

Arbeids- og sosialdepartementet

# Evaluering av Arbeidstilsynet

Rapport

1. oktober 2015

**Oppdragsgiver:** Arbeids- og sosialdepartementet  
**Rapportnr.:** R8710  
**Rapportens tittel:** Evaluering av Arbeidstilsynet  
**Ansvarlig konsulent:** Audun Korsvold  
**Kvalitetssikret av:** Dag Stokland  
**Dato:** 1. oktober 2015

## Innhold

<b>1</b>	<b>OVERSIKT OVER RAPPORTEN</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>MANDAT OG METODE</b>	<b>9</b>
2.1	MANDAT OG PROBLEMSTILLINGER	9
2.2	METODE OG GJENNOMFØRING	10
<b>3</b>	<b>BAKGRUNN FOR OG FORMÅL MED OMORGANISERINGEN</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>ARBEIDSTILSYNETS VIRKEMIDLER, OPPGAVER OG PRODUKTIVITET</b>	<b>16</b>
4.1	RISIKOANALYSER SOM GRUNNLAG FOR AKTIVITETENE TIL ARBEIDSTILSYNET	17
4.2	ARBEIDSTILSYNETS SATSINGER OG AKTIVITETER	18
4.3	TILSYN SOM VIRKEMIDDEL	23
4.4	VEILEDNING SOM VIRKEMIDDEL	40
4.5	PREMISSGIVING SOM VIRKEMIDDEL	47
4.6	SAMARBEID MED ANDRE SOM VIRKEMIDDEL	49
<b>5</b>	<b>STYRING, RESULTATER OG MÅLOPPNÅELSE</b>	<b>57</b>
5.1	STYRINGSDIALOGEN	57
5.2	MÅL, STYRINGSPARAMETERER OG MÅLOPPNÅELSE	61
5.3	VIRKER STYRINGSPARAMETERNE SOM TENKT?	69
<b>6</b>	<b>ORGANISERING OG SAMHANDLING</b>	<b>72</b>
6.1	ETABLERINGEN OG UTFORDRINGER VED OPPSTART	72
6.2	ARBEIDSTILSYNETS ORGANISASJON	73
6.3	LEDERSTRUKTUR	84
6.4	ROLLEDELING OG SAMHANDLING INTERNT	87
6.5	UTVIKLINGEN I OPPGAVER OG RESSURSER	92
6.6	DIREKTORATETS ROLLE SOM KLAGEINSTANS	97
<b>7</b>	<b>KOMPETANSE- OG FAGUTVIKLING</b>	<b>100</b>
7.1	FØRINGER FRA OMORGANISERINGEN I 2006	100
7.2	KOMPETANSEUTVIKLING I ARBEIDSTILSYNET	100
7.3	KOMPETANSEBEHOVET I ARBEIDSTILSYNET	101
7.4	KOMPETANSENETTVERKENE	104
<b>8</b>	<b>SAMMENFATTENDE VURDERINGER</b>	<b>115</b>
8.1	ETABLERINGEN AV NY ORGANISASJON – MULIGHETER OG UTFORDRINGER	115
8.2	ARBEIDSTILSYNETS VIRKEMIDLER OG OPPGAVER	116
8.3	STYRING, RESULTATER OG MÅLOPPNÅELSE	119
8.4	ORGANISERING OG SAMHANDLING	121
8.5	KOMPETANSEUTVIKLING I ARBEIDSTILSYNET	125

---

Vedlegg	1 Prosjektplan
	2 Gjennomgang av påleggsundersøkelsen
	3 Brev fra Spekter

## Forord

Arbeidstilsynet gjennomgikk en omorganisering i 2005 som innebar en helt ny organisering av virksomheten, både sentralt og ytre etat. Hensikten var å lage en mer effektiv organisasjon som hadde all fagkompetanse ute i den operative virksomheten, og en strategisk kjerne i et lite, styringsorientert direktorat. Gjennom denne evalueringen ønsket Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) å ta rede på om intensjonen med omorganiseringen var nådd.

Oppdraget har vært utført av et team bestående av konsulenter fra Agenda Kaupang og forskere fra Proba Samfunnsanalyse. Vi har søkt å finne besvare oppdraget ved å se på hva som har skjedd siden omorganiseringen: hvordan Arbeidstilsynet er organisert og styrt, hvordan det løser sine oppgaver og bruker sine ressurser, hva det oppnår av resultater og hvordan det samarbeider med andre. Det har gitt grunnlaget for å sammenfatte noen systematiserte betraktninger av hva som fungerer bra, og hva det er viktig å justere i videreutviklingen av organisasjonen.

I tillegg til en mengde skriftlige dokumenter, har hovedkilden til informasjon vært lederne og medarbeiderne i Arbeidstilsynet, hos samarbeidspartnere og i ASD som overordnet departement. Vi har møtt dedikerte ledere og medarbeidere over hele landet, som åpent har delt både positive og kritiske synspunkter. Det har gitt oss trygghet for at vi bygger våre betraktninger på et troverdig grunnlag.

Organisasjonsanalyse er ingen eksakt vitenskap, men kan skape ny innsikt i og forståelse av hvordan organisasjoner virker, og hva som kan gjøre dem bedre. Vi håper denne evalueringen vi være nyttig både for departementet og Arbeidstilsynet i den videre utviklingen av etaten.

Stabekk, 1. oktober 2015

Agenda Kaupang AS

# 1 Oversikt over rapporten

I dette kapitlet gir vi en oversikt over rapportens kapitler og innholdet i dem. I kapittel 8 har vi samlet våre vurderinger og anbefalinger knyttet til de temaene som er behandlet i de ulike kapitlene. De som kun er interessert i en sammenfattende, samlet vurdering, henvises dit.

*I kapittel 2* har vi redegjort for bakgrunnen for evalueringen, de problemstillinger som tas opp og gjennomføringen av arbeidet. Hovedhensikten med evalueringen har vært å ta rede på om intensjonen med omorganiseringen i 2006 er nådd, der en skulle se på alle deler av Arbeidstilsynets virksomhet. Vi har i stor grad basert oss på kvalitativ metodikk, gjennom intervjuer med ledere og medarbeidere i alle deler av Arbeidstilsynet, men også med viktige eksterne miljøer, herunder partene i arbeidslivet i Rådet for Arbeidstilsynet, og samarbeidende myndigheter. Dessuten har vi gjennomført en bredt anlagt spørreundersøkelse i Arbeidstilsynets regioner som tar opp mange av temaene i evalueringen. Til slutt har vi basert oss på et stort antall skriftlige dokumenter, i form av styringsdokumenter, statusbeskrivelser, utredninger, evalueringer m.m. som er relevante for de problemstillinger evalueringen skulle belyse.

*I kapittel 3* har vi beskrevet bakgrunnen for og formålet med omorganiseringen av Arbeidstilsynet i 2006. Målet var å lage en mer effektiv organisasjon gjennom å rendyrke direktoratet som et strategisk, styrende organ og legge all faglig, operativ virksomheten ut på regionnivå. Det innebar en stor omstilling, der direktoratet ble halvert samtidig som det ble flyttet til Trondheim. Regionene ble forsterket med ressurser og kompetanse fra det tidligere direktoratet, og fikk en tyngre faglig rolle. De føringene som ble lagt til grunn for omorganiseringen, er blitt oppfattet som en premis for utviklingen av Arbeidstilsynet siden 2006.

*I kapittel 4* er Arbeidstilsynets virkemidler og oppgaver beskrevet og analysert. Tilsynets viktigste oppgave er å føre tilsyn med at arbeidsgiver arbeider systematisk for å sørge for forsvarlige arbeidsmiljøforhold. Vi går gjennom de fire virkemidlene Arbeidstilsynet har til disposisjon: 1) føre tilsyn, 2) gi veiledning, 3) være premissleverandør og kunnskapsprodusent, og 4) samarbeide med andre. Vi beskriver mål, ambisjoner og oppgaver på hvert av områdene, og forsøker å identifisere sterke og svake sider i oppgaveløsningen basert på den informasjonen som er hentet inn. Særlig vekt legges på tilsynsvirksomheten, som er det viktigste virkemiddelet og krever desidert størst ressursinnsats. Kravet til risikobasert utvelgelse og kvalitet og enhetlighet i gjennomføringen av tilsyn, står sentralt. I slutten av avsnittene for hvert virkemiddel gir vi vår samlede vurdering av hvordan oppgavene løses innenfor de ulike virkemidlene, med eventuelle forslag til forbedringer.

*I kapittel 5* beskriver vi styringsdialogen med departementet og den interne styringen i Arbeidstilsynet, som i det store og hele fungerer godt. I tilknytning til det ser vi nærmere på mål og styringsparametere, beskriver hvordan de har utviklet seg siden 2006 og problematiserer sammenhengen mellom dem. Vi ser på Arbeidstilsynets rapportering om måloppnåelse, og peker på utfordringene med å beskrive måloppnåelsen av Arbeidstilsynets virksomhet med de mål og styringsparameterne som brukes. Dessuten drøfter vi ulike måter å måle effekter av tilsynets virksomhet på, for eksempel ved hjelp av ulike undersøkelser, med utgangspunkt i arbeid som Arbeidstilsynet alt har startet. Til sist identifiserer vi noen utilsiktede virkninger av bruken av dagens styringsparametere, blant annet hvordan stort fokus på å nå måltallet for antall tilsyn kan medføre at andre oppgaver blir nedprioritert.

*Kapitel 6* omhandler organisering og samhandling i Arbeidstilsynet. Vi peker innledningsvis på de utfordringer som lå i å etablere et nytt direktorat og nye regioner, basert på de premissene som lå til grunn for omorganiseringen. Deretter beskriver vi dagens organisasjon, herunder direktoratets og regionenes organisering og roller. Regionene har frihet til å velge sin indre organisering og har valgt å organisere seg etter ulike prinsipper. Vi beskriver og problematiserer dette forholdet, og spør om en i større grad bør organisere alle regionene etter de samme prinsipper. Spørsmålet om

inndeling i regioner og tilsynskontorer tas også opp i dette kapitlet. Dessuten omhandles de nasjonale oppgavene som er lagt til regionene. Alle regionene er tillagt nasjonale oppgaver som følge av omorganiseringen, og spørsmålet er hvordan dette har fungert i praksis.

I dette kapitlet omtaler vi også lederstrukturen, herunder rollen til Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL), som består av direktøren og regiondirektørene, og ATLS forhold til avdelingsdirektørene i direktoratet. Deretter beskrives rolle-/oppgavedelingen mellom direktoratet og regionene, hvordan samhandlingen fungerer mellom nivåene og tilsvarende mellom regionene. I den siste delen av kapitlet går vi gjennom utviklingen i oppgaver og ressurser, og viser at Arbeidstilsynet har hatt en vedvarende ambisjon om å bruke ressursene på utadrettet virksomhet siden omorganiseringen. Til slutt omtaler vi direktoratets rolle som klageinstans i tilsynssaker, og drøfter hvilke forhold som eventuelt skulle tilsi at klagesaksbehandlingen legges utenfor direktoratet.

*Kapittel 7* omhandler kompetanse- og fagutviklingen i Arbeidstilsynet. Vi beskriver kort dagens kompetansestrategi og opplæringstilbud, og viser hvilket kompetansebehov vår undersøkelse har avdekket i etaten. Deretter går vi gjennom dagens kompetansenettverk på de ulike nivåene, og beskriver hvilke rolle og oppgaver de er tillagt. Vi peker på hvilke utfordringer det har vært å få kompetansenettverkene til å fungere på en tilfredsstillende måte i tiden etter omorganiseringen, og viser hvordan de fungerer i dag basert på vår kartlegging. Med bakgrunn i en analyse av dette kommenterer vi behovet for fag- og kompetanseutvikling fremover.

*I Kapittel 8* har vi samlet de vurderinger og anbefalinger som er gitt i kapitlene foran, slik at de kan ses i sammenheng og danne et helhetlig bilde.

## 2 Mandat og metode

### 2.1 Mandat og problemstillinger

I 2004 ble det besluttet å gjennomføre en omfattende omstilling av Arbeidstilsynet, som resulterte i en ny strategi og en organisasjonsstruktur som trådte i kraft fra og med 2006. Bakgrunn for omstillingen var blant annet behov for å styrke kompetansen i tilsynet i møtet med et mer mangfoldig arbeidsliv, sikre tilsynets legitimitet og å sørge for effektiv utnyttelse av ressurser. Dessuten var det et mål å desentralisere virksomheten. Omstillingen var dyptgripende og omfattet omorganisering av direktoratet og reorganisering av distriktene til større regioner. Det ble etablert en ny arbeidsdeling mellom direktorat og region, der faglig ansvar og alle operative oppgaver ble overført fra direktoratet til de nye regionene. Målet var å styrke den operative, utadrettede virksomheten. Direktoratet skulle på sin side konsentrere seg om de strategiske og styringsrettede oppgavene.

Gjennom den foreliggende evaluering ønsket departementet en uavhengig vurdering av status for og resultater av departementets beslutning i 2004 om ny strategi for og organisering av Arbeidstilsynet. Departementet ba om at følgende overordnede spørsmål skulle vurderes:

- Om strategi og organisering har utviklet eller endret seg etter at omstillingsprosessen var gjennomført, og i tilfelle hvorfor og på hvilken måte dette har skjedd
- Om Arbeidstilsynet i dag er organisert og drives på en måte som støtter opp om de oppgavene tilsynet er satt til å forvalte
- Om klagesaksbehandlingen i direktoratet håndteres som forutsatt ved omorganiseringen
  - Det ble i forbindelse med omorganiseringen pekt på at direktoratet ikke kan instruere regionene i enkeltsaker, og at enkeltsaker ikke kan behandles i etatens ledergruppe, dersom direktoratet skal være klageorgan.
- Om økte bevilgninger har bidratt til økt ressursbruk på utadrettet aktivitet
  - Med utadrettet aktivitet menes i tillegg til tilsyn også aktiviteter som informasjon og veiledning, saksbehandling, godkjenninger, samarbeid med andre mv.

Evalueringen skulle ikke vurdere effekter av tilsynsarbeidet, dvs. i hvilken grad tilsyn fører til forbedringer i virksomhetene. Vekten skulle legges på en vurdering av hvordan departementets beslutning om Arbeidstilsynets strategi og organisasjon er fulgt opp, samt om Arbeidstilsynets organisering og drift i dag bidrar til god kompetanse, kvalitet, enhetlighet og effektiv ressursutnyttelse.

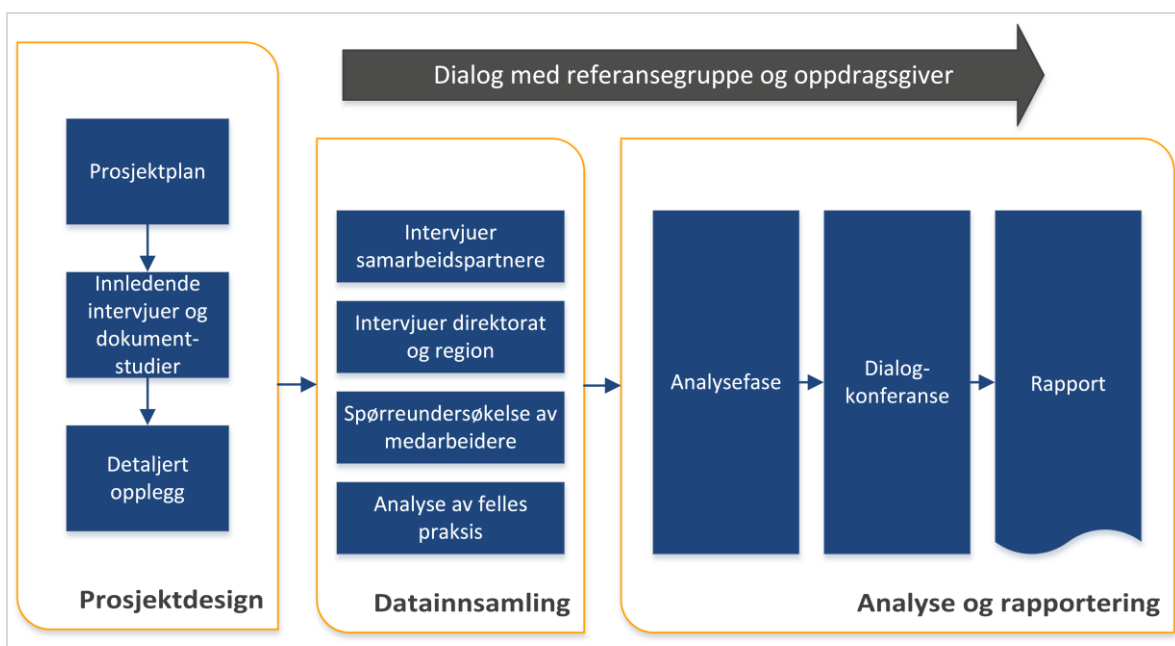
Departementet ønsker spesielt at følgende problemstillinger blir drøftet:

1. Direktoratet
  - a. Direktoratets utforming
  - b. Direktoratets ansvar, rolle og oppgaver, herunder eventuelle endringer og utvikling etter 2006
  - c. Direktoratets rolle som klageinstans
2. Regionene
  - a. Regionenes og regiondirektørenes ansvar, roller og oppgaver
  - b. Oppbygging og ivaretagelse av faglig kompetanse i regionene
  - c. Samarbeid og erfaringsoverføring på tvers av regionene
  - d. Effektiv ressursutnyttelse/andel utadrettet arbeid i regionene

3. Samspill mellom de ulike nivåene
  - a. Erfaringsoverføring mellom region og direktorat
  - b. Oppfølging av behovet for økt kompetanse i etaten
  - c. Regiondirektørens/ledergruppens eierskap til Arbeidstilsynets faglige og strategiske utvikling
  - d. Samarbeid og ansvarsforhold i direktoratets sentrale ledergruppe, herunder om arbeidsfordeling mellom direktør og regionsdirektører
  - e. Utnyttelse av etatens samlede kompetanse
  - f. Om omorganiseringen og utviklingen i etterkant i tilstrekkelig grad har ivaretatt kravene til kvalitet og enhetlighet i etaten
  - g. Om samhandlingen og kommunikasjonen mellom direktoratet og regionene, samt mellom de ulike regionene, fungerer i praksis
  - h. Om Arbeidstilsynets strategi og organisering har bidratt til en mer effektiv og utadrettet bruk av ressursene som forutsatt, herunder særlig de ressurser som er tilført etter 2006

## 2.2 Metode og gjennomføring

Arbeidet ble gjennomført i tre faser, slik prosjektmodellen er illustrert i figuren under:



Figur 2.1 Prosjektmodell

### Fase 1 Planlegging og prosjektdesign

I fase 1 ble oppdraget planlagt ferdig i tid og form, basert på avklaringer i et oppstartmøte med departementet. Vedlegg 2 til denne rapporten gir en oversikt over aktivitets- og fremdriftsplanen i arbeidet.

En referansegruppe ble nedsatt, med representanter fra departementet og Arbeidstilsynet. Prosjektplanen ble presentert og drøftet i referansegruppen før den ble vedtatt. Det ble gjennomført innledende intervjuer med ledelse og nøkkelpersoner departementsavdelingen og Arbeidstilsynet. I Arbeidstilsynet omfattet dette intervju med direktøren, avdelingsdirektør for Avdeling Styring og samordning, regiondirektørene i Arbeidstilsynet Sør-Norge og Oslo, samt en tilsynsleder fra Arbeidstilsynet Østfold og Akershus.



## Fase 2 Datainnsamling

Denne fasen besto av en omfattende kartlegging som besto i følgende hovedaktiviteter:

### **Intervjuer**

Alle intervjuer ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, basert på en intervjumal som omfattet de aktuelle problemstillinger som evalueringen skulle belyse – men slik at de var tilpasset de aktuelle intervjuobjektene. I regionene ble fellesintervjuene ofte gjennomført med en gruppe deltakere som var fysisk til stede eller på deltok på videolink. Intervjuene varte stort sett i 1,5–2,5 timer, avhengig av blant annet antall deltakere. Alle intervjuene ble dokumentert i regneark i en gjennomgående struktur og gjort tilgjengelig for hele konsulentteamet på en felles prosjektside.

Kartleggingen omfattet følgende:

- Intervjuer i direktoratet. Det ble det individuelle gjennomført intervjuer med direktøren og alle avdelingsdirektørene, samt gruppeintervjuer med ansatte fra alle avdelingene
- Intervjuer i regionene. Det ble det gjennomført dagsbesøk til alle regionene, som omfattet
  - individuelt intervju med regiondirektør
  - intervju med en gruppe tilsynsledere (på stedet, og i flere tilfeller supplert med videomøte med tilsynsledere på andre tilsynskontorer i regionen)
  - intervju med en gruppe av de øvrige medarbeiderne
- Et fellesintervju med de hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet i Arbeidstilsynet
- Et felles intervju med lederne av etatsnettverkene
- Intervjuer med samarbeidspartnere, herunder:
  - Intervju av medlemmer av Rådet for Arbeidstilsynet. Dette besto av et fellesintervju med medlemmer fra arbeidsgiversiden og et tilsvarende intervju med medlemmer fra arbeidstakersiden. I tillegg ble det gjort to individuelle intervjuer med representanter for arbeidsgiverne som ikke kunne delta i fellesintervjuet
  - Intervju med ledere hos Arbeidstilsynets samarbeidspartnere i 1) Skattedirektoratet og Politidirektoratet (samarbeid om arbeidslivskriminalitet), 2) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Miljødirektoratet og Mattilsynet (samarbeid mellom tilsynsetatene)
  - Et felles intervju med ledelsen i STAMI, samt leder for NOA

### **Dokumentgjennomgang**

Vi har gått gjennom alle dokumenter vi har fått stilt til disposisjon som vi antok var aktuelle for oppdraget. Det omfatter et stort antall dokumenter fra perioden 2004–2015, blant annet:

- Relevante dokumenter knyttet til departementets styring av Arbeidstilsynet (tildelingsbrev, referater fra etatsstyringsmøter, årsrapporter m.m.)
- Interne styringsdokumenter i Arbeidstilsynet (rammebrev, mål- og disponeringsskriv m.m.) og underlag for prioriteringer m.m.
- Strategidokumenter på ulike områder
- En rekke ulike interne dokumenter som beskriver organisering, styringssystem, rutiner, IKT-systemer mv.
- Aktuelle interne evalueringer av for eksempel kompetansenettverk, satsingsansvar for regiondirektørene m.m.
- Aktuelle undersøkelser, for eksempel effektundersøkelse, påleggsundersøkelse, brukerundersøkelser m.m.
- Diverse dokumenter fra Arbeidstilsynets samarbeidsparter, herunder arbeidsgiverrepresentantene i Rådet for Arbeidstilsynet og andre tilsynsetater

Alle dokumentene har vært lagret i en felles mappestruktur som har vært tilgjengelig for hele prosjektteamet.

### **Spørreundersøkelse i regionene**

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse som omfattet alle medarbeidere i regionene. På bakgrunn av funn og temaer som hadde kommet opp i intervjuene, ønsket vi særlig å få synspunkter fra regionene på

- organisering av Arbeidstilsynet sentralt og regionalt, herunder oppgavedelingen mellom region og direktorat, inndelingen i regionene samt rutiner for faglige avklaringer
- samarbeid internt og utad, blant annet samarbeid og erfaringsutveksling i regionene og på tvers av regioner
- kompetanse, herunder faglig utbytte i nettverkene og nettverkens rolle samt ulike tilsynskvalifikasjoner
- styring og ressursbruk, herunder måltall for tilsyn og pålegg
- tilsynsvirksomheten, blant annet knyttet til utvelgelse og gjennomføring av tilsyn samt synspunkter på Betsy

I tillegg ble alle bedt om å svare på bakgrunnsspørsmål om hvor lenge de har vært ansatt i Arbeidstilsynet, hvilken type stilling de har, og om de har vært med på å planlegge og gjennomføre tilsyn det siste året. I etterkant koblet vi på informasjon om hvilken region respondentene tilhører.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 512 e-postadresser som vi fikk oppgitt av Arbeidstilsynet. Den ble for første gang sendt ut 7. mai. Vi sendte tre påminnelser og fikk en svarandel på 82 prosent, som må betraktes som svært høy. Undersøkelsen ble avsluttet 28. mai. I fremstillingen av svarene i rapporten har vi i mange av figurene utelatt de som har oppgitt at de er administrativt ansatte, da disse ikke har vært relevante for temaet i spørsmålet.

### **Gjennomgang av Påleggsundersøkelsen – workshop med tilsynslederne**

Prosjektet hadde planlagt at det skulle gjennomføres en komparativ gjennomgang av et representativt utvalg tilsynsrapporter og at praksis skulle diskuteres med en gruppe tilsynsledere. Etter oppstart av prosjektet kom det fram at Arbeidstilsynet selv hadde gjort en komparativ undersøkelse av tilsynsarbeidet (Påleggsundersøkelsen<sup>1</sup>). Det ble derfor, i samråd med departementet og referansegruppa, bestemt at vi skulle gå gjennom denne undersøkelsen framfor for å gjennomføre en egen undersøkelse.

Som grunnlag for gjennomgangen fikk vi stilt til disposisjon grunnlagsdataene fra direktoratet. Vår gjennomgang la grunnlag for en endags workshop med tilsynsledere fra alle regionene, der alle temaene i analysen ble drøftet og belyst.

#### **2.2.1 Analysefase**

I analysefasen ble de innsamlede data analysert og tematisert, og endelig rapportdisposisjon utarbeidet.

En *dialogkonferanse* ble gjennomført med deltakelse av medlemmene i referansegruppa og et antall nøkkelpersoner fra departementet og Arbeidstilsynet, i alt 22 deltakere. På dialogkonferansen ble det drøftet funn og foreløpige vurderinger på tre områder: styring, kompetanse og enhetlig tilsyn. Drøftingene ga konsulentene nyttige innspill for arbeidet videre.

---

<sup>1</sup> Påleggsundersøkelse 2014, Arbeidstilsynet

## 2.2.2 Metodiske utfordringer

Evalueringen er i stor grad basert på en kvalitativ tilnærming, der informasjon er hentet inn gjennom intervjuer og andre samtaler med enkeltpersoner og grupper, i tillegg til en workshop og en dialogkonferanse. Dette innebærer at vår forståelse av Arbeidstilsynets historiske og nåværende virkelighet i stor grad bygger på de ulike informantenes oppfatninger og vurderinger. Generelt må en ta høyde for at informantene kan oppfatte forhold ved organisasjonen ulikt, eller kan ha egeninteresser som kan påvirke deres svar og formuleringer i enkelte sammenhenger. I vår kartlegging er inntrykket at informantene gjennomgående har vært åpne og konstruktive, og har svart etter beste evne. Intervjuene har uten unntak vært gjennomført i en form preget av åpenhet og vilje til å dele informasjon, uten forsøk på å holde tilbake informasjon eller tilpasse svarene etter egne interesser. Utfordringene har snarere vært oppgavens omfang, som har krevd en prioritering av de spørsmål som en kunne stille i intervjuene. Det har derfor vært viktig å tilpasse spørsmålene til de ulike intervjuobjektene, og avveie behovet for å kunne forfølge problemstillinger med behovet for å følge strukturen i intervjumalen. Alt i alt har vi opplevd at informasjonen gjennom intervjuene har gitt en fyldig og relativt entydig bilde av de problemstillingene vi har tatt opp.

Det bildet som tegnes av Arbeidstilsynets virksomhet i intervjuer og samtaler, underbygges, nyanseres og utvides gjennom den interne spørreundersøkelsen. Den høye svarprosenten viser at det har vært interesse for å tilkjenne synspunktene, og alt tyder på at respondentene har svart oppriktig på spørsmålene. I det alt vesentlige ser spørsmålene også ut til å ha bli forstått slik de var ment.

Sammen med de skriftlige kildene, i form av styringsdokumenter, interne evalueringer, undersøkelser mv., mener vi at de forhold som beskrives gir et riktig bilde av de sidene ved Arbeidstilsynet som vi har undersøkt. Men vi kunne i noen tilfeller ha ønsket oss en bedre dokumentasjon fra Arbeidstilsynet av ulike forhold, som for eksempel beskrivelse av organisasjonen, analyse av utviklingen i produksjon og ressursbruk og enkelte andre forhold. Det innebærer at noen av våre analyser kan bygge på et noe spinklere grunnlag enn ønskelig (f.eks. ressursbruk), eller at vi selv har måttet kartlegge forhold som en kunne forvente var dokumentert bedre (f.eks. organisering). Men gjennom supplerende informasjonsinnhenting og kvalitetssikring av funnene er vi likevel trygge på at analysen hviler på trygg grunn.

Evalueringen bygger i stor grad på informasjon fra informanter internt i Arbeidstilsynet. Det lå i avgrensningen av oppdraget. Vi har i noen grad hentet informasjon fra eksterne kilder, gjennom intervjuer med Arbeidstilsynets samarbeidspartnere, og med medlemmene i Rådet for Arbeidstilsynet, som representanter for det norske arbeidslivet. Det har gitt verdifull informasjon. Men vi har lite representativ informasjon om hva brukerne, altså virksomhetene, mener om Arbeidstilsynet. Det kunne gitt nyttig tilleggsinformasjon om hvordan Arbeidslivet oppleves å fungere sett fra brukernes side. Likevel er det slik at den viktigste kilden til informasjon er å finne internt i virksomheten, rett og slett fordi det er lederne og medarbeiderne som har mest kunnskap om hvordan organisasjonen fungerer. I vårt tilfelle har vi gått bredt ut og innhentet informasjon fra alle deler av og nivåer i organisasjonen. Erfaringen fra lignende gjennomganger i en rekke virksomheter er at denne tilnærmingen gir et godt grunnlag for å tegne ganske nyanserte bilder av organisasjonen, der en får fram både sterke og svake sider. En kan anta at mer ekstern informasjon kunne ha utfyllt det bildet som gjennomgangen tegner, men det ville neppe ha endret vesentlig på evalueringens funn og konklusjoner.

I oppdraget er vi bedt om å se på hvordan Arbeidstilsynet har fulgt opp og realisert intensjonene i den omorganiseringen som skjedde i 2006. Det lå *ikke* i oppdraget å vurdere om de organisatoriske grep som ble gjort den gangen, var hensiktsmessige og har ført til at Arbeidstilsynet er blitt en bedre organisasjon. Vi har forsøkt å holde oss til mandatet. Likevel har vi noen steder foreslått at en i den videre utviklingen av organisasjonen frigjør seg fra de prinsippene som ble lagt for organisasjonen i 2006, fordi kartleggingen har vist at disse kan hindre en hensiktsmessig videreutvikling av organisasjonen.

### 3 Bakgrunn for og formål med omorganiseringen

I 1893 ble forgjengeren til Arbeidstilsynet – Fabrikkinspeksjonen – opprettet, som en følge av innføringen av Fabrikktilsynsloven. I sammenheng med en revisjon av loven 1909 ble det åpnet for oppnevning av en kvinnelig inspektør, og Betzy Kjeldsberg fikk embetet. Hun bidro til å utvide og synliggjøre Fabrikkinspeksjonens arbeid og skape oppmerksomhet rundt arbeidsforholdene i industrien.

Dagens organisering av Arbeidstilsynet har sitt utspring i den omfattende kritikken som rammet myndighetene etter gruveulykken i Kings Bay på Svalbard i 1962, der 21 gruvearbeidere omkom. I etterkant av ulykken ble Arbeidstilsynet organisert som én etat, med nært samarbeid mellom enhetene sentralt, regionalt og lokalt. Distriktskontorene fikk en mer sentral plass en tidligere.

I Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet, Dokument nr. 3:9 (1999–2000), ble det blant annet reist kritikk mot Arbeidstilsynets effektivitet i tilsynsarbeidet. En påfølgende evaluering utført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, resulterte i et omstillingsprogram hvor følgende punkter var sentrale:

- Utvikling av en ny strategi med større fokus på resultater
- Vurdering av alternative organisasjonsmodeller som bidro til å styrke den utadrettede virksomheten.
- Vurdering av framtidige kompetansebehov og framtidige og innføring av kompetansestyring
- Identifisering av effektiviseringsmuligheter og forslag til hvordan økt fokus på kjerneoppgavene og styrking av resultatmål kunne gjennomføres.

Omtrent samtidig ble Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 [2002–2003]) lagt fram. Den la føringer for blant utflytting av flere tilsyn fra Oslo til andre steder av landet.

Arbeidstilsynet ble omorganisert etter en regionmodell, og det ble gjennomført en styrking av regionnivået gjennom en overføring av oppgaver og ressurser fra direktoratet. Arbeidet i direktoratet skulle rendyrkes og konsentreres om oppgaver av overordnet, styringsmessig art og oppgaver der departementet er bruker/tjenestemottaker. Den nye organiseringen ble iverksatt 1. januar 2006, etter over et år med forberedelser. Direktoratet for Arbeidstilsynet ble lokalisert til Trondheim, og det ble etablert syv regionkontorer med underliggende tilsynskontorer i alle deler av landet.

Omorganiseringen innebar store endringer: Ved inngangen til 2005 besto Arbeidstilsynet av et direktorat lokalisert til Oslo, og 11 distriktskontor med til sammen 26 underliggende tilsynskontorer (kalt avdelingskontorer) rundt om i landet.<sup>2</sup> Samlet sett hadde Arbeidstilsynet ca. 530 ansatte, hvorav ca. 150 i direktoratet<sup>3</sup> og 380 regionalt og lokalt. I løpet av 2005 ble det nye direktoratet etablert med ca. 70 ansatte, og de 11 distriktskontorene slått sammen syv større regioner. Ny direktør tiltrådte 1.1.2006. Hun hadde vært i organisasjonen siden høsten 2004 som påtroppende direktør.

Rent faktisk hadde regionaliseringen allerede begynt før omorganiseringen i 2005: Alt på slutten av 1990-tallet begynte man å slå sammen kontorer for å skape større miljøer, først på Østlandet. I 2003 ble 12 distrikter i Telemark, Vestfold, Buskerud slått sammen til den første regionen, og også Østfold og Akershus var en region før omstillingen. «Det var en utvikling på gang, og det var noen ledere som gikk foran» (tilsynsleder).

<sup>2</sup> Kilde: Omstilling i Arbeidstilsynet, Rapport og anbefaling fra en prosjektgruppe, februar 2014

<sup>3</sup> 20 av disse var ansatt i Lønnsгарantiseksjonen, som ble overført til NAV i forbindelse med omorganiseringen.

I brev fra statsråden til Arbeidstilsynet 3. mars 2004 redegjøres det nærmere for prinsippene for og utformingen av den nye organisasjonen, basert på det forutgående prosjektarbeidet (jf. fotnote 2). De viktigste var:

- En overordnet ambisjon om «mer effektiv utnyttelse av knappe tilsynsressurser» gjennom en «ny organisering som innebærer etablering av regioner og en styrking av distriktsapparatet gjennom overføring av ressurser fra direktoratet».
- Etablering av åtte regioner<sup>4</sup> til erstatning for 11 distriktskontorer. Det ble overlatt til direktøren å ta stilling til hvor mange lokale enheter (tilsynskontorer) det var behov for i hver region, men det var forutsatt at antallet skulle reduseres for å skape «større, mer solide og kompetente fagmiljøer». Det skulle bare være to forvaltningsnivåer, direktoratet og regionene.
- Etablering av et direktorat som i størst mulig grad skulle drive med «oppgaver som er av overordnet, styringsmessig art og som tilhører kjernen av direktørens resultatansvar (strategi, mål- og resultatkrav, rapportering, kontroll mv.)» samt oppgaver mot departementet. Ressursbehovet for direktoratet ble anslått til 60 årsverk, med et slingringsmonn opp eller ned på 10 årsverk.
- Innføring av prinsippet om at «alle ressurser knyttet til utadrettet operativ virksomhet skal overføres til regionene». Ved å bygge ned direktoratet ble det anslått at ca. 70 årsverk kunne overføres til regionene.
- En ambisjon om «å sentralisere etatens administrative og merkantile funksjoner og samlokalisere disse i Trondheim». Målet var å få en «mest mulig slank og effektiv administrasjon» med det for øye å gjøre frigjøre ressurser som kunne konverteres til tilsyn og annet utadrettet arbeid.

Disse føringene ble lagt til grunn for omorganiseringen. Inntrykket fra kartleggingen i denne gjennomgangen er at de også er blitt oppfattet som en premiss for alle spørsmål som berører organisering av direktorat og regioner i årene siden 2006.

---

<sup>4</sup> Senere gjort om til syv av påfølgende statsråd Morten Meyer

## 4 Arbeidstilsynets virkemidler, oppgaver og produktivitet

Arbeidstilsynets viktigste oppgave er å føre tilsyn med at arbeidsgiver arbeider systematisk for å sørge for forsvarlige arbeidsmiljøforhold. Etaten har forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver knyttet til arbeidsmiljøloven med forskrifter. Videre gir utlendingsloven og allmenngjøringsloven Arbeidstilsynet ansvar og myndighet i forhold til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere.

Arbeidstilsynet skal bidra til å sikre et forsvarlig og brukervennlig regelverk, sikre enhetlig og samordnet myndighetsinnsats på området og bidra til at det eksisterer nødvendig kunnskap for politikkutforming og forvaltning på arbeidsmiljøområdet.

For å gjennomføre sin pålagte oppgave har Arbeidstilsynet fire hovedvirkemidler:

- Føre tilsyn med virksomhetene
- Gi veiledning
- Være premissleverandør og utvikle kunnskap og regelverk innen arbeidsmiljø
- Samarbeide med andre

Det er et mål at Arbeidstilsynet med de tilgjengelige virkemidlene skal «nå flest mulig virksomheter og arbeidstakere, og være ute i virksomhetene der utfordringene er» (Årsrapport 2014). Arbeidstilsynets virksomhet skal være basert på risikovurderinger slik at de virksomhetene som er mest utsatt for helseskade og utstøting, nås. *Tilsyn* er det viktigste virkemidlet, og det etaten i størst grad måles på. Tilsynsvirksomhet gjennomføres som enkelttilsyn der kontroll er hovedelementet, eller som kampanjer/tilsynsprosjekter på bestemte områder der kontroll kombineres med andre virkemidler.

*Veiledning* skal også ha en fremtredende rolle i Arbeidstilsynets arbeid, og skal være et selvstendig verktøy for å øke forståelsen i virksomhetene for regelverkets krav og betydningen av systematisk arbeidsmiljøarbeid. Informasjon og veiledning kan gis i sammenheng med tilsyn, men også på andre måter, som nettbasert informasjon, utsending av informasjonsmaterieil til bestemte målgrupper eller informasjonskampanjer rettet mot bransjer, yrkesgrupper, bestemte virksomheter mv.

Som *premissleverandør* overfor departementet skal Arbeidstilsynet frembringe kunnskap om og ha synspunkter på arbeidsmiljøsituasjonen og utviklingen på området, samt gi innspill til utvikling av lov og forskrifter. Arbeidstilsynet har en egen avdeling for dokumentasjon og analyse som har ansvar for å innhente og analysere informasjon om arbeidsmiljøspørsmål og overvåke utviklingen av arbeidsmiljøet.

Det er viktig for Arbeidstilsynet å *samarbeide* med andre for å nå målet om et varig bedre arbeidsmiljø. Viktige aktører er partene i arbeidslivet, HMS-etatene og andre etater som kan bygge opp under Arbeidstilsynets innsats, særlig på områder som arbeidslivskriminalitet.

I dette kapitlet beskriver vi hvordan risikoanalyser skal legge grunnlag for Arbeidstilsynets aktiviteter, og gir en oversikt over Arbeidstilsynets satsinger og oppgaver. Deretter gjør vi rede for hvordan de fire ulike virkemidlene fungerer. Vi beskriver nærmere formål, innhold og hvordan de brukes i praksis. Videre redegjør vi for de ansattes synspunkter og erfaringer med virkemidlene og refererer synspunkter fra enkelte andre aktører på Arbeidstilsynets virkemidler og hvordan de anvendes.



## 4.1 Risikoanalyser som grunnlag for aktivitetene til Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet gjennomfører konkrete tilsynsbesøk i et begrenset antall virksomhetene gjennom et år. Tilsynene skal derfor rettes mot de bransjer, yrker og virksomheter der risiko for helseskader og utstøting fra arbeidslivet er størst. Risikobaseringen henger sammen med virksomhetsstyringen i etaten og er et verktøy for å gi en bedre ressursutnyttelse. Tilsynsstrategien slår fast at etaten «skal ha en risikobasert tilnærming til valg av tema, bransjer og virksomheter. Et bredt kunnskapsunderlag skal ligge til grunn for å gjøre gode valg og prioriteringer».

Risikobasert utvelgelse skjer på flere ulike nivåer i etaten. Disse kan deles inn i et strategisk nivå, et taktisk nivå og et operativt nivå. Dette beskrives på følgende måte i *Beskrivelse av risikobasert utvelgelse av næring, tema og virksomhet i Arbeidstilsynet* (Avdeling for dokumentasjon og analyse, 2012):

*Strategisk nivå:* I arbeidet med utarbeidelse av ny strategisk plan gjør etaten en risikobasert utvelgelse av hvilke områder det skal satses på i neste strategiske periode, ut fra hvilke næringer, temaer/forhold og grupperinger som har høy risiko for alvorlige arbeidsmiljøproblemer.

*Taktisk nivå:* Når strategisk plan er besluttet, vil det gjøres en risikovurdering som grunnlag for utvelgelse av satsinger, prosjekter og aktiviteter der tema, næring og virkemiddel konkretiseres.

*Operativt nivå:* Det vil gjøres en risikobasert utvelgelse, når inspektøren skal velge hvilken virksomhet som skal få tilsyn og hvilke målgrupper som skal få veiledning.

Risikobasert utvelgelse er et pågående utvelgingsarbeid i etaten. Oversikten ovenfor beskriver prosessen slik det er gjennomført i perioden 2012–2014. Arbeidet er videreutviklet i 2015.

For Arbeidstilsynets del innebærer den risikobaserte tilnærmingen å identifisere «ulike farer eller uønskede hendelser som kan oppstå, analyse av årsaker og konsekvenser som til sammen danner et risikobilde». Målet er å finne frem til virksomheter og målgrupper som har forhøyet risiko for skader, ulykker og sykdom, og derfor skal prioriteres i Arbeidstilsynets innsats (*Risikobasert utvelgelse av næring, tema og virksomhet i Arbeidstilsynet, 2012*).

Arbeidstilsynet har identifisert fem arbeidsmiljøfaktorer som kan innebære risiko for de ansatte:

- Psykososiale forhold
- Organisatoriske forhold
- Kjemisk/biologisk eksponering
- Ergonomiske forhold
- Teknisk sikkerhet/ulykker

Arbeidstilsynets Avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA) samarbeider tett med Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og det underliggende Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og arbeidshelse (NOA) i utarbeidelsen av risikobilder. NOA utarbeider analyser av arbeidsmiljøtilstanden i Norge hvert tredje år. Analysene beskriver hvilke arbeidsmiljøutfordringer som finnes i de ulike bransjene. Disse, og Arbeidstilsynets egne erfaringer fra tilsyn og andre aktiviteter, er utgangspunktet for Arbeidstilsynets årlige prioriteringer.

Med utgangspunkt i risikobildet, vurderer Arbeidstilsynet hvilke næringer og bransjer som er mest utsatt og hva som konkret er utfordringene i den enkelte bransje. Til dette arbeidet brukes blant annet informasjon fra Brønnøysundregistrene, NAV (yrkesskader og sykefravær) og interne datakilder som tips, ulykker, melding om arbeidsrelatert sykdom og informasjon fra tidligere tilsyn. Virkemidler, målgrupper og aktiviteter tilpasses deretter til bransjen og de utfordringene den har.

## 4.2 Arbeidstilsynets satsinger og aktiviteter

Arbeidstilsynet har hatt en rekke satsinger på ulike områder eller rettet mot bestemte næringer/bransjer. På enkelte områder har Arbeidstilsynet fått utvidede oppgaver de senere år. Det gjelder særlig arbeid med å sikre et inkluderende arbeidsliv og å forhindre sosial dumping.

Arbeidstilsynets aktiviteter organiseres etter tre hovedspor:

- Satsinger i utsatte næringer og mot nye i arbeidslivet
- Nasjonale aktiviteter/prioriteringer
- Regionale aktiviteter

Næringene som velges ut til *egne satsinger*, anses å ha størst utfordringer når det gjelder arbeidsmiljøfaktorene som er nevnt over og/eller sosial dumping. Satsingene omtales i strategisk plan. For planperioden 2013–2016 har Arbeidstilsynet satsinger innen:

- *Renhold*: Næringen har utfordringer knyttet til organisatoriske arbeidsbetingelser, ergonomi og kjemisk eksponering. Det er vanlig med mye alenearbeid, få arbeidstakere er organisert og sykefraværet er høyt. Næringen har mange useriøse virksomheter, der utenlandsk arbeidskraft arbeider under ulovlige arbeidsforhold.
- *Helse/sosial*: Helse- og sosialsektoren har store yrkesgrupper og sammensatte arbeidsmiljøutfordringer. Turnusarbeid, midlertidige ansettelse og innleie av arbeidskraft er utbredt. Mange utsettes for risikofaktorer som høyt arbeidspress, tunge løft og vold eller trusler. Det er høyt sykefravær. Brudd på arbeidstidsbestemmelsene er utbredt i deler av næringen
- *Bygg/anlegg*: Bransjen er sårbar for konjunkturer, har mange unge arbeidstakere og kjennetegnes av at arbeidstakerne flytter seg fra arbeidsplass til arbeidsplass. Mange er østeuropeiske arbeidsinnvandrere. Næringen har høy risiko for arbeidsskadedødsfall. Flere yrkesgrupper har et høyt eksponeringsnivå knyttet til både kjemiske, biologiske og fysiske arbeidsbetingelser. Deler av næringen er preget av sosial dumping.
- *Overnatting/servering*: For enkelte yrkesgrupper preges arbeidsmiljøet av liten grad av kontroll over egen arbeidssituasjon, ensidige arbeidsoppgaver, opplevelse av høyt arbeidstempo og jobbusikkerhet. Deler av restaurantnæringen preges også av useriøse virksomheter og sosial dumping.
- *Transport*: Flere yrkesgrupper i transportnæringen har utfordringer knyttet til arbeidstid, og lange arbeidsuker med skift- og nattarbeid er utbredt. I deler av næringen er det risiko for ergonomiske belastninger og ulykker. Deler av næringen preges også i økende grad av useriøse virksomheter og sosial dumping.
- *Ny i arbeidslivet*: Arbeidstilsynet skal spre kunnskap til unge arbeidstakere og nyetablerte virksomheter om rettigheter, plikter og hva som skaper et godt arbeidsmiljø til nye i arbeidslivet.

Målene for arbeidet og tiltakene i de ulike næringene skal utformes i samarbeid med partene i arbeidslivet. På helse- og sosialområdet har ett av fokusområdene for eksempel vært vold og trusler på arbeidsplassen. Arbeidstilsynet har undersøkt hvilke rutiner og opplæring som gis i virksomheten, og har utarbeidet en ny veileder om vold og trusler.

Aktiviteten knyttet til de ulike satsingene periodiseres innenfor strategiperioden. Det vil si at aktiviteten rettet mot helse og sosial og renhold hadde oppstart i 2013, bygg og anlegg i 2014. I 2015 er satsingen på transport og overnatting/servering startet opp. Ny i arbeidslivet er en aktivitet som går over hele perioden (Strategisk plan 2013–2016). Både det å satse på enkelte bransjer/områder, og å gjennomføre aktivitetene parallelt i alle regioner, kan ses på som et ledd i at Arbeidstilsynet skal være en synlig etat.



I tillegg til satsingene vedtas *årlige prioriteringer* for Arbeidstilsynet. Disse tar utgangspunkt i sentrale utviklingstrekk og rammebetingelser i arbeidslivet som Arbeidstilsynet mener innebærer en risiko for helsemessige konsekvenser.

De årlig prioriterte aktivitetene for 2015 er relatert til industri, renovasjon/gjenvinning, sosial dumping og inkluderende arbeidsliv. For noen av aktivitetene er det angitt detaljerte næringskoder for virksomhetene som tilsynene skal rettes mot. I andre aktiviteter er dette angitt mer åpent, for eksempel i form av formuleringer som «alle industrinæringer hvor det benyttes truck». De årlig prioriterte aktivitetene skal være utformet slik at regionene får mulighet til å tilpasse nivået på aktiviteten til de regionale utfordringene.

De årlig prioriterte aktivitetene kan foregå i avgrensede tidsperioder, det vil si at inspektører i alle regionene fører tilsyn i samme næring eller med samme tema i samme tidsperiode. Hensikten er å opptre helhetlig og å kunne evaluere innsatsen og samle erfaringer.

Regionene kan også ta initiativ til egne prosjekter. De *regionale aktivitetene* kan rettes inn mot spesielle områder eller bransjer der regionene vet det er en risiko. Noen ganger kan dette dreie seg om regionale utfordringer eller bransjer som er lokalisert enkelte steder i landet. Andre ganger kan prosjektene omhandle mer generelle utfordringer, som for eksempel Arbeidstilsynet Oslos prosjekt angående sikkerhet ved bruk av løftelemmer. Her har det vært ulykker på grunn av dårlig opplæring og vedlikehold. Som del av den regionale aktiviteten utarbeider inspektørene et opplegg som kan brukes av andre regioner. Det er dessuten flere eksempler på at regionale aktiviteter danner grunnlag for nasjonale aktiviteter i neste omgang.

#### **4.2.1 Særskilte ansvarsområder som er lagt til Arbeidstilsynet**

##### **Inkluderende arbeidsliv**

Arbeidstilsynet bidrar i arbeidet med å følge opp avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). I tildelingsbrevet beskrives ansvaret slik:

«Arbeidstilsynets tiltak for et systematisk forebyggende HMS-arbeid må sees i sammenheng med regjeringens satsing på et inkluderende arbeidsliv. Arbeidstilsynet skal bidra i IA-arbeidet, både gjennom tilsyn og veiledning. Arbeidstilsynet skal også bidra til samarbeidet mellom partene i arbeidslivet; nasjonalt i arbeidet med oppfølging av avtalen og på regionalt nivå gjennom de fylkesvise IA-rådene» (s. 8).

Arbeidstilsynets arbeid innen IA-området omfatter fokus på hva som skal til for å få syke og uføre (tilbake) i arbeid, samt å forebygge at arbeidstakere blir syke og uføre. Gjennom tilsyn og veiledning arbeider etaten med å spre kunnskap og utvikle holdninger i virksomhetene om hva som bidrar til et inkluderende arbeidsliv. På dette området anses forebyggende aktiviteter å være viktigere enn å følge opp enkelttilfeller.

Arbeidstilsynet er også representert i faggruppen for IA-avtalen, oppfølgingsgruppen og pensjonspolitisk råd. Videre er regionene representert i fylkesvise IA-råd. Det er også samarbeid med NAV på IA-området.

## Sosial dumping

Arbeidstilsynet fått et særlig ansvar i kampen mot sosial dumping gjennom tre handlingsplaner<sup>5</sup>. Fra 2006 ble arbeidet mot sosial dumping organisert som eget programområde. I anledning av alle de tre handlingsplanene ble Arbeidstilsynet styrket i form av ressurser (mest i 2008, med 10 millioner kroner) og ved innføring av flere virkemidler (2012), blant annet overtredelsesgebyr.

Handlingsplanene har gitt Arbeidstilsynet nye oppgaver. Med den første handlingsplanen ble det gjort nødvendige lovendringer for at Arbeidstilsynet skulle kunne gi pålegg, bruke tvangsmulkt og stansing ved tilsyn etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Arbeidstilsynet har blant annet fått i oppgave å utvikle og administrere ordningen med ID-kort i renholdsbransjen og byggenæringen, samt ansvar for ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen. I forbindelse med den siste handlingsplanen skulle Arbeidstilsynet gi prioritet til kontroll av innkvartering av arbeidstakere, i tillegg til at etaten ble gitt tilsynsansvar for forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Mens den første handlingsplanen (2006) i hovedsak var konsentrert rundt sosial dumping i bygg- og anleggsbransjen, så man i den neste fasen (handlingsplanen fra 2008) behov for å styrke tilsynene også mot andre bransjer, blant annet hotell, restaurant, renhold og verftsindustri.

En stor andel av tilsynene er i dag rettet mot sosial dumping, alene eller i kombinasjon med andre tilsynsområder. I 2014 gjennomførte Arbeidstilsynet 5912 tilsyn relatert til sosial dumping. 1784 av disse hadde sosial dumping som hovedtema. Disse tilsynene er ofte basert på tips (Årsrapport 2014).

## Treparts bransjeprogram

Arbeidstilsynet har en viktig rolle i trepartssamarbeidet innen næringene *transport, uteliv og renhold*. Formålet med bransjeprogrammene er å danne en felles ramme rundt myndighetenes og partenes innsats i de utvalgte bransjene, og at partene i fellesskap tar fatt i utfordringene i bransjene. Det er et mål at samarbeidet skal munne ut i nye metoder og innfallsvinkler. Med samarbeidet forventer man at resultatene blir bedre enn hva partene kan oppnå hver for seg.

Arbeidstilsynet har lagt tilsynssatsingene innen transport, renhold og servering under bransjeprogrammene, slik at disse kan gi råd til Arbeidstilsynet om hvilke deler av bransjen som bør prioriteres, og hvilke virkemidler som antas å ha best effekt (Årsrapport 2014).

Et eksempel på tiltak er innføring av en ordning med ID-kort for de ansatte, samt en godkjenningssordning for renholdsfirmaer. De godkjente renholdsbedriftene er registrert på nettstedet [renvasket.no](http://renvasket.no), slik at brukerne enkelt kan se hvilke virksomheter som oppfyller kravene på arbeidsmiljøområdet. Innen uteliv har Arbeidstilsynet sammen med partene sett på ulike metoder for mer treffsikker utvelgelse av tilsynsobjekter.

## Oppfølging av arbeidsulykker og RAS-meldinger

Ved alvorlige arbeidsulykker fører Arbeidstilsynet tilsyn med årsaker til ulykken og veileder den aktuelle virksomheten i hvordan den kan forbedre rutiner og på den måten unngå ulykker. Hvis politiet etterforsker ulykker, skjer dette noen ganger i samarbeid med Arbeidstilsynet. I enkelte tilfeller avdekkes også feil ved utstyr, og etterforskningen har ved flere anledninger ført til endringer i hvordan utstyr lages eller brukes.

Alle leger har plikt til å melde fra til Arbeidstilsynet om sykdom eller skade som legen antar skyldes pasientens arbeidssituasjon (RAS-meldinger). Arbeidstilsynet bruker informasjonen i sine risikovurderinger og følger opp de meldingene som legene mener bør prioriteres, enten som generelt tilsyn eller i konkret knyttet til den enkelte hendelse.

<sup>5</sup> Handlingsplan mot sosial dumping 2006, 2008 og Handlingsplan 3 for et seriøst og anstendig arbeidsliv og mot sosial dumping, 2013

#### 4.2.2 Arbeidstilsynets risikovurderinger – valg av bransjer

Departementet har stilt spørsmål om Arbeidstilsynets risikovurderinger er gode nok. I tildelingsbrevet for 2015 (og tidligere tildelingsbrev) ber ASD om at Arbeidstilsynet tydeliggjør sine prioriteringer og viser hvilke grunnlag og vurderinger som ligger til grunn for utvelgelse av bransjer og virksomheter, temaer for tilsyn og tilsynsmetodikk. Formålet er å «legge til rette for dialogen knyttet til etatens prioriteringer og ressursbruk, og å sikre at risikovurderinger og tilsynsmetoder treffer best mulig». Departementet ber også om at Arbeidstilsynet og STAMI/NOA sammen avklarer «hvordan arbeidet med gode tilstandsbeskrivelser og risikoanalyser over arbeidsmiljø- og arbeidsforholdene i Norge skal videreutvikles». Videre bes etaten prioritere arbeidet med risikobasert tilnærming.

Vårt inntrykk er at både eksterne aktører og ansatte i Arbeidstilsynet mener at etaten i sine prioriteringer av bransjer/næringer i stor grad har greid å tilpasse seg de nye utfordringene i arbeidslivet. Det er ganske stor grad av enighet om de årlige prioriteringer og satsinger som Arbeidstilsynet har valgt. Unntaket er satsingen innen helse- og sosialsektoren, der særlig arbeidsgiversiden har vært kritisk til satsingen. De mener at lover og regler etterlevs i mye større grad i helse- og sosialsektoren enn i mange andre bransjer, og at Arbeidstilsynet derfor burde prioritert andre sektorer. Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter har dessuten påpekt at sykefraværet i sykehussektoren ikke er spesielt høyt, og at det derfor har vært feil å ha så stor oppmerksomhet rettet mot sykehusene som man har hatt i denne satsingen.

Helse- og sosialsektoren er en sektor preget av skiftarbeid og mye bruk av overtid. Vi forstår det slik at Arbeidstilsynets faglige grunnlag for å velge denne satsingen blant annet er basert på dokumentert risiko knyttet til (uheldige) arbeidstidsordninger, og at sykefraværet er høyt i sektoren. Av intervjuene våre fremgår det imidlertid at det også blant ledere og ansatte i Arbeidstilsynet i ettertid er noe ulike synspunkter på om denne satsingen har vært et riktig valg.

Denne diskusjonen illustrerer uenighet om hvilke arbeidsmiljøbetingelser det er viktig å vektlegge i vurderingen av risiko. Men den illustrerer også et dilemma: I hvor stor grad skal Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet være rettet mot bransjene der de mest graverende lovbruddene begås, og i hvor stor grad skal den være rettet mot bransjer i det som ofte omtales som de seriøse delene av arbeidslivet?

Denne diskusjonen knytter seg til at det de siste årene har vært en økende satsing på å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er bred enighet om at det er et viktig satsingsområde, men samtidig får dreiningen konsekvenser for tilsynsvirksomheten i andre deler av arbeidslivet. Flere av informantene i Arbeidstilsynet påpeker at det er viktig å ha tilsyn rettet mot virksomheter i hele arbeidslivet, både for å bidra til forebygging og fordi mange virksomheter i de «seriøse» delene av arbeidslivet også bryter arbeidsmiljølovgivningen.

*«Vi har fått en dramatisk dreining mot det useriøse arbeidslivet. Vi er enige om at det er riktig. Men hvilke konsekvenser får det, f.eks. for kompetansen? Jeg savner dialogen med regionene om å snu så fort. Vi må ikke vri oss for mye» (inspektør).*

I spørreundersøkelsen til ansatte i regionene mener flertallet (85 prosent) at Arbeidstilsynet treffer svært eller ganske godt når det gjelder utvelgelse av næringer. I spørreundersøkelsen hadde vi også et åpent spørsmål om det er andre temaer eller bransjer som Arbeidstilsynet burde prioritert høyere enn det som gjøres i dag. En del av svarene dreide seg om at det er for mye fokus på arbeidslivskriminalitet og at dette går på bekostning av forebyggende HMS-arbeid, ergonomi og yrkeshygiene. Respondentene foreslo ellers svært mange ulike bransjer og yrker, uten noe spesielt mønster.

## Grunnlag for risikovurderinger, valg av næring

Vårt inntrykk er at Arbeidstilsynet retter mye oppmerksomhet mot utvikling av gode verktøy, et godt datagrunnlag for å foreta best mulig risikovurderinger.

For prioritering av bransjer og temaer er datamaterialet fra STAMI ved NOA en viktig kilde. NOAs oppgave er å overvåke arbeidsliv og helse og produsere anvendbar faktakunnskap. NOA har fokus på hvilke faktorer arbeidstakere eksponeres for i arbeidslivet og helseeffekten av dette. NOAs kunnskapsproduksjon skal være vitenskapelig basert, og således i prinsippet utgjøre et egnet grunnlag for å foreta prioriteringer av tilsynsvirksomhet. NOA baserer seg på eksisterende forskning og samtolkning av registre, men driver ikke egen forskning og eier ikke registre. Det er forutsatt et tett samarbeid med Arbeidstilsynet. STAMI og Arbeidstilsynet skal ha et felles faktagrunnlag og et mest mulig omforent bilde av arbeidsmiljøtilstanden i Norge.

Vi forstår at NOA og DOA har samarbeidet i økt grad de senere år, også utover samarbeidet om det nevnte kunnskapsgrunnlaget, blant annet om hvordan risikoforholdene i en bransje bør presenteres og hvordan dokumenter skal bygges opp slik at de presenterer fakta best mulig.

For tilsynsvirksomheten knyttet til tradisjonelt forebyggende arbeid er NOA en særlig viktig kilde, mens det på området sosial dumping er mer begrenset hva Arbeidstilsynet kan få fra NOA. Når det gjelder prioriteringer innenfor sosial dumping, må Arbeidstilsynet ta hensyn til mange fakta som ikke fanges opp av registre, og ha et bredere perspektiv enn det NOA kan bidra med. I dette arbeidet brukes blant annet informasjon fra politiet. Arbeidstilsynet har ønsket informasjon om eksempelvis organisasjonsgrad, arbeidsavtaler og tilknytningsformer, som er relevant informasjon for prioriteringer innen sosial dumping. Dette er ikke spørsmål som NOA ikke har grunnlag for å si noe om.

Når det gjelder utvelgelse av enkeltvirksomheter, er ikke datagrunnlaget fra NOA relevant. Det er særlig denne utvelgelsen mange er kritiske til i dag. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 4.3.5.

### 4.2.3 Andre oppgaver

I tillegg til aktivitetene nevnt i avsnitt 4.2.1 har Arbeidstilsynet forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver knyttet til flere lover som er har betydning for arbeidstakere: lønnsgarantiloven, ferieloven, lov om lønnsplikt under permittering, lov om 1. og 17. mai som høytidsdager og deler av lov om tobakkskader. Etter lov om universitet og høgskoler og folkehøgskoleloven skal Arbeidstilsynet også føre tilsyn med studentenes læringsmiljø.

Videre har Arbeidstilsynet har oppgaver knyttet til Tvisteløsningsnemnda, ulike godkjenningsordninger, regionale verneombud og behandling av klagesaker knyttet til sin egen tilsynsvirksomhet. Noen av disse oppgavene er lagt til direktoratet, mens andre er lagt til regionene.

### Tvisteløsningsnemnda

Arbeidstilsynet er sekretariat for Tvisteløsningsnemnda. Oppgaven er lagt til region Østfold og Akershus. Nemnda behandler tvister om rett til å bli fritatt fra overtids- eller nattarbeid, rett til redusert eller fleksibel arbeidstid og rett til permisjon, samt spørsmål om fortrinnsrett for deltidsansatte. I 2014 mottok tvisteløsningsnemnda 122 nye saker (Årsrapport 2014).

### Godkjenningsordninger for BHT og renhold

Forskrift om organisering og ledelse stiller krav om at enkelte bransjer og type virksomheter knytter til seg en godkjent bedriftshelsetjeneste. Det er visse krav til kvaliteten i bedriftshelsetjenester, og Arbeidstilsynet (Arbeidstilsynet Sør-Norge) er godkjenningensinstans for bedriftshelsetjenestene.

Godkjenningsordningen i renholdsbransjen gjelder alle virksomheter i bransjen. Godkjenning er nødvendig for å kunne drive lovlig. Det er Arbeidstilsynet Indre Østland som behandler søknader om godkjenning og registrerer godkjente virksomheter på nettstedet renvasket.no. Det er kun tillatt å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som er registrert som godkjente hos Arbeidstilsynet.

## Ordning med regionale verneombud

Regionale verneombud fungerer på arbeidsplasser som ikke har verneombud eller opprettet arbeidsmiljøutvalg i samsvar med arbeidsmiljøloven. Hensikten er å forbedre arbeidsmiljøstandarder innen bransjene bygg/anlegg og hotell/restaurant/renhold. Ordningen er opprettet av myndighetene i samarbeid med partene i arbeidslivet. Den finansieres gjennom en avgift til virksomhetene i bransjen. Arbeidstilsynet Oslo har ansvaret for administrasjon av Fondet for regionale verneombud.

## Klagesaksbehandling

Direktoratet for Arbeidstilsynet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av regionene. Avgjørelsene som direktoratet tar i klagesaker, skal sette presedens for etatens myndighetsutøvelse på gjeldende område.

## Forskning og kunnskapsutvikling

Arbeidstilsynet har ulike aktiviteter og roller innen utredning og forskning på temaer knyttet til arbeidsmiljø. Som eksempler kan nevnes at etaten har deltatt i et forskningsprosjekt om støy på arbeidsplassen i samarbeid med STAMI (2013), og i et prosjekt om innleide arbeidstakere i verfts- og petroleumsindustrien i samarbeid med Petroleumsstilsynet (2014).

