

**Evaluering**  
**av**  
**Arbeidsmiljømyndighetenes**  
organisering og virksomhet

Oslo, 31 oktober 2002

## Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1	Mandatet .....	3
<b>2</b>	<b>HOVEDKONKLUSJONER.....</b>	<b>5</b>
	<i>Hovedkonklusjon 1: Produktivitet, effektivitet og ressurser .....</i>	<i>5</i>
	<i>Hovedkonklusjon 2: Organisering.....</i>	<i>5</i>
	<i>Hovedkonklusjon 3: Kompetanse .....</i>	<i>6</i>
	<i>Hovedkonklusjon 4: Etatsstyring og forholdet mellom departement og etat.....</i>	<i>6</i>
	<i>Hovedkonklusjon 5: Ledelse.....</i>	<i>7</i>
	<i>Hovedkonklusjon 6: Metoder, arbeidsprosesser og teknologi.....</i>	<i>7</i>
<b>3</b>	<b>GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET.....</b>	<b>9</b>
3.1	Innledning.....	9
3.2	Prosjektorganisering .....	9
3.3	Metode .....	9
<b>4</b>	<b>OM ARBEIDSTILSYNETS VIRKSOMHET .....</b>	<b>10</b>
4.1	Formålet.....	10
4.2	Oppgavene .....	10
4.3	Organisasjonen.....	11
4.4	Om tilsyn og tilsynsrollen.....	12
4.4.1	<i>Tilsynsmetoder og kontrollfokus .....</i>	<i>13</i>
4.4.2	<i>Organisatorisk arbeidsmiljø.....</i>	<i>14</i>
<b>5</b>	<b>DEPARTEMENTETS STYRING AV ARBEIDSTILSYNET .....</b>	<b>16</b>
5.1	Roller og arbeidsoppgaver .....	16
5.2	AADs styring .....	16
<b>6</b>	<b>OBSERVASJONER OG FORBEDRINGSOMRÅDER I ARBEIDSTILSYNET .....</b>	<b>19</b>
6.1	Produktivitet og effektivitet .....	19
6.2	Mål og resultatstyring .....	21
6.2.1	<i>Mål og strategier .....</i>	<i>23</i>
6.2.2	<i>Strategisk utvikling .....</i>	<i>25</i>
6.2.3	<i>Resultatindikatorer .....</i>	<i>26</i>
6.3	Organisering.....	28
6.3.1	<i>Rollekonflikt?.....</i>	<i>29</i>
6.3.2	<i>Klagesaksbehandling.....</i>	<i>30</i>
6.3.3	<i>Styrets rolle.....</i>	<i>31</i>
6.3.4	<i>Samordning og samarbeid.....</i>	<i>32</i>
6.3.5	<i>Organisering og organisasjonsmodell.....</i>	<i>33</i>
6.3.6	<i>Distriktsstrukturen .....</i>	<i>34</i>
6.3.7	<i>Direktoratet .....</i>	<i>35</i>
6.3.8	<i>Ledelse.....</i>	<i>37</i>
6.4	Kompetanse og kompetanseutvikling.....	39
6.5	Metoder, prosesser og teknologi .....	42

## 1 Innledning

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 uførepensjoner og langvarige sykefravær er kostbart for samfunnet og lite tilfredsstillende for de arbeidstakerne det rammer. 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.

Riksrevisjonen har gjennom sin forvaltningsrevisjon pekt på at Arbeidstilsynets utadrettede virksomhet og tilsynsoppgave må prioriteres. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite har understreket denne prioriteringen og pekt på at Arbeidstilsynet må optimalisere sin ressursbruk for å nå målene innen tilsynsarbeidet.

Arbeidstilsynet er i ferd med å utarbeide ny strategisk plan for sin virksomhet. Denne bygger på de føringer og resultatmål som ligger i departementets prioriteringer i St.prp.nr.1 (2001-2002) og St.prp.nr. 1 (2002-2003), samt de senere års tildelingsbrev, mv.

### 1.1 Mandatet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ønsker en utredning som kombinerer evaluering med utvikling. Det vil si at utredningen både skal vurdere Arbeidstilsynet, forholdet mellom Arbeidstilsynet og departementet, og peke på løsninger og anbefale endringsbehov. I en slik sammenheng vil det være vesentlig å trekke inn det utviklingsarbeid som allerede er startet og under utvikling.

En sentral føring for evaluerings- og utviklingsprosjektet vil være Samarbeidsregjeringens satsing og prioritering av modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Dette grunnlaget som bl. a er lagt frem som redegjørelse for Stortinget, vil danne vesentlige rammebetingelser og kriterier for vurderingen og de anbefalte løsningene.

I tillegg er det i flere sammenhenger pekt på at det ”nye” arbeidslivet setter nye krav til innhold og betydning av arbeidsmiljøproblematikk og utstøtingsproblematikk. Ikke minst ser man dette ved å analysere alderssammensetning, kjønnsfordeling, geografiske variasjoner, diagnosegrunnlag, osv som ligger bak den sterke veksten i uførepensjering og passive ytelser. Blant annet viser dette at psykososiale og ”diffuse” lidelser vokser i betydning. Dette peker på at arbeidsmiljøproblematikk i dagens arbeidsliv stadig forskyves mot sammensatte og kompliserte sammenhenger, ut over det rent fysiske arbeidsmiljøet. Dette setter selvsagt stadig større krav til Arbeidstilsynet, dersom etaten skal spille en aktiv rolle i arbeidet med å skape et inkluderende arbeidsliv. Ikke minst setter det store krav til kompetanse, risikovurderinger og tilsynsmetodikk.

Departementet har formulert målene med prosjektet på denne måten:

”Kartleggingsdelen i evalueringsprosjektet vil således i stor grad måtte dreie seg om hvorvidt etaten har den nødvendige kompetanse og er organisert og innrettet slik at den kan være en bidragsyter og oppnå resultater på disse problemområdene. For å optimalisere måloppnåelsen innenfor sektoren, har departementet videre behov for en grundig vurdering og anbefaling av hvordan tilgjengelige ressurser kan

utnyttes på en best mulig måte. Herunder må rolle- og ansvarfordelingen og organiseringen på alle nivåer på feltet (dvs. både departement, direktorat og ytre etat og forholdet mellom disse), samt lokaliseringen av direktoratet vurderes.”

I forlengelsen av denne overordnede målsettingen er det presisert fem problemstillinger som noe forkortet kan fremstilles slik:

1. Er etaten rustet til å møte utfordringene i forhold til det ”nye” arbeidslivet, og hva vil eventuelt kreves i form av nye tilnærminger og arbeidsmåter for en bedre og mer effektiv myndighetsinnsats?
2. Utnyttes ressursene på en mest mulig effektiv måte, og er dimensjoneringen mellom direktorat og ytre etat riktig og hensiktsmessig?
3. Er etaten organisert på en god måte (roller, ansvar, oppgavedeling, verdiskaping, lokalisering, styringsstruktur, mv), og er forholdet mellom Arbeidstilsynet og departementet organisert og praktisert på en god måte (styringsdialog, mål- og resultatkrav, ansvar- og oppgavedeling, mv)? I denne sammenheng skal det gjennomføres en bred vurdering av rolle- ,ansvarsforhold og lokalisering, samt å vurdere hensiktsmessigheten av et styre for Arbeidstilsynet.

På bakgrunn av en vurdering av disse problemstillingene skal prosjektet:

1. Gi en anbefaling om hvilken organisasjonsmodell som samlet sett synes å være den mest effektive og hensiktsmessige for å oppnå de overordnede målene for etaten og for effektivt å kunne iverksette den nye strategien.
2. Foreta en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser av ev. forslag til endringer mv.

Den endelige prosjektrapporten skal foreligge senest innen 31. oktober 2002

## 2 Hovedkonklusjoner

I dette kapittelet trekker vi frem hovedpunktene i de konklusjoner og anbefalinger som er beskrevet i de øvrige kapitlene i rapporten.

### Hovedkonklusjon 1: Produktivitet, effektivitet og ressurser

Arbeidstilsynet er i ferd med å gjennomføre en systematisering av styringssystemet som vil være nødvendig for å gjennomføre en klarere resultatorientering i organisasjonen. Dersom man skal komme videre med å klargjøre prioriteringer og definere krav til produktivitet og resultater, vil dette være det vesentligste arbeidet i første omgang. Det innebærer bl.a å forsterke arbeidet med å:

- Definere *resultatområder* i henhold til overordnede prioriteringer
- Definere strategier, mål og resultatkrav knyttet til *alle* resultatområdene (etter prinsipper i balansert målstyring)
- Definere produktivitetsmål for å nå resultatkravene
- Bryte resultatmålene ned til konkrete arbeidsmål i forbindelse med virksomhetsplanene på alle nivåer
- Fordele gjennomføringsansvar og tidsfrister knyttet til arbeidsmålene
- Gjennomføre systematisk tilbakemelding og måling av resultater
- Foreta konsekvensvurderinger og korrigerende tiltak der det er nødvendig
- Gjennomføring av målestokkonkurranse (benchmarking) mellom enheter og distrikter for å utnytte læring og utvikling av beste praksis
- Øke den koordinerte innsatsen i aksjoner og kampanjer

### Hovedkonklusjon 2: Organisering

Arbeidstilsynet er i stor grad opprettet for å forvalte et bestemt formål (lovenes formål) ved å utføre bestemte oppgaver (funksjoner): Tilsyn/kontroll, forskriftsutvikling og enkeltvedtak, annet formålsfremmende arbeid (informasjon, veiledning, mv).

