsynet. Kvalitet i tilsyn Rapport fra prosjekt kvalitet i tilsyn 2015
- Arbeidstilsynets tilsynsstrategi. Fra plan til praksis
- Arbeidstilsynet, sosial dumping. <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78185> (Lastet ned mai 2017)
- Arbeids – og sosialdepartementet. Strategi mot arbeidslivskriminalitet. 13. januar 2015. https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf
- Arbeidstilsynet, Kriminelle skal bort fra markedet. Den 11.05.2017, av direktør Trude Vollheim Webb. <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=261486> (Lastet ned mai 2017).
- Arbeidstilsynet. Dette er Arbeidstilsynet, en kort innføring i vår organisering (udatert)
- Arbeidstilsynet. Organisasjonsnotatet.
- Arbeidstilsynet – STAMI (2015). Arbeidsmiljø i det landbaserte arbeidslivet.: hvordan skal samarbeidet med faktagrunnlag, risikobildet og hovedprioriteringer videreutvikles?
- Arbeidstilsynet. Risikobildet 2016
- Arbeidstilsynet. Instruks for Arbeidstilsynet fastsatt 25. november 2008
- Argyris, C. (1999). On organizational learning (2. utg.). Oxford: Blackwell Business.
- Bjørnson, Ø. (1993): 100 år for bedre arbeidsmiljø. Oslo: Tiden.

- Bowden, T.C. (2011). EHR strategy: Top down, bottom up or middle out. *Studies in Health Technology and Information*. 2011; 164:138-142
- Direktoratet for arbeidstilsynet: Analyse og vurdering av arbeidsmiljøtilstanden- Et kunnskapsunderlag til ny strategisk plan for Arbeidstilsynet 2013-2016. 2016- KOMPASS Tema nr. 3 2012
- Direktoratet for Arbeidstilsynet (2016), Arbeidsmiljøloven som veiviser til et godt arbeidsmiljø, Gaupset og Moløkken, <http://docplayer.me/16543489-Inngangsporter-til-arbeidsmiljoet.html>
- Emery, Merrelyn & Tom Devane (1999). *Participative design workshops*. Berrett-Koehler Publishers, Incorporated.
- Falkum E., Trygstad S, & Hagen I.M (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand*. Fafo-rapport 2009: 35. Oslo: Fafo.
- Falkum, E., M. H. Ingelsrud & B. Nordrik (2016). *Medbestemmelsesbarometeret 2016*. AFI FoU-resultat 2016:08. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Egge, Håvard (2015). Ny rapport kritiserer Arbeidstilsynet. *Forskning.no/Gemini*, <http://forskning.no/sikkerhet-arbeid-naeringsliv/2015/12/ny-rapport-kritiserer-arbeidstilsynet> (hentet september 2017)
- Freidson, E. (2004). *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Frich, J. (2016). Rommet krymper – Hvorfor? *Overlegen* 2016; nr. 1: s. 28-30, *Tidsskrift for Norsk Legeforening*
- Helleren, S. (2004a): *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989–2002*. Bergen: Rokkansenter. Rapport nr. 7, 2004.
- Helleren, S. (2004b): «Arbeidstilsynets rollekonflikt. Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Bergen: Rokkansenter. Notat nr. 26, 2004.
- Herbst, Philip Günther (1972) *The Product of Work is People*. International Conference on the Quality of Working Life. N.Y.: Arden House.
- Haakaas , Einar, «Legg ned Arbeidstilsynet» i *Aftenposten* 22. august 2017, s. 15.
- Johansen Atle Sønsteli og Stueland Einar (2015). *Arbeidsmiljøloven. Kommentarer og praksis*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal.
- Kamp, A. og Nielsen K. (2013) «Management of Working Environment» i (red) Åke Sandberg, *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kildal, Nanna og Stein Kuhnle Hertie (2007). *OECD - et orakel i Paris?* *Dagbladet*. 6. februar 2007. <http://www.dagbladet.no/kultur/oecd---et-orakel-i-paris/66304550>
- Knudsen, Olav Fagerlund (2016) *OECD*. I *Store norske leksikon*. Hentet august 2017 fra <https://snl.no/OECD>
- KPMG (2013). *Gjennomgang av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet*. Arbeidsgiverforeningen Spekter 2013
- Kuvaas, B. & Robert B. (2013) *Perceiving Goals as Invariable and Implications for Perceived Job Autonomy and Work Performance*. *Academy of Management*. doi: 10.5465/AMBPP.2013.11133abstract ACAD MANAGE PROC January 2013 2013 (Meeting Abstract Supplement) 11133