### 4.3 Tilsyn som virkemiddel

Tilsyn er en planlagt og systematisk gjennomgang av utvalgte tema i virksomheten for å fastslå om virksomheten oppfyller krav gitt i lov eller forskrift. Tilsyn er Arbeidstilsynet viktigste virkemiddel for å sikre at virksomhetene etterlever regelverket. Målet med tilsynene er å oppnå varig forbedring av arbeidsmiljøet i virksomhetene. Etter omorganiseringen i 2006 har etaten fått betydelig økte ressurser for å styrke den utadrettede aktiviteten, der tilsynsvirksomheten anses å være viktigst. Departementet understreker i tildelingsbrevene betydningen av at Arbeidstilsynet i stor grad er synlig og til stede ute blant virksomhetene, og ber om at etaten utvikler og opprettholder et høyt volum på tilsyn og annen utadrettet virksomhet.

Det er et mål at tilsynene skal bidra til at arbeidsgiver ivaretar sitt ansvar for systematisk HMS-arbeid. Gjennom tilsyn og veiledning skal inspektørene påpeke og forklare sammenhengen mellom et systematisk HMS-arbeid og konkrete arbeidsmiljøfaktorer.

#### 4.3.1 Ulike typer tilsyn

Arbeidstilsynet tilpasser typen tilsyn til ulike virksomheter og formålet med tilsynet. De ulike tilsynstypene er:

*Varslede tilsyn* – virksomheten blir varslet før inspeksjonen via brev, muntlig eller per e-post. Det blir informert om hva Arbeidstilsynet ønsker å se på, og hvilken dokumentasjon virksomheten bør ha klar. Inspektøren besøker så virksomheten, gjennomgår de ulike forholdene som er tema for tilsynet, og oppsummerer funn og eventuelle mangler hos virksomheten i en rapport. Målet er at virksomheten skal ha fått viktig og relevant kunnskap om retningslinjer og forskrifter.

*Ikke-varslede tilsyn* – blir ofte benyttet for å undersøke forhold på arbeidsplassen knyttet til sosial dumping eller teknisk sikkerhet. Enkelte informanter forteller at de som regel bruker ikke-varslede tilsyn i bransjer som bygg og anlegg. Disse tilsynene kan være tipsbaserte. Inspektørene går ofte to sammen på ikke-varslede tilsyn.

Tilsynene, varslede og ikke-varslede, har ulikt omfang. Beskrivelsen nedenfor av ulike former for omfang er hentet fra Arbeidstilsynets tilsynsstrategi:

*Inspeksjon I* er kontroll av små og mellomstore virksomheter og/eller enkelttemaer. Så langt som mulig kontrolleres virksomhetens systematiske HMS-arbeid. Inspektøren(e) tilbringer inntil to timer hos virksomheten.

*Inspeksjon II* er en kontroll av virksomhetens systematiske HMS-arbeid, og eventuelle enkelttemaer. Inspektørene bruker inntil en dag hos virksomheten.

*Revisjon* innebærer at Arbeidstilsynet fastslår om virksomhetens styringssystem og aktiviteter stemmer overens med eller avviker fra myndighetskravene, og om virksomhetens aktiviteter er hensiktsmessige for å oppnå virksomhetens mål. Forbedringsområder skal angis.

*Meldingstilsyn* innebærer oppfølging av melding om arbeidsulykker, arbeidsrelatert sykdom, melding fra verneombud og enkelthenvendelser, bistand til andre myndigheter med etterforskningen av ulykker samt andre saker som er aktuelle for etaten. Oppfølgingen kan danne utgangspunkt for ytterligere kontroll av virksomheter.

*Postale tilsyn* innebærer å innhente informasjon uten å være til stede i virksomheten og er en kontroll av temaer som kan avdekke entydige fakta. Postale tilsyn kan bidra til å skaffe etaten et bedre kunnskapsgrunnlag og kan være forberedelse eller oppstart av større satsinger. De benyttes også gjerne i etterkant av ulykker for å undersøke hvordan virksomhetene følger opp etter ulykker. De postale tilsynene kan også føre til pålegg, og teller nå som tilsyn i årsrapporteringen. I 2014 utgjorde postale inspeksjoner omtrent fire prosent av det samlede antallet tilsyn.

Byggesakstilsyn og markedskontroll fremstår ikke som egne tilsynsformer, men utføres innenfor rammer gitt i tilsynsstrategien.

Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet gjennomføres enten som enkelttilsyn der kontroll er hovedelement, eller som del av prosjekter rettet mot utvalgte bransjer eller arbeidsmiljøfaglige temaer. I tillegg gransker Arbeidstilsynet alvorlige arbeidsulykker, som regel i samarbeid med politiet. Noen år ber departementet i tildelingsbrevet om at visse typer tilsyn prioriteres, for eksempel i 2013, da andelen uanmeldte tilsyn skulle økes «fordi det er viktig for å avdekke ulovlige forhold i de bransjer som er preget av useriøsitet og sosial dumping» (tildelingsbrev for 2013).

Tilsynene gjennomføres av Arbeidstilsynets inspektører. Noen ganger gjennomføres tilsyn i samarbeid med andre etater, enten ad hoc eller som del av særlig satsinger eller felles aksjoner. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 4.6.

### **4.3.2 Rapportering**

I årsrapporten fra Arbeidstilsynet til departementet skal etaten bant annet rapportere på type tilsyn, hvilke næringer tilsynene er gjennomført i og bruk av ressurser. Det skal også gis en oversikt over reaksjonsbruk. Rapporteringskravene er nærmere omtalt i kapittel 5.

I tråd med målet om mer utadrettet aktivitet, har antall tilsyn økt i løpet av de siste fem årene. I 2014 gjennomførte Arbeidstilsynet i overkant av 17 400 tilsyn. Av disse var 57 prosent meldt skriftlig, muntlig eller på e-post i forkant av besøket. 41 prosent var uanmeldte. Det var en økning i uanmeldte tilsyn på seks prosentpoeng i forhold til året før.

Tabellen under viser hvilke næringer det ble ført flest tilsyn i, i 2014. Tabellen viser også hvor stor del av bransjen Arbeidstilsynet dekket i 2014, målt i antall tilsyn per 100 virksomheter i bransjen.



Tabell 4.1 Tilsyn fordelt på næringer 2014. Kilde: Årsrapport 2014

Næring	Andel av tilsynene	Antall tilsyn per 100 virksomheter
Bygge- og anleggsvirksomhet	24 %	17,3
Varehandel, motorvognreparasjon	22 %	8,6
Teknisk og forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift	11 %	5,5
Bergverksdrift, industri, elektrisitet, vann og renovasjon	10 %	13,2
Helse- og sosialtjenester	8 %	5,5

### 4.3.3 Reaksjoner

Reaksjonene skal tilpasses til alvorlighetsgraden i saken. Reaksjonene som gis ved tilsyn er pålegg om å utbedre forhold som ikke tilfredsstillende krav innen en tidsfrist, tvangsmulkt dersom påleggene ikke gjennomføres, og stansing dersom det er fare for liv og helse. I tilfeller der brudd på regelverket er alvorlige eller gjentakende, kan Arbeidstilsynet gi overtredelsesgebyr på inntil 15G. Hvis Arbeidstilsynet avdekker straffbare forhold, anmeldes virksomheten.

I 2014 var reaksjonsgraden høyest i undervisning, primærnæringene og personlig tjenesteyting. I over 70 prosent av disse tilsynene ble det gitt en form for reaksjon. Reaksjonsgraden er i gjennomsnitt rundt 65 prosent og har vært stabil de siste årene, i tråd med det som har vært satt som mål. Reaksjonene som gis er i stor grad knyttet til virksomhetens systematiske HMS-arbeid og krav som handler om organisatoriske arbeidsbetingelser. Innen sosial dumping gis det oftest pålegg knyttet til ID-kort og lønn.

Reaksjonsprosenten er i noen tilfeller høyere ved uanmeldte tilsyn, men ikke nødvendigvis. Tabellen under viser reaksjonsgrad på meldte og uanmeldte tilsyn i fire satsinger.

Tabell 4.2 Meldte og uanmeldte tilsyn i satsingene. Kilde: årsrapport 2014

Aktivitet	Antall meldte tilsyn	Reaksjonsprosent meldte tilsyn	Antall uanmeldte tilsyn	Reaksjonsprosent uanmeldte tilsyn
Satsing helse og sosial	983	48 %	4	50 %
Satsing renhold	1086	71 %	300	73 %
Satsing ny i arbeidslivet	1165	59 %	289	65 %
Satsing bygg og anlegg	660	71 %	2037	65 %

### 4.3.4 Hvordan tilsyn brukes i satsingene og nasjonale aktiviteter

For å illustrere hvordan tilsyn brukes som virkemiddel, beskriver vi her nærmere formål og tilsynsgjennomføring for to satsinger og en nasjonal aktivitet. Beskrivelsen er basert på Rammebrev 2014 med vedlegg og Årsrapport 2014 *På jobb for et godt arbeidsliv*.

#### Satsing renhold

Arbeidstilsynet skal med satsingen bidra til at arbeidstakere i næringen får lovlige lønns- og arbeidsbetingelser, samt til å redusere belastninger som kan føre til helseplager og sykefravær. Målgruppen er virksomheter som arbeider med innvendig rengjøring av bygninger. I 2014 ble målgruppen utvidet til å omfatte bestillere av renholdstjenester, samt godkjente og ikke-godkjente renholdsvirksomheter. Tema for tilsynene har vært godkjenningsordningen og kravene som stilles for å bli en godkjent renholdsvirksomhet, samt organisatoriske arbeidsbetingelser, systematisk HMS-arbeid, innleie av arbeidskraft, lønns- og arbeidsvilkår og oppfølging av sykefravær.

Videre har det i tilsyn med bestillere vært kontrollert plikter i henhold til forskrift om godkjenning og påseplikten. Det er utarbeidet fem ulike tilsynspakker.

I 2014 ble det gjennomført både inspeksjon 1 (70 prosent av tilsynene) og inspeksjon 2 (30 prosent av tilsynene). Totalt ble det gjennomført 1386 tilsyn innen renholdsnæringen.

### **Satsing bygg og anlegg**

Satsingen skal bidra til å sikre at arbeidstakere har lovlige arbeidsbetingelser, at arbeidsrelaterte belastninger som fører til helseplager og ulykker reduseres. Målgruppen for denne satsingen var i 2014 norske og utenlandske virksomheter som utfører bygg og anleggsaktiviteter i Norge, både små, mellomstore og store virksomheter. Bygging av jernbane og undergrunn, bygging av broer og tunneler samt spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet ble spesielt prioritert. Viktige temaer i satsingen er kravene i byggherreforskriften, virksomhetens internkontroll (blant annet forebyggende HMS-arbeid, opplæring, verneombud, bruk av BHT, kontroll av arbeidsutstyr, arbeidsavtaler og ID-kort).

Det har vært gjennomført tilsyn både i prosjekteringsfasen hos byggherre og utførelsesfasen hos byggherre, hovedentreprenør og underentreprenører. Totalt ble det gjennomført 2697 tilsyn, over 2000 av dem uanmeldte. Ved uanmeldte tilsyn kommer inspektørene over risikofylte aktiviteter som de antakelig ikke ville sett dersom de hadde kommet på et meldt tilsyn.

### **Nasjonal aktivitet for å forebygge arbeidsrelaterte trafikkulykker**

Formålet med aktiviteten er å bidra til å redusere omfanget av arbeidsskade og arbeidsskadedødsfall i trafikken. Fokuset for aktiviteten er virksomhetens forebyggende arbeid innen området, og tilsynene har rettet seg mot blant annet håndverksbedrifter og hjemmesykepleie. Temaene for tilsynene har vært å kontrollere om virksomhetene gjennomfører kartlegging og risikovurdering, og iverksetter tiltak for å forebygge trafikkulykker i arbeidstiden. Videre har det vært kontrollert hvordan virksomheten sikrer at kjøretøyet er vedlikeholdt og arbeidstakerne tilstrekkelig uthvilt, samt hvordan det tilrettelegges for at arbeidstakerne ikke er stresset og slitne slik at de blir uoppmerksomme i trafikken.

#### **4.3.5 Utvelgelse og gjennomføring av tilsyn**

Vi beskriver her hvordan Arbeidstilsynet vurderer en virksomhets arbeidsmiljø ved hjelp av en arbeidsmiljømodell, og hvordan inspektørene og tilsynsledere konkret velger tilsynsobjekter. Vi beskriver også kort funksjonaliteten i tilsynsverktøyet Betzy og enkelte synspunkter på dette. For betydningen av Betzy for kvalitet og enhetlighet i tilsyn, viser vi til avsnitt 4.3.7 Kvalitet og enhetlighet i tilsyn.

#### **Arbeidsmiljømodell**

Hvilke temaer Arbeidstilsynet skal gå inn på i det enkelte tilsyn, baseres på kunnskap om hvilke utfordringer som finnes i bransjen, yrket eller virksomheten.

For å illustrere utfordringer og lovkrav har Arbeidstilsynet samlet arbeidsmiljølovens krav til en virksomhets arbeidsmiljø i en egenutviklet *arbeidsmiljømodell*. Modellen synliggjør lovens krav til arbeidsbetingelser innen *organisatorisk, psykososialt, fysisk, kjemisk og biologisk* område. Modellen illustrerer at arbeidsmiljøet i en virksomhet er summen av samspillet mellom arbeidsbetingelser, arbeidsmiljøarbeidet og arbeidstakerne (sammensetning av arbeidsstokken og arbeidstakernes opplevelse av arbeidsmiljø). I tillegg blir arbeidsmiljøet påvirket av samfunnsmessige forhold; endringer på arbeidsmarkedet, konkurransesituasjon eller lov- og avtaleverk.

Modellen er ment å være et verktøy til hjelp ved vurdering av hvilke utfordringer en virksomhet har når det gjelder arbeidsmiljø. De organisatoriske arbeidsbetingelsene anses som spesielt sentrale,



fordi de påvirker hvordan virksomheten kan ivareta kravene på de andre områdene. Dersom virksomhetene for eksempel er preget av høyt arbeidspress, kan det vanskeligere å ivareta krav til opplæring og sikkerhet på en tilfredsstillende måte. I tilsynsstrategien videreføres temaet: Arbeidstilsynet skal «legge vekt på organisatoriske forhold i vår tilnærming til virksomhetene».

Arbeidsmiljømodellen skal illustrere sammenhengen mellom arbeidsmiljøbetingelser og lovkrav, og være et pedagogisk verktøy i så måte. Inntrykket i vår undersøkelse er det litt ulikt når det gjelder innsikt i og forståelse av hvordan modellen blir brukt, blant medarbeiderne i Arbeidstilsynet.

### **Utvelgelse av tilsynsobjekter**

Arbeidstilsynet skal rette innsatsen mot de arbeidsmiljøfaktorer som vurderes som viktigst i arbeidet for å sikre lovlige arbeidsbetingelser og forebygge helserelaterte skader og helseproblemer. Utvelgelse av virksomheter for tilsyn skal baseres på nasjonale satsinger og prioriteringer, samt lokalkunnskap. Beslutningene skal videre bygge på årlige vurderinger som ligger til grunn for tildelingsbrevet og flerårige vurderinger som ligger til grunn for Arbeidstilsynets strategisk plan.

Hvilke bransjer og temaer som skal vektlegges det enkelte år, styres i stor grad av satsingene, sentrale prioriteringer og føringer gitt i blant annet tildelingsbrev. I noen tilfeller utarbeider prosjektene/satsingene lister over aktuelle virksomheter. Listene er basert på tilgjengelige data. I andre tilfeller utarbeides det lister over aktuelle virksomheter i den enkelte region.

I regionene vurderes det deretter hvilke virksomheter som skal få tilsyn. I noen regioner diskuterer tilsynsledere og inspektører oversikter over virksomheter før de velger enkeltvirksomheter. I andre er det opp til den enkelte inspektør å velge ut de konkrete virksomhetene. De vurderer ulike faktorer som størrelse på virksomheten, om virksomheten er kontrollert tidligere, geografisk spredning osv. De virksomhetene som ikke har hatt tilsyn eller ikke har vært besøkt på en stund, prioriteres. Den enkelte inspektørs erfaring med bransjen og lokale kunnskap har også betydning for valget. Inspektørene bruker den informasjonen som er tilgjengelig, i noen tilfeller bruker de for eksempel virksomhetens nettside for å få informasjon om aktiviteter i virksomheten.

Valg av tilsynsobjekter påvirkes også av andre forhold. Hvis Arbeidstilsyn for eksempel gjennomfører tilsyn i dagligvarebransjen på et sted, velger de flere butikker når de først er på et sted. Det er mer effektivt, og innebærer dessuten at virksomhetene i samme bransje på stedet behandles likt av Arbeidstilsynet.

I spørreundersøkelsen svarer 86 prosent av inspektørene at de svært ofte eller ganske ofte velger ut tilsynsobjektene på egenhånd. I spørreundersøkelsen spurte vi om det vil gi et bedre resultat hvis flere deltar i utvelgelsen av tilsynsobjekter. 44 prosent svarer at det i liten grad vil gi bedre resultat, mens 37 prosent mener at det i stor grad vil gi bedre resultat.

### **Oppfølging av tips**

En del av virksomhetene som kontrolleres, velges ut på bakgrunn av tips fra publikum. Publikum eller involverte arbeidsgivere kan sende inn tips anonymt via Arbeidstilsynets egen nettside. 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. I 2014 mottok Arbeidstilsynet 6 511 tips.

Inntrykket fra intervjuene er mange tilsyn baseres på tips. En av regionlederne anslo at om lag 30 prosent av tilsynene er tipsbasert. Flere informanter sa at de har fulgt tipsene opp mer aktivt de siste årene. Økt oppfølging av tips er i tråd med strategisk plan 2013–2016. Tilsynsleder fordeler som regel tips som skal følges opp. Han eller hun vurderer i det enkelte tilfellet om virksomheten

skal besøkes i forbindelse med en satsing, som ordinært tilsyn, eller om det haster å besøke virksomheten. Behov for rask utrykning er oftest knyttet til tips om sosial dumping eller akutt fare for liv og helse.

Arbeidstilsynet Oslo har tipsutveksling med Oslo kommune og partene i arbeidslivet. Erfaringen er at «vi (Arbeidstilsynet) gir flere tips enn vi får». Så vidt vi kjenner til har ikke de andre regionene tilsvarende løsninger. Noen informanter etterlyste faste rutiner for utveksling av tipsinformasjon mellom etater. I vurderingen av om tips skal følges opp må Arbeidstilsynet vurdere om de forholdene det er tipset om er relevante for Arbeidstilsynet eller om det andre forhold som ikke berøres av arbeidsmiljøloven, for eksempel av privatrettslig karakter.

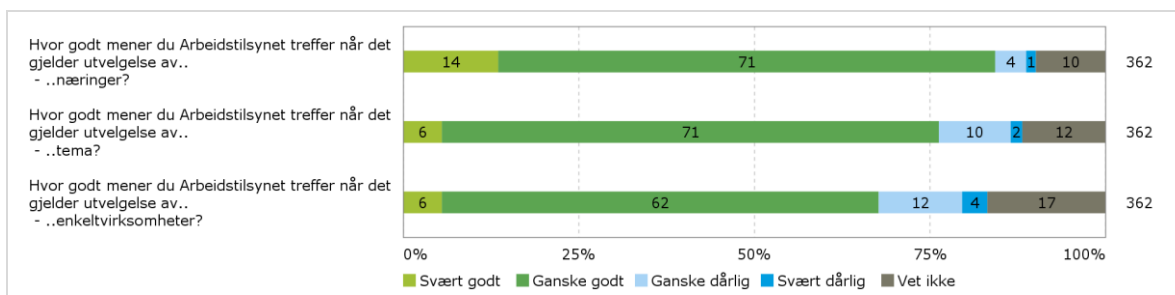
Arbeidsgiverorganisasjonenes representanter i Rådet har gitt uttrykk for at tips ofte følges opp for ukritisk.

### Temaer for tilsynene

Tilsynsstrategien understreker at Arbeidstilsynet skal «ivareta tema tilpasset regionale forhold». Videre skal temaene i tilsynet tilpasses bransjenes utfordringer. For alle aktiviteter er det valgt temaer basert på en risikovurdering. Inspektørene vil i tillegg bruke sitt faglige skjønn i tilsynet for å kunne følge opp de forholdene som er mest relevante i den enkelte virksomhet. Inspektørenes erfaring og kompetanse er viktig i denne vurderingen.

### Synspunkter på utvelgelse av tilsynsobjekter

I spørreundersøkelsen spurte vi alle respondentene om hvor godt de mener Arbeidstilsynet treffer når det gjelder utvelgelse av næringer, temaer og enkeltvirksomheter. Svarene vises i figuren.



Figur 4.1 Hvor godt treffer Arbeidstilsynet på næringer, tema og enkeltvirksomheter?

Flertallet (85 prosent) mener at Arbeidstilsynet treffer svært eller ganske godt når det gjelder næringer. Det er noe færre (77 prosent) som mener at de treffer godt i utvelgelse av tema. 68 prosent svarer at Arbeidstilsynet treffer godt når det gjelder utvelgelse av enkeltvirksomheter. Svarene fordeler seg relativt likt i regionene.

Inntrykket fra intervjuene i regionene bekrefter bildet: informantene mener at Arbeidstilsynet treffer godt på utvelgelse av næringer og temaer. Når det gjelder utvelgelse av enkeltvirksomheter, er det noe større usikkerhet, men de fleste mener at de Arbeidstilsynet «treffer ganske godt» også på tilsynsobjekter. Samtidig pekes det på at utvelgelsen av enkeltvirksomheter kan bli litt tilfeldig. Den enkelte inspektørs erfaring fra tidligere tilsynsvirksomhet er viktig i utvelgelsen, og inspektørene har ulik kompetanse og erfaring. I spørreundersøkelsen er det for øvrig flere som kommenterer at tidligere erfaringer fra tilsyn burde brukes mer aktivt i utvelgelsen av tilsynsobjekter.

Kravet om å nå målet om å gjennomføre et bestemt antall tilsyn hvert år, kan også påvirke hvilke virksomheter som velges. Flere informanter sier at virksomheter som er krevende å gjennomføre tilsyn med, kan bli valgt bort fordi det påvirker måloppnåelsen. Eller motsatt, «lette» tilsyn blir valgt. Vi omtaler dette nærmere i kapittel 5.

Arbeidsgiversiden i Rådet for arbeidstilsynet har vært kritisk til risikovurderingene som ligger til grunn utvelgelse av tilsynsobjekter. Det er formidlet i ulike sammenhenger og ble også formidlet til oss i intervjuet med arbeidsgiverrepresentantene i rådet. Manglende risikovurderinger ved utvelgelse av virksomheter medfører blant annet at Arbeidstilsynet bruker mye tid på lite vesentlige forhold. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 4.5.2.

### **Verktøy for å velge tilsynsobjekter**

Vårt inntrykk er at Arbeidstilsynet er opptatt av å finne bedre metoder for utvelgelse av tilsynsobjekter. Mange gir uttrykk for at det ville være nyttig å ha mer faktainformasjon å bygge på for å gjøre en sikrere utvelgelse. Arbeidstilsynet arbeider med å utvikle et dataverktøy som skal gi bedre grunnlag for utvelgelse av enkeltvirksomheter. Data fra ulike kilder skal kunne kobles sammen for å plukke ut enkeltvirksomheter med høyest risiko.

Men det pekes nokså gjennomgående på at det er viktig å være klar over at et slikt verktøy vil ha sine begrensninger og må brukes som del av informasjonen i en risikovurdering. En vil kunne øke treffsikkerheten, men godt skjønn basert på inspektørens erfaring og kompetanse vil likevel være en viktig del av vurderingen.

*«Arbeidsmiljø er ferskvare. Hvis vi bruker mye tid i forkant på analyse av situasjonen, kan vi finne en del. Men vi får alltid best innsikt på tilsyn. Jeg er redd for å få veldig mekaniske systemer – særlig i det ytterste leddet. Det er viktig å ivareta det faglige skjønnet. Gode inspektører må ha nok handlingsrom. Derfor må vi ha klart for oss hvordan slike systemer skal brukes»* (regiondirektør).

### **4.3.6 Fagsystemet for tilsyn Betzy**

Betzy er et IKT-basert fagsystem for tilsyn, som støtter hele arbeidsprosessen fra melding om tilsyn – via tilsynsgjennomføring og reaksjon – til avslutning av tilsynssaken. I Betzy registreres alle relevante data i forbindelse med tilsynets ulike faser. Det gir muligheter til å ta ut rapporter og analysere resultater fra tilsyn. Betzy også en informasjonskilde i risikovurderinger og utvelgelse av tilsynsobjekter.

Betzy støtter planleggingen og gjennomføringen av tilsyn gjennom tilsynspakker som omfatter sjekklister, brevmaler og fagmateriell. Sjekklisten gjenspeiler hva som er vesentlige arbeidsmiljøproblemer som skal ta opp i et tilsyn, og består av et sett med kontrollpunkter. I 2015 er det 83 tilsynspakker som dekker tilsyn med de områder Arbeidstilsynet prioriterer.

Tilsynspakkene er sammensatt av kontrollpunkter som skal sjekkes ute på tilsyn. Betzy har rundt 700 kontroll-/påleggspunkter som er bygd opp med tittel, kontrollspørsmål, påleggstekst, relevant hjemmel, forslag til vilkår og forslag til begrunnelse. Tilsynspakkene er viktige for å sikre kvalitet og enhetlighet i gjennomføringen av tilsynet.

Kontrollpunktene oppdateres fortløpende ved lovendringer og kvalitetssikres før de legges ut. I tillegg kan inspektøren lage egne kontrollpunkter som er relevante for det aktuelle tilsynet. Kontrollpunktene skal bidra til klarhet

- i hva Arbeidstilsynet kan kreve
- i hvordan en skal formulere seg
- i hvordan påleggstekstene skal være
- i forvaltningsmessige krav

Alle kilder i vår kartlegging gir uttrykk for at innføringen av Betzy har ført til bedre kvalitet, mer enhetlig praksis og en mer effektiv gjennomføring av tilsyn. I spørreundersøkelsen spurte vi om Betzy har ført til mer enhetlig tilsyn generelt sett. Syv av ti mener det (hvis vi holder vet ikke-gruppen utenfor).

I tabellen under fremgår det hvordan systemet har påvirket de ulike elementene i kvalitetsbegrepet. Resultatene viser at Betzy vurderes å ha bidratt til kvalitetsforbedring på alle punkter.

Tabell 4.3 Spørreundersøkelsen: Andel som mener at Betzy i svært stor eller ganske stor grad har ført til kvalitetsforbedring (ekskl. vet ikke-gruppen)

Kvalitetsforbedring i form av:	Andel positive svar
Lovhjemling av vedtak	85 %
Utforming av pålegg	71 %
Utforming av rapport	56 %
Bedre dokumentasjon av tilsyn	56 %
Mer effektiv ressursbruk i gjennomføring av tilsyn	70 %

I workshopen med tilsynslederne ble det pekt på at Betzy er et hjelpesystem som og krever aktiv tilpasning av inspektørene. Fra påleggsundersøkelsen (se senere i dette avsnittet) vet vi at bruken av kontrollpunktene i Betzy varierer mye mellom regioner, aktiviteter og inspektører. Dette bekreftes i intervjuene. «*Jeg har sett mange tilsyn og sett hvordan inspektørene følger dem på ulik måte.*» Det er også ulikt hvor godt inspektørene går gjennom rapporten før den ferdigstilles.

I intervjuene kom det frem synspunkter på at systemet kan virke begrensende på inspektørens mulighet til å tilpasse tilsynet til virksomhetsspesifikke utfordringer. I spørreundersøkelsen ble det derfor stilt spørsmål om fleksibiliteten i Betzy. Resultatet viser at meningene er delte, i det omtrent halvparten mener fleksibiliteten er ganske eller svært god og halvparten det motsatte.

Tilsynslederne opplevde at det var en viss skepsis til Betzy i starten, og at medarbeidere som var lite IKT-kyndige måtte overstige en terskel. Noen mener fortsatt at systemet er for omstendelig, men hovedinntrykket er at Betzy har vært vesentlig bidrag til å strukturere og standardisere tilsynsgjennomføringen.

Det oppfattes også som en betydelig verdi at Betzy ikke er statisk, men utvikles hele tiden, og det påpekes at dette er en viktig suksessfaktor også fremover.

#### 4.3.7 Kvalitet og enhetlighet i tilsyn

Arbeidstilsynet forventes som tilsynsvirksomhet å «sørge for å ha tillit og troverdighet i offentligheten, samt sikre enhetlig opptreden overfor virksomhetene. Det er viktig for Arbeidstilsynets tillit og legitimitet».<sup>6</sup> I enhetlighet ligger også at Arbeidstilsynet skal benytte anerkjente metoder og skape forutsigbarhet i de ordinære tilsynsprosessene. Beslutninger og vedtak må baseres på tilstrekkelig kunnskap og kompetanse for å opprettholde autoritet og legitimitet.

Arbeidstilsynet selv vurderer kvaliteten på tilsynsaktiviteten som god. I intervjuene spurte vi hvor godt Arbeidstilsynet lykkes med de ulike virkemidlene, på en skala 1–10. Samtlige informanter skåret tilsyn som virkemiddel 7 og oppover, enkelte ga også 10. Inntrykket er at mange mener at tilsynene holder høy kvalitet. Flere tilsynsledere understreket at kvaliteten er blitt bedre etter omorganiseringen, men at den fortsatt kan variere – først og fremst mellom de enkelte inspektører.

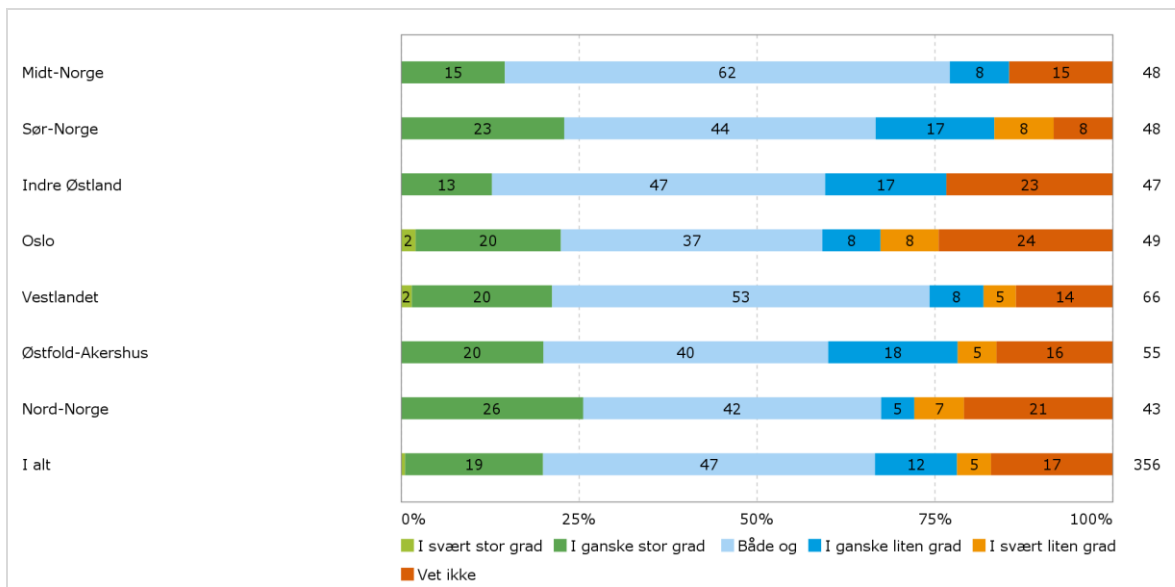
Men kvaliteten på tilsynsvirksomheten er blitt kritisert i eksterne evalueringer av Arbeidstilsynets virksomhet<sup>7</sup>. Særlig er manglende enhetlighet i tilsynsarbeidet som påpekes. Spørsmålet om enhetlig praksis kan kobles til følgende tre forhold:

<sup>6</sup> Arbeidstilsynets tildelingsbrev for 2015

<sup>7</sup> Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012, dokument 1 (2013/2014), KPMG: Gjennomgang av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet. 2013.

- *Atferd i tilsyn* – om Arbeidstilsynet opptrer på lik måte i den praktiske gjennomføringen av tilsynene.
- *Vurdering av vesentlighet* – om Arbeidstilsynets inspektører vektlegger forhold de avdekker på lik måte, og gir like reaksjoner på avvik.
- *Forvaltningspraksis* – om Arbeidstilsynets forvaltningspraksis er ensartet i hele organisasjonen.

I spørreundersøkelsen spurte vi i hvilken grad Arbeidstilsynet har enhetlig praksis i hele landet.



Figur 4.2 Spørsmål: I hvilken grad mener du at tilsynene gjennomføres på en enhetlig måte i hele landet?

Resultatet viser at bare 19 prosent av respondentene mener at tilsynspraksisen er enhetlig i svært eller ganske stor grad. De fleste mener at det står sånn passe til med graden av enhetlighet: 47 prosent svarer «både og». Hvis en legger til de 17 prosentene som sier at det skjer i ganske eller svært liten grad, er det *i alt 64 prosent som er forbeholdne til graden av enhetlighet i tilsynene (og hele 77 prosent dersom vet ikke-gruppen holdes utenfor)*. Arbeidstilsynets eget tilsynspersonell er altså ganske avmålte i synet på om tilsynspraksisen er enhetlig. Her, som ellers, er lederne mer positive enn inspektørene. Seks av de syv regiondirektørene svarer at de i svært eller ganske stor grad mener tilsynene gjennomføres enhetlig, mens bare en av fem inspektører sier det samme.

### Atferd i tilsyn

Inspektørens atferd i tilsynsgjennomføringen er en viktig kvalitetsfaktor. Det forventes at Arbeidstilsynets inspektører opptrer ryddig og profesjonelt, og kommuniserer tydelig, i tråd med den rollen de har. Inspektørens rolle er utfordrende, blant annet fordi den krever evne til å kombinere rollen som tilsynsmyndighet med rollen som veileder, slik at virksomhetene opplyses og motiveres til å arbeide systematisk med arbeidsmiljøet. Den er også krevende fordi inspektørene kan bli møtt på ulik måte i virksomhetene, og må finne måter å takle det på. Spørsmålet er om Arbeidstilsynets inspektører opptrer tilstrekkelig ryddig og enhetlig i gjennomføringen av tilsyn.

I spørreundersøkelsen spurte vi tilsynslederne hvor godt de synes inspektørene er kvalifisert med hensyn til *atferd og kommunikasjon* i tilsyn. Åtte av ti tilsynsledere mener at inspektørene gjennomgående er «ganske godt» kvalifisert på dette området (bare 3 prosent svarte «svært godt»), men 17 prosent svarer at det er svært varierende.

Spørsmålet om hvor godt inspektørene kommuniserer med virksomhetene gjøres også til gjenstand for jevnlig brukundersøkelser. Siden 2009 har Arbeidstilsynet sendt ut en spørre-

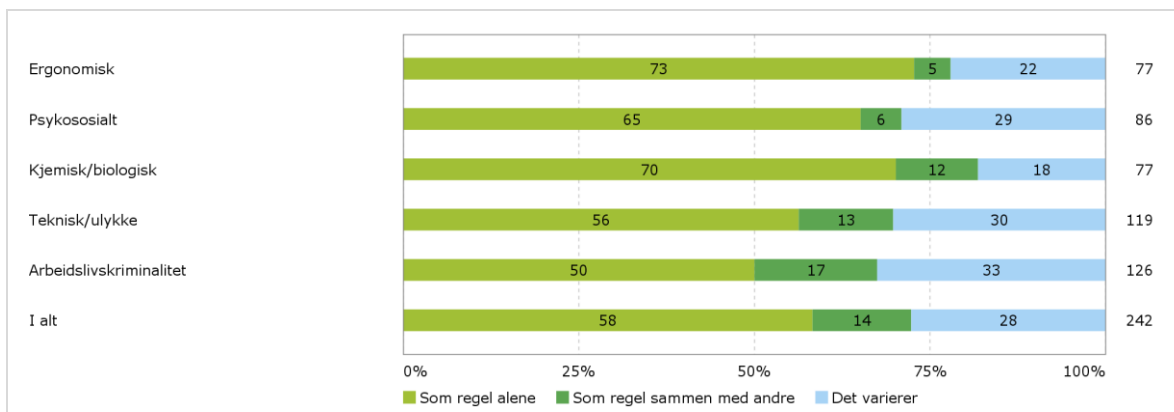
undersøkelse til virksomheter det er ført tilsyn med, der en spør om ulike sider ved tilsynsbesøket: om Arbeidstilsynet var tydelig med å formidle hensikten med besøket, om virksomheten fikk mulighet til å legge frem sin sak, om veiledning om lovens krav ble gitt og om rapporten fra Arbeidstilsynet – herunder eventuelle pålegg – var tydelige og forståelige. Svarene viser at Arbeidstilsynet skårer konsistent i hele perioden på i overkant av 7, på en skala fra 1 til 9. Skåren tilfredsstiller tilsynets egen ambisjon, som er 7. Isolert sett er det en indikator på at virksomhetene gir Arbeidstilsynets tilsynsbesøk en god attest. Men det er en åpenbar svakhet at svarprosenten er svært lav, i gjennomsnitt kun på ca. 18 prosent. Det er derfor svært usikkert hvor utsagnskraftig svarene er. Så vidt vi vet, er det ikke gjort nærmere analyser av dette, for eksempel gjennom frafallsanalyser (om det er systematiske forskjeller mellom virksomheter som svarer og ikke svarer). Men direktoratet opplyser at man er i ferd med å utvikle nye brukerundersøkelser som man håper vil gi bedre resultater.

I intervjuene pekes det på forhold som kan påvirke til enhetlig atferd. Noen peker på at *organisering* kan ha betydning for hvor enhetlig tilsynspraksisen utvikler seg. I regioner som er organisert slik at tilsynslederne har ansvar for hver sine aktiviteter i hele regionen, kan praksis i aktivitetene bli mer enhetlige internt i regionen. Andre viser til at de *nasjonale satsingene* bidrar til enhetlig tilsynspraksis, fordi de legger føringer på hvordan tilsynene skal gjennomføres. Noen mener at også *nasjonale aktiviteter* som er prosjektbasert med én leder for aktiviteten, bidrar til mer enhetlighet.

Det pekes også på betydning av *ledelse* som faktor for atferd. Det er et kjennetegn ved tilsynsvirksomheten at inspektørene har en selvstendig rolle og tillagt et stort individuelt ansvar. Alle er ikke like lette å følge opp ledelsesmessig, og det finnes inspektører som ikke innfrir forventningene. «*Det er noen som har vært her lenge, som du ikke klarer å snu*» (tilsynsleder). Dessuten ivaretar tilsynslederne lederrollen på ulik måte, og det er ulikt hvor godt de samarbeider internt i regionen som ledere.

Hvorvidt inspektørene går på tilsyn alene eller sammen med en annen, kan også ha betydning for enhetlig atferd, gjennom læring og erfaringsutveksling mellom inspektørene. Vi spurte inspektørene hva som var praksis i dag, og hva de ønsket. Figur 4.3 viser dagens praksis, fordelt på tilsynsområder. Generelt gjelder at de fleste tilsyn gjennomføres av én inspektør, det skjer i 58 prosent av tilfellene. 14 prosent går som regel alene, og 28 prosent sier det varierer, hvilket innebærer at i alt 42 prosent går to på tilsyn som regel, eller innimellom. Det er mest vanlig å bruke to inspektører på tilsyn der arbeidslivskriminalitet er tema. Grunnen oppgis først og fremst å være inspektørens sikkerhet, men også utfordringer knyttet til fremskaffing av dokumentasjon og klarlegging av ansvarsforhold, samt krevende etterarbeid. I intervjuene får vi inntrykk av at det også er mer vanlig å gå to på tilsyn når man rykker ut på bakgrunn av tips. For øvrig er det forskjeller mellom regionene når det gjelder spørsmålet om å gå en eller to på tilsyn.





Figur 4.3 Spørsmål: Går du som regel alene eller sammen med andre på tilsyn

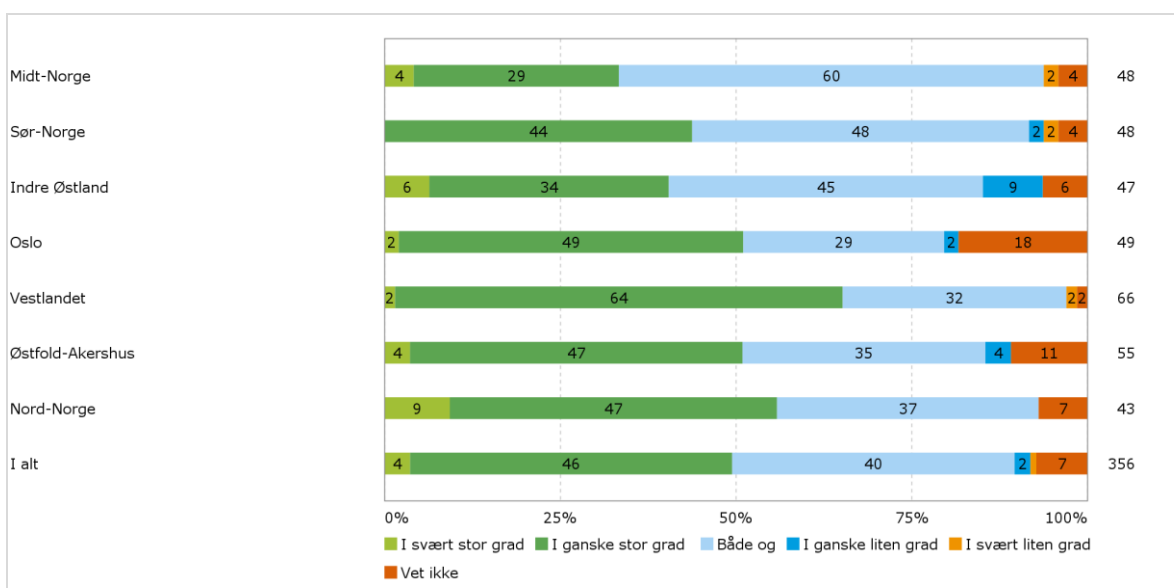
Når det gjelder synspunkter på om det generelt oppleves best å være én eller to på tilsyn, er det ulike oppfatninger. 35 prosent sier at det «som oftest» er best å gå to på tilsyn, og like mange at det «noen ganger» er best, mens de resterende 29 prosentene sier at det av og til eller sjelden er best. Det er vanskelig å se at dette innebærer noe vesentlig ønske om endring av dagens praksis.

Til slutt nevnes betydningen av nyrekruttering av inspektører. «Den måten vi velger medarbeidere på nå, det er full klaff» (tilsynsleder).

### Vurdering av vesentlighet

Alle pålegg som Arbeidstilsynet gir, skal være *vesentlige*. At påleggene som gis er vesentlige er avhengig av godt skjønn hos den enkelte inspektør.

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene om i hvor stor grad de mener Arbeidstilsynet gir vesentlige pålegg. Om lag 50 prosent svarer at Arbeidstilsynet i stor grad gir vesentlige pålegg, mens 40 prosent svarer både og. Som vi ser av figuren under, er det noen regionale forskjeller. Hva som ligger bak den store andelen *både og*, vet vi ikke. Men svaret indikerer at det er et betydelig forbehold internt i Arbeidstilsynet når det gjelder hvor konsistent vesentlighetskriteriet innfris i tilsynene. Likevel er det grunn til å merke seg at det er svært få som mener at det gis vesentlige pålegg i liten grad.



Figur 4.4 Spørsmål: I hvilken grad mener du Arbeidstilsynet gir vesentlige pålegg?

Det er en felles oppfatning at det er forskjeller mellom inspektørene i det skjønn som utøves i tilsynene – avhengig av kompetansenivå, arbeidssted, erfaring mv. – og at slik ulikhet ikke helt kan unngås. Også kulturelle trekk kan påvirke skjønnsutøvelsen og være ulike både internt i regionene og mellom regionene. De fleste intervjuene gir uttrykk for at hvilke pålegg som gis varierer både med den enkelte inspektør, tilsynskontorer og regioner, men det er usikkert hvor problematisk det er. «*Det er forskjeller både mellom regionene og mellom tilsynskontorene. Men det må være åpent for ulikheter i skjønn – det er ikke mulig å reagere likt på alle tilsyn*» (inspektør). «*Utfordringen er at skjønnet kan alltid bli utøvet litt forskjellig, både innen regionen og mellom dem*» (tilsynsleder).

Det har frem til i år vært fastsatt som et mål at andelen pålegg som gis i tilsyn bør være ca. 65 prosent<sup>8</sup>. I intervjuene kom det fram at det også kan være en faktor som påvirker inspektørens påleggspraksis. «*Vi tenker jo på påleggstallet når vi gjør tilsyn – noen kan gi pålegg for å komme høyt nok. Men ikke alle tenker ikke slik*» (inspektør).

Inntrykket er at det er forskjeller mellom regionene hvor mye oppmerksomhet som vies spørsmålet vesentlighet, og i hvilken grad andre faktorer påvirker påleggspraksisen. Vi har ikke noen systematisert informasjon om hvordan vesentlighetskriteriet praktiseres. Men resultatene av den såkalte Påleggsundersøkelsen (se neste avsnitt) indikerer at praksis utvikler seg i riktig retning, ikke minst på grunn av den støtten som inspektørene har i fagsystemet Betzy. Systemet bidrar til å forenkle vurderingen av hva som er vesentlig. I fagbanken i Betzy foreligger det også tilsynspakker for de fleste typer tilsyn hvor kontrollpunkter og relevante reaksjonsformer er beskrevet.

En spesiell problemstilling er knyttet til hvordan vesentlighetskriteriet skal forstås i virksomheter hvor «alt er galt». I utgangspunktet kan en tenke seg at en god forståelse av vesentlighet i slike virksomheter skulle innebære å konsentrere påleggene til de alvorligste forholdene. Men Arbeidstilsynet peker på betydningen av å oppnå varige endringer i virksomheten, og at forhold som opplæring og basiskunnskap i systematisk HMS-arbeid er vesentlig i den sammenheng. Det vises også til at det vil være konkurransevridende å la noen virksomheter «slippe lettere unna» de krav som gjelder for alle virksomheter.<sup>9</sup> Derfor er retningslinjene internt at vesentlighetskriteriet skal praktiseres likt for alle virksomheter.

## **Forvaltningspraksis – gjennomgang av Påleggsundersøkelsen 2014**

### **Om påleggsundersøkelsen**

Som ledd i vurderingen av om Arbeidstilsynet har en enhetlig tilsynspraksis hadde vi planlagt å gjennomføre en komparativ gjennomgang av et representativt utvalg tilsynsrapporter, som så skulle diskuteres med en gruppe tilsynsledere. Etter oppstart av prosjektet kom det fram at Arbeidstilsynet selv har gjennomført en slik komparativ undersøkelse av tilsynsarbeidet (Påleggsundersøkelsen<sup>10</sup>), som utgjorde et bedre grunnlag enn det som ville være mulig å gjennomføre innenfor rammene av denne evalueringen. Det ble derfor bestemt at vi skulle se nærmere på denne undersøkelsen framfor å gjennomføre en egen undersøkelse.

Målet med påleggsundersøkelsen var å skaffe dokumentert informasjon om hvorvidt de formelle rutiner og lovkrav som regulerer tilsynsprosessen ble etterlevd. Det het at: «Resultatene fra undersøkelsen vil gi Arbeidstilsynet et grunnlag for å vurdere om vi har den kvaliteten vi, på bakgrunn av forvaltningsloven, offentliglova, forvaltningsrettslige prinsipper og interne retningslinjer, skal ha og ønsker å ha i våre tilsynsrapporter og pålegg.»

<sup>8</sup> Endret i mål- og disposisjonsskrivet for 2015. Dette er omtalt nærmere i avsnitt 5.2

<sup>9</sup> Kilde: Beskrivelsen av aktiviteter for 2014 (Vedlegg 1 til Rammebrev)

<sup>10</sup> Påleggsundersøkelse 2014, Arbeidstilsynet



Undersøkelsen ble basert på uttrekk av saker fra fagsystemet Betzy fra 2013.<sup>11</sup> Som nevnt gir Betzy støtte til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid ved tilsyn, samt oppfølging av reaksjoner – og er ment å være et verktøy for å sikre kvalitet, enhetlighet og effektivitet i tilsynsvirksomheten. Gjennom påleggsundersøkelsen ønsket Arbeidstilsynet også å se om brukerveiledningen til Betzy ble fulgt i utforming av tilsynsrapporter.

Undersøkelsen omfatter et tilfeldig utvalg på 700 saker med reaksjon, som tilsvarende ca. 8 prosent av 8258 tilsyn med reaksjon i 2013. I tillegg ble det gjennomgått 100 tilsyn uten reaksjon, tilsvarende om lag 2 prosent av 4114 tilsyn uten reaksjon. I alt ble det registrert 12 372 tilsyn i Betzy i 2013. Kun saker som var kommet så langt at det var fattet vedtak om pålegg, var med. Fordelingen mellom regionene ble basert på deres respektive andel av tilsynene. Bruk av reaksjonsmidler som stans av virksomhet eller tvangsmulkt, inngikk ikke i undersøkelsen.

I vurderingen av undersøkelsens resultater, må en ta i betraktning at:

- Undersøkelsen fokuserer på de forvaltningsmessige sidene ved tilsynsvirksomheten, som for eksempel overholdelse av tidsfrister og dokumentasjon. Den belyser ikke den praktiske gjennomføringen av tilsyn.
- Undersøkelsen ble gjennomført i 2013, ganske kort tid etter at Betzy ble innført, slik at en må anta at full effekt av systemet ikke var oppnådd. Betzy er dessuten utviklet videre siden da.

Resultatene av undersøkelsen ble kun gjort kjent samlet, som en gjennomsnittsskår for hele virksomheten. Resultatene for hver region ble ikke gjort kjent for andre enn den enkelte region, slik at de kunne vurdere seg selv mot gjennomsnittet. Det foreligger således ikke noen samlet oversikt over resultatene i alle regionene, som kan gi grunnlag for sammenligning.<sup>12</sup> Arbeidstilsynet oppgir at det er aktuelt å endre denne praksisen, slik at en i fremtiden kan sammenligne regionene imellom.

De viktigste resultatene er sammenfattet i sammendraget i rapporten fra undersøkelsen. Der pekes det på:

*Positive funn*, der situasjonen er tilfredsstillende og det er skjedd forbedringer siden forrige undersøkelse:

- De alle fleste pålegg hjemles korrekt
- Det settes vilkår for oppfyllelse av pålegg i alle saker
- I de aller fleste saker sendes tilsynsrapport til virksomheten innen fire uker etter tilsynet
- Det er svært få saker hvor pålegg er påklaget. Ingen saker er omgjort, men i et fåtall saker er pålegg opphevet

*Negative funn*, der situasjonen ikke er tilfredsstillende:

- En firedel av tilsynsrapportene er enten unødvendig lange eller for kortfattet
- 40 prosent av oppsummeringene er ikke i henhold til beskrivelser i brukerhåndboken til Betzy, da de er for omfattende, inneholder punkter som burde vært plassert i begrunnelsene eller inneholder irrelevante opplysninger
- 34 prosent av sakene vurdert at begrunnelsen for alle eller noen av påleggene ikke er i henhold til forvaltningsloven § 25. Årsakene er at begrunnelsen er plassert på feil sted i rapporten, ikke er tilpasset det enkelte pålegg eller mangler beskrivelse av faktum eller konklusjon

<sup>11</sup> Det er tidligere gjort en undersøkelse i 2009, basert på noe mindre utvalg. Også i 2001 og 2002 ble det gjort påleggsundersøkelser, med en litt annen vinkling

<sup>12</sup> Heller ikke vi fikk tilgang til regionenes resultater, på forespørsel til Arbeidstilsynet

- 7 prosent av sakene mangler dokumenter på saken i ePhorte, for eksempel dokumentasjon som ble satt som vilkår for å lukke saken
- Det gis skjulte pålegg i elleve prosent av de 800 kontrollerte tilsynene, og andelen er høyest i tilsyn uten reaksjon. Dette er en negativ utvikling siden forrige undersøkelse i 2009

I 91 prosent av sakene ble pålegg lukket i samsvar med retningslinjer og rutiner. I de resterende manglet dokumentasjon eller at pålegg ble lukket med ufullstendig saksbehandling eller manglende dokumentasjon.

I oppsummeringen ble det påpekt at resultatene viser at det må iverksettes tiltak som sikrer tilsynsrapporter med *hensiktsmessige oppsummeringer, begrunnelser i tråd med forvaltningsloven og at skjulte pålegg unngås*. Videre pekte man på betydningen av å forbedre skriftlig uttryksmåte og klart språk i brevene, at all saksbehandling dokumenteres i ePhorte og at pålegg og saker lukkes i henhold til gjeldende retningslinjer og rutiner. Det ble anbefalt at Arbeidstilsynet skulle fastsette standarder eller kriterier for hva som er skjulte pålegg, og at det ble iverksatt opplæringstiltak sentralt og regionalt. Videreutviklingen av Betzy måtte fange opp resultatene fra undersøkelsen.

I vår sammenheng er det viktig å peke på at de funn som ble gjort i undersøkelsen, ikke er gyldige for dagens situasjon, men kun for det tidspunktet den ble foretatt på.

### **Enhetlig praksis – noen områder er viktigere enn andre**

I vedlegget 1 fremgår det at det var forskjeller mellom regionene på de ulike faktorene som ble målt i påleggsundersøkelsen. Men forskjellene var større for noen faktorer enn for andre. I tabellen under fremgår det hvor det var store forskjeller og mindre forskjeller mellom regionene. Det har vi sammenholdt med den *betydning de ulike faktorene har for enhetlig praksis*, basert på tilsynsledernes vurdering i workshopen. De viktigste faktorene ble ansett å være *begrunnelser for pålegg, korrekt bruk av hjemmel, grad av skjulte pålegg og tilstrekkelig grunnlag for lukking av pålegg*. Hvis man sammenholder de faktorene som varierer mest mellom regionene med betydningen av dem for enhetlig praksis, kan en sette opp følgende enkle tabell:

- Store forskjeller:
 

○ Saksbehandlingstid – fra inspeksjon til rapport	Mindre betydning
○ Lengden på tilsynsrapporten	Mindre betydning
○ Innhold i oppsummeringene i rapporten	Mindre betydning
○ Bruk av vilkår	Mindre betydning
○ Begrunnelser for pålegg	Stor betydning
- Mindre forskjeller:
 

○ Omfanget av veiledning i tilsyn	Mindre betydning
○ Grad av skjulte pålegg i tilsyn	Stor betydning
○ Korrekt hjemmel for pålegg	Stor betydning
○ Tilstrekkelig grunnlag for lukking	Stor betydning

Dette viser grovt at det ser ut til å være størst forskjeller på de områdene som har mindre betydning for enhetlig praksis. Blant de faktorene som anses viktige, var det *begrunnelse for pålegg* om varierte mest mellom regionene. Når en vurderer resultatene, må en ta med i betraktningen at det er iverksatt ulike oppfølgingstiltak etter undersøkelsen, slik at det er rimelig å anta at praksis nok er mer enhetlig nå enn i 2013.

**Behov for regelmessige påleggsundersøkelser og sammenligninger mellom regionene**

Arbeidstilsynets ledergruppe har drøftet resultatene av påleggsundersøkelsen og besluttet iverksetting av ulike oppfølgingstiltak. Et viktig sentralt tiltak var et etatsomfattende kurs i forvaltningsrett. Resultatene førte også til endringer i retningslinjene (knyttet til skjulte pålegg) og enkelte endringer i Betsy. Alle regionene har drøftet resultatene fra undersøkelsen og fulgt den opp på ulikt vis. Men så vidt vi vet, foreligger det ikke noen samlet, systematisk oversikt over hvordan påleggsundersøkelsen er fulgt opp.

Direktoratet oppgir at planen er å gjøre lignende påleggsundersøkelser hvert annet år. I år vil det bli ferdigstilt en undersøkelse på sosial dumping-området, som omfatter 800 utvalgte tilsyn. En neste påleggsundersøkelse skal ifølge direktoratet gjennomføres på området arbeidsulykker. Men vi har ikke sett at det foreligger noen overordnet strategi eller plan for hvordan påleggsundersøkelser er tenkt brukt som verktøy i utvikling av kvalitet og enhetlighet i tilsyn fremover.

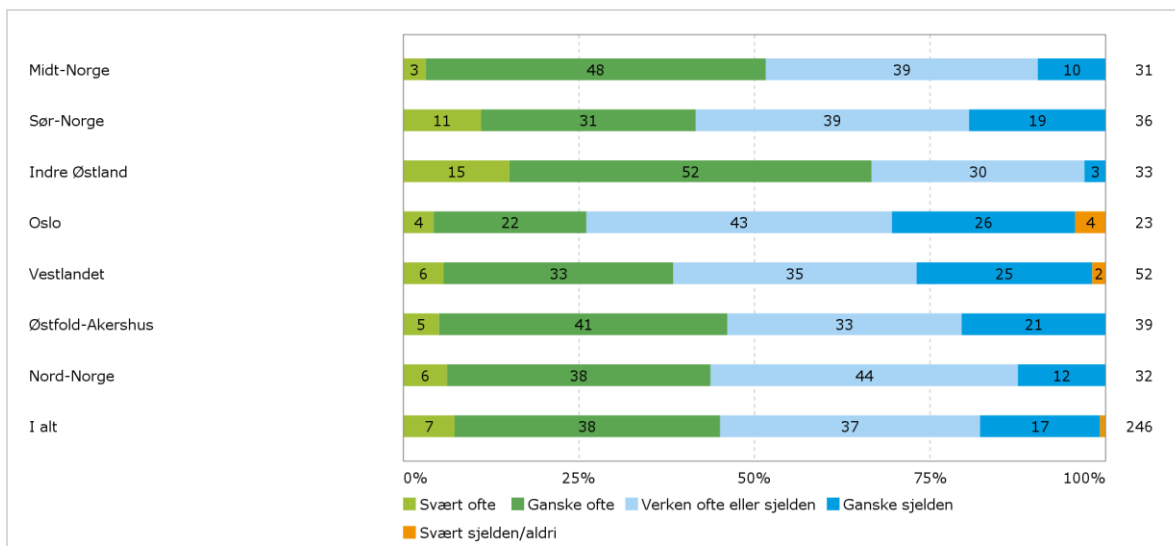
Det var enighet blant tilsynslederne som deltok i workshopen om at det er viktig å gjøre regelmessige påleggsundersøkelser for å overvåke og forbedre praksis. Det var også enighet om at det var nyttig og interessant å se resultatene for alle regionene samlet, slik at en kunne sammenligne resultatene regionene imellom. Tilsynslederne kunne ikke se noe behov for å anonymisere dataene i slike sammenlignende analyser, slik vi ble henvist til i vår analyse. I workshopen ble det gitt tydelig uttrykk for at det er ønskelig med slike sammenligninger, som grunnlag for diskusjoner av resultatene regionene i mellom. I dag oppleves det å være mangel på både informasjon om og arenaer for drøfting av ulik praksis i regionene.

**Tid som faktor i tilsyn**

Et forhold som er tatt opp i ulike sammenhenger er spørsmålet om tilstrekkelig tid. Mange informanter opplever at den sterke fokuseringen på tilsynsvolum går på bekostning av kvalitet, og sier at det oppleves som viktigere å nå måltallet for antall tilsyn enn å bruke tiden på de tilsynene som gir størst effekt på arbeidsmiljøet.

I spørreundersøkelsen oppgir 67 prosent av respondentene at de er helt eller ganske uenige i en påstand om at det bør legges så stor vekt på antall tilsyn som i dag (se også avsnitt 5.3 om dette). Over halvparten av respondentene har gitt tilleggssynspunkter på dette spørsmålet. Et klart flertall av kommentarene dreier seg om at kvantiteten går på bekostning av kvalitet. Eksempler er at inspektørene velger lette tilsynsobjekter fremfor virksomheter de vil bruke mer tid på, eller at de ikke bruker nok tid på det enkelte tilsyn, for eksempel til å veilede. Noen sier det er vanskelig å nå måltallet for tilsyn dersom tilsynene også skal inkludere sosial dumping som tema. Disse tilsynene er mye mer tidkrevende, både når det gjelder forberedelse, gjennomføring av selve tilsynet (oftest to inspektører, tid til å fremskaffe riktig informasjon) og etterarbeid. Andre mener at presset på å nå sitt eget tilsynstill medfører at de tar seg mindre tid til å hjelpe kollegaer, diskutere saker med jurist for å vurdere anmeldelse eller til å prioritere kompetanseheving.

På spørsmål om en generelt opplever å ha tilstrekkelig tid til å gjennomføre tilsyn av god kvalitet er responsen ganske delt.



Figur 4.5 Spørsmål: Opplever du generelt å ha tilstrekkelig tid til å gjennomføre tilsyn av god kvalitet? (For eksempel til forberedelse, gjennomføring, rapportering og oppfølging)

I underkant av halvparten mener en har tilstrekkelig tid, mens den andre drøye halvparten mener det hender ganske ofte eller innimellom at de ikke har det. De fleste regionene vurderer dette ganske likt, med unntak av Arbeidstilsynet Indre Østland (klart mest positiv) og Arbeidstilsynet Oslo (klart mest negativ). I intervjuene fremkom det ulike synspunkter på dette. Hovedinntrykket er at det ikke er tiden i seg selv som er problemet, men at fokuset på antall tilsyn innebærer at en planlegger tilsynene slik at en når måltallet.

Samtidig fremkommer det noen synspunkter på at det er mulig å organisere arbeidet mer effektivt, og at den enkeltes arbeidsform har betydning for hvor mange tilsyn som kan gjennomføres. Flere gir uttrykk for at det er mulig å organisere tilsynsarbeidet mer effektivt. Noen peker på at nye krefter kan inspirere til andre måter å jobbe på: «Vi har fått inn ny medarbeider hos oss – en skikkelig torpedo. Det har satt fart på oss» (tilsynsleder). Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å belyse dette forholdet nærmere.

#### 4.3.8 Vår vurdering

Tilsynsvirksomhet er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel. Det slås fast i alle sammenhenger og preger både organisasjonens indre liv og forholdet til omverdenen. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2015 over 17 400 tilsyn og har en tilsvarende ambisjon for inneværende år.

I dette avsnittet sammenfatter vi våre vurderinger av tilsynsarbeidet. Men alle vurderinger er ikke med her, fordi de er knyttet til andre temaer, som styring og kompetanse. Våre vurderinger på de områdene er gitt i henholdsvis kapittel 5 og kapittel 7.

Hovedinntrykket av Arbeidstilsynets tilsynsarbeid er at det er preget en overordnet ambisjon om å føre tilsyn der risikoen for å finne avvik i forhold til regelverket er størst, og at det legges stor vekt på å gjennomføre tilsyn med god kvalitet. Vi registrerer at ledere og medarbeidere i etaten i det store og hele mener at tilsyn er det virkemiddelet Arbeidstilsynet lykkes best med, og at man langt på vei mener å ha den ønskede kompetanse til å gjøre en god jobb.

Men vi har gjennom kartleggingen også fått et mer nyansert bilde av virksomheten, først og fremst basert på de synspunkter etaten selv har. Ledere og medarbeidere i Arbeidstilsynet viser stor grad av åpenhet i sin vurdering av tilsynsarbeidet. Det er et godt utgangspunkt for å utvikle og forbedre arbeidet.

