

Evaluering av Arbeidstilsynet

Rapport

PricewaterhouseCoopers AS

Oslo, 7. februar 2008

Innhold

1 INNLEDNING 4

1.1 Bakgrunn 4
1.2 Mandat 4

2 GJENNOMFØRING 6

2.1 Metode 6
2.2 Rapportens videre inndeling 6

3 HOVEDKONKLUSJONER OG ANBEFALINGER 7

3.1 Hovedkonklusjoner 7
3.2 Anbefalinger 10

4 VÅR ANALYSEMODELL 12

5 OM ARBEIDSTILSYNETS VIRKSOMHET 14

5.1 Arbeidstilsynets formål 14
5.2 Hovedmål med virksomheten 14
5.3 Arbeidstilsynets rolle 15
5.3.1 Føre tilsyn med virksomhetene 15
5.3.2 Være veiviser 16
5.3.3 Premissgiver 17
5.3.4 Inkluderende arbeidsliv 17
5.3.5 Arbeidsinnvandring/sosial dumping 18
5.4 Behov for omstilling 19

6 OBSERVASJONER OG VURDERINGER 22

6.1 Strategioppfølging 22
6.1.1 Arbeidstilsynets håndtering av utfordringer i arbeidsmiljøet 22
6.1.2 IA og sosial dumping 24
6.1.3 Nasjonale og regionale kampanjer/programmer 25
6.1.4 Oppsummering av styrker og svakheter 26
6.1.5 Anbefalte tiltak 27
6.2 Ledelse og virksomhetsstyring 28
6.2.1 Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL) 29
6.2.2 Operativ modell 30
6.2.3 Mål- og resultatstyring 33
6.2.4 Oppsummering av styrker og svakheter 35
6.2.5 Anbefalte tiltak 35
6.3 Organisering, oppgavefordeling og kompetanseutvikling 36
6.3.1 Krav til organisasjonsmodellen 36
6.3.2 Gjennomføring og omorganisering 38
6.3.3 Direktoratet 38
6.3.4 Dokumentasjon og analyse 39
6.3.5 Styring og samordning 39
6.3.6 Lov- og regelverk 40
6.3.7 Kunnskapsformidling, informasjon og kommunikasjon 40
6.3.8 Organisasjon 41
6.3.9 Regionene 41

6.3.10 Oppgavefordelingen *42*
6.3.11 Kunnskap og kompetanseutvikling *44*
6.3.12 Oppsummering av styrker og svakheter *45*
6.3.13 Anbefalte tiltak *46*
6.4 Effektivitet, produktivitet og ressursramme 47
6.4.1 Måling av effektivitet *47*
6.4.2 Tilsyn og utadrettet virksomhet *48*
6.4.3 Effektivisering av administrative støttefunksjoner *51*
6.4.4 Hensiktsmessige arbeidsprosesser og arbeidsdeling *51*
6.4.5 Prosjektorganisering og porteføljestyring *51*
6.4.6 Porteføljestyring *52*
6.4.7 Ressursramme *53*
6.4.8 Oppsummering av styrker og svakheter *55*
6.4.9 Anbefalte tiltak *55*
6.5 Koordinering og samhandling med eksterne parter 56
6.5.1 Koordineringsansvar *56*
6.5.2 Samarbeid med eksterne *56*
6.6 Inkluderende Arbeidsliv, IA – som satsingsområde 58
6.6.1 Hva er IA *58*
6.6.2 Arbeidstilsynets rolle i IA-satsingen *58*
6.6.3 Samhandlingsmodellen: *59*
6.6.4 Ekstrabevilgning: *59*
6.6.5 Arbeidstilsynet operasjonalisering av oppgavene *60*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) gjennomførte et evalueringsprosjekt i 2002 knyttet til Arbeidstilsynets organisering og virksomhet. Bakgrunnen var blant annet kritikk fra Riksrevisjonen, samt merknader fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Evalueringen var rettet mot Arbeidstilsynets effektivitet i tilsynsarbeidet, og om etaten var rustet med hensyn til organisering, kompetanse og metodikk for å øke innsatsen i forhold til det "nye" arbeidslivet og medvirke til et inkluderende arbeidsliv.

Evalueringen ble gjennomført av PricewaterhouseCoopers AS (PwC). I etterkant av evalueringen ble det besluttet å gjennomføre et omstillingsprogram basert på hovedkonklusjonene fra evalueringen. Omstillingen ville også være et viktig bidrag til å forberede flyttingen av direktoratet fra Oslo til Trondheim.

Omstillingsprogrammet arbeidet med særlig fire vesentlige problemstillinger:

- Utvikling av et nytt strategisk grunnlag og en ny strategisk plan for å sikre tilpasning til nye krav, det nye arbeidslivet og fokus på resultater innen hele ansvarsområdet
- Vurdering av ulike modeller for organisering og forslag til overordnet organisasjonsmodell for å styrke den utadrettede virksomheten
- Vurdering av kompetansebehov og innføring av kompetansestyring i henhold til definerte roller og oppgaver
- Identifisering av effektiviseringsmuligheter og forslag til konsentrasjon omkring "kjerneoppgavene" og styrking av resultatmålingen i forhold til prioriterte mål

På bakgrunn av disse omstillingsprosjektene ble det vedtatt ny strategisk plan og ny organisasjonsmodell (regionalisering) for Arbeidstilsynet, samt gitt føringer for kompetansestyring og effektivisering. Dette siste medførte ikke minst en relativt kraftig overføring av ressurser fra direktoratet til regionene. Denne vesentlige omstillingen ble gjennomført i forbindelse med flyttingen fra Oslo til Trondheim som skulle være fullført innen utgangen av 2006.

AID ønsker nå en evaluering for om nødvendig kunne gjøre justeringer av strategi, organisasjonsstrukturer og arbeidsformer. Arbeidstilsynets strategiplan skal revideres i 2007. Hovedlinjene i planene er fortsatt meget aktuelle og evalueringen skal ha hovedfokus på Arbeidstilsynets evne til å gjennomføre strategien, etablere den nye organisasjonen og utvikle kompetanseplanen slik at dette bidrar til at etaten når sine mål.

I tillegg anser departementet at en del nye utviklingstrekk i arbeidslivet har betydning for etatens arbeidsmengde og dens virkemiddelbruk, og at dette også aktualiserer spørsmålet om intern organisering og styring og sammenheng mellom oppgaver og ressurser.

1.2 Mandat

AID ønsker, med utgangspunkt i etatens strategi, overordnede målsettinger og pålagte oppgaver, å få evaluert hvordan Arbeidstilsynet fungerer som tilsynsmyndighet, herunder rolleutøvelse og virkemiddelbruk, samt hvordan etaten er organisert og kompetansemessig

rustet med hensyn til å håndtere utfordringer og sikre muligheter for måloppnåelse. Det presiseres imidlertid at det i denne omgang *ikke* er en målsetting å få evaluert *effekter* av Arbeidstilsynets innsats.

Evalueringen skal først og fremst gi svar på:

- Hvordan etaten, i sin overordnede planlegging og i sin daglige drift, håndterer de siste års nye utviklingstrekk på arbeidslivsområdet, herunder økning i sykefravær, utstøting og sosial dumping (Problemstilling: Arbeidstilsynets håndtering av *utfordringer i arbeidsmiljøet*)
- Hvordan etaten har iverksatt de overordnede beslutningene om ny organisasjon og strategi, særlig med hensyn til prioriteringer og avveininger innen virkemiddelbruk/rolleutøvelse, forvaltning og utvikling av kompetanse og samvirke mellom sentralt og regionalt nivå (Problemstilling: Arbeidstilsynets *iverksetting av strategi og organisasjon*)
- Hvordan etaten har etablert og praktiserer systemer for styring av egen organisasjon og for god ressursutnyttelse, og hvordan sammenhengen er mellom etatens pålagte oppgaver og de tildelte ressursene (Problemstilling: Arbeidstilsynets *ressursbehov, produktivitet og effektivitet*)

Selv om den nye organisasjonen kun har vært i full drift siden 2006 skal evalueringen kunne danne grunnlag for å gjøre justeringer av strategi, organisasjonsstruktur og arbeidsformer.

2 Gjennomføring

PricewaterhouseCoopers AS (PwC) har vært engasjert av AID for å gjennomføre evalueringen i perioden august – desember 2007.

Teamet fra PwC har bestått av:

- Espen Opjordsmoen (prosjektleder)
- Sissel Husøy
- Dag Strømsnes

Det har vært etablert en referansegruppe for evalueringen som har bestått av representanter for departementet og Arbeidstilsynet. Referansegruppen har hatt som oppgave å gi faglige innspill og tilbakemeldinger på observasjoner og vurderinger underveis.

Det har vært 3 møter i referansegruppen.

Denne rapporten er skrevet av PricewaterhouseCoopers og alle vurderinger og anbefalinger er prosjektgruppens ansvar.

2.1 Metode

Det er gjennomgått en stor mengde dokumenter, referater, utredninger og publikasjoner. Hovedkilden til våre vurderinger og konklusjoner er imidlertid knyttet til intervjuer og samtaler med personer i Arbeidstilsynet (direktoratet og regionene), departementet og eksterne parter.

Vi har gjennomført ca. 30 slike intervjuer og samtaler med ca. 35 personer. I tillegg er det gjennomført fem gruppesamtaler med ca 10 deltakere i hver.

Til sammen utgjør det et betydelig materiale av synspunkter og vurderinger knyttet til problemstillingene i denne rapporten.

2.2 Rapportens videre inndeling

I kapittel 3 gir vi en presentasjon av det vi anser å være våre hovedkonklusjoner og anbefalinger på grunnlag av de mer detaljerte beskrivelser i andre kapitler.

I kapittel 4 gir vi en kort presentasjon av de analytiske dimensjoner vi har konsentrert oss om på bakgrunn av vår strukturering av problemstillingene i mandatet.

I kapittel 5 gir vi en overordnet beskrivelse av Arbeidstilsynets formål, mål organisering og omstilling.

I kapittel 6 går vi gjennom våre observasjoner knyttet til de analytiske dimensjonene, oppsummerer dette i observerte styrker og svakheter for så å gi konkrete anbefalinger til forbedringsområder.

3 Hovedkonklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet trekker vi frem det vi mener er hovedkonklusjoner fra de observasjoner og vurderinger som er beskrevet i de øvrige kapitlene i rapporten. Vi mener disse hovedkonklusjonene peker på vesentlige styrker ved dagens organisering mv, samtidig som de også identifiserer klare utviklingsbehov innen de problemstillinger som blir reist i mandatet.

3.1 Hovedkonklusjoner

Strategioppfølging og håndtering av nye utfordringer i arbeidslivet.

Hovedkonklusjon 1:
Arbeidstilsynet har kommet relativt langt i å følge opp de vesentligste forutsetningene i strategien som lå til grunn for omorganiseringen. Det vil si at man har fulgt opp prioriteringen av de ulike arbeidsmiljøfaktorene som er beskrevet i det strategiske grunnlaget og pålagte oppgaver fra departementet. I stor grad betyr det å utvikle tilsynsvirksomheten og andre virkemidler i tråd med identifiserte utfordringer i arbeidslivet, ikke minst innenfor de nye pålagte områdene "inkluderende arbeidsliv" (IA) og "sosial dumping". Så langt vi kan se er Arbeidstilsynets hovedprioriteringer i tråd med disse føringene og den kunnskap som foreligger om utfordringer innen arbeidsmiljøfaktorene i virksomhetene, bl.a. slik det fremkommer av NOAs publikasjoner.

Gjennom å satse på større programmer og kampanjer som God Vakt, Jobbing uten mobbing, kjemikaliekampanjen og Rett Hjem har Arbeidstilsynet de senere årene dreid virksomheten i større grad mot samordnede tilsyn innenfor områder som er prioritert, og der man samtidig ønsker en utvikling av tilsynsmetoder og virkemidler for å tilpasse virksomheten til nye krav og utviklingstrekk i arbeidslivet. Ikke minst gjelder dette innen områder som omfatter psykososialt arbeidsmiljø, sykefravær og utstøting. Spesielt innenfor nye prioriterte områder som IA og sosial dumping har Arbeidstilsynet tatt i bruk prosjekt/programstyring for å sikre en samordnet og prioritert satsing. Dette innebærer etter vår oppfatning at Arbeidstilsynet gjennom sin organisering og styring kan opptre relativt fleksibelt i forhold til å dreie virksomheten i tråd med nye utfordringer. Som vi peker på i våre anbefalinger, vil det være viktig å videreutvikle dette arbeidet med å tilpasse organisasjonen til endringer i arbeidsmiljøsituasjonen, bl.a. gjennom en mer helhetlig tilsynsstrategi basert på kunnskap og erfaring.

Det gjenstår også noe arbeid med å utvikle konkrete mål og virkemidler knyttet til veiviserrollen og premissgiverrollen basert på en analyse av kunnskap og erfaringer fra tilsynsarbeidet. Det vil i stor grad si å utvide virkemiddelbruken for å nå en større andel av virksomheter gjennom tilrettelagt informasjon og veiledning, for å påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning også der man ikke når virksomhetene ved tilsynsbesøk. I tillegg vil det bety å bli bedre i stand til å tilrettelegge for en strategisk diskusjon om Arbeidstilsynets muligheter og prioriteringer, regelverkets funksjonalitet mv., for å bidra til politikkutforming, regelverksutvikling og ressursallokering innenfor Arbeidstilsynets ansvarsområde.

Hovedkonklusjon 2:
Arbeidstilsynets virkemiddelbruk og prioriteringer vil alltid måtte vurderes i lys av at knappe tilsynsressurser i forhold til bredden av oppgavefeltet og mengden av virksomheter. Det vil si store krav til risikovurdering og koordinering for at tilsynets samlede ressurser skal være mest mulig målrettet og resultatorientert. Arbeidstilsynet har derfor i tråd med det

strategiske grunnlaget dreid virksomheten i retning av større vekt på prioriterte og koordinerte programområder og større kampanjer.

Dette arbeidet bør forsterkes ytterligere på bakgrunn av en definert "tilsynsstrategi"; der prioriteringene forankres i en overordnet vurdering av faktorer som: risiko/portføljevurdering, antall tilsyn/dekningsgrad, langsiktighet i virkemiddelbruk, koordinering/kampanjer/programmer, sanksjonsbruk/resultatoppfølging mv.

Iverksetting av ny organisasjonsmodell, samhandling mellom sentralt og regionalt nivå, kompetanseutvikling mv.

Hovedkonklusjon 3:
Organisasjonsmodellen som ble lagt til grunn for omstillingen er langt på vei iverksatt. Det vil si at oppgaver og ressurser er overført fra direktoratet til regionene, effektivisering av administrative funksjoner er gjennomført (kontinuerlig arbeid) og rollefordelingen mellom direktoratet og regionene er *i ferd* med å etableres innenfor de prinsipper som ble lagt til grunn i de overordnede føringene. Regiondirektørene er trukket inn i etatens strategiske ledelse og oppgavefordelingen skal legge til rette for kort avstand mellom fagkompetanse, regelverkskompetanse og tilsynsvirksomheten i regionene. Dette er omstillinger som har virket fullt ut i relativt kort tid, og det gjenstår fortsatt en del arbeid med å konkretisere de overordnede samhandlingsprinsippene og utvikle god praksis.

Arbeidstilsynet har gjennomført en stor omstilling og omorganisering. Nødvendige omstillingsaktiviteter har tatt tid fra den utadrettede virksomheten. Det er nå viktig å prioritere utadrettet aktivitet og gjennomføre nødvendige presiseringer og rutiner for å få til dette. De tiltakene vi anbefaler har i stor grad dette som siktemål.

Hovedkonklusjon 4:
Arbeidstilsynets nye organisasjon og styringsmodell setter store krav til å tydeliggjøre roller, ansvar, myndighet og funksjonsfordeling. Arbeidstilsynet har utviklet vesentlige elementer i styringsmodellen gjennom etablering av Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL), overordnede styringsprinsipper, prosjekt/programorganisering, kompetansenettverk og fordeling av nasjonale oppgaver. I løpet av de par årene modellen har virket, har man etablert nye regioner og et nytt direktorat og operasjonalisert praktiseringen av styringsdialogen, rolleforståelsen, oppgavefordelingen og koordineringen.

Det arbeides nå med å definere og konkretisere dette ytterligere. Dette er et vesentlig forbedringsarbeid som vil styrke Arbeidstilsynets evne til å løse bredden av de oppgaver de er pålagt på en effektiv måte. Operasjonaliseringen av styringsmodellen bør i enda større grad både synliggjøre prinsippene, rolle/ansvar/myndighet og de konkrete prosessene som skal gjelde.

Hovedkonklusjon 5:
Arbeidstilsynets virksomhet setter store krav til kompetanse. Kompetansenettverkene er formelt definert og iverksatt som et viktig element for læring og utvikling i basisorganisasjonen (horisontalt og vertikalt). Dokumentasjon og analyse er i ferd med å etablere en enhet for overordnet analyse og kunnskapsoppbygging som vil ha betydning ikke minst for å bygge opp en kunnskapsbasert tilsynsstrategi, veivisning og premissgiving. Arbeidstilsynet rekrutterer og tiltrekker seg høy faglig kompetanse i alle ledd, og intranettet er under utvikling mht informasjonsutveksling, kompetansespredning og læring.

Spørsmål som fortsatt er noe uavklart for mange er f. eks: hva defineres som nettverks*arbeid/oppgaver,* hvordan skille på "nettverksarbeid" og mer konkret "produksjon" av (utviklings)oppgaver, hvilke ressurser settes av til konkret aktivitet i nettverkene, hva er koordinators rolle/oppgaver mv. Dette er spørsmål etaten må arbeide videre med for å utvikle en felles forståelse og praktisering som understøtter behovet for utvikling og vedlikehold av kompetanse, samt gode metoder og prosesser for utøvelse av tilsynsaktiviteten mv.

God ressursutnyttelse og sammenheng mellom pålagte oppgaver og de tildelte ressurser

Hovedkonklusjon 6:
Som tilsynsmyndighet er Arbeidstilsynet i begrenset grad utsatt for press og krav fra omgivelsene (kunder, klienter, brukere mv) når det gjelder volum, pris og kvalitet på de tjenestene mv som ytes. Dette stiller store krav til egen måling/oppfølging av produktivitet og effektivitet. Arbeidstilsynet har arbeidet mye med å etablere en styringsdialog som tydeliggjør krav og forventninger i henhold til overordnede styringsdirektiv og strategier.

Videreutvikling av måltavla med vekt på forenkling og forpliktelse vil være et vesentlig skritt i retning av å synliggjøre evnen til å følge opp mål og ambisjoner på en bedre måte. Samtidig vil dette være viktig for å forenkle og fokusere styringsdialogen om kjernevirksomheten og holde fokus på utadrettet virksomhet. Arbeidstilsynet dekker i dag hele bredden av pålagte oppgaver, men kan med fordel øke andelen av ressurser som er direkte rettet mot utadrettet virksomhet. Det vil bl.a si økt tilsynsaktivitet, men innenfor dagens ressursramme vil Arbeidstilsynet kun kunne nå et begrenset antall virksomheter ved direkte tilsyn. Andre virkemidler som informasjon og veiledning vil derfor måtte være en prioritert oppgave for å kunne nå ut til en stor andel av arbeidslivet.

Hovedkonklusjon 7:
Samsvar mellom ambisjoner og kapasitet er av stor betydning for å utvikle realistiske, men ambisiøse mål på noe lengre sikt og ikke minst gode prognoser/forventninger på kort sikt. Tilbakemeldinger fra organisasjonen kan tyde på at situasjonen til nå i for stor grad har vært preget av et stort antall prosjekter og/eller initiativer og aktiviteter som ikke er godt nok forankret i regionene og/eller godt nok vurdert med hensyn til prioritet og rekkefølge. Dette har i noen grad ført til "overload" og gått ut over evnen til å opprettholde tilstrekkelig høyt nivå på utadrettet aktivitet.

Det er derfor viktig å arbeide videre med systemer og prosesser for prioritering og prosjektstyring – kanskje særlig på "porteføljenivå" – både for etat, region, gruppe og medarbeider.

3.2 Anbefalinger

Våre anbefalinger for å ta tak i prioriterte utviklingsbehov er beskrevet på flere steder i kap. 6. Nedenfor gir vi en samlet oppsummering av disse.

- Det bør utvikles en overordnet og definert "tilsynsstrategi", der Arbeidstilsynets virkemiddelbruk og prioriteringer forankres i en overordnet vurdering av faktorer som: risiko/portføljevurdering, antall tilsyn/dekningsgrad, langsiktighet i virkemiddelbruk, koordinering/kampanjer/programmer nasjonalt eller lokalt, sanksjonsbruk/resultatoppfølging mv.

  En slik tilsynsstrategi vil gjøre at vurderinger knyttet til mål, resultatindikatorer og prioriterte aktiviteter i større grad er basert på etablert kunnskapsgrunnlag og analyse. Det vil si at konkrete valg og prioriteringer er basert på analyser som tar opp slike spørsmål som:

  - Utvikling innen arbeidsmiljøfaktorene
  - Risikovurderinger knyttet til utvikling i arbeidslivet innen bransjer, virksomhetstyper mv
  - Vurderinger av mulige dekningsgrad og effekter ved tilsyn og alternative virkemidler
  - Vurdering av ulik virkemiddelbruk (tilsyn, veivisning) og alternative muligheter for samarbeid og koordinering med andre HMS etater og/eller andre myndigheter, bransjeorganisasjoner og partene i arbeidslivet
  - Vurdering av hensiktsmessighet og balanse mellom bruk av nasjonale kampanjer/programmer, regionale kampanjer og enkelttilsyn basert på lokal risikovurdering mv.

  Analyser som nevnt ovenfor vil aldri kunne etablere en objektiv sannhet og ubestridelige fakta om svært komplekse sammenhenger, men danne grunnlag og felles forståelsesramme for de konklusjoner og prioriteringer som legges for planene, samt de mål og resultatkrav som utvikles.

- Styringsmodellen bør utvikles videre mht. å tydeliggjøre alle dimensjoner i matrisen. Dette bør gjøres ved å utvikle et overordnet dokument som trekker opp prinsipper, roller og ansvar, beslutningsstruktur, mv

- Måltavla bør innføres relativt raskt med vekt på definert kjerneaktivitet og prioriterte aktiviteter (jf. figur i kap. 6.4.1). Dette er nødvendig for å ha styringsmessig fokus og trykk på gjennomføring.