Lindøe, Preben H.: Hva som må til for god forståelse av risiko i norsk olje- og gass-virksomhet. Aftenbladet 26.01.17. <http://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/Hva-som-ma-til-for-god-forstaelse-av-risiko-i-norsk-olje--og-gass-virksomhet-537818b.html> (hentet september 2017)

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Lysgaard, Sverre: Arbeiderkollektivet, 2. utgave, Universitetsforlaget AS, Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø 1961

Magnussen, J, K. Vrangbæk, P. Martinussen & J. Frich (2016). Mellom politikk og administrasjon Organisering av spesialisthelsetjenesten i Norge. Rapport til Den norske legeforening. <http://legeforeningen.no/PageFiles/238368/Mellom%20politikk%20og%20administrasjon.pdf>

Martens, K. og Jakobi A.P. (2010). Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for national Policy Making? Oxford

Mintzberg, H. Structure in fives – designing effective organizations, Prentice Hall, New York, 1983

Nasjonale Ledelsesutvikling (2012). Nasjonal plattform for ledelse i helseforetak. https://ekstra-nett.helse-midt.no/1001/Sakspapirer/sak%2031->13%20vedlegg%20Rapport_Nasjonaltplattformforledelse_web.pdf (Hentet september 2017)

NHOs nettside. <https://www.nho.no/Om-NHO/Regionforeninger/NHO-Oslo-og-Akershus/Nyheter/atte-forventninger-til-den-nye-direktoren-i-arbeidstilsynet/>

NOU 1992: 20. Arbeidsmiljølovutvalget utarbeidet. Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle.

NOU 2000: 27. Sykefravær og uførepensjon. Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2004: 5. Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst. Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2010: 1: Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. februar 2009. Avgitt til Arbeidsdepartementet 18. mars 2010.

OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory and Policy Governance. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-enforcement-and-inspections_9789264208117-en

PricewaterhouseCoopers AS: Evaluering av Arbeidstilsynet. Oslo, 7. februar 2008. Rapport

Retningslinjer for etatsstyringsdialog mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidstilsynet (2008)

Riksrevisjonens påpeking av svakheter og mangler ved Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet ved årlig revisjon og kontroll for budsjettåret 2012 dok. (2013/2014)

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/StatligTilsyn.aspx>

Skaftnesmo, T. (2012). Evidensbasering - Den nye eminensen. Norsk pedagogisk tidsskrift, 96(05), 348-360.

Skaar, S. og Berit Nicolaisen (1998) Arbeidstilsynets virkemidler – hvor kommer de fra og hva blir de til? Sintef, IFIM. Trondheim

St. meld. Nr. 17 (2002–2003) Om statlig tilsyn.

Sørhaug, Tian (1996) Om ledelse – Makt og tillit I organisasjoner. Ad notam Gyldedal, Oslo

Tildelingsbrevet for 2015 [https://www.regjeringen.no/content-assets/052f7f772897495cb32afc2980b6898d/tildelingsbrev_2015_arbeidstilsynet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/052f7f772897495cb32afc2980b6898d/tildelingsbrev_2015_arbeidstilsynet.pdf)

Tildelingsbrevet for 2016 [https://www.regjeringen.no/content-assets/052f7f772897495cb32afc2980b6898d/tildelingsbrev_2016_arbeidstilsynet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/052f7f772897495cb32afc2980b6898d/tildelingsbrev_2016_arbeidstilsynet.pdf)

Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil
<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/pdfer/tilsynsmyndighetenes-retningslinje-for-samordnet-tilsyn-og-felles-tilsynsprofil--godkjent-6.mars-2014.pdf>

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) Tilrådning fra Arbeids- og sosialdepartementet (Tilsynsmeldingen).

Wathne, Christin Thea, Thoralf Ulrik Qvale, Trude Steinum og Øystein Fossen (2008): «Medvirkningsbasert organisasjonsutvikling – praktiske metoder for bedriftsutvikling». AFI-notat 18/08. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Vi gjør oppmerksom på at Arbeidstilsynet den 27. september 2017 la om sine nettsider og at en del av dokumentene vi her refererer til kan ha byttet plassering.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konfliktløsning og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside.

Ved større opptrykk, ta kontakt med AFI.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no