- Overordnet er inntrykket at Arbeidstilsynet har et systematisert og godt faglig grunnlag for utvelgelse av bransjer og næringer der risikoen er stor. Valg av næringer og bransjer er basert på relevant forskning og kunnskap om arbeidsmiljøtilstanden i norsk arbeidsliv. Men forholdet mellom de tradisjonelle arbeidsmiljøområdene og de nye områdene knyttet til arbeidslivskriminalitet, skaper utfordringer i vurderingen av hva som legges i risikobegrepet, og for hvordan ressursene skal prioriteres mellom de seriøse og useriøse delene av arbeidslivet. I hovedsak har Arbeidstilsynet hatt oppslutning om den retningen som er valgt de senere årene både internt og eksternt. Likevel er enkelte satsinger omdiskuterte: Arbeidsgiversiden mener Arbeidstilsynet burde prioritert annerledes i noen tilfeller og har en annen forståelse av hva det innebærer at en virksomhet har høy risiko for arbeidsmiljøproblemer. Alt i alt er det vår vurdering at Arbeidstilsynet arbeider seriøst med – og har et godt grunnlag for – en risikobasert utvelgelse av næringer og bransjer, men at det er et potensial for å tydeliggjøre både vurderingene og kommunikasjonen av de valgene som blir gjort.
- Den enkelte inspektørs selvstendige vurderinger har stor betydning for hvilke tilsynsobjekter som velges ut, innenfor de bransjene som omfattes av satsinger og årlige prioriteringer. Det er fremkommet synspunkter på at utvelgelsen kan bli tilfeldig. Vi har registrert at Arbeidstilsynet er opptatt av hvordan utvelgelsen av enkeltvirksomheter kan gjøres bedre, og er i ferd med å utarbeide et dataverktøy som skal gjøre det enklere å plukke ut virksomheter med høyest risiko. Vi forstår at dette kan gi tilgang til mer relevant informasjon i utvelgelse av tilsynsobjekter, men likevel at godt skjønn og kompetanse hos den enkelte inspektør fortsatt vil være viktig for riktig prioritering. Vårt inntrykk er at det i det store og hele legges vekt på en risikobasert utvelgelse, og at man lykkes med dette i ganske stor utstrekning. Men tydeligere retningslinjer for hva som skal vektlegges og – ikke minst - mer erfaringsutveksling mellom inspektørene, kan gjøre utvelgelsen enda bedre. Det er også behov for å avklare og etablere en enhetlig praksis for hvilken rolle tilsynsleder skal ha i utvelgelsen av tilsynsobjekter.
- Arbeidstilsynet ser i økende grad ut til å være opptatt av kvalitet og enhetlighet i tilsynsarbeidet, og iverksetter tiltak som bidrar til det. Når det gjelder enhetlighet, er etaten ganske forbeholden i sitt syn på egen praksis. Men det er stor grad av enighet om at støtteverktøyet Betzy har bidratt både til bedre kvalitet og mer enhetlig forvaltningspraksis i tilsynene. Også arbeidsgiverne registrerer det. Forbedringene innebærer at vedtakene er bedre lovhjemlet, pålegg som gis er bedre utformet, tilsynsrapportene er bedre skrevet, tilsynene er bedre dokumentert og gjennomføringen er mer effektiv. Men samtidig ser vi at et slikt system også krever opplæring og trening for at det skal bli brukt på riktig måte og gi den ønskede effekt, og at det er viktig å sette av tid til det.
- Påleggsundersøkelsen og det oppfølgende arbeidet som skjer i regionene, har vært en viktig faktor for å skape innsikt i egen praksis, og et konkret grunnlag for å høyne kvaliteten og skape mer enhetlighet i den forvaltningsmessige delen av tilsynsgjennomføringen. Enkelte oppfølgingstiltak, som for eksempel kurs i forvaltningsloven, ser ut til å ha hatt en stor virkning på tilsynspersonalets forståelse for sitt arbeid. Undersøkelsen har gitt et konkret grunnlag for å identifisere utviklingsområder og sette i verk forbedringstiltak knyttet til blant annet retningslinjer og systemer. Vi har registrert at Arbeidstilsynet har lagt opp til å gjennomføre slike undersøkelser annethvert år. En undersøkelse av tilsyn på sosial dumping-området ferdigstilles i år, og det er planlagt en undersøkelse av tilsyn knyttet til arbeidsulykker. Men Arbeidstilsynet bør ha en strategi for hvordan slike undersøkelser kan brukes systematisk som ledd i et helhetlig kvalitetsutviklingsarbeid, der regionene spiller en sentral rolle. Det må på en helt annen måte enn i dag legges til rette for at regionene kan dele resultatene åpent, lære av hverandre og diskutere forbedringstiltak. Et av de mest gjennomgående funnene i evalueringen, er mangel på arenaer for erfaringsutveksling på tvers av organisatoriske skiller – og spesielt regiongrensene.

- Begrepet *vesentlighet* er noe av det mest utfordrende ved tilsyn, og en kilde til konflikt med tilsynsobjektene – og deres interesseorganisasjoner. Hvorvidt et forhold er vesentlig, er knyttet til en skjønnsmessig vurdering som kan være vanskelig. Generelt tror vi Arbeidstilsynet bør vise mer oppmerksomhet til begrepet, og drøfte det mer systematisk i organisasjonen for å utvikle en bedre felles forståelse av hva som ligger i det. Vi mener dessuten at det er svært viktig ikke å gi styringssignaler som kan påvirke vesentlighetsvurderinger i det enkelte tilsyn, slik målet om en gitt påleggsprosent i noen grad ser ut til å ha gjort. Selv om det ikke ser ut til å ha hatt noen stor betydning for påleggspraksisen, er det uheldig for Arbeidstilsynets troverdighet. At det fra og med 2015 ikke lenger er satt et mål for andel tilsyn det skal gis pålegg i, er et element i å «fristille» inspektørenes vurderinger av hvilke forhold som er vesentlige (se ellers kapittel 5 om dette).
- Opplevelse av mangel på tid ser hos en del av medarbeiderne ut til å være knyttet til forventningen om å nå måltallet for antall tilsyn. Det er uheldig hvis slike måltall står i veien for tilstrekkelig fokus på kvalitet – eller på valg av riktig tilsynsobjekt. Dette har vi omtalt nærmere i kapittel 5, under drøfting av styringsparametere, der vi anbefaler Arbeidstilsynet å utvikle styringsparametere som fanger opp denne dimensjonen. Men dette er også et spørsmål om ledelse og den praksis som utvikles i den enkelte region. Vi registrerer samtidig at enkelte sier av det er mulig å effektivisere tilsynsarbeidet, uten at vi har grunnlag for å si noe mer om dette.
- Det er et gjennomgående inntrykk av Arbeidstilsynet i større grad må skape arenaer for å utveksle erfaringer og diskutere ulike temaer knyttet til tilsynsarbeidet, på tvers av de regionale skiller. Det gjelder både inspektørkorpset og tilsynslederne. Tilsynslederne har en svært sentral rolle i styring og ledelse av tilsynsarbeidet, og det er avgjørende viktig at de følges opp og gis gode forutsetninger for å ivareta sin rolle.

#### 4.4 Veiledning som virkemiddel

Arbeidstilsynet har både et ansvar som kontrollør og som veileder. Arbeidstilsynet skal gjøre arbeidsmiljølovens krav kjent og synliggjøre hva som skaper et godt arbeidsliv i Norge. Arbeidstilsynets veiledningsplikt følger av forvaltningslovens § 1–1, og ifølge strategiplanen 2013–2016 skal et aktivt veilednings- og informasjonsarbeid overfor virksomhetene og samfunnet være en sentral oppgave for etaten.

I omorganiseringsprosessen ble det lagt vekt på at veiviserrollen skulle styrkes (notat om omstilling i arbeidslivet). Det var i tråd med strategiplanen 2004–2007 som i større grad enn tidligere prioriterte veiviser-, premissgiver og koordinatorrollen. Arbeidstilsynet skulle prioritere kunnskapsutvikling og formidling høyt. Strategiplanen uttrykker at veilederrollen skulle styrkes blant annet fordi Arbeidstilsynet skulle være en effektiv bidragsyter til et inkluderende arbeidsliv og forebygge utstøtingsmekanismer. Å møte utfordringer knyttet til forebygging av sykefravær krevde et større register av virkemidler fra Arbeidstilsynets side enn bare å kontrollere og utstede pålegg. Forebygging av psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøproblemer krevde en økning bedriftenes kunnskapsnivå. Psykososialt arbeidsmiljø er vanskelig å regulere gjennom lovgivningen. Det er nødvendig å gi veiledning og formidle informasjon om risikosammenhenger, årsakssammenhenger og god praksis.

Økt vekt på veiviserrollen innebar at Arbeidstilsynet skulle kommunisere sin vurdering av arbeidsmiljøsituasjonen og gi eksempler på god praksis til virksomheter, ledere, ansatte, beslutningstakere, media og den øvrige befolkning. Gjennom informasjon skulle Arbeidstilsynet legge forholdene til rette for virksomhetenes egen læring og utvikling av et godt arbeidsmiljø. Informasjonen skulle gjøres lett tilgjengelig, utarbeides i samarbeid med bransjene og andre aktører og synliggjøre de risikoforhold og krav som stilles. Arbeidstilsynet skulle videreutvikle og markedsføre etatens svartjeneste og internettjenester, drive systematisk opplæring av sine ansatte i informasjonsstrategi og metoder og delta aktivt i offentlige debatter både i media, presse og



fagtidsskrifter. Det skulle utarbeides en informasjonsstrategi for lokale og sentrale tilsynskampanjer, gjennomføres rene informasjonskampanjer og samarbeides systematisk med andre aktører om informasjonstiltak.

De senere årene har Arbeidstilsynet fått et økende ansvar for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. I denne tilsynsvirksomheten er veiledning mindre sentralt som virkemiddel. Årsrapporten for 2014 presiserer at veiledning er et særlig egnet virkemiddel i de tilfellene hvor virksomhetene ønsker å følge loven, men samtidig trenger økt kunnskap og bistand.

Men også i strategiplanen for 2013–2016 er veiledning som virkemiddel vektlagt. Strategiplanen påpeker at Arbeidstilsynet skal tilgjengeliggjøre informasjon og veiledning om regelverket og om hva som gir et helsefremmende arbeidsmiljø. Veiledning skal være tilpasset etatens målgrupper for å øke kunnskap om, og skape gode holdninger til arbeidsmiljø i samfunnet. For å nå flere og andre grupper enn de som nås ved tilsyn, skal Arbeidstilsynet satse mer på kommunikasjon. Arbeidstilsynet skal synliggjøre hva som skaper et godt arbeidsmiljø og hvordan arbeidsmiljøet påvirker helsa. I forkant av hver satsing skal det informeres om Arbeidstilsynets aktiviteter og i etterkant formidles resultatene til hele næringen. Slik skal Arbeidstilsynet spre kunnskap som setter flere virksomheter i stand til å jobbe forebyggende med HMS og forsterke effekten av tilsynsarbeidet.

#### 4.4.1 Ulike former for veiledning

Arbeidstilsynets informasjons- og veiledningsvirksomhet skjer både i tilsyn og i form av selvstendige veiledningsaktiviteter som foredrag, informasjonsmøter og kommunikasjonskampanjer. Det gis dessuten mye veiledning og informasjon gjennom Arbeidstilsynets nettside, svartjeneste og de publikasjonene Arbeidstilsynet utformer.

#### Veiledning og informasjon på nett

Arbeidstilsynet har en egen nettside med omfattende informasjon om krav og plikter som følger av arbeidsmiljøloven. Det er også utformet en rekke brosjyrer, faktaark og veiledninger om spesifikke arbeidsutfordringer og gjeldende regelverk knyttet til disse. Eksempler på slike publikasjoner er «veiledning om internkontrollforskiift», «veiledning om verneombud», og «brosjyre om ungdom i arbeid». Alt av skriftlig informasjons- og veiledningsmaterieil kan lastes ned fra Arbeidstilsynet nettside. Publikasjonene kan også bestilles via nettsiden, som hadde over tre millioner besøk i 2014.

Nettsiden inneholder også en arbeidsmiljøguide, som er et verktøy som gir en enkel innføring i hva systematisk arbeidsmiljøarbeid vil si og hvordan det kan gjøres.

*Workinnorway.no* er en nettveiviser for arbeidsinnvandrere og utenlandske virksomheter som ble opprettet i 2013. NAV leder arbeidet med deltagelse fra Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI. Nettveiviseren skal gjøre det lettere for utenlandske arbeidssøkere å finne jobb, etablere seg i Norge og få oversikt over regler om opphold, skatt, arbeidsforhold og arbeidsmiljø.

Arbeidstilsynet samarbeider med andre HMS-etater om nettsiden *regelhjelp.no* som inneholder informasjon om krav som gjelder innenfor ulike bransjer. Etaten er på Facebook og Twitter, og har benyttet YouTube.

#### Publikasjoner

Arbeidstilsynet utarbeider rapportserien KOMPASS, som skal være en viktig kanal for å formidle hovedfunn til et bredt publikum. Arbeidstilsynet gir også ut fagbladet Arbeidervern. Disse publikasjonene kan lastes ned fra nettsiden.

## Svartjeneste

Arbeidstilsynets svartjeneste kan kontaktes på telefon eller mail for generelle spørsmål om arbeidsmiljø, rettigheter og plikter. Tjenesten svarer blant annet på spørsmål om ferie, arbeidstid, oppsigelse, ergonomi, kjemisk helsefare, kraner, maskiner og vernetjeneste. Formålet med svartjenesten er å gi enhetlig og tilgjengelig informasjon og veiledning av høy kvalitet og som er tilpasset brukernes behov. Svartjenesten mottok over 85 000 henvendelser i 2014.

De er også opprettet en egen svartjeneste på polsk som svarer på henvendelser på telefon og e-post (fra 2008). Denne mottok 6500 henvendelser i 2012.

De fleste av våre informanter mener at Arbeidstilsynets svartjeneste og internettside fungerer godt. Svartjenesten skårer godt på brukerundersøkelser og internettsiden er mye besøkt, men det påpekes at det ikke skjer noen årlige vurderinger av disse aktivitetene, og flere nevner at det er behov for å oppdatere veiledningsmaterialet som kan lastes ned på nett. Direktoratet har ansvaret for at det skjer oppdatering av veiledningsmateriellet, men er avhengig av at fagekspertisen i regionene tar et faglig ansvar. Endringer i organiseringen av det faglige ansvaret og kompetansenettverkens rolle har gjort det vanskelig å få til gode prosesser for slik oppdatering. Arbeidstilsynet arbeider med forbedre prosessene og tydeliggjøre ansvaret, og har satt i gang en gjennomgang av veiledningsmateriellet.

## Servicesenter i samarbeid med skatteetat, politi og UDI

Arbeidstilsynet driver sammen med Skatteetaten, UDI og politiet tre servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA). Servicesentrene befinner seg i Oslo, Stavanger og Kirkenes. Formålet er å bidra til at arbeidsinnvandringen kan skje på god og lovlig måte. Arbeidstilsynets hovedoppgave på SUA er å gi informasjon og veiledning til utenlandske arbeidstakere om rettigheter og plikter i arbeidslivet i Norge.

## Veiledning i tilsyn

Svært mange av Arbeidstilsynets tilsyn innebærer veiledning og informasjon. Veiledning i tilsynet er sentralt for å skape forståelse og motivere til et bedre arbeidsmiljø. Veiledningen skal gjøre bedriftene kjent med arbeidsmiljølovens krav, og hvordan bedriften kan oppfylle disse kravene. Veiledningen er med på å formidle informasjon om arbeidsmiljøregelverket, og om hvordan virksomhetene kan oppfylle et konkret pålegg eller hvordan et vedtak kan forstås.

I intervjuene vi har gjort sier mange av inspektørene at de opplever at bruk av virkemidlene veiledning og kontroll sammen er det som gir en varig forbedring av arbeidsmiljøforholdene i virksomhetene. Veiledning er mindre sentralt i tilsyn som handler om sosial dumping, men i de fleste andre tilsyn er veiledning en viktig del.

## Selvstendige veiledningsaktiviteter

I noen grad gjennomfører Arbeidstilsynet foredrag og informasjonsmøter rettet mot bestemte grupper arbeidsgivere eller arbeidstakere. Dette er ofte knyttet til bestemte satsinger eller bestemte bransjer. I en del tilfeller er slike aktiviteter basert på et samarbeid mellom Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. Arbeidstilsynet har også informasjonskampanjer som for eksempel «Kjedelig, men viktig», som skal gi unge arbeidstakeres kunnskap om rettigheter og plikter i arbeidslivet.

### 4.4.2 Mål og rapportering

Det er ikke satt egne mål for veiledningsaktiviteter i tildelingsbrevet fra departementet, og heller ikke internt i rammebrevet til regionene.

I tidligere tildelingsbrev (2011–2014) står det at Arbeidstilsynets årsrapport skal omfatte en status for strategier og planer for å bidra til å spre og øke kunnskap, inkludert status for pågående



veiledningsaktiviteter. Tildelingsbrevet for 2015 er endret fra de tidligere tildelingsbrevene og stiller ikke dette kravet. I tildelingsbrevet for 2015 omtales ikke veiledning eksplisitt, men det står at andre virkemidler enn tilsyn skal benyttes der dette er mer hensiktsmessig for å bedre måloppnåelsen.

### Rapportering av enkelte aktiviteter

De fleste årsrapportene inneholder en oversikt over enkelte veiledningsaktiviteter, men det er noe ulikt fra år til år hvilke som refereres. Årsrapporten for 2014 inneholder følgende oversikt:

Tabell 4.4 Veiledningsaktiviteter – årsrapport 2014

Aktiviteter	Antall
Selvstendige veiledningsaktiviteter *	221
Henvendelser svartjenesten skriftlig	14 195
Henvendelser svartjenesten muntlig	70 580
Antall solgte publikasjoner	61 601
Besøkende på arbeidstilsynet.no	3 018 500
Besøkende på arbeidsmiljøguiden	8 900
Besøkende på regelhjelp.no	301 024

\* Årsrapporten viser til at dette dreier seg om antall registrerte aktiviteter. Registreringene er ufullstendige, og det reelle tallet er høyere.

Hvis vi sammenligner henvendelser til Arbeidstilsynets svartjeneste og besøk på nettet med tidligere år, ser det ut til å ha vært en vekst i antall henvendelser og besøk. Årsrapporten for 2013 inneholder lite av slik informasjon, men årsrapportene for 2012 viser at antall henvendelser til Svartjenesten var 81 000 (skriftlig og muntlig) og antall besøk på nettsiden var 2,1 millioner. Det siste innebærer at antall besøk var 44 prosent høyere i 2014 enn i 2012.

Når det gjelder selvstendige veiledningsaktiviteter, har antallet det rapporteres om gått ned. I 2011 var det oppgitt å være 450 aktiviteter med 12 200 tilhørere og i 2012 var det 400 aktiviteter med 8500 tilhørere. I rapporten for 2013 er det ikke angitt tall for selvstendige veiledningsaktiviteter.

### Veiledning i næringslivssatsingene

I årsrapportene har Arbeidstilsynet gjort rede for bruken av veiledning som virkemiddel i ulike satsinger. Dette er en beskrivende rapportering som ikke tallfester bruken av ressurser.

Årsrapporten for 2013 sier hvilke av de fire virkemidlene som er brukt i de tre satsingene som ble gjennomført dette året (satsing helse og sosial, satsing renhold og satsing ny i arbeidslivet). I alle satsingene er veiledning brukt som virkemiddel. Når det gjelder rapportering fra satsingene *renhold* og *helse og sosial*, er det svært begrenset hva som beskrives av veiledningsaktivitet. Et eksempel er at erfaringer fra satsingen førte til utarbeiding av et faktaark for arbeidstøy for å forebygge smitte.

Men i satsingen *Ny i Arbeidslivet* har veiledning vært hovedvirkemiddelet. Gjennom informasjonsvirksomhet skal Arbeidstilsynet bidra til å gjøre målgruppene kjent med arbeidsmiljølovens krav og øke evnen og motivasjonen til å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade. Veiledningen har både vært rettet mot arbeidsgivere og unge arbeidstakere. Målet har vært å gi kunnskap om betydningen av et godt arbeidsmiljø, og dermed være med på å skape holdninger som bidrar til bedre forebygging og bedre arbeidslivsstandard på sikt.

Dette omtales i årsrapporten for 2014, som også refererer hvordan veiledning har vært et virkemiddel i satsingen i *bygg og anlegg* samme år. Selvstendige veiledningsaktiviteter er brukt for å nå flere virksomheter. Arbeidstilsynet har blant annet arrangert workshops i samarbeid med Byggenæringens landsforening (BNL), Betongelementforeningen og Statens vegvesen hvor temabaserte HMS-problemstillinger er drøftet. Workshopene samlet hver 120–140 deltakere, og

fikk positive tilbakemeldinger. I tilknytning til denne satsingen har Arbeidstilsynet også utarbeidet nettbaserte sjekklister med kontrollspørsmål som brukes i gjennomføringen av tilsynene. Dette gir veiledning til virksomheter som ikke har fått tilsyn, og har vært etterspurt av partene.

I samarbeid med Byggenæringens landsforening (BNL), Maskinentreprenørenes forbund (MEF), Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund utga Arbeidstilsynet dessuten en språkveileder som beskriver hvilke krav regelverket stiller til språk og kommunikasjon på bygg- og anleggsplassen. Arbeidstilsynet har erfart at noen store entreprenører og byggherrer har startet arbeidet med å ta innholdet i veilederen inn i egne rutiner og praksis.

### **Veiledning i andre aktiviteter**

Under overskriften «Utadrettet aktivitet - årlige prioriteringer» beskriver årsrapporten for 2013 at etaten la ned et betydelig veiledningsarbeid i samarbeid med partene i arbeidslivet i forbindelse med utarbeidelse av de nye arbeidsmiljøforskriftene. Det omfattet lansering av *Arbeidsmiljøguiden*, åpne informasjonsmøter og distribusjon av veiledningsmaterieell særlig rettet mot små virksomheter. I årsrapporten rapporteres det under «Bruk og formidling av kunnskap om arbeidsmiljø» om utarbeiding og distribuering av rapporter om arbeidsulykker, og at Arbeidstilsynet har arrangert en workshop om sikkerhetsutfordringer knyttet til midlertidige konstruksjoner i bygg og anleggsnæringen. Ved avslutning av tilsynssatsinger lages det en plan for distribuering av ulike rapporter fra satsingene.

I årsrapporten for 2014 under «Inkluderende arbeidsliv» rapporteres det om at det i forbindelse med den nye IA-avtalen har vært et samarbeid mellom flere etater for å oppdatere veiledningsmaterieell om oppfølging av sykmeldte. Det påpekes at Arbeidstilsynets erfaring viser at arbeid med å utvikle holdninger, kunnskap og systematikk i virksomhetene om hva som bidrar til et inkluderende og godt arbeidsmiljø, gir de beste resultatene.

#### **4.4.3 Strategier for veiledning**

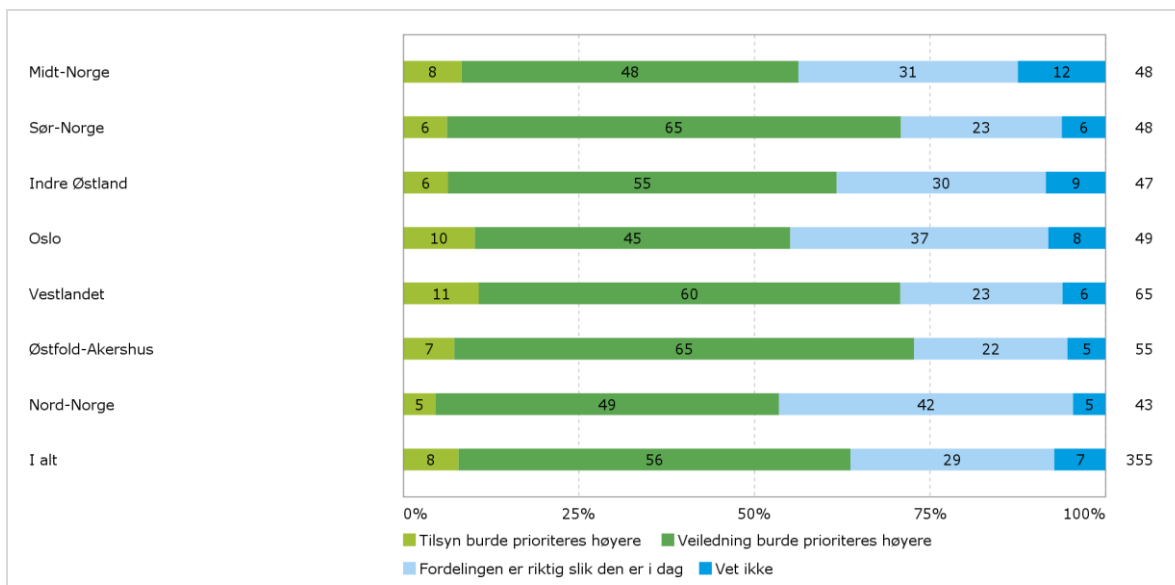
Arbeidstilsynet har ikke en egen strategi eller metodikk for veiledning. Men i årsrapporten for 2013 står det at utvikling av metoder for veiledning og holdningsskapende arbeid gjøres i de ulike satsingene. Satsingen *Ny i arbeidslivet* omtales som er et viktig element i arbeid med veiledning.

I årsrapporten for 2012 står det at Arbeidstilsynet driver et målrettet veilednings- og informasjonsarbeid overfor virksomhetene og samfunnet, i tråd med Statens kommunikasjonspolitikk og Arbeidstilsynets kommunikasjonsstrategi.

#### **4.4.4 Synspunkter fra intervjuer og spørreundersøkelse**

I intervjuene og i spørreundersøkelsen er det mange som uttrykker at veiledning burde vært prioritert høyere enn det har vært de siste årene. Mange av informantene/respondentene mener at Arbeidstilsynet lykkes godt i de tilfellene det gis veiledning, men at dette er et virkemiddel som kan utnyttes bedre. «*Den veiledningen vi gir er god. Men vi kunne oppnådd mer hvis vi veiledet mer. Vi kunne nådd flere blant dem som vil, men ikke kan*» (inspektør). Disse synspunktene dreier seg først og fremst om veiledning som selvstendig virkemiddel.

I spørreundersøkelsen spurte vi om hvordan tilsyn ble prioritert som virkemiddel i forhold til veiledning. 56 prosent mener at veiledning bør prioriteres høyere enn det gjøres i dag. 29 prosent mente at fordelingen er riktig slik den er i dag, mens bare åtte prosent mente at tilsyn bør prioriteres høyere. 7 prosent svarte vet ikke. Figuren viser at det er forskjeller i oppfatningen mellom regionene, men mønsteret er det samme. I det åpne kommentarfeltet er det svært mange som kommenterer at veiledning burde vært prioritert høyere.



Figur 4.6 Spørsmål: Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel, men også veiledning er et viktig virkemiddel. Hva mener du om prioriteringen av tilsyn som virkemiddel i forhold til veiledning i dag?

Flere informanter uttrykker at dagens prioritering av tilsynsarbeidet medfører at Arbeidstilsynet takker nei til forespørsler om foredrag og annen informasjonsvirksomhet. Det sies at dersom Arbeidstilsynet hadde hatt større fokus på selvstendige veiledningsaktiviteter, kunne flere virksomheter vært nådd og dermed ha drevet bedre forebygging. Veiledning er et område regionene ikke blir målt på og derfor ikke prioriteres. Det oppfattes gjennomgående å være lite ressurser til veiledning, utover det som går til arbeidet rettet mot unge arbeidstakere og nye virksomheter.

Flere informanter mener at veiledning har et potensial for å påvirke arbeidsmiljøet like mye som tilsynsvirksomhet, og til en lavere kostnad. Noen mener at mer veiledning kombinert med mer samarbeid med partene i arbeidslivet kunne gi gode resultater. Arbeidstilsynets rolle i trepartssamarbeidet gir nærhet til partene.

«Vi er inne i en periode hvor vi må vurdere å ta i bruk et større spenn i virkemidlene. Tilsyn i større, komplekse organisasjoner krever tid, kontakt på mange nivåer og omfattende revisjoner. Vi må vurdere hvilken effekt det kan ha å gi profesjonell veiledning til slike store, seriøse organisasjoner (kommuner, sykehus etc.), i samråd med partene. I dag nedprioriterer vi veiledning uten å vurdere hvordan det kan brukes bedre overfor de seriøse virksomhetene» (regiøndirektør).

I intervjuene gir mange uttrykk for man kunne gjort mer ut av veiledning i tilsyn. Men vektleggingen av å nå målet om et høyt antall tilsyn kan medføre at veiledning fort prioriteres ned i tilsynet. Det oppfattes dessuten å være en føring at inspektørene ikke skal gi for mye veiledning.<sup>13</sup> Samtidig peker noen på at det også finnes andre aktører som kan veilede, for eksempel bransjeorganisasjoner, konsulenter etc. Men de kan ikke drive tilsyn; derfor er det positivt at Arbeidstilsynet profilerer seg tydelig som den eneste aktøren som kan drive tilsyn.

I intervjuer med representanter fra partene i arbeidslivet gikk det fram at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden savner mer veiledning. Arbeidsgiversiden sier at det oppleves som frustrerende dersom arbeidsgivere får pålegg uten å få veiledning i hvordan de kan lukkes.

<sup>13</sup> Arbeidstilsynet oppgir at denne føringen gjelder i hovedsak bruken av veiledning i tilsynsrapporter.

Alt i alt får vi inntrykk av at det er behov for å avklare Arbeidstilsynets veiledningsrolle, både som virkemiddel generelt og i forbindelse med tilsyn spesielt. Mange av dem vi har intervjuet etterlyser en strategi for veiledning, tilsvarende den Arbeidstilsynet har for tilsyn.

#### 4.4.5 Vår vurdering

Vårt inntrykk er at Arbeidstilsynet har gode en god informasjons- og veiledningstjeneste på sentralt nivå, i form av blant annet en godt utformet og mye brukt nettside, og en velfungerende og etterspurt svartjeneste. Vi registrerer at det i vår kartlegging er en allmenn anerkjennelse av at disse tjenestene, som utgjør en stor kommunikasjonsflate med arbeidslivet og allmennheten – i det store og hele fungerer godt.

Samlet sett er inntrykket også at Arbeidstilsynet gir god veiledning i tilknytning til det enkelte tilsyn, og at inspektørene er opptatt av å gi slik veiledning. Men det er mange faktorer som peker i retning av at veiledning i tilsyn ikke prioriteres så høyt som ønskelig, blant annet fordi veiledning ikke måles.

De aktivitetene som inngår i veiledningsbegrepet, er sammensatte og svært ulike. Det gjør det vanskelig å få et godt grep om hva veiledning som virkemiddel egentlig består av. Vi tror Arbeidstilsynet vil være tjent med å differensiere begrepet, slik at det ble et tydeligere skille mellom den konkrete veiledningen som skjer overfor det enkelte tilsynsobjektet – og som egentlig er en integrert del av tilsynet – og den generelle informasjons- og veiledningsaktiviteten som drives på sentralt nivå. Det vil gjøre det enklere både å styre disse aktivitetene, og gi et bedre pedagogisk utgangspunkt for å rapportere om dem. I dag gir rapporteringen begrenset informasjon og sier lite om hvordan veiledningen er tenkt å bidra til måloppnåelsen.

Vi har ikke lyktes i å få frem en oversikt over hvor mye ressurser Arbeidstilsynet bruker på veiledning, eller hvordan innsatsen har endret seg over tid. De senere års vektlegging av arbeidskriminalitet i tilsynsarbeidet – sammen med et høyt trykk på tilsynsvolum – ser ut til å ha ført til en lavere prioritering av veiledningsaktiviteter. Vi understreker at dette er inntrykk basert på den kvalitative kartleggingen vi har gjort. Dagens rapportering gir ikke grunnlag for å belegge dette med tall.

Arbeidstilsynet har ingen strategi for veiledning, og det skjer ingen samordnet planlegging av ressursfordeling til veiledning som virkemiddel. Vi mener at Arbeidstilsynet bør utforme en veiledningsstrategi som plasserer informasjons- og veiledningsarbeidet tydeligere i en samlet virkemiddelstrategi. Det bør utformes mål for veiledningsaktivitetene, og det bør utformes styringsparametere og rapporteringskrav som gjør det mulig å se omfanget og resultatene av veiledningsarbeidet over tid.

Arbeidstilsynets rolle som samarbeidspartner med andre myndigheter og partene i arbeidslivet kan kanskje utnyttes bedre i ambisjonen om å nå virksomhetene. Det innebærer også at det er viktig å inkludere andre aktører i en fremtidig informasjons- og veiledningsstrategi.

Som utgangspunkt for en slik strategi bør det skilles tydeligere mellom veiledning i tilsyn og annet informasjons- og veiledningsarbeid. Det er viktig både for den interne styringen og for en tydelig kommunikasjon til omverdenen om hvordan Arbeidstilsynet arbeider. Særlig viktig mener vi det er å ha en uttalt strategi for veiledning i tilsyn, som kan danne grunnlag for konkrete prioriteringer av innsats. Dessuten bør Arbeidstilsynet ta stilling til hvordan, og i hvilken grad det skal drives såkalte selvstendige veiledningsaktiviteter. Det praktiseres ulikt i regionene i dag.

Alt i alt fremstår Arbeidstilsynets veiledningsarbeid som et viktig virkemiddel av vesentlig betydning for måloppnåelsen, men som bør få en tydeligere profil og prioritering i tilsynets virkemiddelbruk.

## 4.5 Premissgiving som virkemiddel

Premissgiving innebærer at Arbeidstilsynet skal bidra med kunnskapsformidling og kompetanseutvikling, strategisk analysearbeid og regelverksutvikling. Etaten bruker kunnskap fra tilsynsvirksomheten til å foreslå regelverksendringer, bidrar i arbeid med forskriftsendringer og gir innspill til høringer. I Arbeidstilsynets strategiske plan 2013–2016 står det at Arbeidstilsynet skal bidra til å utvikle arbeidsmiljøregelverket og legge premisser for arbeidsmiljøstandarden. Etaten skal bruke sin kunnskap og dokumentasjon til å sette standarden for arbeidsmiljøet i de prioriterte næringene.

I forbindelse med omorganiseringsprosessen ble det lagt vekt på at Arbeidstilsynets rolle som premissgiver skulle styrkes. Arbeidstilsynet skulle utvikle relevant kunnskap som grunnlag for analyser, strategiske valg og praktisk handling og arbeide aktivt overfor lovgiverne for å sikre at regelverket er oppdatert, enkelt og konsistent. Etaten skulle også bidra til å utvikle en enklere og mer oversiktlig struktur på regelverket ved å redusere antall forskrifter til et minimum. Regelverket skulle samordnes med regelverket til andre myndigheter på HMS-området i den grad det er hensiktsmessig.

Arbeidstilsynets bidrar til å utvikle arbeidsmiljøregelverket ved å foreslå endringer i dialog med partene i arbeidslivet, primært gjennom partssamarbeidet i Regelverksforum (omtalt i avsnitt 4.6). Departementet er observatør og har fastsettelseskompetansen for regelverksendringer. Regelverksforum benyttes som diskusjonsforum og har nedsatt arbeidsgrupper for å utrede forslag til regelverksendringer.

Arbeidstilsynet har laget en toårig plan for regelverksarbeid. Flere av reglene som endres er en følge av endringer i EU-direktiv.

Arbeidstilsynets deltakelse i internasjonale fora kan også betraktes som en del av oppgavene som premissleverandør. Som følge av EØS-avtalen deltar etaten i ulike samarbeidsfora, arbeidsgrupper og ekspertgrupper for arbeidsmiljøfag innen EU. Arbeidet i disse foraene handler om gjennomføring og formidling av europeisk arbeidsmiljøinformasjon og EØS-relevant regelverk, og bidrar til harmonisering av likere vilkår. Det er også en del samarbeid med de nordiske landene på arbeidsmiljøområdet.

Fram til 2005 var ansvaret for fastsettelse av forskrifter på HMS-området fordelt mellom Kongen i statsråd, departementet og Arbeidstilsynet. I forbindelse med revisjon av Arbeidsmiljøloven ble ansvaret samlet i departementet. Arbeidstilsynet mener at det hadde vært tidsbesparende og forenkende om det fortsatt hadde hatt myndighet til å fastsette forskrifter på kjerneområdene helse, miljø og sikkerhet, altså på de områdene som liten grad oppfattes som politiske, når det ellers foreligger enighet mellom Arbeidstilsynet og partene.

### 4.5.1 Mål og rapportering

Tildelingsbrevene stiller ikke egne rapporteringskrav til hva Arbeidstilsynet skal gjøre når det gjelder premissgiving. Tildelingsbrevet for 2015 sier følgende om premissgiving:

«Som et tillegg til egne risikovurderinger skal Arbeidstilsynet også samarbeide med partene i arbeidslivet og med andre aktører på HMS-området for å utvikle en felles forståelse for hvor det er størst fare for brudd på arbeidsmiljølovgivningen, dette er også viktig for at Arbeidstilsynet skal kunne påvirke og være premissgiver på arbeidsmiljøområdet.»

Årsrapportene beskriver ulike former for premissgiving som er gjennomført siste år:

- Årsrapporten for 2014 beskriver generelt at Arbeidstilsynet er en premissgiver for utviklingen av arbeidsmiljøtilstanden i Norge blant annet ved å utvikle arbeidsmiljøregelverket, være faglig premissgiver for regjeringens politikktutforming og være med i samfunnsdebatten på

arbeidsmiljøområdet. Arbeidstilsynet er premissleverandør for regjeringens politikk ved å utforme faglige beslutningsgrunnlag, blant annet ved innspill til satsingsforslag, Prop. 1 S og tildelingsbrev.

- Årsrapporten for 2014 redegjør for Arbeidstilsynets arbeid med forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene, som trådte i kraft 1. januar 2013. Antall forskrifter ble redusert fra 47 til 6. Arbeidstilsynets Regelverksforum hadde vært tungt inne i dette arbeidet gjennom flere år.
- Årsrapporten for 2014 beskriver også at Arbeidstilsynet har påbegynt et arbeid med å gjennomføre direktiv 2013/35/EU om minimumskrav til sikkerhet og helse for arbeidstakere som utsettes for risiko på grunn av fysiske agenser (elektromagnetiske felt). Rapporten omtaler også Arbeidstilsynets interne toårsplan for forskriftsendringer.
- I årsrapporten for 2013 berettes det om at premissgiving har vært et virkemiddel i satsingen Helse og sosial. Prosjektet har utarbeidet et faktaark om krav til vask av arbeidstøy og krav til garderobes i sykehjem og hjemmesykepleien for å unngå smittefare mot multiresistente bakterier.
- Årsrapporten for 2013 beskriver også hvordan Arbeidstilsynet er en aktiv formidler og premissgiver på arbeidsmiljøfeltet gjennom rapportserien KOMPASS. Spesielt nevnes gjennomgangen av arbeidsulykker og hvordan dette er formidlet.
- Årsrapporten for 2013 oppsummerer etatens internasjonale samarbeid og nevner spesielt at Arbeidstilsynet siden 2009 har vært Norges representant i Faggruppen for arbeidshelse (Task Group Occupational Health and Safety – TG-OSH) i organisasjonen Nordic Dimension on Public Health and Social Well-Being– NDPHS. Faggruppen bidrar til iverksetting av prosjekter, koordinering av tiltak, kapasitetsbygging, informasjonsarbeid for å fremme arbeidshelse, inkludering i arbeidslivet og sosial trivsel på arbeidsplassene i medlemslandene. Gruppen bidrar også som en faglig premissgiver på arbeidsmiljøområdet i medlemslandene.
- Årsrapporten for 2013 redegjør dessuten for Arbeidstilsynets toårige plan for regelverksarbeid, og hvilke regler som skal endres.

#### 4.5.2 Synspunkter fra intervjuene

I intervjuene uttrykker de fleste informantene at Arbeidstilsynet er en viktig premissgiver. Etaten er opptatt av å spille inn premisser på aktuelle områder og har gjennomgående god påvirkningskraft.

Noen mener at etaten kunne vært tydeligere i endel tilfeller, og at man kunne hatt større fokus på denne oppgaven, for eksempel ved å analysere utfordringer i spesielle næringer og vurdere hvordan disse kan bedres gjennom lovverk.

Enkelte synes at etaten i noen tilfeller kan fristes til å gå utenfor det de bør bruke tid på, og blir for politiske: *«Det er viktig å være balansert i forhold til hva som er politisk, eller i forhold til detaljer, eller på områder der vi spiller en mindre rolle. Vi kan bli mer selektive, mer presise, f.eks. i hva vi velger å uttale oss om» (regiondirektør).*

Representantene for arbeidsgiversiden i Rådet for Arbeidstilsynet som vi har intervjuet, er kritiske til hvordan Arbeidstilsynet forstår sin rolle om premissleverandør. Det er særlig Arbeidstilsynets høringsuttalelse til endring i arbeidsmiljøloven som har skapt reaksjoner. Arbeidsgiversiden mente blant annet at høringsuttalelsen var for politisk. De vi har intervjuet i etaten, mener imidlertid at høringsuttalelsen er faglig godt begrunnet, og ikke politisk. Enkelte påpeker imidlertid at selve arbeidet med uttalelsen var svært ressurskrevende og kunne vært organisert på en mer effektiv måte. Prosessen innebar at alle regioner ble invitert til å gi synspunkter. Mer generelt påpekes at faglige policy-avklaringer bør skje raskere.

Arbeidsgiverrepresentantene uttrykker også at Arbeidstilsynet ikke bruker Regelverksforum godt nok til å forankre arbeid med regelverksforslag hos partene.



### 4.5.3 Vår vurdering

Overordnet er inntrykket at Arbeidstilsynet ivaretar sin rolle som premissgiver på en god måte og får gjennomslag for sine synspunkter. Vi har inntrykk av at departementet får de innspillene det ber om og at Arbeidstilsynet arbeider aktivt med innspill, høringsuttalelser og forslag til forskriftsendringer.

I noen tilfeller oppleves Arbeidstilsynets uttalelser å være politisk farget. Uten å ta stilling til disse tilfellene må en generelt kunne si at det er grunnleggende viktig at Arbeidstilsynet baserer sine uttalelser på kun faglige argumenter. Det forhindrer selvfølgelig ikke at faglige standpunkter kan bli brukt politisk av andre.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere måloppnåelse eller ressursbruk av det arbeidet som gjøres, ettersom Arbeidstilsynet ikke har operasjonaliserte mål for eller rapporterer ressursbruk på arbeidet med premissgiving.

## 4.6 Samarbeid med andre som virkemiddel

Arbeidstilsynet samarbeider med andre myndigheter, partene i arbeidslivet og andre i en rekke ulike sammenhenger. Det har ikke vært mulig – og det ligger heller ikke innenfor rammen av evalueringen – å gjøre noen samlet kartlegging av dette. Informasjonen som foreligger, er også spredt. I det følgende gir vi en kort omtale av noen viktige samarbeidsarenaer og redegjør for inntrykkene fra intervjuer vi har gjort med partene og samarbeidende myndigheter. Dessuten presenterer vi noen funn fra den interne spørreundersøkelsen.

I strategien for 2013–16 heter det at Arbeidstilsynet skal være «en pådriver til utstrakt samarbeid med andre aktører innen- for helse-, miljø- og sikkerhetsområdet for å oppnå større samfunnsmessige gevinster av vårt arbeid». Det vises til Arbeidstilsynets rolle som koordinerende etat for HMS-etatene, ambisjonen å styrke og operasjonalisere samarbeidet med partene i arbeidslivet, og samarbeidet med NAV, politiet og Skatteetaten om samordning av kontroller og oppfølging av arbeidsmiljøkriminalitet.

*«Vi er på alle felt, jobber sammen med andre tilsyn/etater, partene også – de snakker vi med nesten daglig. Vi er veldig drevet av det» (regiondirektør).*

### 4.6.1 De andre tilsynsetatene på HMS-området

Arbeidstilsynet er i kgl.res. tillagt rollen som koordinerende etat for de etatene som fører tilsyn etter forskriften om helse, miljø, og sikkerhet – de såkalte HMS-etatene. Foruten Arbeidstilsynet deltar Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Mattilsynet, Miljødirektoratet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Statens helsetilsyn, Statens strålevern og Petroleumstilsynet i samarbeidet. Samarbeidet er basert på en samarbeidsavtale mellom direktørene, som er forankret i resolusjonen. Det avholdes to møter i årene i direktørgruppen (DG), som ledes av Arbeidstilsynets direktør. I tillegg møtes mellomlederne fra alle etatene fire–seks ganger årlig i Tilsynsetatenes samordningsgruppe (TSG).

Det er utviklet retningslinjer for samarbeidet, der det heter at formålet er at arbeidslivet blir behandlet på en enhetlig måte og at virksomhetene møter et samordnet tilsyn fra myndighetenes side. Samarbeidet skal også bidra til at myndighetene framstår med en felles tilsynsprofil, og til at tilsynsressursene utnyttes på en effektiv måte. Retningslinjene skal sikre at tilsynsmyndighetene har et felles rammeverk for samordning og gjennomføring av tilsyn, slik at det skjer enhetlig og koordinert.

Samarbeidet skjer i ulike former og omfatter først og fremst:

- Felles tilsynsaksjoner annethvert år. I 2014 ble det gjennomført 400 felles tilsyn i overnattings-/serverings- og næringsmiddelbransjen.



- Forvaltning av nettstedet regelhjelp.no, som gir felles informasjon om gjeldende regelverk. En egen samarbeidsgruppe står for dette.
- Drift av Felles tilsynsdatabase (FTD), der alle etatenes tilsyn skal meldes inn. Hensikten med basen er at alle etatene skal ha oversikt over hvem får tilsyn hvor og når, slik at man opptre koordinert overfor virksomhetene. I dag meldes tilsyn fra Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, DSB og NSO automatisk inn til databasen.
- En egen opplæringsgruppe for felles opplæring i tilsynsmetodikk, ledet av Arbeidstilsynet. Gruppen gjennomfører tre firedagers kurs årlig ved hjelp av forelesere fra samarbeidsetatene.
- Felles retningslinjer for å samordne tilsyn og sikre en felles tilsynsprofil. I dette ligger et felles rammeverk for hvordan tilsynet skal gjennomføres, og hvordan etatene skal samarbeide i tilsyn.

Arbeidstilsynet har også ansvar for koordineringen av tilsynsetatene lokalt, men det er vanskelig å få oversikt over hva det omfatter. I årsrapporten for 2013 og 2014 rapporteres det generelt og likelydende om dette.

Vi har intervjuet representanter for Miljødirektoratet, DSB og Mattilsynet om hvordan de opplever samarbeidet, der de to førstnevnte er viktigst i samarbeidet. Tilbakemeldingene er at Arbeidstilsynet får ros for bidraget i driften av nettstedet norge.no, og samarbeidet om storulykker blir også omtalt som vellykket. Det pekes dessuten på at det skjer et løpende samarbeid basert på de etablerte aktivitetene knyttet til kurstilbud, tilsynsaksjoner osv. i tråd med det som har vært praksis.

Men man er kritisk til Arbeidstilsynets arbeid med videreutvikling av tilsynsdatabase, som trenger fornyelse. Også i Arbeidstilsynets egne årsrapporter de siste årene fremkommer det at tilsynsdatabase planlegges forbedret.<sup>14</sup> Dessuten viser de andre tilsynsetatene til at det er tegn som tyder på at Arbeidstilsynet ikke prioriterer samarbeidet like høyt som tidligere. Blant annet har etaten trukket seg fra et påbegynt samarbeid om felles tilsynskurs, og den synes ikke å ha tatt det grepet om det regionale samarbeidet i 2014 som var bebudet. Det etterlyses også en mer aktiv holdning generelt til å utnytte det potensialet som ligger i en samordnet opptreden og profilering av etatene.

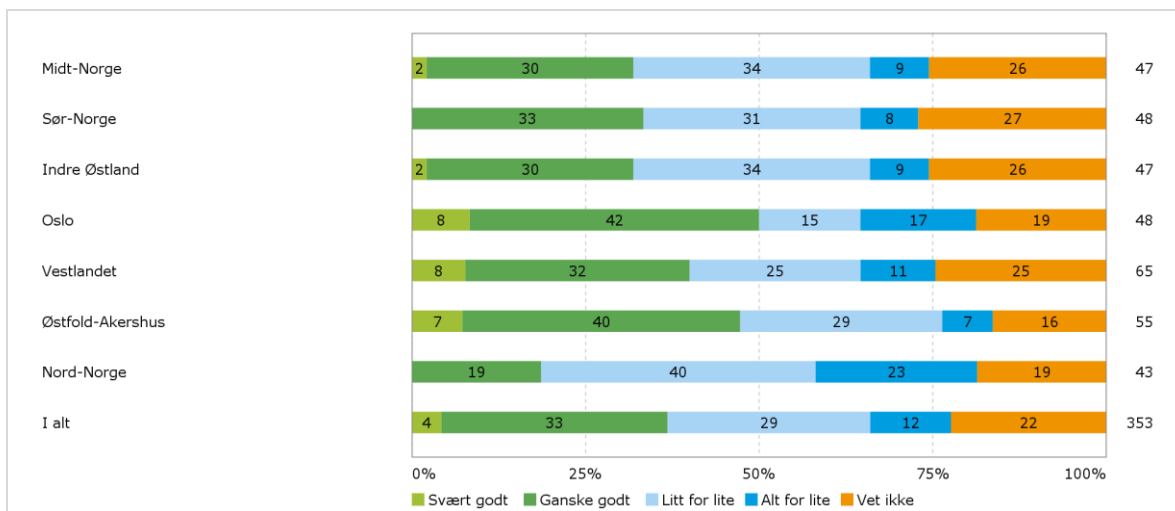
Samtidig uttrykkes det forståelse for at Arbeidstilsynet har en stor samarbeidsflate utad, og det antydes at Arbeidstilsynet muligens prioriterer samarbeidet med andre etater, som skatt og politi, høyere.

Arbeidstilsynet opplyser at en i 2015 har valgt egne kurs for at et større antall inspektører skal kunne ta del i opplæringen. På de felles etatskursene er det begrensninger for hvor mange som kan delta fra hver etat. Når det gjelder ambisjonene for samarbeidet, viser Arbeidstilsynet til at dette har vært diskutert både i direktørgruppen og TSO i 2014 og 2015, og at det således er lagt en ramme for hvordan samarbeide skal skje. Tilsynet mener dette skaper forutsigbarhet i samarbeidet, selv om en forstår at det kan være deltakere i samarbeidet som ikke er enige disse føringene.

I spørreundersøkelsen til Arbeidstilsynets regioner spurte vi om hvordan medarbeiderne opplevde at Arbeidstilsynet samarbeider med de andre HMS-etatene. Resultatet vises i neste figur. Det er naturlig å anta at respondentene svarte ut fra sin kunnskap om samarbeidet i sin region. Svarene viser at bildet er todelt, men det er litt flere som er på den positive (svært/ganske godt) enn den negative (svært/ganske dårlig) siden av skalaen. Arbeidstilsynet Oslo og Østfold-Akershus ser ut til å ha fått til best samarbeid, Arbeidstilsynet Nord-Norge minst. En mulig fortolkning av helhetsbildet er at Arbeidstilsynets medarbeidere mener at det er mye som fungerer, men det er mer å hente i samarbeidet med de andre tilsynsetatene.

<sup>14</sup> Arbeidstilsynet oppgir nå når rapporten skrives at arbeidet skal ferdigstilles i løpet av høsten 2015

Også i intervjuene i regionene er det enkelte som gir uttrykk for at samarbeidet mellom tilsynene prioriteres lavere enn tidligere.



Figur 4.7 Hvor godt mener du at Arbeidstilsynet samarbeider i dag med andre HMS-etater?

#### 4.6.2 Annet myndighetssamarbeid i stat og kommune

Det er en statlig ambisjon å samordne statlige tilsyn med aktiviteter i fylkeskommuner og kommuner. Det skjer i regi av Fylkesmannen. Arbeidstilsynet deltar også i dette samarbeidet på ulikt vis. I årsrapporten for de siste årene nevnes at det har vært gjennomført felles tilsyn med Fylkesmannen «på områder hvor det har vært aktuelt», uten nærmere omtale. Fra intervjuene forstår vi at det er etablert lokale samarbeidsgrupper med blant annet Fylkesmannen og brannvesen som Arbeidstilsynet leder. Hensikten er å samordne tilsynsarbeidet, slik at det skjer koordinert, at man ikke stiller konflikterende krav til virksomhetene, og at man har en felles profil. Både i våre intervjuer og i samtale med DSB og Miljødirektoratet sies dette arbeidet å variere mye mellom de ulike fylkene, også innen samme region.

Arbeidstilsynet samarbeider også med andre statlige myndigheter, som Petroleumsstilsynet, Datatilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Luftfartstilsynet og Statens vegvesen. Dette omtales generelt og til dels likelydende i de siste årsrapportene. Vi har ikke nærmere informasjon om hva samarbeidet består i eller avstedkommer, utover at Arbeidstilsynet har deltatt i oppstarten av et nasjonalt ID-forum.

#### 4.6.3 Samarbeid om arbeidslivskriminalitet

I satsingen på arbeidslivskriminalitet samarbeider Arbeidstilsynet med Skatteetaten, politiet og NAV kontroll. Det er laget en handlingsplan for samarbeidet på nasjonalt nivå, som setter felles mål for etatenes arbeid. Gjennom samarbeidet har en vurdert samlokalisering av etatenes operative enheter. Dette ble etablert i Bergen i 2014 (pilot), og i 2015 er det etablert samlokaliserte enheter også i Stavanger og Oslo. Målet er blant annet å planlegge og gjennomføre felles tilsyn i virksomhetene, utvikle felles metoder, effektivisere forvaltningsmessige reaksjoner og dele erfaringer.

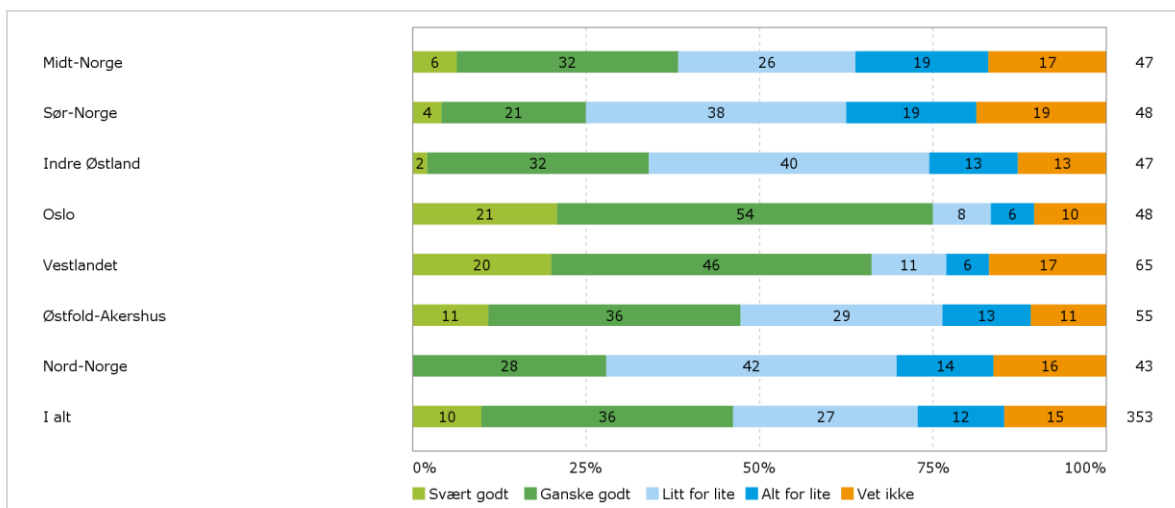
Vi har hatt samtaler med de aktuelle lederne i Skatteetaten og politiet, som begge sier at samarbeidet med Arbeidstilsynet vektlegges og i hovedsak fungerer godt. Det er etablert flere strategiske møtearenaer der Arbeidstilsynet deltar på toppledernivå, noen også med Toll- og avgiftsetaten, Riksadvokaten og Økokrim. Politiet og Skatteetaten legger vekt på å utvikle et tettere samarbeid, blant annet innen etterretning og analyse, og peker på en utvikling der både det strategiske og operative samarbeidet vil styrkes fremover. Arbeidstilsynet oppleves som en profesjonell og aktiv bidragsyter i samarbeidet, med en avgrenset og definert rolle.

Når det gjelder samarbeidet på operativt nivå, gis det uttrykk for at dette varierer og kanskje avhenger av mer forpliktende føringer fra sentralt hold for å utvikles videre. Det kan for eksempel skje gjennom felles styringssignaler for de samarbeidende etater fra sine respektive departementer (som i år for Stavanger, Bergen og Oslo), og i form av samarbeidsavtaler mellom etatene som tydeligere gir uttrykk for hva som skal gjennomføres det enkelte år.

På regionalt nivå samarbeider Arbeidstilsynet også med andre etater for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I årsrapporten for 2014 nevnes blant annet Mattilsynet, Statens vegvesen, Tollvesenet, kemnerne i kommunene mfl. Pilotprosjektet i Bergen omfattet et slikt utvidet samarbeid. Som eksempel kan nevnes at prosjektet i 2014 gjennomførte 162 tilsyn, med en reaksjonsprosent på 79 prosent, hovedsakelig innen bransjene bygg og bilverksteder.

Som vi omtaler andre steder i rapporten, er det gjennomgående stor oppslutning internt om tilsynets satsing på arbeidslivskriminalitet. I spørreundersøkelsen spurte vi om hvor godt Arbeidstilsynet lykkes i samarbeidet med andre myndigheter på dette området.

Som figuren under viser, er meningene litt ulike om dette i regionene. Det kan reflektere at samarbeidet er kommet ulikt langt i regionene. Samlet sett er bildet ganske positivt, ved at det er et flertall (av dem som har en mening) som mener at samarbeidet fungerer godt. Det gode resultatet i Oslo og på Vestlandet viser at samarbeidet oppleves som godt i den særlige satsingen i disse regionene.



Figur 4.8 Hvor godt mener du Arbeidstilsynet samarbeider i dag med andre kontrollmyndigheter, bl.a. politi, skattemyndigheter mfl.?

#### 4.6.4 Samarbeid med partene i arbeidslivet

##### Rådet for Arbeidstilsynet

Etter at Styret for Arbeidstilsynet ble lagt ned i mars 2004, ble Rådet for arbeidstilsynet etablert. Rådet har en rådgivende rolle, og skal være et forum for dialog mellom Arbeidstilsynet som myndighetsutøver og partene i arbeidslivet som representanter for næringsdrivende og arbeidstakere. I rådet sitter i tillegg til ASD og Arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet. Fra arbeidstakersiden deltar LO, YS, Akademikerne og UNIO, og fra arbeidsgiversiden NHO, Virke, Spekter, KS, HSH og Norges Bondelag. Rådet ledes av direktøren for Arbeidstilsynet.

Sentrale temaer for rådet er arbeidsmiljøsituasjonen i Norge, viktige tiltak og aksjoner i Arbeidstilsynet, regelverksutvikling og mulige samarbeidstiltak mellom Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. I 2014 var det tre møter i rådet. Det ble også gjennomført et dagsseminar hvor det blant annet ble drøftet tilsyn og risikovurdering.

I tillegg til det sentrale rådet er det etablert tilsvarende råd i de fleste, men ikke alle, av Arbeidstilsynets regioner. Basert på intervjuene har vi forstått at regionene legger vekt på samarbeidet og at det skjer en rekke ulike aktiviteter, men at omfang og form på samarbeidet varierer mellom regionene – også fordi partene er ulikt organisert lokalt. Vi har ikke funnet noen samlet oversikt over det samarbeidet som skjer i regionene.<sup>15</sup>

I årsrapportene for 2013 og 2014 omtaler Arbeidstilsynet samarbeidet med partene som viktig, og viser blant annet til *trepartssamarbeidet om satsingene*, utvikling av *kunnskapsgrunnlag* og betydningen av å *styrke det regionale samarbeidet*.

Som ledd i evalueringen intervjuet vi representantene for arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden i Rådet. Hensikten var å få fram synspunkter på Arbeidstilsynets virksomhet og samarbeidet i Rådet. Fra arbeidsgiversiden har Arbeidstilsynets virksomhet vært kritisert i ulike sammenhenger. Også Arbeidstilsynet selv gir i siste årsrapport uttrykk for at det er utfordrende å finne gode samarbeidsformer, og at uenighet kan oppstå som følge av ulike interesser blant deltakerne.

I intervjuet med medlemmene fra arbeidsgiversiden i Rådet ga flere uttrykk for at Arbeidstilsynet har forutinntatte holdninger som preger deres arbeid, for eksempel i spørsmål om arbeidstid, og at tilsynet «hører mer på arbeidstaker- enn arbeidsgiversiden». Kritikken fra disse medlemmene er knyttet til Arbeidstilsynets utvelgelse av tilsynsobjekter (ikke tilstrekkelig risikobasert), manglende forståelse av vesentlighet («mye pirk»), Arbeidstilsynets bransjekompetanse og mangel på enhetlighet i tilsynsgjennomføringen. Men graden av kritikk varierer mellom medlemmene. Mest kritisk fremstår Spekters og NHOs medlemmer.

Samtidig anerkjennes det at innføringen av Betzy har medført forbedringer hva angår enhetlighet. Utvelgelse av bransjer til satsingene er også blitt bedre, hvis en ser bort fra helsesektoren. Og når det gjelder samarbeidsformen i Rådet, gis Arbeidstilsynets direktør honnør for lydhørhet og villighet til å høre på andres synspunkter. Det sies også at møtene i Rådet er blitt mer strukturerte og at det er større åpenhet mellom tilsynet og partene enn det var for noen år siden.

Noen enkeltsynspunkter:

- Spekter har tidligere uttalt seg kritisk til blant annet risikovurdering og utvelgelse av tilsynsobjekter, manglende enhetlighet i tilsyn, kunnskapsgrunnlaget for vedtak, manglende bransjekunnskap hos inspektørene og utydelig kommunikasjon i gjennomføringen av tilsyn. Dette ble kommunisert i en rapport KPMG utførte for Spekter i 2013. I vårt intervju ble lignende kritikk fremført. Særlig var en kritisk til Arbeidstilsynets satsing i helsesektoren. Også denne kritikken var kjent og har vært gjenstand for offentlig debatt mellom Spekter og Arbeidstilsynet. Vedlagt denne rapporten er et brev fra Spekter til ASD som oppsummerer kritikken.<sup>16</sup>
- NHOs representanter gir uttrykk for at inspektørene mangler tilstrekkelig bransjekompetanse, men en ønsker seg bedre risikovurdering, og bedre kvalitet i styringen av gjennomføringen av tilsynene. Samtidig ser en at Arbeidstilsynet arbeider med kvalitet og at mye går riktig vei, blant annet når det gjelder tilsynssatsingene. NHO viser også til at bransjekontaktene i Arbeidstilsynet forsvant i forbindelse med omorganiseringen, og at disse bare i noen grad er erstattet.
- Virke sier det er utfordring at trepartsbransjeprogrammene koordineres av Arbeidstilsynet og således ikke fremstår som atskilt fra Arbeidstilsynets egne satsinger. Bransjeprogrammene burde heller vært koordinert av departementet.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Arbeidstilsynet opplyser at en slik oversikt kan fremskaffes

<sup>16</sup> Brev av 12.2.2015 *Innspill til Arbeids- og sosialdepartementets evaluering av Arbeidstilsynet ved Agenda Kaupang*

<sup>17</sup> ASD opplyser at det er departementet som har det overordnede koordineringsansvaret nå

- Bondelaget mener at Arbeidstilsynets kompetanse om landbruk er blitt dårligere siden omorganiseringen.

*Arbeidstakersiden* i Rådet ga i intervjuet uttrykk for at de mener Arbeidstilsynet gjør en god jobb og samarbeider godt med organisasjonene. I hovedsak mente de at regionaliseringen har vært et gode og har ført til likere praksis. Noen eksempler på synspunkter i intervjuet er: Satsingene i skole, helse og kommune oppfattes som positive av UNIO, og YS er tilfreds med det Arbeidstilsynet har gjort i sykehusene. LO peker på positive tilbakemeldinger fra renholdsbransjen knyttet til satsingen der. Flere sier at Arbeidstilsynet har arbeidet godt med sosial dumping, og at samarbeidet med andre myndigheter anses viktig.

Arbeidstilsynet gis honnør for å være villige til å lytte til innspill både i satsingene og i forbindelse med regelendringer. Men det pekes på at tilsynets fagkompetanse ble svekket gjennom omorganiseringen, og at man ikke har lyktes med å legge nasjonalt fagansvar til regionene. Flere mener at det satses for lite på veiledning, og kobler det til at fagmiljøene i direktoratet er blitt for små.

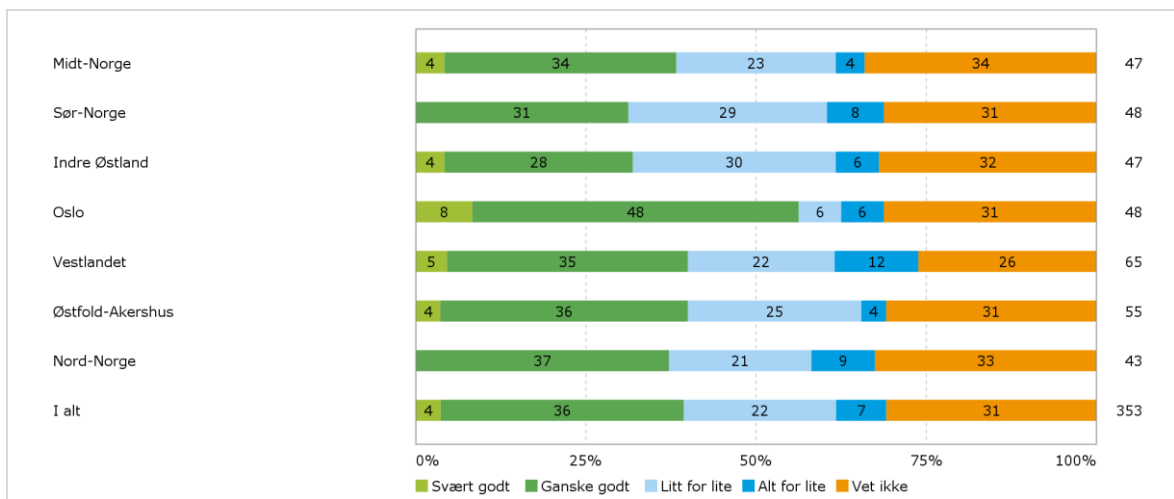
Oppsummert er inntrykket at arbeidsgiversiden i rådet er til dels svært kritisk til Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet, mens arbeidstakersiden i hovedsak er positiv – skjønt den også peker på forbedringsbehov.