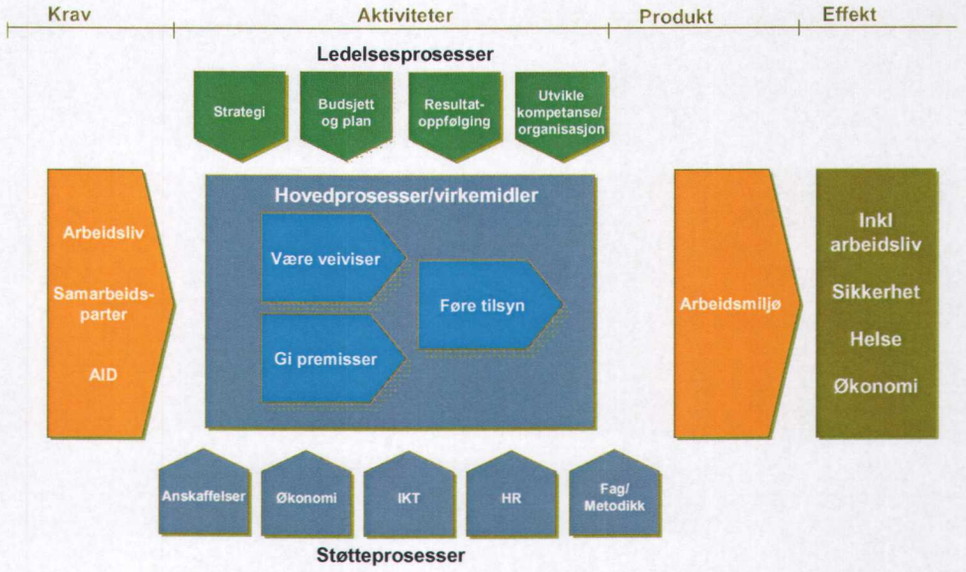
- Det bør gjennomføres en klargjøring av roller og ansvar innen de oppgaver som tidligere lå i det gamle direktoratet knyttet til lov, regelverk og fag. Dette arbeidet må bygge på en *videreutvikling* av "ATL-prinsipper for samhandling mellom direktoratet og regionen", samt det arbeidet som nå gjennomføres i prosjektgruppen for prosessflyt, rollefordeling mv.

- En vurdering og videreutvikling av nettverkene som arbeidsform bør klargjøres gjennom den videreutviklingen av styrings- og organisasjonsmodellen vi peker på ovenfor. Nettverkene bør fungere som kompetanseoppbygging, utvikling og vedlikehold, mens de faglige kravene og prosedyrene bør utvikles videre i prosessdimensjonen.

- For å sikre at ressursene benyttes på en balansert måte, og i tråd med de overordnede prioriteringene, mener vi det kan vær behov for å øke fokuset på "porteføljestyring" som legger til rette for prioritering og styring av prosjekter på bakgrunn av faktorer som behov, nytte, risiko, konsekvenser (porteføljemessig, kapasitetsmessig og ressursmessig).

4 Vår analysemodell

Dersom Arbeidstilsynet skal nå sine mål, avhenger det av at etatens oppgaveløsning er optimal og at roller, ansvar og oppgaver er organisert på en slik måte at de bidrar til å nå definerte resultatkrav. Det betyr altså både å gjøre tingene riktig (kvalitet) og gjøre de rette tingene (gi et tjenestetilbud som er i samsvar med etatens målsettinger og bestillerdokumentet). Ulike organisatoriske virkemidler må benyttes for å sette organisasjonens kjernevirksomhet i stand til å løse sine oppgaver på en best mulig måte.

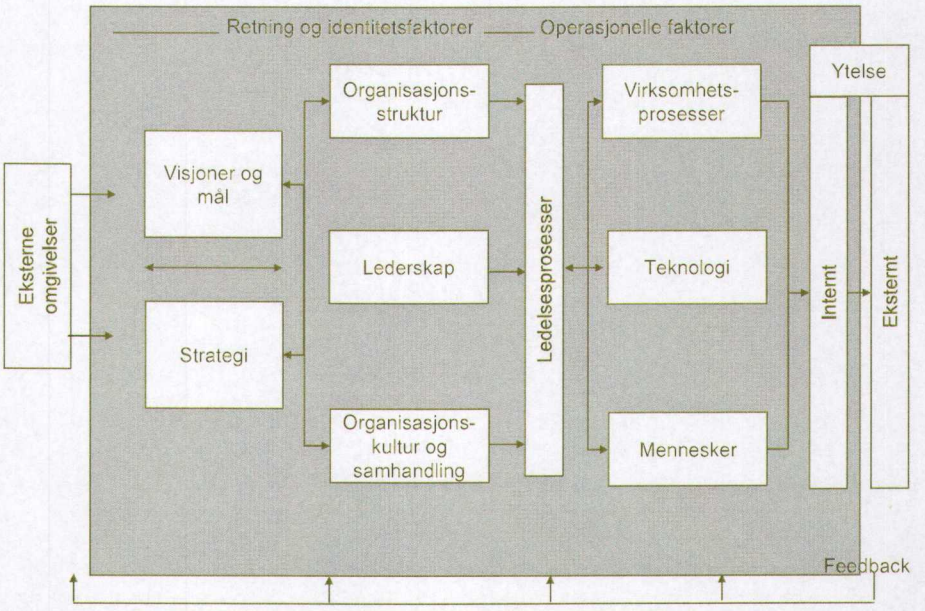


Figur 1: Illustrasjon av Arbeidstilsynets "verdikjede"

Etablering av ny organisasjons- og lederstruktur er viktige elementer i en utviklingsprosess for å skape en godt fungerende organisasjon som skal bidra til å nå foretakets mål og strategier. Vår tilnærming til utvikling og omstilling er basert på at alle tiltak og aktiviteter må være forankret og målrettet i forhold til virksomhetens strategi og satsingsområder. Modellen[1] nedenfor illustrerer hvordan organisasjonen gjennom et sett av organisatoriske virkemidler omsetter krav og forventninger til tjenester og resultater. I lys av denne modellen vil grad av målrealisering i Arbeidstilsynet være avhengig av hvordan etaten makter å utvikle strategiene for å nå disse, hvordan de organiserer virksomheten i formelle strukturer (enheter, avdelinger, prosjekter, nettverk mv), hvordan de utvikler lederskap (roller, ansvar, myndighet mv) og bygger organisasjonens kompetanse, kultur og verdier. Til sammen vil dette gi retning og prioriteringer som styrer den operative driften i tråd med strategiske prioriteringer og i samspillet mellom mennesker, teknologi og arbeidsprosesser.

[1] Modellen er en forenklet illustrasjon av den anerkjente kvalitetsmodellen, EFQM

Mandatet for denne evalueringen handler om å vurdere hvordan strategioppfølging, organisasjons- og lederstrukturen, oppgavedeling ol bidrar til å gi gode prosesser og resultateffekt. Det vil si om de organisatoriske virkemidlene som er valgt, er hensiktsmessige for å nå Arbeidstilsynets mål og resultatkrav.



Figur 2: Forenklet EFQM modell: Ulike organisasjonsvariable vil påvirke organisasjonens evne til å omsette krav til konkrete resultater

Slik vi ser det, ber mandatet om en vurdering av hvordan de "retningsskapende" organisasjonsvariablene i Arbeidstilsynet er utviklet og implementert for å påvirke resultatene på en best mulig måte.

Det vil ofte være ulike oppfatninger av hvor stor betydning slike faktorer har på virksomhetens tjenester og måloppnåelse. Det vil etter vårt syn nærmest være umulig å "måle" slike effekter kvantitativ, ettersom det er snakk om kompliserte og sammensatte påvirkninger og kausale sammenhenger. Vi tar imidlertid utgangspunkt i at Arbeidstilsynets evne til å gjennomføre sitt oppdrag i tråd med forventninger, krav og operasjonaliserte mål, i stor grad vil være *påvirket* av slike organisatoriske variable.

Med utgangspunkt i mandatet, og på bakgrunn av intervjuer, dokumentgjennomganger mv, har vi i vår analyse etter hvert identifisert fem hovedområder av organisatoriske faktorer som vi tror har særlig stor betydning for å besvare mandatet, og som derfor blir vurdert systematisk i denne rapporten: Strategioppfølging, virksomhetsstyring, organisering/ kompetanseutvikling, effektivitet og samarbeid/samhandling.

5 Om Arbeidstilsynets virksomhet

5.1 Arbeidstilsynets formål

Arbeidstilsynets hovedformål er å bidra til å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade og å bidra til at flest mulig mennesker kan bruke og utvikle sin arbeidsevne og kompetanse gjennom fullverdig deltakelse i et inkluderende arbeidsliv.

Arbeidstilsynets skal bidra til at arbeidsmiljølovens bestemmelser blir fulgt opp i virksomhetene, bl.a. ved kontroll, regelverksutvikling, informasjon og veiledning. Gjennom dette arbeidet skal etaten medvirke til at sykelighet og død som følge av forhold i arbeidslivet minimaliseres. Arbeidstilsynets kontroll og oppfølging skal være systemorientert og risikobasert. Hovedstrategien er fortsatt å sørge for at virksomhetene, gjennom systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, selv forebygger ulykker og helseskader.

5.2 Hovedmål med virksomheten

Arbeidstilsynet skal ha særlig fokus på de arbeidsmiljøfaktorer som er de viktigste årsakene til helseskade og utstøting fra arbeidslivet. I tildelingsbrevet for 2007 gis bl.a. disse sentrale føringene:

Effektmål

- Færre arbeidstakere skal bli syke og/eller utstøtt fra arbeidslivet pågrunn av påvirkning som fører til *psykisk helseskade*
- Færre arbeidstakere skal bli syke og/eller utstøtt fra arbeidslivet på grunn av helseskadelige *ergonomiske forhold*
- Færre arbeidstakere skal få helseskader og/eller bli utstøtt på grunn av *kjemisk eller biologisk påvirkning*
- Færre arbeidstakere skal dø, bli invalidisert eller skadet og/eller bli utstøtt på grunn av *arbeidsulykker*

Langsiktige resultatmål

Arbeidstilsynets innsats skal i perioden være rettet mot de fire ovennevnte prioriterte Arbeidsmiljøfaktorene. Dette, kombinert med at etaten skal prioritere sin innsats i forhold til de valgte hovedvirkemidlene, skal resultere i at

- Antall arbeidstakere som opplever at de er utsatt for et dårlig arbeidsmiljø skal være redusert
- Antall virksomheter som etterlever regelverket skal være øket
- Antall virksomheter som har et fungerende HMS-system skal være øket
- Antall virksomheter som har knyttet til seg bedriftshelsetjeneste skal være øket
- Kunnskapsnivået i virksomhetene om arbeidsmiljøspørsmål skal være hevet

- Grad av oppnåelse av ovennevnte effektmål og resultatmål vil blant annet kunne måles ved evalueringer og sammenstilling av årlige resultatanalyser av resultatperspektivene jf. under.
- Arbeidstilsynet skal også arbeide videre med utvikling av metoder for gjennomføring av langsiktige resultatvurderinger.

Arbeidstilsynet er i tillegg pålagt å ha særlig fokus på områdene:

- Inkluderende arbeidsliv (IA)
- Arbeidsinnvandring – sosial dumping
- Unge arbeidstakere

5.3 Arbeidstilsynets rolle

Arbeidstilsynet har som oppgave å føre tilsyn med at arbeidsmiljøet i norske virksomheter er i henhold til arbeidsmiljølovens krav, og gi informasjon og veiledning om hvilke forhold i arbeidsmiljøet som fremmer helse og inkludering. Arbeidstilsynet skal bidra til at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø, og at arbeidsgiver overholder lovens bestemmelser.

For å gjennomføre sin pålagte oppgave har Arbeidstilsynet i sin strategi valgt å satse på tre hovedvirkemidler:

- Føre tilsyn med virksomhetene
- Være veivisere overfor virksomhetene
- Være premissleverandør og utvikle kunnskap og regelverk innen arbeidsmiljø

I tillegg skal Arbeidstilsynet arbeide med:
- Koordinering av myndighetenes innsats innen helse, miljø og sikkerhet
- Tilpasse organisasjonen til oppgaven og brukere

5.3.1 Føre tilsyn med virksomhetene

I tilsynsoppgaven ligger det primært en forutsetning om at det skal utøves kontroll med at et konkret pliktsubjekt etterlever gjeldende formelle krav, og at det iverksettes sanksjoner ved manglende etterlevelse. Det er pliktsubjektets eget ansvar å etterleve kravene, men Arbeidstilsynet utøver tilsyn for å etterprøve og kontrollere om kravene følges.

I Norge har vi en rekke tilsynsordninger knyttet til ulike lover og regler[2]. Arbeidstilsynet utfører tilsyn etter arbeidsmiljølovens bestemmelser og har dermed et relativt vidt spekter av kompetanseområder innen det samme formålet: arbeidsmiljø.

Tilsynet skal utøves for å medvirke til å nå lovens mål. Derfor vil det alltid måtte pågå en strategisk diskusjon om hvilke virkemidler som skal anvendes for å påvirke dette i best mulig grad. Andre virkemidler enn tilsyn kan være kompetanseheving i virksomhetene, egenrapportering og sertifisering, informasjons og rådgivning, mv.

[2] Se bl.a Statskonsult: (Be)grep om tilsyn, 2002

Tilsyn utføres primært for å kontrollere at plikter etter lov og forskrift ivaretas. Tilsynet gjennomføres som:

- enkelttilsyn i virksomheter hvor kontroll er hovedelement
- kampanjer/tilsynsprosjekter hvor kontroll er hovedelement, men der kombinasjonen av verktøy vil variere, avhengig av ønsket resultat og målgruppe
- ulike former for saksbehandling hvor det blir fattet vedtak og hvor en tilstand vurderes mot arbeidsmiljølovens krav

Arbeidslivet består av om lag 400 000 virksomheter med aktivitet[3] (ca. 150 000 dersom man ser bort fra enkeltmannsforetak) og ca. 2 400 000 arbeidstakere. De fleste virksomhetene har mellom 5 og 20 ansatte mens 70-80% av arbeidstakerne er ansatt i virksomheter med mer enn 50 ansatte. Etaten har de siste årene gjennomført om lag 10 000 enkelttilsyn årlig, Det må derfor prioriteres å gjennomføre kontrollbesøk i virksomheter der arbeidsmiljøforholdene, ut fra etatens faglige vurderinger av risiko, er spesielt viktig å få forbedret.

I det enkelte år når Arbeidstilsynet bare et mindretall av virksomhetene gjennom konkrete tilsynsbesøk. Det er derfor viktig at etaten viderefører strategien om at tilsynet skal risikobaseres. Tilsynet skal derfor rettes mot de bransjer, yrker og virksomheter der risiko for helseskader og utstøting fra arbeidslivet er størst. Sykefravær er ett kriterium for utvelgelse av tilsynsobjekter. Andre parametere er bl.a. risiko for arbeidsskader og yrkessykdommer, opplevde helseplager, stress, vold og trusler om vold mv.

Arbeidstilsynet skal legge vekt på rettferdig, korrekt, forutsigbar og likeverdig behandling av virksomhetene og skal etterstrebe enhetlighet i utøvelse av tilsyn og de krav som stilles. I tilsynsvirksomheten skal det legges vekt på å skape forståelse for viktigheten av et aktivt arbeidsmiljøarbeid. I ethvert tilsyn vil det inngå en viss grad av informasjon og veiledning, men kontrollen vil måtte være det mest sentrale.

Tilsynsvirksomheten baseres på at alle virksomheter har en plikt til å gjennomføre et systematisk HMS-arbeid. Det innebærer at de skal kartlegge sine risikoforhold og håndtere disse på en tilfredsstillende måte. Det inkluderer også å synliggjøre hvem i virksomheten som har ansvaret for HMS-arbeidet.

Arbeidstilsynet vil særlig sette søkelys på hvordan det systematiske arbeidet håndterer de viktigste risikoforholdene i en virksomhet, herunder også mulige bakenforliggende organisatoriske forhold. Når forholdene ikke er tilfredsstillende, skal Arbeidstilsynet reagere med sanksjoner.

5.3.2 Være veiviser

Informasjon og veiledning skal ha en fremtredende rolle i Arbeidstilsynets arbeid gjennom en prioritering av veiviserrollen. I dette ligger det at informasjon og veiledning er selvstendige verktøy overfor virksomheter, ansatte og bransjer for å øke forståelsen i virksomhetene for regelverkets krav og den betydning det systematiske arbeidsmiljøarbeidet har for å forebygge helseskader og alvorlige ulykker.

[3] Statistisk sentralbyrå, 2007

Etaten må derfor utvikle lett tilgjengelig informasjon om risikoforhold, årsakssammenhenger og regelverk, samt formidle god praksis bl.a. ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Arbeidstilsynet skal i følge strategien utarbeide informasjon og gjennomføre aktiv kunnskapsformidling innen etatens satsingsområder, spesielt rettet mot de virksomheter man ikke når ved tilsynsbesøk.

Ut fra en erkjennelse av at etaten hvert år bare når 5-6 % av landets virksomhet med tilsyn, skal det utvikles alternative måter å nå ut til virksomhetene på. Eksempler på dette kan være:

- nettbasert informasjon som er tilgjengelig når brukeren ønsker det
- svartjeneste som gir den informasjonen som etterspørres i henvendelsene fra brukerne
- utsending av informasjonsmateriell til bestemte målgrupper
- rene informasjonskampanjer mot bransjer, yrkesgrupper, bestemte virksomheter mv som en del av et tilsyn

Arbeidstilsynets informasjonsarbeid skal i følge strategien, gi etaten et positivt omdømme, slik at den fremstår med tyngde og troverdighet i arbeidet for å fremme et godt arbeidsmiljø.

Etaten skal dessuten være aktiv overfor publikum og medier, og den skal være en ettertraktet kilde til informasjon og meninger om arbeidsmiljø.

5.3.3 Premissgiver

Arbeidstilsynets innsats for å redusere arbeidsrelatert skade og sykdom, skal være basert på kunnskap om arbeidsmiljøforholdene og utviklingen i arbeidslivet. Etaten skal legge vekt på å frembringe kunnskap, dokumentasjon og analyser som grunnlag for faglige og strategiske råd og innspill overfor overordnet myndighet og andre sentrale aktører.

Arbeidstilsynet skal arbeide for at regelverket på en best mulig måte utfyller kravene i arbeidsmiljøloven. Relevante rettsakter fra EU og ILO skal gjennomføres i regelverket på en oversiktlig og lett forståelig måte. Reguleringen av arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet skal være oppdatert i forhold til endringer i arbeidslivet, den teknologiske utviklingen og samfunnet generelt. Regelverket skal brukes av alle typer virksomheter og må derfor være lett tilgjengelig, oversiktlig og et enkelt og godt verktøy for virksomhetene i arbeidet med å etterleve kravene i arbeidsmiljøloven.

Samtidig skal Arbeidslivstilsynet bidra til å sette standarder for arbeidsmiljøet i virksomhetene både gjennom sin håndheving og fortolkning av eksisterende regelverk og sitt arbeid med å utvikle og forbedre regelverket.

5.3.4 Inkluderende arbeidsliv

Arbeidet med å sikre et inkluderende arbeidsliv og hindre utstøting og overgang til passive ytelser, har lenge vært en prioritert oppgave for politiske myndigheter og for partene i arbeidslivet. Veksten i antallet uførepensjoneringer og langvarige sykefravær er kostbart for samfunnet og lite tilfredsstillende for de arbeidstakerne som rammes. Årsakene til at stadig flere blir henvist til inaktivitet og passive ytelser, er mange og sammensatte. Et vesentlig element er imidlertid knyttet til arbeidsmiljøproblematikk i vid forstand.

Arbeidstilsynet har en sentral oppgave i å medvirke til et inkluderende arbeidsliv. Etatens *hovedoppgave* er å føre tilsyn med arbeidsmiljøet i norske virksomheter, i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser, for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for alle. I dette ligger det en kontrolloppgave i forhold til lover og regler, men også en aktiv rolle relatert til informasjon, opplæring og utvikling av regelverk og virkemidler.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001. Målet med avtalen er at:

- sykefraværet skal reduseres med minst 20 prosent
- flere med redusert arbeidsevne skal komme i arbeid
- den reelle pensjoneringsalderen skal økes

Gjennom forebyggende arbeid er Arbeidstilsynet tillagt en viktig rolle i arbeidet for å sikre et inkluderende arbeidsliv. Ved å fokusere spesielt på de forholdene som er de viktigste årsakene til sykdom og skader, arbeides det for å forhindre utstøting fra arbeidslivet. Arbeidstilsynet har, i tråd med kravene fra departementet, inngått et formelt samarbeid med NAV om arbeidet med inkluderende arbeidsliv.

Både Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten har funksjoner og oppgaver knyttet til å motvirke at personer som er i arbeid og blir syke, støtes ut av arbeidslivet. Begge etater forvalter lovregler med relevans for en arbeidstaker som er blitt sykemeldt eller har fått redusert arbeidsevne. De respektive bestemmelsene har nær sammenheng med hverandre. Arbeidsgivers plikt til å legge arbeidsforholdene til rette for arbeidstakere med redusert arbeidsevne og til å utarbeide oppfølgingsplaner, følger av arbeidsmiljøloven. Folketrygdloven med forskrifter angir arbeidstakers rettigheter og plikter med hensyn til sykepenger, samt Arbeids- og velferdsetatens plikt til å følge opp den sykmeldte og rett til å kreve oppfølgingsplaner.

Etatene har også ulike virkemidler; henholdsvis tilsyn og veiledning og økonomiske virkemidler i form av tjenester, tiltak og stønader, som skal bidra til rask og hensiktsmessig oppfølging på arbeidsplassen når et helseproblem eller lignende har oppstått. Mens Arbeids- og velferdsetaten har hovedtyngden av sin virkemiddelbruk rettet mot den enkelte, er hovedtyngden av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk rettet mot å hindre at forhold ved arbeidet eller arbeidsplassen forårsaker sykdom eller skade. Arbeidstilsynet fører tilsyn og driver veiledning for å bidra til at virksomhetene har gode nok systemer og rutiner som ivaretar alle typer arbeidsmiljøforhold, både psykososiale, organisatoriske, fysiske, kjemiske og sikkerhetsmessige forhold.

Arbeidstilsynet er gjennom tildelingsbrevene pålagt å inngå et forpliktende samarbeid med NAV for å medvirke til at IA avtalens intensjoner blir oppfylt. Etaten er også tilført ekstra ressurser for å styrke tilsynsarbeidet med utgangspunkt i å forbygge sykefravær og utstøting (jf. kap.6.6)

5.3.5 Arbeidsinnvandring/sosial dumping

Det har vært en markant økt innvandring til Norge de siste 30 årene. Dette har hatt betydning både for størrelsen og sammensetningen av befolkningen. Økt yrkesdeltakelse blant innvandrere er integrerings- og inkluderingspolitikkens fremste mål.

Utvidelsen av EU samtidig med konjunkturoppgang, har medført en økende arbeidsinnvandring til Norge. Arbeidsinnvandringen bidrar til å dekke mangler på

arbeidskraft i deler av det norske arbeidsmarkedet og gir økt arbeidstilbud, sysselsetting og produksjon. En betydelig andel av arbeidstillatelsene til arbeidere fra de nye EU-landene gjelder midlertidig arbeid. I tillegg til denne migrasjonen av arbeidstakere, kommer arbeidskraftmobilitet fra EØS-området knyttet til fri bevegelse av tjenester og sysselsetting i den private husholdningssektoren.