I dag er organisasjonen inndelt i et direktorat med 11 distriktskontorer og til sammen 29 underliggende avdelingskontorer. Direktøren i direktoratet leder den totale virksomheten i direktoratet og i distriktene. Oppgavefordelingen er i hovedtrekk organisert ved at distriktene utfører tilsynsoppgavene (samt enkeltsaksbehandling etter visse lover), mens direktoratet utfører landsomfattende oppgaver innen regelverksutvikling, juridisk fortolkning og klagesaksbehandling, faglige problemstillinger knyttet til formålene, lønnsgarantiordningen, administrasjon, plan og informasjonstjenester.

Vi mener dette i hovedtrekk er en riktig prinsipiell arbeidsdeling og organisasjonsstruktur. På bakgrunn av den analysen som beskrives i kapittel 6.3, vil vi allikevel anbefale en del endringer for å forsterke en effektivisering og resultatorientering innen alle resultatområder:

- Tydeliggjøre resultatansvar og styringslinjer innen tilsynsoppgaven direkte mellom direktør og distrikt.
- Følge opp departementets tydelige prioritering av økt tilsynsvirksomhet ved å overføre ressurser fra direktoratet til distriktene
- Gjennomføre regionalisering av distriktsstrukturen for å samle kompetansemiljøer og gjennomføre sterkere koordinering og klarere *prioriteringer* i arbeidsinnsatsen
- Omorganisere direktoratet for å rendyrke direktoratsoppgavene, dvs det strategiske arbeidet innen resultatområdene
- Vurdere hvordan man kan organisere for å bygge opp og utnytte spisskompetanse så nær tilsynsvirksomheten som mulig
- Etablere organisatoriske nettverk og team rundt dimensjonene bransje/fag for å styrke oppbyggingen av kompetanse og koordinert tilsyn innenfor resultatområdene
- Vurdere om styret er et hensiktsmessig organ i denne type forvaltningsorgan

**Hovedkonklusjon 3: Kompetanse**

I en kompetansebedrift som Arbeidstilsynet er, vil utvikling og kvalitetssikring av de menneskelige ressurser være helt avgjørende for kvaliteten og effektiviteten av det arbeidet som gjennomføres. Det innebærer å sikre at de enkelte medarbeidere vurderer og trekker de rette konklusjoner der og da, og at den enkelte har den kompetanse som kreves i rollen og i forhold til arbeidsoppgavene. I en slik organisasjon vil man måtte sette krav til en løpende opplæring og kompetanseutvikling for alle ansatte basert på identifiserte utviklingsbehov hos den enkelte medarbeider og en vurdering av organisasjonens samlede kompetansebehov.

Arbeidstilsynet har i dag svært mange dyktige og entusiastiske ledere og medarbeidere som har stor interesse for det arbeidet de utfører. Man legger også stor vekt på kompetanseutvikling gjennom avsatte ressurser til opplæring, utdanning og ulike former for coaching. Ikke minst er initiativene innen speiling og kollegabasert veiledning åpenbart gode tiltak for å videreutvikle kompetanse.

Vi vil særlig peke på behovet for å videreutvikle systematikken rundt sammenhengen mellom rolle, oppgave og kompetanse for å muliggjøre en klarere avklaring av konkrete kompetansebehov i forhold til mål og resultatkrav:

- Definere kompetansebehov for de ulike rollene i organisasjonen, særlig med fokus på resultatområder og prioriteringer
- Kartlegge kompetanse hos den enkelte og utvikle kompetanseplaner i henhold til roller og oppgaver
- Utvikle konkrete planer for hvordan man dekker *endringsbehov* i kompetansesammensetning i forhold til etatens mål og overordnede prioriteringer, f.eks innen organisatorisk arbeidsmiljø

**Hovedkonklusjon 4: Etatsstyring og forholdet mellom departement og etat**

Etatsstyringen kan defineres som systematiske aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp underliggende virksomhets oppgaveløsning og resultater.

Formålet med etatsstyringen bør være:

- å sikre at Arbeidstilsynets virksomhet bidrar til å nå politiske mål og prioriteringer
- å sikre at tildelte ressurser utnyttes i henhold til fastsatte krav til produktivitet, kvalitet og resultatkrav
- å sikre at virksomheten opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt for virksomheten
- å bidra til at virksomheten utnytter og utvikler organisasjonens potensiale

Departementets ansvar for etatsstyringen gjør det nødvendig å etablere en formell styringsdialog som er avtalt med hensyn til hyppighet og innhold. Hensikten med styringsdialogen er å sikre at departementet får formidlet styringssignalene og drøfte disse med Arbeidstilsynet. Styringsdialogen skal også sikre kommunikasjon og rapportering tilbake om resultater og gi informasjon som grunnlag for prioriteringer og satsinger fremover.

Den uformelle og ad hoc-pregede kontakten mellom departementet og etat er av stor betydning for et godt samarbeid, gjensidig forståelse og et godt styringsklima, men denne kontakten bør ikke ha styringsmessig karakter som griper inn i den autonomi og handlefrihet Arbeidstilsynet har fått gjennom den formelle styringsdialogen. Den uformelle kontakten er først og fremst viktig for å utdype den formelle styringen.

Etatsstyringen gjennomføres i dag i henhold til de prinsipper, dokumenter og møter som bl.a beskrives i Økonomireglementet mv.

Vi mener det i første rekke er behov for konkretisere styringsdialogen i tråd med den systematikken som er beskrevet i hovedkonklusjon 1.

Det innebærer ikke minst å:

- Utvikle styringsdialogen rundt rolleforståelse, strategiske prioriteringer og definerte resultatområder
- Utvikle ”kontraksstyring” knyttet til resultatkrav innen prioriterte områder
- Arbeide systematisk med virksomhetsplanarbeidet for å sikre sammenheng mellom overordnede prioriteringer, målene, bevilgningene og tiltakene

### **Hovedkonklusjon 5: Ledelse**

Problemstillinger rundt ledelse har i lang tid vært debattert og beskrevet i tilknytning til moderne organisasjonsforståelse og utvikling av organisasjonsteorien. Vi har valgt å se på ledelse, ikke lederferdigheter knyttet til den enkelte person isolert sett. Hva god ledelse er har man mange tolkninger av. Videre er ledelse situasjonsbestemt og må tilpasses både omgivelser og oppgave/utfordring.

Vi skal ikke forfekte bestemte lederfilosofier eller lederstiler, men påpeke at ledelse innebærer både strukturelle aspekter (mål, plan, styring, kontroll, osv) og kulturelle/sosiale prosesser (psykologi, holdninger, motivasjon, osv). For å utøve god ledelse må begge aspekter ivaretas.

Arbeidstilsynet er noe preget av mange ledere på ulike nivåer med til dels stor frihet, men relativt få resultatkrav. Det vil si at tydeligheten om strategier, mål og resultatkrav er mangelfull. Samtidig påpeker mange at for mange *beslutninger* om relativt detaljerte forhold må tas på høyt nivå i organisasjonen og dermed skaper forsinkelser og frustrasjon på lavere nivåer. Slik vi ser det vil det i hovedsak si at man savner klare overordnede prioriteringer og resultatoppfølging (strategisk ledelse), mens omstendelige beslutningsprosesser på operativt nivå gir for lange beslutningsveier i arbeidssituasjonen. Dette siste vil sikkert variere fra område til område og mellom ulike ledere.

Vi mener det er behov for å:

- Klargjøre lederrollene og definere ansvar/myndighet på strategisk, taktisk og operativt nivå. Det vil ikke minst si å definere prinsippene for god ledelse i Arbeidstilsynet.
- Styrke den strategiske ledelsen ved fokus på å definere mål og resultatkrav, samt overordnede organisatoriske prinsipper.
- Større vekt på endringsledelse for å gjennomføre oppgavemessige og organisatoriske endringsbehov i tråd med strategiske prioriteringer.
- Styrke den ledelsesmessige oppfølgingen av prioriteringer og resultater.

### **Hovedkonklusjon 6: Metoder, arbeidsprosesser og teknologi**

Effektivitet er selvsagt avhengig av gode metoder, arbeidsprosesser og teknologisk støtte. Arbeidstilsynet har arbeidet med å effektivisere sentrale arbeidsprosesser ved å utvikle IT-systemer i saksbehandling, økonomistyring og registrering. I tillegg arbeider man med å forbedre og utvikle informasjonstjenesten via inter-/intranett og ved sentralisere en egen svartjeneste i Bodø.