### **Treparts bransjeprogram**

Trepartssamarbeidet om satsingene er utførlig omtalt i årsrapportene, og innebærer et omfattende samarbeid innen bransjene renhold, transport og uteliv. Hensikten med bransjeprogrammene er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer.

Hensikten med programmet er blant annet å gi partene anledning til å gi råd til Arbeidstilsynet om hvilke deler av bransjene som skal prioriteres, og hvilke virkemidler som gir størst effekt. Programmet er organisert med egne samarbeidsgrupper i hver bransje, som iverksetter ulike tiltak. Vi har ikke hatt grunnlag for å vurdere hvor godt samarbeidet har fungert. I Arbeidstilsynets interne rammebrev for 2015 er trepartssamarbeidet nevnt som en viktig del av arbeidet med satsingene.

I spørreundersøkelsen spurte vi om synet på Arbeidstilsynets samarbeid med partene i arbeidslivet. Siden undersøkelsen er rettet mot ledere og medarbeidere i regionene, er det rimelig å anta at det er det operative arbeidet for eksempel knyttet til samarbeidet om satsingene, respondentene har svart på. Hvis vi holder vet ikke-gruppen utenfor, viser resultatet at et flertall mener samarbeidet fungerer svært eller ganske godt. Særlig Oslo ser ut til å ha lyktes med samarbeidet.



Figur 4.9 Hvor godt mener du Arbeidstilsynet samarbeider i dag med partene i arbeidslivet?

## Regelverksforum

*Arbeidstilsynets regelverksforum* består av representanter fra Arbeidstilsynet og arbeidslivets parter. Forumet har en rådgivende funksjon i regelutviklingsarbeidet, særlig knyttet til forskriftene på HMS-området. Hensikten er å forenkle og skape bedre struktur i regelverket. Grunnlaget for regelverksforumet er å finne i Instruks for Arbeidstilsynet.

Ansvarlig instans i direktoratet sier at samarbeidet om regelforenkling har vært svært vellykket og har resultert i at 47 forskrifter ble erstattet med seks. Samarbeidet i forumet betraktes som viktig og karakteriseres som meget godt.

### 4.6.5 Vår vurdering

Samarbeid er et av Arbeidstilsynets virkemidler. Vi konstaterer at Arbeidstilsynet samarbeider på et bredt spekter av områder og på en rekke ulike arenaer, først og fremst med andre myndigheter og partene i arbeidslivet. Samarbeidet skjer både på strategisk og operativt nivå. Det har ikke vært mulig å få noe fullstendig bilde av samarbeidet, men vi sitter igjen med noen overordnede inntrykk.

- Arbeidstilsynet samarbeider godt og omfattende med partene i arbeidslivet på flere områder, blant annet når det gjelder trepartssatsingene og regelverksforum. Dette oppleves som nyttige og viktige arenaer i det operative arbeidet. Samarbeidet på overordnet nivå i Rådet for arbeidstilsynet har en god form og er en viktig kanal for å drøfte spørsmål av mer prinsipiell eller strategisk karakter. Forholdet til arbeidstakersiden er godt. Men Arbeidstilsynet har ikke oppnådd å få tilstrekkelig tillit hos arbeidsgiverne på viktige områder knyttet til virksomheten, særlig tilsynsvirksomheten, og tillegges forutinntatte holdninger i premissgiverrollen.
- Arbeidstilsynet har etablert et godt, strategisk innrettet samarbeid med politiet, Skatteetaten og andre myndigheter i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og tar aktivt del i forsøk med å finne frem til gode samarbeidsmodeller lokalt. Arbeidet på operativt nivå er kommet lengst i Oslo (og deler av Akershus), Bergen og Stavanger, og ellers ulikt langt i de andre regionene. Det vil være en viktig oppgave fremover å stake ut kursen for og følge opp arbeidet i regionene.
- Arbeidstilsynet har ansvar for å koordinere samarbeidet mellom de såkalte HMS-etatene, som blant annet omfatter felles tilsynsaksjoner, felles opplæring i tilsynsmetodikk, forvaltning av en felles tilsynsdatabase og et felles nettsted for informasjon om relevant regelverk. Samarbeidet er videreført med disse aktivitetene som grunnpilarer, men samarbeidspartnerne – og enkelte internt – mener at Arbeidstilsynet ikke prioriterer det tilstrekkelig høyt. Arbeidstilsynet mener ambisjoner og arbeidsform er avklart, men det ser ikke ut til å være en omforent forståelse av dette blant samarbeidspartnerne.

Arbeidstilsynets operative samarbeid på de ulike arenaene skjer i regionene. Overordnet er inntrykket at det skjer et utstrakt samarbeid på mange arenaer, og at det vektlegges i hele organisasjonen. Men det er uklart i hvilken grad Arbeidstilsynet legger vekt på å styre dette enhetlig i regionene. Samarbeid med andre er nevnt som en viktig arbeidsform i strategien for 2013–16, men vi finner få signaler om dette i Arbeidstilsynets interne styringsdokumenter de siste år (med noen unntak). Vi mener det bør være en viktig oppgave å søke å utvikle en helhetlig strategi for hvordan det operative samarbeidet bør foregå og utvikle seg i regionene.



## 5 Styring, resultater og måloppnåelse

### 5.1 Styringsdialogen

#### 5.1.1 Styring av Arbeidstilsynet fra departementet

Utgangspunktet for styringsdialogen er at nøkkelpersonene i Arbeids- og sikkerhetsavdelingen har vært de samme siden lenge før omorganiseringen. I Arbeidstilsynet har direktøren vært den samme i perioden, mens fartstiden er mer sammensatt hva angår de øvrige lederne.

Styringen av Arbeidstilsynet skjer ved hjelp av ordinære virkemidler for underliggende etater i staten, gjennom den årlige budsjettproposisjon og tildelingsbrev. Det rapporteres hvert halvår og for hele året gjennom årsmeldinger. Styringen er basert på gjeldende prinsipper for målstyring i staten, der departementet med utgangspunkt i statsbudsjettet (Prop. 1 S) og Stortingets vedtak utformer et tildelingsbrev som fastlegger overordnede mål, styringsparametere og resultater som Arbeidstilsynet skal nå det kommende året. Det avholdes tre etatsstyringsmøter i året med fast dagsorden, der nøkkelpersoner i departementet og Arbeidstilsynets ledelse deltar. Det er praksis at også at regiondirektørene er representert i møtene. I tillegg til etatsstyringsmøtene avholdes det kontaktmøter etter behov.

Inntrykket er at styringsdialogen skjer på en innarbeidet og velfungerende måte, kjennetegnet ved åpenhet og respekt, der begge parter bidrar som forventet og avtalt. Det bekreftes både gjennom intervjuer og møtereferater. Både intervjuene møtereferater bekrefter det. «*Gjennomføring av styringsdialogen har vært uproblematisk, de er raske og holder sin del av dialogen*» (departementet). Oppfatningen internt i Arbeidstilsynet er også at direktoratet håndterer dialogen med departementet på en god måte.

Departementet oppfatter rapporteringen som grundig og innholdsrik, og anerkjenner Arbeidstilsynet for å ha levert som forventet i tildelingsbrevet og for å tilpasse seg nye oppgaver raskt, herunder tatt ansvar for på området sosial dumping.<sup>18</sup> Noen inntrykk fra etatsstyringsmøtene som gjennomgår årsrapportene for foregående år, illustrerer dette (årstallene angir det året møtet fant sted):

- 2009: Departementet var «også denne gangen» meget fornøyd med tilsynets rapportering. Det var noen få ønsker om ytterligere forbedring i rapporteringsformat, statistikk mv., og en detaljert gjennomgang av rapporten med spørsmål, kommentarer og oppfølgingsaktiviteter til rapporterte aktiviteter.
- 2013: Alle oppgaver i tildelingsbrevet var gjennomført, meldte Arbeidstilsynet; tilsynet har en god måloppnåelse og klarer stadig bedre å målrette innsatsen. Departementet var fornøyd med at Arbeidstilsynet hadde gjennomført alle oppgavene i tildelingsbrevet, og at det ble arbeidet videre med enhetlighet i etatens arbeid.
- 2014: Departementet ga tilbakemelding om at rapporten gir mye god informasjon, og det er positivt at alle krav i tildelingsbrevet er fulgt opp.
- 2015: Departementet mener at rapporten gir mye god informasjon om Arbeidstilsynets virksomhet og at samtlige punkter i tildelingsbrevet er oppfylt. Departementet har erfart at Arbeidstilsynet tilpasser seg nye oppgaver raskt, og fremhevet etatssamarbeidet knyttet til useriøsitet og sosial dumping der Arbeidstilsynet har tatt et særlig lederansvar.

Samtidig stiller departementet spørsmål ved ulike sider av Arbeidstilsynets virksomhet de senere årene, blant annet til omfang og form på rapporteringen, antall tilsyn, risikovurderingene som ligger til grunn for tilsynsvirksomheten, metodikken og gjennomføringen av tilsynene for å sikre kvalitet og enhetlighet samt hvordan en kan komme lenger i å måle effekten av virksomheten.

<sup>18</sup> Etatsstyringsmøtet 4.3.2015.

Noen eksempler:

- 2012: Departementet forventer økt antall tilsyn som følge av økte bevilgninger.
- 2013: Arbeidstilsynet forventes å utvikle og opprettholde et høyt volum på tilsyn og annen utadrettet virksomhet. Tilsynet skal tilstrebe mest mulig effektiv ressursutnyttelse og andelen ressursbruk til utadrettet virksomhet skal maksimeres. Departementet ønsker økt bruk av uanmeldte tilsyn for å avdekke ulovlige forhold i useriøse bransjer og sosial dumping.
- 2014: Ny struktur på årsrapporten gjør den mer krevende å lese. Departementet viser til at rapporten er noe beskrivende og detaljrik, samtidig som grunnlaget for risikovurderinger og vurdering av tilsynsmetoder fremgår i mindre grad. Det kan derfor stilles spørsmål ved om rapporten gir et godt nok bilde av Arbeidstilsynets arbeid i sin helhet. Samtidig er det rapportert på alt som departementet ber om i bestilling til årsrapport gitt i tildelingsbrevet.
- 2015: Departementet mener årsrapporten gjør det vanskelig å få grep om hovedprioriteringene i året, og hvor stor andel av ressursene som brukes på de høyest prioriterte områdene. Det bes om en utdyping av tilsynets reaksjonsgrad i årsrapporten med hensyn til vesentlighet og en klargjøring av omfanget av postale tilsyn med hensyn til hvor stor andel av økningen i antall tilsyn de utgjør.

Alt i alt gir gjennomgangen et inntrykk av at Arbeidstilsynet rapporterer omfattende og detaljert om virksomheten år for år, og kvitterer ut alle aktivitetene som er nevnt i tildelingsbrevene. Men tilsynet klarer ikke å rapportere i en form som overbeviser departementet om viktige sider ved virksomheten, særlig når det gjelder ressursbruken og tilsynsvirksomheten, herunder

- at økte bevilgninger fører til økt antall tilsyn
- at økte ressurser går til utadrettet virksomhet
- at tilsynene er av god kvalitet og gjennomføres enhetlig
- at tilsynsvirksomheten er basert på gode risikovurderinger og gir ønsket effekt

Det er avtalt at departementet og Arbeidstilsynet i 2015 sammen skal se nærmere på hvordan en kan «videreutvikle og tydeliggjøre Arbeidstilsynets grunnlag for risikovurderinger/prioriteringer, samt vurderinger av tilsynstilhæring, reaksjonsbruk og resultater». Det er også avtalt et tettere samarbeid om utvikling av budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet, som ledd i dette arbeidet.

Fra tid til annen er departementet kritisk til Arbeidstilsynets håndtering av enkeltsaker, og måten det opptres på i media. Slike saker kan tas opp i egne kontaktmøter, som kommer i tillegg til den ordinære dialogen. Her kan det være motstridende virkelighetsoppfatning basert på ulike informasjonskilder og interessenter. Inntrykket er at disse sakene blir drøftet åpent, og at Arbeidstilsynet søker både å redegjøre saklig for deres håndtering av sakene og ta til seg saklig fundert kritikk.

### 5.1.2 Intern styring i Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet baserer sin internstyring på de gjeldende prinsipper for mål- og resultatstyring i staten, og de veilednings- og metodedokumenter som er utgitt av Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

De viktigste føringene finnes i Instruksen for arbeidstilsynet (flerårige føringer) og statsbudsjettet, som fastsetter årlige mål, prioriteringer og bevilgning. Tildelingsbrevet fra departementet fastsetter endelig mål og strategier, prioriterte utviklingsoppgaver og bevilgning for året, og stiller krav til rapportering av resultater m.m. Departementets styringsdokumenter utarbeides på tradisjonelt vis i dialog med Arbeidstilsynet, som på bakgrunn av egne risikovurderinger av arbeidsmiljøsituasjonen gir innspill til departementet.

Dessuten gir Arbeidstilsynets egen *strategiske plan* (2013–2016) føringer for planleggingen av det enkelte året, blant annet gjennom fastlegging av resultatmål og risikovurderinger. Disse drøftes på en årlig plan- og budsjettkonferanse med etatens ledere.

Arbeidstilsynets interne styring av regionene baserer seg på fastlagte prosesser og dokumenter. De sentrale styringsdokumentene er

- *Rammebrev*, som angir strategiske føringer for året og legger grunnlaget for en foreløpig *virksomhetsplan* som regionene skal utarbeide. Virksomhetsplanen angir blant annet planlagte ressurser og tilsyn på de enkelte aktiviteter og for regionen totalt.
- *Mål- og disponeringsskriv (tidligere disponeringsskriv)*, som fastlegger måltall og styringsparametere (måltavle), gir føringer for regiondirektørens særlige oppgaver og prioriteringer, tildeler budsjettmidler og stiller krav til rapportering m.m. Det stilles også krav til arbeidsform, for eksempel i form av krav til enhetlighet og kvalitet i tilsynsvirksomheten.<sup>19</sup> Tildelingen av midler omfatter også til dels detaljerte spesifikasjoner av hvordan midlene skal fordeles på aktiviteter og satsinger.

Rammebrevet legger grunnlag for utarbeidelse av endelig virksomhetsplan i regionene. Regionleder har sammen med tilsynslederne og ledere for etatsoppgaver / nasjonale oppgaver ansvar for å iverksette og følge opp planen. Inntrykket er at inspektørene medvirker i planleggingen, gjennom innspill til planene og ønsker om deltakelse i ulike aktiviteter og satsinger. Det legger grunnlaget for detaljerte planer for året, hvor alle ukeverkene for alle medarbeiderne fordeles på ulike aktiviteter. «Ofte er det stor samstemmighet mellom det man ønsker seg og den planen vi hadde satt opp» (tilsynsleder).

Direktoratet gjennomfører tertiale (videobaserte) oppfølgingsmøter med regionene, der en går gjennom status for arbeidet i henhold til planene med vekt på avviksrapportering av ressursbruk og tilsyn. «Vi får tydelige tilbakemeldinger om hvordan vi ligger an og beskjed om korrigerende tiltak – måltavlen brukes direkte i det» (regionleder). I tillegg utarbeider regionene en årsrapport. Planprosessen knyttet til regionene fremgår av neste tabell.

Vi har gjennomgått alle relevante styringsdokumenter, og bygger på informantenes tilbakemeldinger hva angår hvordan selve prosessen gjennomføres. Regionene selv gir uttrykk for at styringen gir tydelige føringer, virker godt tilrettelagt og er et godt grunnlag for intern styring i regionene. «Først overordnede føringer, så anledning til tilbakemeldinger og deretter endelig plan – jeg synes prosessen gir både god retning på nasjonalt nivå og nok handlingsrom regionalt» (regiondirektør). Enkelte i regionene er kritiske til prosessens omfang og mener styringen er for detaljert, men dette er ikke noen gjennomgående kritikk.

I direktoratet gis det uttrykk for at styringen er blitt mye fastere de siste fem årene. «Vi har utviklet en styringsprosess for tilsynsarbeidet hvor den enkelte inspektørs handlingsrom er redusert. Vi har virkelig fått grep om det, og opplever at vi er blitt én etat.» Innføringen av IKT-baserte fagsystemer som Exie og Betzy har bidratt til at en tettere styring og oppfølging av arbeidet i regionene.

<sup>19</sup> Mål- og disponeringsskriv (2014 og 2015)

Tabell 5.1 Styringsprosessen for regionen i Arbeidstilsynet

Planprosess for regionene				
Frist	Tiltak/aktivitet	Mål med aktiviteten	Leveranse	Ansvarlig
19.09.14	Rammebrevet sendes til regiondirektørene	Gi føringer for regionens virksomhetsplanlegging	Rammebrev	Avdelingsdirektør SOS
16.10.14	Regiondirektørene mottar mer informasjon om enkelte aktiviteter	Gi et grunnlag for detaljert planlegging i regionene	Beskrivelse av de enkelte aktiviteter	Avdelingsdirektør SOS, i samarbeid med andre som planlegger for 2015
31.10.14	Regiondirektørene sender oversikt over planlagte aktiviteter regionen i 2015, omfang av disse og vurdering av antall tilsyn. Skal begrunnes i henhold til mal	Gi et grunnlag for første samlet oversikt over regionenes planer for 2015	Oversikt over planlagte aktiviteter regionen i 2015, omfang av disse og vurdering av antall tilsyn	Regiondirektør
19.11.14	ATL-møte	Legge frem en samlet oversikt over planene - vurdert mot måloppnåelse for Arbeidstilsynet	Avklare behov for justeringer før ferdigstilling	Avdelingsdirektør SOS
21.11.14	Regiondirektørene mottar tilbakemelding på foreløpige planer for 2015	Sikre at vi i fellesskap når Arbeidstilsynets mål	Oversikt over fordeling av aktiviteter for alle regioner	Avdelingsdirektør SOS
09.12.14	AMU-møte	Informasjon om planer for 2015		Avdelingsdirektør SOS
18.11.14	HTV-møte	Informasjon om planer for 2015		Avdelingsdirektør SOS
09.12.14	Regionene ferdigstiller fordeling av ressurser og tilsyn. Legger inn i Exie	Klargjøre for oppfølging av aktivitet	Oppdatert Exie	Regiondirektør
16.12.14	Mål- og disponeringsskriv sendes til regiondirektørene	Tydelige føringer ut fra planarbeidet med tilsyn, ressurser og økonomi	Mål- og disponerings-skriv	Avdelingsdirektør SOS
15.01.15	Regionene ferdigstiller periodisering		Regionens virksomhetsplan	Regiondirektør

Styringssystemet er under utvikling, blant annet med utgangspunkt i styringsdialogen med departementet. I 2014 ble det startet et toårig utviklingsprosjekt som omfatter en gjennomgang av de ulike fasene styringsprosessen, fra risikovurdering til endelige planer. Prosjektet skal resultere i en helhetlig modell for virksomstyring i Arbeidstilsynet, basert på styringshjulet til DFØ. Utfordringene oppleves blant annet å være å etablere kunnskapsbaserte risikobilder, bedre og/eller flere styringsparametere og mer dekkende rapportering, bedre internkontroll for oppfølging av planer og bedre kvalitet i gjennomføringen av tilsyn. Vi forstår at prosjektet følger den ordinære styringsprosessen og har som ambisjon å bygge inn forbedringene etter hvert som de utvikles. Arbeidstilsynet opplyser at prosjektet har medført flere forbedringer i planleggingsprosessen, for eksempel når det gjelder vurderinger av virkemiddelbruk på prioriterte områder i 2016. Det finnes et overordnet plandokument<sup>20</sup> som angir mål og planlagte aktiviteter i prosjektet, men ikke noen beskrivelse av status for arbeidet per dags dato.

Situasjonen er en annen når det gjelder *innholdet* i styringen. Enkelte er bekymret for at for styringen sentralt er blitt for sterk, i den forstand at en for stor del av midlene styres fra sentralt

<sup>20</sup> Notat *Arbeidstilsynets virksomhetsstyring – Prosessbeskrivelse for planlegging og oppfølging* (udatert)

hold, og at det blir for lite igjen til regionenes egne prioriteringer «*Tidligere var hver region veldig autonom. Det regionale handlingsrommet er blitt veldig redusert de siste to årene. I år styres ca. 60 prosent av ressursene våre fra direktoratet*» (regiondirektør). Men det uttrykkes også aksept for denne utviklingen: «*Regionen er mer styrt i dag – vi har mindre ressurser til det vi ser som regionale utfordringer. Hvis jeg løfter meg litt, er det nok en riktig utvikling. Men da er det viktig å bruke den regionale til det som er særskilt med regionen*» (regiondirektør).

Det er et gjennomgående inntrykk at det er forståelse blant både ledere og ansatte for behovet for å dreie tilsynsvirksomheten mot nasjonale satsinger på for eksempel arbeidslivskriminalitet. I spørreundersøkelsen mener hele 73 prosent at det har vært riktig å dreie ressursene i retning av sosial dumping.

### 5.1.3 Vår vurdering

Etter vår vurdering skjer styringsdialogen med departementet på en innarbeidet og velfungerende måte, med deltakere som kjenner hverandre og viser åpenhet og respekt i dialogen. Begge parter bidrar som forventet og avtalt. Også internt i Arbeidstilsynet er oppfatningen at direktoratet har en god dialog med departementet. Men vi registrerer at Arbeidstilsynet ikke har lyktes med å forklare en del sider ved virksomheten som departementet har vært opptatt av. Det har ikke bare å gjøre med rapporteringen som sådan, men også med Arbeidstilsynets måte å overvåke og analysere sin egen virksomhet på, som vi har påpekt bør forbedres (se avsn. 5.2 og 5.3).

Arbeidstilsynets interne styring bygger på en innarbeidet prosess, med faste styringsdokumenter og fastlagt styringskalender. Strategiplanen virker overordnet styrende for virksomheten, og ser ut til å være førende for de årlige planer og prioriteringer. Vårt inntrykk er at alle signalene videreformidles og operasjonaliseres internt i tråd med denne og signalene i de årlige tildelingsbrevene fra departementet. Alle regioner legger detaljerte planer for oppgaver og ressursbruk i egne handlingsplaner, og følges opp gjennom året i tertialmøter med direktoratet. Etter vår vurdering har det interne styringssystemet vært avgjørende for at Arbeidstilsynet har lyktes med å vri store deler av ressursbruken i tilsynsvirksomheten over til nye tilsynsområder på kort tid, og til at en større andel av ressursene brukes på nasjonale satsinger og felles prioriterte områder for hele Arbeidstilsynet. Samtidig gir systemet rom for regionene til å bruke en vesentlig del av ressursene på egne prioriteringer.

## 5.2 Mål, styringsparametere og måloppnåelse

### 5.2.1 Mål og styringsparametere i styringsdokumentene

#### Perioden 2008–2012

Arbeidstilsynets mål skal i prinsippet støtte opp om målene i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens formål er at:

- Norsk arbeidsliv skal være inkluderende, helsefremmende og meningsfylt
- Arbeidstakere skal ha full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger
- Arbeidstakere skal ha trygge ansettelsesforhold og sikres likebehandling
- Arbeidstakere skal ha tilrettelagte arbeidsforhold i tråd med forutsetninger og livssituasjon
- Arbeidstakere skal medvirke i utviklingen av eget arbeidsmiljø

I strategiperioden 2008–2012 var det formulert følgende syv mål for Arbeidstilsynets virksomhet:

1. Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager, skal øke
2. Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge arbeidsrelaterte og uheldige psykiske belastninger, skal øke

3. Antall virksomheter som legger til rette for arbeidstagere med redusert arbeidsevne og følge opp sine sykmeldte, skal øke
4. Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge og varig redusere risikoen for å bli syk eller skadet av støy og kjemisk og biologisk eksponering på arbeidsplassen, skal øke
5. Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge arbeidsulykker, skal øke, slik at antall skader og skadeomfanget reduseres
6. Alle arbeidstagere i Norge skal ha lovlige arbeidsforhold
7. Unge arbeidstagere og deres arbeidsgivere skal ha kunnskap om arbeidslivets regler og sentrale betingelser for et godt arbeidsmiljø, slik at de unge har best mulig forutsetning for å få en god start i arbeidslivet

Målene har karakter av å være *effektmål*, i den forstand at de uttrykker en ønsket utvikling i tilstanden på ulike områder som Arbeidstilsynet arbeider mot. Målene skulle gjøres til gjenstand for årlig oppfølging gjennom såkalte *delmål*. Delmålene var i større grad formulert som innsatsområder og virkemidler for Arbeidstilsynet. Tildelingsbrevet for 2008 fra departementet angir følgende delmål for 2008:

- Delmål 1: Bidra til å *forebygge arbeidsrelaterte sykdommer, skader/ulykker og fremme inkludering*
- Delmål 3: Bidra til å *hindre sosial dumping*
- Delmål 4: Øke omfang og kvalitet på *kunnskap om arbeidsrett, arbeidsmiljøforhold og stor ulykkesrisiko*
- Delmål 5: Sikre et *forsvarlig og brukervennlig regelverk*, herunder arbeidstakernes rettigheter og medbestemmelse
- Delmål 6: Sikre *enhetlig og samordnet myndighetsinnsats* på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet. (I 2010 tas dette delmålet ut).

I tillegg stilles det krav om tillit og troverdighet i forhold til offentligheten og enhetlig opptreden overfor virksomhetene. Noen mindre endringer ble gjort i delmålene i perioden, men substansen var den samme.

Det ble fastsatt et sett med *styringsparametere*, kalt generelle, fordi de ikke eksplisitt knyttet seg til de enkelte delmålene. Styringsparameterne var:

- antall tilsyn, totalt og fordelt på tilsynsaktivitet, næringer og varslede vs. uanmeldte tilsyn
- andel tilsyn med reaksjoner totalt og fordelt på tilsynsaktivitet og næringer
- antall vedtak om tvangsmulkt, antall stansinger og antall anmeldelser
- andel lukkede pålegg
- ressursbruk på tilsynsaktivitet
- synlighet i media
- status for strategier og planer for å bidra til å spre og øke kunnskap, inkludert status for pågående veiledningsaktiviteter (jf. delmål 4 Prop.1 S)
- status for strategier og planer for å systematisere og videreutvikle metoder og tilsynspraksis og utvikle gode metoder for veiledning og holdningsskapende arbeid
- eventuelle brukerundersøkelser

Det het at andre aktuelle parametere skulle vurderes under hvert delmål, men stort sett var det ikke andre enn de nevnte styringsparameterne som ble lagt til grunn.

Kjennetegnet ved styringsparameterne er at de i stor grad er *kvantitative og knyttet til aktivitet eller ressursbruk*. Unntaket er de to siste, som skiller seg ved at de er generelt utformet og ikke operasjonalisert, hvilket innebærer at de må besvares (også) kvalitativt.



## Perioden 2013–2016

I inneværende strategiperiode (2013–2016) har Arbeidstilsynet reformulert og redusert målene til tre:

1. Arbeidstakere skal ha lovlige arbeidsbetingelser. Arbeidsrelaterte helseplager, sykdom, skader og ulykker skal reduseres.
2. Virksomhetene skal arbeide systematisk for å ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.
3. Virksomhetene skal sikre inkludering og tilrettelegging for arbeidstakere som står i fare for å bli utstøtt fra arbeidslivet.

I tildelingsbrevene for 2013 vises det innledningsvis til disse målene, men det som legges til grunn i styringen, er *fire delmål* for Arbeidstilsynet forankret i Prop. 1 S, som langt på vei er de samme som i foregående periode (jf. delmålene i forrige avsnitt). I tillegg til styringsparameterne er det lagt til noen andre rapporteringskrav knyttet til definerte områder samt tilsynspraksis, men Arbeidstilsynet måles i hovedsak på de samme parameterne som tidligere. For å vurdere *måloppnåelsen* skulle en legge følgende til grunn:

- De generelle styringsparameterne (jf. listen foran)
- Definerte tilleggskrav om aktivitetsrapportering, herunder
  - oppfølgingen av sosial dumping-området
  - plan for løpende regelverksarbeid
  - utviklingen i sakstilgang for tvisteløsningsnemnda
  - avvik i forhold til etablerte systemer og rutiner med hensyn til troverdighet og enhetlig opptreden, samt tiltak som er gjennomført eller planlagt gjennomført for å utbedre eventuelle avvik.
- Overordnet vurdering av resultatoppnåelsen, i form av beskrivelse av tilstanden og utviklingen innen etatens ansvarsområde og kvalitativ vurdering av etatens bidrag til resultatoppnåelse og langsiktige effekter innen ansvarsområdet / i virksomhetene.

I tildelingsbrevet for 2014 (men ikke i 2015) vises det også til Arbeidstilsynets tre mål, men de fire delmålene i Prop. 1 S er gjort om til *to hovedmål*<sup>21</sup>, med en egen tilføyelse i tillegg (som tidligere var et mål). Hovedmålene er formulert slik:

1. *Arbeidstilsynet skal bidra til et åpent, trygt og fleksibelt arbeidsliv*
2. *Utvikling av ny kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet*

*I tillegg skal Arbeidstilsynet bidra til et hensiktsmessig regelverk, sørge for å ha tillit og troverdighet i offentligheten og sikre en enhetlig opptreden overfor virksomheten.*

Styringsparameterne og rapporteringskravene er i hovedsak de samme som for 2013, men sortert på målene. Dessuten er det nytt at det tas inn krav om særlig rapportering på oppfølging av useriøsitet og sosial dumping samt status på renholdsområdet. I tildelingsbrevet for 2015 er begrepet styringsparameterer ikke å finne. Det angis således ikke konkret hva Arbeidstilsynet skal måles på, utover rapporteringskravene.

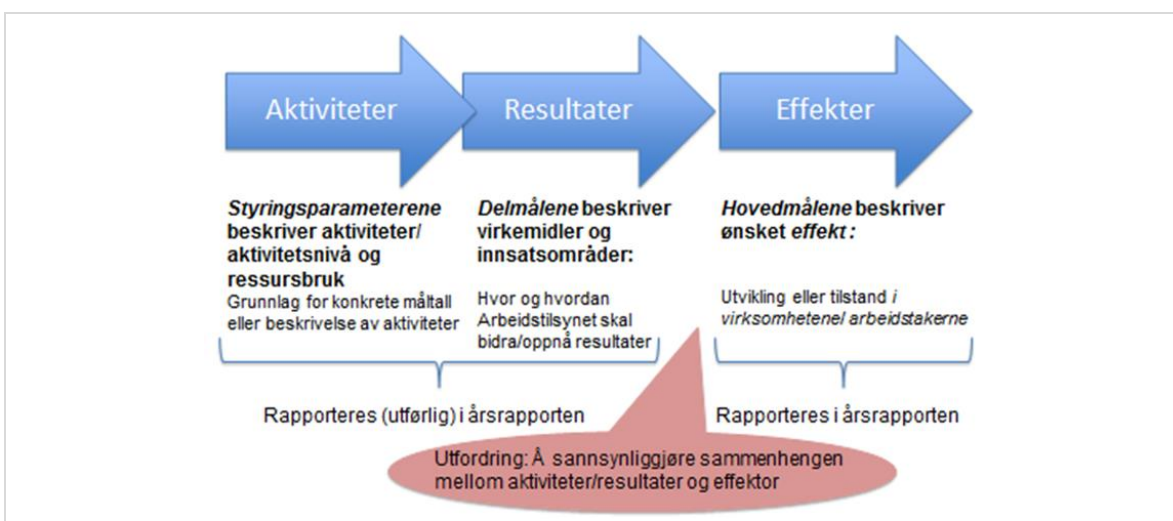
---

<sup>21</sup> Det kan skape uklarhet at begrepet hovedmål også er brukt innledningsvis i tildelingsbrevet for 2015, men med en annen formulering i det som er kalt hovedmål i Prop S1: *Arbeidstilsynets hovedmål er å arbeide for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv med trygge tilsetningsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte. Hovedmålet blir konkretisert gjennom tiltak/aktiviteter som skal gjennomføres i løpet av året (uten at det går ikke fram hvordan dette konkretiseres).*



Overordnet er inntrykket at Arbeidstilsynet i hovedsak måles på de samme styringsparameterne i denne som i forrige strategiperiode, selv om målene er endret – i alle fall i struktur og form. Delmål er blitt til hovedmål, og målene er blitt færre. De tre (overordnede) målene som er formulert for strategiperioden 2013–16, har karakter av å være effektmål, som de syv målene i forrige periode.

Styringsparameterne har langt på vei vært de samme siden 2006, og har gitt grunnlag for å rapportere på hvilke områder, i hvilket omfang og med hvilke virkemidler Arbeidstilsynet arbeider. Men det fremgår ikke hvordan styringsparameterne bidrar til å nå målene. Det samme gjelder i stor grad de øvrige rapporteringskravene. Det vil si at Arbeidstilsynet i prinsippet kan innfri måltallene på alle styringsparameterne, uten at det går fram på hvilken måte og i hvilken grad de bidrar til å nå målene. Det gir heller ikke grunnlag for å innfri forventningen om å gi en overordnet vurdering av resultatoppnåelsen, på den måten departementet har bedt om.



Figur 5.1 Illustrasjon av sammenhengen mellom Arbeidstilsynets aktiviteter og mål, med referanse til målstrukturen i strategiperioden 2008–12

## 5.2.2 Arbeidstilsynets bruk av styringsparameterne

Vi har sett på hvordan styringssignalene i tildelingsbrevene er søkt operasjonalisert i form av måltall og andre føringer for arbeidet internt i Arbeidstilsynet. Gjennomgangen viser at alle styringssignaler i tildelingsbrevene er å gjenfinne i de interne styringsdokumentene i Arbeidstilsynet (rammebrev og mål- og disponeringsskriv), herunder satsinger og prioriteringer, virkemiddelbruk og arbeidsformer.

Dessuten fastsetter Arbeidstilsynet måltall for tilsynsaktiviteten hvert år i tråd med styringssignalene, som også omfatter en fordeling av ressurser på de ulike områder og regioner. I 2014 ble det fastsatt måltall for følgende styringsparameterne:

- Antall gjennomførte tilsyn totalt (alle fem tilsynsformer)
- Antall gjennomførte ukeverk
- Reaksjonsprosent – gjennomsnitt for alle tilsynsaktiviteter
- Tid fra gjennomført kontroll til tilsynsrapport er sendt
- Andel varsel om pålegg fulgt opp innen frist
- Andel vedtak om pålegg fulgt opp innen frist
- Avvik fra samlet budsjett

Måltallene for antall tilsyn ble fastsatt som vist i tabellen. Det ble satt et måltall for hver av regionene, men kun for totalt antall tilsyn. Fordeling på ulike typer tilsyn skulle gjennomføres i henhold til den enkelte regions virksomhetsplaner.

Tabell 5.2 Måltall for antall tilsyn og ressursbruk 2014

	SUM	ATIO	ATMN	ATNN	ATOS	ATOA	ATSN	ATVE
Tilsyn totalt (inkl. postale inspeksjoner)	17 333	2 346	2 278	2 112	2 114	2 573	2 497	3 413
Ressurser – ukeverk	20 123	2 785	2 645	3 087	2 560	2 678	2 777	3 591

Det blir også målsatt tall for styringsparametere som omhandler de kvalitative sidene ved tilsynsvirksomheten, som reaksjonsprosent og overholdelse av tidsfrister, slik tabellen under viser.

Tabell 5.3 Måltall for tilsynsvirksomheten 2014

Styringsparameter	Måltall
Reaksjonsprosent - gjennomsnitt for alle aktiviteter	65 %
Andel tilsynsrapporter som er sendt innen <b>4 uker</b> etter kontrollen	95 %
Andel varsel om pålegg som er fulgt opp innen <b>4 uker</b> etter uttalelsesfrist på varselet (lukket eller vedtak)	95 %
Andel vedtak om pålegg som er fulgt opp innen <b>4 uker</b> etter påleggsfrist (lukket eller fristutsettelse, varsel om tvangsmulkt eller varsel om stans som pressmiddel)	95 %
Avvik fra budsjett	0 %

For 2015 er det ikke fastsatt slike måltall i mål- og disponeringsskrivet. I det forutgående rammebrevet, som legger grunnlaget for regionenes virksomhetsplaner, er det lagt til grunn at antall tilsyn skal ligge på samme nivå som for 2014 (17 500). Det ligger til grunn for forventningene til regionene, der antall tilsyn med tilhørende ressurser er fordelt på den enkelte region. Når det gjelder reaksjonsprosent, pekes det på at det er viktig med lik anvendelse av regelverket og at ulikheter mellom regionene vil bli fulgt opp.

### 5.2.3 Måloppnåelse – hovedintrykk fra styringsdialogen

#### Årsrapportering av måloppnåelse

Vi har gått gjennom årsrapportene og etatsstyringsmøtene (1. kvartal) i perioden 2006–2014. Det overordnede inntrykket er at Arbeidstilsynet innfrir på de målsatte tallene i styringsparametere, og utfører de oppgavene som de forventes år for år. Arbeidstilsynet rapporterer utførlig på det aller meste av aktiviteter gjennomført i løpet av året, herunder antall gjennomførte tilsyn – totalt og fordelt på ulike satsinger, bransjer og tilsynsformer – reaksjonsformer og reaksjonsgrad mv. Videre rapporteres det på aktiviteter knyttet til de andre virkemidlene, som kunnskapsutvikling/-formidling, regelverksarbeid, samordning av HMS-arbeidet, internasjonalt arbeid mv.

Gjennomgående har Arbeidstilsynet vurdert sin måloppnåelse som god i årsmeldingene til departementet. Departementet har på sin side gitt gjennomgående positive tilbakemeldinger<sup>22</sup>, og hovedintrykket er at departementet mener at Arbeidstilsynet har kvittert ut sine gitte målsettinger på en god måte.

For å illustrere hva rapporteringen dreier seg om, nevner vi som eksempel at årsmeldingen for 2014 rapporterte særskilt om satsingen mot *sosial dumping og arbeidslivskriminalitet* i ulike bransjer, og om hvordan felles innsats mot arbeidslivskriminalitet gjøres sammen med politi, skattemyndigheter og andre myndigheter. Likeledes omtales *treparts bransjeprogrammet* og etatens *satsinger* mot næringene renhold, helse og sosial, bygg og anlegg, og mot nye i arbeidslivet. Her beskrives også tilsynsaktivitet basert på *årlige prioriteringer* (organisatoriske, psykososiale og ergonomiske arbeidsbetingelser, kjemisk og biologisk eksponering, renovasjon og gjenvinning og ulykker) og

<sup>22</sup> Kilde: Referater etatsstyringsmøtene 1. kvartal

tilsynets arbeid med utvikling av *ny kunnskap* om arbeidsmiljø, arbeidshelse og sikkerhet, herunder effektmålinger.

Årsmeldingene omfatter også nøkkeldata for ulike aktiviteter og ressursbruk, særlig knyttet til tilsyn. Her for 2013:

Noen nøkkeltall fra årsrapporten 2013 i henhold til styringsparametere i tildelingsbrevet og øvrige rapporteringskrav:

- Antall tilsyn er økt fra 15 168 i 2012 til 15 964 i 2013, hvorav 10 600 på årlige prioriteringer.
- 34 % av tilsynene var uanmeldte.
- I 2013 mottok etaten 4930 tips, opp 23 % i forhold til 2012.
- Prioritering av tilsyn i de mest risikoutsatte næringene: Hhv 22 % og 21 % av tilsynene var i Varehandel/motorvognreparasjon og i Bygge- og anleggsvirksomhet.
- Samlet reaksjonsprosent var 65 %, med 75 % i Overnattings- og serveringsvirksomhet, 74 % i Personlig tjenesteyting og 71 % i Informasjon og kommunikasjon
- Reaksjonsprosenten var høyest i satsing Renhold (74 %) og i satsing Ny i arbeidslivet (67 %)
- Antall anmeldelser økte fra 141 til 154 og antall tvangsmulkt fra 1930 til 2362 i 2013
- Antall tilsyn pr. 100 virksomheter med ansatte var 7,9.
- Det ble benyttet 11 463 ukeverksressurser på tilsynsaktivitet hvorav 4786 på årlige prioriteringer og 4511 på løpende oppgaver og nasjonale oppgaver
- Ressursbruk på administrative oppgaver fordeler seg anslagsvis med 60 % til kjernevirksomhet, 19 % til støtteaktivitet og 21 % til styringsaktivitet
- Arbeidstilsynet hadde nesten 11 500 medieoppslag, hvorav 36 % positive og 62 % nøytrale
- 90 000 henvendelser gjennom telefon, e-post, ung.no og Facebook

En tilsvarende sammenstilling av data fra årsrapporten for 2014:

Noen nøkkeltall fra årsrapporten 2014:

- Antall tilsyn er økt fra 15 964 i 2013 til 17 434 i 2014,
- 41 % av tilsynene var uanmeldte, mot 34 % året før
- 22 % av tilsynene var i Varehandel/motorvognreparasjon og 24 % i Bygge- og anleggsvirksomhet
- Samlet reaksjonsprosent var som året før 65 %, med 74 % i Undervisning, 66 % i Varehandel/motorvognreparasjoner, 74 % i Personlig tjenesteyting og 65 % både i Overnattings- og serveringsvirksomhet og i Informasjon og kommunikasjon
- Reaksjonsprosenten var høyest i satsingene renhold (71 % av meldte tilsyn, 73 % av uanmeldte) og i satsing ny i arbeidslivet (hhv. 59 % og 65 %)
- Antall anmeldelser var 135 mot 154 året før, antall vedtak om tvangsmulkt var 1759 mot 2362
- Antall tilsyn pr. 100 virksomheter med ansatte var 8,5 mot 7,9 året før
- Behandlet 9000 offentlige innsynsbegjæringer
- God skåre på årlige brukerundersøkelser. med stianina i et femårsperspektiv

Det gis på ulikt vis uttrykk for god måloppnåelse i årsrapportene, dels overordnet og dels på enkelte satsinger eller tiltak. I noen sammenhenger henvises det også til måloppnåelse når man refererer til drøfting av om de målsatte aktivitetene knyttet til styringsparametere er i rute, for eksempel når det vises til drøftes av måloppnåelse i månedlige ledermøter (ATL) og andre sammenhenger i løpet av året.

Men det gjennomgående inntrykket er at det i liten grad er beskrevet eller analysert i hvilken grad Arbeidstilsynets virksomhet når de fastlagte målene på overordnet nivå. Det beskrives hva som gjøres på ulike områder i tråd med styringsparametere, men det fremgår ikke om, og eventuelt hvordan, det bidrar til et mer «åpent, trygt og fleksibelt arbeidsliv», eller manifesterer seg i «ny kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet». Når det derfor refereres til

god måloppnåelse, er det med henvisning til at de målsatte aktivitetene er gjennomført, og ikke til utviklingen i tilstanden på de gjeldende målområdene. De anslagene som finnes i årsrapportene om hva som er oppnådd innenfor satsinger og årlige prioriteringer, gir lite eksakt informasjon om utviklingen i arbeidsmiljøtilstanden av Arbeidstilsynets arbeid, for eksempel «Antall innkjøpere som har overholdt informasjons- og påseplikten, har vært økende i prosjektperioden», «Arbeidstilsynet vurderer så langt (...) at det som er oppnådd innen satsingen i 2013, er vesentlige endringer i innkjøpers/bestillers kunnskap om og håndheving av regelverket».<sup>23</sup> Generelt er det vårt inntrykk at det gis liten informasjon om utviklingen på de områder Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med eller påvirke, i årsrapportene. Det gjelder også sammenhengende analyser av utviklingen over tid.

### Andre måter å måle måloppnåelse på

For å kunne si noe mer konkret om effekten av sitt arbeid – hovedsakelig tilsyn – har Arbeidstilsynet gjennomført egne *effektundersøkelser* innen satsingene. Undersøkelsen gjennomføres som en serie tilsyn i to grupper av virksomheter, der den ene gruppen nylig har hatt tilsyn og den andre gruppen aldri har hatt tilsyn. Virksomhetene er mest mulig like ut fra et sett med HMS-indikatorer. Hensikt er å måle om det er forskjeller i HMS-arbeidet i de to gruppene av virksomheter, altså om det er ulik atferd i virksomhetene. Nivået på HMS-arbeidet måles ved hjelp av åtte kontrollpunkter som settes sammen til en HMS-indeks som går fra 0 til 8. Dersom resultatene er signifikant bedre i den første gruppen, er det en dokumentasjon på at tilsynene har en effekt på virksomhetenes atferd, og derigjennom utsagnskraft for alle lignende virksomheter.

I perioden 2008–2012 ble det gjort ni slike tilsynseffektundersøkelser, fordelt på fem (av syv) satsingsområder. Resultatene var positive, i den forstand at de viser at tilsynene har hatt effekt på alle HMS-indikatorene som inngår i undersøkelsen, i alle satsingene. De virksomheter som Arbeidstilsynet tidligere har ført tilsyn med, skårer signifikant høyere på alle indikatorene. Også sortert etter næring viser resultatene at tilsynene har hatt effekt. Analysen omfattet bygg og anlegg, helse og sosial, industri og varehandel. Størst effekt hadde tilsynsvirksomheten i bygg og anlegg og varehandel.

#### Effektmålinger i perioden 2008–2012

Satsingsområde 1:	Forebygge muskel- og skjelettplager	2010 og 2012
Satsingsområde 2:	Forebygge psykiske belastninger	2011 og 2012
Satsingsområde 3:	Fremme et inkluderende arbeidsliv og redusere sykefravær	2008 og 2011
Satsingsområde 4:	Forebygge kjemisk helsefare	2009 og 2011
Satsingsområde 5:	Forebygge arbeidsulykker og skader	2011

I inneværende strategiperiode er det gjennomført effektmålinger innen satsingene helse og sosial og renhold (høst 2014). Arbeidstilsynet oppgir at det er planlagt flere slike effektundersøkelser fremover innenfor andre satsinger, herunder bygg- og anleggssatsingen, transportsatsingen og satsingen mot overnattings- og serveringsbransjen. Det er bestemt at det som et minimum skal gjennomføres en effektmåling i det siste året av de nasjonale satsingene som skal inngå i sluttrapporteringen.<sup>24</sup> Utover dette er det ikke laget en forpliktende plan eller systematisk ordning for slike effektundersøkelser, eller hvordan resultatene skal brukes i et etatsperspektiv. Metoden er under utvikling, blant annet ved at en inkluderer andre datakilder enn kun oppfølgings-tilsyn: Fra høsten 2014 er det bestemt at inspektørenes syn også skal høres gjennom en Questback-undersøkelse, og en vurderer også å innføre en nullpunktsundersøkelse.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Årsrapport 2013, omtale av satsingen på renhold

<sup>24</sup> Vedtatt i ATL 2012

<sup>25</sup> Kilde: Statusnotat: Effektmålinger i Arbeidstilsynet (udatert)

En kan også få indikasjoner på effekten tilsynene har gjennom å foreta *oppfølgende tilsyn*, for å se i hvilken grad pålegg er fulgt opp. Vi har fått opplyst at det tidligere var et generelt krav om 10 % oppfølging av fjorårets tilsyn, men at det ikke lenger gjelder.<sup>26</sup> Det ser ut som praksis i dag varierer mellom regionene: «*I byggesaker har vi krav om oppfølging av 5 prosent av tilsynene*» (tilsynsleder). «*Vi stiller krav om at hver inspektør skal ha en oppfølging hver fra fjoråret*» (tilsynsleder i en annen region).

Derimot er det en regel å foreta evalueringer av de ulike satsingene gjennom oppfølgingstilsyn, der en søker å beskrive effekten av satsingene. Vi har ikke nærmere kunnskap om disse, utover den omtalen som er gitt i årsrapportene.

#### 5.2.4 Vår vurdering

Basert på det gjeldende rapporteringsregimet når Arbeidstilsynet sine mål. Det er rapportert omfattende på alle områder som er nevnt i tildelingsbrevet i årene siden 2006, og alle styringsparameterne og rapporteringskravene er i det store og hele kvittert ut. Det gjelder både ønsket utvikling i volum på tilsynsvirksomheten, omstilling av ressursbruken til nye, prioriterte områder (arbeidslivskriminalitet) og utvikling av arbeidsformer (kvalitet og enhetlighet i tilsyn).

Styringsparameterne, som stort sett har vært de samme i hele perioden, har vært viktige for denne utviklingen. Vi har sett at de måltallene som settes, både for tilsynsvolum og andre sider ved tilsynsarbeidet, har vært fulgt opp tett i Arbeidstilsynets interne styring av regionenes virksomhet. Det samme gjelder andre føringer, som krav om at mest mulig av ressursene skal brukes til utadrettet virksomhet.

Kjennetegnet ved styringsparameterne er at de i stor grad er kvantitative og knyttet til aktivitet eller ressursbruk. Det har vært effektivt for å påvirke aktiviteten og ressursbruken, men det fremgår ikke hvordan styringsparameterne bidrar til å nå målene. Det samme gjelder i stor grad de øvrige rapporteringskravene. Sånn sett har Arbeidstilsynet i stor grad vært styrt på aktiviteter og ressurser, både av departementet og – som en konsekvens – i den interne styringen. Det har manglet en forbindelse til de overordnede målene, som i stor grad har hatt karakter av å være effektmål – det vil si at de beskriver en ønsket effekt av Arbeidstilsynets virksomhet på arbeidsmiljøsituasjonen. Således kan en innfri måltallene på alle styringsparameterne, uten at det går fram på hvilken måte og i hvilken grad det bidrar til å nå målene.

Derfor er det vanskelig å lese ut av årsrapportene om, og i hvilken grad Arbeidstilsynet har bidratt til å nå de overordnede målene. Det faktum at det har skjedd endringer i målstrukturen i perioden, kunne i prinsippet ha forvansket dette, men det ser ikke ut til å ha hatt noen praktisk betydning for styringen (hvilket i seg selv underbygger bildet av manglende sammenheng mellom styringsindikatorer og mål). En kunne ha ventet at departementet og Arbeidstilsynet hadde lagt større vekt på å utvikle styringssystemet, for eksempel ved

- å operasjonalisere målene, slik at de ble «flyttet nærmere» Arbeidstilsynets virksomhet
- å utvikle styringsparameterne, slik at de i større grad kunne bidra til å forklare måloppnåelsen
- å utvikle kvalitative resonnementer som sannsynliggjør hvordan Arbeidstilsynet bidrar til å nå målene

I alt mener vi at det er en styrke ved dagens styringsparametere at de er få og lette å forstå. Men det er en svakhet at de ikke differensierer mellom tilsyn av svært ulik karakter og omfang, og at de i liten grad forklarer måloppnåelsen til Arbeidstilsynet. Vi anbefaler at Arbeidstilsynet i samarbeid med departementet vurderer hvordan en kan finne fram til styringsparametere som er mer

<sup>26</sup> Kilde: Workshop med tilsynsledere



nyanserte og i større grad bidrar til å forklare måloppnåelsen. Det kan også innebære behov for å operasjonalisere målene, som er svært overordnede.

Som et ledd i dette bør Arbeidstilsynet videreutvikle og systematisere arbeidet med *effektundersøkelser*. De undersøkelsene som er gjort de senere årene, ser ut til å gi troverdig og godt underbygget informasjon om at arbeidet faktisk resulterer i endret atferd i arbeidslivet på HMS-området. Slike undersøkelser kan både dokumentere effekten av tilsynsarbeidet og gi informasjon om tilstanden i ulike bransjer, som kan brukes i prioriteringen av tilsynsarbeidet. Vi har sett at det foreligger foreløpige planer for flere undersøkelser, men mener Arbeidstilsynet bør formalisere denne ordningen ytterligere som en integrert del av tilsynsvirksomheten.

Vi savner også nøkkelinformasjon om utviklingen i arbeidsmiljøtilstanden i Norge, som kan knyttes til de overordnede målene og inngå som en fast del av årsrapporteringen fra Arbeidstilsynet.

### 5.3 Virker styringsparameterne som tenkt?

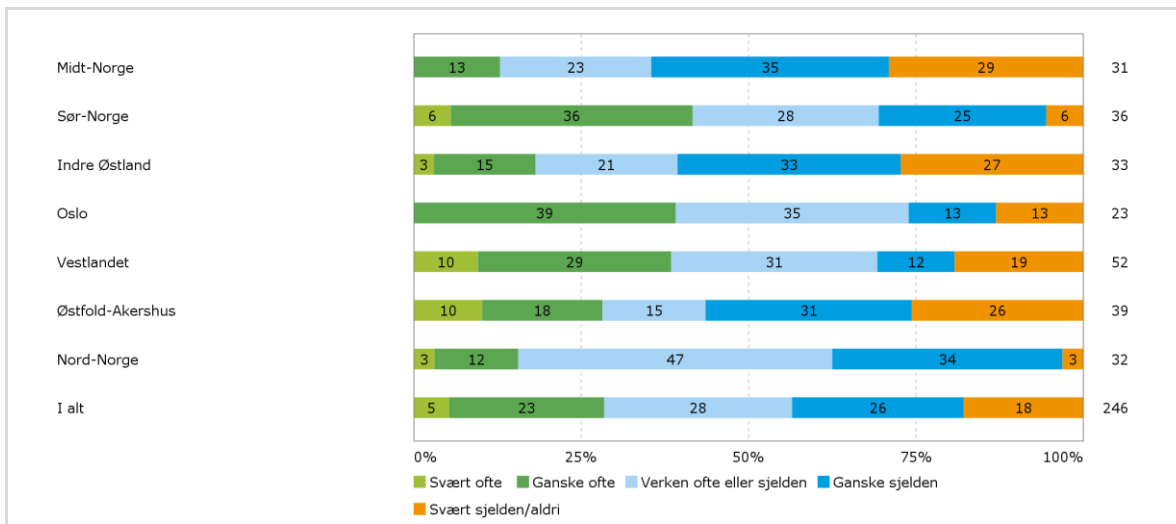
Kartleggingen viser at styringssystemet i stor grad virker etter hensikten. All informasjon vi har hentet inn, viser at måltallene på styringsparameterne virker styrende på tilsynsvolumet, og er grunnen til at antall gjennomførte tilsyn er økt. Ambisjonen om økt tilsynsvolum de siste årene støttes av andre føringer og rapporteringskrav, herunder forventningen om å bruke mest mulig av ressursene på utadrettet virksomhet. Gjennom flerårige satsinger og årlige prioriteringer har en dessuten lyktes i å vri innsatsen inn på nye områder som arbeidslivskriminalitet og prioriterte bransjer.

Også styringsparameterne knyttet til behandlingstid virker, sier informantene. Det samme gjelder måltallet for reaksjonsgrad: Reaksjonsgraden er blitt omtrent som ønsket, selv om det er ulikheter mellom ulike tilsynsområder og -former. Men gjennomgangen har også vist at alt som virker, ikke nødvendigvis er bra i styringssammenheng. I noen tilfeller oppstår noen utilsiktede sider ved bruken av styringsparameterne. Det gjelder først og fremst følgende:

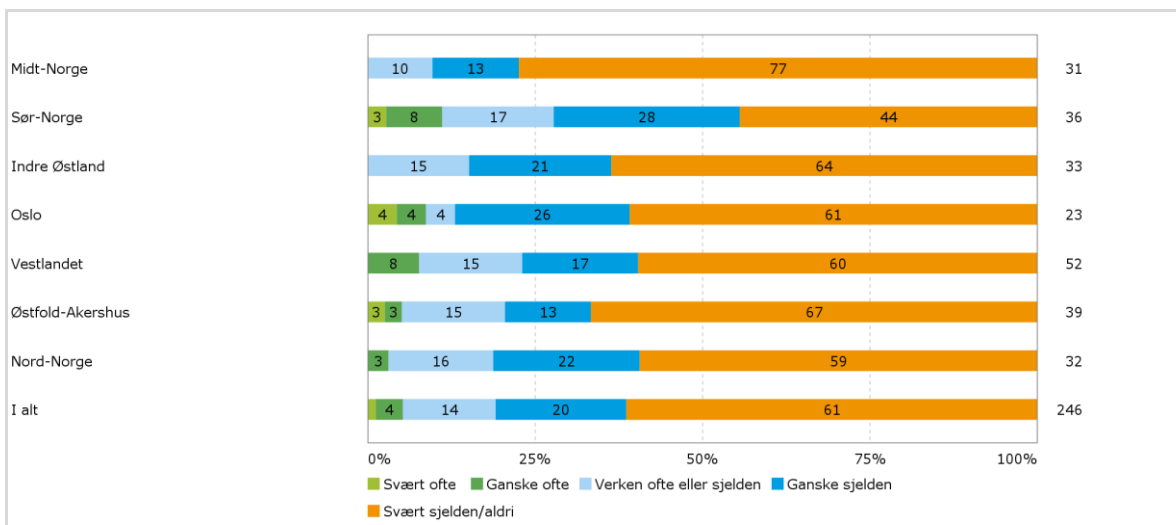
- Den store oppmerksomheten i styringen om tilsynsvolum resulterer i en viss *tilpasning for å nå måltallene*. Det innebærer at man for eksempel kan gjennomføre «lette tilsyn» mot slutten av en rapporteringsperiode for å nå måltallet, eller unnlate å gi pålegg i tilsyn. For stor oppmerksomhet om volum kan også hindre en åpen vurdering av om en *annen sammensetning* av tilsynene kunne gi en større effekt. Mange informanter peker for eksempel på at tilsyn knyttet til arbeidslivskriminalitet krever mer ressurser, og særlig samarbeidstilsyn med andre etater.
- Stor oppmerksomhet om tilsynsvolum kan resultere i at prioritering av ressurser til *annen utadrettet virksomhet prioriteres ned*. Først og fremst gjelder det veiledningsoppgaver, herunder veiledning i tilsyn, men også interne oppgaver knyttet til fag- og kompetanseutvikling.
- Måltallet for *reaksjoner* oppleves av mange som et problematisk styringsparameter. Et mål om å gi reaksjoner i en bestemt andel (65 prosent) av tilsynene, kan virke styrende for hva det reageres på, slik at en tilpasser antall reaksjoner til målet. Dessuten er det et faktum at det er store forskjeller i reaksjonsgrad mellom ulike næringer. En endret sammensetning av næringer det føres tilsyn i, vil derfor gi en endret samlet reaksjonsprosent – med mindre reaksjonene endres for å tilpasses målet. Det er en gjennomgående oppfatning et måltall for reaksjonsgrad ikke er en god styringsindikator. Vi registrerer at dette er tatt ut som styringsparameter i mål- og disponeringskrivet for 2015, og at reaksjonsgraden i stedet skal følges opp med hensyn til hvor likt den praktiseres i regionene og med vekt på områdene med høyest risiko.

I spørreundersøkelsen stilte vi to spørsmål om dette til inspektørene. Vi spurte om det hendte at de valgte å gjennomføre «lette tilsyn» for å nå måltallene, og om det hendte de ga pålegg som var uvesentlige, for å nå måltallet for reaksjonsgrad. Svarene viser at begge deler skjer. Særlig gjelder

det bruk av «lette tilsyn», der kun 18 prosent sier at det skjer svært sjelden eller aldri. Det er langt færre som svarer positivt på at de påvirkes i retning av å gi uvesentlige pålegg på grunn av målet knyttet til reaksjonsgrad, men likevel sier nesten 40 prosent av inspektørene at det hender – halvparten av disse sier riktignok sjelden. Svarene viser også at det er forskjeller mellom regionene, hvilket indikerer ulike holdninger og praksis.



Figur 5.2 Spørsmål til inspektørene: Hender det at du velger å gjennomføre «lette tilsyn» for å nå måltallene for antall tilsyn?



Figur 5.3 Spørsmål til inspektørene: Hvor ofte hender det at du gir pålegg som kan oppfattes som uvesentlige for å nå målet for reaksjonsprosent?

Intervjuene og workshopen med tilsynslederne bekrefter dette inntrykket. Det gjelder også inntrykket av at det er forskjellig praksis i regionene, blant annet på grunn av at regionledelsen inntar ulike standpunkter til dette. «I vår region viser regiondirektøren en gang i måneden hvordan vi ligger an i forhold til måltallene. Hvis vi ikke når tallene, går vi hjem og finner noe som kan gjøres» (inspektør). Mange er svært kritiske til reaksjonsgrad som styringsparameter. «Det kan føles som om vi er nødt til å legge igjen et pålegg. Vi skal gi de påleggene som er nødvendig, men systemet kan føre til at vi gir unødige pålegg.»



Disse utilsiktede virkningene av styringsindikatorene innebærer ikke at de skal forkastes. Blant de tilsynslederne vi har snakket med<sup>27</sup>, tas det til orde for at tilsynsvirksomheten må måles balansert og omfatte både volum og andre indikatorer, som blant annet kan belyse effekter, kvalitet og måter å arbeide på. Noen sitater fra intervjuene: «*Styringsindikatorene sier ikke noe om verken kompleksitet eller kvalitet.*» «*Departementet ønsker at vi skal gå to på tilsyn, men det krediteres ikke. Det må inn i målingene.*» «*Veiledning måles ikke, det er det viktigste vi gjør i tilsynet.*»

Det er også en del av bildet at regionene har noe ulik holdning til styringssignalene, og ikke forholder seg helt likt til dem. En regiondirektør sier at: «*Hos oss leter vi etter friheter, og ikke etter begrensninger – vi overfokuserer ikke på måleparameterne. Vi er opptatt av å nå målene, men også å sikre balanse med hensyn til hva vi vet det er behov for å sjekke.*»

### 5.3.1 Vår vurdering

Vi har pekt på at bruk av styringsparameterne har hatt noen utilsiktede virkninger. Det er et normalt forhold i all styring. Det faktum at «man gjør det man måles på», innebærer i prinsippet to farer: 1) man tilpasser arbeidet slik at man når måltallet, og 2) man legger mindre vekt på de deler av arbeidet man ikke måles på. Begge deler skjer i Arbeidstilsynet. Det utføres «lette tilsyn» for å nå volummålet for tilsyn, og det store fokuset på tilsyn innebærer at andre deler av arbeidet kan bli prioritert ned. Det gjelder både utadrettede oppgaver (f.eks. veiledningsoppgaver, mer ressurskrevende tilsyn) og interne utviklingsoppgaver. Selv om vi ikke kan si noe sikkert om omfanget av dette eller hvor uheldig det er, mener vi det viser at tilsynsvirksomheten planlegges og vurderes i et for snevert perspektiv. Fokuset på volum virker forstyrrende for en analytisk tilnærming, der en i større grad vurderer og planlegger tilsynsvirksomheten ut fra hva slags samlet effekt den har.

Bruk av reaksjonsgrad som styringsparameter i den interne styringen virker ugjennomtenkt. Det vil være nyttig å registrere og overvåke reaksjonsgraden i ulike bransjer og type tilsyn som grunnlag for styring og prioritering. Men reaksjonsgraden bør være en frittstående størrelse som fremstår som et *resultat* av tilsynsvirksomheten, ikke som en fastlagt størrelse som det styres mot. Vi forstår at omleggingen i inneværende år innebærer at en har gått bort fra reaksjonsgrad som styringsparameter, og i større grad bruker reaksjonsgrad som et instrument for å følge opp påleggspraksisen i regionene. Det er i tråd med vårt syn på hvordan slik informasjon skal brukes.

Mer generelt kan en si at det vil være viktig å overvåke utilsiktede virkninger av styringsparameterne, gjennom interne diskusjoner og evalueringer, slik at en kan justere parameterne selv – eller måten de brukes og forstås på.

<sup>27</sup> Workshop med et utvalg tilsynsledere

## 6 Organisering og samhandling

### 6.1 Etableringen og utfordringer ved oppstart

Etableringen av det nye direktoratet innebar en reduksjon i antall medarbeidere fra ca. 150 til 70. Samtidig ble direktoratet flyttet fra Oslo til Trondheim. Det medførte at de fleste medarbeiderne sluttet, bare 10 ble med til Trondheim. De andre ble i stor grad tilsatt i en av regionene, de aller fleste ved Oslo eller Østfold og Akershus (Lillestrøm og Moss).<sup>28</sup>

Med denne bakgrunnen måtte direktoratet etableres så å si fra grunnen av. Det innebar både utfordringer og muligheter. *«Da direktoratet var nytt, var det en spennende tid med blanke ark. Det var nesten bare nye medarbeidere. Regiondirektørene hadde en veldig viktig rolle i å bidra til at denne vekslingen ble god, slik at alle viktige områder ble håndtert»* (regiondirektør).