I desember 2006 fikk Arbeidstilsynet styrket sin kompetanse ved tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrere. De kan nå gi pålegg, tvangsmulkt og bruke stansing overfor arbeidsgivere som ikke kan dokumentere at de følger regelverket. Det har vært lagt til grunn at en offensiv bruk av stansing av virksomheter og prosjekter kan bidra til å bedre forholdene for arbeidsinnvandrere i Norge.

Tiltaket er et ledd i Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Utvidelsen av Arbeidstilsynets sanksjonsmyndighet som kom i lov om allmenngjøring av tariffavtaler og utlendingsloven, gir Arbeidstilsynet samme myndighet som etter arbeidsmiljøloven.

Målet er at Arbeidstilsynet raskt skal kunne gripe inn overfor arbeidsgivere som ikke er villige til å gi arbeidsinnvandrerne de lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i Norge. Gjennom en offensiv bruk av for eksempel stansing, ønsker man å oppnå en forebyggende effekt. Alle som arbeider i Norge skal være sikret anstendige og trygge forhold.

Arbeidstilsynet skal medvirke i arbeidet med å følge opp handlingsplanen mot sosial dumping. Arbeidstilsynet skal i henhold til tildelingsbrevet bidra sterkt til å hindre sosial dumping ved å sikre arbeidstakernes rettigheter etter forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler, kravene til arbeids- og oppholdstillatelse etter utlendingsloven, og ved å følge opp at arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetskrav ivaretas for alle arbeidstakere. Arbeidstilsynet skal videreutvikle sine tilsynsmetoder for å styrke dette arbeidet, samt gjøre nødvendige prioriteringer for å målrette innsatsen innen dette området.

5.4 Behov for omstilling

På bakgrunn av forrige evaluering av Arbeidstilsynet (2002) ble det arbeidet med særlig fire vesentlige problemstillinger i omstillingsprosjektet (2003/04):

- Utvikling av et nytt strategisk grunnlag og en ny strategisk plan for å sikre tilpasning til nye krav, det nye arbeidslivet og fokus på resultater innen hele ansvarsområdet
- Vurdering av ulike modeller for organisering og forslag til overordnet organisasjonsmodell for å styrke den utadrettede virksomheten
- Vurdering av kompetansebehov og innføring av kompetansestyring i henhold til definerte roller og oppgaver
- Identifisering av effektiviseringsmuligheter og forslag til konsentrasjon omkring "kjerneoppgavene" og styrking av resultatmålingen i forhold til prioriterte mål

På bakgrunn av disse omstillingsprosjektene ble det vedtatt ny strategisk plan og ny organisasjonsmodell (regionalisering) for Arbeidstilsynet, samt gitt føringer for kompetansestyring og effektivisering. Dette siste medførte ikke minst en relativt kraftig overføring av ressurser fra direktoratet til regionene. Denne vesentlige omstillingen ble gjennomført i forbindelse med flyttingen fra Oslo til Trondheim som skulle være fullført innen utgangen av 2006.

I omstillingsprosjektet ble det identifisert et sett av endringsbehov som ble fremhevet som vesentlige for å utvikle etaten i tråd med kravene som ble stilt til etaten:

- *Behov for styrket kompetanse i etaten pga. større mangfold av utfordringer.* Etaten står overfor et mer mangfoldig sett av arbeidsmiljøutfordringer enn før, og det krever en større bredde av kompetanse og metodiske tilnærminger i det utadrettede tilsyns- og informasjonsarbeidet. Etaten har svært store utfordringer mht. å ha kompetansemiljøer som er solide og sterke nok til å håndtere dette. Stilt overfor denne store kompetansemessige utfordringen er det nødvendig å endre organisasjonsstruktur både i distriktene og i direktoratet. Etaten må utvikle sentrale analysemiljøer og inngå strategiske allianser for kompetanseoppbygging og konsolidere, samle og utnytte ressursene i det ytre apparatet.

- *Behov for at etaten utvikler en sterkere identitet som kunnskapsaktør.* Det trengs å få til en sterkere identitet som kunnskapsaktør ved at etaten tar i bruk etatens eget kunnskapspotensial og trekker veksler på eksterne kunnskapsaktører og etablerer et analysemiljø i etatens sentrale ledelse.

- *Behov for større og robuste fagmiljøer i den utadrettede virksomheten.* Det trengs å slå sammen distriktene til større regioner og dermed få etablert bredere, tyngre og mer robuste fagmiljøer. Et antall på 15-20 tilsynsmedarbeidere i et distrikt er for lite når man skal arbeide med et så bredt felt av fagdisipliner og overfor så ulike arbeidsmiljøutfordringer som etaten må i dag.

- *Behov for å utnytte og utveksle kompetanse mellom distriktene.* Det trengs å få til en bedre utnyttelse av etatens eget kunnskapspotensiale (tilsynserfaringer mv.) blant annet ved at tilsynspersonell i distriktene utveksler kunnskap og erfaringer. Dette kan gjøres ved å opprette kompetansenettverk. De enkelte distrikt har ikke nødvendigvis behov for eller ressurser til å ha spisskompetanse på ethvert område, men med en klar samlet kompetanseplan for distriktene kunne slike begrensede behov dekkes på tvers av distriktsgrensene. Da også ved bedre bruk av den spisskompetansen som alt finnes i enkelte distrikt.

- *Behov for å prioritere kompetanseoppbygging i distriktene og utnytte tilgjengelig kompetanse.* Det trengs å avklare på hvilken måte etaten skal bygge opp kompetanse: hvilke roller skal kompetansen primært bygges opp for å ivareta og hvordan kan kompetansen utnyttes til å ivareta også andre roller. Direktoratet utfører i dag en del oppgaver som kan håndteres bedre ved å utføres nærmere det operative nivået. En større del av etatens samlede ressurser må brukes til utadrettet virksomhet. Videre må det sørges for å få til en rasjonell utnyttelse av disse ressursene til premissleveranse i regi av direktoratet. Direktoratet bør fortsatt ha overordnet ansvar for å følge med i internasjonal regelverksutvikling og igangsette regleverksutvikling nasjonalt, selv om den faglige mengderessursen og kapasiteten i direktoratet reduseres.

- *Behov for å redusere ressursbruk til intern administrasjon.* Det trengs å vri større deler av ressursbruken som i dag går med til intern administrasjon, i retning av utadrettede funksjoner. Dette gjelder både distrikter og direktorat.

- *Behov for bedre samvirke mellom ytre etat og sentral etatsledelse.* Det trengs et bedre samvirke mellom ytre etat og den sentrale etatsledelsen bl.a. ift.

strategiutvikling og strategisk ledelse. En sterkere involvering av lederne i ytre etat kan bety en større grad av eierskap og forpliktelse til strategiske beslutninger.

- *Behov for å rendyrke overordnede og strategiske oppgaver i direktoratet.* Det trengs å rydde ut en del operative funksjoner fra direktoratets oppgaveportefølje. Oppgaver bør løses på lavest mulig nivå i organisasjonen.

- *Behov for en etat som er dynamisk ift. nye arbeidsmiljøutfordringer.* Endringer i arbeidsmiljøproblemer betyr at etaten og etatsledelsen dynamisk må justere sin kompetanse og sine arbeidsformer. For at etaten skal kunne fungere mer dynamisk og utviklingsorientert, trengs det mindre horisontal oppdeling enn tidligere.

- *Behov for en organisasjonsstruktur i direktoratet som fokuserer på direktørens resultatansvar for tilsyn, veivisning, premissgivning samt kunnskapsutvikling.* Det er behov for en synliggjøring og balansering av etatens sentrale roller i organisasjonsstrukturen i direktoratet og for resultatoppnåelse ift. disse rollene. Veivisning og premissgivning (og innbakt i disse kunnskapsutvikling) må framheves sterkere. (Sluttrapport fra "strategiprosjektet", 2004)

6 Observasjoner og vurderinger

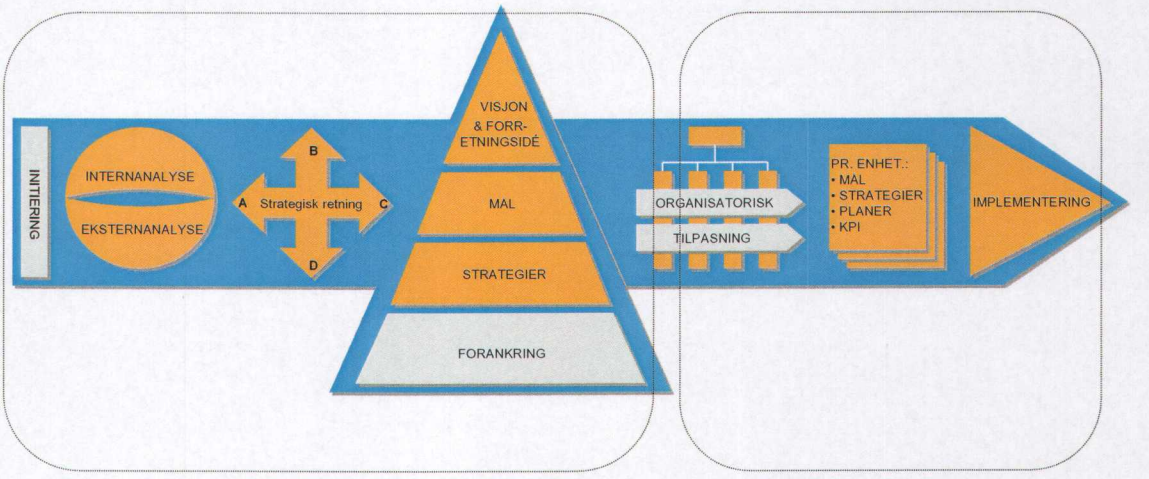
6.1 Strategioppfølging

6.1.1 Arbeidstilsynets håndtering av utfordringer i arbeidsmiljøet

Den strategiske styringen skal sikre at Arbeidstilsynet er *dynamisk effektiv,* løst definert som virksomhetens respons- og tilpasningsevne til endringer i omgivelsene og gitte forutsetninger og prioriteringer fra overordnet myndighet (departementet). Begrepet omfatter evnen til å utvikle nye leveranser, prosesser, teknologier og driftsformer i tråd med nye krav og utfordringer.

Grunnlaget for den strategiske styringen legges gjennom Arbeidstilsynets strategiske plan som er etatens overordnede og retningsskapende omforming av departementets styringssignaler og omgivelsenes krav og forventninger til konkrete mål og prioriteringer.

Arbeidstilsynet har i perioden etter omstillingen arbeidet etter strategisk plan for 2004 – 2007. Høsten 2007 vil det bli vedtatt ny strategisk plan, der Arbeidstilsynet utarbeider nye føringer for den kommende strategiske perioden. Analysene som ligger til grunn for begge planene bygger på anerkjente prinsipper innen strategisk arbeid, og kan illustreres ved denne modellen:



Figur 3: Strategisk analyse og implementering

Utgangspunktet for denne evalueringen har vært den vedtatte strategiplanen for 2004-2007 med de tilleggskrav og presiseringer som har kommet gjennom tildelingsbrevene i 2005, 2006 og 2007.

Strategiplanen og tildelingsbrevene har presisert at tilsyn i form av myndighetsutøvelse skal være etatens viktigste og prioriterte hovedvirkemiddel. Allikevel skal også veiviserrollen og premissgiverrollen prioriteres vesentlig høyere enn i foregående perioder. Årsaken er at

utfordringene i arbeidslivet stadig blir mer sammensatte og komplekse. For å dekke kompleksiteten og hele spekteret av utfordringer innen arbeidsmiljø og inkludering, er det viktig at etaten proaktivt formidler sin arbeidsmiljøkunnskap til både arbeidslivsaktører og overordnede myndigheter. Etaten skal derfor i tillegg til tilsyn og kontroll, også bidra til å formidle kompetanse til virksomhetene i sitt utadrettede arbeid, ved å synliggjøre sammenhenger mellom arbeidsmiljø, helse og økonomi på en måte som styrker motivasjonen og evnen hos virksomhetene til å utvikle gode løsninger og etterleve kravene (veivisning).

Likeledes skal etaten på bakgrunn av sine erfaringer og opparbeidet kunnskap aktivt gi innspill til overordnet myndighet om endrings- og utviklingsbehov innen regelverket, samt behov for nye prioriteringer og/eller tilnærmingsmåter (premissgiving).

Den strategiske planen peker på fire særlige arbeidsmiljøutfordringer som skal ha fokus i utøvelsen av etatens rolle og oppgaver:

- unngå påvirkning som fører til psykisk helseskade
- unngå helseskadelige ergonomiske forhold
- unngå helseskadelig kjemisk og biologisk eksponering
- unngå alvorlig ulykkesrisiko

Arbeidstilsynets fokus skal være på virksomhetenes systematiske HMS-arbeid sett opp imot disse prioriterte arbeidsmiljøfaktorene. Innenfor alle de fire hovedområdene skal Arbeidstilsynet ha oppmerksomheten rettet mot mulige bakenforliggende, organisatoriske forhold i virksomheten som kan forårsake eller forsterke uheldige/negative og skadelige arbeidsmiljøforhold.

I tillegg har altså Arbeidstilsynet også fått særlig ansvar for å hindre sosial dumping og det forebyggende arbeidet knyttet til IA samarbeidet (jf. kap. 6.6).

I de strategiske føringene ligger det også en forutsetning om at Arbeidstilsynet i sitt arbeid skal prioritere koordinerte tilsyn og prosjekter som skal bidra til at innsatsen mot særlige risikoforhold og bransjer blir fulgt tettere over tid, bl.a. for å sikre varige forbedringer innen utvalgte og prioriterte områder/bransjer.

Arbeidstilsynets strategiske fokus på de nevnte arbeidsmiljøfaktorene er vel fundert i anerkjent kunnskap, dersom man legger STAMIs analyser og NOAs faktabok om arbeidsmiljø og helse 2007[4] til grunn. Denne analysen benytter stort sett de samme inndelinger og definisjoner i beskrivelsen av arbeidsmiljøutfordringene som Arbeidstilsynet benytter i sine satsingsområder.

Det synes derfor ikke å være stor uenighet om at disse områdene er de mest sentrale når man skal beskrive arbeidsmiljøutfordringene.

Basert på våre intervjuer og dokumentgjennomganger har Arbeidstilsynet gjennomført prioriteringer og ressursfordelinger som sikrer en rimelig balanse mellom tilsynsaktivitet innen de fire satsingsområdene. Dette er også en gjenstand for diskusjoner og prioriteringer knyttet til de årlige planene som legges. Opprettelsen av de fire kompetansenettverkene er

[4] Faktablikk: Arbeidsmiljø og helse – status og utviklingstrekk (Nasjonal overvåkning av arbeidsmiljø og helse (NOA))

også et tiltak som skal sikre at Arbeidstilsynet stadig opparbeider bedre kompetanse innen de fire satsingsområdene. Prosjekter og programmer som er under arbeid og/eller gjennomført viser aktivitet og kompetansebygging. Tilbakemeldinger fra omgivelsene og Arbeidstilsynets egne risikovurderinger viser at man kanskje særlig innen kjemiområdet fortsatt sliter noe med å gjennomføre de strategier og planer fullt ut.

6.1.2 IA og sosial dumping

Arbeidstilsynet er pålagt å prioritere og følge opp myndighetenes satsing på et inkluderende arbeidsliv gjennom IA samarbeidet og bekjempelse av sosial dumping som følge av økt arbeidsinnvandring.

Arbeidstilsynet er blitt tilført midler for å styrke arbeidet innen disse områdene og det forventes at etaten har hatt evne til å omsette dette i praktisk arbeid.

I tilknytning til Arbeidstilsynets oppgaver og prioritering innen IA arbeidet viser vi til en bred gjennomgang i kap. 6.6.

Arbeidstilsynet skal følge opp handlingsplanen mot sosial dumping ved å føre tilsyn med arbeidstakernes rettigheter etter forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler, kravene til arbeids- og oppholdstillatelse etter utlendingsloven, og ved å følge opp at arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetskrav ivaretas.

Arbeidstilsynet har organisert etatens arbeid i et eget programområde under ledelse av direktøren og ATL. Innenfor programområdet er det iverksatt tilsynsprosjekter og konkretisert oppgaver innen informasjon, samarbeid med eksterne aktører, kunnskapsinnhenting og internasjonalt arbeid. Programkoordinator og programansvarlig sitter i direktoratet.

Det er nedsatt to nasjonale tilsynsprosjekter rettet mot bygg og landbruk. I tilsynsprosjektet mot sosial dumping i byggebransjen inngår både tilsyn etter arbeidsmiljøloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven. Mye av tilsynsaktiviteten innen byggebransjen blir gjennomført i aksjonsuker. Slike nasjonale fellessatsinger gir i følge Arbeidstilsynet flere positive effekter, ikke minst i form av medieoppmerksomhet. I de aller fleste tilfellene er Arbeidstilsynets innsats blitt fremstilt på en positiv måte. Dette har også ført til at Arbeidstilsynet har fått flere tips om ulovlige forhold som igjen ofte har ført til avdekking av alvorlige brudd på regelverket.

I regionenes arbeid mot sosial dumping er det særlig bransjer som verftsindustrien, næringsmiddel, transportsektoren og renhold som følges opp med tilsyn. Regionene har selv ansvaret for å følge opp disse bransjene og å samarbeide med andre der dette er hensiktsmessig.

Arbeidstilsynet samarbeider med andre myndigheter og organisasjoner i dette arbeidet. Sentralt gjelder dette særlig Petroleumstilsynet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Skatteetaten, på etatsnivå er det også faste møter med Økokrim. I regionene er det i tillegg samarbeid med Politiet, brannetaten og den kommunale plan- og bygningsetaten, og kontakt med de regionale verneombudene er prioritert (tips fra de regionale verneombud ligger bak mange av etatens tilsyn på feltet). For øvrig diskuteres etatens strategier og tiltak i Rådet for Arbeidstilsynet, og det er etablert tett kontakt med partene i byggebransjen og landbruket som ledd i tilsynsprosjektene.

I samarbeid med Skatteetaten, POD og UDI ble man enige om å etablere et eget servicesenter for arbeidsinnvandrere i Oslo i fellesskap mellom etatene. Kontoret ble åpnet høsten 2007. Formålet er å legge enkel saksbehandling til dette kontoret slik at arbeidsinnvandrerne kan få skattekort, opphold/arbeidstillatelser mv. på ett sted.

Arbeidstilsynet har ansatt flere fremmedspråklige medarbeidere som deltar på tilsyn i tillegg til håndtering av besøk på kontorene og andre henvendelser til Arbeidstilsynet.

Hvor store ressurser Arbeidstilsynet til en hver tid skal rette inn mot sosial dumping, vil måtte være en løpende strategisk diskusjon basert på kunnskap om omfang, risiko og effekter av tilsynsvirksomheten. Vi mener Arbeidstilsynet har prioritert denne oppgaven i tråd med styringssignalene. Basert på samtaler, dokumenter og observasjoner mener vi etaten relativt raskt har utviklet tilsynspraksis og tilnærminger som har medført gode resultater. Bruken av programorganisering for å utvikle og gjennomføre slike satsinger, tror vi er et vesentlig moment for å gi nødvendig fokus og trykk på endringer av en slik karakter.

6.1.3 Nasjonale og regionale kampanjer/programmer

Arbeidstilsynet har i perioden gjennomført en klar dreining mot å define prioriterte satsingsområder innen arbeidsmiljø og bransjer/virksomhetsområder basert på en vurdering av risiko og nytte av tilsynsarbeidet. Samtidig er slike satsinger også benyttet til å videreutvikle tilsynets metoder, virkemiddelbruk og effekter. Eksempler på dette er større koordinerte prosjekter som God Vakt, Rett Hjem, Jobbing uten mobbing og Kjemikaliekampanjen.

En større andel av ressursene benyttes nå til oppgaver innen det som karakteriseres som prioriterte "programområder" der målet både er å utføre tilsyn (myndighetsutøvelse), bidra til kompetanseoppbygging og spredning av kunnskap/informasjon (veivisning) og gi tilbakemeldinger om effekter og utviklingsbehov (premissgiving).

Tabell 2 Antall tilsyn, ukeverk per tilsyn fordelt på ulike kategorier

	Antall tilsyn		Uv/tilsyn		Prosent av alle tilsyn	
Tilsyn	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Prioriterte programområder		2 240		0,51		22,67
Nasjonal kamp	2 185	1 627	0,80	0,44	22,29	16,47
Lokale kamp	3 550	2 395	0,37	0,41	36,21	24,24
Andre risikobaserte enkelttilsyn	1 592	1 570	0,52	0,65	16,24	15,89
Ulykker	659	618	0,61	0,60	6,72	6,26
Koordinerte bransjer	805	842	0,56	0,58	8,21	8,52
Oppfølging av tidligere tilsyn	139	118	0,64	0,62	1,42	1,19
Markedskontroll	3	22	1,10	4,86	0,03	0,22
Uni/høyskoler	108	8	0,25	3,25	1,10	0,08
Annet	762	439			7,77	4,44
Totalt	**9 803**	**9 879**	**0,50**	**0,50**	**100,00**	**100,00**

Tabell 1: Arbeidstilsynets årsrapport 2006

"Det er gjennomført 1000 færre tilsyn innenfor kategorien nasjonale kampanjer i 2006 enn i 2005. Fasene i de store kampanjene innen helse- og omsorgsektoren utgjør mye av forklaringskraften her, jf. Omtalen av God Vakt

og Rett Hjem. Videre har kjemikaliekampanjen vært i en avslutningsfase i 2006 hvor man har gjennomført bare 47 tilsyn i 2006 i forhold til 888 tilsyn i 2005. Kampanjen er nå avsluttet." (Arbeidstilsynets årsrapport 2006)

Tabellen viser en andel nasjonale kampanjer og programområder på ca. 50% i 2006. Vi har ikke fullstendige tall for 2007, men tendensen i retning av større andel nasjonale kampanjer og programområder synes å øke. Tilsvarende tall fra 2002, 2003 og 2004 var 30%, 43% og 41% (inkludert bransjesatsinger). Andelen tilsynsressurser som benyttes til frittstående enkelttilsyn er stadig redusert fra ca. 40% i 2002 til ca. 15% i 2006.

I våre intervjuer går det relativt entydig frem at denne utviklingen (prosjekt/programorientert og koordinert satsing basert på vurderinger av risiko og effekt), er en foretrukket utvikling, i tråd med forutsetningene i strategien og omstillingsarbeidet. I stor grad ser man denne utviklingen som positiv både mht kompetansebygging, metodeutvikling (lærende) *og* effektfullt mht å oppfylle etatens formål og definerte mål.

Vårt inntrykk er at ledere og medarbeidere i stor grad mener at Arbeidstilsynet etter hvert gjennom disse prosjektene har bygget erfaring, kompetanse og evne til å gjennomføre denne type satsinger på en stadig mer effektiv måte. Det vil ikke minst si at Arbeidstilsynet etter hvert blir flinkere til å dimensjonere omfang og dekningsgrad i kampanjene, samtidig som det mer prosjektadministrative arbeidet kan effektiviseres.