Samtidig er det igangsatt et prosjekt for en total gjennomgang av forskriftsverket med sikte på omfattende forenklinger og forbedringer.

Det er utviklet egen tilsynsmetodikk og man arbeider med å forbedre BRA-risk modellen for å gjennomføre strukturerte risikoanalyser for prioritering av tilsynsarbeidet.

Vi tror den største forbedringseffekten er knyttet til å:

- Utvikle en søkbar tilsynsmodul (kunnskapsbase) som gjør det mulig å utveksle tilsynsopplegg innen bransjer og mellom formål på en effektiv og fleksibel måte

- Økt prioritering av kontroll med virksomhetens ansvar for å sikre et arbeidsmiljø i henhold til loven
- Forenkle administrative prosesser til det strengt nødvendige og prioriterte
- Kartlegge prosesser å gjennomføre effektiviseringstiltak
- Utvikle en helhetlig IT-strategi som knytter teknologisk satsing og prioritering sammen med mål og effektiviseringsbehov innen de ulike resultatområder



## 3 Gjennomføring av oppdraget

### 3.1 Innledning

Utredningen er gjennomført av PricewaterhouseCoopers DA på oppdrag for Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Utredningen er gjennomført i perioden 1. juni – 31. oktober 2002. Tidsfristen har satt krav til rask gjennomføring av aktiviteter i prosjektet. Dette har bare vært mulig etter stor velvilje og prioritet fra Arbeidstilsynets side. Vi har i alle faser av utredningen fått tilgang til opplysninger og tilgjengelighet til personer i Arbeidstilsynet. Vi har på den andre siden lagt vekt på å informere og drøfte fremdrift og vurderinger underveis med Arbeidstilsynets ledelse.

### 3.2 Prosjektorganisering

Prosjektet er gjennomført av Espen Opjordsmoen og Klaus Værnø (prosjektgruppen) i PricewaterhouseCoopers DA.

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

### 3.3 Metode

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

Vi har gjennomført slike intervjuer og samtaler med ca. 75 personer. I tillegg er det gjennomført tre workshops med ca 10 deltakere i hver.

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

## 4 Om arbeidstilsynets virksomhet

### 4.1 Formålet

Staten har gitt en rekke lover og regler knyttet til helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet. Hensikten med dette regelverket er å sikre den enkelte arbeidstaker et forsvarlig arbeidsmiljø som gir trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Samtidig som dette skal sikre individenes rettigheter, skal også regelverket medvirke til å hindre samfunnsmessige skadevirkninger av et uforsvarlig arbeidsmiljø. Ikke minst vil det si samfunnsøkonomiske tap som følge av arbeidsrelatert sykdom, ulykker og/eller uførhet. De samfunnsmessige konsekvensene av slik utstøting fra arbeidslivet medfører bl.a betydelige utgifter gjennom sykelønn, attføring eller uførepensjon.

En sentral bærebjelke i det statlige lov og regelverket er Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (heretter kalt arbeidsmiljøloven). Denne loven, og forskriftsverket tilknyttet loven, regulerer enhver virksomhets (med enkelte unntak) plikter overfor sine arbeidstakere relatert til et meget bredt spekter av fysiske, psykiske og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer.

Lovens målsetting er:

- 1) å sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger og med en verneteknisk, yrkeshygienisk og velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet,
- 2) å sikre trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte arbeidstaker,
- 3) å gi grunnlag for at virksomhetene selv kan løse sine arbeidsmiljøproblemer i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner og med kontroll og veiledning fra offentlig myndighet.

Arbeidstilsynet har fått i oppgave å forvalte arbeidsmiljøloven, føre tilsyn med virksomhetenes etterlevelse og gi informasjon og veiledning om lovens bestemmelser. I tillegg har Arbeidstilsynet forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver knyttet til lønnsgarantiloven, ferieloven, lov om lønnsplikt under permittering, lov om 1. og 17. mai som høytidsdager, og deler av lov om tobakkskader.

I vår gjennomgang av Arbeidstilsynet og i forhold til vårt mandat har vi særlig arbeidet med Arbeidstilsynets formål og oppgaver etter arbeidsmiljøloven. Dette er den klart mest omfattende oppgaven og den oppgaven som i størst grad preger Arbeidstilsynets mål og utfordringer. I den videre fremstillingen vil vi derfor i stor grad henvise til dette formålet med Arbeidstilsynets virksomhet.

Arbeidsmiljøloven er et statlig virkemiddel for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for den enkelte og redusere samfunnsmessige skadevirkninger av arbeidsrelatert sykdom, uførhet, mv. Arbeidstilsynets hovedoppgave er derfor å medvirke til at målene for arbeidsmiljølovens bestemmelser nås ved at virksomhetene legger til rette for et forsvarlig arbeidsmiljø for alle.

### 4.2 Oppgavene

Arbeidsmiljøloven slår fast at arbeidsgiver har ansvaret for at kravene i loven følges, og at arbeidsmiljøet i egen virksomhet er sikkert og godt. Ansvaret er utdypet og forsterket i forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Arbeidstilsynets primære oppgaver kan oppsummeres slik:

- Føre tilsyn med virksomhetene etter arbeidsmiljølovens bestemmelser
- Utvikle regelverket slik at dette effektivt bidrar til å fremme arbeidsmiljølovens krav

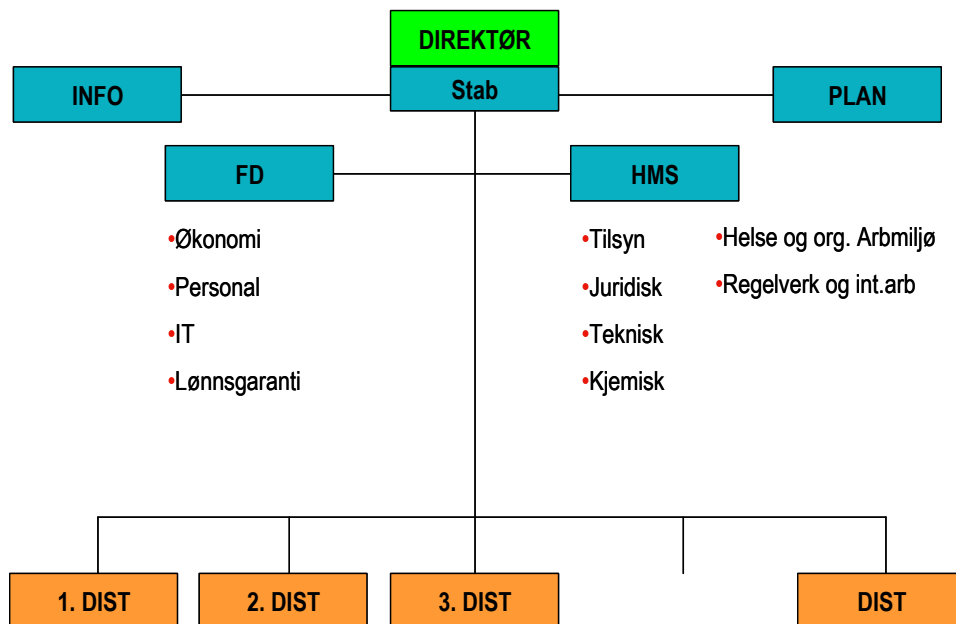
- Fatte enkeltvedtak der man er tillagt slik myndighet
- Gi informasjon og veiledning om lover, regler og utvikling innen forvaltningsområdet
- Bidra som premissleverandør, mv i departementets overordnede styring og utvikling av politikkområdet
- Utvikle en effektiv, kompetent og målrettet organisasjon som utnytter ressursene på en best mulig måte

På mange måter kan vi si at Arbeidstilsynet skal utøve en forvalterrolle, en tilsynsrolle og en utviklerrolle innen sitt fagområde.

### 4.3 Organisasjonen

Arbeidstilsynet er organisert med et direktorat, 11 distrikter og 29 avdelingskontorer. Avdelingskontorene er underlagt distriktene, som igjen er underlagt direktoratet.

**Direktoratet** er internt organisert i to divisjoner, der HMS-divisjonen er faglig orientert, mens Forvaltningsdivisjonen ivaretar støttefunksjonene, samt forvaltning av lønnsgarantiordningen. I tillegg er det egne avdelinger for informasjon og plan.



Tilsynsseksjonen utvikler tilsynsfaget i Arbeidstilsynet, samtidig som den iverksetter og koordinerer kampanjer innenfor bransjer og tema..

Fagseksjonene spesialisere seg på sine fag og deltar som støttespillere i utvikling av regelverket og utforming av kampanjer og tilsynsstrategier.

Juridisk seksjon tar hånd om klagesaker fra distriktene og behandler andre juridiske problemstillinger etaten har til behandling. Seksjon for Regelverk og internasjonalt utarbeider regelverk på nasjonalt nivå og deltar innen regelverksutviklingen på internasjonalt nivå.