Flyttingen til Trondheim, sammen med prinsippet om å flytte fagansvar, alle utadrettede oppgaver og ressurser ut til regionene, har vært en utfordring i utviklingen av organisasjonen i årene etter 2006. Bildet som tegnes av flere informanter som var med på omstillingen, er en organisasjon som ble – og delvis fortsatt er – todelt, i mer enn organisatorisk forstand: På den ene siden et «ungt» direktorat, som har rekruttert så å si alle sine medarbeidere eksternt, hvorav en stor andel med høyere utdanning, men uten erfaringsbasert kunnskap på feltet. På den andre siden et «erfarent» regionnivå, som har forvaltet både den tradisjonelle arbeidsmiljøkompetansen og den erfaringsbaserte kunnskapen knyttet til Arbeidstilsynets tradisjonelle oppgaver, herunder tilsynsvirksomheten. *«Det var mer fagkompetanse i direktoratet før. Fortsatt i dag er det en oppfatning at regionene er faglig sterkere enn direktoratet»* (tilsynsleder). *«Kompetansen i det gamle direktoratet forsvant. Det ble et hull i kompetanse, som vi fortsatt sliter med i dag»* (tilsynsleder). Fra tilsynsleder- og inspektørhold er det flere som i dag mener at «direktoratet burde være mer ute» for å lære om Arbeidstilsynets utadrettede virksomhet.

Organisatorisk besto utfordringen også i å finne gode måter å organisere en felles forvaltning på og utvikling av fagkompetansen på vegne av hele etaten. Når ansvaret skulle ligge på det regionale nivået og ivaretas av syv regioner, hvordan skulle en sikre et nasjonalt ansvar for de ulike fagområdene? Hvem skulle ha ansvar for å foreta de prinsipielle, faglige avklaringene? Og hvordan skulle en utvikle en mer enhetlig praksis av tilsynsvirksomheten? I perioden har det vært etablert ulike organisatoriske og styringsmessige mekanismer for å få til dette, herunder tilordning av nasjonalt ansvar for ulike fagområder til hver av regionene, og etablering av kompetansenettverk i og mellom regionene. Men det har vært en vedvarende utfordring å la det koordinerende ansvaret ligge på regionalt nivå. Inntrykket er at det både skyldes manglende prioritering av disse oppgavene og mangel på styringsrett fra en region overfor de andre regionene. Utfordringene har vært mindre for de sentraliserte nasjonale oppgavene som har vært lagt til ett (eller to) regioner, som for øvrig utgjør en relativt liten andel av den samlede virksomheten

Gjennom omorganiseringen i 2006 innfridde Arbeidstilsynet målet om å flytte ansvar og ressurser knyttet til den faglige virksomheten ut til regionene, og det ble etablert større regionale enheter som ga grunnlag for mer helhetlig styring av den operative virksomheten. Men utfordringen har vært å etablere gode systemer og prosesser som sikret en felles utvikling og praksis i hele etaten, både når det gjelder fag- og kompetanseutvikling, prinsippavgjørelser og tilsynspraksis. *«Det var lettere og raskere å få faglige prinsippavklaringer før omorganiseringen»* (tillitsvalgt).

En annen viktig utfordring var å sikre en enhetlig tilsynsvirksomhet. Gjennom etablering av større regioner kunne man anta at det ble lettere å utvikle enhetlig praksis internt i regionene, men utfordringene knyttet til enhetlighet på tvers av dem har vært de samme som før 2006.

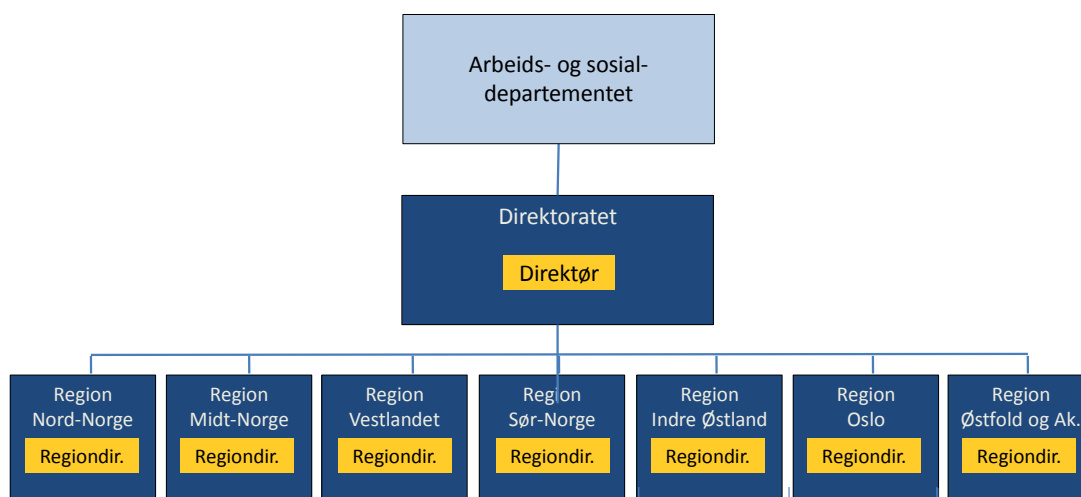
<sup>28</sup> Kilde: Direktøren i Arbeidstilsynet. Ca. 20 gikk til NAV (Lønnsгарантиen). De resterende ble hjulpet til annen jobb. Ingen ble arbeidsledige.

I de siste årene har direktoratet utviklet en tydeligere og mer styrende rolle på flere områder. Det skyldes de muligheter som innføring av IKT-baserte fagsystemer (Betzy og Exie) har gitt for styring og oppfølging av tilsynsvirksomheten og at det i 2014 ble bestemt at prinsipielle juridiske og arbeidsmiljøfaglige avklaringer samt ansvaret for koordineringen av de nasjonale nettverkene skulle ligge i direktoratet.

## 6.2 Arbeidstilsynets organisasjon

Arbeidstilsynet er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Organisasjonen består av to nivåer, et direktoratsnivå og et regionnivå. Direktoratet ledes av en direktør, som rapporterer til departementet. De syv regionene ledes av hver sin regiondirektør, som rapporterer til direktøren i Arbeidstilsynet. I alt er det 630 ansatte i Arbeidstilsynet, hvorav 165 i direktoratet og 465 i regionene.<sup>29</sup> Neste figur illustrerer organisasjonsstrukturen.

### Arbeidstilsynets organisasjon

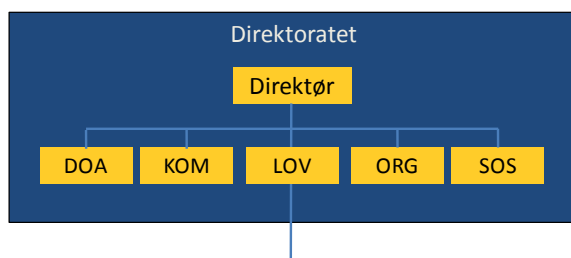


Figur 6.1 Arbeidstilsynets organisasjon

### 6.2.1 Direktoratets organisasjon

#### Organisasjonsstruktur

Direktoratet er organisert i fem avdelinger, ledet av avdelingsdirektører, som rapporterer til direktøren:



Figur 6.2 Direktoratets organisering

<sup>29</sup> Ved utgangen av 2014, ref. internt notat *Ressurs- og tilsynsutvikling i Arbeidstilsynet 2005–2014*

Tabell 6.1 Avdelingene i direktoratet

Enhet	Oppgaver
DOA – Avdeling for dokumentasjon og analyse	Overordnet ansvar for arbeidsmiljøfagene og kunnskapsutviklingen i AT. Ansvarlig for koordinering av nasjonale kompetansenettverk og FoU-arbeid. Innsamling og formidling av fagkunnskap. Foretar prinsipielle, faglige avklaringer.
KOM – Avdeling for kommunikasjon	Ansvar for strategi og retningslinjer på kommunikasjonsområdet. Redaktør- og systemansvar for kommunikasjonskanaler. Operativt kommunikasjonsarbeid. Koordinering og støtte til organisasjonen.
LOV – Avdeling for lov og regelverk	Ansvar for regelverksutvikling. Leder og samordner nasjonalt og internasjonalt regelverksarbeid. Leder Regelverksforum. Ivaretar rollen som klageinstans for påklagede vedtak.
ORG – Avdeling for organisasjon	Ansvarlig for systemer og utviklingsarbeid knyttet til organisering, ledelse, kompetanse, rekruttering og administrativ støtte. Forvalter HMS-systemer. Ansvar for fellesfunksjoner som post/arkiv, sentralbord, IKT og administrativ støtte til direktoratet.
SOS – Avdeling for styring og samordning	Ansvarlig for virksomhetsstyring, økonomisk styring og samordning internt og utad mot departementet og samarbeidspartnere. Utvikling av Arbeidstilsynets virkemidler, herunder tilsynsstrategi og styring av tilsynsvirksomheten med hensyn til kvalitet og enhetlighet. Administrative fellesfunksjoner.

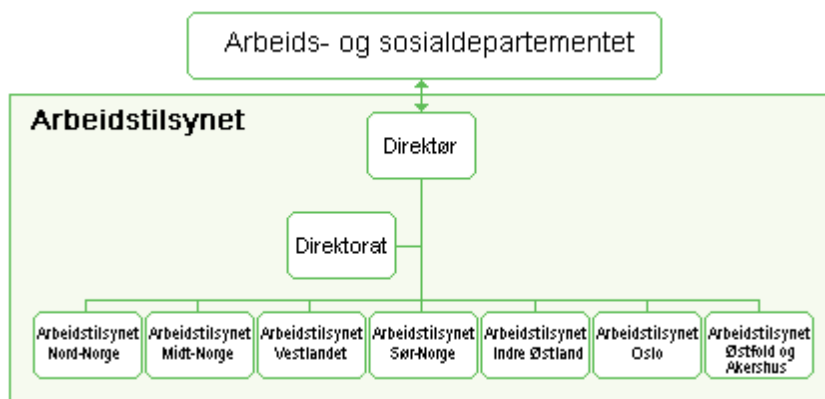
Med unntak av en mindre justering i organiseringen, har strukturen vært fast siden 2006. I hovedsak gis det uttrykk for at strukturen gir en ryddig ansvars- og arbeidsdeling. Men enkelte både i direktoratet og regionene peker på behovet for å se nærmere på organiseringen av deler av direktoratet, blant annet som følge av stort kontrollspenn for noen ledere, særlig ORG og sentralisering av administrative funksjoner. Blant de ting som nevnes er muligheten for å løfte ut IKT som en egen avdeling og/eller etablere en egen administrasjonsavdeling. «*Mange mener – også jeg – at vi burde lagt støttetjenester i en egenavdeling – lønn, regnskap, ikt, arkiv, og innkjøp. Dette er støttfunksjoner for hele etaten*» (avdelingsdirektør). I dag ligger dette i ORG, som er den største avdelingen med rundt 40 medarbeidere, og langt større enn de andre avdelingene.

Noen peker også på at det kan være grunn til å se på grenseflaten mellom DOA og SOS etter at DOA har fått koordineringsansvaret for kompetansenettverkene. Og noen spør om det kan være en idé å lage en tilsynsavdeling. Men det er ikke veldig sterke meninger om dette. Inntrykket er at det arbeidet lite aktivt med organisasjonsutvikling i direktoratet, og at det kan være behov for å se mer systematisk på mulighetene for å justere organisasjonen.

### Utvikling i direktoratets rolle og oppgaver

Arbeidstilsynets organisasjon er beskrevet i notatet «Dette er Arbeidstilsynet» av 1.1.2013. Notatet beskriver direktoratets rolle slik: «Direktoratet er direktørens stab og har som fremste oppgave å være støtteapparat for direktøren. Direktoratet utarbeider saksgrunnlag for strategiske diskusjoner og prioriteringer til Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL), og har en styrende, støttende og utviklende funksjon for hele etaten. Direktoratet er styrende når det med direktørens myndighet sikrer at Arbeidstilsynet har en enhetlig praksis og organisering som gir kvalitet innenfor avdelingenes ansvarsområder. Direktoratet er støttende når det bistår organisasjonens ansatte og/eller ledere, og utviklende når det utarbeider kunnskapsunderlag, systemer og prosesser som bidrar til å videreutvikle organisasjonen.»

Arbeidstilsynet fremstiller organisasjonsstrukturen sin som vist i neste figur, der direktoratet er plassert i en stabsposisjon til direktøren. Dette bildet har ikke vært utfordret av våre informanter, og bekrefter en oppfatning av regionene som de viktige organisasjonsleddene. Noen peker likevel på at figuren ikke kommuniserer godt at organisasjonen består av to forvaltningsnivåer – et direktoratnivå og et regionnivå.



Figur 6.3 Arbeidstilsynets organisasjonsstruktur, egen illustrasjon

Som nevnt har det vært en tydelig føring siden omorganiseringen at direktoratet skal ha en overordnet og strategisk rolle. I grunnlaget for omorganiseringen het det at: «Fagkompetanse skal flyttes ut fra direktoratet, og den tilsynsrettede aktiviteten i regionene skal styrkes. Arbeidsoppgavene i direktoratet skal rendyrkes og konsentreres om oppgaver av overordnet, styringsmessig art».<sup>30</sup>

Inntrykket fra intervjuene er at dette grunnleggende perspektivet på direktoratets rolle har vært sterkt til stede hele tiden etter omorganiseringen, og har vært lagt til grunn i alle sammenhenger der ansvarsdeling mellom direktoratet og regionene har vært et tema, eller nye midler skal fordeles: «Omorganiseringen innebar at vi halverte direktoratet og styrket regionene tilsvarende. Det forholdet har vi holdt på. Når vi har fått nye midler, er det gått til å styrke regionene» (Arbeidstilsynets direktør). «Det er et veldig sterkt fokus på å styrke den utadrettede virksomheten. Vi skal være ute i virksomhetene» (regiondirektør).

Det gis likevel inntrykk av at det har skjedd en utvikling, der en har beveget seg fra en situasjon med svært selvstendige regioner og relativt svak styring fra direktoratets side, til dagens situasjon der direktoratet har tatt en tydeligere styrende og koordinerende rolle, også på det faglige området: «I starten skulle vi ikke blande oss bort i den faglige, men vi så at vi måtte være mye mer på. De siste årene er vi blitt mye mer faglig strategiske» (avdelingsdirektør). «Vi er blitt mye tettere på regionene nå enn tidligere, styrer og tilrettelegger mer direkte» (avdelingsdirektør). Informantene i regionene bekrefter dette, og viser til at mer enn halvdel av ressursene i 2015 styres gjennom prioriteringer fra direktøren.

De endringene som er gjort de siste årene, omfatter blant annet:

- En tydeligere styrende og koordinerende rolle i prioritering av oppgaver og ressursbruk, blant annet satsingene på tilsynsområdet, der ansvaret i perioden 2008–2011 var delegert til regiondirektørene. Det innebar også at oppgaver ble ført tilbake til linjen internt i regionene, fra egne prosjektledere for satsingene til tilsynslederne.

<sup>30</sup> Kilde: Omstilling i Arbeidstilsynet, Rapport og anbefaling fra en prosjektgruppe, februar 2014

- En tydeligere rolle i prinsipielle, faglige avklaringer, der det i 2014 ble bestemt at juridiske og arbeidsmiljømessige avklaringer av prinsipiell art skal forankres i direktoratet.
- Forankring av de nasjonale nettverkene i direktoratet i DOA og etablering av et etatsnettverk fra 2013.
- Sentralisering av administrative funksjoner, gjennom en prosess som har foregått over flere år og omfattet tjenester som sentralbord, regnskap, innkjøp, post/arkiv/dokumentsenter og IKT. Prosessen pågår fortsatt, og lønnsfunksjonen ble sentralisert i inneværende år.
- En sterkere satsing på utvikling av IKT-systemer, som blant annet bidrar til en vesentlig mer styrt og mer enhetlig tilsynsvirksomhet.

Disse endringene har medført en styrking av direktoratet også bemanningsmessig, og det synes å være en gjennomgående aksept for at det har vært en nødvendig utvikling. Samtidig er det en utbredt oppfatning, særlig i regionene, at direktoratet skal fortsatt være så lite som mulig. Men også direktoratet har vært opptatt av å arbeide på overordnet, strategisk nivå, og har søkt å være tro mot ideen om at all utadrettet virksomhet skulle ligge i regionene, med tilhørende fagkompetanse. Det har gjenspeilet seg i en vedvarende ambisjon om å la økte budsjettammer først og fremst gå til virksomhet i regionene, og en tilsvarende tilbakeholdenhet med å bygge opp direktoratet. Denne ambisjonen gjelder fortsatt, og er sterkt til stede i alle styringssignaler. «Vi halverte direktoratet og styrket regionene tilsvarende. Det forholdet har vi holdt på – når vi har fått nye midler, er det gått til å styrke regionene» (direktøren).

Et viktig element i etableringen av direktoratet var å styrke analysekompetansen, slik at Arbeidstilsynets utadrettede virksomhet i større grad kunne baseres seg på kunnskap om arbeidsmiljøsituasjonen, og styrke rollen faglig premissleverandør. Som følge av det ble det etablert en egen avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA).

### 6.2.2 Regionenes organisering

Regionnivået i Arbeidstilsynet består av syv regioner, som hver omfatter et regionkontor og et antall tilsynskontorer på ulike geografiske lokasjoner i regionen (med unntak av Oslo).

Region ledes av regiondirektører, som rapporterer til direktøren i Arbeidstilsynet. Regiondirektørene har ansvar for de regionale oppgavene som er felles i alle regionene, hovedsakelig tilsynsvirksomhet, men også andre utadrettede oppgaver som veiledningsarbeid, samarbeid med partene og andre tilsynsvirksomheter og bidrag i regelverksutvikling m.m. (rollen som premissleverandør).

Dessuten har regionene ansvar for et sett med *nasjonale oppgaver* (også kalt etatsoppgaver) som er fordelt dem imellom. Disse varierer i omfang, men de fleste utgjør en mindre del av kontorets virksomhet.

Inntil 2013 hadde regiondirektørene også koordineringsansvaret for de fire etatsnettverkene. Dette er nå sentralisert til direktoratet ved DOA, selv om de fire lederne for nettverkene fortsatt er å finne i regionene. Regiondirektørene hadde også i en periode (2008–11) ansvaret for satsingene på tilsynsområdet, i alt syv satsinger som var fordelt mellom regionene. Dette ansvaret ivaretas nå av direktoratet.

Hver region omfatter mellom to og seks stedlige tilsynskontorer<sup>31</sup>, som er geografisk fordelt innen regionen. Unntaket er Arbeidstilsynet Oslo, som kun består av regionkontoret. I tillegg er det egne organisatoriske enheter for nasjonale oppgaver ved fire av kontorene, og egne administrasjonsenheter ved fire kontorer.

<sup>31</sup> Dette tallet inkluderer regionkontoret, som også er tilsynskontor (selv om dette omtales ulikt i de ulike regionene). Ved regionkontoret i Nord-Norge på Finnsnes er det ingen egen tilsynsleder, regiondirektøren leder tilsynsvirksomheten



Tilsynsvirksomheten er lagt til *tilsynskontorene* i hver region. Tilsynskontorene er i organisatorisk forstand å betrakte som avdelinger ved regionkontoret, og utgjør ikke noe eget forvaltningsnivå. Faktisk er det slik at tilsynskontorene heller ikke alltid er en organisatorisk størrelse, fordi virksomheten er organisert på tvers av lokalisasjoner. Regionkontorene er gitt frihet til å organisere seg slik de selv ønsker, og har valgt ulike prinsipper. Det finnes ingen samlet beskrivelse av dette i Arbeidstilsynet, men basert på vår kartlegging er organiseringen å forstå slik:

- I tre av regionene følger en et *geografisk prinsipp*, der de stedlige tilsynskontorene også er organisatoriske enheter. Det gjelder Vestlandet, Sør-Norge og Indre Østland. Kontorene ledes av en tilsynsleder som har ansvaret for alle medarbeiderne og alt arbeid ved kontoret. I tillegg til tilsynskontorene er det også en tilsynsenhet med en tilsynsleder ved regionkontoret<sup>32</sup>. Denne modellen innebærer at hvert tilsynskontor må ha kompetanse på alle fagområder, slik at en får parallelle fagmiljøer ved tilsynskontorene i regionen. Tilsynskontorene er organisatorisk å betrakte som avdelinger ved regionkontoret, ikke et eget organisasjonsnivå.
- I to av regionene følger en et *faglig eller aktivitetsbasert prinsipp*, der tilsynskontoret kun er en geografisk betegnelse. Det gjelder i Midt-Norge og Østfold og Akershus. Organisasjonsstrukturen går på tvers av lokasjonene, og det ikke er noen stedlig leder.
  - Østfold og Akershus har fire faglig baserte avdelinger, basert på de tradisjonelle arbeidsmiljøområdene (ergonomi, psykososiale forhold, teknisk m.m. og kjemi). Avdelingene eller områdene ledes av hver sin tilsynsleder, med medarbeidere på begge lokasjoner. To av tilsynsledere er lokalisert i Moss, to i Lillestrøm.
  - Arbeidstilsynet Midt-Norge har en tilnærmet lik modell, der hver av de fire tilsynslederne har ansvar for definerte aktiviteter/satsinger og de medarbeiderne som bruker mest tid på disse. Medarbeiderne kan komme fra alle tre lokasjoner. Men det er ikke etablert faste, organisatoriske avdelinger. Dette omtales som en aktivitetsbasert organisering, og kan betraktes som en variant av en faglig basert organisering.

Felles for organiseringen i de to regionene er at fagkompetansen samles i større miljøer på tvers av den fysiske strukturen.

Arbeidstilsynet Nord-Norge har etablert en *blandingsmodell*, der en legger både faglige og geografiske kriterier til grunn for organiseringen: Geografisk, ved at ansvaret for de fem tilsynskontorene er fordelt på tre tilsynsledere etter geografi: en har ansvar for Bodø og Mosjøen, en for Finnsnes og Sortland og en for Tromsø og Alta. Hver av dem har ansvar for det kontoret de selv befinner seg på og et «lederløst» tilsynskontor. Samtidig har tilsynslederne også ansvar for hvert sitt fagområde/satsing, som forankres faglig på det eller de kontorene lederne har ansvar for, men omfatter arbeidet i hele regionen. Det betyr at det skjer en viss faglig spesialisering ved tilsynskontorene.

- Arbeidstilsynet Oslo er også organisert etter et faglig prinsipp, med fire tilsynsavdelinger ledet av hver sin tilsynsleder.

Tabellen under oppsummerer denne situasjonen.

<sup>32</sup> Tilsynskontorene på Lillehammer og Gjøvik har felles tilsynsleder, og vurderes slått sammen.

Tabell 6.2 Organisasjonsprinsipp ved regionkontorene

Region	Tilsyns-kontorer	Tilsyns-ledere	Organisasjonsprinsipp
Nord-Norge	5	3	Blandet geografisk og faglig
Midt-Norge	3	4	Aktivitetsbasert/faglig
Vest-Norge	4	4	Geografisk
Sør-Norge	3	3	Geografisk
Indre Østland	4	3	Geografisk (1 tilsynsleder ansvar for to kontorer)
Oslo	1	4	Faglig (4 tilsynsavdelinger)*
Østfold og Akershus	2	4	Faglig (4 tilsynsavdelinger)

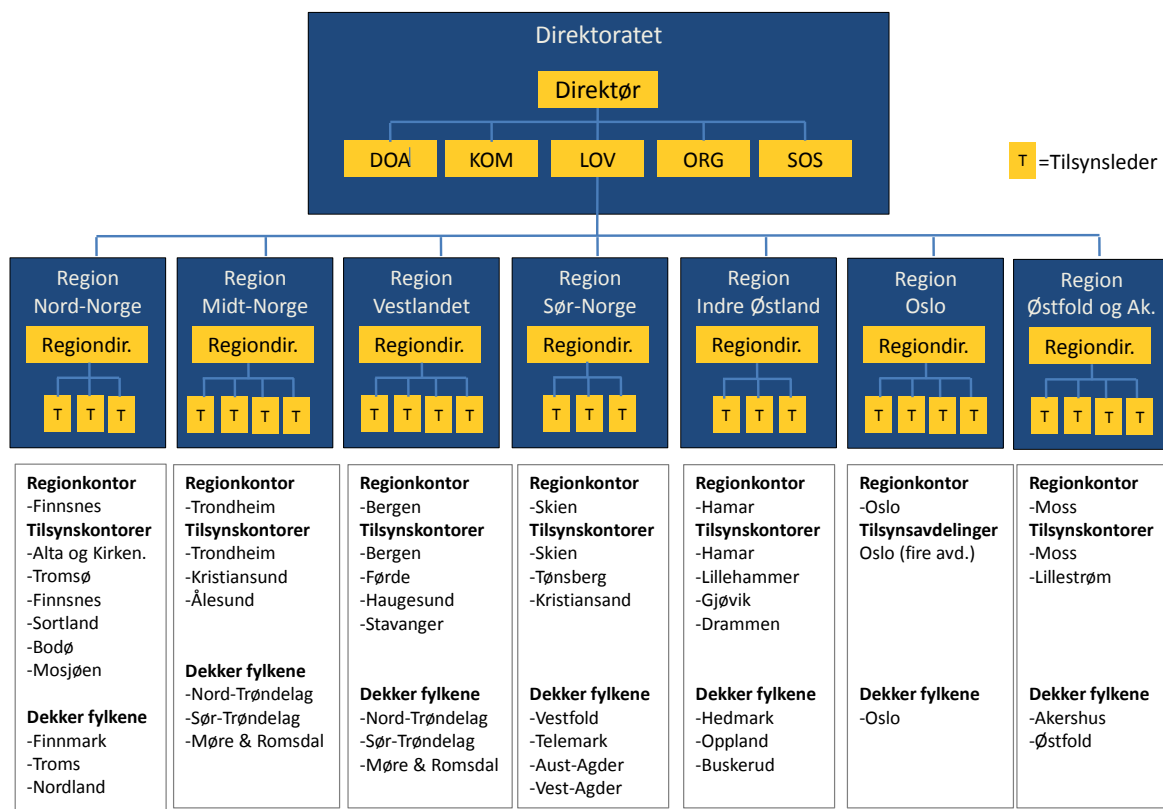
\* I Oslo og Midt-Norge er arbeidet organisert etter *aktiviteter*, dvs. at tilsynslederne har ansvar for definerte aktiviteter, og de inspektørene som har hovedtyngden av arbeidet på disse aktivitetene.

For å illustrere organisasjonsstrukturen har vi tatt utgangspunkt i tilsynslederne med tilhørende enheter eller fagområder, som viser ansvarsdelingen og styringslinjene i virksomheten. I neste figur har vi fremstilt Arbeidstilsynets organisasjonsstruktur med det som utgangspunkt: Tilsynslederne er vist som mellomledere, uavhengig av den fysiske strukturen. Det gir et riktigere bilde av den organisatoriske oppbyggingen i regionene enn en rent geografisk basert fremstilling.

Da den nye organisasjonen ble etablert i 2006, var alle de stedlige tilsynskontorene også organisatoriske enheter. De regionene som i dag har valgt en fagbasert organisering, begrunner det med at det gir bedre sammenheng mellom personal- og fagansvaret og dermed grunnlag for bedre ledelse. Dessuten gir det større og mer enhetlige fagmiljøer. Ulempene knyttet til avstandsledelse sies å bli håndtert tilfredsstillende og oppleves lite problematisk. Det er likevel verdt å legge merke til at de to regionene som har valgt en fagbasert modell, er kjennetegnet ved et lite antall lokasjoner (to henholdsvis tre) og overkommelige reiseavstander.

Det er opp til regiondirektørene å bestemme om de ønsker en geografisk eller faglig basert organisering. Blant informantene er det ulike synspunkter på hva som er den beste ordningen, men innad i regionene synes det langt på vei å være enighet om at den valgte løsningen i den aktuelle regionen er best. Det er også direktoratets standpunkt så langt. Men enkelte av lederne gir uttrykk for at den fagbaserte modellen er best og burde innføres i alle regionene. Andre er mer spørrende, og noen ønsker at det fortsatt skal være opp til regionene selv å bestemme. Direktoratet har så langt ikke tatt noe initiativ for å ensrette organiseringen.

## Arbeidstilsynets organisasjon



Figur 6.4 Arbeidstilsynets organisasjon. De gule boksene med «T» viser tilsynslederne, som er fag- og personalansvarlige på tredje nivå. De leder virksomheten på et stedlig tilsynskontor eller et tilsynsområde som går på tvers av lokasjoner. Figuren er ikke fullstendig, da den ikke har med enheter for nasjonale oppgaver eller administrative enheter i regionene.

I alt innebærer dette at Arbeidstilsynet er til stede på 22 steder i Norge, fordelt på 7 regioner. Grovt sett er regionene av samme størrelse hva angår antall årsverk, men likevel slik at Arbeidstilsynet Vestlandet er klart størst. De stedlige tilsynskontorene varierer betydelig i størrelse.

### Endring i region- og tilsynskontorstrukturen?

Kartleggingen viser at det foreligger få konkrete planer om endring av Arbeidstilsynets organisasjonsstruktur, bortsett fra foreløpige planer om å slå sammen tilsynskontorene på Gjøvik og Lillehammer. I intervjuene kom det fram ulike synspunkter på organisasjonsstrukturen, både når det gjelder regioner og tilsynskontorer. Flere – også i ledersjiktet – mener at en bør vurdere endringer i regioninndelingen. Men forslagene er spredte, og synspunktene er ikke veldig sterke. Temaet har ikke vært satt på dagsorden verken internt i Arbeidstilsynet eller i styringsdialogen med departementet. Inntrykket er at de føringene som ble gitt i forbindelse med omorganiseringen, fortsatt oppfattes som en premisse for organiseringen.

De synspunktene som kom fram i vår kartlegging, omfattet blant annet følgende forslag til endringer på regionsnivå:

- Redusere antall regionkontorer til fem eller seks, gjennom en ny organisering av de fire regionene på Østlandet
- Flytte regionkontoret på Finnsnes til Tromsø
- Endre grenser mellom regioner, f.eks. legge Buskerud til Arbeidstilsynet Sør-Norge, eller Rogaland til Arbeidstilsynet Sør-Norge.

I forarbeidene til omorganiseringen i 2006<sup>33</sup> var det opprinnelig foreslått en struktur med *fem* regioner:

Region 1: Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland; Region 2: Buskerud, Vestfold, Telemark, Agder; Region 3: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane; Region 4: Møre og Romsdal, Trøndelag; Region 5: Nordland, Troms, Finnmark.

Forslaget var utarbeidet av et delprosjekt i Omstillingsprosjektet, av Organisasjonsgruppen. Det het at forslaget var basert på «næringsmessige hensyn, virksomhetenes plassering/antall, tilsynsstrategi, normale kommunikasjonslinjer, administrative grenser (kommune, fylke mv.), andre relevante myndigheters lokalisering mv.». *Prosjektgruppen* mente Region Øst ville bli for stor og utgjøre en skjevhet i strukturen, og modifiserte forslaget til seks regioner, gjennom å lage en region bestående av Oslo, Akershus og Østfold og en annen bestående av Hedmark, Oppland og Buskerud. Dette ville «gi en langt bedre balanse mellom den sentrale østlandsregionen og de andre regionene». Forslaget fra prosjektgruppen var derfor:

Region 1: Østfold, Akershus, Oslo  
 Region 2: Hedmark, Oppland, Buskerud  
 Region 3: Vestfold, Telemark, Agder  
 Region 4: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane  
 Region 5: Møre og Romsdal, Trøndelag  
 Region 6: Nordland, Troms, Finnmark

I statsrådets brev til Arbeidstilsynet (april 2004) ble det likevel «etter en grundig vurdering» landet på åtte regioner, ved å ta ut Oslo som egen region, og dele inn Øst-Norge og Vestlandet i fire regioner i stedet for tre. Når man til slutt likevel endte opp med syv regioner, skyldtes det skifte av statsråd kort tid etter. I et brev fra den nye statsråden ble det gjort to endringer: Antall regioner skulle være syv, og regionkontoret i Region Nord skulle ligge i Finnsnes. Denne strukturen har ligget fast siden.

Det sies at et motiv for å etablere en egen region for Oslo, adskilt fra Østfold og Akershus, var at én region ville bli for stor og tung i forhold til et nytt, mindre direktorat som befant seg i Trondheim.

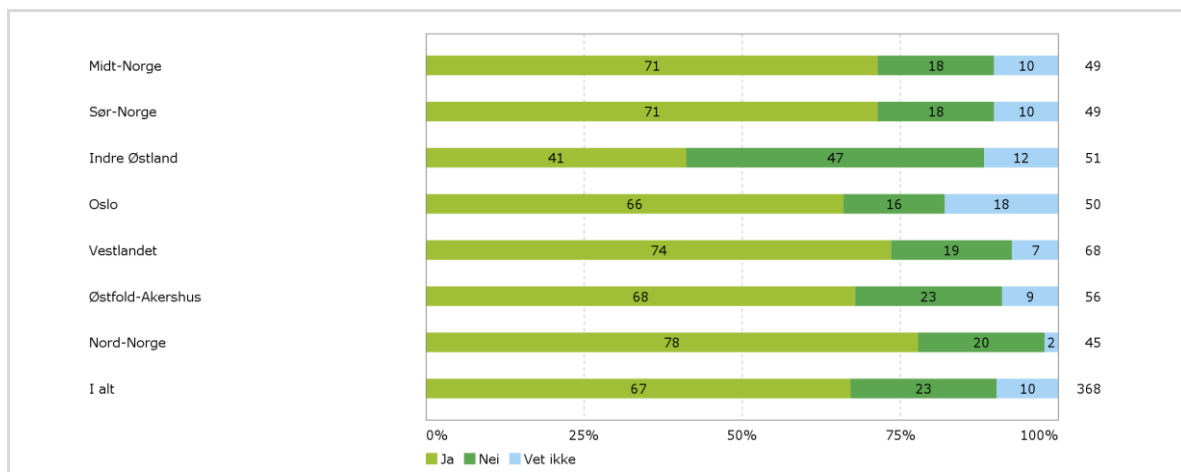
For de informantene som i vår undersøkelse tar til orde for å vurdere en regionstruktur med fem eller seks regioner, synes dette ikke å være en aktuell problemstilling. Forbeholdende mot å etablere en større region på Østlandet der Oslo inngår, er ikke er de samme i dag etter at den nye organisasjonen har funnet sin form. «*Det kan være riktig å gå videre nå*» (avdelingsdirektør).

Når det gjelder endringer på tilsynskontornivå, var forslagene følgende:

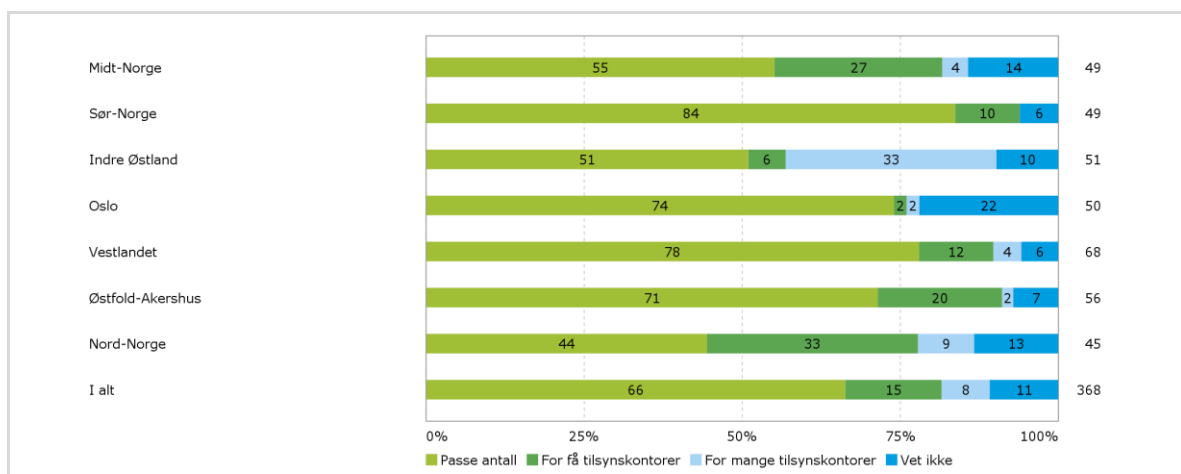
- Slå sammen tilsynskontorer i østlandsområdet, blant annet i Arbeidstilsynet Indre Østland
- Etablere et tilsynskontor i Steinkjer i stedet for Kristiansund (opprinnelig foreslått i omstillingsprosjektet i 2004)
- Innføre faglig basert organisasjonsstruktur i alle regioner, på tvers av lokasjoner

Det første forslaget ser ut til å ha stor oppslutning. I spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte i regionene om de mente at inndelingen i dagens tilsynsdistrikter er hensiktsmessig. Resultatet viser at i Region Indre Øst mener 47 prosent at dagens distriktsinndeling ikke er hensiktsmessig og 33 prosent at det er for mange tilsynskontorer (dersom en holder vet ikke-gruppen utenfor, blir prosentandelene enda høyere). For øvrig mener et solid flertall i alle regioner at både distriktsinndelingen og antall tilsynskontorer er tilfredsstillende i dag. Det gjelder også Nord-Norge, der det ellers er relativt flere som ønsker flere kontorer.

<sup>33</sup> Kilde: Omstilling i Arbeidstilsynet, Rapport og anbefaling fra en prosjektgruppe, februar 2014 (senere omtalt som Omstillingsprosjektet)



Figur 6.5 Spørsmål til alle i regionene: Synes du grensene for tilsynskontorer i din region er hensiktsmessig?



Figur 6.6 Spørsmål til alle i regionene: Synes du antall tilsynskontorer i din region er hensiktsmessig?

Den siste figuren viser for øvrig at det er relativt mange i Arbeidstilsynet Nord-Norge som mener det er for få tilsynskontorer.

### Regionenes nasjonale fagansvar og andre nasjonale oppgaver

Tilsynsarbeidet utgjør hovedtyngden av arbeidet ved regionene, som også omfatter veiledningsarbeid og annet utadrettet arbeid, herunder samarbeid med partene i arbeidslivet. I tillegg er regionkontorene tillagt et *nasjonalt fagansvar* for en eller flere oppgaver, hvilket innebærer et faglig veilednings- og koordineringsansvar av alt arbeid i regionene på et område, eller sentraliserte oppgaver som utføres ett sted av effektivitets- og kvalitetshensyn. Et eksempel på det første er Arbeidstilsynet Oslos ansvar for arbeidet med sosial dumping. Svartjenesten, som er en utadrettet tjeneste, er desidert størst og krever bortimot 20 årsverk. De øvrige oppgavene er mindre i omfang.

Andre nasjonale oppgaver dreier seg om ulike ordninger som gjelder hele landet og er lagt til ett regionkontor. I tabellen fremgår det hvilke nasjonale oppgaver som er lagt til regionkontorene, der det er skilt mellom de som er definert som nasjonalt fagansvar og andre oppgaver (*kursivert*).

Dette er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.

Tabell 6.3 Oversikt over nasjonale oppgaver lagt til regionene

Region	Nasjonale oppgaver i regionene
Nord-Norge	Svartjenesten* Arbeidstid Markedskontroll maskiner
Midt-Norge	Markedskontroll av personlig verneutstyr Tekniske godkjenninger Godkjenning av utenlandske kompetansebevis
Vest-Norge	Arbeid i tanker Dykking, røyk- og åndedrettsvern Eksplorative atmosfærer (ATEX)
Sør-Norge	Godkjenningsordningen for Bedriftshelsetjenesten* <sup>34</sup> Storulykker
Indre Østland	Godkjenningsordningen for renhold* <sup>35</sup>
Oslo	Fondet for regionale verneombud* <sup>36</sup> Markedskontroll av kjemikalier Sosial dumping
Østfold og Akershus	Byggesaksbehandling Sekretariatet for tvisteløsningsnemda* <sup>37</sup>

\*Oppgaver merket med stjerne er organisert som enheter med egne ledere.

Regionene ble tillagt de fleste av disse oppgavene etter omorganiseringen, som en følge av prinsippet om at direktoratet skulle være lite og strategisk orientert, og den operative virksomheten med tilhørende kompetanse skulle ligge i regionene. De fleste, men ikke alle, oppgavene var sentralisert fra starten av. Arbeidet med arbeidstidsbestemmelser har vært fordelt på et 30-talls saksbehandlere ved alle regionkontorer, men det er nå besluttet å sentralisere disse oppgavene og legge dem til Arbeidstilsynet Vestlandet fra og med 2016. Arbeid med byggesaker skjer også i alle regioner, slik at det nasjonale fagansvaret er begrenset til å ivareta funksjoner knyttet til kunnskapsforvaltning, veiledning mv. En har vurdert å sentralisere byggesaksbehandlingen, men har så langt valgt å spesialisere kompetansen i hver region.

Svartjenesten har hele tiden ligget i Bodø, men var tidligere organisatorisk underlagt Kommunikasjonsavdelingen i direktoratet. I 2013 ble ansvaret overført til Arbeidstilsynet Nord-Norge, hvilket innebærer at regiondirektøren har ansvaret for tjenesten.

Kartleggingen har vist at prinsippet om at all utadrettet virksomhet skal ligge ute i regionene har vært førende for organisering og ansvarsdeling i tiden etter omorganiseringen, og det har ikke vært aktuelt å legge noen av de nevnte nasjonale oppgavene til direktoratet.

Basert på intervjuene er det flere som mener at disse oppgavene skal ligge i regionene. Men det er ulike synspunkter på hvor godt dette fungerer. Det gjelder først og fremst ordningen med nasjonalt fagansvar. I spørreundersøkelsen spurte vi: «Hvordan synes du det fungerer å få faglig bistand knyttet til de særskilt nasjonale oppgavene?» 30 prosent av de svarende sier at det fungerer svært eller ganske godt, 43 prosent «både òg», og 24 prosent ganske eller svært dårlig.

<sup>34</sup> Sentralisert oppgave, men ikke definert som nasjonalt fagansvar

<sup>35</sup> Sentralisert oppgave, men ikke definert som nasjonalt fagansvar

<sup>36</sup> Sentralisert oppgave, men ikke definert som nasjonalt fagansvar

<sup>37</sup> Arbeidstilsynet har sekretariatsfunksjonen for nemnda, som er et eget forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Ikke definert som nasjonalt fagansvar.



Vi har ikke skilt mellom de ulike nasjonale oppgavene i undersøkelsen, eller kartlagt nærmere hvordan den faglige bistanden gis. Men overordnet må svaret sies å gi en pekepinn på om at her er det et betydelig forbedringspotensial i måten regionkontorene ivaretar i disse områdene på, i alle fall noen av dem. I intervjuene er det flere informanter i regionene som gir uttrykk for at oppgavene prioriteres lavere enn ønskelig i konkurransen med tilsynsvirksomheten, og at det innebærer at de ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet og ressurser. Disse oppgavene utføres som en integrert del av virksomheten, uten noe organisatorisk skille mot de øvrige oppgavene ved regionkontoret (med unntak av Svartjenesten), men det er planlagt ressurser til dem i Arbeidstilsynets interne planleggingssystem.

Også blant dem som ivaretar nasjonale ansvar, kan det være usikkerhet om dagens organisering er tilstrekkelig ryddig. Noen sier at de savner å bli dratt med i prosesser direktoratet initierer, der de har en naturlig plass. Andre nevner som eksempel at Arbeidstilsynet Oslos ansvar for arbeid med Sosial dumping som særskilt nasjonal oppgave er et uavklart område, og mener det bør vurderes om det skal legges til direktoratet, ikke minst på grunn av omfanget av oppgaven. *«Arbeidslivskriminalitet er et stort område – hvor begynner og stopper det nasjonale ansvaret? Jeg er litt usikker på hvor godt ordningen fungerer.»*

Mange peker på at det tar for lang tid å få svar på forespørsler fra den ansvarlige region. På fagområder der det ikke definert noe nasjonalt fagansvar, er det vanskelig å vite hvor en skal henvende seg og uklart om det er noen som har et fagansvar i linjen. Slike synspunkter går igjen i så å si alle intervjuene med tilsynslederne og inspektørene.

### **Administrative oppgaver i regionene**

Alle regionkontorene har administrative oppgaver, men de er ulikt organisert. Ved fem av regionkontorene er det en administrasjonsenhet ledet av en administrasjonsleder. Unntakene er Arbeidstilsynet Nord-Norge og Indre Østland. Utviklingen de siste fem–seks årene har gått i retning av å sentralisere flere administrative funksjoner til direktoratet. Dette ble lagt som en føring for omorganiseringen allerede i 2004 og har innebåret at funksjoner som regnskap, innkjøp, post/arkiv/dokumentsenter, IKT og sentralbord og lønn nå ligger i direktoratet. Konsekvensen av dette er at de administrative funksjonene som kunne kreve fem-seks årsverk ved regionkontoret, nå er redusert til to–tre, primært knyttet til HR- og økonomifunksjonene. Det er litt ulikt hvor langt regionkontorene er kommet; noen har planer som ikke er realisert ennå.

Selv om det har medført en vekst i årsverk i direktoratet, har denne utviklingen innebåret en vesentlig effektivisering og mulighet til å omgjøre administrative stillinger ute til fagstillinger (inspektører). Både i direktoratet og ved regionkontorene oppleves dette av de fleste som en riktig utvikling, skjønt det er en del skepsis i regionene til utviklingen, også på ledernivå. Men det er flere som mener at de administrative oppgavene fortsatt tar for mye ressurser og kan effektiviseres.

### **6.2.3 Vår vurdering**

Overordnet har organisasjonsstrukturen som ble innført i 2006, fungert tilfredsstillende, men det har tatt tid å komme fram til tydelige roller og ansvars- og myndighetsforhold. Det gjelder særlig forholdet mellom direktorats- og regionnivå, der direktoratet først de senere årene har utviklet tilstrekkelig styrende og koordinerende kraft overfor svært selvstendige regionkontorer.

Omorganiseringen innebar en vesentlig svekkelse av direktoratsfunksjonen det har tatt tid å gjenoppbygge, både ved at oppgaver og ressurser ble flyttet fra direktoratet til regionene – som var intendert, men også fordi så å si all kompetanse forsvant som følge av flyttingen til Trondheim – hvilke ikke var intendert. Dette skapte en uønsket ubalanse i styrkeforholdet mellom direktoratet og regionene, fordi regionene ble vesentlig styrket både faglig og ressursmessig.

Inntrykket er at det har vært arbeidet mye med å få den strukturen som ble vedtatt, til å fungere mest mulig hensiktsmessig, men arbeidet lite med å utvikle og tilpasse strukturen. Basert på de funnene vi har gjort, mener vi det er grunn til å vurdere følgende sider ved organiseringen:

- Organisasjonsstrukturen kan tjene på å fremstilles tydeligere, for å vise at Arbeidstilsynet er en organisasjon som består av to forvaltningsnivåer. I dagens organisasjonskart er dette utydelig, der direktoratet fremstilles som et stabsorgan for direktøren. Men som direktorat er virksomheten overordnet regionnivået. Det er også viktig å kommunisere et tydelig skille mellom nivåene, fordi direktoratet er klageorgan for saker som behandles ved regionene, og må fremstilles som uavhengige av regionnivået
- Inndelingen i regioner har vært riktig og gitt mange av de ønskede effektene. Det finnes tanker om å justere både regioninndelingen (redusere fra syv til fem eller seks regioner) og inndeling i tilsynskontorene enkelte steder, men det er ikke gjort noen gjennomtenkt analyse av dette. Politisk baserte beslutninger i omorganiseringen er ikke utfordret ut fra et organisatorisk perspektiv. Det gjelder blant annet regioninndelingen og lokaliseringen av regionkontoret i Arbeidstilsynet Nord-Norge til Finnsnes. Vi tror tiden er inne til å gjøre en saklig revurdering av organiseringen for å eventuelt å justere inndelingen i regioner og tilsynsdistrikter.
- Organiseringen i regionene er dels faglig/aktivitetsbasert og dels geografisk basert, med utgangspunkt i regionenes egne vurderinger. Det er grunn til å vurdere om prinsippene for organisering bør være likere, blant annet fordi det har betydning for hvordan fag- og kompetanseutvikling skal organiseres både innad i og på tvers av regionstrukturen. Det har også betydning for hvordan arbeidet med tilsynssatsingene organiseres. Mye taler for at alle regionene bør vurdere en større grad av organisering etter faglige og/eller aktivitetsbaserte prinsipper, og frigjøre seg fra den fysiske strukturen.
- Avdelingsinndelingen i direktoratet synes i hovedsak å fungere tilfredsstillende, men det kan være grunn til å vurdere enkelte justeringer. Enkelte ledere har stort kontrollspenn, og det kan hende noen funksjoner bør få en tydeligere plass i organisasjonen (f.eks. IKT og administrasjon).
- Sentraliseringen av de administrative funksjonene har vært riktig, men har tatt tid. Denne prosessen bør fullføres på en god måte, der en sørger for at regionene sitter igjen med den nødvendige interne støtte, og at andre oppgaver samles i direktoratet.
- Departementet og Arbeidstilsynet bør frigjøre seg fra de opprinnelige forestillingene om et lite, smalt direktorat og «tunge» regioner. Føringsene som ledsaget omorganiseringen, ser ut til å ha skapt en felles forestilling i departementet og direktoratet om at all vekst bør skje i regionene, selv om at mye tyder på at også direktoratet har hatt behov for styrking – primært for å støtte den operative virksomheten i regionene.

## 6.3 Lederstruktur

### 6.3.1 Ledernes rolle

Ansvar og myndighet for lederne i Arbeidstilsynet er definert i «Organisasjonsnotatet»<sup>38</sup>, der det fremgår at alle ledere har et resultatansvar for den enheten de leder, det vil si ansvar for «personal, HMS, fag, resultatoppnåelse og økonomi». I tillegg er det beskrevet mer spesifikt ansvar og myndighet for direktøren, avdelingsdirektørene i direktoratet, regiondirektørene og tilsynslederne (men ikke for lederne for de nasjonale oppgavene og administrative enhetene ved regionkontorene, eller for seksjonslederne i direktoratet). Regiondirektørene og avdelingsdirektørene har årlige lederavtaler, som angir hva som er ledernes rolle og ansvar (sjekk). I styringsdialogen stilles det også krav til regiondirektørene, der det i rammebrevene blir minnet om hva de har ansvar for.

<sup>38</sup> «Dette er Arbeidstilsynet, en kort innføring i vår organisering», 1.1.2013

Vi har ikke vurdert innholdet i disse dokumentene, men konstaterer at det i hovedsak er en klar oppfatning blant lederne av hva som tillegges lederrollen. Organisasjonsnotatet innebar en klargjøring av blant annet regiondirektørens rolle, der linjeansvaret ble tydeliggjort etter at de ble fratatt ansvaret for nasjonale satsinger (fra 2011). Det skapte klarhet i ansvarslinjene og var et vellykket grep.

Tilsynsledernes rolle er en sentral rolle i den utadrettede virksomheten. Tilsynslederne har personalansvar for inspektørene, fagansvar for alt tilsyns- og veiledningsarbeid og økonomiansvar. Som følge av at ordningen med prosjektledere i satsingene ble lagt ned, fikk tilsynslederne en utvidet, men tydeligere rolle som innebærer at de er svært sentrale i Arbeidstilsynets virksomhet. Inntrykket er at mange tilsynsledere har et stort kontrollspenn og arbeidsmengde. Men det varierer, blant annet på grunn av ulikheter i geografi og indre struktur i regionen. Mange leder medarbeidere som er lokalisert på flere steder og videomøter er hyppig brukt.

### 6.3.2 Ledermøtene

*Arbeidstilsynets ledergruppe* (ATL) består av direktøren og regiondirektørene. Om ATLs rolle heter det at det er et rådgivende organ, og at det skal ha et særskilt ansvar for koordinering og samarbeid på tvers av enheter i Arbeidstilsynet. ATL har stort sett månedlige møter over 1–2 dager. Avdelingsdirektørene i direktoratet «møter i ATL som direktørens stab». Det er ikke forklart hva dette innebærer som deltaker, men forståelsen er nå at de deltar som ordinære medlemmer når de deltar – hvilket skjer etter behov. I tillegg avholdes såkalte driftsmøter over telefon/video mellom regiondirektørene og aktuelle avdelingsdirektører.

*Ledergruppen i direktoratet* består av direktøren og avdelingsdirektørene. Det heter at ledergruppen «har ansvar for å koordinere aktiviteten i direktoratet, for å understøtte (...) etatens virksomhet». Det avholdes ledermøte en gang i uken.

*Ledergruppene i regionene* består av regiondirektøren og de øvrige ledere i regionen, det vil si tilsynsledere, ledere med nasjonalt fagansvar og eventuelle administrasjonsledere. Ledergruppen har et «felles ansvar for regionens resultater», og det er lagt vekt på gruppens ansvar for å koordinere arbeidet i regionen.

### Arbeidstilsynets ledergruppe

Etableringen av ATL var et ledd i omorganiseringen, og var en del av statsrådets beslutning i mars 2004. Avdelingsdirektørene i direktoratet var ikke medlemmer, og deltok ikke på møtene den første tiden. Ifølge informantene var det en ambisjon å diskutere seg frem til felles enighet, og møtet ble oppfattet som et besluttende organ. En slik ordning var problematisk, særlig for avdelingsdirektørene i direktoratet.

Fra kartleggingen gis det inntrykk av at forholdet mellom ATL og ledergruppen i direktoratet har vært uklart til tider, og at det har tatt tid å få en omforent forståelse av de to ledergruppenes rolle og samspill. ATL som forum er forankret i den opprinnelige beslutningen fra departementet om omorganiseringen (mars 2004). Møtets status i dag er beskrevet i det tidligere omtalte Organisasjonsnotatet. I den første tiden etter omorganiseringen deltok ikke avdelingsdirektørene i direktoratet. Samtidig opptrådte ATL som et beslutningsforum. Ambisjonen var å drøfte seg frem til enighet i flest mulig saker. Denne ordningen var problematisk, særlig overfor avdelingsdirektørene i direktoratet. «*Det har vært spenning mellom de to gruppene*» (leder).

Inntrykket er at rollene til og samspillet mellom de to gruppene blitt bedre de siste årene. Det synes å skyldes at ATLs rolle ble definert tydelig som et rådgivende organ (2007), der det tilligger direktøren å ta beslutninger. Dessuten deltar avdelingsdirektørene i direktoratet i møtene, med et klart ansvar for å forberede de sakene som skal behandles. Prosedyrene for forberedelse og behandling av saker er blitt tydeligere, og det har vært arbeidet med andre måter å forbedre møtene på. «*Vi har jobbet mye med dette, og har funnet en bedre form på møtene.*»

Det er fortsatt er ulike oppfatninger blant deltakerne om blant annet hvilken reell innflytelse regiondirektørene har, men en av oppsummerer dette slik: *«Ledermøtet fungerer bra, vi har oppe viktige og relevante saker. Jeg opplever ikke at sakene er avgjort – vi har en reell innflytelse. Ingrid er veldig lydhør – det har vært saker som har gått en helt annen vei enn det som er innstilt.»*

Gjennomgående gis det inntrykk av at ATL er et viktig forum, som gir regionledelsen nærhet til direktoratet og innflytelse på saker av både strategisk og operativ betydning. Men det pekes også på at det fortsatt er utfordringer knyttet til forumet, blant annet at regiondirektørene ikke alltid ser tilstrekkelig helhetlig på ting og kan innta standpunkter ut fra et regionalt perspektiv. *«Regiondirektørene kan bli litt nærsynte noen ganger.»* Noen peker på at det er ubalanse i deltakelsen, der regiondirektørene er syv og avdelingsdirektørene er fem.

### Ledermøtene i regionene

Regiondirektørene har ledergruppemøter med sine ledere i regionen. Vi har ikke kartlagt disse nærmere, men inntrykket er at ledermøtene holdes jevnlig i alle regioner, fysisk og ved hjelp av videolink. Innhold og form på ledermøtene varierer, og det gis ulike tilbakemeldinger fra deltakerne på hvor vellykkede de er. Det er opp til regiondirektørene å bestemme møtestrukturen i sin region.

### 6.3.3 Vår vurdering

Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL) består av direktøren og regiondirektørene, og har tidligere blitt oppfattet som et beslutningsforum. Det har bidratt til en utydelig beslutningsstruktur og medført spenninger i forhold til direktoratets avdelingsdirektører. Avklaring av ATLS rolle som rådgivende organ for direktøren, har et stykke på vei ryddet i dette og tydeliggjort direktørens rolle som beslutningstaker. Avdelingsdirektørene i direktoratet har nå fått en tydeligere rolle som ansvarlige for forberedelse av saker til møtene. De deltar nå i møtene, men deres status i møtet synes fortsatt uklar. Sammen med forbedringer i prosessene knyttet til møte, synes likevel ATL nå å ha funnet en bedre form.

Men ledermøtemodellen er prinsipielt utfordrende, fordi den kan skape et bilde av at regiondirektørene er den egentlige ledergruppen i etaten, og avdelingsdirektørene «bare» stabsledere for direktøren. Det krever både styringskraft fra direktøren og evne til å se helhet hos regiondirektørene, særlig i strategiske spørsmål som angår regionene. For at direktøren skal tilstrekkelig styringskraft, er hun både avhengig av kompetent støtte fra sine avdelingsdirektører og vilje til å ta egne beslutninger. Det er en styrke ved modellen at den skaper nærhet mellom region- og direktoratsnivået, men det vil være en vedvarende utfordring å sikre strategisk kraft i et ledermøte med denne sammensetningen.

En alternativ og mer tradisjonell ledergruppe-/møtestruktur vil være en løsning der direktøren har sin ledergruppe bestående av avdelingsdirektørene i direktoratet, og så en utvidet ledergruppe der regiondirektørene også deltar. Deltakerne er de samme som i dag, men gruppenes rolle og forhold til hverandre vil være annerledes. En slik modell ville også bidra til å tydeliggjøre at organisasjonen består av to forvaltningsnivåer, slik vi påpeker i avsnitt 6.1. Vi vil ikke uten videre si at det vil være en bedre løsning, men mener Arbeidstilsynet bør vurdere den som ledd i utviklingen av virksomheten.

Regiondirektørene har en dobbel rolle som ledere, dels som leder av alle regionale aktiviteter og dels som leder av en eller flere etatsoppgaver som utføres på vegne av hele virksomheten (nasjonalt fagansvar eller andre sentraliserte oppgaver eller ordninger). I den sistnevnte rollen er de ledere som ivaretar oppgaver på vegne av direktoratet, og må både selv opptre i tråd med dette og gis anledning til det. Dette er en krevende konstruksjon både ledelsesmessig og organisatorisk, som bør vies mer oppmerksomhet, først og fremst der slike oppgaver ikke er organisert i egne enheter. Dette henger sammen med hvordan ordningen med nasjonalt fagansvar organiseres i fremtiden. Dette har vi omtalt nærmere i neste avsnitt.

Vi ser at tilsynsledernes rolle i er svært sentral både i styringen av virksomheten og den utadrettede virksomheten. Det er en krevende rolle å fylle. Vi har ikke samlet grunnlag for å si noe om hvordan tilsynslederne ivaretar rollen, men vil generelt peke på at det er viktig at de får gode vilkår for og støtte i sin ledelsesutøvelse. Uten at vi har kartlagt det eksplisitt, har vi inntrykk av at en kan vie mer oppmerksomhet til ledelse som fenomen i Arbeidstilsynet.

## 6.4 Rolledeling og samhandling internt

### 6.4.1 Rolle- og oppgavedeling mellom direktorat og regioner

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at rolle- og oppgavefordelingen mellom direktoratet og regionene er tydelig forstått i organisasjonen, basert på det prinsipielle utgangspunktet om at direktoratet skal være overordnet og strategisk innrettet, og all utadrettet virksomhet skal skje i regionene. Men på noen områder har det vært problematisk å etterleve dette prinsippet.

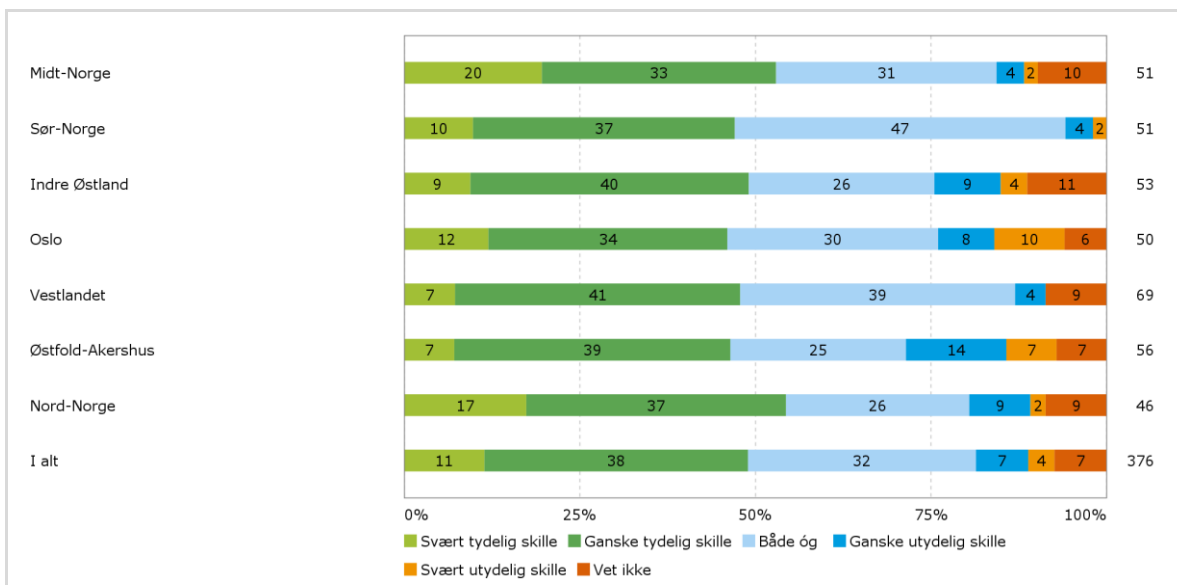
I den nye rolledelingen mellom direktorat og region lå det at all *fagkompetanse* skulle ligge i regionene. Det innebar at direktoratet ikke lenger skulle ha rollen som faglig veileder overfor regionene, eller skulle kunne foreta prinsipielle, faglige avklaringer. Det skulle skje på regionalt nivå.

Utfordringen for regionene har vært todelt: finne gode måter å forvalte og utvikle fagkompetansen på, og å finne måter å sikre kvalitet i de faglige vurderingene i arbeidsprosessene. Samtidig var det viktig å finne hensiktsmessige måter for direktoratet å støtte den faglige virksomheten i regionene på. Vi har i kapittel 7 beskrevet hvilken rolle fagnettverkene har hatt i denne sammenhengen, og hvilke ulike modeller som har vært prøvd for å lykkes med dem. Fra 2013 er det bestemt at etatsnettverkene også skal være forankret i DOA, og fra 2014 at direktoratet ved DOA skal ha ansvaret for å foreta prinsipielle faglige avklaringer. På denne måten inntar direktoratet en tydeligere rolle som faglig koordinator i virksomheten. Men regionene skal fortsatt ha et nasjonalt fagansvar på definerte områder, slik vi har beskrevet tidligere. Og fortsatt ser det ut til å være fagområder der det ikke er fastlagt hvor det sentrale fagansvaret ligger.

I intervjuene fremkommer det en ganske gjennomgående kritikk av problemene knyttet til faglige avklaringer. Kritikken består i uklarheter knyttet til hvor spørsmål skal rettes, hvem som har myndighet til å ta stilling til spørsmålet og tiden det tar å få svar. Særlig blant tilsynsledere og inspektørene er det en kritisk holdning til hvordan dette fungerer, i så å si alle intervjuer. «*Før kunne vi ta en telefon til direktoratet og få en avklaring med én gang*» (inspektør). «*Det er blitt vanskeligere å få faglige avklaringer. Nettverkene har ikke fylt de gamle fagavdelingene. Det er blitt mer byråkratisk*» (inspektør).

Flere tar opp at er at det er uklart hva som ligger i det særskilt nasjonale fagansvaret, og viser til at man har fått et ansvar, men at mandatet ikke er klart: «*Mye er ikke på plass når det gjelder de nasjonale områdene, hvor langt kan de bestemme og hva må godkjennes av avdelingene i direktoratet?*» (tilsynsleder).