Vi tror det vil være riktig å øke andelen nasjonale kampanjer og programmer noe etter hvert som man bygger erfaring og gjennomføringsevne med slike større satsinger. Denne utviklingen bør imidlertid skje gradvis i tråd med risikovurderinger og kompetanseoppbygging. Likeledes vil det være av stor betydning å tilpasse omfang og tilsynsbesøk (scope) på en slik måte at effekten blir best mulig i forhold til ressursinnsats.

I noen grad vil en slik arbeidsorganisering medføre mindre fokus på "nærmiljøet", utvalg basert på lokalkunnskap (risiko) og reaksjon på henvendelser til den enkelte region. På bakgrunn av vår informasjon, synes det som om Arbeidstilsynet drøfter slike dilemmaer, og foretar prioriteringer i tråd med forutsetningene i det strategiske grunnlaget. Et hovedfokus fremover vil være å videreutvikle slike diskusjoner basert på faktisk opparbeidet kunnskap og analysegrunnlag, ikke minst fra DOA (jf. pkt. 6.3.4). Det vil si at diskusjonene i størst mulig grad blir kunnskapsbasert og analytisk for å underbygge prioriteringer, valg av tilsynsstrategi, metode, tidsbruk, koordinering mv.

Vi tror dette er et viktig arbeid for å bidra til at tilsynsstrategien er basert på gode risikovurderinger og at prioriteringene mellom tilsyn, veivisning og premissgiving stadig blir mer faktabasert og underbygget.

6.1.4 Oppsummering av styrker og svakheter

Styrker/muligheter

- AT har tatt tak i og fulgt opp de vesentligste punktene i strategiplanen (arbeidsmiljøfaktorene og virkemidlene), samt organisert arbeidet med "nye" prioriteringer (eks. sosial dumping og IA) i egne programområder for å skape nødvendig trykk og gjennomføringsevne.
- AT har gjennomført prioriteringer for å øke den koordinerte innsatsen innen prioriterte områder – hele spekteret av faktorer og samordnende tilsyn/kampanjer mv

- AT har kommet langt i å utvikle en styringsdialog som tydeliggjør krav og forventninger i henhold til overordnede styringsdirektiv og strategisk plan
- AT har i sitt strategiske arbeid en sunn og viktig dialog/diskusjon om balanse mellom koordinerte satsinger, lokale frihetsgrader og risikovurderinger basert på lokal kunnskap

Svakheter/utfordringer

- Fortsatt noe uklar (helhetlig) tilsynsstrategi som viser en sammenheng og vurdering mellom kunnskapsbasert risikovurdering og tilsynserfaring, og de prioriteringer som gjøres (stikkord: tilsynsrollen, risikovurderinger, koordinering, langsiktighet, mv)
- Veiviserrollen er mangelfullt operasjonalisert – fører til uklar forståelse av hva som ligger i "rollen" og hvordan den skal utøves og hvordan samspillet med tilsynsstrategien skal være
- Premissgiverrollen er under utvikling, men har fortsatt et stykke igjen – dette gjelder strategisk analyse, regelverksutvikling, prioriteringsdialog basert på samlet analyse av kunnskap og erfaringer

6.1.5 Anbefalte tiltak

- Det bør utvikles en overordnet og definert "tilsynsstrategi", der Arbeidstilsynets virkemiddelbruk og prioriteringer forankres i en overordnet vurdering av faktorer som: risiko/portføljevurdering, antall tilsyn/dekningsgrad, langsiktighet i virkemiddelbruk, koordinering/kampanjer/programmer nasjonalt eller lokalt, sanksjonsbruk/resultatoppfølging mv.

  En slik tilsynsstrategi vil gjøre at vurderinger knyttet til mål, resultatindikatorer og prioriterte aktiviteter i større grad er basert på etablert kunnskapsgrunnlag og analyse. Det vil si at konkrete valg og prioriteringer er basert på analyser som tar opp slike spørsmål som:

  - Utvikling innen arbeidsmiljøfaktorene
  - Risikovurderinger knyttet til utvikling i arbeidslivet innen bransjer, virksomhetstyper mv
  - Vurderinger av mulige dekningsgrad og effekter ved tilsyn og alternative virkemidler
  - Vurdering av ulik virkemiddelbruk (tilsyn, veivisning) og alternative muligheter for samarbeid og koordinering med andre HMS etater og/eller andre myndigheter, bransjeorganisasjoner og partene i arbeidslivet
  - Vurdering av hensiktsmessighet og balanse mellom bruk av nasjonale kampanjer/programmer, regionale kampanjer og enkelttilsyn basert på lokal risikovurdering mv.

  Analyser som nevnt ovenfor vil aldri kunne etablere en objektiv sannhet og ubestridelige fakta om svært komplekse sammenhenger, men danne grunnlag og felles forståelsesramme for de konklusjoner og prioriteringer som legges for planene, samt de mål og resultatkrav som utvikles.

6.2 Ledelse og virksomhetsstyring

Virksomhetsstyring vil vi i denne sammenheng definere bl.a. som å bety det sett av tiltak som benyttes for å:

- Skape tydelighet i overordnede verdier, strategier, mål og prioriteringer
- Gi klare definisjoner av roller, ansvar, oppgaver og myndighet
- Operasjonalisere mål og resultatkrav
- Definere gode rapporterings- og oppfølgingsrutiner
- Utvikle organisasjonens samarbeidsfora (arenaer) horisontalt og vertikalt
- Utvikle virksomhetens kjerneprosesser og ledelsesprosesser (operativ modell)
- Utvikle gode administrative rutiner

Styring som pekt på ovenfor, er en sentral del av ledelsesoppgaven, men ledelse omfatter mer. Viktigst i denne sammenhengen er kanskje å sikre *legitimitet og tillit* til organisasjonen utad og innad, *mobilisere ressurser, rekruttere* og *tilpasse bemanning og kompetanse*, og ikke minst utvikle de *verdimessige* og *organisasjonskulturelle* forutsetningene. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å trekke noe skarpt skille mellom disse oppgavene og styringsoppgavene.

En utfordring for de fleste virksomheter er å etablere et konsistent bindeledd mellom mål og strategier på overordnet nivå, og de handlinger - i betydningen beslutninger og atferd – som finner sted på operativt nivå.

Styring og ledelse handler i utgangspunktet om prioritering mellom de *dilemmaer* rammebetingelsene og omgivelsens krav stiller til virksomheten. Arbeidstilsynets styringsmodell vil måtte forholde seg til flere dimensjoner som noen ganger trekker i ulik retning. Strategien som trekkes opp og de overordnede organisatoriske prinsipper som utvikles, vil utgjøre det "limet" som binder disse dimensjonene sammen på bakgrunn av en prioritering og avveining mellom ulike hensyn.

For det første knytter det seg ofte betydelige problemer til *måling* så vel av aktivitet som til de ytelser/produkter som virksomhetene faktisk produserer. Ofte er det også slik at de formål som skal søkes realisert, ikke knytter seg direkte til "produktene" eller aktiviteten som sådan, men til de virkninger aktiviteter og produkter har på eller i samfunnet (formålet).

Styringen av en virksomhet som Arbeidstilsynet vil være preget ikke bare av at aktivitet og produkter kan være vanskelig å måle, at resultatene, "outcomes", også kan være vanskelig å måle, men kanskje i særlig grad av at det knytter seg til dels betydelig *usikkerhet* til sammenhengen mellom omfanget av produkter/"outputs" på den ene siden og omfanget og arten av de virkninger/resultater/"outcomes" som oppnås på den andre siden. Graden av kompleksitet av denne typen vil naturligvis variere noe, men for store deler av Arbeidstilsynets overordnede formål vil denne kompleksiteten være et reelt problem ledelsesmessig og strategisk.

I en slik situasjon der ulike strategiske valg og organisatoriske løsninger er resultat av komplekse prioriteringer og avveininger, snarere enn målbare resultater, vil det være stort behov for å tydeliggjøre de avveiningene som er gjort og forankre strategier og løsninger i et

"stadig" fokus på overordnede mål og krav og analyser av sammenhengen mellom mål og virkemidler.

Selv om det vil være uklare sammenhenger mellom aktivitet, output og effekter, vil vi mene at god virksomhetsstyring omfatter at det utvikles mål og resultatkrav som gjerne operasjonaliseres ved indikatorer i ulike "målekort". Resultatmåling i flere dimensjoner vil være en nødvendig forutsetning for strukturert oppfølging av Arbeidstilsynets virksomhet og være viktige input til den styringsmessige *dialogen* og de *beslutninger* som fattes. Mål og resultatstyring innebærer å bemyndige organisasjonen innefor gitte resultatkrav, og samtidig forsterke resultatenheters ansvar for å nå målene (empowerment og accountability).

Strategi- og organisasjonsprosjektet (2004) i omstillingsprogrammet la en god del av føringene for de overordnede grep som ble lagt til grunn for omorganiseringen og flyttingen til Trondheim.

I disse rapportene ble det i forbindelse med styring og ledelse pekt på en del endringsbehov som i stor grad ser ut til å være fulgt opp i etableringen av den omorganiserte etaten:

- Utvikling av en tydelig strategisk ledelse og en effektiv og reell mål- og resultatstyring vil utgjøre hovedutfordringen for etaten i gjennomføring av den nye strategien.
- Strategien vil kreve sterkere prioriteringer i forhold til en dreining av virkemiddelbruken med større vekt på veivisning, koordinering og premissgivning.
- Samvirket og det gjensidige ansvaret for etatens resultatoppnåelse mellom ytre etat og direktoratet må fungere optimalt. For å oppnå dette, kan det se ut til at en større grad av involvering og ansvarliggjøring av regiondirektørene i beslutningsprosesser i etatsledelsen er nødvendig.
- En samlet strategisk etatsledelse og reell delegering av beslutningsmyndighet til det operative nivået i regionene, vil bidra til gjennomføring av mål- og resultatstyring i praksis og at strategiske beslutninger blir gjennomført. Dette vil også bidra til et sterkere eierskap til beslutningene/strategiene og til bedre koordinert og enhetlig praksis overfor virksomhetene.

Vi mener Arbeidstilsynet i sitt omstillingsarbeid de siste par årene, har arbeidet for å gjennomføre disse forutsetningene.

Nedenfor trekker vi frem noen av de ordninger og tiltak som er utviklet for å støtte opp under disse endringsbehovene. Senere peker vi også på en del forhold der det etter vår oppfatning fortsatt gjenstår arbeid for å videreføre omstillingen ytterligere.

6.2.1 Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL)

For å få til et godt samvirke mellom ytre etat og direktoratet, skulle regiondirektørene involveres sterkere i den strategiske ledelsen og de strategiske beslutningene i etaten. Dette la grunnlaget for den "konsernmodellen" som ble valgt som styringsmodell. Det vil i grove trekk si at lederne for de operative resultatenhetene (regionene) ble trukket inn i direktørens ledergruppe. På den måten er linjen vektlagt i den formelle styringsdialogen.

Etter at regiondirektørene var ansatt ble det tidligere leder*forum* avviklet, og den strategisk leder*gruppen* (ATL) ble etablert i 2005. Den nye direktøren overtok ledelsen 1.1.2006.

Overordnet ledelse av etaten utøves nå gjennom direktøren og regiondirektørene i en fast ledergruppe som har ansvar for å fastsette strategiske veivalg og prioriteringer. Det vil si at direktøren treffer sine beslutninger på bakgrunn av diskusjoner i ATL som det øverste ledelsesmessige organ i etaten. Der vedtas strategiske veivalg, operative planer og prioriteringer knyttet til ressursinnsats for å nå overordnede mål, koordinering av virksomheten, samt fordeling av arbeidsoppgaver mellom nivåer og regioner.

Basert på våre intervjuer og gjennomganger av dokumenter, referater mv. er det et klart inntrykk at denne modellen er gjennomført, tydelig kommunisert og forankret i etaten. Modellen gis også anerkjennelse og stor tilslutning i organisasjonen. Det vil ikke minst si at modellen synes å oppfylle hensikten: Å trekke den operative ledelsen tettere inn i beslutningsprosessene, og styrke den strategiske dialogen og gjennomføringsevnen knyttet til strategiske beslutninger. Slik vi oppfatter situasjonen, har man vært gjennom en lærefase der nye roller, systemer og strukturer skulle utvikles i praksis. Imidlertid er det en utbredt oppfatning at man nå har funnet en form og praktisering som kan beskrives som at man er i "full operativ drift".

Den store omstillingen Arbeidstilsynet har vært igjennom, har naturlig nok gjort det nødvendig å drøfte grunnleggende spørsmål om hvordan organisasjonsmodellen skal fungere, hvordan oppgaver og ansvar skal fordeles, nye roller skal praktiseres og samhandlingsformer utvikles. Som vi peker på flere steder i denne rapporten, er det fortsatt behov for å videreføre denne dialogen på vesentlige punkter slik at roller, ansvar og oppgavefordeling blir enda tydeligere. Samtidig er vi også av den oppfatning at man nå har kommet så vidt langt i dette arbeidet at hovedfokus i ATL fremover i enda større grad bør konsentreres om fire hovedområder for overordnet styring:

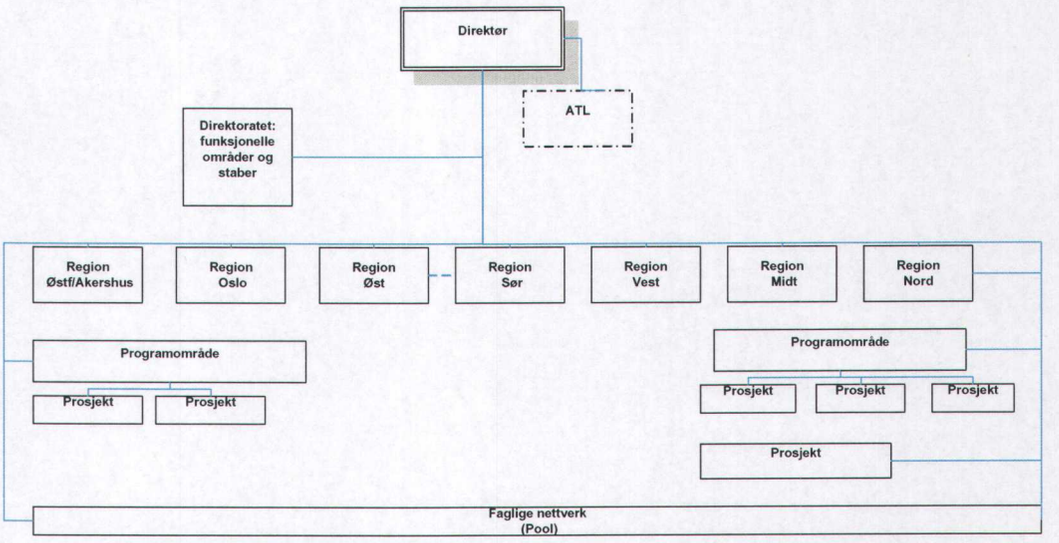
- Strategi og plan
- Initiativer og prosjekt/program beslutninger
- Kompetanse og ressursfordeling
- Oppfølging og resultatmåling

Ettersom man nå har hatt mye fokus på ny strategisk plan og utvikling av organisasjonsmodellen for å sluttføre omstillingen, tror vi det særlig vil være viktig at ATL fremover har fokus på oppfølging og resultatmåling ettersom etaten nå må dreie fokus i enda større retning av "operativ drift" og styre aktivitetene for å oppnå mer utadrettet virksomhet.

6.2.2 Operativ modell

I den modellen som er valgt er det særlig fire dimensjoner og roller som "konstituerer" styringsmodellen. Disse dimensjonene peker også på organisasjonens "matrise" i forhold til en ren hierarkisk modell.

Linjen beskriver det helhetlige lederansvar på ulike nivåer (hierarkiet). Arbeidstilsynet opererer stort sett med 3 ledernivåer. I det helhetlige lederansvaret ligger resultatansvaret for en enhet på gitt ledernivå. (resultatansvaret og personalansvaret)



Figur 4: Organisasjonsmodell

Prosjektene er definert som tidsbegrensede gitte oppgaver som skal løses innenfor et mandat, tid, kvalitet og ressursramme. Prosjektet har således kun ansvar for prosjektets resultat. Prosjektene kan i en del tilfeller samles under en *program*ledelse som har ansvar for flere prosjekter innen en bestemt kategori. Prosjektene bemannes fra ressurspooler i linjen (regioner og/eller direktorat), dvs. at linjen avgir ressurser til prosjektet, som kan være på etatsnivå eller på regionnivå. (oppgaveansvaret)

De menneskelige ressursene hentes fra "pooler" som er organisert (løst koblet) i *nettverk* organisert etter fagdimensjoner (fagansvaret).

Stabsfunksjoner ivaretar en stor del av de *funksjonelle* oppgavene (styring, rapportering, analyse, organisasjon, HR, kommunikasjon og informasjon mv.) (oppgaveansvar og prosessansvar).

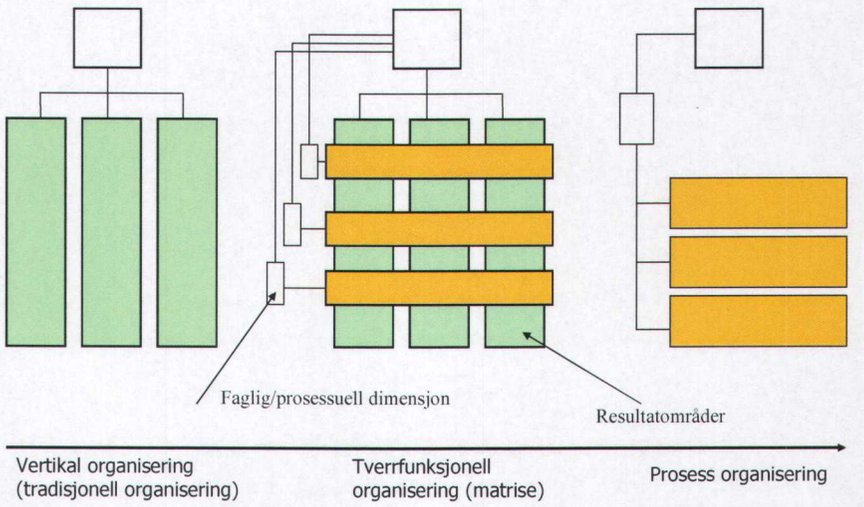
Styringsmodellen er, slik vi ser det, godt tilpasset de strategiske føringene som legger vekt på prioritering, gjennomføringsevne, kompetanseutvikling, og koordinering. Matrisedimensjonene forsterker normale prinsipper om bemyndigelse og ansvarliggjøring i flere dimensjoner, samtidig som de skaper arenaer for utvikling, samordning og samarbeid, noe som er nødvendig for å løse sammensatte og mer komplekse problemstillinger i et helhetlig perspektiv. Det er nødvendig dersom Arbeidstilsynet skal løse de oppgavene av mer sammensatt karakter som de i stadig større grad blir pålagt; både innenfor tilsyn, veivisning og premissgiving.

Det er etter vår oppfatning relativt bred oppslutning og optimisme i hele organisasjonen knyttet til den operative modellen (styringsmodellen). Selv om flere gir uttrykk for at modellen skaper en del utfordringer mht tydelighet og mer enkle strukturer, er de fleste vi har snakket med relativt entusiastiske i forhold til at organiseringen gir muligheter til å utvikle etaten og den enkelte medarbeider i riktig retning.

Vi mener Arbeidstilsynet har gjort gode grep mht å utvikle en operativ modell som har store muligheter til å svare på de utfordringer og endringsbehov som lå i det strategiske grunnlaget. Etableringen av disse strukturene, og den omstillingen som har vært nødvendig i

forbindelse med dette, synes å ha kommet et godt stykke over i "operativ drift", selv om det fortsatt (og kontinuerlig) vil være behov for å videreutvikle systemene og praktiseringen.

For å sikre det nødvendige samarbeidet mellom enhetene kan det tas i bruk ulike samordningsmekanismer. Koordineringen kan ivaretas gjennom faste møter mellom medlemmer av ulike enheter, eller det kan opprettes stillinger som har som uttalt oppgave å koordinere mellom enheter og som har formell makt til å ta avgjørelser i saker som angår begge/flere av enhetene. Ett av de sterkeste virkemidlene for å sørge for samordning er å etablere en formell matrisestruktur. Da kan man kombinere to eller flere typer av struktureringsprinsipper.



Figur 5: Typiske organisasjonsformer

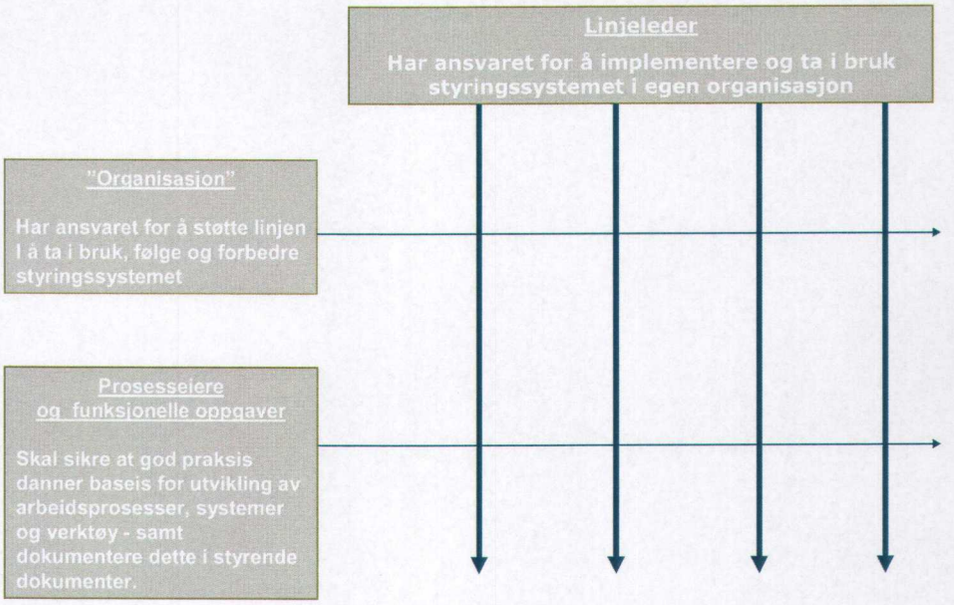
Som vi peker på flere steder i denne rapporten, er det særlig ATL som ledergruppe, de funksjonelle områdene (styring og samordning organisasjon og regelverk) og bruken av prosjektorganisering som er etablert for å styrke etatens behov for koordinering, samordning og operativt arbeid på tvers av regionene. Dette styrker både evnen til felles prioriteringer og ensartet kvalitet.

I tillegg er kompetansenettverkene viktige for å utvikle etatens samlede kompetanse, gjøre den mer tilgjengelig i tilsynsarbeidet og utvikle felles normer, metoder og praksis i tilsynsarbeidet.

Vi tror det særlig vil være lønnsomt å arbeide videre med flere dimensjoner i Arbeidstilsynets operative modell. Dette gjelder ikke minst prinsipper for roller og ansvar, beslutningsmodell og myndighetsstruktur, porteføljestyring, mv. Dette tar vi opp mer utfyllende i ulike kapitler.