Økonomiseksjonen utfører regnskap, kontraktsoppfølging, mv, mens den overordnede økonomistyringen, som budsjett og virksomhetsstyringen, foregår i planseksjonen. Informasjon har særlig arbeidsoppgaver knyttet til informasjonsstrategi og informasjonsutvikling via ulike media internt og eksternt.

Direktoratets organisatoriske rolle er å være et kompetansesenter for fagene som omfattes av arbeidsmiljøloven, legge forholdene til rette for nasjonale kampanjer og styre distriktene gjennom mål og resultatstyring.

**Distriktene** har ulike organisasjonsstrukturer der enkelte i hovedsak er organisert med en distriktssjef, en tilsynsleder og en kontorleder, mens andre er organisert i geografiske tilsynsavdelinger evt i avdelinger rettet mot sektorer (bygg&anlegg, privat og offentlig). Et typiske distrikts består av 20-40 personer.

Avdelingskontorene er spredt rundt i landet og består av et fåtall medarbeidere. Antallet avdelingskontor er blitt redusert de siste årene.

#### 4.4 Om tilsyn og tilsynsrollen

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 det offentlige utøver tilsyn for å etterprøve og kontrollere om kravene følges.

I Norge har vi en rekke tilsynsordninger knyttet til ulike lover og regler<sup>1</sup>. 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.

I tilsynsrollen er det imidlertid alltid klart at Arbeidstilsynet opptrer som myndighetsutøver, dvs at det tilsyn som utøves og de påpekninger som gjøres er hjemlet i lov og forskrift og representerer myndighetenes krav til det å drive virksomhet. Det er således ikke innenfor tilsynsrollen å pålegge virksomheten tiltak fordi det antakelig vil fremme arbeidsmiljøet (lovens mål), dersom det ikke klart går frem av lov-/regelverk at pålegget er hjemlet i lov-/regelverk. Virksomhetsledelsens styringsrett er altså kun begrenset av lovens krav til arbeidsmiljøet. Hva disse kravene faktisk er, vil i en del tilfeller være klart definert i detaljerte regler (f.eks innen fysiske installasjoner, maskiner, mv), mens det i andre sammenhenger kan være tilsynets skjønn innenfor vide formålsregler som ligger til grunn. Det er selvsagt fullt mulig å utøve tilsyn etter vide formålsregler, men det krever selvsagt også mer av tilsynet mht kompetanse, vurderingsevne og skjønnsutøvelse.

Regelverket innenfor organisatorisk og psykososiale arbeidsmiljø er mindre detaljutført enn regelverket innen det fysiske arbeidsmiljøet. Det krever mer forberedelse mht hva man skal kontrollere og hvordan man skal kontrollere det.

Tilsynet vil alltid kunne utøves på ulike måter innenfor ulike praktiserende rolleprofiler. Rollen kan utføres som ren kontrollør for å fastslå avvik eller man kan både avdekke avvik og gi veiledning om hvordan avviket kan rettes opp. Tilsynsorganene har som forvaltningsorganer, en veiledningsplikt etter forvaltningsloven. Hvor langt denne plikten går, er imidlertid ikke klart definert og vil variere etter ulike praktisering. I Arbeidstilsynet praktiserer man veiledningsplikten, men man er bevisst på at rollen ikke skal gli over i en mer aktiv konsulentrolle. Fokus skal være på myndighetsutøvelse, men med vekt på veiledningsbiten og den situasjonsbestemte opptreden.

Likeledes kan tilsynet være mer eller mindre ”streng” i sanksjonsutøvelsen. Her har praksis variert noe over tid og fra inspektør til inspektør. Dagens praksis skal legge vekt på å benytte sanksjonsmidlene.

<sup>1</sup> Se bl.a Statskonsult: (Be)grep om tilsyn, 2002

Dette er fullt mulig innenfor en rolle som også opptrer smidig og situasjonsbestemt i opptreden og kommunikasjon.

#### 4.4.1 Tilsynsmetoder og kontrollfokus

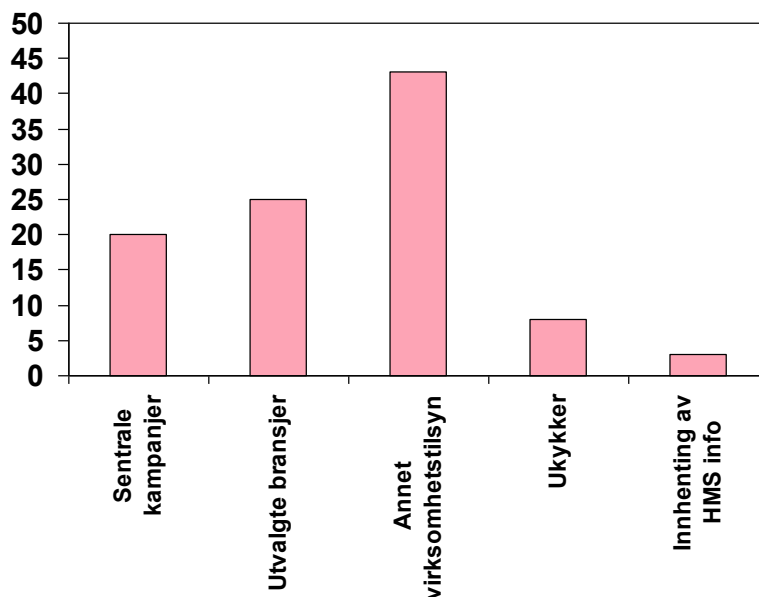
Tilsynet utøves i dag etter ulike systematiske metoder:

- Som *revisjoner* der man gjennomgår virksomhetens systematiske HMS-arbeid. Om dette er hensiktsmessig, tilstrekkelig og praktiseres i henhold til lov og regelverket
- Som *Verifikasjoner/inspeksjoner* der det ved stikkprøver sjekkes om HMS-arbeidet fungerer i praksis. Det vil i første rekke si stikkprøver for å se etter avvik fra lovens krav.
- Som *gransking* av alvorlige ulykker
- Som innhenting av *rapporter* fra virksomhetene om deres HMS-arbeid

Tilsynene gjennomføres også etter ulike systematiske tilnærminger:

- Ved risikobasert utvalg av virksomheter i det enkelte distrikt (praktiseres)
- Ved bransjerettede (og/eller temarettede) og koordinerte utvalg i distriktet, over hele landet eller i større geografiske områder (praktiseres)

Arbeidstilsynets prosentvise fordeling av tilsynsressursene i 2001 går frem av tabellen nedenfor:



Kilde: Årsrapporten 2001

Arbeidstilsynet har vært gjennom en periode på 90-tallet der det ble lagt prioritet til arbeidet med internkontrollforskriften, ved at Arbeidstilsynet rettet oppmerksomhet mot om virksomhetene hadde innført systematisk og dokumentert internkontroll. Dette arbeidet mener man har bidratt sterkt til at et stort flertall av virksomhetene i dag har innført internkontroll. I dagens situasjon retter man igjen oppmerksomheten mer direkte mot arbeidsmiljøfaktorene, men legger vekt på at det er virksomheten selv som har ansvar for å arbeide systematisk med disse gjennom forskriftens krav til systematikk og dokumentasjon.

Vi ser det slik at Arbeidstilsynet har utviklet en metodikk og en rolle som i stor grad er bygd på erfaringer og praktisering av tilsyn innenfor en teknisk rettet tilsynsvirksomhet. Dette gjør det mulig å se klare

paralleller i tilsynsutøvelsen og tilsynsmetodikken med kvalitetsrevisjoner etter NS-ISO standardene (revisjon etter ISO 10011 (av systemer etablert etter ISO 9000/14000 standardene).

Dette innebærer en tilsynsmetodikk som baseres på raske (noen timer) tilsynsbesøk for å avdekke forholdsvis lett identifiserbare avvik i henhold til klart spesifiserte og forskriftsbestemte krav.

Systemrevisjoner er gjennomganger av etablert HMS-system i henhold til forskriftens bestemmelser, og strekker seg over en-to dager.

Risikomodellen (BRA-risk) benyttes for å *velge* bransjer og konkrete virksomheter i forhold til "score" på definerte risikovariabler og er en anerkjent metodikk for bevisste valg av verifikasjonsobjekter. Det vil si effektiv utnyttelse av tilsynsressursene. Noe som er vesentlig når tilsynsuniverset (antall pliktsubjekter) er stort.