Et annet område som nevnes, er organiseringen av kompetanseutvikling. Informanter i direktoratet opplever at regiondirektørene ikke har en tydelig forståelse av ansvaret for den løpende kompetanseutviklingen, for eksempel knyttet til opplæring i nye retningslinjer.



Figur 6.7 Spørsmål: Opplever du at det er et tydelig skille mellom region- og direktoratsoppgaver?

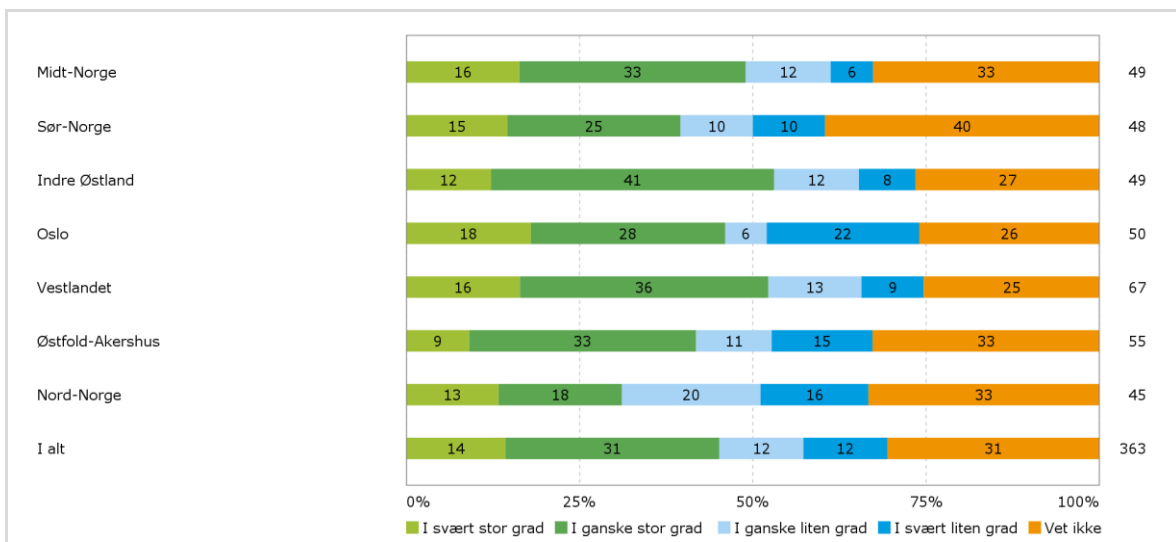
I spørreundersøkelsen spurte vi om man mener det er et tydelig skille mellom region- og direktoratsoppgaver. Totalt mener bortimot halvparten at det er et tydelig skille (ganske eller svært), og bare 12 prosent mener det er svært eller ganske utydelig. De resterende 31 prosentene sier «både og». Dette resultatet kan ses på som en bekreftelse av at rolle- og oppgavedelingen i det store og hele er klart oppfattet i organisasjonen, men at det (fortsatt) er uklart på noen områder. Men det kan også skyldes at de nye prosedyrene knyttet til prinsipielle, faglige avklaringer ikke har satt seg i organisasjonen (undersøkelsen viser at kun 15 prosent av respondentene hadde erfaring med nyordningen).

Resultatet kan også skyldes at det faktisk ikke er avklart hvor fagansvaret ligger på alle områder. I alle fall gis uttrykk for at det uklart hvem som har ansvar for å svare på eller ta avgjørelser i faglige spørsmål på flere områder. «For oss virker linjene opp til hvem som kan svare på spørsmål nå uklare» (inspektør). Nettverkens form og rolle er fortsatt uavklart, til tross for at etatsnettverkene nå er forankret i DOA.

Et interessant funn er at mange medarbeidere i regionene mener at fagnettverkene ville fungert bedre dersom de hadde fått støtte i sterkere fagmiljøer i direktoratet, slik det er illustrert i figur 6.8. I alt 45 prosent sier at slik støtte ville medført at nettverkene hadde fungert bedre (i svært eller ganske stor grad), men det er betydelige forskjeller mellom regionene. Dette funnet underbygger det gjennomgående inntrykket av at Arbeidstilsynet ikke har lyktes med å skape tilstrekkelig tyngde i fagmiljøene i regionene etter omorganiseringen. Men det kan ikke ses som et ønske om å føre oppgaver tilbake til direktoratet. I spørreundersøkelsen spør vi om det, og svarene viser at svært få – bare to av ti – mener det er en god idé.

Samtidig indikerer resultatet at det er ganske ulike holdninger til direktoratets rolle i regionene. Mens 53 prosent i Arbeidstilsynet Indre Østland er positive til spørsmålet (stor eller ganske stor grad), svarer bare 31 prosent det samme i Nord-Norge. Den kan være kulturbasert.



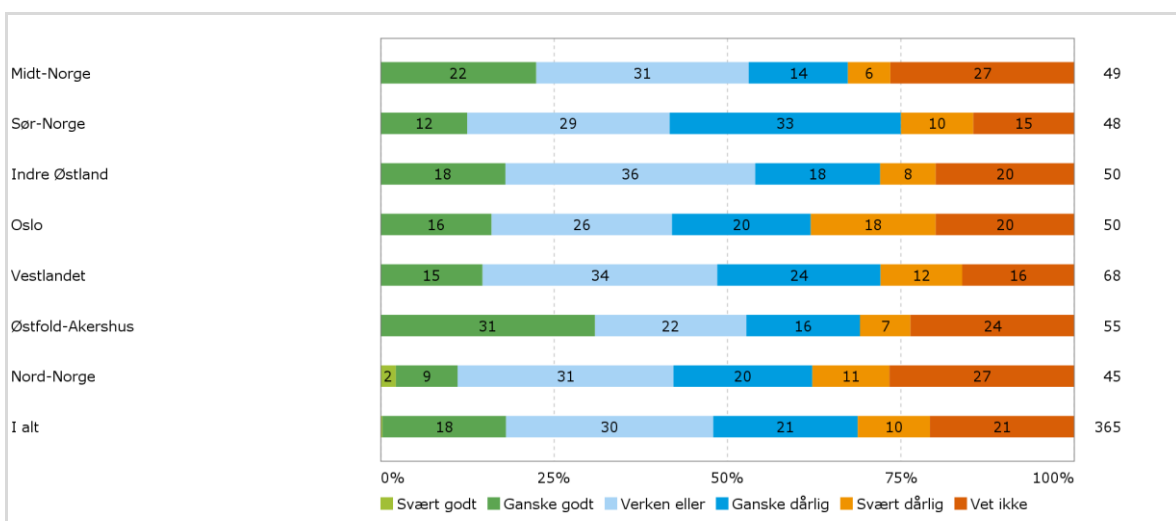


Figur 6.8 Spørsmål: Tror du nettverkene ville fungere bedre dersom de hadde fått støtte i sterkere fagmiljøer i direktoratet?

### 6.4.2 Samarbeid mellom direktorat og region

Vi har ikke gjort noen fullstendig kartlegging av kontaktflaten mellom direktoratet og regionene, men har i spørreundersøkelsen spurt om hvor godt samarbeidet fungerer generelt sett. Vi har også fått informasjon i mange av intervjuene om hvordan viktige samarbeidsflater fungerer, knyttet til blant annet styringsdialog, faglig støtte (gjennom Betzy, Exie og presedensarkiv), prinsipielle faglige avklaringer og kompetanseutvikling. Dette er omtalt nærmere i andre kapitler i rapporten.

I undersøkelsen stilte vi et generelt spørsmål om hvordan samarbeidet med direktoratet ble opplevd i regionene. Resultatet viser at bare 18 prosent mener samarbeidet fungerer godt, mens hele 31 prosent mener det fungerer ganske eller svært dårlig. En knapp tredel – 31 prosent – mener at samarbeidet fungerer sånn midt på treet. Den kritiske holdningen er sterkest hos inspektører og saksbehandlere. Basert på inntrykket fra intervjuene både i regionene og direktoratet er dette mer negativt enn en kunne vente. Mellomlederne er mer fornøyd, og regiondirektørene mener samarbeidet fungerer godt.



Figur 6.9 Spørsmål: Totalt sett, hvor godt opplever du at samarbeidet internt i Arbeidstilsynet fungerer ... mellom direktoratet og regionene?

Fra intervjuene ser vi at det er noen faktorer som kan bidra til å forklare resultatet. Et gjennomgående inntrykk er at mange, særlig på grunnplanet (inspektører, saksbehandlere), opplever at det er *lang avstand* til direktoratet, og at det er for lite kunnskap om tilsynsfaget blant medarbeiderne i direktoratet. Noen etterlyser at direktoratet er mer ute og lærer om hvordan det arbeides i tilsynsvirksomheten og er mer kjent med regionenes utfordringer.

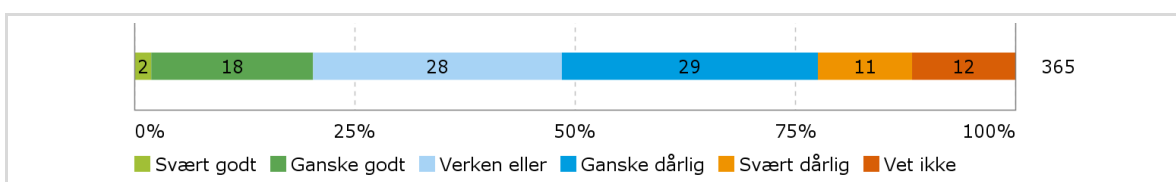
Det andre hovedinntrykket er at direktoratet i for liten grad inviterer til felles møteplasser der for eksempel tilsynsfaget og -praksis kan diskuteres. Det vises til en årlig nasjonal samling for alle og to tilsynsledersamlinger i året, men at det oppleves som for lite. Det er nærliggende å forstå dette i sammenheng med kritikken av nettverkene, som ikke har lyktes med å ta den sentrale faglige rollen et sterkere direktorat kunne hatt.

Det gis også eksempler på lite effektive samhandlingsprosesser knyttet til for eksempel høringer. Og noen peker på at fagstøtten som finnes i presedensarkivet, er vanskelig tilgjengelig og tungvint å bruke. En kan dessuten anta at opplevelsen av uklarhet knyttet til avklaring av faglige spørsmål også kan ha spilt inn her (jf. forrige avsnitt).

### 6.4.3 Samarbeidet mellom og i regioner

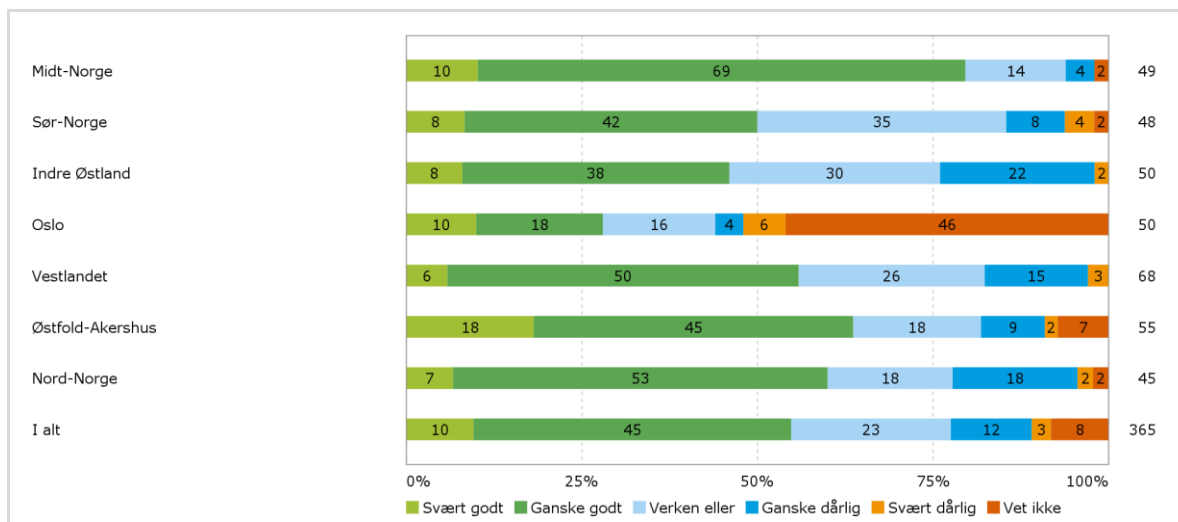
Heller ikke samarbeidet mellom regionene oppleves som særlig vellykket blant respondentene i undersøkelsen. Samarbeidet oppfattes å være enda svakere enn samarbeidet mellom direktorat og regioner, i det hele 40 prosent mener det ganske eller svært dårlig. Fordelingen blant regionene har samme mønster. Dette bekrefter inntrykket fra intervjuene om at det alt vesentlige av samarbeid skjer internt i regionene. Det samarbeides på tvers av regionene i satsingene og i nettverkene, men i liten grad mellom regionene som sådan. «*Utenfor satsingsområdene mangler vi felles samhandlingsarenaer*» (tilsynsleder). «*Inspektørene innen sosial dumping kunne hatt nytte av felles fora utover møteplassene som er knyttet til spesifikke bransjer, f.eks. bygg og anlegg*» (tilsynsleder).

Også her er lederne mindre negative, og regiondirektørene er fornøyd med samarbeidet på tvers. Det er nærliggende å tro at ulikheten i virkelighetsoppfatningen ikke bare skyldes ulike perspektiver på ulike nivåer, men også at møtepunktene er svært ulike: Regiondirektørene treffes regelmessig i ATL, mens de øvrige medarbeiderne har få møteplasser på tvers av linjen. Som nevnt andre steder i rapporten etterlyser mange slike faglige møteplasser.



Figur 6.10 Spørsmål: Totalt sett, hvor godt opplever du at samarbeidet internt i Arbeidstilsynet fungerer ... på tvers av regionene?

*Internt i regionene* er derimot bildet et helt annet. Her er det et solid flertall på 55 prosent som sier at det fungerer svært eller ganske godt. Hvis en tar med både òg-kategorien på 23 prosent, er andelen 88 prosent. Det er altså bare en andel på 12 prosent som er misfornøyd med det interne samarbeidet i regionen.



Figur 6.11 Totalt sett, hvor godt opplever du at samarbeidet internt i Arbeidstilsynet fungerer ... mellom distriktene i din region?

Samlet sett gir dette et bilde av at regionene har etablert tilfredsstillende interne samarbeidsformer, og fungerer relativt godt som organisatoriske enheter. Det avvikende resultatet fra Oslo antar vi har å gjøre med at spørsmålet ikke lett lar seg besvare der, i og med at regionen ikke er delt i distrikter. Uten Oslo ville gjennomsnittresultatet bli enda bedre. Her som ellers er lederne mer fornøyde enn fotfolket, selv om skillet ikke er så stort. Også blant inspektørene er det over halvparten som mener samarbeidet fungerer godt i regionen. Blant regiondirektørene mener flertallet at samarbeidet fungerer svært godt.

For øvrig fremgår det at det er en del variasjon mellom de andre regionene, både når det gjelder andelen positive svar og negative svar. Særlig Midt-Norge er tilfreds med samarbeidet i regionen. Vi har ikke grunnlag for å forklare disse forskjellene, men både organisasjonsform, ledelsesformer, møtestrukturer og samarbeidsrutiner kan spille inn. I tillegg kommer at geografi og antall tilsynskontorer gir ulike rammebetingelser for samarbeidet. Alt tatt i betraktning kunne forskjellene vært større enn de er. Men det er grunn til å være oppmerksom på at andelen misfornøyde er relativt stor i noen regioner.

#### 6.4.4 Vår vurdering

I det store og hele har direktoratet og regionene kommet fram til en relativt tydelig rolledeling, basert på de prinsippene som lå til grunn for omorganiseringen i 2006. Men det er et gjennomgående inntrykk at prinsippet om å legge all faglig virksomhet ut til regionene og kun ha et «smalt», strategisk direktorat, har vært en utfordring for organisasjonen. De grep som er tatt de senere årene for å forankre de prinsipielle faglige avklaringene – og kompetansenettverkene – i direktoratet, ser ut til å ha tvunget seg fram på tross av de opprinnelige føringene for rolledelingen mellom direktorat og regioner. Det er liten tvil om at disse grepene har vært nødvendige for å kunne få til bedre kvalitet og raskere prosesser.

Men fortsatt er det uklare knyttet til blant annet det nasjonale fagansvaret som er tillagt flere av regionene, og regionenes ansvar for fag- og kompetanseutvikling, som bør tydeliggjøres. Modellen med å legge nasjonalt ansvar ut til regionene er prinsipielt utfordrende. Regiondirektørene skal i utgangspunktet ha ansvar for regionale oppgaver, det er rollens prinsipielle utgangspunkt. Når de også skal ha ansvar for nasjonale oppgaver, er det et helhetlig ansvar de ivaretar på vegne av direktoratet, som i prinsippet favner den faglige virksomheten i hele etaten. Det innebærer at regiondirektørene i den egenskapen ivaretar en direktoratsfunksjon. I praksis viser det seg utfordrende å finne gode strukturelle og prosessuelle mekanismer for å få til dette.

En alternativ måte å organisere slike nasjonale oppgaver på, kan være å etablere egne enheter som er organisatorisk underlagt direktoratet. De kan fortsatt være lokalisert til en region, med de ansatte administrativt underlagt regionledelsen, men den faglige og ressursmessige styringen skjer fra direktoratet. Dersom en velger å opprettholde dagens organisatoriske løsning, må en vurdere den interne organiseringen av det nasjonale fagansvaret internt i regionen (egen enhet) og sikre at ansvaret ivaretas gjennom tydelige avtaler med regiondirektørene og tettere oppfølging fra direktoratets side.

Vi anbefaler at organisering av det nasjonale fagansvaret evalueres og eventuelt justeres, uavhengig av de opprinnelige føringer om at «all faglig virksomhet skal ligge ute». Når det gjelder hvordan ansvaret for fag- og kompetanseutvikling ivaretas, må dette ses i sammenheng med organiseringen av kompetansenettverkene som vi omtaler nærmere i kapittel 7.

## 6.5 Utviklingen i oppgaver og ressurser

### 6.5.1 Utviklingen i ansatte i regionene og direktoratet

Arbeidstilsynet har i et eget notat beskrevet utviklingen i Arbeidstilsynets ressurser og antall tilsyn i perioden 2006–2014<sup>39</sup>. Vi har analysert tallene og sammenstilt dem for å illustrere de viktigste utviklingstrekkene.

Antall ansatte<sup>40</sup> i Arbeidstilsynet økte fra 497 til 630 årsverk i perioden, det vil si med i underkant av 27 prosent. Bare en liten del av dette er knyttet til nye oppgaver, slik at det er skjedd en betydelig vekst i antall medarbeidere på de samme arbeidsområdene. Ser man nærmere på forholdet mellom direktoratet og regionene, er bildet slik:

- Antall ansatte ved regionene økte fra 424 til 514 (21,2 prosent), hvis en tar med alle oppgavene. En del av økningen skyldes at noen regioner har fått tilført nye, sentraliserte oppgaver. Det gjelder blant annet de regionale verneombudene (12 ansatte), Godkjenningsenhet for renhold (2012, 8 ansatte) og Fondet Hotell, restaurant og renhold (2012, 2 ansatte).

Dersom en holder utenfor definerte etatsoppgaver som svartjenesten, godkjenningsordningene, regionale verneombud m.m. (se tabell 6.4), var økningen på 13,4 prosent – fra 410 til 465 ansatte. Det er ressursøkningen til *de regionale oppgavene (tilsyn, veiledning m.m.) og oppgaver knyttet til nasjonalt fagansvar*. Tallet inkluderer også administrative stillinger. Andelen administrative stillinger fremgår ikke av materialet, men tallet er redusert i perioden som følge av sentralisering av administrative funksjoner.

- Antall ansatte ved direktoratet har økt fra 73 til 116, det vil si med 58,9 prosent. Forklaringen på den store økningen er todelt: Den ene er en dobling av IT-funksjonen, fra åtte–ti ansatte til et tyvetalls ansatte, som skyldtes insourcing av IKT drift (tidligere outsourcet). Den andre er sentralisering av administrative fellestjenester som tidligere ble utført i regionene og nå er lagt til direktoratet. Denne endringen i oppgavestrukturen har innebåret en effektivisering av disse funksjonene samlet sett, og medført at en større andel av ressursene ved region utgjøres av faglig personell. Når en skal vurdere ressursutviklingen ved region, må dette tas med i betraktning, fordi det innebærer at den relative økningen i faglige ressurser faktisk er større enn den samlede økningen.

<sup>39</sup> Kilde: Internt notat i Arbeidstilsynet «Ressurs- og tilsynsutviklingen i Arbeidstilsynet 2005–2014», 2014 (udatert)

<sup>40</sup> Direktoratet opplyser at *ansatte* langt på vei er synonymt med *årsverk*

Hvis en holder fellestjenester utenfor og ser kun på *kjernevirksomheten*, har direktoratets vekst vært mer beskjeden – fra 64 til 79 årsverk (23,4 prosent). Dette tallet gir et riktigere grunnlag for å vurdere utviklingen av ressursbruken i direktoratet i forhold til regionene. Økningen forklares i hovedsak av naturlig vekst som følge av veksten ellers i organisasjonen, fordelt på de ulike avdelingene i direktoratet.

Tabell 6.4 Beregnet ressursbruk fordelt på regioner og oppgaver i Arbeidstilsynet 2006–2014. Tallene viser situasjonen per 31.12. hvert år

Enhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Økning
<b>REGION</b>										
Region Indre Øst	60	66	69	65	60	61	63	60	59	
Region Midt-Norge	53	58	61	64	63	67	64	60	64	
Region Nord-Norge	56	55	53	59	55	52	54	55	53	
Region Østfold og Akershus	56	62	60	62	63	66	66	61	67	
Region Oslo	58	63	65	64	63	68	70	66	71	
Region Sør-Norge	52	55	60	63	60	64	63	61	62	
Region Vestlandet	75	87	88	81	85	89	86	87	89	
<b>Sum regioner 1*</b>	<b>410</b>	<b>446</b>	<b>456</b>	<b>458</b>	<b>449</b>	<b>467</b>	<b>466</b>	<b>450</b>	<b>465</b>	<b>13,4</b>
Godkjenningssenhet BHT				3	3	4	4	4	4	
Fondet Bygg og anlegg		3	3	3	2	3	4	4	3	
Fondet Hotell, restaurant og renh.							3	3	2	
Godkjenningssenhet renhold							6	8	8	
Svartjenesten	14	16	16	17	15	16	17	19	20	
Regionale verneombud								12	12	
<b>Sum regioner 2</b>	<b>424</b>	<b>465</b>	<b>475</b>	<b>481</b>	<b>469</b>	<b>490</b>	<b>500</b>	<b>488</b>	<b>514</b>	<b>21,2</b>
<b>DIREKTORAT</b>										
Direktoratet, kjerneoppgaver	64	64	64	65	72	71	78	74	79	23,4
Fellestjenester	9	8	11	16	30	27	30	27	37	
<b>Sum direktorat</b>	<b>73</b>	<b>72</b>	<b>75</b>	<b>81</b>	<b>102</b>	<b>98</b>	<b>108</b>	<b>101</b>	<b>116</b>	<b>58,9</b>
<b>Totalt</b>	<b>497</b>	<b>537</b>	<b>550</b>	<b>562</b>	<b>571</b>	<b>588</b>	<b>608</b>	<b>589</b>	<b>630</b>	<b>26,8</b>
*Omfatter arbeid med regionale oppgaver og nasjonalt fagansvar										

I tabellen er Svartjenesten i Bodø oppført som en regional oppgave i hele perioden. Organisatorisk ble Svartjenesten overført fra direktoratet til Arbeidstilsynet Nord-Norge i 2013, men den har hele tiden vært lokalisert til Bodø. For sammenligningens skyld gir det et riktigere bilde av utviklingen å betrakte det som en regional oppgave i hele perioden.

Alt i alt viser oversikten at forholdet mellom regionene og direktoratet har vært relativt stabilt hva angår kjernevirksomheten. Den relativt større veksten i direktoratet er først og fremst en følge av sentralisering av fellestjenester som lå ute i regionene, og en styrking av IKT-virksomheten. Det betyr også at veksten i den utadrettede virksomheten i regionene er større enn økningen i antall ansatte tilsier (sum regioner 1), fordi andelen faglige stillinger er økt (andelen administrative stillinger er redusert som følge av sentralisering).

## 6.5.2 Mer om ressursbruken fordelt på oppgavetyper

Tabell 6.5<sup>41</sup> viser hvordan ressursene i regionene er planlagt brukt innværende år. Av i alt 456 årsverk<sup>42</sup> planlegges i alt 63,6 årsverk å gå med til såkalte etatsoppgaver. Det innebærer at det står igjen 393 årsverk til utadrettet virksomhet knyttet til tilsyn og veiledning, hvilket utgjør ca. 86 prosent av alle ressursene i regionene. Tabellen viser at regionene disponerer mellom 59 og 81 årsverk.

Etatsoppgavene<sup>43</sup> omfatter i alt 21 oppgaver knyttet til nasjonalt fagansvar og faglige sentraliserte oppgaver som godkjenningsordninger mv., samt interne funksjoner som prosjektlederoppgaver, koordineringsansvar for etatsnettverkene, hovedverneombud og hovedtillitsvalgte. De sistnevnte utgjør egentlig en egen kategori, som det er satt av 9,7 årsverk til. De øvrige oppgavene er 16 i

<sup>41</sup> Kilde: Internt notat Arbeidstilsynet vinter 2015

<sup>42</sup> Antall planlagte årsverk er lavere enn totalt antall ansatte (465).

<sup>43</sup> Kalt *etatsoppgaver* i de interne styringsdokumentene i Arbeidstilsynet

tallet og krever i alt ca. 54 årsverk. Etatsoppgavene utgjør ca. 14 prosent av årsverkene i regionene. Noen av disse oppgavene har egne tildelinger over statsbudsjettet.

Minst ressurser på etatsoppgaver bruker Arbeidstilsynet Vestlandet – kun 3,6 årsverk – mens Arbeidstilsynet Nord-Norge bruker ca. 21 årsverk, hovedsakelig på grunn av Svartjenesten, som alene krever nesten 19 årsverk. De øvrige regionene bruker mellom 4 og 11 årsverk til slike oppgaver, jf. linjen «Sum årsverk etatsoppgaver» i tabellen. Vi ser at hver for seg krever de fleste etatsoppgavene begrenset ressursinnsats (kolonnen til høyre).

- Kun tre oppgaver krever mer enn fem årsverk (Servicesenter /ID-kort, Svartjenesten og godkjenning renhold).
- Åtte oppgaver krever mellom ett og fem årsverk (storulykker, markedskontroll kjemi og personlig verneutstyr, utenlands kompetansebevis, tekniske godkjenninger, arbeidsmedisinere, Tvisteløsningsnemnda, godkjenning BHT)
- Fem oppgaver krever ett årsverk eller mindre (byggesaksbehandling, arbeidstid, utenlandske kompetansebevis, arbeid i tanker, Atex)

Tabell 6.5 Oversikt over oppgaver og ressursbruk knyttet til etatsoppgaver (nasjonalt fagansvar, sentraliserte oppgaver og interne koordineringsoppgaver samt hovedverneombud og hovedtillitsvalgte).

Oppgaver og ressurser 2015	ATOS	ATØA	ATIØ	ATSN	ATVE	ATMN	ATNN	SUM
Ressurser i alt - årsverk	60	61	64	62	81	59	69	456
<b>Etatsoppgaver</b>								
Byggesaksbehandling		0,8						0,8
Arbeidstid							0,7	0,7
Storulykke				1,6				1,6
Arbeid i tanker, dykking, røyk og åndedrettsvern					0,8			0,8
Atex					0,2			0,2
Markedskontroll kjemi	3,3							3,3
Markedskontroll pers. verneutstyr						1,6		1,6
Tekniske godkjenninger						4		4
Utenlandske kompetansebevis						1		1
Sosial dumping	1,8							1,8
Servicesenter, adm. av ID-kort, register for bemanningsforetak	4,7				1,2		0,1	6,0
Svartjenesten							18,6	18,6
Arbeidsmedisinere	0,4	0,4	0,4					1,3
Hovedverneombud	0,4							0,4
Hovedtillitsvalgt		0,4		0,9		0,4	0,4	2,2
Godkjenningsordning renhold			7,5					7,5
Tvisteløsningsnemnda		2,1						2,1
Godkjenningsordningen BHT				3,2				3,2
Prosjektledere			2,0	0,4	1,3			3,8
Koordinatorer etatsnettverk			0,7			0,7	1,3	2,7
<b>Sum årsverk til etatsoppgaver</b>	<b>10,7</b>	<b>3,8</b>	<b>10,6</b>	<b>6,1</b>	<b>3,6</b>	<b>7,7</b>	<b>21,1</b>	<b>63,6</b>
<b>Ressurser til tilsyn /andre oppgaver (fradratt etatsoppgaver)</b>	<b>50</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>77</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	<b>393</b>

Størstedelen av ressursene planlegges brukt til utadrettet virksomhet, i hovedsak tilsynsvirksomhet, men også annet utadrettet arbeid knyttet til veiledning, samarbeid med partene m.m. Hvordan dette fordeler seg på tilsyn og de andre oppgavene, fremgår ikke. Hver av regionene bruker mellom 48 og 57 årsverk til utadrettet virksomhet, med unntak av Arbeidstilsynet Vestlandet, som har 77 årsverk til disposisjon.

Tabell 6.6 Antall planlagte tilsyn og tilsyn per årsverk i 2015

Oppgaver og ressurser 2015	ATOS	ATØA	ATIØ	ATSN	ATVE	ATMN	ATNN	SUM
Antall tilsyn planlagt 2015	2 190	2 574	2 335	2 460	3 550	2 285	2 115	17 509
Tilsyn per årsverk	44	45	44	44	46	45	44	45



Det er planlagt utført i alt ca. 17 500 tilsyn i 2015, fordelt på mellom 2115 (Nord-Norge) og 3550 (Vestlandet), hvilket innebærer en forventning om ca. 45 tilsyn per årsverk avsatt til tilsynsvirksomhet og annen utadrettet virksomhet ved alle kontorene.

### 6.5.3 Økte bevilgninger i perioden

Den samlede bevilgningen til Arbeidstilsynets virksomhet økte fra 296,9 til 510,6 mill. kr i perioden 2005–2014<sup>44</sup>, altså med 213,7 mill. kr. Korrigert for pris- og lønnskompensasjon i perioden, har direktoratet beregnet at den reelle veksten var på *143 mill. kr i perioden*, tilsvarende 37 prosent. Disse midlene er brukt som vist i neste tabell:

Tabell 6.7 Oversikt over bruk av økte budsjettmidler i perioden 2005–2014. Tall i 1000 kr

Samlet tilført friske midler 2005 – 2014	Beløp
Til omstilling - del av bev. på 15 mill. kroner til sos. dumping	12 700
IA midler	46 000
Sosial dumping	28 300
IKT satsing	2 000
Bemannning - inn og utleie	10 000
Godkjenningsordning renhold	20 000
Oppbemanning og utvikling av tilsynsmetoder	10 000
Utvikling HMS kompetanse	13 000
Kjemisk helsefare	1 000
<b>Sum</b>	<b>143 000</b>

Direktoratet har beregnet hvor stor andel av dette som er knyttet til ikke-tilsynsrelatert aktivitet, og beregnet at i alt 36 mill. kr gikk med til dette. Da står en igjen med en reell økning på 107 mill. kr til tilsynsrelatert arbeid, slik neste tabell viser. Denne økningen kan sammenholdes med utviklingen i antall tilsyn.

Tabell 6.8 Oversikt over bruk av økte, reelle midler 2005–14. Tall i 1000 kr

Fordeling av økte midler 2005-2014	Beløp
Total reell økning i midler fra 2005 til 2014	143 000
Økte midler til ikke tilsynsrelatert aktivitet	
IA-midler	5 000
Sosial dumping	3 000
Bemannning - inn og utleie	5 000
Godkjenningsordning renhold	10 000
Bygningers drift*	12 000
Kjemisk helsefare	1 000
<b>Økning til tilsynsrelaterte oppgaver</b>	<b>107 000</b>
* Økt arealbehov som følge av økt antall ansatte	

Beregningene viser at det altså har vært en reell økning på ca. 107 mill. kr i perioden 2005–2014 til tilsynsrelaterte oppgaver. Det tilsvarer en årlig vekst på 3,4 prosent.

### 6.5.4 Utvikling i antall tilsyn og ressurser

Antall gjennomførte tilsyn har vokst i perioden, som følge av en ønsket utvikling fra departementets side.

<sup>44</sup> Analysen er basert på Internt notat i Arbeidstilsynet «Ressurs- og tilsynsutviklingen i Arbeidstilsynet 2005–2014», 2014 (udatert)

Men utviklingen har ikke gått i en rett linje. Før omorganiseringen var antall tilsyn per år oppe i mer enn 13 000, men på grunn av omorganiseringen var det en nedgang i årene 2005–2006, da tilsynstallet var på under 10 000. For å kunne beregne utviklingen i tilsynsvolumet har direktoratet brukt et beregnet tall som utgangspunkt, basert på gjennomsnittet av antall tilsyn i årene før omorganiseringen, altså 2002–2004. Det gjennomsnittet var på 12 300 tilsyn. Med dette som utgangspunkt har økningen vært på litt over 5000 tilsyn i perioden frem til 2014, da det ble utført 17 434 tilsyn. Det tilsvarer 42 prosent, hvilket innebærer en gjennomsnittlig årlig vekst på 4,2 prosent.

Sammenholdt med den årlige realveksten i tilførte midler på 3,4 prosent, mener direktoratet at dette viser en relativt god overenstemmelse mellom økning i antall tilsyn og økte midler. I årsrapporten for 2014 har Arbeidstilsynet sammenholdt utviklingen i antall tilsyn med utviklingen i antall ansatte i regionene, og kommet fram til en «ressursindikator» som illustrerer utviklingen i forholdet mellom antall gjennomførte tilsyn og antall ansatte. Neste tabell viser at denne indikatoren har utviklet seg positivt, hvilket kan bety at produktiviteten i tilsynsgjennomføringen har økt.

Tabell 6.9 Utvikling i antall ansatte og antall tilsyn totalt. Hentet fra Arbeidstilsynets årsrapport 2014

	Referanse	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall tilsyn	12300	11066	13794	15280	14834	14208	15181	15964	17434
Ansatte i regionene	410	446	456	458	449	467	466	450	465
<b>Ressursindikator</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>38</b>

Men tallene sier ingen ting om hvordan tilsynene er sammensatt, og hvorvidt et «gjennomsnittstilsyn» er blitt mer eller mindre ressurskrevende. Arbeidstilsynet hevder at mange tilsyn er blitt mer ressurskrevende de senere årene, blant annet som følge av at de er blitt mer sammensatte og at det er økt fokus på kvalitet i gjennomføringen. Det er ikke gjort nærmere analyser utviklingen i ressursbruk per tilsyn eller sammensetningen av typer tilsyn, men direktoratet mener at blant annet satsing på sosial dumping har medført økt ressursbruk, fordi disse tilsynene gjøres av to inspektører. Det gjort flere tilsyn ved store virksomheter, for eksempel universitet og sykehus, som teller som ett tilsyn selv om de omfatter flere. Når en ser på hvordan de økte midlene er brukt, viser direktoratet også til at det er investert betydelig i utvikling av IKT-systemer de senere årene, slik at ikke alt er gått til styrke driften.

Når det gjelder de andre oppgavene som utføres i regionene, finnes det ingen oversikt over utvikling i omfang og ressursbruk i perioden.

### 6.5.5 Vår vurdering

Arbeidstilsynet er tilført betydelige midler i årene siden omorganiseringen, som har gitt grunnlag for økt bemanning og økt aktivitet. Vår kartlegging viser at det har vært en omforent, vedvarende ambisjon i organisasjonen etter omorganiseringen at mest mulig av disse midlene skulle gå til utadrettet virksomhet. Basert på en gjennomgang av direktoratets egne analyser er hovedinntrykket at dette også har vært resultatet. Veksten i direktoratet skyldes ikke bare nødvendig styrking av direktoratsfunksjoner – herunder analysekompetanse og IKT-systemer – men også en ønsket sentralisering av administrative funksjoner, som innebærer en effektivisering av oppgaver som tidligere lå i regionene. Hvis man holder disse oppgavene utenfor og ser på kjernevirksomheten, ser veksten ut til å være relativt likelig fordelt på direktorat og regioner. Styrkingen av system- og analysefunksjonene har dessuten primært hatt til hensikt å støtte den operative virksomheten i regionene.

Arbeidstilsynets oversikt viser at utviklingen i antall gjennomførte tilsyn har økt i takt med økte bevilgninger. Men tilsynet har for dårlig innsikt i hva de ulike typer av tilsyn krever av innsats, og hvordan en endret sammensetning av tilsynsporteføljen har, eller kan ha, påvirket ressursbruken.

Det virker sannsynlig at tilsyn knyttet til sosial dumping er mer ressurskrevende, og det kan også være andre endringer i sammensetningen av tilsyn og måten de gjennomføres på, som påvirker ressursbruken. Arbeidstilsynet bør utvikle bedre analyser av dette, som kan forklare slike utviklingstrekk over tid. Det gjelder også øvrige utadrettede oppgaver, som veiledning og samarbeid, som det heller ikke finnes noen analyse av, hva angår utvikling i omfang og ressursbruk.

Det foreligger ikke løpende, konsistente analyser over tid som gjør det mulig å analysere hvordan ressursene er brukt. Det kan være med på å forklare departementets etterlysning av dette. Tilsynet bør utvikle mer presise analyser for produksjon og ressursbruk som kan vise utviklingen over tid. Vi anbefaler at dette vektlegges fremover, både for å ha et bedre grunnlag i egen styring og prioritering, og for å kunne dokumentere bedre hvordan ressursene er brukt overfor departementet.

## 6.6 Direktoratets rolle som klageinstans

### 6.6.1 Om klagesaksbehandlingen

Direktoratet for arbeidstilsynet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av det lokale arbeidstilsyn. Det er fastlagt i Instruks for arbeidstilsynet (§ 5) og arbeidsmiljøloven (§ 18–6). Det er utarbeidet en rutine for både forberedende klagebehandling i regionene og for klagebehandlingen i direktoratet. Her beskrives alle trinnene i prosedyren, vurderinger og aktiviteter som utføres på de ulike trinn, ansvarsforholdene gjennom prosessen, hvordan eventuell bruk av sakkyndige skal vurderes og hvordan vedtak skal utformes.

I tråd med forvaltningslovens bestemmelser skal klage rettes til den aktuelle region, som skal vurdere klagen i første instans. Rutinene angir hvordan regionen skal behandle saken, og hvilke vurderinger om skal gjøres. Hvis regionen opprettholder sitt opprinnelige vedtak, sendes klagen til direktoratet ved Avdeling lov og regelverk (LOV), som har ansvar for å behandle klagen. Saksbehandlers vedtak skal kvalitetssikres av seniorrådgiver. Når vedtak er fattet, skal klager underrettes, og utfallet skal formidles internt til regionen ved den aktuelle saksbehandler og regiondirektør.

Klagesaksvedtakene gjøres tilgjengelig på intranett, med ingress og sortert kronologisk og tematisk for hvert år. Utad er det gitt utfyllende informasjon om klagesaksordningen på Arbeidstilsynets nettside.

Direktoratet har satt et mål på en måned saksbehandlingstid i saker uten bruk av sakkyndig, og tre måneder saksbehandlingstid i saker der det brukes sakkyndige. Det skal normalt gis foreløpige svar til klager der det opplyses om forventet saksbehandlingstid.

Direktoratet fører statistikk over type og antall klagesaker, samt saksbehandlingstid. Det rapporteres ikke lenger på klagesaksbehandlingen i årsrapporten, men Avdeling lov og regelverk registrerer et fast sett med data i et regneark. I 2014 behandlet direktoratet 122 klagesaker, som fordelte seg på ulike kategorier saker som vist i tabellen

Tabell 6.10 Oversikt over antall klager i 2014, fordelt på kategorier

Klagesakskategori	Antall
Arbeidstid	36
Byggesaksbehandling	26
BHT	4
Pålegg gitt i tilsyn	36
Avslag på søknad om innsyn	20
<b>Antall klager totalt</b>	<b>122</b>

Det innebærer at klage på vedtak i saker knyttet til arbeidstid, byggesaker og BHT utgjorde 54 prosent (66 saker) av alle klager i 2004, mens klager på pålegg gitt i tilsyn utgjorde ca. 30 prosent av klagenene.

Direktoratet mener at et antall klager på tilsynssaker på 36 må oppfattes som lite i forhold til totalt antall tilsyn i 2014. Dersom en legger til grunn at det er gitt pålegg i 65 prosent av de drøyt 17 400 tilsynene som ble gjennomført (dvs. i 11 332 tilsyn), viser en enkel beregning at det ble klaget på 0,3 prosent av de pålegg som ble gitt.

Når det gjelder saksbehandlingstid, har vi beregnet følgende:

- 30 prosent – innen 1 måned
- 32 prosent – mellom 1 og 2 måneder
- 21 prosent – mellom 2 og 3 måneder

Det innebærer at i alt 83 prosent av sakene ble avsluttet i løpet av tre måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 54 dager.

Vi har ikke kartlagt klagesaksbehandlingen utover dette, men hovedinntrykket er at i hovedsak fungerer klagesaksbehandlingsprosedyren tilfredsstillende.

## 6.6.2 Direktoratets rolle som klageinstans

Vi er bedt om å vurdere hvorvidt klagesaksbehandlingen fortsatt bør ligge i direktoratet, eller alternativt legges til et organ utenfor Arbeidstilsynet. Problemstillingen er først og fremst knyttet til direktoratets rolle som klagebehandler instans, og har ikke å gjøre med måten ordningen virker på som sådan. Rollen som klageinstans innebærer at direktoratet ikke kan ta del i behandlingen av enkeltsaker, i form av rådgiving til regionene eller overtakelse av vanskelige saker. Det innebærer at all saksbehandling må skje i regionene uten bistand fra direktoratet. For regionene innebærer det at all konkret faglig støtte (utover systemstøtte) i saksbehandlingen må søkes i fagmiljøer på regionnivå. Som vi har beskrevet andre steder i denne rapporten, kan det oppleves som vanskelig å ha oversikt over hvor aktuell fagkompetanse er å finne, og få de avklaringer en ønsker seg.

Også direktoratet kan i ulike sammenhenger føle behov for å bidra til avklaring av juridiske eller faglige spørsmål i enkeltsaker, men har ikke tatt noe initiativ for å endre på dagens rolledeling. Man viser til at konsekvensen i så fall ville være at i direktoratet måtte bygge opp fagkompetanse som ikke finnes i dag. LOV mener det er en styrke at klagesaksfunksjonen og regelverksfunksjonen (jf. premissgiverrollen) er samlet. Klagesaker kan avdekke uklarheter og mangler ved regelverket. Klagesaksbehandlingen oppleves også å ha en strategisk side, gjennom de presedensene som dannes og den styringseffekten som følger av disse. Arbeidstilsynet mener at man vil miste den påvirkningsmulighet som ligger i dette, dersom en annen virksomhet skulle overta klagesaksbehandlingen.

I direktoratet er det innarbeidet faste regler for hvordan LOV, herunder avdelingsdirektøren, skal forholde seg i saker som kan påvirke spørsmålet om habilitet. Et eksempel er avdelingsdirektørens rolle som leder av arbeidslivskriminalitetsgruppen (AMKG), som ellers består av jurister fra avdelingen og regionene. Formålet med gruppen å øke andelen riktige anmeldelser og få til mer enhetlige vurderinger. Det skaper ingen habilitetsproblemer, fordi det ikke omfatter myndighetsutøvelse. Men etter at Arbeidstilsynet har fått anledning til å ilegge overtredelsesgebyr, hender det at AMKG også rådspørres i konkrete saker. I slike tilfeller går avdelingsdirektøren og hennes saksbehandlere ut av gruppen. Det kan også være andre situasjoner, f.eks. i ATL, hvor det kommer opp spørsmål om råd i konkrete saker, som må håndteres på lignende vis. Men generelt gir direktoratet uttrykk for at rolledelingen praktiseres konsekvent og ryddig.

Vi har ikke fått så mange synspunkter på klagesaksbehandlingen, men har ikke inntrykk av at selve ordningen oppleves som problematisk, verken i regionene eller direktoratet. Det er ikke registrert noen misnøye med ordningen som sådan, verken eksternt eller internt, utover eventuell uenighet i selv vedtaket. Men det faktum at direktoratet gjør om på vedtak regionene har fattet, må i denne sammenheng bare betraktes som en bekreftelse på at direktoratet opptrer uavhengig av regionene og legger et annet skjønn til grunn.

Spørsmålet er derfor egentlig knyttet til direktoratets rolle som sådan, og om den prinsipielle grensdragning mellom direktorat og region som ble foretatt i forbindelse med omorganiseringen, fortsatt skal gjelde.

### 6.6.3 Vår vurdering

Så vidt vi kan se, fungerer Arbeidstilsynets klagesaksordning tilfredsstillende i dag. Det samlede antall klager er lite, og de klager som er knyttet til tilsynsvirksomheten, utgjør en forsvinnende liten del av antall vedtak som fattes. Umiddelbart kan det forstås som at de pålegg som Arbeidstilsynet gir, i stor grad aksepteres av virksomhetene. Men det kan også være andre forhold som påvirker antall klager. Det har ikke ligget innenfor vårt mandat å undersøke dette.

Gjeldende klagesaksrutine virker innarbeidet, og ingenting er fremkommet som tilsier at saksbehandlingen eller vedtakene i klagesaksbehandlingen ikke holder tilfredsstillende kvalitet. Vi har inntrykk av at direktoratet i saksbehandlingen følger en praksis som innebærer en klar ansvarsdeling mot regionnivået, og konsekvent lar være å ta del i oppgaver som kan komme i konflikt med rollen som klageinstans. I saker hvor habilitetsproblemer kan oppstå, avstår deltakerne fra LOV – som har ansvaret for klagesaksbehandlingen – å delta. Så lenge dette er en innarbeidet praksis, anser vi ikke at dagens ordning ikke utgjør noe habilitetsproblem. Men det krever en kontinuerlig oppmerksomhet om arbeidsdelingen mellom direktoratet og regionene.

Den egentlige utfordringen ligger i om gjeldende arbeidsdeling mellom nivåene i organisasjonen er den beste. Prinsippet som ble knesatt ved omorganiseringen i 2006, innebar at direktoratet kun skulle ha en strategisk og styrende rolle, og ikke kunne ta del i saksbehandling av enkeltsaker. Men dersom en mener at direktoratet i større grad bør kunne styre den løpende faglige virksomheten, blant annet gjennom å kunne gi faglig og juridisk støtte til regionene, vil en måtte fravike dette prinsippet. Vi har andre steder i rapporten pekt på utfordringer knyttet til fagstøtten internt i Arbeidstilsynet, uten at vi har sagt noe om hvorvidt det bør ha konsekvenser for dagens organisering. Det er imidlertid en vurdering som bør gjøres.

Hvis en åpner for at direktoratet skal kunne ta del i enkeltsaksbehandling, må en vurdere en annen organisering av klagebehandlingen. Men dersom man mener at dagens arbeidsdeling mellom direktoratet og region fortsatt er den beste, er det ikke noe som tilsier at dagens organisering av klagesaksbehandlingen bør endres.

Hvorvidt dagens ordning, som innebærer at direktoratets vedtak danner presedens for tilsynsarbeidet, har en bedre styrende effekt enn en alternativ organisering, der direktoratet har anledning til å ta del i det løpende arbeidet, har vi ikke gått nærmere inn på. Umiddelbart kunne en tenke seg at styringsmuligheten ville være vel så gode dersom direktoratet kunne påvirke det løpende tilsynsarbeidet, men den ville ta andre former. Dette aspektet bør undersøkes nærmere dersom en vil revurdere dagens arbeidsdeling.

## 7 Kompetanse- og fagutvikling

### 7.1 Føringer fra omorganiseringen i 2006

Det ble i omorganiseringsprosessen vist til at utviklingen av økt kompetanse og profesjonalitet i Arbeidstilsynet ville være avgjørende for å lykkes i å videreutvikle en kvalitetsmessig god etat. Det ble derfor slått fast at det skulle bygges opp solide faglige nettverk (kompetansenettverk) på tvers i etaten relatert til de prioriterte arbeidsmiljøfaktorene, samt at arbeidsformen i etaten i langt større grad skulle bygge på prosjekter.

Direktoratet skulle i første rekke besitte «strategisk» fagkompetanse knyttet til å utvikle etatens kunnskapsgrunnlag om arbeidsmiljøspørsmål, og sammenhenger mellom arbeidsmiljøforhold og arbeidslivets utstøtingsmekanismer. Kompetansemiljøene i direktoratet skulle dermed i første rekke produsere kompetansegrunnlag for strategiske beslutninger i ledergruppen, og tilføre de faglige nettverkene nødvendig kunnskapsgrunnlag.

I omstillingsprosjektet ble det pekt på at det var nødvendig å tydeliggjøre hvilket behov etaten hadde for kompetanse, og hvor i organisasjonen ulike former for kompetanse skulle befinne seg. Det ble også pekt på behovet for å bygge solide fagmiljøer nær tilsynsvirksomheten. Flere av de tidligere distriktene var små og manglet solide kompetansemiljøer.

I forbindelse med omorganiseringen ble det foreslått at Arbeidstilsynet skulle ha en egen «kompetansestrategi», som skulle være et virkemiddel for å rekruttere, utvikle og beholde godt kvalifiserte ledere og medarbeidere i Arbeidstilsynet.

### 7.2 Kompetanseutvikling i Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har satt som mål at hver enkelt skal kunne bruke 10 prosent av tiden til kompetanseutvikling. Kompetanse skal være tema i de årlige utviklingssamtalene mellom leder og medarbeider.

#### 7.2.1 Kompetansestrategi

Arbeidstilsynets kompetansestrategi (sist oppdatert i 2013) viser til at det i instruksjonen for Arbeidstilsynet er fremhevet at etaten skal ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å opprettholde høy faglig integritet og enhetlighet og kvalitet i beslutninger og vedtak. Kompetansestrategien skal bidra til å nå dette målet. For å nå målene i etatens virksomhet skal Arbeidstilsynet

- arbeide systematisk for å avdekke kompetansebehov
- prioritere tiltak som sikrer god kvalitet i møte med virksomhetene
- bruke det daglige arbeidet som viktigste læringsarena
- samarbeide med andre om å utvikle kompetanse

Strategier for å nå disse målene er nærmere beskrevet i kompetansestrategien, men strategiene framstår som ganske vage og lite konkrete. Kompetansenettverkernes rolle er ikke omtalt i strategien utover at erfaringer fra tilsynsvirksomheten skal deles i nettverkene.

Arbeidstilsynet har ikke nedfelt noen egen rekrutteringsstrategi. Regionene står fritt til å tilsette, men direktoratet ved organisasjonsavdelingen deltar ved ansettelse av regiondirektør og tilsynsleder i regionene.



## 7.2.2 Opplæringstilbud

Det utarbeides årlig en plan for kompetanseutvikling i Arbeidstilsynet. Planen gir en oversikt over prioriterte tiltak for opplæring og kompetanseutvikling for neste år. Hensikten er å gi en oversikt over hvilke tiltak som tilbys ulike målgrupper. Planen omfatter både kurs som er bestemt at skal gjennomføres, og kurs som vil tilbys dersom det er behov og ressurser til det.

Målgruppene for de ulike tiltakene er nytilsatte, ansatte med utadrettede oppgaver, ansatte med tilleggsoppgaver og ledere. Noen av kursene er obligatoriske, i andre tilfeller er det den enkeltes ønsker og lederens vurdering av muligheter som avgjør deltakelse.

For nytilsatte har Arbeidstilsynet et eget opplæringsprogram, «Ny i Arbeidstilsynet». Programmet går over tre ganger tre dager, med tema som Arbeidstilsynets rolle og virksomhet, bruk av virkemidler og tilsynsmetoder og arbeidsmiljøfaktorer.

For nye og erfarne inspektører har Arbeidstilsynet fordypningsmoduler i de ulike arbeidsmiljøfagene (ergonomi, psykososialt og organisatorisk, kjemisk og biologisk og teknisk sikkerhet og ulykke). Dette er kompetansetiltak av to dagers samlinger, med fokus på tilsyn og veiledning innenfor de fire hovedområdene. Andre kurs for inspektører omfatter risikoanalyse og risikostyring, og kurs i systemrettet tilsyn, kommunikasjon i tilsyn, sosial dumping og forvaltningsrett samt opplæring i IKT-verktøy. I tillegg er det opplæring i tema og tilsynspakker.

Det er også opplæringstilbud knyttet til de ulike bransjesatsingene. Det vil si at inspektørene og andre som deltar i disse bransjesatsingene, får opplæring som er særlig relevant for arbeidet i satsingene. I 2015 var det opplæring i overnatting og servering, transport, bygg og anlegg og renhold.

Det arrangeres dessuten egne samlinger for å sikre kvalitet på interne opplæringstiltak, opplæring i prosjektmodell, og lederopplæring til nye ledere. Kurs gjennomføres i presentasjonsteknikk, medietrening, «klart språk». Kompetanseplanen beskriver også egne samlinger for verneombud, AKAN, juristsamling mv.

I tillegg kommer nettverkssamlinger for deltakere i etatsnettverk, nasjonale nettverk og regionale nettverk etter behov.

## 7.3 Kompetansebehovet i Arbeidstilsynet

I forbindelse med omorganiseringen ble det foretatt en vurdering av kompetansen i etaten. Det ble da konkludert med at de ansattes kompetanse både når det gjaldt det utadrettede og det interne arbeidet, var høy. Generelt ble det vurdert at det manglet noe formalkompetanse innen ergonomi, og at det var behov for å dreie kompetansen fra teknisk kompetanse til tilsynskompetanse innen psykososialt arbeidsmiljø. Dette behovet må forstås i lys av at daværende strategiplan (2004–2007) innebar en dreining av etatens innsats og kompetanse mot organisatoriske, psykososiale og ergonomiske forhold. Strategiplanen prioriterte veiviser- og premissgiverrollen, og det ble blant annet pekt på at det var behov for å utvikle gode tilsynsmetoder når det gjelder det psykososiale området.

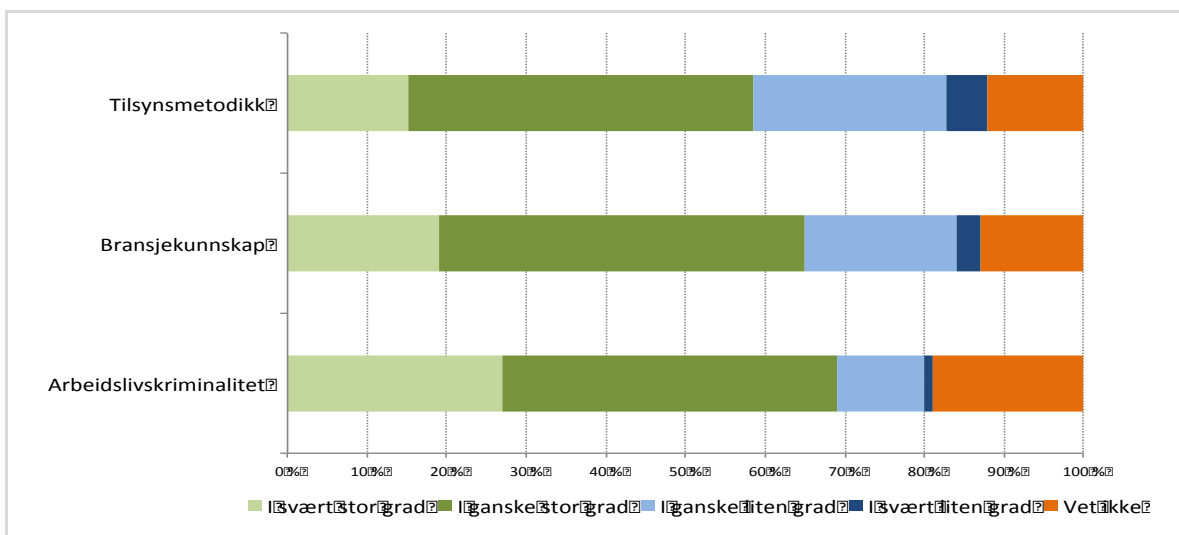
Vår evaluering av Arbeidstilsynet omfatter ikke en egen kartlegging av kompetansesituasjonen i etaten, men gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene vi har gjennomført, har vi fått en del synspunkter på dagens kompetansesituasjon og kompetansebehov.

### 7.3.1 Hva viser undersøkelsen om kompetansebehov?

#### Hvilken kompetanse bør styrkes?

I intervjuene med ansatte i Arbeidstilsynet er det mange som uttrykker at dreiningen i prioritering mot sosial dumping / arbeidslivskriminalitet har ført til kompetanseutfordringer i flere av regionene. Det er også mange som er opptatt av at grunnopplæringen for nye inspektører burde vært mer omfattende. Nyansatte ville hatt behov for mer opplæring i tilsynsmetodikk, tilsynsutøvelse, kommunikasjon og lovverk enn de får i dag. I intervjuene med representanter for partene ble behovet for mer bransjekompetanse hos inspektørene understreket.

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene som arbeider med utadrettet virksomhet, om i hvilken grad de mener det er behov for å styrke kompetansen på områdene bransjekompetanse, arbeidslivskompetanse og tilsynsmetodikk. Av disse områdene er det flest som mener det i svært eller ganske stor grad er behov for å styrke kompetansen på arbeidslivskriminalitet (69 prosent), deretter bransjekompetanse (65 prosent) og tilsynskompetanse (58 prosent). Det er noen regionale variasjoner i hvordan respondentene vurderer behovet for styrket kompetanse.

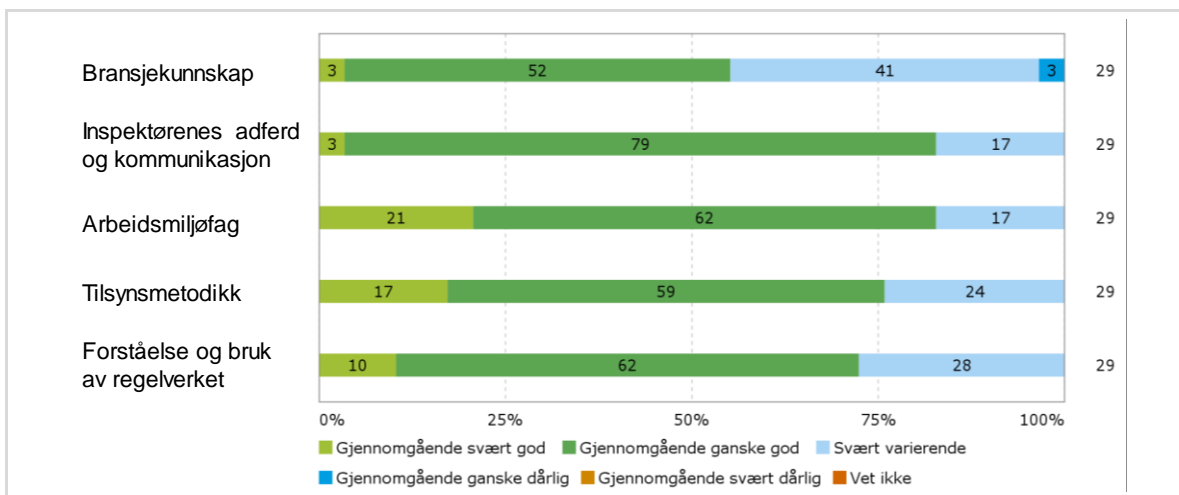


Figur 7.1 Spørsmål: Hvor mener du det er behov for å styrke kompetansen? (Flere kryss mulig)

I spørreundersøkelsen var det også et åpent kommentarfelt hvor alle respondentene kunne svare på innenfor hvilke områder de mener det er behov for å bedre kompetansen i Arbeidstilsynet. Mange av kommentarene dreide seg om behov for bedret kompetanse på områder knyttet til arbeidslivskriminalitet (lover, regler, tilsyn, selskapsorganisering mv.). Flere kommenterte også at det var behov for mer kompetanse for å sikre enhetlighet og å gjøre gode skjønnsvurderinger. Bedre kompetanse på ledelse gikk også igjen i mange av kommentarene.

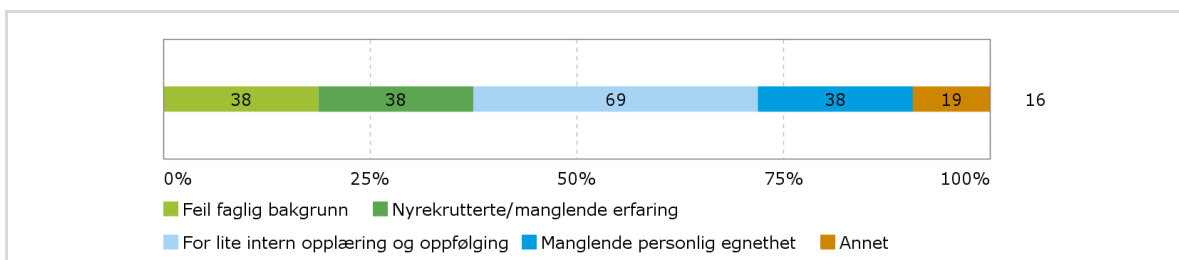
I spørreundersøkelsen spurte vi også tilsynslederne om hvordan de vurderer inspektørens kompetanse. Vi ba om deres vurdering av hvor godt kvalifiserte de synes inspektørene er til å gjennomføre tilsyn på følgende områder: bransjekunnskap, atferd og kommunikasjon, arbeidsmiljøfag, tilsynsmetodikk og forståelse og bruk av regelverket.

Vi ser av neste figur at tilsynslederne vurderer inspektørens kompetanse som (særlig) god på områdene arbeidsmiljøfag, og atferd og kommunikasjon. Svakest er kompetansen på bransjekunnskap, der 41 prosent av respondentene vurderer kompetansen som svært varierende og 3 prosent som gjennomgående ganske dårlig.



Figur 7.2 Spørsmål til tilsynslederne: Hvordan vurderer du inspektørens kompetanse på ulike områder?

Vi spurte også lederne om hva de anser som de viktigste årsakene til manglende kvalifikasjoner. Tilsynslederne kunne velge mellom kategoriene: feil faglig bakgrunn, nyrekrutterte / manglende erfaring, for lite intern opplæring og oppfølging, manglende personlig egnethet og annet. Svarfordelingen er vist i figuren nedenfor. Vi ser at for lite oppfølging og intern opplæring er det flest svarer som årsak til manglende kvalifikasjoner.



Figur 7.3 Spørsmål: Hva mener du er de viktigste årsakene til manglende kvalifikasjoner? (Flere kryss mulig)

### Vurdering av egen kompetanse

I spørreundersøkelsen ba vi alle respondentene om å vurdere om de hadde god nok kompetanse til å utføre egne arbeidsoppgaver. 23 prosent mente de hadde svært god kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene sine, 60 prosent mente de hadde ganske god kompetanse, og 17 prosent svarte at det varierte hvor god kompetanse de hadde. Det var ingen som mente de hadde dårlig kompetanse til å utføre egne arbeidsoppgaver.

Respondentene som arbeider med utadrettet virksomhet, ble også bedt om å vurdere hvor god kunnskap de selv har om bransjene de fører tilsyn i, egen kompetanse på tilsynsmetodikk og kompetanse på arbeidsmiljøfag innen sine områder. Egen vurderingen av kompetanse er svakest på bransjekunnskap: 75 prosent mener de har god kjennskap til bransjene de fører tilsyn i, mens 25 prosent svarte at det varierer. Når det gjelder tilsynsmetodikk, vurderte 86 prosent at deres egen kompetanse var god, mens 14 prosent svarte varierende. På spørsmål om kompetanse på arbeidsmiljøfag på det området de fører tilsyn på, mente 88 prosent at de hadde god kompetanse, mens 12 prosent svarte at det varierte. Det er nesten ingen som svarer at de har dårlig kompetanse på disse områdene. Det er noen regionale variasjoner i egen vurdering av kompetanse, men disse er ikke svært store.

Vi spurte også alle respondentene om de synes de har fått god nok mulighet til kompetanseutvikling i Arbeidstilsynet? 61 prosent svarer god, mens 31 prosent svarer både òg. 8 prosent svarer at de har dårlig kompetanse.

### 7.3.2 Vår vurdering av kompetansebehovet

Vårt inntrykk er at man i regionene er opptatt av behovet for mangfoldig og sammensatt kompetanse hos inspektørene. Mange av de ansatte har relativt høy formalkompetanse. Vi har inntrykk av at kompetansesituasjonen i Arbeidstilsynets regioner er relativt tilfredsstillende. De ansattes egenvurdering av kompetanse er god, og vurderingen av mulighetene for kompetanseutvikling er også ganske god.