I tilknytning til utvikling av den overordnede operative modellen, vil vi særlig peke på behovet for å tydeliggjøre dimensjonene i matrisen. Ikke minst gjelder dette å vurdere om man bør innføre "prosessdimensjonen" tydeligere, ved å definere prosesseierskap til viktige funksjonelle oppgaver og arbeidsprosesser.

Hensikten med dette vil være å sette krav til *hva* som ligger av krav knyttet til en oppgave/prosess og (eventuelt) *hvordan* oppgaven skal gjennomføres.



Figur 6: Illustrasjon på rollefordeling mellom linje og prosess

Prosesseier har ansvar for å identifisere, utvikle, dokumentere og innføre god praksis knyttet til bestemte oppgaver i organisasjonen. Det vil si at linjen har resultatansvar, men at dette ansvaret skal gjennomføres innenfor bestemte krav til innhold, kvalitet og prosedyrer fastsatt i prosessdimensjonen.

6.2.3 Mål- og resultatstyring

Arbeidet med å forbedre etatens styringssystem gjennom å innføre balansert målstyring, startet i direktoratet i Oslo. I begynnelsen av 2006 forelå et utkast til en måltavle som man har arbeidet videre med i flere faser.

Et tydeligere innhold i måltavlen med klare resultatindikatorer, vil i følge planene ferdigstilles i 2007. Dette arbeidet vil i følge Arbeidstilsynet pågå som en delleveranse i revidering av strategisk plan for perioden 2008 – 2012, for å sikre sammenhengen mellom mål, strategier og etatens mange aktiviteter.

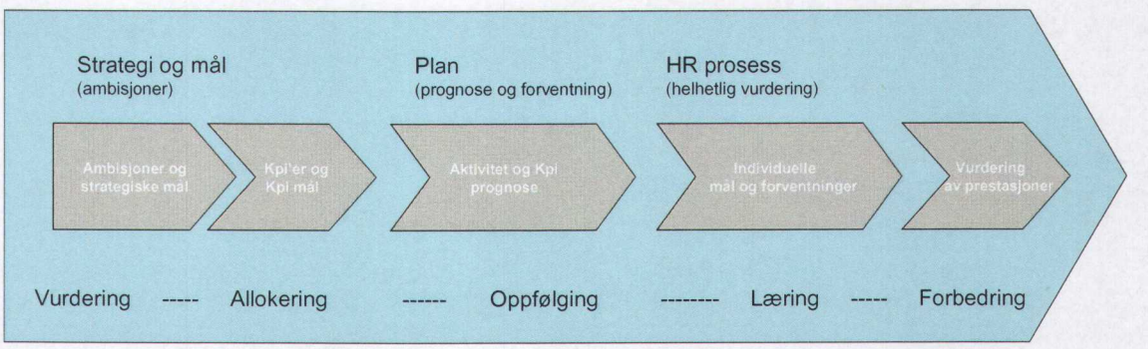
Videreutvikling av måltavlen retter seg både mot å utvikle dimensjonene/perspektivene i målekortet, forankre dimensjonene i etatens strategier og prioriteringer og ikke minst utvikle bedre indikatorer for å avlese prestasjoner.

Samtidig som dette utviklingsarbeidet pågår benytter man perspektivene som i dag er definert i styring og rapportering. Selv om de kvantitative indikatorene foreløpig er begrenset, legges det vekt på å få frem resultatorienterte vurderinger av ressursbruk og aktiviteter. Nedenfor er dette illustrert ved den rapporteringsmalen regionene ble bedt om å benytte i forbindelse med årsrapporteringen i 2006:

- Resultatperspektivet
  - Nasjonale programmer og prosjekter, regjeringsmandatene. Region med nasjonalt ansvar vedlegger rapport fra prosjektet, andre regioner kommenterer spesielle sider ved egen innsats i prosjektene.
  - Prosjekter tilknyttet kompetanseutvikling og kompetansenettverkene for å sikre mer effektiv praksis i kontakt med virksomhetene
  - Koordinering
  - Regionale prosjekter (utenom de nasjonale hovedsatsningene)
  - Samarbeid med andre
  - Fagområder regionen har et særskilt ansvar for (smale områder, utvalgte bransjer)
- Brukerperspektivet
  - Informasjon og samfunnskontakt. På hvilke planmessige måter har regionene arbeidet med mediekontakt? Er dette noe man prioriterer og har regionene en proaktiv tilnæring til mediene?
  - Utvikling og bruk av tilsyns-, veivisnings- og premissgivingsrollene
  - Regionens saksbehandling
  - Kvalitetssikring av tilsynet
  - Klagesaker: DAT ber om at regionene kommenterer trender eller spesielle forhold som har vært gjeldende ift. sakene i 2006 (ephorte-søk).
  - Politianmeldelser
- Produktivitetsperspektivet
  - Ressurser til tilsyn: I hvilken grad klarer regionen å ta ut 70% utadrettet aktivitet? DAT ber om kommentarer til tilsynsaktiviteten totalt i forhold til plan.
  - Veivisning og premissgivning: Kommentarer og eksempler på gode tiltak som regionen har gjennomført i 2006.
  - Budsjett, kostnader og økonomistyring
- Medarbeiderperspektivet
  - Medarbeiderutvikling
  - Medarbeideromsetning, medarbeidervariasjon (ulikhet i gruppen av ansatte) og sykefravær
  - Personalforvaltning
  - HMS – arbeid og grønn stat
- Lærings- og utviklingsperspektiv
  - Kompetansetiltak og kompetansenettverk (nettverksansvarlig regiondirektør vedlegger rapport fra etatsnettverket)
  - Kultur for læring

(Rapporteringsmal, 2006)

Regionene ble dessuten bedt om å gi vurderinger av arbeidet på hvert av de fire hovedsatsningsområdene i strategisk plan, og vurderinger av regionens vekting mellom hovedsatsningsområder.



Figur 7: Illustrasjon av "normal" styringsprosess

Vi mener Arbeidstilsynet har kommet et godt stykke på vei med å definere en "fra ambisjon til handling" prosess som bygger på anerkjente prinsipper og metoder. En vesentlig utfordring fremover vil være å forenkle/spisse prosessen og dimensjonene i den formelle

styringsdialogen, samtidig som sammenhengen mellom strategi, mål, forventninger og resultater blir tydeligere.

Etter vår oppfatning bør dette kunne gjøres relativt raskt med bakgrunn i den lærefasen man har vært igjennom, og de mest sentrale indikatorer og aktiviteter bør kunne følges tett opp i 2008. Ikke minst gjelder dette mål og indikatorer knyttet til kjernevirksomhet (utadrettet arbeid).

Vi tror dette er et viktig utviklingsarbeid for å målrette virksomheten og skape fokus og trykk på gjennomføringen.

6.2.4 Oppsummering av styrker og svakheter

Styrker/muligheter

- AT har i stor grad implementert ledelsesmodellen i tråd med premissene for omstillingen, dvs. trukket regionene inn i den strategiske ledelsen av etaten
- Oppslutning om modellen synes å være stor, dvs. stor optimisme i organisasjonen (alle ledd) mht at modellen vil være hensiktsmessig
- Direktoratets ledelse har opparbeidet tillit og legitimitet i organisasjonen, dvs. at det er relativt lite "de" og "oss" i forholdet mellom direktorat og regioner
- AT er i ferd med å etablere en god styringsdialog oppover og nedover der prioriteringer og beslutninger tydeliggjøres i organisasjonen
- Måltavla er i ferd med å innføres – i tråd med forutsetningene.
- Standardisering og samarbeid har, der det er kommet lengst, vært med på bygge felles identitet og større forståelse for koordineringsbehov og muligheter innen en felles AT ramme

Svakheter/utfordringer

- AT har fortsatt behov for å etablere/videreutvikle og tydeliggjøre styringsmodellen (operativ modell) i ulike dimensjoner
- Forholdet mellom ansvar og myndighet; – Prinsippet om tre formelle ledernivåer forutsetter en godt utviklet matrise- og teammodell, og en sterk organisasjonskultur. Det vil ta noe tid og krefter før dette har "satt seg" i organisasjonen
- Det bør arbeides med definisjon og klargjøring av de ulike rollene i organisasjonen for å styrke forståelsen og evnen til å utvikle matriseorganisasjonen – særlig tror vi forholdet mellom linje og prosessdimensjonen kan utvikles ytterligere
- Det gjenstår fortsatt noe arbeid med å utvikle hvordan måltavla skal integreres i den øvrige styringsdialogen, samt utvikling av gode indikatorer som understøtter strategiske prioriteringer

6.2.5 Anbefalte tiltak

- Styringsmodellen bør utvikles videre mht. å tydeliggjøre alle dimensjoner i matrisen. Dette bør gjøres ved å utvikle et overordnet dokument som trekker opp prinsipper, roller og ansvar, beslutningsstruktur, mv

- Måltavla bør innføres relativt raskt med vekt på definert kjerneaktivitet og prioriterte aktiviteter (jf. figur i kap. 6.4.1). Dette er nødvendig for å ha styringsmessig fokus og trykk på gjennomføring.

6.3 Organisering, oppgavefordeling og kompetanseutvikling

6.3.1 Krav til organisasjonsmodellen

Organisering og funksjonsfordeling er et strategisk virkemiddel der Arbeidstilsynet har et særlig ansvar for å føre løpende dialog om hvordan de samlede oppgaver innen ansvarsområdet kan grupperes, fordeles og plasseres.

I enhver utvikling av ny/eventuelt tilpasset organisasjonsstruktur, vil dette være *eksempler* på punkter som må vurderes:

- Identifiserbare resultatområder og tjenester, "kunder"/interessenter og leveranser
- Fordeling av oppgaver og funksjoner
- Roller, ansvar og myndighetsmatrise
- Hierarkier, ledernivåer og matriser
- Kompetansekrav og kompetanseutvikling
- Avstand fra spisskompetanse til operativ tjenesteproduksjon
- Samarbeid horisontalt og vertikalt
- Rapporterings- og kommunikasjonslinjer
- Formell struktur vs. uformell struktur
- Verdiforankring og kulturbygging

Det organisatoriske dilemma for Arbeidstilsynet er i stor grad knyttet til at man på den ene siden har behov for sterk samordning og koordinering om felles strategier, mål og resultatkrav. Det betyr store krav til rask allokering av ressurser og kompetansebygging rundt prioriterte satsinger, samt stor fleksibilitet og omstillingsevne for å tilpasse organisasjonen til endringer i omgivelsenes krav og forventninger. På den andre siden skal mye av tjenesteproduksjonen gjennomføres i kontakt med mennesker og virksomheter ute i hele landet. Det betyr stor geografisk spredning og behov for "lokale" tilpasninger til utfordringer, risikobilde og næringsstruktur.

På bakgrunn av utredningsarbeidet som ble foretatt i omstillingsprosjektet (2004), ble det fra politisk nivå besluttet å gjennomføre relativt store endringer i organiseringen av Arbeidstilsynet:

"For å få en mer effektiv utnyttelse av knappe tilsynsressurser, har regjeringen besluttet at det skal gjennomføres en *ny organisering av Arbeidstilsynet som innebærer etablering av en regionmodell, og en styrking av det lokale arbeidstilsynet gjennom overføring av resurser fra direktoratet*. Den samlede strukturen for regionene, og eventuelle underliggende enheter, må klarlegges nærmere. Arbeidet i direktoratet skal rendyrkes og konsentreres om oppgaver som er av overordnet styringsmessig art og som tilhører kjernen av direktørens resultatansvar (strategi, mål- og resultatkrav, rapportering, kontroll mv.), samt de oppgaver der departementet er bruker/tjenestemottaker. Det skal videre vurderes nærmere hvordan arbeidsmiljømyndighetene kan oppnå en bedre mål- og resultatorientering og på en systematisk og god måte bygge opp den kompetansen som er nødvendig for å møte nye og skiftende arbeidsmiljøproblemer."

Videre ble det lagt til grunn at organiseringen skulle understøtte en klar oppgavefordeling mellom direktoratet og regionene slik at det i minst mulig grad er duplisering/speiling av kompetanse og ressurser i direktoratet og regionene. Det betyr at direktøren overlater mye ansvar til regionene, som på sin side må være store nok til å bygge opp solide fagmiljøer og

gjennomføringsevne innen hele spekteret av etatens utfordringer. Direktoratets fokus, kompetanse og ressurser skal være rettet mot en styrking av etatens oppgaver innen analyse, premiss, strategi ol.

Til grunn for det mandatet for omstilling som lå i de overordnede beslutningene, var en rekke endringsbehov identifisert og behandlet av organisasjonsgruppen i omstillingsprosjektet:

- Etaten må etablere tydelige beslutningsnivåer hvor prinsippene om mål- og rammestyring er konsekvente slik at det kan bidra til økt rolleforståelse og økt rolleidentifisering.
- Organisasjonen må bli mer bevisst nivåene og prinsippene i de forskjellige arbeidsformene som nyttes i etaten samt tilrettelegge for en struktur som tilpasser organisasjonen i forhold til roller og ansvar.
- Mål- og resultatstyring er akseptert, men opplæring i bruk av metoden og en konsekvent gjennomføring i praksis kan forbedres.
- Roller og ansvar må plasseres slik at fagekspertise kan utnyttes maksimalt i utadrettet tilsynsvirksomhet.
- Det datatilfanget som etatens medarbeidere samler inn, må systematiseres og aktivt brukes i kunnskapsutvikling, premissgivning og regelverksutvikling.
- Rolle og ansvar i forhold til prosjektledelse overfor linjeledelse og fagledelse må være tydelig.
- Ansvar og roller når det gjelder erfaringsoverføring i etaten i forhold til satsingsområdene, må klargjøres.
- Etaten bør videreføre og videreutvikle en organisering av arbeidet der ledelsesnivået begrenses til to nivåer, der den enkelte saks- og tilsynsmedarbeider har relativt vidt ansvar og vide fullmakter og hvor det også tas hensyn til lokale forhold.
- Organiseringen av arbeidet bør ta hensyn til at Arbeidstilsynet er en kompetansevirksomhet hvor den viktigste ressursen er medarbeidernes kunnskaper og erfaringer.
- Det er behov for mer robuste fagmiljøer i enhetene (regionene) slik at det er mulig å ha høy kvalitet i forhold til de strategiske satsningsområdene i etaten.
- Det er et stort behov for å benytte fagkompetansen mer fleksibelt mellom ulike regioner og avdelinger i direktoratet.
- Oppgaveløsning som skal koordineres både i forhold til linjen og prosjekt el., bør bli tydeligere koblet sammen. Dette kan løses bl.a. gjennom bedre definert prosjektstyring.
- Det er viktig at det etableres god forankring av prosjektene, gode rapporteringsrutiner og gode avtaler mellom prosjektorganisasjon og linjeorganisasjon mht. ressursbehov. En fast ledergruppe som koordinerer og styrer alle landsdekkende prosjekter, vil også kunne gjøre denne samhandlingen lettere.
- Utvikle og overvåke - synlig organisering av systematisk samarbeid mot bransjer, kompetansemiljøer, etater, internasjonale miljøer, standardiseringsorganer etc. knyttet til konkrete enheter, arbeidsoppgaver, roller og fagområder.

Det er vårt inntrykk at Arbeidstilsynet har arbeidet bevisst og strukturert med å utvikle organisasjonen med sikte på å møte de utfordringene som ble beskrevet i disse punktene. I de følgende punktene beskriver vi de vesentligste organisatoriske grepene som er gjennomført, mens vi i kap.6.3.12 peker på det vi mener er arbeid som gjenstår for at organisasjonen kan fungere bedre mht. oppgaveløsning og effektivitet.

6.3.2 Gjennomføring og omorganisering

Alle distrikt ble i 2005 lagt ned og det ble etablert 7 regioner i tråd med politiske beslutninger. I samtlige regioner ble det i 2005 gjort nødvendige forberedelser for å etablere regionen formelt fom. 1.1.2006. Det nye regionkontoret i Finnsnes (politisk besluttet) ble etablert, slik at dette kunne være operativt fra 1.1.2006. Region Oslo iverksatte sin nye organisasjon fom. 1.4.2006.

Samtidig startet arbeidet med å flytte det nye direktoratet til Trondheim i mai 2005 (politisk besluttet). Oppbyggingen av det nye direktoratet ga særlig to hovedutfordringer: flyttingen medførte en meget stor andel nyrekruttering (ikke minst kompetanseutfordring) og det nye direktoratet skulle "slankes", og oppgaver skulle overføres til regionene. På den annen side ga også antakelig flyttingen et naturlig momentum for å gjennomføre en stor omstilling og endring i tråd med vedtatte forutsetninger, ettersom direktoratet i stor grad måtte nyetableres (blanke ark).

6.3.3 Direktoratet

Omorganiseringen har gitt direktoratet en ny og mer rendyrket strategisk (corporate) rolle i organisasjonen. Samtidig ble det gjennomført en prosess der man overførte ca. 50 stillinger fra det gamle direktoratet i Oslo til regionene.

Totalt 12 ansatte fra det gamle direktoratet ble med på flyttingen til Trondheim. Siden mai 2005 er over 60 personer rekruttert til det nye direktoratet. Per i dag er det ca. 70 ansatt i direktoratet i Trondheim. Søkermassen ble vurdert å være stor til nærmest alle stillingene, og man anså at de som ble rekruttert hadde gode kvalifikasjoner og et bredt erfaringsgrunnlag fra tidligere stillinger i offentlig og privat sektor.

Direktoratet er i dag inndelt i disse avdelingene:

- Styring og samordning
- Dokumentasjon og analyse
- Lov- og regelverk
- Organisasjon
- Kunnskapsformidling, informasjon og kommunikasjon

Landsomfattende fellestjenester er lagt til tre enheter: arkiv/fellestjenester, IKT-drift og lønn/regnskap. Til sammen har disse ca. 15 medarbeidere.

Høsten 2005 ble det besluttet at Svartjenesten fra 1.1.2006 skulle være underlagt direktoratet i Trondheim ved kommunikasjonsavdelingen. I løpet av 2006 ble det bestemt at tilknytninger utenfor Bodø skulle fortsette med naturlig avgang. Alle nye medarbeidere i Svartjenesten skal tilsettes i Bodø.

I den nye modellen er ikke direktoratet først og fremst et overordnet forvaltningsnivå, men en organisatorisk enhet som er tillagt ansvar og myndighet innenfor definerte oppgaver som krever særlig samordning og koordinering, samt oppgaver som er direkte knyttet til direktørens styrings- og oppfølgingsansvar overfor etaten totalt sett. Direktoratets avdelinger er med det tillagt et stabsansvar for direktøren.
I det følgende gir vi en meget kort oppsummering av de ulike avdelingenes rolle og oppgaver. I vårt arbeid har vi konsentrert oss om Arbeidstilsynet som etat og fokusert på det vi mener har hatt og har avgjørende betydning for etatens evne til å nå sine mål. Vi

gjennomfører derfor ikke en "evaluering" av den enkelte avdeling, men trekker frem enkelte styrker og utfordringer som vi mener har særlig betydning for "etatsperspektivet".

6.3.4 Dokumentasjon og analyse

I forutsetningene for organisasjonsmodellen ble det lagt til grunn at direktoratet skal ha et forsterket ansvar for kunnskapsutvikling innen etatens arbeidsområde. Det ble derfor etablert en organisasjonsenhet i direktoratet for dokumentasjon, analyse og kunnskapsutvikling (DOA). Enhetens oppgaver skal i stor grad være å innhente, systematisere og analysere tilsynserfaringer fra regionene og omgjøre disse til anvendt kunnskap på strategisk nivå. Kunnskapsutviklingen skal også skje gjennom utvidet samarbeid med eksterne kunnskapsorganisasjoner. Særlig samarbeidet med STAMI og NOA er vektlagt. Oppgavene til avdelingen vil være nært koblet til etatens funksjoner innen utvikling av overordnede tilsynsstrategier og kunnskapsbaserte analyser til grunn for etatens arbeid innen veivisning og premissgivning.

Avdelingen har i stor grad vært preget av etablering og utvikling av avdelingens kjerneoppgaver. Samtidig har avdelingen brukt mye ressurser på arbeid og saksbehandling som tidligere for en stor del ble utført av fagavdelingene i det gamle direktoratet. Med overføring av disse oppgavene til regionene (bl.a. nasjonale oppgaver), er avdelingen nå i ferd med å konsentrere seg om de forutsatte kunnskapsutviklende og analytiske oppgavene.

I vesentlig grad er de målsettinger som ble satt for avdeling fortsatt gyldige rammer for dette utviklingsarbeidet. Det er i løpet av 2007 blitt arbeidet med å konkretisere avdelingens rolle gjennom en definert utviklingsplan.

Vi tror den viktigste oppgaven til DOA på kort sikt vil være knyttet til å utvikle gode analyser av tilsynsaktiviteten i etaten, slik at arbeidet med en overordnet tilsynsstrategi kan være kunnskapsbasert og analytisk.

6.3.5 Styring og samordning

Avdeling Styring og samordning har ansvar for oppgaver som er av overordnet styringsmessig art for etaten og som tilhører kjernen av direktørens resultatansvar. Oppgavene spenner fra lønns og regnskapsfunksjon til tilrettelegging for samarbeid/koordinering med andre myndigheter og styringsdialogen mellom etaten og departementet. Avdelingen har blant annet ansvaret for styringssystemet, måltavla, kontrollerfunksjonen, kontakt med Riksrevisjonen, anskaffelser og tilsynshåndbok. Lønn og regnskap er i stor grad lagt ut til SSØ, mens det er i dag to ansatte som arbeider med lønn og reiseregninger.

Avdelingen har brukt mye ressurser på innføring, oppgradering og vedlikehold av IKT-systemene som SAP, VYR og EXIE. I tillegg er det arbeidet mye med å realisere administrative effektiviseringsgevinster i omstillingsarbeidet. Arbeidet med måltavla har tatt noe mer tid enn forutsatt. Etter at man opplevde god tilslutning til å innføre en måltavle i etaten, har det vært mer motstand i organisasjonen knyttet til den konkrete utviklingen og implementeringen. I forbindelse med ny strategisk plan skal måltavla etter planen justeres i en mer hensiktsmessig form med bred deltakelse og involvering fra regionene.

Vi tror avdelingens hovedfokus på kort sikt bør være å innføre en relativt "enkel" måltavle som vil være et vesentlig element i å gjøre styringsdialogen mest mulig fokusert om etatens

kjerneoppgaver. Samtidig tror vi det fortsatt bør være en prioritert oppgave å arbeide med effektivitet og effektivisering av administrative støttesystemer, prosesser og rutiner.

6.3.6 Lov- og regelverk

Lov og regelverk har ansvar for klagesaker og oppgaver innenfor lov og regelverksarbeidet, både utvikling og til dels implementering. Avdelingen skal være en faglig sterk premissgiver på arbeidsmiljøområdet og være et fagorgan innenfor sine oppgaver overfor departementet. Avdelingen har også ansvar for å drive fram arbeid med regelverksutvikling, i nært samarbeid med regionene.