Diskusjonen om metode i denne sammenheng vil dreie seg om tilsynet skal rette seg direkte mot arbeidsmiljøet (eks: se etter om maskinen er sikret), eller om tilsynet skal rette seg mot virksomhetens plikt til å arbeide systematisk med arbeidsmiljøet (eks: hvordan forsikrer virksomheten seg om at maskinen er sikret). I henhold til loven er det klart at virksomheten har en plikt til å sikre "maskinen", og forsikre seg om at "maskinen" er sikret. Den enkleste innfallsvinkelen til tilsynet vil være å rette kontrollen direkte mot "maskinen". Da kan man enten gå hjem dersom "maskinen" er sikret, eller skrive pålegg om at "maskinen" må sikres. Det mer kompliserte tilsynet vil være å kontrollere om virksomhetens plikt til å sikre *enhver* "maskin" i henhold til forskriftene, nå og i fremtiden, er oppfylt. I det første tilfellet opptrer tilsynet som en del av kontrollsystemet overfor arbeidsmiljøet, mens tilsynet i det andre tilfellet opptrer som kontrollør i forhold til om *virksomheten* har kontrollsystemer som sikrer arbeidsmiljøet.

Vi mener den rette rollen for et statlig tilsynsorgan må være å kontrollere virksomhetenes plikt til å sikre arbeidsmiljøet etter lov og forskrift. Det vil ikke si at man ikke skal kontrollere "maskinen", men at en slik verifikasjonskontroll er en del av *bevisgranskningen* i forhold til det egentlig kontrollformålet som er virksomheten. Hvor mye bevis (verifikasjoner) som kreves, vil være et spørsmål om risiko (sannsynlighet/konsekvens) som er knyttet til virksomhetens etterlevelse.

Vi tror derfor ikke det er hensiktsmessig å skille mellom systemrevisjoner og verifikasjoner som separate, selvstendige tilsynsmetoder, men at tilsynet alltid bør være systemkontroll med ulikt innslag av verifikasjoner.

Dersom Arbeidstilsynet skal bli *mer* opptatt av virksomhetenes plikt i sitt arbeid, vil det kreve mer tid pr. tilsyn. Det forutsetter at det ensidige fokus på "antall tilsyn" som resultatmål i overordnet styring, revurderes. Dette målet sier heller ingenting om kvalitet og resultater. Fokus på antall tilsyn vil dessuten antakelig forsinke omstilling og omprioritering av ressursene mot mer kompliserte arbeidsmiljøfaktorer.

#### **4.4.2 Organisatorisk arbeidsmiljø**

Slik man i dag ser organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø i henhold til *arbeidsmiljøloven*, dreier det seg ikke om mistilpassede enkeltpersoner eller konflikter og samarbeidsproblemer, men om organisering, tilrettelegging av arbeidet, om rutiner, medvirkning, vold/trusler, stress, trakassering, osv.

Arbeidstilsynet har i første rekke en utfordring i å konkretisere hvilke faktorer som skal inngå (tidspress, nedbemanning, stress, mobbing, vold, trusler), og danne grunnlag for tilsynets kontrollaktivitet. Dette arbeidet har startet, men bør fortsatt utvikles mye. Med henvisning til det som er sagt ovenfor, bør også arbeidet i stor grad være rettet mot hva tilsynet skal kreve av virksomhetene, altså ikke bare hva miljøfaktorene er.

Dette vil ikke minst kreve kunnskapsbygging og analysearbeid (jf. Konklusjonene i Sintef-rapporten fra 2001<sup>2</sup>).

Likeledes vil det være nødvendig å gjennomføre en konkret analyse av organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø som resultatområde (jf. Beskrivelsen av dette i kapittel 6.2.2). En slik analyse må innebære hvordan Arbeidstilsynet tolker tilstanden/situasjonen og sammenhengen mellom organisatorisk/psykososialt arbeidsmiljø og utstøting. Konkretisere arbeidsmiljølovens krav. Hvordan Arbeidstilsynet kan bidra og med hvilke virkemidler. Hvordan de ulike virkemidlene kan ha effekt, og hvordan man skal måle/sannsynliggjøre effekt, osv.

Vi mener Arbeidstilsynet først og fremst må utvikle en slik strategi og deretter gjennomføre omstillinger i tråd med strategien. Vi tror også det vil kreve en klar samordning og oppbygging av en felles forståelse for hvordan virkemidlene skal forstås og hvordan tilsynet skal gjennomføres innenfor området.

Vi tror følgende konklusjon fra Sintef-rapporten (1997) fortsatt er dekkende:

”For det første legger folk forskjellig innhold i paragrafen (§12) dvs paragrafen tolkes forskjellig. For det andre er det forskjellige vurderinger av paragrafen – av hvor viktig disse forholdene som paragrafen regulerer, egentlig er. For det tredje avventer en del i distriktene at DAT skal få et mer avklart forhold til hva de vil med paragraf 12.

Den største utfordringen for etaten er å få en mer omforent oppfatning av hva paragraf 12 egentlig handler om. Det er tydelig at de ansatte har andre assosiasjoner til begrepet organisatorisk arbeidsmiljø enn de har til psykososialt arbeidsmiljø. Det er videre slik at det innholdet de ansatte legger i organisatorisk arbeidsmiljø, er mer dekkende for det paragrafen har til hensikt å regulere enn de assosiasjonene som er knyttet til psykososialt arbeidsmiljø.

Overgangen fra å se paragraf 12 som en paragraf for det psykososiale til en paragraf for det organisatoriske arbeidsmiljøet er imidlertid ikke enkel. Det virker som om mange fortsatt ser paragraf 12 som en paragraf for det psykososiale- dvs etter deres oppfatning som en paragraf for regulering av mellommenneskelige forhold. En måte for etaten å gå videre med paragraf 12 er å forlate definisjonsnivået og heller konkretisere hvilke faktorer en vil sjekke ut når en skal kontrollere paragraf 12.” ( ”Arbeidstilsynets virkemidler – hvor kommer de fra og hva blir de til?”, Sintef, 1997, s98-99)

---

<sup>2</sup> ”Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene”, Hans Torvatn, Sintef 2001

## 5 Departementets styring av Arbeidstilsynet

### 5.1 Roller og arbeidsoppgaver

Departementets hovedoppgaver er normalt beskrevet som konstitusjonelle, politiske, forvaltningsmessige og administrative. Nedenfor vil vi med bakgrunn i disse oppgavene kort skissere AAD oppgaver i forhold til Arbeidstilsynet.

Statsråden med sitt departement har ansvaret for å utforme Regjeringens generelle politikk innenfor sitt fagområde. Det betyr at AAD må utforme planer og hovedveivalgene for statens oppgaver og engasjement innen arbeidsmiljøarbeidet.

AAD er styringsorgan for Arbeidstilsynet og skal ved hjelp av formelle dokumenter (tildelingsbrevet, jfr Økonomireglementet pkt 1-1.2) gi Arbeidstilsynet klare mål og tildele ressurser for å nå dem. AAD skal også gjennomføre en styringsdialog for å utdype målene og gi virksomheten anledning til gi sitt syn på strategier, mål og resultatkrav. Styringsdialogen er også den formelle rapporteringskanalen fra Arbeidstilsynet til departementet.

AAD har det administrative ansvaret for Arbeidstilsynet virksomhet. AAD har med andre ord plikt til å påse at Arbeidstilsynet er i stand til å løse sine oppgaver på en forsvarlig måte. Dette gjelder tilførsel av nødvendige ressurser, fastlegging av hovedtrekkene i Arbeidstilsynets organisasjonsform, gi klare fullmakter, delegerer myndighet og påse at økonomiforvaltning, personalforvaltning osv blir organisert og drevet på en betryggende måte.

Statsrådets konstitusjonelle ansvar innebærer at han har en plikt til å etterse at Arbeidstilsynet følger opp vedtatte føringer, og at gjennomføringen er målrettet og hensiktsmessig. Dette kan gjøres gjennom den normale styringsdialogen, kontroll og/eller med periodisk evaluering av styringssystemene.

AAD som politikktutformer har behov for informasjon og premisser fra Arbeidstilsynet, slik at departementet kan utforme politikken på området, svare på spørsmål fra politikere eller media, og ha nødvendig informasjons- og utredningsberedskap.

Arbeidstilsynet som direktorat er et forvaltningsorgan som har maktutøvende og forvaltningsmessige oppgaver innenfor et definert fagfelt av en slik karakter og omfang at det er naturlig å skille det fra departementets daglige drift.

Arbeidstilsynet har tre særlige oppgaver:

- Regelverksutvikling
- Føre tilsyn med etterlevelse av arbeidsmiljøloven, mv
- Være regjeringens fagorgan innen tildelt formål og funksjon

Et direktorat skal være forvalter av fagområdet det er satt til å administrere og ”gi innspill”, altså være premissleverandør, faglig utreder og hjelpeorgan for departementet.

Arbeidstilsynet som direktorat har fullmakt til selv å prioritere bruk av ressurser innenfor det som følger av tildelingsbrevet, og må finne den best mulige måten å bruke sine ressurser effektivt for å nå sine mål. I det ligger også å konkretisere målene i tildelingsbrevet og prioritere arbeidsoppgaver i tråd med dette.