Intervjuene og spørreundersøkelsen viser at det er tre områder der det særlig ser ut til å være behov for styrket kompetanse: tilsynskompetanse innen sosial dumping, bransjekompetanse og grunnopplæring for nye inspektører. Arbeidstilsynet har de siste årene gjennomført omfattende endringer i tilsynsvirksomheten for å møte endringer i arbeidslivet. Mangel på kompetanse på sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har sammenheng med denne dreiningen. Det er ikke overraskende at det oppstår kompetanseutfordringer når virksomheten dreies i nye retninger. Mangel på bransjekompetanse kan også til dels ha sammenheng med at inspektørene skal jobbe på nye områder.

Vi oppfatter at Arbeidstilsynet prioriterer å bruke noen av ressursene til kompetanseutvikling på målrettet opplæring som er relevant for endrede arbeidsområder – det gis blant annet opplæring i nye satsingsområder, og det har vært arrangert opplæring i fagområder som er spesielt relevante for sosial dumping. Dette er viktige tiltak for å styrke kompetansen blant inspektørene. Så vidt vi forstår, arbeides det også med å forbedre grunnopplæringen. Vi er imidlertid usikre på om ressursene som brukes til kompetanseutvikling totalt sett, benyttes på en tilstrekkelig effektiv måte. Vi tenker da spesielt på ressursene som brukes på kompetansenettverkene, slik vi omtaler nærmere i neste avsnitt.

Vi mener det er behov for en konkretisering av kompetansestrategien der man i større grad beskriver hvilke tiltak som skal føre til at målene nås. Det bør defineres nærmere og konkretiseres hvilken rolle kompetansenettverkene skal ha i kompetanseutvikling.

## 7.4 Kompetansenettverkene

### 7.4.1 Etablering av kompetansenettverk

Som ledd i å bygge en kompetent etat, ble det som del av omorganiseringen besluttet å opprette kompetansenettverk. Alle etatens ansatte skulle delta i et nettverk. Kompetansenettverkene skulle bidra til bedre utnyttelse av erfaringer, ved at tilsynspersonell skulle utveksle kunnskap og erfaringer på tvers av distriktene, og gjennom samarbeid med kompetansemiljøene i direktoratet. Nettverkene skulle ikke ha resultatansvar, prioritere ressursinnsats eller tøve ledelse i etaten.

Kompetansenettverkene skulle også bidra til å utvikle etatens kompetanse innen ulike fagområder og sikre faglig kvalitet gjennom å utvikle tilsynsmetodikk, momentlister og sørge for kunnskapsoppbygging. I forbindelse med planarbeid og prioriteringer i Arbeidstilsynet skulle kompetansenettverkene bidra med kunnskap fra tilsynsarbeidet om arbeidsmiljøfaktorer, årsakssammenhenger og arbeidsmiljøtilstanden i norske virksomheter.

Kompetansenettverkene skulle altså både ha kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling som mål, men først og fremst bidra til å dyktiggjøre medarbeidere i det utadrettede arbeidet.

Da nettverkene ble opprettet i forbindelse med strategisk plan for 2004–2007, hadde etaten fire satsinger innenfor følgende arbeidsmiljøområder: kjemi, ulykke/teknisk, psykososialt/organisatorisk og ergonomi. Kompetansenettverkene ble organisert i tråd med disse fire områdene. Det ble etablert nettverk både på regionalt og nasjonalt nivå. Nettverkene skulle ha kontakt gjennom fysiske møter, telefonmøter, videokonferanser og diskusjonsforum på nett.

På bakgrunn av tidligere vurderinger og evalueringer har det vært gjort en del endringer i kompetansenettverkene virke og organisering i årene etter omorganiseringen. Vi gjennomgår kort disse endringene nedenfor.

#### 7.4.2 Tidligere vurderinger av nettverkene

I 2008 gjennomførte Arbeidstilsynet en intern evaluering av nettverkene. I 2011 ble det utformet et kunnskapsgrunnlag med vurdering av hvordan kompetansenettverkene fungerer, hvilke gevinster Arbeidstilsynet har av nettverkene og om nettverkene fremtidige rolle i organisasjonen. I 2012 ble det utformet et notat som inneholdt en samlet vurdering av hvilke oppgaver nettverkene har hatt, og hvordan de praktisk har kunnet løse oppgavene.

I evalueringen av 2008 fant man at det var behov for å tydeliggjøre nettverkene oppgaver. Det ble oppfattet som uklart hvilke kompetansebehov nettverksmedlemmer kunne forvente å få dekket gjennom nettverksarbeidet, og hva som skulle dekkes av andre tiltak iverksatt av linjen. Målene om å bygge opp og vedlikeholde kompetanse hos medarbeiderne, og å heve den faglige kvaliteten ved etatens produksjon, ble ikke oppnådd i ønsket grad. Målet om å dele kunnskap mellom fagpersoner på tvers av geografiske og organisatoriske skiller, ble oppnådd internt i nettverkene, men ikke på tvers av nettverkene. Nettverkene tilknytning til linjen ble opplevd som uklar, og nettverkene ønsket i større grad å bli brukt av linjen og få klarere oppgaver fra ledelsen. Evalueringen konkluderte med at nettverksarbeidet skulle føre til at både etaten og den enkelte tilegner seg kunnskap fra tilsynsarbeid, og at lederne i linjen hadde en viktig rolle i å sikre at nettverkene brukes i tråd med hensikten.

Kunnskapsunderlaget fra 2011 fant at på tross av betydelig ressursbruk, var nettverkene fortsatt for lite involvert i ulike deler av linjens arbeid. Notatet peker på viktigheten av kompetansenettverkene som arena for kunnskapsdeling og for å bidra til virksomhet på nasjonalt nivå. Notatet om nettverkene fungering, gevinst og fremtidig rolle (2012) oppsummerer de tidligere vurderingene om hvordan nettverkene fungerte på nasjonalt og på regionalt nivå. Det fremgår at de *nasjonale nettverkene* på mange måter fungerer bra og lykkes godt når de arbeider med oppdrag av arbeidsmiljøfaglig art. Men de nasjonale nettverkene plass og rolle i fag- og utviklingsarbeidet opplevdes fortsatt uklar. Det manglet fortsatt systematikk og forutsigbarhet rundt nettverkene rolle. Det var uklart hvilke konsekvenser nettverkene arbeid får, og hvordan resultatene ble forankret i etaten. Delegering av oppgaver i etatsnettverket kunne være utfordrende fordi koordinator ikke har myndighet overfor øvrige medlemmer.

De *regionale nettverkene* fungerte best når deltakerne fikk anledning til å diskutere arbeidspraksis, tilsynserfaringer og utfordringer i det daglige arbeidet. Det ble påpekt at de regionale nettverkene fungerte svært ulikt, men at mange deltakere opplevde nettverket som meningsfylt og en god faglig arena, spesielt gjaldt dette for nettverksmedlemmer som ikke var geografisk plassert i nærheten av andre kolleger som arbeider innen samme fagområde. For de inspektørene som var aktive deltakere, var nettverkene en viktig arena for faglig medvirkning og kompetanseheving. Nettverksarbeidet hadde imidlertid lav status og prioritet, og liten aktivitet hos medlemmene kunne være utfordrende. Ulik faglig bakgrunn og ulike interesser hos medlemmene kunne gjøre det krevende å legge til rette for faglig utvikling og diskusjon. Nettverkene opplevde at de ble for lite involvert i utviklingsarbeid relatert til deres fagområde.

Notatet oppsummerer med at kompetansenettverkene må ha et klart formål og en tydelig rolle, med klart definerte og forutsigbare oppgaver. Oppgavene bør være knyttet til etatens tilsynsfaglige aktivitet og arbeid, og samtidig være en integrert del av etatens øvrige utviklingsarbeid.

De tidligere vurderingene av nettverkene drøftet hvilke behov nettverkene skulle dekke, og skisserte blant annet et alternativ der de regionale nettverkene fokuserer mer på tilsyn og erfaringer fra tilsyn (og mindre på arbeidsmiljøutfordringer generelt), mens de nasjonale

nettverkene kunne ha fokus på innspill som kan føre til kunnskapsutvikling for etaten og nye satsinger. Kunnskapsgrunnlaget (2011) anbefalte at ansvar for de nasjonale nettverkene ble lagt til linjen og knyttet tettere til arbeidet i øvrige fagmiljøer. Videre ble det stilt spørsmål om noen nettverk burde være permanente og noen midlertidige knyttet til bestemte utfordringer (kunnskapsgrunnlaget 2011). Det ble også stilt spørsmål om inndelingen i fagområder var riktig, og om antall nettverk burde utvides. Det ble påpekt at de organisatoriske arbeidsbetingelsene stadig fikk større oppmerksomhet i etaten, og at disse på mange måter var overordnet de øvrige arbeidsmiljøfaktorene. Det ble foreslått å opprette et eget nettverk på området, samt at deltakelse i regionale nettverk skulle være valgfritt.

Et kunnskapsgrunnlag som vurderte ordningen med satsingsansvar (2012) viste at det varierer hvor mye satsingsansvarlige benytter seg av nettverkene i faglige diskusjoner om planlegging, prioritering og utforming av leveranser i satsingene. Ofte ble nettverkene lite brukt.

### **7.4.3 Nettverkene slik de er organisert i dag**

På bakgrunn av tidligere vurderinger ble det gjort endringer i kompetansenettverkernes organisering og virke fra 2013. Det ble opprettet et etatsnettverk for organisatoriske arbeidsbetingelser, som sammen med de nasjonale nettverkene ble knyttet tettere til direktoratet, oppgavene ble tydeliggjort og regionene fikk større frihet når det gjelder deltakelse i nettverk. Det skal i dag være en regional koordinator på hvert område i hver region, men utover det er det opptil regionledelsen å bestemme om alle skal være med i et nettverk, om det skal være et begrenset antall eller om det skal være valgfritt.

Målet for Arbeidstilsynets kompetansenettverk ble definert som å bidra til å styrke intern kunnskapsflyt og faglig oppdatert kunnskap. Dette skal igjen bidra til enhetlighet og kvalitet i tilsynsvirksomheten.

### **Arbeidsbetingelser og nettverk**

I strategisk plan for 2013–2016 er de fem arbeidsmiljøfaktorene organisatorisk, psykososialt, ergonomisk, teknisk sikkerhet/ulykke og kjemisk/biologisk brukt som faglige inndelinger. Disse fem arbeidsmiljøfaktorene tilsvarende arbeidsbetingelsene som er brukt i arbeidsmiljømodellen, og beskriver arbeidsmiljølovens krav. Mens man i strategiplanen for 2004–2007 beskrev psykososiale og organisatoriske arbeidsbetingelser sammen, er nå organisatoriske arbeidsbetingelser beskrevet som en egen arbeidsmiljøfaktor. Organisatoriske arbeidsbetingelser anses som grunnleggende betingelser for et forsvarlig arbeidsmiljø, uansett type virksomhet og hva slags arbeid som utføres. Kompetansenettverkene er organisert i tråd med denne modellen. På regionalt og nasjonalt nivå er nettverkene, i likhet med tidligere, organisert etter områdene psykososial, ergonomisk, teknisk sikkerhet/ulykke og kjemisk/biologiske arbeidsmiljøfaktorer. I tillegg er det opprettet et etatsnettverk for organisatoriske arbeidsbetingelser. Etatsnettverket består av koordinator fra hver av de nasjonale nettverkene, og i tillegg deltar DOAs representanter på deler av møtene i nettverket.



Tabell 7.1 Arbeidets kompetansenettverk i dag

Kompetansenettverk	Organisering
Etatsnettverket for organisatoriske arbeidsbetingelser	Fire etatskoordinatorer og representanter fra Avdeling dokumentasjon og analyse (DOA). Avdelingsdirektør DOA har ansvar for nettverket
Fire nasjonale kompetansenettverk	Hvert av de nasjonale kompetansenettverkene består av: etatskoordinator, regional koordinator for hver region, en representant fra Svartjenesten, DOA og LOV Avdelingsdirektør for DOA har ansvar for kompetansenettverkene på nivå 2
28 regionale kompetansenettverk	Alle regioner har fire regionale koordinatorer som hver sitter som representant i de nasjonale kompetansenettverkene. De fire koordinatorer utgjør et eget team som bistår egen region i spørsmål knyttet til arbeidsmiljøfagene. Regiondirektørene har ansvar for kompetansenettverket på nivå 3.

Det er bestemt at Arbeidstilsynets kompetansenettverk skal bidra på følgende fire områder: fagbanken, nasjonale tilsynssatsinger og prosjekter, opplæringsvirksomhet og høringer og utviklingsarbeid.

#### **Bidrag til fagbanken**

Kompetansenettverkene skal bidra til at *fagbanken* har det nødvendige faglige innholdet for tilsynsaktiviteten. Det gjøres blant annet ved å utarbeide og oppdatere innspill til maler og kontrollpunkt. De regionale nettverkene har ansvar for å videreformidle meldinger fra brukerne av fagbanken om behov for endringer. Forhold vedrørende de fire arbeidsmiljøområdene bringes videre til de respektive nasjonale nettverkene. Når det gjelder HMS-arbeid og organisatoriske arbeidsbetingelser, skal dette bringes videre til etatsnettverket for organisatoriske arbeidsbetingelser.

De nasjonale kompetansenettverkene og etatsnettverket skal vurdere innspill om ønskede faglige endringer og ha dialog med fagbankadministrator om behov for endringer i kontrollpunkt/-tilsynspakker. De skal også utarbeide utkast til endringer.

#### **Bidra til nasjonale tilsynssatsinger og prosjekter**

Nettverkene skal delta i planlegging av nye satsinger/prosjekter og i evalueringsfasen. Nettverkene skal delta i gjennomføringsfasen etter behov. De nasjonale nettverkene og etatsnettverket skal gi råd om aktuelle fagpersoner som kan være aktuelle deltakere inn mot nasjonale satsinger/-prosjekter. Regionale kompetansenettverk kan bli forespurt om å representere nettverkene inn mot nasjonale tilsynssatsinger ut ifra aktuell tematikk og problemstilling.

#### **Opplæring**

Nettverkene skal sørge for faglig innhold og pedagogisk tilnærming i modul 3, «første år i Arbeidstilsynet» samt fordypningsmodulene, og eventuelt bistå med annen faglig opplæring.

Nasjonale kompetansenettverk har ansvar for det faglige innholdet innen sine områder. Etatsnettverket er ansvarlig for å sørge for det faglige innholdet og pedagogisk innen organisatoriske arbeidsbetingelser og HMS. De nasjonale nettverkene og etatsnettverket gir råd om fagpersoner som er aktuelle som forelesere, og sikrer at undervisningsopplegg samkjøres. Regionale kompetansenettverk kan forespørres om å delta i undervisning/forelese, og de kan gi innspill om behov for endringer i undervisningsopplegget basert på tilbakemeldinger i egen region.

### Bidra til høring og utviklingsarbeid

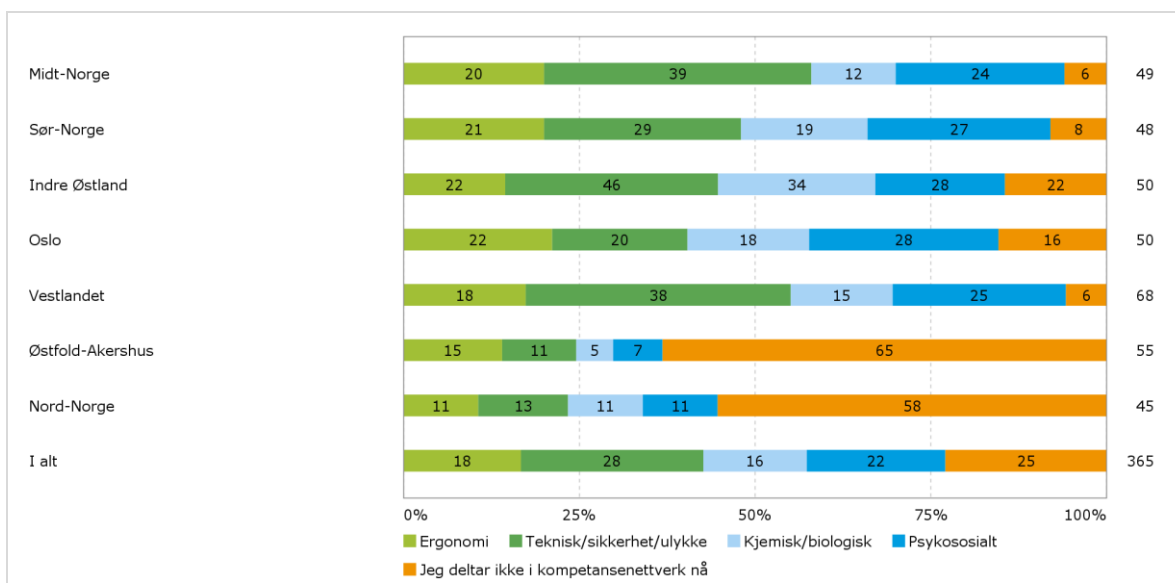
Nettverkene kan fremme faglige innspill til Avdeling for dokumentasjon og analyse, samt gi innspill på diverse høring/strategier/planer mv. Hvert nasjonalt kompetansenettverk er ansvarlig for å ta initiativ, gjennomføre og videreformidle utviklingsarbeid innen sitt fagområde i samarbeid med DOA. Det nasjonale nettverket/etatsnettverket avgjør når/hvilke saker<sup>45</sup> som sendes til de regionale nettverkene for innspill/kommentarer. Regionale kompetansenettverk er ansvarlige for å ta initiativ og videreformidle behov/ønsket utviklingsarbeid innen sitt fagområde.

## 7.4.4 Hvordan fungerer nettverkene i dag?

### Organisering og deltakelse

I noen regioner er de fleste av de ansatte med i nettverk, i andre er det frivillig og opp til den enkelte, og i noen regioner er det de mest faglig kvalifiserte som blir forespurt av regionledelsen om å delta. En av regionene har lagt opp til at de ansatte kan være med i flere nettverk, slik at de skal kunne få informasjon på flere områder.

Ettersom det er frivillig for regionene å bestemme om det skal være obligatorisk å være med i et nettverk, er deltakelsen i nettverk svært varierende. Av dem som svarte på om de deltok i et kompetansenettverk, svarte totalt 66 prosent at de deltok. Dersom vi ser bort fra respondenter som har administrative oppgaver, er det om lag 75 prosent som deltar i kompetansenettverk. Men i de regionene som har færrest deltakere, Østfold-Akershus og Nord-Norge, er det henholdsvis 65 og 58 prosent som *ikke* deltar i kompetansenettverk. Blant nettverkene er det nettverk for teknisk sikkerhet/ulykke som har flest deltakere, mens kjemisk/biologisk nettverk har færrest deltakere.



Figur 7.4 Spørsmål: Deltar du i kompetansenettverk?

Erfaringene er at det har vært opplevd en del tomgangsfølelse i regionale nettverk. I enkelte regioner mener regionledelsen det er en fordel at bare de som er motiverte for fagutvikling og til å drive opplæring, skal være med i nettverkene. Det fører til at de som deltar i nettverk, ofte er dedikerte, og det er samtidig mindre ressurskrevende. På den annen side, når mange ikke deltar, står de utenfor de faglige diskusjonene som foregår i nettverkene.

<sup>45</sup> Det gjelder ikke høring etaten får utenfra hvor etaten skal si sin mening. Slike eksterne høring følger linja og fordelte ansvarsområder.

I de regionene det er bestemt at alle skal være med i nettverk, har alle muligheter for å være med på den erfarings- og kunnskapsdelingen som skjer i regi av nettverkene. Men i praksis er det svært variabelt hvor mye den enkelte faktisk deltar.

Blant de ansatte er det ulike synspunkter på om alle bør være med i et nettverk eller ikke. Blant respondentene i spørreundersøkelsen er det 42 prosent som svarer ja til at alle bør være med, mens 31 prosent svarer nei. De øvrige 27 prosent vet ikke.

### **Aktivitet i nettverkene**

Vårt inntrykk er at de *nasjonale nettverkene* er aktive og har mange faglige diskusjoner. Det oppleves som en forbedring at nettverkene er forankret i DOA, og de nasjonale koordinatorene opplever at samarbeidet med direktoratet fungerer bra. De nasjonale nettverkene har en fast møtstruktur med månedlige møter, der de har fysiske møter to ganger i året og videomøter ellers.

Når det gjelder *etatsnettverket* for organisatoriske arbeidsbetingelser, er tilbakemeldingene at det fortsatt er for lite avklart hvilke oppgaver nettverket faktisk skal ha. Det er satt av 30 ukeverk til hver koordinator i etatsnettverket, og det er behov for klarere føringer for hvilke oppgaver de skal utføre som er relatert til etatsnettverket.

Når det gjelder de *regionale nettverkene*, er det fortsatt slik at det varierer fra nettverk til nettverk hvor aktive de er. Det bestemmes i stor grad av den enkelte koordinator hvor mange som deltar, og hvor interesserte deltakerne er. I større nettverk arrangeres for eksempel fagsamlinger der alle deltakerne møter, mens i små nettverk begrenser møtevirksomheten seg kanskje til telefonomøter. For øvrig bestemmes møteaktiviteten i det enkelte nettverk av den regionale koordinatoren. En del av aktiviteten skjer via e-post. Det varierer hvor mye kontakt de regionale nettverkene har med regionledelsen – det avhenger også av regiondirektøren. I noen av regionene er det en fast struktur med faste samarbeidsmøter.

Vårt inntrykk er at små regionale nettverk ofte har størst fokus på fagutvikling. Dette bekreftes av en studie av Arbeidstilsynets kompetansenettverk (masteroppgave, Handelshøyskolen), som finner at det er en sammenheng mellom størrelse på nettverkene og hvor godt de er egnet for å løse oppgaver relatert til henholdsvis kompetanseutvikling og fagutvikling. I nettverk med færre deltakere er det lettere å drive fagutvikling, mens det i nettverk med flere deltakere er lettere å drive kunnskapsdeling. Studien finner videre at det er variasjon fra region til region om hva som oppfattes som det primære formålet med de regionale nettverkene, og hva nettverket i hovedsak skal arbeide med. I noen regioner oppfattes nettverkets formål å være kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, mens andre regioner har et sterkt fokus på å være en støtte for direktoratet og regionledelsen, slik at hovedformålet med nettverket synes å være de oppgavene nettverket pålegges.

### **Nettverkernes bidrag til fagutvikling**

Vårt inntrykk er at det foregår mange faglige diskusjoner i nettverkene, særlig i de nasjonale nettverkene og i etatsnettverket. Konkret bidrar nettverkene særlig til fagutvikling gjennom diskusjon av kontrollpunkter, tilsynspakker og opplæringspakker. Dette er aktiviteter som har betydning for å sikre enhetlighet i etatens tilsynsvirksomhet.

Nettverkene er koblet på årlige aktiviteter og prioriteringer, men i liten grad på nasjonale satsinger. Nettverkene bidrar i begrenset grad til fagutvikling gjennom høringsuttalelser og innspill til satsingene. De nasjonale nettverkene erfarer at de får mange innspill nedenfra (fra regionale nettverk) om temaer og problemstillinger som de drøfter i nettverkene. Men de opplever at de får færre oppgaver ovenfra (fra direktoratet) enn forventet. Det er til dels et ønske i nettverkene om å få flere oppgaver fra direktoratet.

En del av tanken med nettverk har vært at aktiviteten skulle være frigjort fra linjen. Nettverkene er koblet tettere til linjen nå enn tidligere, men de er fortsatt frikoblet fra linjen. En slik frikobling åpner for at viktige erfaringer den enkelte gjør kan tas frem og bli spredd i organisasjonen, både til andre inspektører og til ledelse og direktorat. Samtidig åpner denne organiseringen for at aktiviteten som skjer i nettverket, ikke er relevant med hensyn til aktuelle satsinger, og de problemstillingene som mange er opptatt av fra tilsynsvirksomheten. Temaer for nettverkens arbeid kan langt på vei styres av medlemmene selv.

I intervjuene er det mange som nevner at nettverkene kan bli satellitter som diskuterer spørsmål som ikke oppleves relevante for de fleste i etaten. Det har sammenheng med at nettverkene ikke er knyttet til de strategiske satsingene, og at de regionale nettverkene er for lite koblet til regionale aktiviteter. Mange mener det er en utydelig forventning til hva nettverkene skal gjøre. Det fører til at det blir satt i gang aktiviteter på sidespor. I noen grad er det fortsatt slik at nettverkene ikke ser tydelige resultater av det arbeidet de har gjort.

Flere av informantene opplever at det er uklart hva som skal være kanaler for ulike spørsmål. Hvilke temaer eller spørsmål skal drøftes i nettverket, hvilke i direktoratet? Det blir også vist til at det er mye fagkompetanse i nettverkene, men at ingen har myndighet til å bruke denne kompetansen. Det skaper utfordringer for eksempel for faglige oppdateringer av blant annet veiledningsmateriell.

Faglige spørsmål som blir stilt til nettverkene, kan det ta lang tid å få svar på. Prosessen er avhengig av at nettverket har deltakere med relevant erfaring og kompetanse, og at disse prioriterer henvendelsen. I intervjuene har mange pekt på at faglige avklaringer har tatt svært lang tid, og at det har vært en utfordring at dette ikke har vært koblet godt nok til linjeorganisasjonen. Det er utviklet nye rutiner for prinsipielle faglige avklaringer i Arbeidstilsynet, men det er foreløpig begrenset erfaring med disse rutinene. Fortsatt er det slik at faglige spørsmål som ikke er av prinsipiell art, skal diskuteres med nettverkene ved behov.

### **Nettverkens bidrag til kompetanseutvikling**

Nettverkene bidrar til kompetanseutvikling gjennom støtte til etatsopplæringen. For øvrig er det ulikt hva som skjer av kunnskapsdeling mellom nettverkene i de enkelte regionene. Noe skjer i form av fagdager, men det er vanskeligere å få til i de regionene som har få deltakere i nettverkene. I regioner med mange deltakere er det vanlig med fellessamlinger, der noe av programmet er for alle som er med i nettverk, mens noe er for det enkelte nettverk.

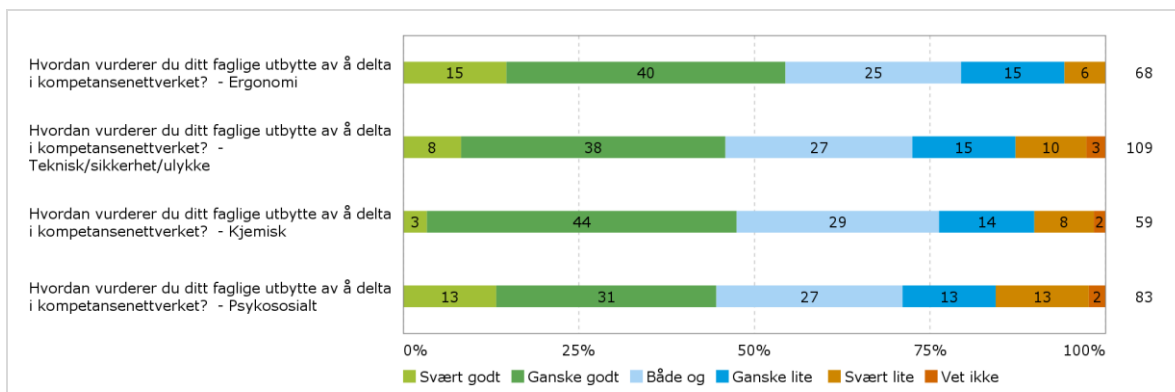
Hvor mye erfaringsdeling fra tilsyn som skjer i nettverkene, har det vært vanskelig å danne seg et inntrykk av. Mange har uttrykt et ønske om mer erfaringsdeling fra tilsynsarbeidet. Samtidig er tilbakemeldingene at det er vanskelig å få til diskusjoner om tilsyn som er på et nivå som er «over» den enkelte tilsynsaktiviteten. Flere mener det bedre å knytte erfaringsdeling til tilsynsaktivitetene, og ikke til nettverk.

## **7.4.5 Hvor nyttige oppleves nettverkene?**

### **Opplevd nytte hos deltakerne**

I spørreundersøkelsen spurte vi de som deltok i et kompetansenettverk, hvilket faglig utbytte de hadde av deltakelsen. Svarfordelingene er vist i figuren nedenfor. Vi ser at det ikke er store forskjeller mellom de ulike nettverkene totalt sett. Andelen som synes de har et godt utbytte (ganske godt og svært godt), utgjør mellom 44 og 47 prosent. Det er relativt få som har et svært godt utbytte av å delta. Andelen som har et varierende utbytte, varierer mellom 25 og 27 prosent. Mellom 22 og 28 prosent svarer at de har lite utbytte av å delta i nettverk. I vurderingen av faglig utbytte er det imidlertid store regionale variasjoner, disse går på tvers av nettverkene.

I enkelte nettverk er det mellom 70 og 80 prosent av deltakerne som sier de har et svært eller ganske godt faglig utbytte av deltakelsen.

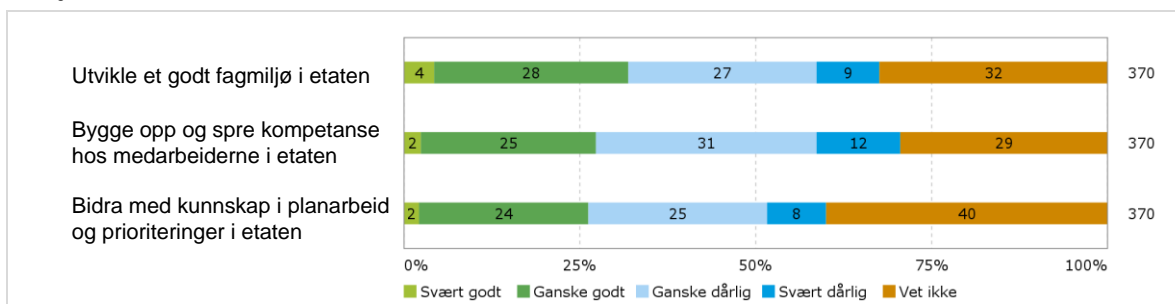


Figur 7.5 Spørsmål: Hvordan vurderer du ditt faglige utbytte av å delta i kompetansenettverk?

I spørreundersøkelsen spurte vi også om hvordan respondentene vurderer at henholdsvis de regionale og de nasjonale kompetansenettverkene fungerer med hensyn til å utvikle et godt fagmiljø i regionene, bygge opp og spre kompetanse hos medarbeiderne i regionene og bidra med kunnskap og planarbeid i regionene.

Svarfordelingen for henholdsvis nasjonale og regionale nettverk er vist i figurene nedenfor. Vi ser at svært mange svarer vet ikke på disse spørsmålene. Det er relativt få som mener at nettverkene gir et godt bidrag.

### Nasjonale nettverk



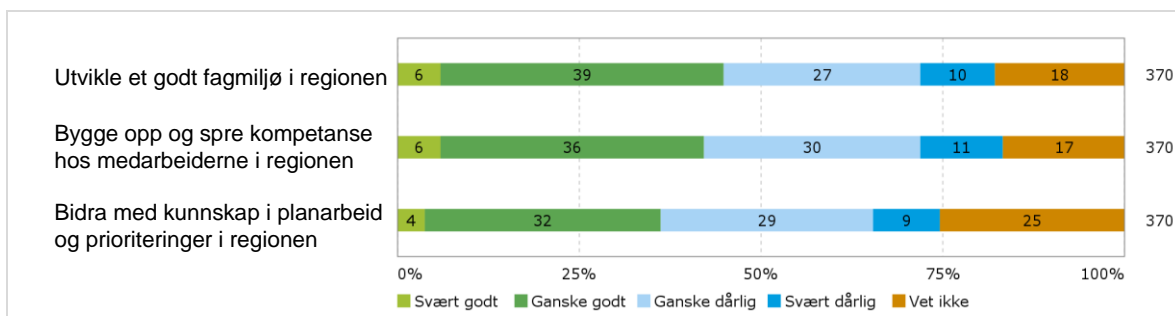
Figur 7.6 Spørsmål: Hvordan vurderer du at de nasjonale nettverkene bidrar til å ...

Av figuren ser vi at nasjonale nettverk får mest positiv vurdering når det gjelder å utvikle et godt fagmiljø, 32 prosent mener at nettverkene bidrar godt. Det er likevel flere, 36 prosent som mener at nettverkene bidrar dårlig til dette formålet. 32 prosent svarer vet ikke. Når det gjelder å bygge opp og spre kompetanse hos medarbeiderne i etaten, er det 43 prosent som mener at nettverkene fungerer dårlig. Om lag 27 prosent mener de bidrar godt. 29 prosent svarte vet ikke. På disse spørsmålene var det ikke mulig å svare både og. På spørsmål om bidrag til planarbeid i etaten er det en stor andel, 40 prosent, som svarer vet ikke.

Det er noe regionale variasjoner når det gjelder vurderingen av nasjonale nettverk, men det er ikke en entydig sammenheng mellom vurdering og andel som deltar i nettverk i regionen. Midt-Norge har imidlertid de mest positive vurderingene av nasjonale nettverk.

### Regionale nettverk

Det er færre som svarer vet ikke på vurderingen av regionale nettverk enn på vurderingen av nasjonale nettverk, hvilket er naturlig, i det en må vente at flere har en mening om nettverkene på regionnivå. Henholdsvis 45 og 42 prosent mener at nettverkene fungerer positivt når det gjelder å utvikle et godt fagmiljø i regionene og bidra til å bygge opp og spre kompetanse hos medarbeiderne i regionen. Henholdsvis 37 og 41 prosent mener at de bidrar dårlig på disse områdene. På disse spørsmålene svarer henholdsvis 18 og 17 prosent vet ikke. På spørsmål om bidrag til planarbeid i regionen svarer 25 prosent vet ikke.



Figur 7.7 Spørsmål: Hvordan vurderer du at de regionale nettverkenettverkene bidrar til å ...

Det er ganske store regionale variasjoner i vurderingen av regionale nettverk. På spørsmålene om hvordan de fungerer med hensyn til å utvikle et godt fagmiljø og å spre kompetanse i regionene, er det en tydelig sammenheng mellom antall deltakere i nettverkene og antall positive svar (nettverkene bidrar ganske eller svært godt). I Midt-Norge og Sør-Norge, som har mange med i nettverk, er det henholdsvis 58 og 64 prosent som mener nettverkene fungerer godt når det gjelder å utvikle godt fagmiljø, og henholdsvis 55 og 68 prosent som svarer positivt når det gjelder å bygge opp og spre kompetanse hos medarbeiderne i regionen.

I spørreundersøkelsen spurte vi også om hvordan respondentene vurderte etatsnettverk for organisatoriske arbeidsbetingelser når det gjelder å sikre opplæring og kompetanseheving, bidra med kunnskap og erfaringsoverføring i utviklingsarbeid og bidra med innhold i fagbanken. På disse spørsmålene svarer over 60 prosent vet ikke. Det henger sannsynligvis sammen med at dette nettverket er lite kjent i etaten. Blant dem som har en mening, er andelene som svarer godt og dårlig, om lag like store, men det er en mer positiv enn negativ vurdering av bidrag til fagbanken.

### Synspunkter på hva som bør gjøres med nettverkene

I forbindelse med omorganiseringen ble det ansett som viktig med tverrgående kanaler opp til ledelsen og på tvers i regionene. I dag er det svært ulike synspunkter på nytten og hensiktsmessigheten av kompetansenettverkene. I det åpne kommentarfeltet i spørreundersøkelsen om kompetansenettverk, er det svært mange kommentarer. Mange dreier seg om hvordan nettverkene kan fungere bedre, og mange mener at nettverkene bør legges ned.

Argumentene for kompetansenettverk er knyttet til at nettverkene er en viktig brobygger mellom fagmiljøene ute og direktoratet. De bidrar til at erfaringene som inspektørene gjør i den utadrettede virksomheten, kan formidles til direktoratet, som får tilført kunnskap til nytte for vurderinger av valg, prioriteringer og strategier. Mange mener at nettverkene er et bedre alternativ enn sterke fagavdelinger i direktoratet. Å basere seg på fagavdelinger vil føre til at den broen mellom praksis og strategi som nettverkene utgjør, vil falle bort.

Skepsisen til kompetansenettverkene er basert på at det går svært mye ressurser til aktivitet i nettverkene, og at man kunne oppnådd mer av kompetanse- og fagutvikling ved å benytte ressursene på en annen måte. Det påpekes at tidsbruken blir for tilfeldig når nettverkene diskuterer



løse temaer uten forankring i aktuelle saker eller satsinger. Noen mener at satsingene og andre fora for erfaringsutveksling har erstattet en del av det nettverkene var ment å være, og gir uttrykk for at kompetansenettverkene ikke er like viktige i dag som de var tidligere.

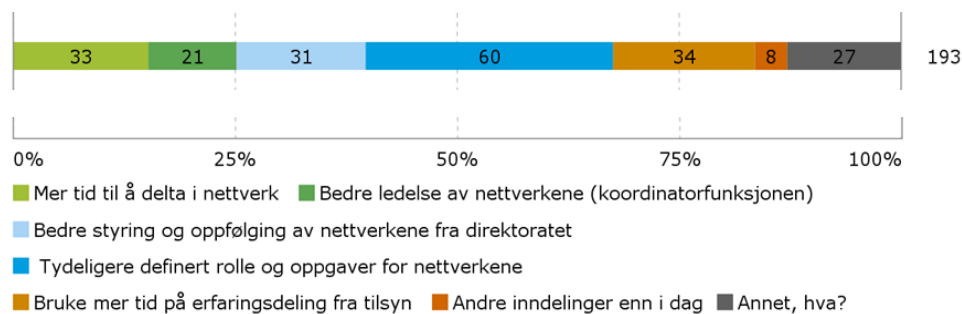
Også tilhengerne av kompetansenettverk mener at etaten kunne fått mer ut av nettverkene enn man gjør i dag, og at potensialet ikke utnyttes i tilstrekkelig grad. Noen ønsker at nettverkene ble brukt mer aktivt til å ta beslutninger, og at de ble nærmere koblet til praktiske saker i regionen og til regionale kompetanseplaner. Noen mener at nettverkene ikke er prøvd ut helt eller satset nok på, og viser til at det er behov for å tydeliggjøre hva man vil med de ulike nivåene og organisere etter det.

Hvilke fagområder nettverkene skal deles inn i, er en pågående diskusjon. En del er opptatt av at når nettverkene følger de fire arbeidsmiljøområdene, er dette konserverende og fører kanskje til at de retter oppmerksomhet mot mindre relevante problemstillinger. Andre påpeker at disse fagområdene er grunnleggende for å vurdere arbeidsmiljø.

Deltakerne i nettverk / respondentene i spørreundersøkelsen ble spurt om hva som skal til for å få de regionale og de nasjonale nettverkene til å fungere bedre. Svarkategoriene var: mer tid til å delta, bedre ledelse av nettverkene, bedre styring og oppfølging fra direktoratet, tydeligere definert rolle og oppgaver, mer tid på erfaringsdeling fra tilsyn og andre inndelinger enn i dag. Det var mulig å velge inntil tre alternativer. Å bruke mer tid til erfaringsdeling fra tilsyn og tydeligere definert rolle og oppgaver, er det flest svarer på hva som skal til for å få de regionale nettverkene til å fungere bedre, mens tydeligere definert rolle og oppgaver er det flest svarer at skal til for å få de nasjonale nettverkene til å fungere bedre. Svarfordelingen er vist i figurene nedenfor.



Figur 7.8 Spørsmål: Hva skal til for at de *regionale nettverkene* skal fungerer bedre? (Inntil tre kryss)



Figur 7.9 Spørsmål: Hva skal til for at de *nasjonale nettverkene* skal fungere bedre. (Inntil tre kryss)

#### 7.4.6 Vår vurdering

I årene etter omorganiseringen er det gjort flere endringer for å få nettverkene til å fungere bedre. Det ser likevel fortsatt ut til å være en utfordring, og vårt inntrykk er at noen av endringene som er gjort, har ført til nye utfordringer. Både intervjuene og resultatene fra spørreundersøkelsen viser at nettverkene fungerer for dårlig i dag.

Vi mener at oppgavene som nettverkene skal ha, fortsatt ikke er tydelige nok. Det gjelder spesielt for de regionale nettverkene og etatsnettverket for organisatoriske arbeidsbetingelser. Hvorvidt medarbeiderne skal delta i nettverk, er opp til den enkelte region. Vi mener det er uheldig at deltakelsen i nettverk er frivillig i noen regioner, og obligatorisk i andre. Det bidrar til at nettverkene har ulike funksjoner i regionene, og det hindrer et likeverdig samarbeid på tvers av regionene. Dessuten blir det vanskelig å utforme felles mål for nettverk som er ulikt bygget opp. Arbeidstilsynet

bør ha en felles politikk for alle regionene, som medfører at nettverkene er bygd opp på samme måte og at reglene for deltakelse er de samme.

Hvilken posisjon nettverkene skal ha i organisasjonen i dag, er uklart. Det er fortsatt ikke tilstrekkelig avklart hvilke prosesser nettverkene trekkes inn i, og hvilken vekt en skal tillegge innspill fra dem. Det vil derfor være viktig å ta stilling til og kommunisere tydeligere hvilke prosesser nettverkene er ment å delta i.

Det ser ut til at de ulike målene for nettverkene om å bidra til fagutvikling og kunnskapsdeling kommer i konflikt med hverandre. De nettverkene som har en gunstig størrelse og sammensetning for å drive med fagutvikling, har ikke en gunstig sammensetning for kunnskapsdeling. Dersom nettverkene skal videreføres, må det gjøres tydeligere hvilken rolle nettverkene skal ha i denne sammenheng, eller vurderes hvorvidt ulike typer nettverk kan dekke ulike behov.

Sett fra direktoratets side, utgjør nettverkene en arena for dialog med tilsynspersonell med god fagkompetanse og kjennskap til det operative arbeidet. Men direktoratet har ikke behov for store nettverk, små nettverk med høy fagkompetanse kan være tilstrekkelig til å dekke direktoratets behov. Slike nettverk kan også gi faglig engasjerte medarbeidere mulighet til å jobbe med fagutvikling. Ulempen med en slik nettverksorganisering er at mange blir stående utenfor, og at nettverkene ikke er den brede arenaen for kompetanse- og fagutvikling de var ment å være.

En del av tanken med nettverk har vært at aktiviteten skulle være frigjort fra linjen. Temaene for nettverkens arbeid kan dels styres av medlemmene selv. Det kan resultere i at temaene ikke er relevante med hensyn til aktuelle satsinger og andre problemstillinger knyttet til tilsynsvirksomheten. Vi har inntrykk av at deler av arbeidet er av en slik karakter, der ressursene kunne vært brukt på bedre på annen måte. Dersom nettverkene skal videreføres, bør det legges sterkere føringer på hvordan de skal arbeide.

Det er allmenn enighet om at det er svært viktig at Arbeidstilsynet har gode fora og prosesser for å dele og utvikle kompetanse, både på tvers av enheter og mellom region- og direktoratsnivå. Vår analyse har vist at nettverkene ikke fungerer godt nok som slike arenaer, til tross for at man har forsøkt ulike modeller i tiden etter omorganiseringen. Vi har pekt på noen grep som kan tas for å forbedre nettverksarbeidet. Men spørsmålet er om det er tilstrekkelig for å skape de ønskede virkninger. Vi tror Arbeidstilsynet bør foreta en åpen vurdering av hvordan fag- og kompetanseutvikling best kan skje i virksomheten, der man vurderer ulike organisatoriske og prosessuelle løsninger – og frigjør seg fra den opprinnelige føringen om nettverk som eneste løsning. Utgangspunktet for en slik vurdering må være det behovet Arbeidstilsynet har for fagutvikling og kunnskapsdeling. Det må ligge i bunnen for en nøktern analyse og åpen diskusjon av hvilke organisatorisk grep som best kan dekke behovet.

Hvis nettverkene videreføres, må det fastsettes felles regler for deltakelse, utformes tydeligere mål og roller, samt utvikles likeartede måter å arbeide på.

## 8 Sammenfattende vurderinger

I dette kapitlet har vi først gjengitt de viktigste muligheter og utfordringer etableringen av den nye organisasjonen innebar, slik dette er omtalt i avsnitt 5.1. Deretter har vi sammenfattet de vurderingene som er gitt underveis i rapporten, i tilknytning til hvert av temaene som er behandlet. Dette består bare av de avsnittene som underveis i rapporten er kalt *Våre vurderinger*, og omhandler altså ikke beskrivelser eller funn.

### 8.1 Etableringen av ny organisasjon – muligheter og utfordringer

Etableringen av det nye direktoratet innebar en reduksjon i antall medarbeidere fra ca. 150 til 70. Samtidig ble direktoratet flyttet fra Oslo til Trondheim. Det medførte at de fleste medarbeiderne sluttet, bare 10 ble med til Trondheim.

Med denne bakgrunnen måtte direktoratet etableres så å si fra grunnen av. Det innebar både utfordringer og muligheter. Flyttingen til Trondheim, sammen med prinsippet om å flytte fagansvar, alle utadrettede oppgaver og ressurser ut til regionene, har vært en utfordring i utviklingen av organisasjonen i årene etter 2006. Bildet som tegnes, er en organisasjon som ble – og delvis fortsatt er – todelt, i mer enn organisatorisk forstand: På den ene siden et «ungt» direktorat, som måtte rekruttere så å si alle sine medarbeidere eksternt – mange med høyere utdanning, men uten erfaring fra feltet. På den andre siden et «erfarent» regionnivå, som både hadde tung arbeidsmiljøkompetanse og erfaring fra tilsyn og annen utadrettet virksomhet. Fra tilsynsleder- og inspektørhold er det flere som fortsatt i dag mener at «direktoratet burde være mer ute» for å lære om Arbeidstilsynets utadrettede virksomhet.

Organisatorisk besto utfordringen også i å finne gode måter å organisere en felles forvaltning og utvikling av fagkompetansen på vegne av hele etaten. Når ansvaret skulle ligge på det regionale nivået og ivaretas av syv regioner, hvordan skulle en sikre et nasjonalt ansvar for de ulike fagområdene? Hvem skulle ha ansvar for å foreta de prinsipielle faglige avklaringene? Og hvordan skulle en utvikle en mer enhetlig praksis av tilsynsvirksomheten? I perioden har det vært etablert ulike organisatoriske og styringsmessige mekanismer for å få til dette, herunder tilordning av nasjonalt ansvar for ulike fagområder til regionene og etablering av kompetansenettverk i og mellom regionene. Men det har vært en vedvarende utfordring å lykkes med å ivareta nasjonalt ansvar på regionalt nivå. Inntrykket er at det både skyldes manglende prioritering av disse oppgavene og mangel på styringsrett fra en region overfor de andre regionene. Utfordringene har vært mindre for de sentraliserte nasjonale oppgavene som har vært lagt til en (eller to) regioner.

Gjennom omorganiseringen i 2006 innfridde Arbeidstilsynet målet om å flytte ansvar og ressurser knyttet til den faglige virksomheten ut til regionene, og det ble etablert større regionale enheter som ga grunnlag for mer helhetlig styring av den operative virksomheten. Men utfordringen har vært å etablere gode systemer og prosesser som sikret en felles utvikling og praksis i hele etaten – på tvers av etaten, både når det gjelder fag- og kompetanseutvikling, prinsippavgjørelser og tilsynspraksis. I de senere årene har det skjedd en utvikling der direktoratet har tatt en tydeligere koordinerende og styrende rolle, både med hensyn til fagutvikling og tilsynsvirksomheten.

I de siste årene har direktoratet utviklet en tydeligere og mer styrende rolle på flere områder, blant annet gjennom innføring av IKT-baserte fagsystemer i tilsynsarbeidet, og beslutning om ansvaret for prinsipielle juridiske og arbeidsmiljøfaglige spørsmål samt koordineringen av de nasjonale kompetansenettverkene skulle ligge i direktoratet.

## 8.2 Arbeidstilsynets virkemidler og oppgaver

### 8.2.1 Tilsyn som virkemiddel

Tilsynsvirksomhet er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel. Det slås fast i alle sammenhenger og preger både organisasjonens indre liv og forholdet til omverdenen. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2015 over 17 400 tilsyn og har en tilsvarende ambisjon for inneværende år.

I dette avsnittet sammenfatter vi våre vurderinger av tilsynsarbeidet. Men alle vurderinger er ikke med her, fordi de er knyttet til andre temaer, som styring og kompetanse. Våre vurderinger på de områdene er gitt i henholdsvis kapittel 5 og kapittel 7.

Hovedinntrykket av Arbeidstilsynets tilsynsarbeid er at det er preget en overordnet ambisjon om å føre tilsyn der risikoen for å finne avvik i forhold til regelverket er størst, og at det legges stor vekt på å gjennomføre tilsyn med god kvalitet. Vi registrerer at ledere og medarbeidere i etaten i det store og hele mener at tilsyn er det virkemiddelet Arbeidstilsynet lykkes best med, og at man langt på vei mener å ha den ønskede kompetanse til å gjøre en god jobb.

Men vi har gjennom kartleggingen også fått et mer nyansert bilde av virksomheten, først og fremst basert på de synspunkter etaten selv har. Ledere og medarbeidere i Arbeidstilsynet viser stor grad av åpenhet i sin vurdering av tilsynsarbeidet. Det er et godt utgangspunkt for å utvikle og forbedre arbeidet.

- Overordnet er inntrykket at Arbeidstilsynet har et systematisert og godt faglig grunnlag for utvelgelse av bransjer og næringer der risikoen er stor. Valg av næringer og bransjer er basert på relevant forskning og kunnskap om arbeidsmiljøtilstanden i norsk arbeidsliv. Men forholdet mellom de tradisjonelle arbeidsmiljøområdene og de nye områdene knyttet til arbeidslivskriminalitet, skaper utfordringer i vurderingen av hva som legges i risikobegrepet, og for hvordan ressursene skal prioriteres mellom de seriøse og useriøse delene av arbeidslivet. I hovedsak har Arbeidstilsynet hatt oppslutning om den retningen som er valgt de senere årene både internt og eksternt. Likevel er enkelte satsinger omdiskuterte: Arbeidsgiversiden mener Arbeidstilsynet burde prioritert annerledes i noen tilfeller og har en annen forståelse av hva det innebærer at en virksomhet har høy risiko for arbeidsmiljøproblemer. Alt i alt er det vår vurdering at Arbeidstilsynet arbeider seriøst med – og har et godt grunnlag for – en risikobasert utvelgelse av næringer og bransjer, men at det er et potensial for å tydeliggjøre både vurderingene og kommunikasjonen av de valgene som blir gjort.
- Den enkelte inspektørs selvstendige vurderinger har stor betydning for hvilke tilsynsobjekter som velges ut, innenfor de bransjene som omfattes av satsinger og årlige prioriteringer. Det er fremkommet synspunkter på at utvelgelsen kan bli tilfeldig. Vi har registrert at Arbeidstilsynet er opptatt av hvordan utvelgelsen av enkeltvirksomheter kan gjøres bedre, og er i ferd med å utarbeide et dataverktøy som skal gjøre det enklere å plukke ut virksomheter med høyest risiko. Vi forstår at dette kan gi tilgang til mer relevant informasjon i utvelgelse av tilsynsobjekter, men likevel at godt skjønn og kompetanse hos den enkelte inspektør fortsatt vil være viktig for riktig prioritering. Vårt inntrykk er at det i det store og hele legges vekt på en risikobasert utvelgelse, og at man lykkes med dette i ganske stor utstrekning. Men tydeligere retningslinjer for hva som skal vektlegges og – ikke minst - mer erfaringsutveksling mellom inspektørene, kan gjøre utvelgelsen enda bedre. Det er også behov for å avklare og etablere en enhetlig praksis for hvilken rolle tilsynsleder skal ha i utvelgelsen av tilsynsobjekter.
- Arbeidstilsynet ser i økende grad ut til å være opptatt av kvalitet og enhetlighet i tilsynsarbeidet, og iverksetter tiltak som bidrar til det. Når det gjelder enhetlighet, er etaten ganske forbeholden i sitt syn på egen praksis. Men det er stor grad av enighet om at støtteverktøyet Betzy har bidratt både til bedre kvalitet og mer enhetlig forvaltningspraksis i tilsynene. Også arbeidsgiverne registrerer det. Forbedringene innebærer at vedtakene er bedre lovhjemlet,

pålegg som gis er bedre utformet, tilsynsrapportene er bedre skrevet, tilsynene er bedre dokumentert og gjennomføringen er mer effektiv. Men samtidig ser vi at et slikt system også krever opplæring og trening for at det skal bli brukt på riktig måte og gi den ønskede effekt, og at det er viktig å sette av tid til det.

- Påleggsundersøkelsen og det oppfølgende arbeidet som skjer i regionene, har vært en viktig faktor for å skape innsikt i egen praksis, og et konkret grunnlag for å høyne kvaliteten og skape mer enhetlighet i den forvaltningsmessige delen av tilsynsgjennomføringen. Enkelte oppfølgingstiltak, som for eksempel kurs i forvaltningsloven, ser ut til å ha hatt en stor virkning på tilsynspersonalets forståelse for sitt arbeid. Undersøkelsen har gitt et konkret grunnlag for å identifisere utviklingsområder og sette i verk forbedringstiltak knyttet til blant annet retningslinjer og systemer. Vi har registrert at Arbeidstilsynet har lagt opp til å gjennomføre slike undersøkelser annethvert år. En undersøkelse av tilsyn på sosial dumping-området ferdigstilles i år, og det er planlagt en undersøkelse av tilsyn knyttet til arbeidsulykker. Men Arbeidstilsynet bør ha en strategi for hvordan slike undersøkelser kan brukes systematisk som ledd i et helhetlig kvalitetsutviklingsarbeid, der regionene spiller en sentral rolle. Det må på en helt annen måte enn i dag legges til rette for at regionene kan dele resultatene åpent, lære av hverandre og diskutere forbedringstiltak. Et av de mest gjennomgående funnene i evalueringen, er mangel på arenaer for erfaringsutveksling på tvers av organisatoriske skiller – og spesielt regiongrensene.
- Begrepet *vesentlighet* er noe av det mest utfordrende ved tilsyn, og en kilde til konflikt med tilsynsobjektene – og deres interesseorganisasjoner. Hvorvidt et forhold er vesentlig, er knyttet til en skjønnsmessig vurdering som kan være vanskelig. Generelt tror vi Arbeidstilsynet bør vise mer oppmerksomhet til begrepet, og drøfte det mer systematisk i organisasjonen for å utvikle en bedre felles forståelse av hva som ligger i det. Vi mener dessuten at det er svært viktig ikke å gi styringssignaler som kan påvirke vesentlighetsvurderinger i det enkelte tilsyn, slik målet om en gitt påleggsprosent i noen grad ser ut til å ha gjort. Selv om det ikke ser ut til å ha hatt noen stor betydning for påleggspraksisen, er det uheldig for Arbeidstilsynets troverdighet. At det fra og med 2015 ikke lenger er satt et mål for andel tilsyn det skal gis pålegg i, er et element i å «fristille» inspektørenes vurderinger av hvilke forhold som er vesentlige (se ellers kapittel 5 om dette).
- Opplevelse av mangel på tid ser hos en del av medarbeiderne ut til å være knyttet til forventningen om å nå måltallet for antall tilsyn. Det er uheldig hvis slike måltall står i veien for tilstrekkelig fokus på kvalitet – eller på valg av riktig tilsynsobjekt. Dette har vi omtalt nærmere i kapittel 5, under drøfting av styringsparametere, der vi anbefaler Arbeidstilsynet å utvikle styringsparametere som fanger opp denne dimensjonen. Men dette er også et spørsmål om ledelse og den praksis som utvikles i den enkelte region. Vi registrerer samtidig at enkelte sier av det er mulig å effektivisere tilsynsarbeidet, uten at vi har grunnlag for å si noe mer om dette.
- Det er et gjennomgående inntrykk av Arbeidstilsynet i større grad må skape arenaer for å utveksle erfaringer og diskutere ulike temaer knyttet til tilsynsarbeidet, på tvers av de regionale skiller. Det gjelder både inspektørkorpset og tilsynslederne. Tilsynslederne har en svært sentral rolle i styring og ledelse av tilsynsarbeidet, og det er avgjørende viktig at de følges opp og gis gode forutsetninger for å ivareta sin rolle.

### 8.2.2 Veiledning som virkemiddel

Vårt inntrykk er at Arbeidstilsynet har gode en god informasjons- og veiledningstjeneste på sentralt nivå, i form av blant annet en godt utformet og mye brukt nettside, og en velfungerende og etterspurt svartjeneste. Vi registrerer at det i vår kartlegging er en allmenn anerkjennelse av at disse tjenestene, som utgjør en stor kommunikasjonsflate med arbeidslivet og allmennheten – i det store og hele fungerer godt.

Samlet sett er inntrykket også at Arbeidstilsynet gir god veiledning i tilknytning til det enkelte tilsyn, og at inspektørene er opptatt av å gi slik veiledning. Men det er mange faktorer som peker i retning av at veiledning i tilsyn ikke prioriteres så høyt som ønskelig, blant annet fordi veiledning ikke måles.

De aktivitetene som inngår i veiledningsbegrepet, er sammensatte og svært ulike. Det gjør det vanskelig å få et godt grep om hva veiledning som virkemiddel egentlig består av. Vi tror Arbeidstilsynet vil være tjent med å differensiere begrepet, slik at det ble et tydeligere skille mellom den konkrete veiledningen som skjer overfor det enkelte tilsynsobjektet – og som egentlig er en integrert del av tilsynet – og den generelle informasjons- og veiledningsaktiviteten som drives på sentralt nivå. Det vil gjøre det enklere både å styre disse aktivitetene, og gi et bedre pedagogisk utgangspunkt for å rapportere om dem. I dag gir rapporteringen begrenset informasjon og sier lite om hvordan veiledningen er tenkt å bidra til måloppnåelsen.

Vi har ikke lyktes i å få frem en oversikt over hvor mye ressurser Arbeidstilsynet bruker på veiledning, eller hvordan innsatsen har endret seg over tid. De senere års vektlegging av arbeidskriminalitet i tilsynsarbeidet – sammen med et høyt trykk på tilsynsvolum – ser ut til å ha ført til en lavere prioritering av veiledningsaktiviteter. Vi understreker at dette er inntrykk basert på den kvalitative kartleggingen vi har gjort. Dagens rapportering gir ikke grunnlag for å belegge dette med tall.

Arbeidstilsynet har ingen strategi for veiledning, og det skjer ingen samordnet planlegging av ressursfordeling til veiledning som virkemiddel. Vi mener at Arbeidstilsynet bør utforme en veiledningsstrategi som plasserer informasjons- og veiledningsarbeidet tydeligere i en samlet virkemiddelstrategi. Det bør utformes mål for veiledningsaktivitetene, og det bør utformes styringsparametere og rapporteringskrav som gjør det mulig å se omfanget og resultatene av veiledningsarbeidet over tid.

Arbeidstilsynets rolle som samarbeidspartner med andre myndigheter og partene i arbeidslivet kan kanskje utnyttes bedre i ambisjonen om å nå virksomhetene. Det innebærer også at det er viktig å inkludere andre aktører i en fremtidig informasjons- og veiledningsstrategi.

Som utgangspunkt for en slik strategi bør det skilles tydeligere mellom veiledning i tilsyn og annet informasjons- og veiledningsarbeid. Det er viktig både for den interne styringen og for en tydelig kommunikasjon til omverdenen om hvordan Arbeidstilsynet arbeider. Særlig viktig mener vi det er å ha en uttalt strategi for veiledning i tilsyn, som kan danne grunnlag for konkrete prioriteringer av innsats. Dessuten bør Arbeidstilsynet ta stilling til hvordan, og i hvilken grad det skal drives såkalte selvstendige veiledningsaktiviteter. Det praktiseres ulikt i regionene i dag.

Alt i alt fremstår Arbeidstilsynets veiledningsarbeid som et viktig virkemiddel av vesentlig betydning for måloppnåelsen, men som bør få en tydeligere profil og prioritering i tilsynets virkemiddelbruk.

### **8.2.3 Premissgiving som virkemiddel**

Overordnet er inntrykket at Arbeidstilsynet ivaretar sin rolle som premissgiver på en god måte og får gjennomslag for sine synspunkter. Vi har inntrykk av at departementet får de innspillene det ber om og at Arbeidstilsynet arbeider aktivt med innspill, høringsuttalelser og forslag til forskriftsendringer.

I noen tilfeller oppleves Arbeidstilsynets uttalelser å være politisk farget. Uten å ta stilling til disse tilfellene må en generelt kunne si at det er grunnleggende viktig at Arbeidstilsynet baserer sine uttalelser på kun faglige argumenter. Det forhindrer selvfølgelig ikke at faglige standpunkter kan bli brukt politisk av andre.



Vi har ikke grunnlag for å vurdere måloppnåelse eller ressursbruk av det arbeidet som gjøres, ettersom Arbeidstilsynet ikke har operasjonaliserte mål for eller rapporterer ressursbruk på arbeidet med premissgiving.

## 8.2.4 Samarbeid som virkemiddel

Samarbeid er et av Arbeidstilsynets virkemidler. Vi konstaterer at Arbeidstilsynet samarbeider på et bredt spekter av områder og på en rekke ulike arenaer, først og fremst med andre myndigheter og partene i arbeidslivet. Samarbeidet skjer både på strategisk og operativt nivå. Det har ikke vært mulig å få noe fullstendig bilde av samarbeidet, men vi sitter igjen med noen overordnede inntrykk.

- Arbeidstilsynet samarbeider godt og omfattende med partene i arbeidslivet på flere områder, blant annet når det gjelder trepartssatsingene og regelverksforum. Dette oppleves som nyttige og viktige arenaer i det operative arbeidet. Samarbeidet på overordnet nivå i Rådet for arbeidstilsynet har en god form og er en viktig kanal for å drøfte spørsmål av mer prinsipiell eller strategisk karakter. Forholdet til arbeidstakersiden er godt. Men Arbeidstilsynet har ikke oppnådd å få tilstrekkelig tillit hos arbeidsgiverne på viktige områder knyttet til virksomheten, særlig tilsynsvirksomheten, og tillegges forutinntatte holdninger i premissgiverrollen.
- Arbeidstilsynet har etablert et godt, strategisk innrettet samarbeid med politiet, Skatteetaten og andre myndigheter i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og tar aktivt del i forsøk med å finne frem til gode samarbeidsmodeller lokalt. Arbeidet på operativt nivå er kommet lengst i Oslo (og deler av Akershus), Bergen og Stavanger, og ellers ulikt langt i de andre regionene. Det vil være en viktig oppgave fremover å stake ut kursen for og følge opp arbeidet i regionene.
- Arbeidstilsynet har ansvar for å koordinere samarbeidet mellom de såkalte HMS-etatene, som blant annet omfatter felles tilsynsaksjoner, felles opplæring i tilsynsmetodikk, forvaltning av en felles tilsynsdatabase og et felles nettsted for informasjon om relevant regelverk. Samarbeidet er videreført med disse aktivitetene som grunnpilarer, men samarbeidspartnerne – og enkelte internt – mener at Arbeidstilsynet ikke prioriterer det tilstrekkelig høyt. Arbeidstilsynet mener ambisjoner og arbeidsform er avklart, men det ser ikke ut til å være en omforent forståelse av dette blant samarbeidspartnerne.

Arbeidstilsynets operative samarbeid på de ulike arenaene skjer i regionene. Overordnet er inntrykket at det skjer et utstrakt samarbeid på mange arenaer, og at det vektlegges i hele organisasjonen. Men det er uklart i hvilken grad Arbeidstilsynet legger vekt på å styre dette enhetlig i regionene. Samarbeid med andre er nevnt som en viktig arbeidsform i strategien for 2013–16, men vi finner få signaler om dette i Arbeidstilsynets interne styringsdokumenter de siste år (med noen unntak). Vi mener det bør være en viktig oppgave å søke å utvikle en helhetlig strategi for hvordan det operative samarbeidet bør foregå og utvikle seg i regionene.

## 8.3 Styring, resultater og måloppnåelse

### 8.3.1 Styringsdialogen

Etter vår vurdering skjer styringsdialogen med departementet på en innarbeidet og velfungerende måte, med deltakere som kjenner hverandre og viser åpenhet og respekt i dialogen. Begge parter bidrar som forventet og avtalt. Også internt i Arbeidstilsynet er oppfatningen at direktoratet har en god dialog med departementet. Men vi registrerer at Arbeidstilsynet ikke har lyktes med å forklare en del sider ved virksomheten som departementet har vært opptatt av. Det har ikke bare å gjøre med rapporteringen som sådan, men også med Arbeidstilsynets måte å overvåke og analysere sin egen virksomhet på, som vi har påpekt bør forbedres.