Den nye avdelingen med nyrekrutterte medarbeidere overtok om lag 60 klagesaker fra det gamle direktoratet, samtidig som det stadig kom inn nye saker utover våren -06. Avdelingen var smalt bemannet, og det var ikke etablert et apparat i regionene som kunne avhjelpe situasjonen. Etter en hektisk start har avdelingen bl.a. arbeidet med å definere og å finne sin rolle i forhold til de strategiske oppgavene som hører til i direktoratets ansvarsområde.

Fordeling av nasjonale oppgaver ut til regionene har vært en forutsetning for avdelingens lave bemanning. LOV er ikke bemannet med ressurser til å bistå ved saksbehandling av ordinære saker knyttet til tilsynsarbeidet, noe det heller ikke er anledning til hvis habilitet ved klagesaksbehandlingen skal ivaretas. Det pågår i disse dager et arbeid i etaten knyttet til prosesser og roller ved oppgaver og saksflyt mellom direktoratet og regionene som skal videreutvikle roller, ansvar og oppgaver innen sentrale deler av LOVs oppgaveområde.

Etter omorganiseringen har LOV blitt tilført flere ressurser og kommet på et mer balansert nivå i forhold til oppgavene som skal løses.

Vi tror arbeidet med å konkretisere overordnede prinsipper for regelverksutvikling og forvaltning er et svært viktig utviklingsarbeid for LOV. Dette vil ikke minst si å utvikle en god rolleavklaring, oppgavefordeling og samhandling mellom regionene og avdelingen.

6.3.7 Kunnskapsformidling, informasjon og kommunikasjon

I det nye direktoratet i Trondheim var det en viktig målsetting i større grad å håndtere en veiviserrolle, ved økt formidling av kunnskap om regelverk og arbeidsmiljø til virksomhetene. Disse forventningene var utgangspunktet for at det i avdeling kommunikasjon er rekruttert nye medarbeidere med kompetanse i spennet mellom informasjonsforståelse, kombinert med teknologianvendelse, og presse- og kommunikasjonsfaglig kompetanse.

Avdelingen har det siste året fått opp et nytt intranett, og har fått på plass nettverksløsninger på intranett som skal være verktøy og til hjelp for bl.a. kompetansenettverkene. Det bør legges til rette for et godt samarbeid mellom avdelingene i direktoratet (LOV og DOA) og kommunikasjonsavdelingen når det gjelder formidling av kunnskap eksternt til brukerne.

Kommunikasjonsavdelingen har en viktig (helst proaktiv) rolle i forhold til etatens premissgiver- og veiviserrolle. Denne rollen bør det legges vekt på i det videre arbeidet i avdelingen.

Vi tror avdelingens hovedfokus fremover derfor bør være knyttet til å videreutvikle hensiktsmessig veiledningsmateriell (elektronisk og papir) overfor ulike brukere og interessenter.

6.3.8 Organisasjon

Organisasjonsavdelingen har et overordnet ansvar for kompetanseutviklingen i etaten, herunder grunnopplæring, fagopplæring, prosjektopplæring og lederutvikling. Avdelingen har også ansvaret for organisasjonsutvikling, lønnsforhandlinger, personal med mer.

Organisasjonsavdelingen har etablert flere IKT-systemer på personalsiden etter omorganiseringen. Dette har krevd tid og ressurser. Avdelingen har også gitt bistand til regionene etter omorganiseringen.

Kompetanseutviklingen ut over grunn- og prosjektopplæringen i etaten hviler i stor grad på de faglige kompetansenettverkene. Kompetansenettverkene har i ulik grad utviklet en hensiktsmessig arbeidsform og det bør vurderes hvordan disse nettvekene kan fungere og finne en mer effektiv og hensiktsmessig arbeidsform. Det diskuteres også hvordan kompetansen best kan kartlegges, og avdelingen arbeider med disse problemstillingene.

Vi tror avdelingens hovedutfordring fremover vil være knyttet til en videre operasjonalisering av etatens operative modell, dvs. roller, ansvar, prosesser, nettverk mv. Dette kan med fordel beskrives i et overordnet styrende dokument som beskriver prinsippene for "styring, ledelse og organisasjon" i Arbeidstilsynet.

6.3.9 Regionene

Regionaliseringen har gitt 7 regioner som utgjør kjernen i Arbeidstilsynets operative og utadrettede virksomhet. Regiondirektørene ble i stor grad rekruttert blant de tidligere distriktssjefene og har representert en kontinuitet fra den tidligere organisasjonen.

I den nye modellen er regionene sideordnede "resultatenheter" med fullt operativt ansvar innenfor sitt geografiske område og de oppgavene av nasjonal karakter som er lagt til regionen (nasjonale områder). Regiondirektørene sitter i Arbeidstilsynets ledergruppe og er derfor med i det vesentligste organet for ledelse av hele etaten.

Slik vi opplever situasjonen gjennom intervjuer og dokumenter er det stor tilslutning til de valgte strategiene og organisasjonsmodellen i regionene.

Den vesentligste utfordringen fremover for regionene er, slik vi ser det, i stor grad sammenfallende med de utfordringer og anbefalinger vi peker på i de øvrige kapitlene, og regionene vil være inkludert i disse utviklingsbehovene i et etatsperspektiv. Det vil si utvikling av roller og ansvar, gode arbeidsprosesser, tilsynsstrategi, prioritering av prosjekter og programmer, høyt fokus på utadrettet virksomhet og kompetanseoppbygging knyttet til nye oppgaver og kompetanseområdene/nettverkene.

Ikke minst vil utfordringene knyttet til nasjonale oppgaver som vi går inn på i neste kapittel ha stor betydning for regionenes evne til å gjennomføre sine oppgaver.

6.3.10 Oppgavefordelingen

I foreløpig omstillingsrapporter/internvurderinger fra regioner og direktoratet ble det avdekket et tydelig behov for å avklare ny oppgavefordeling og modell for samhandling mellom regionene og direktoratet, spesielt knyttet til de oppgaver som direktoratet i Oslo tidligere hadde ansvaret for, og som regionene etter omorganisering skulle ha det faglige ansvaret for.

Direktøren besluttet i ATL i januar en modell for samhandling mellom direktoratet og regionene knyttet til overføring av oppgaver. Disse har fått betegnelsen nasjonale oppgaver (smale områder). Organisatorisk har regionene fått delegert fullt ansvar for hver sine oppgaver, og som konsekvens er hver region ansvarlig for å forvalte denne oppgaven på vegne av hele Arbeidstilsynet.

Når en region får ansvaret for den nasjonale oppgaven, er regiondirektøren ansvarlig for alle faglige og regelverksmessige oppgaver som tidligere lå til direktoratet. Som følge av dette ligger nå en stor del av midlene for kompetanseutvikling i regionene. Dette gir regionene en økt frihet til å gi ansatte den opplæringen de selv mener det er behov for, samtidig som dette skal være forankret i de strategier som drøftes og besluttes i ATL.

I kjølvannet av denne oppgaveoverføringen, høstes det nå erfaringer knyttet til å etablere en praksis som fungerer effektivt og hensiktsmessig, for eksempel om hvordan en region går frem når det er behov for utvikling knyttet til den nasjonale oppgaven (for eksempel innen kompetanse eller regelverk), samt hvordan samhandling, saksbehandling og utviklingsoppgaver skal foregå.

Det arbeides derfor videre med å fordele ansvar og myndighet høsten 2007, og det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal bidra til å få på plass gode samarbeidsrutiner mellom region og direktorat i forhold til oppgavene. Ikke minst gjelder dette rollefordeling og saksflyt (rolle, oppgave og ansvarskart).

Mandatet til denne gruppen er å utarbeide en prosessmodell for overføring av saker fra DAT til region, og å foreslå retningslinjer som skal benyttes i forhold til vurdering av sakens karakter. Gruppen skal kartlegge omfanget av saker som oversendes fra DAT til regionene for saksbehandling (oppgaver tilhørende nasjonale oppgaver/områder holdes utenfor). Gruppen skal også vurdere mekanismer som sikrer "rettferdig" fordelig av saker mellom regionene, slik at volumet av saker blir så jevnt fordelt som mulig.

Vi mener det er et klart behov for avklaringer mellom DAT og regionene når det gjelder roller, ansvar og oppgavefordeling. Arbeidsgruppen som arbeider med disse problemstillingene er et vesentlig tiltak for å beskrive og klargjøre dette feltet på en relativt detaljert og prosessorientert måte.

Nye retningslinjer må gi helt klare føringer som gir få muligheter for gråsoner i forhold til ansvar for oppgaveløsningen. I dette arbeidet må det etableres klare prosesseiere på hvert enkelt område, og saksgang, roller og ansvar må beskrives.

En kritisk suksessfaktor når nye retningslinjer er utarbeidet, vil bli å skape en bred forståelse for retningslinjene internt, og implementere dette raskt i hele organisasjonen. For at regionene skal kunne ta fullt eierskap og ansvar for oppgavene, må det raskt bygges opp

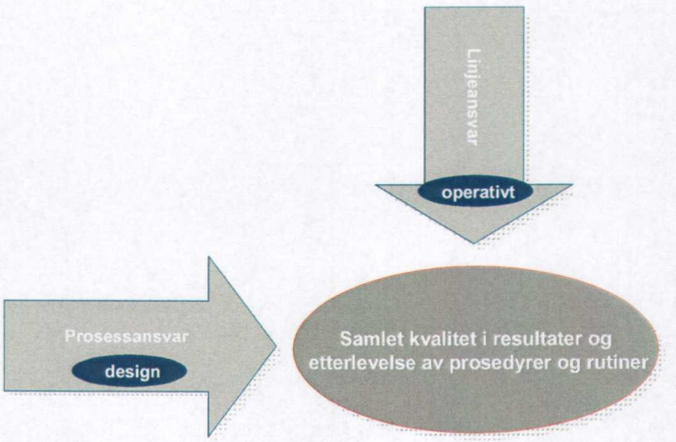
kompetanse og forståelse for oppgaver og ansvar (også for kompetanseutviklingen) som ligger til en nasjonal oppgave.

Slik vi tolker organisasjonsmodellen og prinsippene som ligger til grunn for den er det i Arbeidstilsynet en hierarkisk linje mellom direktøren og regionen. For øvrig er det ikke et organisatorisk hierarki mellom "direktoratet" og "regionene" som organisatoriske enheter. Det vil si at det er opp til direktøren å fordele roller, ansvar/myndighet og oppgaver ut fra en betraktning av hva som er mest hensiktsmessig for å løse etatens samlede oppgaver. Vi tror det er viktig at man holder fast på at det ikke er en over-/underordning mellom enhetene og at *ansvaret* for en oppgave blir plassert fullt og helt der oppgaven skal gjennomføres og kompetanse bygges opp.

Innenfor de fleste oppgaver vil det imidlertid være behov for å sette krav til gjennomføring, dvs. både å bestemme *hva* som kreves av en bestemt oppgave og i mer eller mindre grad *hvordan* disse kravene skal oppfylles (hvordan oppgaven skal gjennomføres).

Prinsippet er derfor, slik vi ser det, at oppgavefordelingen innebærer to vesentlige dimensjoner: Resultatansvaret og prosessansvaret.

Det vil si at for eksempel regionen får en nasjonal oppgave (er fullt ansvarlig for at oppgaven løses), mens *prosesseier* er ansvarlig for å sette krav om hva oppgaven innebærer og hvordan den skal løses (prosess, rutiner, mv).



Figur 8: Illustrasjon av linjeansvar vs. prosessansvar

Vi mener det fortsatt er en del uklarhet i rolle og oppgavefordeling innen de oppgaver og ansvarsområder som tidligere lå til juridisk, regelverk og fagavdelingene i det gamle direktoratet. Som sagt er en arbeidsgruppe i gang med å trekke opp vesentlige prinsipper og prosesser innenfor dette oppgavefeltet. Samtidig er overordnede prinsipper oppgavefordelingen (nasjonale områder) ytterligere operasjonalisert i 2007.

Vi tror det er behov for ytterligere utvikling innen dette området, særlig mht. å beskrive en overordnet prosessmodell og klare roller og rutiner i arbeidet.



Figur 9: Illustrasjon overordnet prosessmodell

Vi mener oppgavene innen utvikling/endring, forvaltning og vedlikehold av regelverket i modellen som er valgt, er av en slik vesentlig karakter at arbeidet må nedfelles i et overordnet prinsippdokument og operasjonaliseres i relativt detaljerte prosesskart (design).

Dette griper også inn i vår anbefaling innen videreutvikling av den operative modellen (jf. kap 6.3.12)

6.3.11 Kunnskap og kompetanseutvikling

I grunnlaget for omstillingen ble det lagt stor vekt på en styrking av etatens kompetanse innen prioriterte oppgaver, og ikke minst en styrket evne til kompetansedeling og faglig utvikling basert på etatens samlede kunnskaper og erfaringer:

- Etaten skal bygge opp solide faglige miljøer innen hele bredden av etatens strategiske satsningsområder. De prioriterte områdene vil kreve kompetanse fra personer med ulik fagbakgrunn. Etatens kompetanse - faglige utviklingsarbeid organiseres i kompetansenettverk både regionalt og nasjonalt.
- Kompetansenettverkene skal være fokusert mot kunnskapsdeling og mot kunnskapsutvikling og først og fremst for å dyktiggjøre medarbeidere i det utadrettede arbeidet. Kompetansenettverkene har ikke resultatansvar utover kompetanseutvikling. Kompetansenettverkene skal heller ikke være noe beslutningsorgan. Prinsipielle saker/konflikter på faglig nivå skal avklares og avgjøres av etatens ledelse.
- Alle medarbeidere i regionene med utadrettede oppgaver skal primært tilhøre ett kompetansenettverk. For hvert kompetansenettverk i den enkelte region vil det være en koordinator. Koordinatoren skal sørge for framdriften i nettverket og delta i det nasjonale nettverket på tvers av regionene.
- Det nasjonale kompetansenettverket består av en person fra hver region (koordinator i regionen). En av disse er koordinator for det nasjonale nettverket. Denne har ansvar for å informere etatsledelsen og skal sikre et gjensidig og løpende samarbeid med kompetansemiljøene i direktoratet.
- Regionledelsen har ansvar for å se til at nettverkene i den enkelte region fungerer og har tilstrekkelige ressurser. Det er regionledelsen som i samarbeid med den enkelte, plasserer medarbeiderne i nettverket.
- Koordinator i de regionale kompetansenettverkene rapporterer til regionledelsen og til koordinator i det nasjonale nettverket.

Nettverkene
Disse prinsippene er i stor grad fulgt opp i utviklingen av kompetansenettverkene som er etablert i etaten. Kompetansenettverkene som er opprettet følger hovedsatsningsområdene i Arbeidstilsynets prioriteringer:

- ergonomiske forhold
- psykososiale og organisatoriske forhold
- kjemiske og biologiske forhold
- ulykker og teknisk sikkerhet

Parallelt med nettverksaktivitetene har det i løpet av 2006/07 blitt lagt ned mye arbeid i å utvikle bedre rammer for nettverksarbeidet. Etaten opplyser i sin rapportering at nettverkene er etablert alle regioner, og at det arbeides med hvordan de kan utvikles fremover for å bidra best mulig til kunnskapsutviklingen i etaten.

Basert på tilbakemeldinger i våre samtaler mv., er dette antakelig en rett observasjon. Det vil si at de ulike nettverkene har vært gjennom innkjøringsproblemer, at de i ulik grad har etablert aktivitet og struktur, og at de i ulik grad har vært opplevd som nyttige/egnede strukturer for den enkelte. Det er imidlertid flere tilbakemeldinger og utfyllende dokumentasjon på at nettverkenes funksjon, rolle, aktiviteter og oppgaver er i ferd med å etableres på en bedre måte. På bakgrunn av våre observasjoner er det stor enighet om at nettverkene utgjør en god og riktig dimensjon i kompetanseutviklingen for den enkelte og for etaten samlet sett. Spørsmål som fortsatt er noe uavklart for mange er f.eks: hva defineres som nettverks*arbeid/oppgaver,* hvordan skille på "nettverksarbeid" og mer konkret "produksjon" av (utviklings)oppgaver, hvilke ressurser settes av til konkret aktivitet i nettverkene, hva er koordinators rolle/oppgaver, med mer.

Vi tror dette er løsbare spørsmål og at det med fordel kan arbeides videre med å avklare nettverkenes rolle og arbeidsform. Dette arbeidet vil stå i nær tilknytning til de avklaringer og utviklingsbehov vi peker på i forbindelse med den operative modellen og prosessdimensjonen.

Grunnopplæring
I 2006 ble det utviklet forslag til ny modell for grunnopplæring for etaten, for å sikre sammenheng med nåværende strategiske plan og den basiskompetanse nyansatte i etaten skal utvikle. Grunnopplæringen legger opp til tett sammenheng mellom fellessamlinger i regi av direktoratet, og introduksjons- og læringsaktiviteter i hver region.

Lederutvikling
Etatens 35 ledere har en variert bakgrunn, hvor hovedvekten av lederne i regionene har lengre erfaring fra etaten, mens nesten alle lederne i direktoratet er nye. Tidlig i 2006 ble utvikling og gjennomføring av et tilpasset leder- og ledelsesutviklingsprogram for alle lederne i Arbeidstilsynet, satt ut på anbud. Programmet startet opp i august 2006.

Programmet sikter mot å gi alle lederne en felles forståelse for hva ledelse i Arbeidstilsynet innebærer. En økt vekt på resultatledelse og effektiv bruk av balansert målstyring, er et sentralt element i den kompetansen lederne skal tilegne seg.

6.3.12 Oppsummering av styrker og svakheter

Styrker/muligheter

- Organisasjonsmodellen er i stor grad implementert i tråd med forutsetningene
- Oppgaver er overført fra direktoratet til regionene (er nå i sluttfasen). Regionene er styrket ressursmessig i forhold til oppgavefordelingen

- Rollefordelingen mellom direktoratet og regionene er i ferd med å etableres innenfor en felles forståelsesramme (gjenstår noe arbeid)
- Prosjekt/matrisemodellen legger opp til, og praktiseres mht. horisontal samhandling og fleksibilitet i forhold til overordnede prioriteringer
- Omstillingen er gjennomført med relativt lite "støy" – dvs det er skapt legitimitet i forhold til de relativt store omstillingene som er foretatt
- Kompetansenettverkene er formelt definert og iverksatt som et viktig element for læring og utvikling i basisorganisasjonen (horisontalt og vertikalt)
- DOA er i ferd med å etablere en enhet for overordnet analyse og kunnskapsoppbygging som vil ha betydning ikke minst for å bygge opp en kunnskapsbasert tilsynsstrategi, veivisning og premissgiving
- AT rekrutterer og tiltrekker seg høy faglig kompetanse i alle ledd
- Intranettet er under utvikling mht informasjonsutveksling, kompetansespredning og læring. Andre applikasjoner er noe "tunge", men inneholder store mengder informasjon som kan utnyttes videre
- Nettverkene, samordnende prosjekter og kampanjer danner grunnlag for metodeutvikling og mer standardiserte arbeidsprosesser innen prioriterte oppgaver
- Regionaliseringen (større kompetansemiljøer i operative funksjoner) og oppgavefordelingen mellom direktorat og region legger til rette for at utvikling av tilsynsmetodikk mv står i nær kontakt med "praktisk" arbeid

Svakheter/utfordringer

- Det er fortsatt en del uavklarte spørsmål (eller også praksisutvikling) i tilknytning til rolle og oppgavefordelingen mellom direktoratet og regionene (nasjonale oppgaver, regelverk (LOV), analyse (DOA), Info/Komm) som kan føre til "gråsoner" og/eller manglende helhetstenkning
- Regionene opplever noe "overload" av oppgaver og omstillingstiltak – det blir derfor viktig å dimensjonere omstillingstiltak med hensyn til å heve aktiviteten knyttet til operativ drift
- Mye reising og samordningsaktivitet er ressurskrevende og kan gå ut over utadrettet virksomhet
- DOA har hatt mye "gammel" saksbehandling og en noe tung start for å etablere/utvikle rolle, oppgaver og leveranser
- Nettverkene sliter en del med rolle, oppgaver, arbeidsform mv (praksis innenfor den "formelle" rammen), se også diskusjon om styringsmodell

6.3.13 Anbefalte tiltak

- Det bør gjennomføres en klargjøring av roller og ansvar innen de oppgaver som tidligere lå i det gamle direktoratet knyttet til lov, regelverk og fag. Dette arbeidet må bygge på en videreutvikling av "ATL-prinsipper for samhandling mellom direktoratet og regionen", samt det arbeidet som nå gjennomføres i prosjektgruppen for prosessflyt, rollefordeling mv.

- En vurdering og videreutvikling av nettverkene som arbeidsform bør klargjøres gjennom den videreutviklingen av styrings- og organisasjonsmodellen vi peker på andre steder. Nettverkene bør fungere som kompetanseoppbygging, utvikling og vedlikehold, mens de faglige kravene og prosedyrene bør utvikles videre i prosessdimensjonen.

6.4 Effektivitet, produktivitet og ressursramme

6.4.1 Måling av effektivitet

Det er ikke åpenbart hvilke kriterier som bør legges til grunn for å vurdere ressursbruken i Arbeidstilsynet. Siden Arbeidstilsynet i første rekke er myndighetsutøver er effektivitet i økonomisk forstand bare en av flere dimensjoner ressursbruken kan evalueres mot. Det er heller ikke helt åpenbart hva som ligger i begrepet "effektivitet i økonomisk forstand". Samfunnsøkonomisk effektivitet er noe mer enn det man i dagligtalen gjerne forbinder med begrepet effektivitet; nemlig kostnadseffektiv produksjon. Kostnadseffektiv produksjon er bare ett av flere middel for å oppnå de overordnede målene for etaten.

Det er vanlig å skille mellom "indre" og "ytre" effektivitet. Indre effektivitet er knyttet til om oppgavene gjøres på en riktig måte, mens ytre effektivitet er et spørsmål om å gjøre de rette oppgavene.

Indre effektivitet fokuserer på utnyttelsen av innsatsfaktorer og ressurser i produksjonen. Et begrep som ofte benyttes synonymt med indre effektivitet er kostnadseffektivitet. Ytre effektivitet kan gjerne oversettes med allokeringseffektivitet som kriterium for å vurdere om tjenesteproduksjonen er samfunnsøkonomisk effektiv.

Allokeringseffektivitet betyr at den totale produksjonen av hvert enkelt gode/tjeneste er på det riktige (optimale) nivå. Dette innebærer at en må ta hensyn til at ressursene som går med til å produsere en gitt oppgave, alternativt kunne vært brukt til å produsere andre oppgaver.