### 5.2 AADs styring

Økonomireglementet inneholder krav til formelle dokumenter fra AAD til Arbeidstilsynet. AAD er pålagt å sende tildelingsbrev til Arbeidstilsynet som inneholder mål, resultatindikatorer, rapporteringstidspunkter, beløp som tildeles og fullmakter.



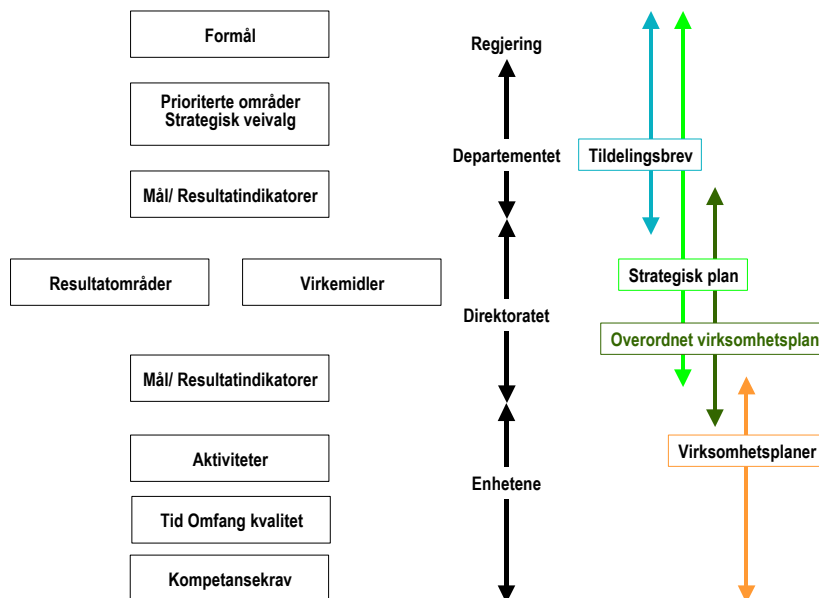
Økonomireglementet inneholder også krav om at styringsdialogen innrettes slik at Arbeidstilsynet ”får anledning til å gi til kjenne sitt syn på utformingen av målbeskrivelsen og valg av resultatindikatorer/ -kriterier”.

Formålet med etatsstyringen bør være:

- å sikre at Arbeidstilsynets virksomhet bidrar til å nå politiske mål og prioriteringer
- å sikre at tildelte ressurser utnyttes i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet
- å sikre at virksomheten opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt for virksomheten
- å bidra til at virksomheten utnytter og utvikler organisasjonens potensial

AADs ansvar for etatsstyringen gjør det nødvendig å etablere en formell styringsdialog som er avtalt med hensyn til hyppighet og innhold. Hensikten med styringsdialogen er å sikre at departementet får formidlet styringssignalene og drøftet disse med Arbeidstilsynet. Styringsdialogen skal også sikre kommunikasjon og rapportering tilbake om resultater og gi informasjon som grunnlag for prioriteringer og satsinger fremover.

Den uformelle og ad hoc-pregede kontakten mellom departementet og Arbeidstilsynet er også av stor betydning for et godt samarbeid, gjensidig forståelse og et godt styringsklima, men denne kontakten bør ikke ha styringsmessig karakter som griper inn i den autonomi og handlefrihet Arbeidstilsynet har fått gjennom den formelle styringsdialogen. Den uformelle kontakten er først og fremst viktig for å utdype den formelle styringen.



Etatsstyring og styringsdialog praktiseres i dag etter prinsippene som bl.a trekkes opp i Økonomireglementet.

Vi mener det i første rekke er behov for å konkretisere styringsdialogen i tråd med den systematikken som er beskrevet i kapittel 6.2.

Det innebærer ikke minst å:

- Utvikle styringsdialogen rundt rolleforståelse, strategiske prioriteringer og definerte resultatområder
- Utvikle ”kontraktsstyring” knyttet til resultatkrav innen prioriterte områder

- Arbeide systematisk med virksomhetsplanarbeidet for å sikre sammenheng mellom overordnede prioriteringer, målene, bevilgningene og tiltakene

## 6 Observasjoner og forbedringsområder i Arbeidstilsynet

### 6.1 Produktivitet og effektivitet

Arbeidstilsynet er en forebyggende etat som gjennom sin myndighetsutøvelse og sitt informasjonsarbeid skal bidra til at målene i arbeidsmiljøloven, mv nås. I det alt vesentlige planlegger etaten sine arbeidsoppgaver og sin ressursutnyttelse selv innenfor de rammer som legges av overordnet myndighet gjennom tildelingsbrev og andre rammer for virksomheten.

Et av kjennetegnene ved virksomheten er at den ikke opererer i et ”marked” (konkurrans) eller i en situasjon med ytre brukerstyrt press på virksomheten. Det vil si at Arbeidstilsynet ikke blir utsatt for ytre press om å produsere en viss mengde saker, behandlinger, pleiedøgn, el som kan være tilfellet i annen offentlig tjenesteproduksjon.

Kravet til produktivitet og effektivitet må derfor i sin helhet komme gjennom mål- og resultatkrav fastsatt av departementet og virksomheten selv.

Slik vi ser det stiller dette krav til at man arbeider systematisk med produktivitetsspørsmål gjennom de systematiske planprosessene for å synliggjøre tjenestespekteret og de konkrete mål- og resultatkrav som skal stilles til hvert tjenesteområde/resultatområde.

Som for mange andre offentlige virksomheter er dagens ressursramme som tildeles gjennom årlige budsjetter i stor grad historisk bestemt, dvs at ressursrammen på mange måter kan sies å være inkrementelt dannet gjennom årlige justeringer i forhold til foregående år, eller en noe lengre tidsrekke. At målene for virksomheten f.eks i 2002 er 4600 ukeverk tilsyn, baseres på en vurdering av prioritering av *tilgjengelige* ressurser, og i mindre grad hva som er et ”riktig” antall tilsynsukeverk i forhold til ”behovet”.

Ettersom Arbeidstilsynets oppgaver er av en slik forebyggende, og mindre direkte målbar karakter, vil det være svært vanskelig å beregne en ”riktig” tilsynsmengde i forhold til mål og effekter. I det alt vesentlige må derfor disponert ressursrammene bygge på resonnementer om tilsynsbehov eller behov for andre tjenester knyttet til mest mulig definerte resultatmål for virksomheten.

Innenfor de gitte ressursrammer må Arbeidstilsynet definere sin produksjonskapasitet innen tjenesteområdene og prioritere kapasitet i henhold til overordnede resultatkrav (bestillinger) fra departementet.

I vår analyse ser vi forholdet mellom produksjonskapasitet, ressurser og produktivitet på denne måten:

Produksjonskapasitet = Ressusramme \* Produktivitet

Enkelt sagt vil det si at dersom man skal øke f.eks tilsynsukeverkene fra 4600 til 5000 innenfor en konstant ressursramme, må produktiviteten øke. De faktorene som da vil måtte påvirkes er sammensatte og ikke lett målbare. Vi tror de vesentligste faktorene som utgjør Arbeidstilsynets produktivitet er et produkt av:

Ledelse (L), Resultatfokus (R), Organisering (O), Regelverk (Rv), Kultur (K), Kompetanse (Ko), Arbeidsprosesser/metoder (P) og Teknologi (T). Siden alle faktorer vil bidra på sin måte til produktiviteten, kan vi lage en formel som illustrerer situasjonen:

Produktiviteten  $P = f(L, R, O, Rv, K, Ko, P, T)$

Vi tror derfor at produktivitet og effektivitet i Arbeidstilsynet først og fremst forbedres ved tiltak innen hver av faktorene slik vi beskriver dem i de påfølgende kapitler.

Ettersom det vil være svært vanskelig å definere den optimale *produksjonskapasiteten* for Arbeidstilsynet, mener vi det er nødvendig å synliggjøre sammenhengen mellom tjenesteområder, ressurser og resultater på en best mulig måte. Det vil skape nødvendig fokus på resultater og kunne danne utgangspunkt for produktivitetsbetraktninger.

I kapittel 6.2 gir vi en utfyllende beskrivelse av hvordan sammenhengen mellom resultatområder, resultatmål og produktivetsmål kan utvikles for å forsterke resultatfokus og styringsdialogen om forholdet mellom prioriteringer, resultatmål og nødvendig produktivitet.

Vi tror denne systematikken vil være nødvendig dersom man innenfor en tjenesteproduserende virksomhet skal kunne gjøre systematiske analyser og gjennomføre systematisk resultatvurdering av produktivitet og effektivitet.

En annen vesentlig side ved effektivitetsbegrepet er knyttet til formåls effektivitet. Produktivitet retter seg mot forholdet mellom produserte tjenester og kostnader medgått. Formåls effektivitet tar i tillegg hensyn til om man gjør de riktige tingene og oppnår formålet med virksomheten. Det vil selvsagt ikke være effektivt å produsere masse tjenester billig, dersom disse tjenestene ved sin kvalitet eller på annen måte ikke tjener formålet med virksomheten (den politiske bestillingen). I stor grad må dette løses ved å *beskrive* sammenhengen mellom formål, prioriteringer, mål og resultater. Særlig når det er vanskelig å *måle* direkte effekter på formålet, tror vi det er vesentlig at slike sammenhenger beskrives og drøftes.