Arbeidstilsynets interne styring bygger på en innarbeidet prosess, med faste styringsdokumenter og fastlagt styringskalender. Strategiplanen virker overordnet styrende for virksomheten, og ser ut til å være førende for de årlige planer og prioriteringer. Vårt inntrykk er at alle signalene videre-

formidles og operasjonaliseres internt i tråd med denne og signalene i de årlige tildelingsbrevene fra departementet. Alle regioner legger detaljerte planer for oppgaver og ressursbruk i egne handlingsplaner, og følges opp gjennom året i tertialmøter med direktoratet. Etter vår vurdering har det interne styringsystemet vært avgjørende for at Arbeidstilsynet har lyktes med å vri store deler av ressursbruken i tilsynsvirksomheten over til nye tilsynsområder på kort tid, og til at en større andel av ressursene brukes på nasjonale satsinger og felles prioriterte områder for hele Arbeidstilsynet. Samtidig gir systemet rom for regionene til å bruke en vesentlig del av ressursene på egne prioriteringer.

### 8.3.2 Mål, styringsparametere og måloppnåelse

Basert på det gjeldende rapporteringsregimet når Arbeidstilsynet sine mål. Det er rapportert omfattende på alle områder som er nevnt i tildelingsbrevet i årene siden 2006, og alle styringsparametere og rapporteringskravene er i det store og hele kvittert ut. Det gjelder både ønsket utvikling i volum på tilsynsvirksomheten, omstilling av ressursbruken til nye, prioriterte områder (arbeidslivskriminalitet) og utvikling av arbeidsformer (kvalitet og enhetlighet i tilsyn).

Styringsparametere, som stort sett har vært de samme i hele perioden, har vært viktige for denne utviklingen. Vi har sett at de måltallene som settes, både for tilsynsvolum og andre sider ved tilsynsarbeidet, har vært fulgt opp tett i Arbeidstilsynets interne styring av regionenes virksomhet. Det samme gjelder andre føringer, som krav om at mest mulig av ressursene skal brukes til utadrettet virksomhet.

Kjennetegnet ved styringsparametere er at de i stor grad er kvantitative og knyttet til aktivitet eller ressursbruk. Det har vært effektivt for å påvirke aktiviteten og ressursbruken, men det fremgår ikke hvordan styringsparametere bidrar til å nå målene. Det samme gjelder i stor grad de øvrige rapporteringskravene. Sånn sett har Arbeidstilsynet i stor grad vært styrt på aktiviteter og ressurser, både av departementet og – som en konsekvens – i den interne styringen. Det har manglet en forbindelse til de overordnede målene, som i stor grad har hatt karakter av å være effektmål – det vil si at de beskriver en ønsket effekt av Arbeidstilsynets virksomhet på arbeidsmiljøsituasjonen. Således kan en innfri måltallene på alle styringsparametere, uten at det går fram på hvilken måte og i hvilken grad det bidrar til å nå målene.

Derfor er det vanskelig å lese ut av årsrapportene om, og i hvilken grad Arbeidstilsynet har bidratt til å nå de overordnede målene. Det faktum at det har skjedd endringer i målstrukturen i perioden, kunne i prinsippet ha forvansket dette, men det ser ikke ut til å ha hatt noen praktisk betydning for styringen (hvilket i seg selv underbygger bildet av manglende sammenheng mellom styringsindikatorer og mål). En kunne ha ventet at departementet og Arbeidstilsynet hadde lagt større vekt på å utvikle styringsystemet, for eksempel ved

- å operasjonalisere målene, slik at de ble «flyttet nærmere» Arbeidstilsynets virksomhet
- å utvikle styringsparametere, slik at de i større grad kunne bidra til å forklare måloppnåelsen
- å utvikle kvalitative resonnementer som sannsynliggjør hvordan Arbeidstilsynet bidrar til å nå målene

I alt mener vi at det er en styrke ved dagens styringsparametere at de er få og lette å forstå. Men det er en svakhet at de ikke differensierer mellom tilsyn av svært ulik karakter og omfang, og at de i liten grad forklarer måloppnåelsen til Arbeidstilsynet. Vi anbefaler at Arbeidstilsynet i samarbeid med departementet vurderer hvordan en kan finne fram til styringsparametere som er mer nyanserte og i større grad bidrar til å forklare måloppnåelsen. Det kan også innebære behov for å operasjonalisere målene, som er svært overordnede.

Som et ledd i dette bør Arbeidstilsynet videreutvikle og systematisere arbeidet med *effektundersøkelser*. De undersøkelsene som er gjort de senere årene, ser ut til å gi troverdig og godt

underbygget informasjon om at arbeidet faktisk resulterer i endret atferd i arbeidslivet på HMS-området. Slike undersøkelser kan både dokumentere effekten av tilsynsarbeidet og gi informasjon om tilstanden i ulike bransjer, som kan brukes i prioriteringen av tilsynsarbeidet. Vi har sett at det foreligger foreløpige planer for flere undersøkelser, men mener Arbeidstilsynet bør formalisere denne ordningen ytterligere som en integrert del av tilsynsvirksomheten.

Vi savner også nøkkelinformasjon om utviklingen i arbeidsmiljøtilstanden i Norge, som kan knyttes til de overordnede målene og inngå som en fast del av årsrapporteringen fra Arbeidstilsynet.

### 8.3.3 Virker styringsparameterne som tenkt?

Vi har pekt på at bruk av styringsparameterne har hatt noen utilsiktede virkninger. Det er et normalt forhold i all styring. Det faktum at «man gjør det man måles på», innebærer i prinsippet to farer: 1) man tilpasser arbeidet slik at man når måltallet, og 2) man legger mindre vekt på de deler av arbeidet man ikke måles på. Begge deler skjer i Arbeidstilsynet. Det utføres «lette tilsyn» for å nå volummålet for tilsyn, og det store fokuset på tilsyn innebærer at andre deler av arbeidet kan bli prioritert ned. Det gjelder både utadrettede oppgaver (f.eks. veiledningsoppgaver, mer ressurskrevende tilsyn) og interne utviklingsoppgaver. Selv om vi ikke kan si noe sikkert om omfanget av dette eller hvor uheldig det er, mener vi det viser at tilsynsvirksomheten planlegges og vurderes i et for snevert perspektiv. Fokuset på volum virker forstyrrende for en analytisk tilnærming, der en i større grad vurderer og planlegger tilsynsvirksomheten ut fra hva slags samlet effekt den har.

Bruk av reaksjonsgrad som styringsparameter i den interne styringen virker ugjennomtenkt. Det vil være nyttig å registrere å overvåke reaksjonsgraden i ulike bransjer og type tilsyn som grunnlag for styring og prioritering. Men reaksjonsgraden bør være en frittstående størrelse som fremstår som et *resultat* av tilsynsvirksomheten, ikke som en fastlagt størrelse som det styres mot. Vi forstår at omleggingen i inneværende år innebærer at en har gått bort fra reaksjonsgrad som styringsparameter, og i større grad bruker reaksjonsgrad som et instrument for å følge opp påleggspraksisen i regionene. Det er i tråd med vårt syn på hvordan slik informasjon skal brukes.

Mer generelt kan en si at det vil være viktig å overvåke utilsiktede virkninger av styringsparameterne, gjennom interne diskusjoner og evalueringer, slik at en kan justere parameterne selv – eller måten de brukes og forstås på.

## 8.4 Organisering og samhandling

### 8.4.1 Arbeidstilsynets organisasjon

Overordnet har organisasjonsstrukturen som ble innført i 2006, fungert tilfredsstillende, men det har tatt tid å komme fram til tydelige roller og ansvars- og myndighetsforhold. Det gjelder særlig forholdet mellom direktorats- og regionnivå, der direktoratet først de senere årene har utviklet tilstrekkelig styrende og koordinerende kraft overfor svært selvstendige regionkontorer.

Omorganiseringen innebar en vesentlig svekkelse av direktoratsfunksjonen det har tatt tid å gjenoppbygge, både ved at oppgaver og ressurser ble flyttet fra direktoratet til regionene – som var intendert, men også fordi så å si all kompetanse forsvant som følge av flyttingen til Trondheim – hvilke ikke var intendert. Dette skapte en uønsket ubalanse i styrkeforholdet mellom direktoratet og regionene, fordi regionene ble vesentlig styrket både faglig og ressursmessig.

Inntrykket er at det har vært arbeidet mye med å få den strukturen som ble vedtatt, til å fungere mest mulig hensiktsmessig, men arbeidet lite med å utvikle og tilpasse strukturen. Basert på de funnene vi har gjort, mener vi det er grunn til å vurdere følgende sider ved organiseringen:

- Organisasjonsstrukturen kan tjene på å fremstilles tydeligere, for å vise at Arbeidstilsynet er en organisasjon som består av to forvaltningsnivåer. I dagens organisasjonskart er dette utydelig,

der direktoratet fremstilles som et stabsorgan for direktøren. Men som direktorat er virksomheten overordnet regionnivået. Det er også viktig å kommunisere et tydelig skille mellom nivåene, fordi direktoratet er klageorgan for saker som behandles ved regionene, og må fremstilles som uavhengige av regionnivået

- Inndelingen i regioner har vært riktig og gitt mange av de ønskede effektene. Det finnes tanker om å justere både regioninndelingen (reducere fra syv til fem eller seks regioner) og inndeling i tilsynskontorene enkelte steder, men det er ikke gjort noen gjennomtenkt analyse av dette. Politisk baserte beslutninger i omorganiseringen er ikke utfordret ut fra et organisatorisk perspektiv. Det gjelder blant annet regioninndelingen og lokaliseringen av regionkontoret i Arbeidstilsynet Nord-Norge til Finnsnes. Vi tror tiden er inne til å gjøre en saklig revurdering av organiseringen for å eventuelt å justere inndelingen i regioner og tilsynsdistrikter.
- Organiseringen i regionene er dels faglig/aktivitetsbasert og dels geografisk basert, med utgangspunkt i regionenes egne vurderinger. Det er grunn til å vurdere om prinsippene for organisering bør være likere, blant annet fordi det har betydning for hvordan fag- og kompetanseutvikling skal organiseres både innad i og på tvers av regionstrukturen. Det har også betydning for hvordan arbeidet med tilsynssatsingene organiseres. Mye taler for at alle regionene bør vurdere en større grad av organisering etter faglige og/eller aktivitetsbaserte prinsipper, og frigjøre seg fra den fysiske strukturen.
- Avdelingsinndelingen i direktoratet synes i hovedsak å fungere tilfredsstillende, men det kan være grunn til å vurdere enkelte justeringer. Enkelte ledere har stort kontrollspenn, og det kan hende noen funksjoner bør få en tydeligere plass i organisasjonen (f.eks. IKT og administrasjon).
- Sentraliseringen av de administrative funksjonene har vært riktig, men har tatt tid. Denne prosessen bør fullføres på en god måte, der en sørger for at regionene sitter igjen med den nødvendige interne støtte, og at andre oppgaver samles i direktoratet.

Departementet og Arbeidstilsynet bør frigjøre seg fra de opprinnelige forestillingene om et lite, smalt direktorat og «tunge» regioner. Føringene som ledsaget omorganiseringen, ser ut til å ha skapt en felles forestilling i departementet og direktoratet om at all vekst bør skje i regionene, selv om at mye tyder på at også direktoratet har hatt behov for styrking – primært for å støtte den operative virksomheten i regionene.

#### 8.4.2 Lederstruktur

Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL) består av direktøren og regiondirektørene, og har tidligere blitt oppfattet som et beslutningsforum. Det har bidratt til en utydelig beslutningsstruktur og medført spenninger i forhold til direktoratets avdelingsdirektører. Avklaring av ATLs rolle som rådgivende organ for direktøren, har et stykke på vei ryddet i dette og tydeliggjort direktørens rolle som beslutningstaker. Avdelingsdirektørene i direktoratet har nå fått en tydeligere rolle som ansvarlige for forberedelse av saker til møtene. De deltar nå i møtene, men deres status i møtet synes fortsatt uklart. Sammen med forbedringer i prosessene knyttet til møte, synes likevel ATL nå å ha funnet en bedre form.

Men ledermøtemodellen er prinsipielt utfordrende, fordi den kan skape et bilde av at regiondirektørene er den egentlige ledergruppen i etaten, og avdelingsdirektørene «bare» stabsledere for direktøren. Det krever både styringskraft fra direktøren og evne til å se helhet hos regiondirektørene, særlig i strategiske spørsmål som angår regionene. For at direktøren skal tilstrekkelig styringskraft, er hun både avhengig av kompetent støtte fra sine avdelingsdirektører og vilje til å ta egne beslutninger. Det er en styrke ved modellen at den skaper nærhet mellom region- og direktoratsnivået, men det vil være en vedvarende utfordring å sikre strategisk kraft i et ledermøte med denne sammensetningen.

En alternativ og mer tradisjonell ledergruppe-/møtestruktur vil være en løsning der direktøren har sin ledergruppe bestående av avdelingsdirektørene i direktoratet, og så en utvidet ledergruppe der regiondirektørene også deltar. Deltakerne er de samme som i dag, men gruppenes rolle og forhold til hverandre vil være annerledes. En slik modell ville også bidra til å tydeliggjøre at organisasjonen består av to forvaltningsnivåer, slik vi påpeker i avsnitt 6.1. Vi vil ikke uten videre si at det vil være en bedre løsning, men mener Arbeidstilsynet bør vurdere den som ledd i utviklingen av virksomheten.

Regiondirektørene har en dobbel rolle som ledere, dels som leder av alle regionale aktiviteter og dels som leder av en eller flere etatsoppgaver som utføres på vegne av hele virksomheten (nasjonalt fagansvar eller andre sentraliserte oppgaver eller ordninger). I den sistnevnte rollen er de ledere som ivaretar oppgaver på vegne av direktoratet, og må både selv opptre i tråd med dette og gis anledning til det. Dette er en krevende konstruksjon både ledelsesmessig og organisatorisk, som bør vies mer oppmerksomhet, først og fremst der slike oppgaver ikke er organisert i egne enheter. Dette henger sammen med hvordan ordningen med nasjonalt fagansvar organiseres i fremtiden. Dette har vi omtalt nærmere i neste avsnitt.

Vi ser at tilsynsledernes rolle i er svært sentral både i styringen av virksomheten og den utadrettede virksomheten. Det er en krevende rolle å fylle. Vi har ikke samlet grunnlag for å si noe om hvordan tilsynslederne ivaretar rollen, men vil generelt peke på at det er viktig at de får gode vilkår for og støtte i sin ledelsesutøvelse. Uten at vi har kartlagt det eksplisitt, har vi inntrykk av at en kan vie mer oppmerksomhet til ledelse som fenomen i Arbeidstilsynet.

### 8.4.3 Rolledeling og samhandling internt

I det store og hele har direktoratet og regionene kommet fram til en relativt tydelig rolledeling, basert på de prinsippene som lå til grunn for omorganiseringen i 2006. Men det er et gjennomgående inntrykk at prinsippet om å legge all faglig virksomhet ut til regionene og kun ha et «smalt», strategisk direktorat, har vært en utfordring for organisasjonen. De grep som er tatt de senere årene for å forankre de prinsipielle faglige avklaringene – og kompetansenettverkene – i direktoratet, ser ut til å ha tvunget seg fram på tross av de opprinnelige føringene for rolledelingen mellom direktorat og regioner. Det er liten tvil om at disse grepene har vært nødvendige for å kunne få til bedre kvalitet og raskere prosesser.

Men fortsatt er det uklarer knyttet til blant annet det nasjonale fagansvaret som er tillagt flere av regionene, og regionenes ansvar for fag- og kompetanseutvikling, som bør tydeliggjøres. Modellen med å legge nasjonalt ansvar ut til regionene er prinsipielt utfordrende. Regiondirektørene skal i utgangspunktet ha ansvar for regionale oppgaver, det er rollens prinsipielle utgangspunkt. Når de også skal ha ansvar for nasjonale oppgaver, er det et helhetlig ansvar de ivaretar på vegne av direktoratet, som i prinsippet favner den faglige virksomheten i hele etaten. Det innebærer at regiondirektørene i den egenskapen ivaretar en direktoratsfunksjon. I praksis viser det seg utfordrende å finne gode strukturelle og prosessuelle mekanismer for å få til dette.

En alternativ måte å organisere slike nasjonale oppgaver på, kan være å etablere egne enheter som er organisatorisk underlagt direktoratet. De kan fortsatt være lokalisert til en region, med de ansatte administrativt underlagt regionledelsen, men den faglige og ressursmessige styringen skjer fra direktoratet. Dersom en velger å opprettholde dagens organisatoriske løsning, må en vurdere den interne organiseringen av det nasjonale fagansvaret internt i regionen (egen enhet) og sikre at ansvaret ivaretas gjennom tydelige avtaler med regiondirektørene og tettere oppfølging fra direktoratets side.

Vi anbefaler at organisering av det nasjonale fagansvaret evalueres og eventuelt justeres, uavhengig av de opprinnelige føringer om at «all faglig virksomhet skal ligge ute». Når det gjelder hvordan ansvaret for fag- og kompetanseutvikling ivaretas, må dette ses i sammenheng med organiseringen av kompetansenettverkene som vi omtaler nærmere i kapittel 7.



#### 8.4.4 Utvikling i oppgaver og ressurser

Arbeidstilsynet er tilført betydelige midler i årene siden omorganiseringen, som har gitt grunnlag for økt bemanning og økt aktivitet. Vår kartlegging viser at det har vært en omforent, vedvarende ambisjon i organisasjonen etter omorganiseringen at mest mulig av disse midlene skulle gå til utadrettet virksomhet. Basert på en gjennomgang av direktoratets egne analyser er hovedinntrykket at dette også har vært resultatet. Veksten i direktoratet skyldes ikke bare nødvendig styrking av direktoratsfunksjoner – herunder analysekompetanse og IKT-systemer – men også en ønsket sentralisering av administrative funksjoner, som innebærer en effektivisering av oppgaver som tidligere lå i regionene. Hvis man holder disse oppgavene utenfor og ser på kjernevirksomheten, ser veksten ut til å være relativt likelig fordelt på direktorat og regioner. Styrkingen av system- og analysefunksjonene har dessuten primært hatt til hensikt å støtte den operative virksomheten i regionene.

Arbeidstilsynets oversikt viser at utviklingen i antall gjennomførte tilsyn har økt i takt med økte bevilgninger. Men tilsynet har for dårlig innsikt i hva de ulike typer av tilsyn krever av innsats, og hvordan en endret sammensetning av tilsynsporteføljen har, eller kan ha, påvirket ressursbruken. Det virker sannsynlig at tilsyn knyttet til sosial dumping er mer ressurskrevende, og det kan også være andre endringer i sammensetningen av tilsyn og måten de gjennomføres på, som påvirker ressursbruken. Arbeidstilsynet bør utvikle bedre analyser av dette, som kan forklare slike utviklingstrekk over tid. Det gjelder også øvrige utadrettede oppgaver, som veiledning og samarbeid, som det heller ikke finnes noen analyse av, hva angår utvikling i omfang og ressursbruk.

Det foreligger ikke løpende, konsistente analyser over tid som gjør det mulig å analysere hvordan ressursene er brukt. Det kan være med på å forklare departementets etterlysning av dette. Tilsynet bør utvikle mer presise analyser for produksjon og ressursbruk som kan vise utviklingen over tid. Vi anbefaler at dette vektlegges fremover, både for å ha et bedre grunnlag i egen styring og prioritering, og for å kunne dokumentere bedre hvordan ressursene er brukt overfor departementet.

#### 8.4.5 Direktoratets rolle som klageinstans

Så vidt vi kan se, fungerer Arbeidstilsynets klagesaksordning tilfredsstillende i dag. Det samlede antall klager er lite, og de klager som er knyttet til tilsynsvirksomheten, utgjør en forsvinnende liten del av antall vedtak som fattes. Umiddelbart kan det forstås som at de pålegg som Arbeidstilsynet gir, i stor grad aksepteres av virksomhetene. Men det kan også være andre forhold som påvirker antall klager. Det har ikke ligget innenfor vårt mandat å undersøke dette.

Gjeldende klagesaksrutine virker innarbeidet, og ingenting er fremkommet som tilsier at saksbehandlingen eller vedtakene i klagesaksbehandlingen ikke holder tilfredsstillende kvalitet. Vi har inntrykk av at direktoratet i saksbehandlingen følger en praksis som innebærer en klar ansvarsdeling mot regionnivået, og konsekvent lar være å ta del i oppgaver som kan komme i konflikt med rollen som klageinstans. I saker hvor habilitetsproblemer kan oppstå, avstår deltakerne fra LOV – som har ansvaret for klagesaksbehandlingen – å delta. Så lenge dette er en innarbeidet praksis, anser vi ikke at dagens ordning ikke utgjør noe habilitetsproblem. Men det krever en kontinuerlig oppmerksomhet om arbeidsdelingen mellom direktoratet og regionene.

Den egentlige utfordringen ligger i om gjeldende arbeidsdeling mellom nivåene i organisasjonen er den beste. Prinsippet som ble knesatt ved omorganiseringen i 2006, innebar at direktoratet kun skulle ha en strategisk og styrende rolle, og ikke kunne ta del i saksbehandling av enkeltsaker. Men dersom en mener at direktoratet i større grad bør kunne styre den løpende faglige virksomheten, blant annet gjennom å kunne gi faglig og juridisk støtte til regionene, vil en måtte fravike dette prinsippet. Vi har andre steder i rapporten pekt på utfordringer knyttet til fagstøtten internt i Arbeidstilsynet, uten at vi har sagt noe om hvorvidt det bør ha konsekvenser for dagens organisering. Det er imidlertid en vurdering som bør gjøres.



Hvis en åpner for at direktoratet skal kunne ta del i enkeltsaksbehandling, må en vurdere en annen organisering av klagebehandlingen. Men dersom man mener at dagens arbeidsdeling mellom direktoratet og region fortsatt er den beste, er det ikke noe som tilsier at dagens organisering av klagesaksbehandlingen bør endres.

Hvorvidt dagens ordning, som innebærer at direktoratets vedtak danner presedenser for tilsynsarbeidet, har en bedre styrende effekt enn en alternativ organisering, der direktoratet har anledning til å ta del i det løpende arbeidet, har vi ikke gått nærmere inn på. Umiddelbart kunne en tenke seg at styringsmuligheten ville være vel så gode dersom direktoratet kunne påvirke det løpende tilsynsarbeidet, men den ville ta andre former. Dette aspektet bør undersøkes nærmere dersom en vil revurdere dagens arbeidsdeling.

## 8.5 Kompetanseutvikling i Arbeidstilsynet

### 8.5.1 Kompetansesituasjonen

Vårt inntrykk er at man i regionene er opptatt av behovet for mangfoldig og sammensatt kompetanse hos inspektørene. Mange av de ansatte har relativt høy formalkompetanse. Vi har inntrykk av at kompetansesituasjonen i Arbeidstilsynets regioner er relativt tilfredsstillende. De ansattes egenvurdering av kompetanse er god, og vurderingen av mulighetene for kompetanseutvikling er også ganske god.

Intervjuene og spørreundersøkelsen viser at det er tre områder der det særlig ser ut til å være behov for styrket kompetanse: tilsynskompetanse innen sosial dumping, bransjekompetanse og grunnopplæring for nye inspektører. Arbeidstilsynet har de siste årene gjennomført omfattende endringer i tilsynsvirksomheten for å møte endringer i arbeidslivet. Mangel på kompetanse på sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har sammenheng med denne dreiningen. Det er ikke overraskende at det oppstår kompetanseutfordringer når virksomheten dreies i nye retninger. Mangel på bransjekompetanse kan også til dels ha sammenheng med at inspektørene skal jobbe på nye områder.

Vi oppfatter at Arbeidstilsynet prioriterer å bruke noen av ressursene til kompetanseutvikling på målrettet opplæring som er relevant for endrede arbeidsområder – det gis blant annet opplæring i nye satsingsområder, og det har vært arrangert opplæring i fagområder som er spesielt relevante for sosial dumping. Dette er viktige tiltak for å styrke kompetansen blant inspektørene. Så vidt vi forstår, arbeides det også med å forbedre grunnopplæringen. Vi er imidlertid usikre på om ressursene som brukes til kompetanseutvikling totalt sett, benyttes på en tilstrekkelig effektiv måte. Vi tenker da spesielt på ressursene som brukes på kompetansenettverkene, slik vi omtaler nærmere i avsnitt 7.4.

Vi mener det er behov for en konkretisering av kompetansestrategien der man i større grad beskriver hvilke tiltak som skal føre til at målene nås. Det bør defineres nærmere og konkretiseres hvilken rolle kompetansenettverkene skal ha i kompetanseutvikling.

### 8.5.2 Kompetansenettverkene

I årene etter omorganiseringen er det gjort flere endringer for å få nettverkene til å fungere bedre. Det ser likevel fortsatt ut til å være en utfordring, og vårt inntrykk er at noen av endringene som er gjort, har ført til nye utfordringer. Både intervjuene og resultatene fra spørreundersøkelsen viser at nettverkene fungerer for dårlig i dag.

Vi mener at oppgavene som nettverkene skal ha, fortsatt ikke er tydelige nok. Det gjelder spesielt for de regionale nettverkene og etatsnettverket for organisatoriske arbeidsbetingelser. Hvorvidt medarbeiderne skal delta i nettverk, er opp til den enkelte region. Vi mener det er uheldig at deltakelsen i nettverk er frivillig i noen regioner, og obligatorisk i andre. Det bidrar til at nettverkene

har ulike funksjoner i regionene, og det hindrer et likeverdig samarbeid på tvers av regionene. Dessuten blir det vanskelig å utforme felles mål for nettverk som er ulikt bygget opp. Arbeidstilsynet bør ha en felles politikk for alle regionene, som medfører at nettverkene er bygd opp på samme måte og at reglene for deltakelse er de samme.

Hvilken posisjon nettverkene skal ha i organisasjonen i dag, er uklart. Det er fortsatt ikke tilstrekkelig avklart hvilke prosesser nettverkene trekkes inn i, og hvilken vekt en skal tillegge innspill fra dem. Det vil derfor være viktig å ta stilling til og kommunisere tydeligere hvilke prosesser nettverkene er ment å delta i.

Det ser ut til at de ulike målene for nettverkene om å bidra til fagutvikling og kunnskapsdeling kommer i konflikt med hverandre. De nettverkene som har en gunstig størrelse og sammensetning for å drive med fagutvikling, har ikke en gunstig sammensetning for kunnskapsdeling. Dersom nettverkene skal videreføres, må det gjøres tydeligere hvilken rolle nettverkene skal ha i denne sammenheng, eller vurderes hvorvidt ulike typer nettverk kan dekke ulike behov.

Sett fra direktoratets side, utgjør nettverkene en arena for dialog med tilsynspersonell med god fagkompetanse og kjennskap til det operative arbeidet. Men direktoratet har ikke behov for store nettverk, små nettverk med høy fagkompetanse kan være tilstrekkelig til å dekke direktoratets behov. Slike nettverk kan også gi faglig engasjerte medarbeidere mulighet til å jobbe med fagutvikling. Ulempen med en slik nettverksorganisering er at mange blir stående utenfor, og at nettverkene ikke er den brede arenaen for kompetanse- og fagutvikling de var ment å være.

En del av tanken med nettverk har vært at aktiviteten skulle være frigjort fra linjen. Temaene for nettverkens arbeid kan dels styres av medlemmene selv. Det kan resultere i at temaene ikke er relevante med hensyn til aktuelle satsinger og andre problemstillinger knyttet til tilsynsvirksomheten. Vi har inntrykk av at deler av arbeidet er av en slik karakter, der ressursene kunne vært brukt på bedre på annen måte. Dersom nettverkene skal videreføres, bør det legges sterkere føringer på hvordan de skal arbeide.

Det er allmenn enighet om at det er svært viktig at Arbeidstilsynet har gode fora og prosesser for å dele og utvikle kompetanse, både på tvers av enheter og mellom region- og direktoratsnivå. Vår analyse har vist at nettverkene ikke fungerer godt nok som slike arenaer, til tross for at man har forsøkt ulike modeller i tiden etter omorganiseringen. Vi har pekt på noen grep som kan tas for å forbedre nettverksarbeidet. Men spørsmålet er om det er tilstrekkelig for å skape de ønskede virkninger. Vi tror Arbeidstilsynet bør foreta en åpen vurdering av hvordan fag- og kompetanseutvikling best kan skje i virksomheten, der man vurderer ulike organisatoriske og prosessuelle løsninger – og frigjør seg fra den opprinnelige føringen om nettverk som eneste løsning. Utgangspunktet for en slik vurdering må være det behovet Arbeidstilsynet har for fagutvikling og kunnskapsdeling. Det må ligge i bunnen for en nøktern analyse og åpen diskusjon av hvilke organisatorisk grep som best kan dekke behovet.

Hvis nettverkene videreføres, må det fastsettes felles regler for deltakelse, utformes tydeligere mål og roller, samt utvikles likeartede måter å arbeide på.

## Vedlegg 1

## Aktivitets- og fremdriftsplan

Aktivitet	2014				2015									
	Sept	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt
<b>Planlegging</b>														
Oppstartsmøte m/oppdragsgiver														
Detaljere prosjektplan i samarbeid med ASD, informere														
Innledende intervjuer														
Innledende dokumentstudier														
Utarbeide intervjuguider														
Planlegge intervjuer														
<b>Statusmøte - Ferdig opplegg godkjent.</b>														
<b>Intervjuer</b>														
Intervjuer direktoratet														
Intervjuer region (inkl. telefonintervjuer)														
Intervjuer samarbeidspartnere														
<b>Spørreundersøkelse</b>														
Utarbeide og teste spørreundersøkelse														
Gjennomføring av spørreundersøkelse														
Analyse resultater														
<b>Komparativ undersøkelse, tilsynssaker</b>														
Gjennomgang og kategorisering av tilsynssaker														
Fokusgruppe med tilsynsledere														
<b>Analysefase</b>														
Analyse av hovedtemaer, 1. vurdering														
Supplerende datainnsamling														
<b>Dialogkonferanse</b>														
Forberede og gjennomføre dialogkonferanse														
<b>Møter</b>														
Statusmøter med oppdragsgiver (2 i tillegg til ref.gr)														
Møter i referansegruppa (2)														
<b>Ferdigstille sluttrapport</b>														
Utkast sluttrapport														
Ferdigstille endelig rapport														
Sluttrapport overlevert														

## Gjennomgang av Påleggsundersøkelsen 2014

I dette vedlegget er resultatene fra påleggsundersøkelsen presentert punkt for punkt, der vi også viser de regionvise resultatene. Disse er anonymisert fra Arbeidstilsynets side, som ikke har villet vise resultatet for de navngitte regionene. I figurene er derfor regionene kun referert til som tall fra 1 til 7.

Vi har konsentrert om de viktigste funnene, og synspunkter som kom fram på disse på workshopen med tilsynslederne. De temaene som tas opp, er:

- Saksbehandlingstid og fristutsettelse
- Lengde på tilsynsrapporter og oppsummeringer
- Bruk av veiledning i tilsyn
- Skjulte pålegg
- Dokumentasjon
- Bruk av hjemler og begrunnelser
- Fastsetting av vilkår når vedtak fattes
- Lukking, omgjøring og oppheving av pålegg
- Funn utenfor sjekklisten

Sammendraget i rapporten viste både positive og negative funn

### Påleggsundersøkelsen – utdrag av sammendraget i rapporten

Rapporten viser at de alle fleste pålegg hjemles korrekt, og at det settes vilkår for oppfyllelse av pålegg i alle saker. I de aller fleste saker sendes tilsynsrapport til virksomheten innen fire uker etter tilsynet. Det er svært få saker hvor pålegg er påklaget. Ingen saker er omgjort, men i et fåtall saker er pålegg opphevet. Dette er positive resultat og viser forbedring for flere områder siden forrige undersøkelse.

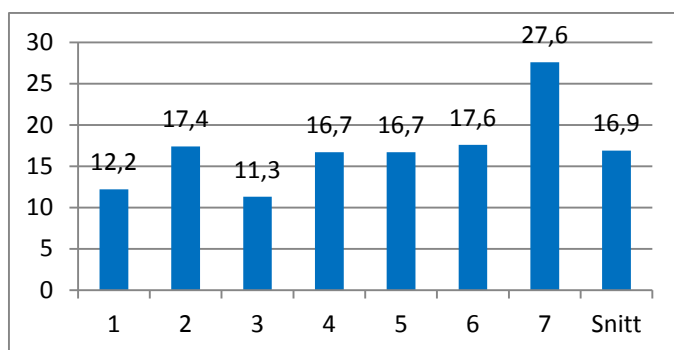
Gjennomgangen av de utvalgte tilsynene viser at en fjerdedel av tilsynsrapportene er vurdert å være enten unødvendig lange eller for kortfattet. 40 prosent av oppsummeringene er ikke i henhold til beskrivelser i brukerhåndboken til Betzy, da de er for omfattende, inneholder punkter som burde vært plassert i begrunnelsene eller inneholder irrelevante opplysninger. Videre er det i til sammen 34 prosent av sakene vurdert at begrunnelsen for alle eller noen av påleggene ikke er i henhold til forvaltningsloven § 25. Årsakene er at begrunnelsen er plassert på feil sted i rapporten, ikke er tilpasset det enkelte pålegg eller mangler beskrivelse av faktum eller konklusjon. Syv prosent av sakene mangler dokumenter på saken i ePhorte, for eksempel dokumentasjon som ble satt som vilkår for å lukke saken. I 91 prosent av sakene ble pålegg lukket i samsvar med retningslinjer og rutiner. I de resterende manglet dokumentasjon eller at påleggende ble lukket med ufullstendig saksbehandling eller manglende dokumentasjon. Det gis skjulte pålegg i elleve prosent av de 800 kontrollerte tilsynene, og andelen er høyest i tilsyn uten reaksjon. Dette er en negativ utvikling siden forrige undersøkelse i 2009.

Resultatene viser at det må iverksettes tiltak som sikrer tilsynsrapporter med hensiktsmessige oppsummeringer, begrunnelser i tråd med forvaltningsloven og at skjulte pålegg unngås. Det bør i tillegg rettes fokus mot viktigheten av korrekt skriftlig uttrykksmåte og klart språk i våre brev. Videre må det sikres at all saksbehandling dokumenteres på saken i ePhorte, og at pålegg og saker lukkes i henhold til retningslinjer og rutiner for saksbehandling. Resultatene fordrer at det fastsettes noen standarder eller kriterier som eksempelvis sier hva Arbeidstilsynet mener er skjulte pålegg. Samt at det iverksettes opplæringstiltak i sentral og regional regi. Funn i undersøkelsen viser hvor opplæring og kvalitetsgjennomgang av tilsynssaker bør rette sitt fokus. I tillegg må videreutviklingen av Betzy gjennomføres slik at resultatene fra denne undersøkelsen fanges opp på en hensiktsmessig og kvalifisert måte.

I det følgende gir vi en kort presentasjon av funnen i undersøkelsen, og noen kommentarer fra workshopen med tilsynslederne.

### Saksbehandlingstid

Det er innført en styringsparameter for saksbehandlingstid, som krever at andelen tilsynsrapporter ferdigstilt innen fire uker skal være på 95 prosent. Resultatet i undersøkelsen var 93 prosent, altså meget nær måloppnåelse. Det var noen forskjeller mellom regionene, men de fleste ligger innenfor kravet. Figuren viser gjennomsnittlig antall dager fra inspeksjon til rapport i regionene.



Figur 8.1 Gjennomsnittlig antall dager fra inspeksjon til rapport i regionene

Når det gis pålegg, gis virksomhetene en frist for å oppfylle pålegget. Hvis fristen ikke overholdes, kan denne forlenges så fremt en mener at dette vil bidra til at pålegget oppfylles. I gjennomsnitt gis det fristutsettelse i 33 prosent av sakene som undersøkelsen har gått igjennom. Variasjonen mellom regionene er relativt liten.

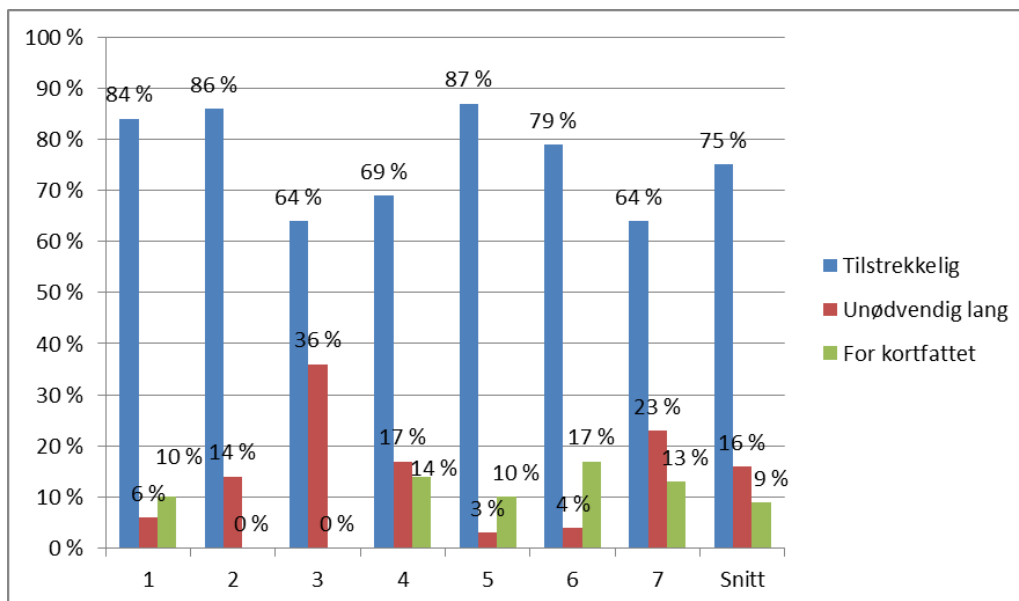
Ifølge deltakerne på workshopen er dette bildet i hovedsak tilfredsstillende. Det pekes på at rapport skrives raskt etter tilsynsbesøket er også viktig for kvaliteten på rapporten.

### Lengde på tilsynsrapporter

Et tegn på enhetlig praksis kan være lengden på tilsynsrapporter. I Påleggsundersøkelsen er rapportene kategorisert i tre deler: Rapporter fra tilsyn hvor det 1) ikke er funnet grunn til reaksjon, 2) varsles pålegg og 3) er fattet vedtak om pålegg.

Tilsynsrapporter av første kategori er gjerne mellom på to og fire sider, men flest på to. Rapporter med varsel om pålegg varierer mellom to og tretten sider, men det er mest vanlig med tre–fem sider. Rapport om vedtak varierer mellom to og fjorten sider, men det er mest vanlig med tre sider.

Det ble gjort en vurdering av om rapportene var for lange, for korte eller tilstrekkelige. Figuren viser at rapportene i hovedsak vurderes som tilstrekkelige i omfang, og at det er relativt få som er for lange eller korte. Men det er ganske stor variasjon regionene imellom. Regionene med størst avvik har gjerne for lange rapporter.



Figur 8.2 Påleggsundersøkelsen: Vurdering av lengde på rapportene

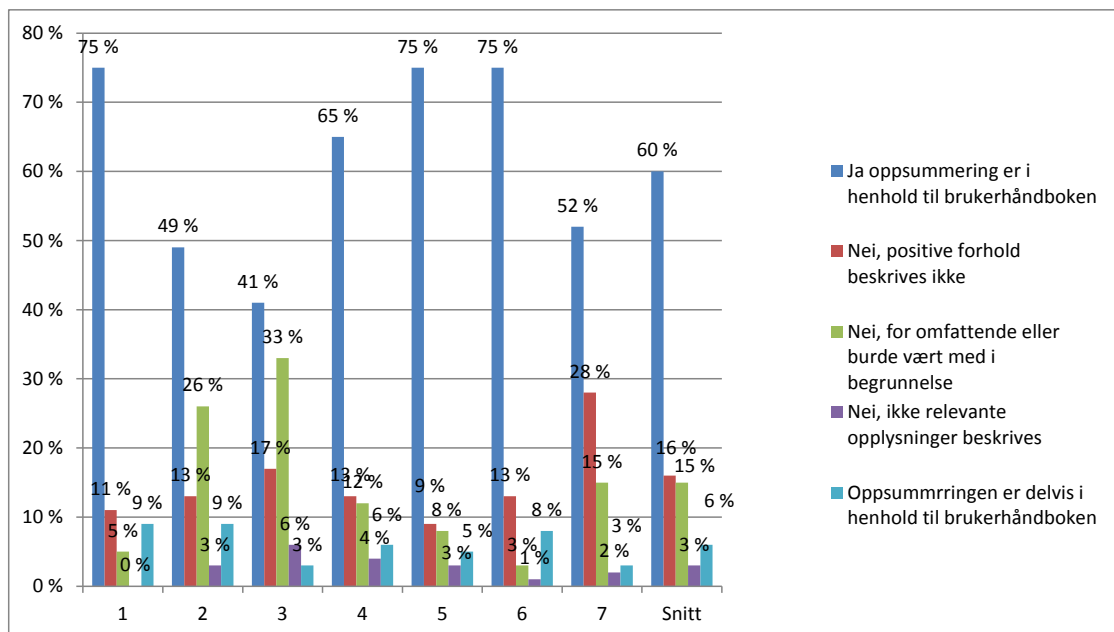
I workshopen ble det påpekt at forskjellene delvis skyldes kulturforskjeller i regionene, men også at forskjellige typer tilsyn ofte skaper forskjeller i lengden på rapporten. Mange inspektører er opptatt av veiledningsrollen, men ønsket om å gi god veiledning kan også medføre at en omtaler forhold i rapporten som ikke er relevante. For korte rapporter kan på sin side innebære viktige forhold for et eventuelt pålegg utelates. Tilsynslederne mener situasjonen i dag er bedre enn da undersøkelsen ble gjennomført. Betzy gir klare anvisninger av hva rapporten skal omfatte, og praksis er blitt mer enhetlig. Likevel mener flere av tilsynslederne på at det kunne vært gitt mer opplæring og trening i rapportskriving.

Kvalitetssikring av rapporter er et sårbart punkt. Tilsynslederne har svært mange rapporter de skal gjennom og sier de ikke har mulighet til å lese alt grundig. Men de har i større grad tatt rollen som kvalitetssikrere enn før. Når de finner ting å påpeke ved rapporten, er det vanlig praksis å sende den tilbake. Det kunne tidligere bli oppfattet som en mistillitserklæring av inspektørene.

### Oppsummering i tråd med kravene i brukerhåndboken?

I retningslinjer og brukerveiledninger er det gitt anvisninger på hva en oppsummering i tilsynsrapporten skal inneholde. I påleggsundersøkelsen undersøkte en om oppsummeringen var i henhold til disse kravene. Undersøkelsen viser at i alt er ca. 40 prosent av oppsummeringene ikke i henhold til beskrivelser i brukerhåndboken til Betzy; de er enten for omfattende, inneholder irrelevante opplysninger eller har med informasjon som burde vært plassert i begrunnelsene. Figuren under viser resultatene fordelt på regionene.





Figur 8.3 Påleggsundersøkelsen: Er oppsummeringen i henhold til kravene i brukerhåndboken?

I de tre regionene som skårer best, er 75 prosent av begrunnelsene i henhold til brukerhåndboken. Svakeste resultat er 41 prosent. Den vanligste mangelen er at positive forhold ikke tas med i oppsummeringen og at den er for omfattende eller har innhold som burde stå andre steder i rapporten. I alt gir resultatet inntrykk av betydelige svakheter ved oppsummeringen i tilsynsrapportene, og stor forskjeller mellom regionene.

Tilsynslederne i workshopen erkjente at svakhetene på dette området, blant annet knyttet til å skille mellom hva som hørte hjemme i oppsummeringen og hva som skulle stå i begrunnelsen. I etterkant er det gjennomført kurs i forvaltningsrett i hele etaten, noe en mener har bidratt til at situasjonen er bedre i dag. Men tilsynslederne mener dette krever kontinuerlig oppmerksomhet, blant annet gjennom jevnlig påleggsundersøkelser.

I vår spørreundersøkelse spurte vi om i hvilken grad har Betsy ført til bedre kvalitet på rapportutformingen. Ca. halvparten svarte positivt på det.

### Bruk av veiledning i tilsyn

Det er nedfelt i tilsynsstrategien at i tilsynsrapportene skal begrense omfanget av veiledning til virksomhetene. Det skal ikke gis veiledning knyttet til annet enn de pålegg som er gitt. I undersøkelsen ble det undersøkt i hvilken grad disse retningslinjene ble etterlevd. Resultatet viser at det blir de i stor grad – retningslinjene etterlevs i 89 prosent av tilfellene. Det er også bare små forskjeller mellom kontorene, som varierer mellom 86 og 93 prosent etterlevelse.

Det var enighet blant tilsynslederne om at rapporten ikke skal gi veiledning om forhold som det ikke gis pålegg om. Slik veiledning vil fort innebære at det gis skjulte pålegg.

### Skjulte pålegg

Med skjulte pålegg forstås andre måter å påtale et forhold på en et formelt pålegg, f.eks. kamouflert som veiledning eller faktabeskrivelser.<sup>46</sup> Et formelt pålegg medfører plikter for tilsynsobjektet, men veiledning er å betrakte som en anbefaling. Derfor er det viktig at alle pålegg gis korrekt.

<sup>46</sup> Arbeidstilsynets retningslinjer for bruk av pålegg

I påleggsundersøkelsen ble det undersøkt bruk av skjulte pålegg både i tilsynet med og uten reaksjon. Resultatene viste at bruk av skjulte pålegg skjer i relativt liten grad, i gjennomsnitt i ca. 11 prosent av rapportene. Oftest dreide det seg om ett skjult pålegg, men i noen få tilfeller om flere. Det var forskjeller mellom regionene, men fem av de syv regionene lå under 10 prosent – de to beste var nede i 6–7 prosent. En region skilte seg negativt ut med en andel skjulte pålegg på 22 prosent.

Tilsynslederne bekrefter inntrykket. Når skjulte pålegg forekommer i rapportene, kan det blant annet ha å gjøre med feil valg av ord. Et eksempel er å bruke uttrykk som «vi forventer at» i stedet for «vi anbefaler at» eller «vi ber virksomheten vurdere om». Slike uttrykksformer kan også bli gjengs på et kontor eller region og bidra til at andelen skjulte pålegg øker. Ifølge tilsynslederne har bevisstheten om dette økt siden påleggsundersøkelsen ble gjort, og andelen skulte pålegg er redusert som følge av det.

### **Bruk av vilkår**

Arbeidstilsynet har mulighet til å fastsette bestemte vilkår når pålegg, i form av en redegjørelse for virksomheten skal sende inn av opplysninger for at pålegget skal anses som oppfylt. I retningslinjene heter de at vilkår skal gis samtidig med pålegget. Hvis vilkår fastsettes på riktig måte, gjøre det arbeidet med å oppfylle pålegget lettere for virksomhetene og vurderingen av når pålegget kan lukkes lettere for Arbeidstilsynet. Inspektørene har støtte i Betzy, som inneholder forslag til vilkår for de ulike kontrollpunktene i tilsynet. Men inspektørene forventes å foreta en selvstendig vurdering av hvilke som er relevante i det enkelte tilfellet.

I undersøkelsen søkte man å finne ut om det ble satt vilkår i forbindelse med pålegget, om det ble gitt urimelige vilkår, om det ble gitt vilkår ut over det som var standard i Betzy og om det var eksempler på vilkår som representerte skjult pålegg. Resultatene viste at det ble fastsatt vilkår i nesten 90 prosent av tilfellene, men det varierte mellom 79 og 98 prosent mellom regionene. Det en vesentlig forbedring fra 2009. Det ble ikke funnet noen tilfeller av urimelige vilkår, og skjulte pålegg ble gitt i bare noen svært få tilfeller. I 10 prosent av tilfellene ble det fastsatt tilleggsvilkår ut over det som ligger i Betzy, og her varierte det mye mellom regionene – fra 2 til 21 prosent.

Tilsynslederne tolker praksis med å gi vilkår ut over det som er standard litt forskjellig. Noen mener det er unødvendig å fastsette vilkår utover det som er standard. Andre peker på at det kan være nyttig for virksomheten å få mer presis angivelse av hva slags dokumentasjon som kreves for at et pålegg skal lukkes, og ga eksempler på slike tilfeller. Diskusjonen ga inntrykk av at det kan være nyttig med en intern avklaring av i hvilken grad det er ønskelig å fastsette vilkår ut over standard.

### **Korrekt bruk av hjemmel**

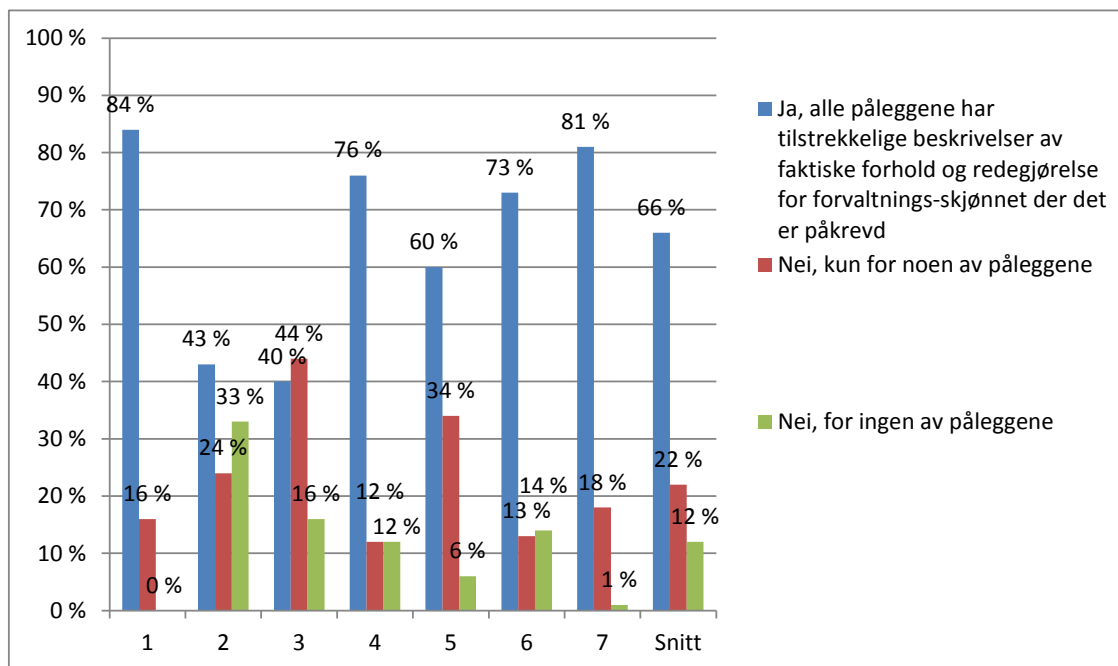
Det er viktig at alle pålegg hjemles korrekt. Inspektørene har støtte i Betzy, som gir anvisning på hjemler for de ulike kontrollpunktene. Undersøkelsen viste at korrekt hjemmel er brukt i 98 prosent av sakene. I de tilfellene ukorrekt hjemmel ble brukt, var de knyttet til kontrollpunkter inspektørene selv hadde opprettet. Tilsynslederne bekreftet at Betzy er en vesentlig faktor for det gode resultatet. I spørreundersøkelsen sier 85 prosent det samme.

### **Begrunnelse av pålegg**

Arbeidstilsynets pålegg skal begrunnes. Det er utarbeidet standard begrunnelser for ulike kontrollpunkter i Betzy, som omfatter hvilke regler vedtaket bygger på, faktagrunnlaget som vedtaket bygger på og konklusjon.

Undersøkelsen viser at det er ganske stort omfang av pålegg hvor begrunnelsene ikke kan sies å være i tråd med Forvaltningslovens § 25. I til sammen 34 prosent av tilsynene var begrunnelsen

mangelfulle for alle eller deler av påleggene. Ser vi på de enkelte regioner, var det vesentlige forskjeller, slik figuren viser. I noen regioner var resultatene svært lite tilfredsstillende.



Figur 8.4 Påleggsundersøkelsen: Er påleggene tilfredsstillende begrunnet?

I en region (region 3) ble bare 40 prosent av påleggene vurdert å være tilfredsstillende begrunnet, mens prosentandelen var på over 80 prosent i de to regionene som hadde best resultat. Andelen tilsyn hvor ingen av påleggene er tilstrekkelig begrunnet er også svært høy for en av regionene (2), hele 33 prosent. Alt i alt må resultatet sies å være utilfredsstillende, særlig i noen av regionene. Resultatet er en forverring fra undersøkelsen i 2009, da bare 4 prosent av påleggene ikke var tilfredsstillende begrunnet.

Hovedårsaken til avvik oppgis i undersøkelsen å være er at begrunnelsen for pålegget beskrives i selve tilsynsrapporten når pålegg varsles, ikke i selve vedtaket om pålegg. I andre tilfeller mangler beskrivelse av de faktisk forhold (fakta). En mener at situasjonen «i hovedsak skyldes misforståelser og mangelfull forståelse om hvordan kontrollpunktene med begrunnelser kan og skal anvendes».

Tilsynslederne mener hovedårsaken til resultatet er at Betzy ikke automatisk gir grunnlag for riktig rutine, og at inspektørene selv sikre at rutinen følges. Det påpekes også at påleggsundersøkelsen ble gjort på et tidspunkt hvor mange ennå var uerfarne i bruk av Betzy. I etterkant er det gjennomført ulike tiltak, blant annet kurs i forvaltningsrett og ulike tiltak i regionene, som sies å ha ført til en bedre praksis. I vår spørreundersøkelse sier 6 av 10 i dag at Betzy har ført til kvalitetsforbedring i utforming av pålegg.

### Lukking av tilsyn

Virksomheter som har hatt tilsyn og fått pålegg, skal gi tilbakemelding på hvordan pålegg skal lukkes. Hvis tilbakemeldingen er tilstrekkelig, skal pålegget lukkes. Spørsmålet er om Arbeidstilsynet lukker pålegg uten å ha fått tilstrekkelig tilbakemeldinger som gir grunnlag for lukking. I påleggsundersøkelsen ble det vurdert om tilbakemeldingene som var gitt, var tilstrekkelige for å lukke pålegget. Resultatet var at det i overveiende grad er gitt tilstrekkelig tilbakemeldinger, slik at lukking av pålegget ble basert på et riktig grunnlag. Kun i 8 prosent av sakene ble dokumentasjonen vurdert ikke å være tilstrekkelig.

Vår gjennomgang viser at det også her er noen regionale forskjeller som ikke er helt uten betydning. I regionen med høyest andel, var det gitt tilstrekkelig tilbakemelding i 97 prosent av tilfellene, mens regionen med lavest andel oppnådde 84 prosent.

Tilsynslederne peker på flere årsaker til at pålegg lukkes uten at tilstrekkelig tilbakemelding er registrert. En vanlig feil er at tilbakemeldinger sendes per e-post og ikke journalføres. Tilbakemeldingen kan dermed være tilstrekkelig, men den er ikke registrert i systemet. Men det kan også være faktiske feil, for eksempel i form av ulike vurderinger av hvilke dokumentasjon som anses tilstrekkelig.

Tilsynslederne mener at lukking av tilsyn på korrekt grunnlag er et viktig element for kunne fremstå med en enhetlig tilsynspraksis, og bør praktiseres likt i alle regioner. Ikke minst gjelder dette nå når den tidligere praksis om at 10 prosent av alle tilsyn skal følges opp gjennom oppfølgingstilsyn. Det fremgikk at flere regioner arbeider med å forbedre praksisen på dette området. Noen tilsynsledere mener at direktoratet bør ta et initiativ for å få mer enhetlig praksis.



Det Kongelige Arbeids- og Sosialdepartement  
Avdelingsdirektør Tone Kjeldsberg  
Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen  
Pb. 8019 Dep  
0030 OSLO

Oslo, 12.02.2015

Vår ref.  
56226/HS25

### **Innspill til Arbeids- og Sosialdepartementets evaluering av Arbeidstilsynets ved Agenda Kaupang**

I forbindelse med Arbeids- og sosialdepartementets evaluering av Arbeidstilsynet (gitt i oppdrag til Agenda Kaupang) ønsker Arbeidsgiverforeningen Spekter å redegjøre for våre undersøkelser og aktiviteter opp mot Arbeidstilsynets tilsynsmetodikk og rettslige kompetanse.

Vi vil understreke at dokumentasjonen primært er et bidrag rettet mot Agenda Kaupangs oppdrag. Hvis noen av dokumentene skal legges på postlister eller offentliggjøres ber vi om at det gjøres en nøye vurdering av dette. Spesielt gjelder dette informasjonen rundt administrerende direktør for sykehuset Østfold.

Det er avgjørende for norsk arbeidsliv at vi har et sterkt og velfungerende Arbeidstilsyn med høy legitimitet. Spekter frykter at Arbeidstilsynets legitimitet blant arbeidsgiverne er i ferd med å svekkes.

Spekters medlemsvirksomheter representerer store arbeidsgivere og har viktige samfunnsoppdrag. De er velorganiserte, har et godt organisert verneapparat og så å si alle er omfattet av tariffavtaler. Men også i velorganiserte og seriøse virksomheter er det viktig at det føres tilsyn med arbeidsmiljø- og HMS arbeidet av en uavhengig og objektiv instans.

#### **1. Svekket legitimitet**

I perioden 2005-2008 gjennomførte Arbeidstilsynet en tilsynssatsing i sykehusene ("God vakt"). Alle sykehus ble revidert, og 25 av 28 helseforetak fikk avvik som skulle lukkes. Oppfølgingen og lukkingen av avvik foregikk i hovedsak i perioden 2008-2011. Erfaringer med Arbeidstilsynet og oppfølgingen av "God vakt" ble i flere omganger drøftet med våre medlemmer og det ble klart for oss at legitimiteten til Arbeidstilsynet var i ferd med å svekkes hos mange av våre medlemsvirksomheter.

ARBEIDSGIVERFORENINGEN SPEKTER

PB 7052 Majorstuen, 0306 Oslo // Besøksadr: Sørkedalsveien 6 // T: (+47) 47 65 70 00 // E: post@spekter.no // www.spekter.no // Org. nr.: 871 281 602

135

Spekter valgte derfor å ta dette dilemmaet opp med ledelsen i Arbeidstilsynet. Vi har også ved to anledninger bedt Arbeidstilsynet om innsyn i tilsynets metodikk for operativ utvalgelse av tilsyn og metodisk gjennomføring ved tilsyn, uten at dette har blitt etterkommet.

Etter flere møter foreslo vi at direktøren i Arbeidstilsynet på eget initiativ, burde få gjennomført en evaluering av virksomheten for blant annet å få en kritisk gjennomgang av metodene for risikovurdering, tilsynsmetodikk og kompetanse- og holdningsutfordringer i virksomheten.

Forslaget om en uavhengig gjennomgang/evaluering av Arbeidstilsynets egen tilsynsmetodikk ble ikke imøtekommet av Arbeidstilsynets ledelse. Begrunnelsen var at det jevnlig foretas brukerundersøkelser som viser god tilfredshet. Det ble også henvist til forvaltningsrevisjonene fra Riksrevisjonen.

#### **KPMG påpeker svakheter**

På denne bakgrunn fikk Spekter rådgivingselskapet KPMG til å foreta en overordnet gjennomgang av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet. Hensikten med dette initiativet var å gi oss økt innsikt og fakta i vår videre dialog med Arbeidstilsynets ledelse om nødvendigheten av å foreta en grundig evaluering av virksomheten. Rapporten er vedlagt (*vedlegg 1*), sentrale funn er:

- Mangel på en enhetlig metodisk tilnærming ved håndtering av varsler og gjennomføring av tilsyn
- Ensidig eller begrenset kunnskapsgrunnlag som grunnlag for vedtak
- Manglende bransjekunnskap hos inspektørene
- Utydelig kommunikasjon og informasjon under tilsyn
- En forutinntatt og lite konstruktiv holdning fra inspektørene
- Veiledningsrollen til Arbeidstilsynet fremstår som uklar. Veiledningsrollen beskrevet i overordnede strategier er ikke i samsvar med hvordan rollen utøves i praksis.

Arbeidstilsynets direktør ble informert om oppdraget til KPMG. Resultatene ble diskutert i møte mellom ledelsen i Spekter og Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet ga også Spekter et svarnotat som beskrev tilsynsmetodikken (*vedlegg 2*). Spekter ba KPMG om å vurdere dette svaret. KPMG konkluderer med at Arbeidstilsynet ikke svarer ut de forhold som er påpekt (*vedlegg 3*). I tillegg til de forhold som er tatt opp i KPMG-rapporten vil Spekter understreke betydningen av at Arbeidstilsynets legitimitet må bygges rundt virksomhetens kjerneoppgaver som er tilsyn og kontroll. På denne bakgrunn har vi analysert nærmere mål- og tiltak knyttet til tilsynssatsingen innen helse- og sosialsektoren, den såkalte «Sykehussatsingen».

Etter vår mening bør Arbeidstilsynet være mer forsiktig med å forutsette at det skal inngås såkalte rammekravavtaler, og at det foretas disposisjoner som ikke følger av lovhjemler. Vi viser i denne sammenheng til vedlagt notat fra advokatfirmaet BAHN (*vedlegg 4*).

Spekter har også engasjert KPMG til å vurdere den konkrete gjennomføringen av «Sykehussatsingen». Denne satsingen er i sin slutfase så endelig dokumentasjon foreligger ikke enda.

## **2. Lederes rettssikkerhet**

Arbeidstilsynets oppgave omfatter også muligheten til å anmelde virksomheter og ledere til politiet for brudd på arbeidsmiljøloven. Hvordan Arbeidstilsynet forvalter denne oppgaven kan ha store konsekvenser i forhold til rettssikkerheten og legitimiteten til de ledere som blir berørt.





Spekter har sett nærmere på prosessen hvor Arbeidstilsynet anmeldte Sykehuset Østfold og administrerende direktør. Direktøren måtte leve med en anmeldelse i godt over et år før det var noe utvikling i saken. Saken er fra 2010, og i 2014 trakk påtalemyndigheten begjæringen om hovedforhandling fordi saken ikke var prosedabel. Saken er nå henlagt etter bevisets stilling.

Advokatfirmaet BAHR har gjennomgått saksbehandlingsprosessene i Arbeidstilsynet (vedlegg 5) og konkluderer med at Arbeidstilsynet ikke har tilfredsstillt de grunnleggende forvaltningsrettslige krav til forsvarlig saksbehandling.

### 3. Ansvar for å utvikle regelverk

Av Arbeidstilsynet mandat følger det at de har ansvar for regelverksutvikling på de områder de er satt til å føre tilsyn med. Spekter har ved flere anledninger etterspurt hva Arbeidstilsynet gjør for å oppfylle denne delen av sitt formelle mandat. Bakgrunnen for spørsmålet har vært arbeidstidsreguleringer som er for svakt tilpasset dagens utfordringer. Arbeidstilsynet finner tusenvis av lovbrudd uten å ta initiativ for å evaluere regelverket i forhold til bruddene og situasjonen bruddene oppstår i.

### 4. Riksrevisjonen er kritisk

I Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012, dokument 1 (2013/2014) påpekes det flere svakheter og mangler ved Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet. Riksrevisjonen er kritisk til at det er vesentlige svakheter i Arbeidstilsynets saksbehandling av tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen reiser også tvil om Arbeidstilsynet i tilstrekkelig grad følger opp pålegg som skal sikre trygge arbeidsforhold og forebygge arbeidsrelaterte helseskader. Riksrevisjonen uttaler videre at det i flere tilsyn ikke er mulig å etterprøve om saksbehandlingen og oppfølgingen av vedtak om pålegg og stans er tilfredsstillende gjennomført. De er også kritiske til om vesentlige dokumenter blir arkivert, slik at det foreligger fullstendig dokumentasjon i saker. Riksrevisjonen konstaterer at åpne pålegg både skyldes manglende tilsynsoppfølging og manglende registrering i saksbehandlingssystemet. Funnene reiser tvil om kvaliteten på Arbeidstilsynets oppfølging av tilsyn, og gir etter Riksrevisjonens vurdering risiko for manglende måloppnåelse for primær oppgavene til Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen mener departementet må vurdere om dette er et område som krever særskilt oppfølging.

Vi håper den vedlagte dokumentasjonen er av interesse, og vi stiller gjerne opp og gjennomgår materialet mer detaljert.

Med vennlig hilsen  
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Olav Wendelbo Kvam  
Fagsjef

Vedlegg: 5 vedlegg skannet i ett PDF- dokument