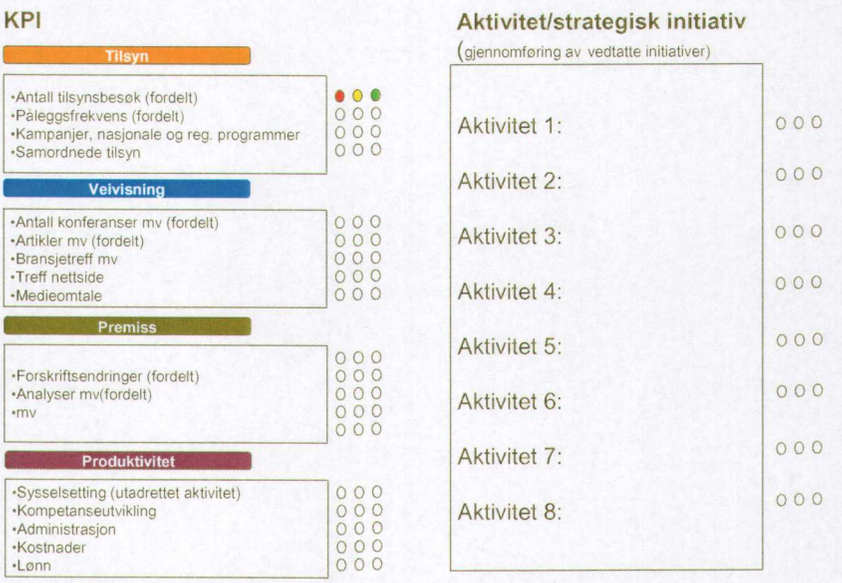
For Arbeidstilsynet vil dette kravet gi seg uttrykk i det som ofte kalles prioriteringseffektivitet, som uttrykker at oppgavene som gjennomføres er tilpasset de rammer som settes av overordnet myndighet.

Vi vil anta at en vurdering av Arbeidstilsynets produktivitet og effektivitet må ta utgangspunkt i en kombinasjon av kvalitative vurderinger (som ulike organisasjonsvariable i målekortene), vurderinger av gjennomførte aktiviteter/initiativ og kvantitative mål.

Vi tror *styringsdialogen* omkring Arbeidstilsynets produktivitet og effektivitet bør kunne være konsentrert om disse forholdene:

- Er prioriteringene riktige (strategiske planer og årsplaner) og basert på kunnskap om sammenhenger mellom krav/behov, virkemiddelbruk og resultater.
- Er (hoved)aktivitetene knyttet til de ulike hovedoppgavene godt begrunnet i de overordnede prioriteringene og følges de opp i konkret handling.
- Er målene (kvantitative) på utadrettet aktivitet riktig
- Er målene (kvantitative) på tilsyn (antall, dekningsgrad, bransjer og lignende) fornuftig

Oppfølgingen gjennom året vil i hovedsak være rettet mot avvik og korrigerende tiltak knyttet til de prioriteringer og målsettinger som er lagt i planarbeidet.



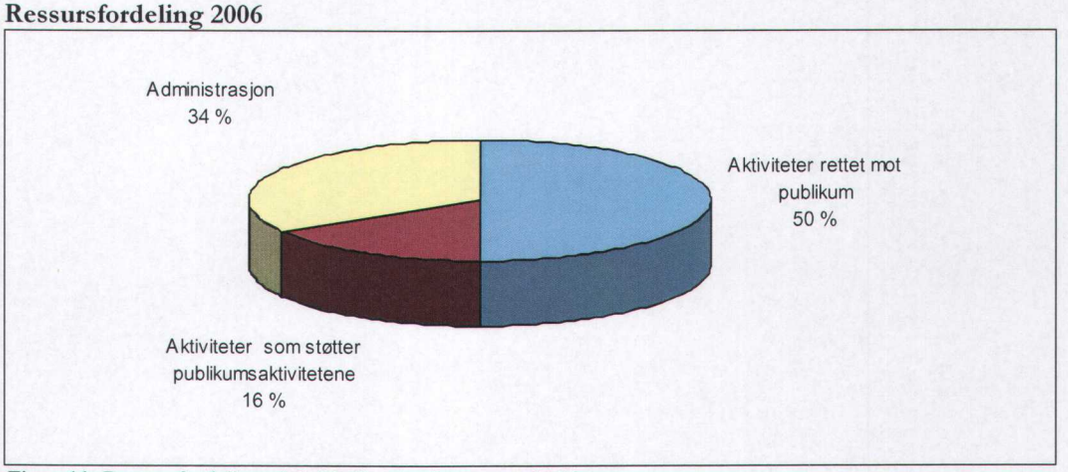
Figur 10: Illustrasjon av enkel måltavle for oppfølging av Arbeidstilsynets kjerneaktivitet

Dette forhindrer ikke at kommunikasjon og informasjon omkring andre spørsmål (selvsagt) foregår løpende også i de formelle styringsmøtene, men vi tror det ville være en fordel om et så vidt enkelt "målekort" dannet kjernen i styringsdialogen.

6.4.2 Tilsyn og utadrettet virksomhet

Av tallene som blir presentert i årsrapporten fra Arbeidstilsynet i 2006, går det frem at man opprettholder et relativt høyt utadrettet aktivitetsnivå, sammenlignet med perioden før omstillingen, til tross for svært mange omstillingsaktiviteter i dette første året etter at omorganiseringen fullt ut trådte i kraft.

Ressursfordeling 2006



Figur 11: Ressursfordeling, Arbeidstilsynets årsrapport 2006

Fordelingen i figur 2 viser at den samlede aktiviteten rettet mot virksomhetene (publikum) utgjorde 66 % av den samlede ressursbruken i 2006.

Dette er noe lavere enn målsettingen på 70 %. Aktiviteter som støtter publikumsaktivitetene vil være ulike tiltak innenfor brukerperspektivet, som informasjon og ulik veileding og premissgivning. Administrasjonsandelen har vært på 34 % i dette siste flytteåret (Årsrapport, 2006).

Basert på tall fra tidligere årsrapporter viser dette at man i 2006 var på tilsvarende nivå for utadrettet virksomhet som før omorganiseringsarbeidet startet, dvs. ca. 50% aktivitet rettet direkte mot publikum (48% i 2002, 49,7% i 2003 og 50,7% i 2004), og ca. 15% til aktivitet som direkte støtter publikumsaktiviteten (15,5% i 2002, 15,7% i 2003 og 14,4% i 2004)

Arbeidstilsynet har gjennomført 4 651 tilsyn per 30. juni 2007. Tilsvarende tall for 2006 var 4 481. Arbeidstilsynet ser dette som et tegn på at etaten er i ferd med å konsolidere seg etter omstillingen.

Andelen tilsyn med reaksjon har gått kraftig oppover siden samme tidspunkt i 2006. Per 30. juni 2007 er 53,7 % av alle tilsyn gjennomført med en eller annen form for reaksjon, mens tilsvarende tall for 2006 var 42,8 %. Det kan være ulike forklaringer knyttet til denne økningen, bl.a. at etaten har hatt større fokus på skriftlighet og reaksjonsgrad, samt kanskje også gjennomført en bedre risikobasering av tilsynene så langt i 2007 sammenliknet med første halvår 2006. (Halvårsrapport, juni 2007)

Antallet stans har gått markant opp i første halvår 2007. Dette må ses i sammenheng med de nye virkemidlene. Per 1. halvår 2007 er det foretatt stans i 826 virksomheter, mot 715 i samme periode i fjor. (Halvårsrapport, juni 2007).

Hvorvidt antallet tilsyn eller reaksjonsprosenten er på "riktig" produktivitets- og effektivitetsnivå, vil være en diskusjon som det antakeligvis ikke finnes fasitsvar på. Den diskusjonen må foregå i de strategiske diskusjonene hvor ulike hensyn og mål avveies og prioriteringer fastlegges. Vi mener Arbeidstilsynet i stor grad gjennomfører slike diskusjoner, og at man er i ferd med å ytterligere basere disse vurderingene på kunnskap (fra DOA) om dekningsgrad, fordeling innen virksomhetstyper, frekvensfordeling mv. som gjør det rimelig og anta at valgene av målsettinger for slike indikatorer blir stadig mer velbegrunnet. Vår anbefaling om å utvikle en overordnet tilsynsstrategi, vil også rette seg mot kjernen i disse diskusjonene.

Når det gjelder aktivitetstallene, har Arbeidstilsynet for 2007 foreløpige tall som viser 53 % til aktiviteter rettet mot publikum, 29 % aktiviteter som støtter publikumsaktivitetene og 18 % til administrasjon.

Dagens kodeverk (2007) benytter denne inndelingen mellom direkte utadrettet aktivitet, aktivitet som støter utadrettet arbeid og administrasjon:

Aktiviteter rettet mot publikum
1000-serien Tilsyn
2000-serien Behandling av søknader, klager-disp-m.m.
3000-serien Informasjon og samfunnskontakt
4000-serien Regelverksarbeid

Aktiviteter som støtter publikumsaktivitetene
5000-serien Samarbeid med andre etater (tilsyn føres under 1000-serien)

6000-serien Internasjonalt arbeid
7000-serien Fagutvikling-kompetansearbeid og utviklingsarbeid
8000-serien Strategisk samordning og ledelse av utadrettet arbeid

Administrasjon
9000-serien Administrativ samordning og ledelse

Totalt utadrettet vil bli summen av Aktiviteter rettet mot publikum og Aktiviteter som støtter publikumsaktivitetene.

For 2008 vil man gjøre endringer i denne inndelingen slik at 8000-serien "Strategisk samordning og ledelse av utadrettet arbeid" går inn i 9000-serien "Administrasjon", 7000-serien "Fagutvikling-kompetansearbeid og utviklingsarbeid" blir egen kategori og kategorien "direkte utadrettet aktivitet" blir noe smalere definert:

Direkte utadrettet aktivitet
1000-serien Tilsyn
2000-serien Behandling av søknader, klager-disp-m.m.

Aktiviteter som støtter direkte utadrettet
3000-serien Informasjon og samfunnskontakt
4000-serien Regelverksarbeid
5000-serien Samarbeid med andre
6000-serien Internasjonalt arbeid

Fagutvikling
7000-serien Fagutvikling-kompetansearbeid og utviklingsarbeid

Administrasjon
9000-serien Administrativ samordning og ledelse av intern aktivitet

Totalt utadrettet vil bli summen av Direkte utadrettet og Aktiviteter som støtter direkte utadrettet.

Vi mener dette er en fornuftig endring som gjør det lettere å analysere forholdet mellom de tre hovedkategoriene: Utadrettet aktivitet (kjerneoppgaver), Fagutvikling (kompetanse) og Administrasjon (støtte).

Når det gjelder utadrettet virksomhet, tror vi det vil være en nødvendig målsetting å heve denne prosentandelen. Ikke minst til et nivå på 70 %, som er dagens målsetting. Vi mener også denne prosentandelen kan heves ytterligere i en virksomhet som ikke trenger å bruke ressurser på salg og markedsføring, men som i hovedsak kan konsentrere seg om "produksjon", egenutvikling og administrasjon.

Vi tror ca. 75 % utadrettet aktivitet (sysselsetting) bør være et mål i de neste tre årene, med en gradvis opptrapping der man fortsatt har en del fokus på kompetanse/fagutvikling.

6.4.3 Effektivisering av administrative støttefunksjoner

Av Arbeidstilsynets rapporter går det frem at man har arbeidet aktivt med å følge opp effektiviseringstiltak i forhold til administrative støttefunksjoner. De mest vesentlige er:

Definerte oppgaver knyttet til regnskaps- og økonomitjenester er per 01.01.2006 flyttet til felles enhet i direktoratet, i tråd med fullservicemodellen avtalt med SSØ. Formålet med fullservicemodellen er å vri mer av ressursbruken mot Arbeidstilsynets kjernevirksomhet. Fra 01.01.2007 benytter etaten i større grad de tjenestene Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) tilbyr. Dermed frigjøres en betydelig andel av de ressursene som tidligere ble brukt til administrasjon av regnskapet.

Direktoratet arbeider kontinuerlig med å forenkle og effektivisere etatens arbeidsprosesser, og spørsmål om hensiktsmessig ressursbruk innenfor ulike grupper ansatte vil reises i tiden fremover.

Det ble i desember 2005 startet opp et omskoleringsprogram for 27 kontortilsatte i regionene som på grunn av omstillingen helt eller delvis mistet sine arbeidsoppgaver. Det ble staket ut to retninger, inspektør og prosjektsekretær, som deltakerne i samråd med egen arbeidsgiver valgte mellom. 16 deltakere valgte prosjektsekretær, mens 11 deltakere valgte inspektør.

Målet med omskoleringsprogrammet var at deltakerne skulle få et underlag – i form av fagkunnskap og metodeverktøy – som er så solid at de etter endt opplæring har tilstrekkelige kunnskaper til å ta fatt på sin nye rolle som prosjektsekretær/inspektør. Programmet skal videre gi deltakerne en tro på at dette er mulig.

Etter gjennomføring av et grundig forprosjekt besluttet ledelsen at Arbeidstilsynet skulle velge SAP HR som nytt lønns- og personaldatasystem og at SSØ fortsatt skal kjøre etatens lønnsutbetalinger. Lønnsutbetalingen i mai 2007 ble den første utbetalingen som ble kjørt via SAP HR.

6.4.4 Hensiktsmessige arbeidsprosesser og arbeidsdeling

Arbeidstilsynet er i ferd med å gjennomgå og foreslå roller, oppgaver og arbeidsflyt (prosessbeskrivelse) knyttet til saksbehandling og regelverksutvikling. Dette tror vi er et viktig arbeid som kan bidra til å klargjøre arbeidsprosessene og rollefordelingen innen sentrale oppgaver som regelverksutvikling og regelforvaltning. I neste omgang bør man også gjennomgå øvrige kjerneprosesser og støtteprosesser. Det er imidlertid viktig at dette arbeidet skjer gradvis på en slik måte at ikke utviklingsoppgavene gor for mye ut over de operative oppgavene innen kjernevirksomheten.

6.4.5 Prosjektorganisering og porteføljestyring

Det vesentligste av produksjon (tilsyn, regelverksutvikling, informasjonsutvikling mv.) skal organiseres i prosjekter i regionene, i direktoratet eller på tvers av enheter. Prosjektene bemannes fra de faglige nettverkene avhengig av oppgavens art og mål. Prosjektene arbeider selvstendig innenfor gitte resultatkrav og tidsfrister.

Det er svært vanlig at virksomheter i dag i mer og mindre grad benytter prosjekter som arbeidsform i forhold til bestemte og avgrensede oppgaver. En del virksomheter går imidlertid lengre og utvikler prosjektarbeidsformen som en dominerende arbeidsform. Virksomheten vil dermed gå fra å styre enkelte prosjekter på siden av den tradisjonelle linjen, til å i stor grad å være prosjektstyrt i store deler av porteføljen av oppgaver og aktiviteter. Ledelsesformen blir ofte da karakterisert som "managment by projects", som betoner at den tradisjonelle hierarkiske linjeledelsen er nedtonet knyttet til oppgaveansvaret. I en sterkt prosjektorientert organisasjon vil ledelsesutfordringene i stor grad knytte seg til å prioritere, fordele og styre en stor portefølje av prosjekter.

Slike organisasjoner har behov for å utøve ledelse gjennom fokus på en klar virksomhetsstrategi, definert struktur og ikke minst utviklet kultur knyttet til prosjektarbeidsformen. Dette for å sikre at de ulike prosjektene drar i samme retning.

Det er utviklet en prosjekthåndbok til bruk i etaten. Foruten en beskrivelse av etatens prosjektmetodikk inneholder håndboken maler til bruk i gjennomføring av prosjekter.

For å sikre god implementering av prosjektmetodikken, ble det i 2005 – 2006 gjennomført prosjektopplæring for etatens ansatte. Dette i samarbeid med Høyskolen i Hedmark.

Det er også gjennomført opplæringsdager for lederne med fokus på deres roller som prosjekteiere og prosjektansvarlige. Våren 2007 gjennomføres prosjektlederopplæring for 54 ansatte.

6.4.6 Porteføljestyring

En relativt stor andel av utviklingsoppgaver og koordinerte tilsyn gjennomføres ved bruk av programmer/prosjekter. Dette er i tråd med forutsetningene i omstillingsarbeidet.

Arbeidstilsynet har derfor hatt et behov for å utvikle en felles prosjektmetodikk for å sikre kvalitet og gjennomføringsevne i denne type organisering av arbeidet.

Målene med å etablere sterkere prosjektstyring vil være å:

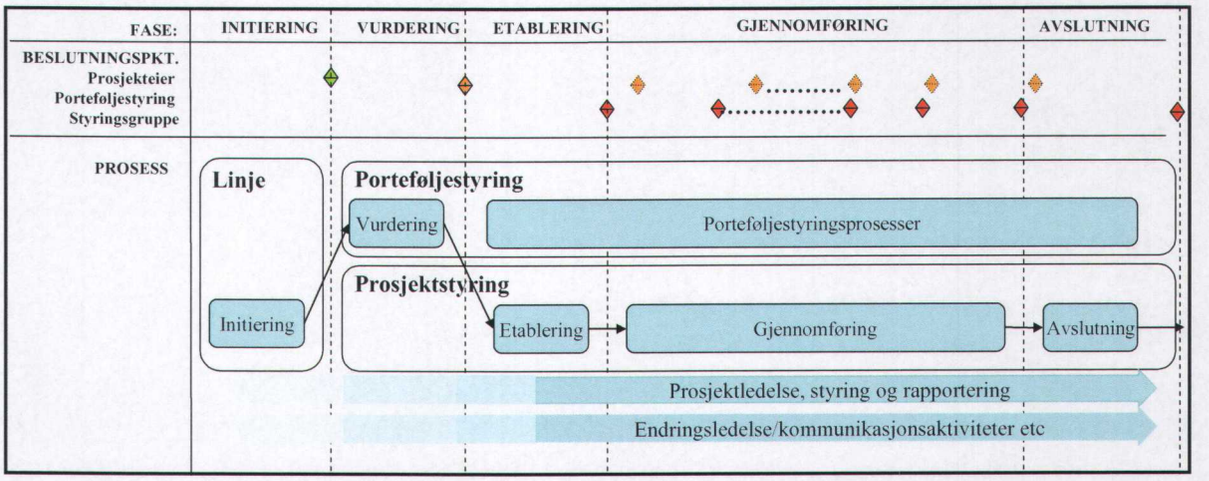
- Etablere en overordnet generisk prosess for gjennomføring av prosjekter og definere tilhørende komponenter og begreper.
- Innføre overordnet metodikk for prosjektledelse og -gjennomføring, i første omgang med utgangspunkt i større prosjekter.
- Utvikle felles verktøykasse for prosjektarbeid som understøtter definert prosjektprosess og som inneholder maler, dokumentasjon og veiledning.

Arbeidstilsynet har etter vårt syn hatt behov en felles prosjektmetodikk fordi:

- Bruk av prosjekt og prosjektmetodikk er viktig for å oppnå fleksibilitet, endring, omstilling og gjennomføringskraft.
- Økende prosjektvolum fører til økte behov for styring, prioritering og koordinering av ressurser og prosjekter. Standardisering, enkle og gode rutiner for styring og rapportering vil være nyttig for å kunne håndtere dette.

- Ikke minst økende prosjektvolum av regionale/nasjonale felles prosjekter gir grunnlag for gevinster ved felles tilnærming til prosjektprosesser.
- En felles metodikk og verktøykasse innen prosjektledelse vil derfor være til stor nytte for å bedre styringen av prosjekter, både lokalt og regionalt.

Brukt med fornuft og praktisk erfaring vil etatens prosjektmetodikk bidra til at prosjektene blir gjennomført på en kvalitativ god måte og innen rett tid/ressursbruk.



Figur 12: En illustrasjon på sentrale elementer i porteføljestyring

En vesentlig utfordring i organisasjoner med stor prosjektportefølje er utvikling av porteføljestyring som i stor grad vil være vesentlige skritt i retning av å få til god samhandling (rolleutøvelse), bedre samsvar mellom ressurser og antall prosjekter, samt bedre styring med gjennomføringen av prosjektene.

Bruken av programmer vil være en håndteringsmekanisme som er gjennomført. Tilbakemeldinger fra mange vi har snakket med tyder på at det *kan* være behov for en fastere definert prosess knyttet til (særlig) initiering, vurdering og etablering i en beslutningspunkt-linje. Det styrker muligheten til å gjennomføre helhetlige vurderinger av behov, nytte og konsekvenser (porteføljemessig, kapasitetsmessig og ressursmessig) knyttet til en prosjektetablering.

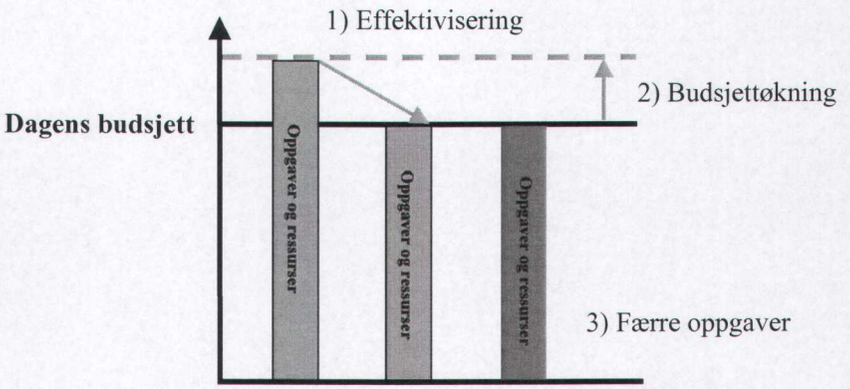
6.4.7 Ressursramme

Hvorvidt Arbeidstilsynet er tildelt ressurser som står i samsvar med pålagte oppgaver, er et vanskelig spørsmål å besvare direkte. Dette skyldes ikke minst det forhold at det er vanskelig å bestemme akkurat *omfanget* av de pålagte oppgaver. Hvor mye tilsyn er Arbeidstilsynet pålagt å gjennomføre? Hvor mye veivisning og hvor mye premissgiving? Så lenge ikke tjenestenivået kan defineres klart (antall pasienter man har plikt til å behandle, antall saker man skal behandle innen 12 måneder, og lignende) og heller ikke resultatkravet til virksomhetens drift kan operasjonaliseres lett målbart (2 ukers behandlingstid, 99 % punktlighet, 200 mill i resultat), vil det være særlig vanskelig å definere ressursbehovet på en objektiv måte.

Politisk myndighet (bestiller) vil også ha problemer med å "beregne" et riktig produksjonsnivå av et gode Arbeidstilsynet kan utføre slik at den ekstra nytten bestiller får av økt produksjon (grensenytten) akkurat tilsvarer kostnadene ved økt produksjon (grensekostnaden).

En vurdering av Arbeidstilsynets ressurser sett i forhold til de oppgaver som skal løses, kan i prinsippet innebære tre alternative svar, gitt at dagens resultater ikke er tilfredsstillende i forhold til den resultatkrav/nytteverdi som etterspørres:

1) Effektivisering
2) Budsjettøkning
3) Færre oppgaver



Figur 13: Alternativ løsninger ved ubalanse i forholdet oppgaver/ressurser

I løsningen kan det selvsagt også ligge en kombinasjon av alle tre muligheter i denne figuren.