Problemstillingen kan eksemplifiseres ved produktivetsmålet ”antall tilsyn” som isolert sett ikke sier noe om resultater eller effekter knyttet til formålet med virksomheten – dersom man forutsetter at Arbeidstilsynet ikke skal utføre tilsyn bare for tilsynets skyld. Volum som mål bør f.eks vurderes i forhold til tøffere sanksjoner, el. Det er imidlertid også mulig å trekke en logisk sammenheng mellom ”antall tilsyn” og resultat/effekt. Dersom man gjennom en strategisk analyse konkluderer med at tilsynsaktiviteten og den hyppige tilstedeverelsen (sannsynlig) fører til forbedringer i arbeidsmiljø, mv, vil det være naturlig å benytte ”antall tilsyn” som en resultatindikator. Denne indikatoren må antakelig benyttes i kombinasjon med andre indikatorer som også forteller noe om *kvaliteten* i de tilsynene som gjennomføres og de resultatene som oppnås.

Likeledes vil effektiviteten i Arbeidstilsynet være bestemt av prioriteringen av resultatområder i forhold til overordnede føringer. Det vil f.eks si at ressursinnsats og resultatmål tilpasses de prioriterte områder som kommer frem i styringsdialogen mellom departement og etat.

Arbeidstilsynet er i ferd med å gjennomføre en systematisering av styringssystemet som vil være nødvendig for å gjennomføre en klarere resultatorientering knyttet til overordnede prioriteringer i organisasjonen. Dersom man skal komme videre med å klargjøre prioriteringer og definere krav til produktivitet og resultater, vil dette være det vesentligste arbeidet i første omgang. Det innebærer bl.a å forsterke arbeidet med å:

- Definere resultatområder i henhold til overordnede prioriteringer
- Definere strategier, mål og resultatkrav knyttet til resultatområdene
- Definere produktivetsmål for å nå resultatkravene
- Bryte resultatmålene ned til konkrete arbeidsmål i forbindelse med virksomhetsplanene
- Fordele gjennomføringsansvar og tidsfrister knyttet til arbeidsmålene
- Gjennomføre systematisk tilbakemelding å måling av resultater
- Foreta konsekvensvurderinger og korrigerende tiltak der det er nødvendig
- Gjennomføring av målestokkonkurranse (benchmarking) mellom enheter og distrikter for å utnytte læring og utvikling av beste praksis

I kapittel 6.5 går vi nærmere inn på de konkrete prosessanalysene som bør gjennomføres for også å utnytte ressursene på en best mulig måte i selve oppgaveløsningen.

## 6.2 Mål og resultatstyring

I de fleste organisasjoner finnes en mål/virkemiddelkjede eller målhierarki som tar utgangspunkt i det formål som er satt for virksomheten. I målhierarkiet brytes formålet ned i konkrete resultatmål innen ulike oppgavetyper og organisatoriske enheter. I praksis vil det si at målene for Arbeidstilsynet kaskaderes og defineres i tilhørende mål for direktoratet og distriktene. Normalt vil utviklingen av mål og resultater på ulike nivåer gjennomføres i flere faser gjennom en strategiprosess og en årlig planprosess.

Hensikten med mål- og resultatstyringen skal være å synliggjøre de krav (mål) som stilles til virksomheten, prioritere innsats mellom ulike områder (ressursfordeling) og definere hva som kjennetegner om målene er nådd (resultatindikatorer).

I offentlig sektor er mål- og resultatstyring tatt i bruk som styringsform og det forventes at alle virksomheter styrer sine aktiviteter innenfor rammen av et slikt konsept.

Det finnes ingen entydig og ”standard” modell for hvordan mål- og resultatstyring skal utvikles i den enkelte virksomhet. Det finnes derfor et relativt bredt spekter av praktiske modeller som benyttes. I helt overordnede hovedtrekk er det imidlertid visse felles kjennetegn som beskriver selve systematikken og strukturen i den tilnærmingen som benyttes. I vår vurdering av Arbeidstilsynet har vi særlig vært opptatt av om mål – og resultatstyring er kjennetegnet ved slike generelle faktorer:

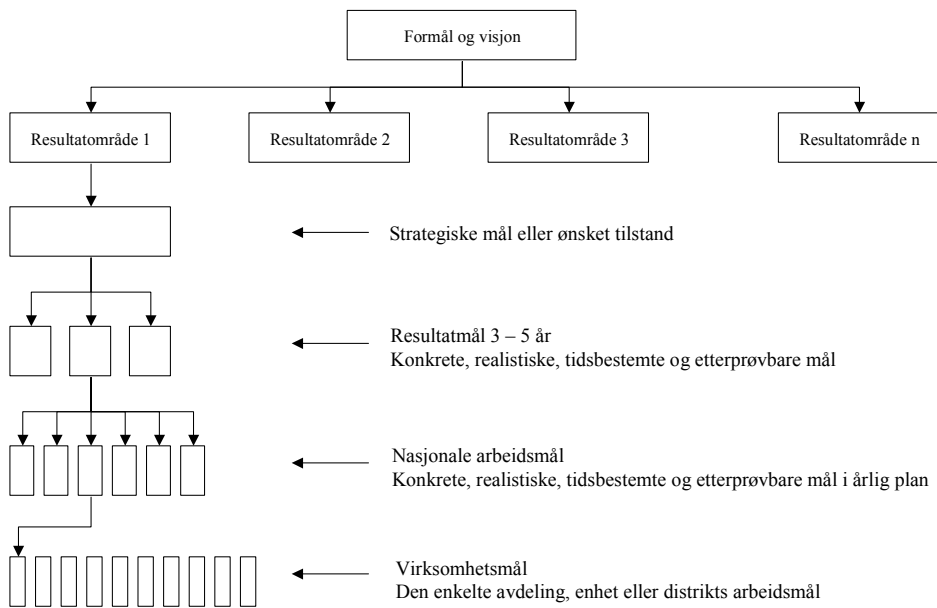
- Strategisk analyse som klargjør formål, overordnede krav og særlige utfordringer
- Overordnet prioritering og strategisk satsing
- Klar operasjonalisering av resultatområder, mål og resultatkrav på kort og lengre sikt
- Tilpasning av ressurser, organisasjon, kompetanse, mv i tråd med mål/resultatkrav
- Måling og vurdering av resultater og konsekvenser

Vår analyse vil i hovedsak være rettet mot å se hvordan etaten på en systematisk måte benytter mål- og resultatstyring for å klargjøre de overordnede krav i tildelingsbrev, mv og omsetter disse i konkrete mål og resultater slik at hele organisasjonen innretter sitt arbeid i forhold til de mål og prioriteringer som beskrives. Dersom denne prosessen ikke gjennomføres på en god måte, vil det være stor fare for at ressursinnsats og aktiviteter ikke i tilstrekkelig grad tilpasses de krav som stilles. Mangel på klare strategier og mål vil lett kunne føre til ”business as usual” selv om man på overordnet nivå og i beskrivende termer definerer behov for endring, omstilling og effektivisering.

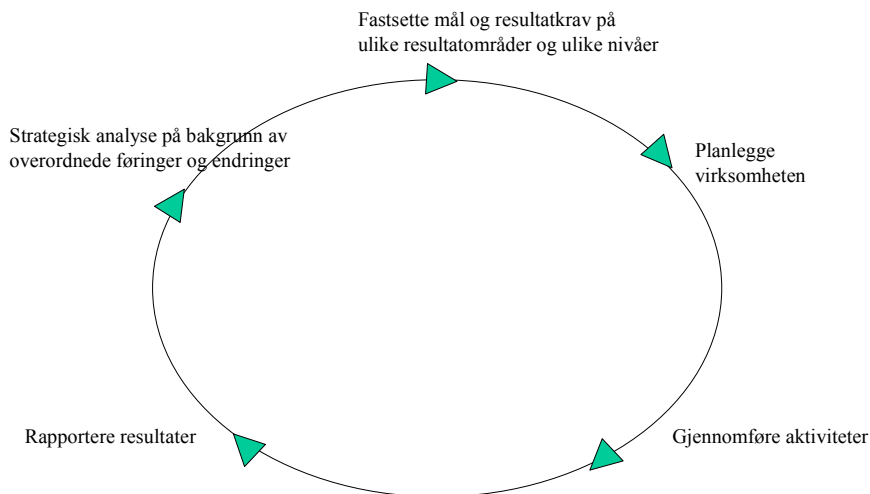
Når det i tildelingsbrev og overordnede rammer ofte benyttes formuleringer som ”prioritere sterkere”, ”øke fokus”, ”intensivere arbeidet”, og lignende knyttet til bestemte resultatområder, er det nødvendig å implementere og konkretisere dette nedover i målstrukturen, helt ned til de enkelte virksomhetsplaner og resultatindikatorer.