Underliggende i gjennomgangen av organisasjonsvariable i de forgående kapitlene, ligger en antagelse om at:

Produksjonskapasitet = (Ressursmengde)*(Produktivitet)

Ressursmengden er tilgjengelige ressurser med nødvendige kvalifikasjoner for å løse definerte oppgaver. Produktivitet er hovedsakelig et indre anliggende, dvs hvor godt drives den enkelte virksomhetsenhet og etaten samlet, uavhengig av hvor stor produksjonskapasitet som egentlig etterspørres/bestilles.

Antakelsen er altså at:

Produktiviteten P = F(Styring, Ledelse, Organisering, Kompetanse, Arbeidsprosesser, IKT, etc)

Det egentlige budskapet i dette er at så lenge Arbeidstilsynet opprettholder en høy produktivitet (efficiency/utadrettet aktivitet) vil det være et 1 til 1 forhold mellom økte oppgaver og behov for økte ressurser, altså at endringer i ressursbehovet bestemmes av endringer i hvor mye tjenester (tilsyn mv) man ønsker. *Men*, det vil også være Arbeidstilsynets oppgave å gi analyser som letter bestillers (departementets) begrunnede oppfatning om riktig mengde/nivå som bør etterspørres (premissgiverrollen).

Vi mener altså at Arbeidstilsynets særlige oppgave er å drive effektivt, samt definere hva effektivt *er* (jf. kap. 6.2.3) og i tillegg gi departementet gode analyser mht. nytte/effekt av virksomheten.

Da vil *f.eks.* X antall tilsyn være en riktig produsert mengde innenfor gitte ressursrammer. I kap. 6.4.2 pekte vi på at produktiviteten målt i andel utadrettet virksomhet kan bli høyere (i det minste 70 % som er Arbeidstilsynets eget mål). Det vil si at Arbeidstilsynet kan levere mer utadrettet aktivitet innenfor dagens ressursramme.

Dette "økonomiske" resonnementet sier altså at arbeidstilsynet vil kunne øke produktiviteten og dermed produsere mer enn i dag. Samtidig mener vi at arbeidstilsynet med sine prioriteringer dekker oppgavefeltet de er tillagt i dag innenfor de prioriterte arbeidsmiljøfaktorene, og at de tilførte ressursene innen IA og sosial dumping har gjort Arbeidstilsynet i stand til å prioritere disse oppgavene høyt. Dersom departementet f. eks skulle bestille en langt *større* aktivitet, f. eks ved langt flere tilsyn av samme karakter/omfang som i dag, vil Arbeidstilsynet kunne ta ut noe av dette gjennom økt produktivitet.

Arbeidstilsynets ressursramme medfører at man (selv med økt produktivitet) kun kan nå et lite antall virksomheter ved direkte tilsyn. Risikobasering vil fortsatt være et nøkkelord for å utnytte denne begrensede mengden tilsynsressurser optimalt (jf. også vår anbefaling av en overordnet tilsynsstrategi). Hvorvidt denne samlede ressursmengden er "riktig" i forhold til nytteverdien, vil måtte være et tema som i stor grad må ses i sammenheng med en analyse arbeidsmiljørisikoene og resultater/effekter av tilsynsaktiviteten.

6.4.8 Oppsummering av styrker og svakheter

Styrker/muligheter

- Det er gjennomført flere effektiviseringstiltak innen administrative støttefunksjoner. Noe som også tyder på at andelen ressurser til disse aktivitetene er i ferd med å gå varig ned.
- Det er gjennomført utvikling og opplæring innen prosjektstyring
- Prosjektstyring og programstyring som metode er innført for å ha fremdrift og oversikt over viktige satsingsområder og å utvikle nye samarbeidsmodeller

Svakheter/utfordringer

- Andelen ressurser til utadrettet virksomhet (slik dette defineres i 2008) er fortsatt for lav. Det blir derfor viktig å øke fokuset på dette i 2008 og fremover, når nå de vesentligste omstillingstiltakene er gjennomført.

6.4.9 Anbefalte tiltak

Vi mener våre anbefalinger i forgående kapitler i stor grad også vil medvirke til å øke effektiviteten og produktiviteten (roller, ansvar, prosessflyt, resultatmåling, mv). I tillegg er det viktig at Arbeidstilsynet fortsetter arbeidet med å utvikle løsninger og systemer innenfor administrative støttefunksjoner, IKT, prosessflyt mv.

- For å sikre at ressursene benyttes på en balansert måte og i tråd med de overordnede prioriteringene, mener vi det kan vær behov for å øke fokuset på "porteføljestyring" som legger til rette for prioritering og styring av prosjekter på bakgrunn av faktorer som behov, nytte, risiko, konsekvenser (porteføljemessig, kapasitetsmessig og ressursmessig).

6.5 Koordinering og samhandling med eksterne parter

6.5.1 Koordineringsansvar

Stortinget har vedtatt en ny §60 e i kommuneloven om at fylkesmannen skal koordinere statlige tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Arbeidstilsynet skal imidlertid videreføre sin nåværende praksis i forhold til tilsyn med kommuner og samarbeid med fylkesmennene.

Den sentrale samordningen innenfor HMS-etatene gjennom Direktørgruppen, Tilsynsgruppen, Opplæringsgruppen og Informasjonsgruppen har det siste året vært spesielt opptatt av å konsolidere det lokale samarbeidet. I flere regioner har den lokale koordinatoren blitt tillagt en rolle for utbygging av et nettverk utover HMS-etatene, dette har bl.a. inkludert mer kontakt med NAV, politi og skatteetat.

Direktørgruppen har tatt initiativ til at man fremover i større grad skal konkretisere og vektlegge arbeidet i gruppen knyttet til felles initiativ innenfor tilsynsområdet, regelverksområdet og informasjonsområdet. Blant annet skal man for 2008 gjennomføre en felles risikovurdering og samordnende tilsyn innenfor sosial dumping.

Direktoratet har ledet og hatt sekretariatsfunksjonen for HMS-direktørgruppens regelverksgruppe. Foruten DAT har DSB, Mattilsynet, NSO, Ptil, SFT og Statens Strålevern deltatt.

Arbeidstilsynet Sør-Norge har ansvaret for både kompetansenettverk for ulykker og for koordineringen av tilsyn og oppgaver i henhold til storulykkeforskriften. Arbeidet etter forskriften er ofte organisert som samordnede tilsyn mellom Arbeidstilsynet, SFT og DSB. Arbeidstilsynet gjennomførte 19 storulykketilsyn i 2006.

6.5.2 Samarbeid med eksterne

Det gode arbeidsmiljø og et inkluderende arbeidsliv er et resultat av manges innsats. Gjennom samarbeid med andre får både etaten og samarbeidspartnere økt slagkraft i arbeidet.

Det gjelder særlig:

- arbeidslivets organisasjoner
- andre tilsynsetater og myndigheter på tilgrensende områder
- verne- og helsepersonale (bedriftshelsetjenestene)
- NAV
- forskningsinstitutter og andre kompetansesentra
- internasjonale organisasjoner

Arbeidstilsynet har etter omorganiseringen slitt noe med å opprettholde og/eller videreutvikle alle samarbeidsrelasjonene. I noen grad har det vært nødvendig å bygge

opp/utvikle den nye organisasjonen før man har gått offensivt ut mot samarbeidsparter. Det er imidlertid også slik at det hele tiden har foregått samarbeid og kommunikasjon i noe varierende grad på regionalt plan (jf. Arbeidstilsynets årsrapport for 2006 og halvårsrapport 2007).

Direktoratet er nå i ferd med og etablere forpliktende samarbeidsavtaler med NAV og Ptil på direktørnivå, noe som også etter hvert i større grad skal formalisere samarbeidet på regionalt nivå. Likeledes har man inngått en samarbeidsavtale med STAMI/NOA og opprettet en dialog med disse miljøene mht. kunnskapsformidling og kunnskapsoppbygging. Dialogen med partene i arbeidslivet er særlig tatt opp igjen ved opprettelsen av rådet samt at regionene også utvikler former for kontakt/dialog med partene regionalt. Bransjeforum er etter hvert oppe å stå igjen, etter at aktiviteten og kvaliteten lå noe nede rett etter omorganiseringen.

Det mest strukturerte samarbeidet foregår i forbindelse med de store programmene, noe IA arbeidet som behandles separat, viser. Vi tror også det vil være i tilknytning til slike større prosjekter/programmer at det mest nyttige og målrettede samarbeidet kan utvikles. For eksempel gjelder dette også i relasjon til andre større koordinerte tilsyn, der f.eks partene og bransjeorganisasjonene kan aktiviseres for å få størst mulig effekt ut av de tilsynene som gjennomføres og ikke minst den kunnskap som genereres.

6.6 Inkluderende Arbeidsliv, IA – som satsingsområde

I dette kapitlet behandler vi etatens arbeid med IA som satsingsområde mer i detalj fordi det er stilt klare forventninger til etatens oppfølging og prioritering av dette området. Likeledes er det etter vårt syn et eksempel på etatens evne til å reagere på endringer i tillagte oppgaver og krav gjennom den program/prosjektorganiseringen etaten nå benytter i slike store satsinger.

6.6.1 Hva er IA

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, IA-avtalen, ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001. **Målet** med avtalen var at sykefraværet skal reduseres med minst 20 prosent, flere med redusert arbeidsevne skal komme i arbeid og den reelle pensjoneringsalderen skal økes.

Det er den enkelte arbeidsplass skal stå i sentrum for arbeidet med å forhindre unødig sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Virksomheter kan knytte seg til avtalen, og derigjennom få en del rettigheter og bistand fra det offentlige. I mars 2006 jobbet ca 60 % av landets arbeidstakere i en IA-bedrift.

I forbindelse med Regjeringens fortsatte fokus på et mer inkluderende arbeidsliv ble det i 2006 inngått ny Intensjonsavtale om et mer Inkluderende Arbeidsliv for perioden 2006-2009. Den nye IA-avtalen har to overordnede mål:

- Å forebygge sykefravær, øke fokus på jobbnærvær og hindre "utstøting" fra arbeidslivet.
- Å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer som ikke har et arbeidsforhold

6.6.2 Arbeidstilsynets rolle i IA-satsingen

Gjennom forebyggende arbeid har Arbeidstilsynet fått en viktig rolle i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv. I tillegg til at Arbeidstilsynet skal gjennomføre tiltak og prioriteringer som er egnet til å hindre at folk får helseproblemer som bringer dem i faresonen for utstøting, skal tilsynet også arbeide for et inkluderende arbeidsliv ved å gjennomføre tiltak som bidrar til å hindre at allerede etablerte helseproblemer e.l. fører til langvarig sykefravær og utstøting. Tilsyn med virksomhetenes rutiner for sykefraværsoppfølging og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne, herunder kravet om oppfølgingsplaner for sykmeldte arbeidstakere, skal være et klart fokus innenfor den ordinære tilsynsstrategien.

Arbeidstilsynet rolle i IA-arbeidet er regulert gjennom et tillegg til IA-avtalen (Tillegg av 6. juni 2006, pkt 9) som omhandler etablering av en samhandlingsmodell mellom arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet. Hensikten med samhandlingsmodellen er mer effektivt å motvirke utstøtning gjennom å påvirke til økt innsats fra arbeidsgiver og partene lokalt samt smalet sett fra myndighetenes side, i tiden fra et helseproblem er etablert og til det opprinnelige arbeidsforholdet står i fare for å opphøre. Videre omtales det også at myndighetene vurderer å iverksette en særskilt, forsterket arbeidsmiljøsatsing i to bransjer med høyt sykefravær.

6.6.3 Samhandlingsmodellen:

I tildelingsbrevet fra 2006 vises det til ny IA-avtale, og AID ber om at det snarest opprettes et prosjekt som skal munne ut i en samhandlingsmodell mellom de nevnte etatene. (Tildelingsbrevet omtaler også den 3-årige handlingsplanen for forebygging og håndtering av mobbing i arbeidslivet som partene vedtok i november 2004 i tilnytning til den forrige IA-avtalen).

Samhandlingsprosjektet består av to delprosjekter:

- Delprosjekt A – FoU-prosjekt – bedre kunnskapsgrunnlag
- Delprosjekt B – Utviklingsprosjekt mellom etatene – samlet gjennomgang og analyse av myndighetenes aktuelle reguleringer, virkemidler og samarbeid. Dette kan kalles forvaltningsutviklingsdelen av samhandlingsprosjektet.

Vi vil i denne evalueringen ikke komme særskilt inn på Delprosjekt A. I Delprosjekt A har ECON utarbeidet rapporten "Oppfølging og tilrettelegging for utsatte arbeidstakere", og relevante funn fra denne rapportene er integrert i rapporten i Delprosjekt B, "Felles mål – ulike roller".

Samhandlingsprosjektet (som det senere er kalt) skal fremskaffe en grundig analyse og tilråding av hvordan etatene hver for seg og i samarbeid kan arbeide mer effektivt for å motvirke at arbeidstakere som har fått sin arbeids- /funksjonsevne redusert forlater arbeidslivet og blir mottakere av passive trygdeytelser. Det skal drøfte mer hensiktsmessige former for samarbeid og arbeidsfordeling på "tilretteleggings- og sykefraværsområdet". I tildelingsbrevet for 2007 bes det om en endelig sluttrapport fra prosjektet innen 1. juni 2007.

6.6.4 Ekstrabevilgning:

I forbindelse med oppfølgingen av Sykefraværsutvalgets arbeid ble bevilgningen til Arbeidstilsynet økt med 20 mill kroner fra 2007. Utvalgets forslag ble fulgt opp i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006-2007) og Arbeidstilsynets budsjett ble styrket med 20 mill kr fra og med budsjettåret 2007.

I brev fra AID av 23. november 2007, Særskilt forsterket innsats mot sykefravær og utstøtning, omtales de foreslåtte endringene og det presiseres hva Arbeidstilsynet skal legge vekt på i forbindelse med styrkede budsjetter. I tillegg til å videreføre etatens hovedstrategi med vektlegging av tilsyn samt påse at virksomhetene er klar over sine plikter og vurderer tilretteleggingsmuligheter, bes det om et styrket fokus på virksomhetenes bruk av bedriftshelsetjenesten i forbindelse med oppfølging av den enkelte sykemeldte. Videre vises det til gode resultater der bransje og myndighetene samarbeider om å identifisere arbeidsmiljø- og tilretteleggingstiltak i den hensikt å redusere sykefraværet og øke reell pensjoneringsalder, og det bes om at det et bransjeprosjekt basert på disse erfaringene skal iverksettes.

I tildelingsbrevet for 2007 omtales det at formålet med økningen er å sette etaten i stand til å sette i verk en konsentrert og øremerket innsats der sykefraværet blir hovedkriteriet for tilsyn. Tildelingsbrevet viser også til det opprettede samhandlingsprosjektet mellom etatene.

6.6.5 Arbeidstilsynet operasjonalisering av oppgavene

I forbindelse med tileggsbevilgningen på 20 mill kr i 2007 ble det opprettet et programoppdrag, Program for IA, med særlig vekt på forebygging av langtidssykefravær. Hensikten med programmet er å konkretisere innsatsen som legger til rette for at 20 mill. kroner kan tilføres etatens budsjettramme på en permanent basis. Programmet skal legge vekt på å samle, styrke og synliggjøre den forebyggende innsatsen i IA-arbeidet. Dette arbeidet er organisert i prosjekter som senere skal forankres i linjen i Arbeidstilsynet.

Regionene skal rapportere på gjennomførte aktiviteter og status i henhold til resultatmål til Programgruppen kvartalsvis. Programgruppen skal så bearbeide og oppsummere resultatene, i første omgang i en delrapport i forbindelse med overføring til driftsorganisasjonen 30.06.2008, deretter i en sluttrapport ift tilsynsaktivitetene i 2008. Sluttrapporten vil også inngå som et dokument i programmets evaluering.

Programmet favner aktiviteter innenfor hele programområdet IA, men med særskilt vekt på forebygging av langtidssykefravær. Tilsynsinnsatsen på området skal både ta utgangspunkt i de nåværende satsinger, prosjekter og løpende oppgaver, og styrke og synliggjøre resultatene av disse. Arbeidstilsynet har operasjonalisert IA-innsatsen i programmet ved at:

1. *tilsynsaktiviteten* rettet mot at virksomhetene arbeider forebyggende mot langtidssykefravær skal økes
2. *samhandlingen* mellom myndighetene styrkes, videreutvikles og gir økt verdi til Arbeidstilsynets tilsynsinnsats
3. det utvikles et forpliktende og resultatrettet samarbeid med *bransjene*
4. virksomhetene har *bedriftshelsetjeneste* der det er pålagt og at den brukes på en kvalitativt god måte i arbeidsmiljøarbeidet

Programmets fire punkter vil omtales hver for seg videre:

1. Tilsynsaktiviteten:

I føringene fra AID ligger det at Arbeidstilsynet både skal styrke den forebyggende innsatsen i forhold til sykefravær og bedre tilsyn med virksomhetenes oppfølging av tilretteleggingsplikten. I tillegg skal også ulike former for veiledning og veivisning benyttes i tilknytning til tilsynet i tråd med Arbeidstilsynets strategi. Noen aktiviteter har dette som hovedtema, mens i andre aktiviteter inngår det som ett av flere tema.

Av de 20 mill. kroner som ble bevilget til den særskilte satsningen på sykefravær i 2007, er 18, 4 mill. kroner fordelt til stillinger i regionene og direktorat. Til sammen skal 29 stillinger være besatt i løpet av 2007. Prosjektleder for forebygging av langtidssykefravær tildeles 1,6 mill. kroner i budsjettåret 2007, i tråd med ATL-vedtak januar 2007.

Det tas utgangspunkt i at ca 70% av de aktuelle stillingenes ukeverksressurser skal benyttes til tilsynsaktiviteter, dvs ca 30 ukverk pr stilling. For 2007 er det forventet et økt tilsynsomfang på 300 tilsyn, og i 2008 forventes det et økt tilsynsomfang på 1500 på bakgrunn av satsingen.

I intervjuer og gruppesamtaler vises det til høy aktivitet og mange godt kvalifiserte nyansatte som resultat av styrkingen. Imidlertid tar det tid å skolere de nyansatte i til dels omfattende

opplæringsprogram så de blir fullt operative ute på tilsyn. Effekten på økte og mer effektive tilsyn vil komme etter hvert når de nyansatte får opplæring i metodikk og fag.
Når det gjelder tilsynsstrategi/metodeutvikling er det lagt opp til at tilsynene i 2008 skal inndeles i tre nivå for tilsyn hvor metodikk, ressursbruk, tema og resultatmål varierer avhengig av hvilke tilsynsnivå som legges til grunn for tilsynene.

Høyt sykefravær og utstøting er viktige kriterier for etatens valg av tilsynsobjekter. To av etatens største prosjekter de siste årene, "Sykehuskampanjen" og "Rett Hjem", er valgt ut fra slike kriterier.

2. Samhandlingsprosjektet

Samhandlingsprosjektet utarbeidet en endelig sluttrapport som ble sendt fra NAV innen fristen i Tildelingsbrevet for 2007. Prosjektgruppen kommer i denne rapporten med forslag som vil bidra til at etatene hver for seg og sammen kan arbeide mer effektivt for å motvirke at arbeidstakere som har fått sin arbeids-/funksjonsevne redusert, forlater arbeidslivet og blir mottakere av passive trygdeytelser.

Fra sluttrapporten "Felles mål – ulike roller" av 29. mai 2007 kommer det frem at (side 27):
(…) "*det ikke eksisterer noe systematisk samarbeid som følge av denne avtalen, og at det ikke er lagt noen føringer for samhandling i det virksomhetsrettede arbeidet rundt temaene tilrettelegging og sykefraværsarbeid. Regionale samarbeidsavtaler mellom tilsynsmyndigheter og arbeidslivssentra har likevel resultert i at det enkelte steder er etablert fora for informasjonsutveksling og kunnskapsdeling.*"

Dette bekreftes gjennom vår informasjonshenting og intervjuer. Regionene viser til samarbeid med NAV i varierende grad. Ofte har tilsynskontorene årlige/kvartalsvise møter med lokale NAV-kontor og arbeidslivssentra. I disse møtene utveksles felles informasjon om aktiviteter innen IA og sykefraværsoppfølgning. Det er vist til at resultater av slike møter har resultert i konkrete handlingsplaner og/eller oversikt over virksomheter eller bransjer som bør følges ytterligere opp med ulike former for tilsyn. I regionene vises det også til koordineringsmøter mellom partene i arbeidslivet hvor NAV har hatt koordineringsansvaret. Formålet med disse møtene er kunnskapsdeling om viktige tema innen IA og sykefraværsoppfølningen overfor bransjer, større næringsgrupperinger eller fagorganisasjonene. Enkelte regioner melder om faste møter med ledelsen ved NAV-kontorene i fylkene.

Implementering av prosjektet i egen organisasjon:
Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten og Petroleumstilsynet skal i fellesskap, og innen 1. desember i år, orientere AID om videre planer og fremdrift i arbeidet med å implementere prosjektet i organisasjonen.

I Arbeidstilsynet har Region Midt-Norge fått ansvar for å skissere hvordan arbeidet videre kan organiseres med hensyn på samarbeidet mellom de tre etatene og hvordan samhandlingsprosjektet skal kobles mot IA-programmet, og den 15. november skulle det foreligge utkast til en arbeidsplan over (de samordnende) aktiviteter og oppgaver til møte i ATL.

3. Bedriftshelsetjenesten

Den forsterkede innsatsen på IA-området skal også innebære en styrking av myndighetenes oppfølging av virksomhetenes bruk av Bedriftshelsetjenesten. Videreutvikling av bedriftshelsetjenesten er organisert i et prosjekt i departementet med bistand fra Arbeidstilsynet.

Programmet viderefører og vurderer delprosjekt og samarbeid med STAMI om Bedriftshelsetjenestens rolle og innsats i en virksomhet. Dette gjøres i nært samarbeid med DOA.

4. Bransjeprosjektet:

AID ønsker gjennom bransjeprosjektet å prøve ut om en større grad av bransjetilpasning og bransjeforankring av arbeidet med å identifisere arbeidsmiljø- og tilretteleggingstiltak kan forbedre arbeidsmiljøet, redusere sykefraværet og øke den reelle pensjoneringsalderen. Prosjektet har også som målsetting å bidra til utvikling av en fruktbar og framtidsrettet samarbeidsform mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

I første omgang er bransjene sykehjem- og kjøtt/fjørfeindustrien valgt. Prosjektet skal prøve ut om nye samarbeidsmetoder og dialog kan resultere i at effektive arbeidsmiljø- og tilretteleggingstiltak blir identifisert og iverksatt ute på arbeidsplassene.

Rapport fra Bransjeprosjektets fase 1 ble oversendt AID 28. februar då. Prosjektoppdraget ble gjennomgått i Rådet for Arbeidstilsynet den 21. mai. Rådet ga sin tilslutning til det foreløpige prosjektoppdrag, men med den protokolltilførsel at arbeidet "ikke måtte komme i strid med de lokale mål som er satt i virksomheten". Dette prosjektet er nå forankret i Region Midt-Norge.