Vi vil derfor se etter hvordan styringssystemet er bygd opp for å synliggjøre et sterkt resultatfokus innen de prioriterte resultatområder. Dersom mål- og resultatstyring i stor grad betyr at ansvaret for å prioritere aktiviteter for å nå målene plasseres så nær det utøvende nivået som mulig, forutsetter det en oppfølging på mål- og resultater, som igjen forutsetter en relativt klar definisjon og systematikk i måten styringsstrukturen bygges opp.

En relativt generisk modell som beskriver målstrukturen i en virksomhet, kan se slik ut:



Arbeidet med strategi, mål og resultatkrav vil være en kontinuerlig prosess der analyse, plan, gjennomføring, rapportering og ny analyse utgjør de vesentligste fasene i styringsløyfen:



Det vil være naturlig å analysere Arbeidstilsynets målstruktur og styringsprosess i lys av disse generelle betraktningene.

### 6.2.1 Mål og strategier

Arbeidstilsynet er i ferd med å utvikle en ny sammenhengende målstruktur i forbindelse med strategisk plan og virksomhetsplan for 2003. Dette arbeidet skal videreutvikle og forbedre den strukturen som foreligger i dag.

Slik vi ser det er det i dag relativt lang avstand mellom de helt overordnede beskrivelser av formål/visjon, resultatmål, mv og de mål-/resultatkrav som kan omgjøres til konkrete arbeidsmål i hele bredden av de arbeidsoppgaver man har. I det arbeidet som pågår med å definere en mer sammenhengende målstruktur, vil det i større grad bli mulig å definere konkrete resultatmål og arbeidsmål knyttet til de overordnede prioriteringer og resultatområder. Den strukturen som foreligger i dag kan i hovedsak illustreres slik:

#### Resultatområder eksternt:

Arbeidstilsynet skal bidra til at sykkelighet og død som følge av forhold i arbeidslivet minimaliseres. Særlig gjelder dette de arbeidsmiljøforhold som er de viktigste årsakene til utstøting fra arbeidslivet:

- Ergonomiske forhold som fører til muskel-/skjelettlidelser
- Organisatoriske forhold som fører til psykososiale problemer
- Skadelig kjemisk påvirkning
- Ulykker

Innen hvert av disse resultatområdene er det definert effektmål for perioden 2002 – 2006

Ergonomiske forhold	Organisatoriske forhold	Skadelig kjemisk påvirkning	Ulykker
Effektmål 2002 - 2006			
Færre arbeidstakere skal bli syke og/eller utstøtt av arb.livet pga ergonomiske problemer som skyldes: - Dårlig tilrettelagt arbeidsmiljø - Tidspress og manglende selvbestemmelse - Vold og trusler ifb med arbeidet	Færre arbeidstakere skal bli syke og/eller utstøtt av arb.livet pga ergonomiske problemer som skyldes: - Dårlig tilrettelagt arbeidsmiljø - Tidspress og manglende selvbestemmelse - Vold og trusler ifb med arbeidet	Færre arbeidstakere skal få helseskader pga kjemisk eller biologisk påvirkning	Færre arbeidstakere skal dø eller bli invalidisert pga arbeidsulykker

Knyttet til disse resultatområdene med tilhørende effektmål, er det definert enkelte resultatmål og aktivitetsmål for den strategiske perioden:

Resultatmål 2002 – 2006
<p>Etatens innsats i kampanjer, aksjoner og lignende skal resultere at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antall arb.takere som opplever at de er utsatt for et dårlig arb.miljø skal være redusert.</li> <li>• Antall virksomheter som etterlever regelverket skal være øket.</li> <li>• Antall virksomheter som har et fungerende HMS-system skal være øket.</li> <li>• Kunnskapsnivået i virksomhetene om arbeidsmiljøspørsmål skal være øket.</li> <li>• Antall virksomheter som har knyttet til seg verne- og helsepersonell skal være øket.</li> </ul>

Aktivitetsmål 2002 – 2006

For å nå resultatmålene:

- Skal det gjennomføres info.tilak mot de 4 prioriterte områdene som ledd i etatens ordinære virksomhet
- Skal det gjennomføres kartlegging av risikofaktorer i utvalgte bransjer
- Skal det hvert år gjennomføres lokalt tilpassede kampanjer og aksjoner
- Skal den lokale tilsynsvirksomheten utenom kampanjer og aksjoner ha fokus på konkrete forhold som kan skape helseskader og på hvordan disse forholdene håndteres gjennom systematisk HMS-arbeid i

**Resultatområder internt:**

Etaten skal til enhver tid ha en god og effektiv forvaltning som understøtter etatens utadrettede arbeid best mulig, samtidig som den tilfredsstiller de krav som er satt i reglementer og retningslinjer.

Dette skal skje gjennom fokus på områder som

- Kompetanse
- Personalpolitikk
- Økonomi
- IKT
- Eget HMS-arbeide

Det er foreløpig ikke utviklet, på en systematisk måte, resultatmål og arbeidsmål til de definerte områdene innen intern utvikling.

**Målestokkonkurranse (benchmarking)**

Målestokkonkurranse er en form for konkurranse uten markeder. Sammenligning av resultater, kostnader, kvalitet mv. mellom likeartede offentlige virksomheter, vil kunne gi informasjon om hvilke enheter som har forbedringspotensial. Konkurransesystemet er knyttet til at egen virksomhet blir «testet» mot tilsvarende virksomheter, og vil være avhengig av hvilke incitament som er knyttet opp mot sammenligningene, for eksempel gjennom belønning/sanksjoner og offentliggjøring av resultater. Vi tror det vil være nødvendig å videreutvikle systematikk og innhold i målstrukturen, både i bredde og dybde. Det vil si at målstrukturen utvikles innen alle vesentlige resultatområder og at det legges opp til konkrete mål innen alle områder.

Konkret vil det si at man klargjør strategier, oppgaver og mål i en systematisk orden som kan illustreres på denne måten:

Hovedoppgave: Forvaltning, tilsyn og informasjon knyttet til arbeidsmiljøloven

		Oppgaver/virkemidler				
	Resultatområder	Tilsyn	Regelverk	Informasjon	Premissgiver	
	Ergonomiske forhold	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	



Organisatoriske forhold	Helhetlig strategi innen resultatområdet				
	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	
Skadelig kjemisk påvirkning	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	
Ulykker	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	<b>Strategi</b>	

Tilsvarende bør det utvikles en klar målstruktur knyttet til intern utvikling som også retter fokus om resultatområder, krav og strategi innen disse områdene.

### 6.2.2 Strategisk utvikling

Innen alle prioriterte resultatområder (f.eks innen ”organisatorisk arbeidsmiljø”) bør det utvikles strategier for å nå overordnede mål. Det vil si at det gjennomføres en analyse av situasjonen, målene og hvordan man skal nå målene:

- Beskrivelse av området
- Særlige utfordringer i tiden fremover
- Hva skal være Arbeidstilsynets rolle og hvilke overordnede mål og prioriteringer er satt
- Hvordan kan Arbeidstilsynet bidra (virkemiddelsettet: tilsyn, kampanjer, aksjoner, regelutvikling, informasjon, samarbeid, osv) og hva kan være effekten av ulike virkemidler
- Hvordan skal vi prioriter innsatsen
- Hvilke konkrete mål skal vi ha for prioriterte områder
- Hvordan skal vi måle om vi når målene
- Hvordan skal arbeidet organiseres (ansvar, ledelse, team, koordinering, osv)
- Hvor stor skal ressursinnsatsen være
- Hvem må vi samarbeide med
- Hvilken kompetanse kreves i ulike roller
- Hvilke metoder, teknikker og teknologi skal benyttes

En strategisk plan innen et resultatområde vil derfor i hovedsak inneholde disse elementene:

- Et bilde av hvor *organisasjonen* ønsker å være på et bestemt tidspunkt i fremtiden (konkret)
- Et bilde av hvordan organisasjonen er i dag
- En mening om hva som skal til for å komme fra situasjonen i dag til det man ønsker å være i fremtiden
- Et bilde av hvordan man skal måle om man er fremme

Dersom en slik strategi er lagt innen et resultatområde (for eksempel organisatorisk arbeidsmiljø), vil det være mulig å formidle og synliggjøre hvilke prioriteringer man foretar og hvorfor, og det vil være mulig å sannsynliggjøre en effektkjede som beskriver hvordan Arbeidstilsynet har tenkt å bidra til de prioriterte områdene i tildelingsbrev, mv.

I neste omgang vil det være mulig og nødvendig å utarbeide årlige virksomhetsplaner som beskriver hvordan man innen en kortere tidshorison skal bidra til å nå målene innen prioriterte områder i strategien ved å fordele arbeidsoppgaver, ansvar og resultatkrav.

### 6.2.3 Resultatindikatorer

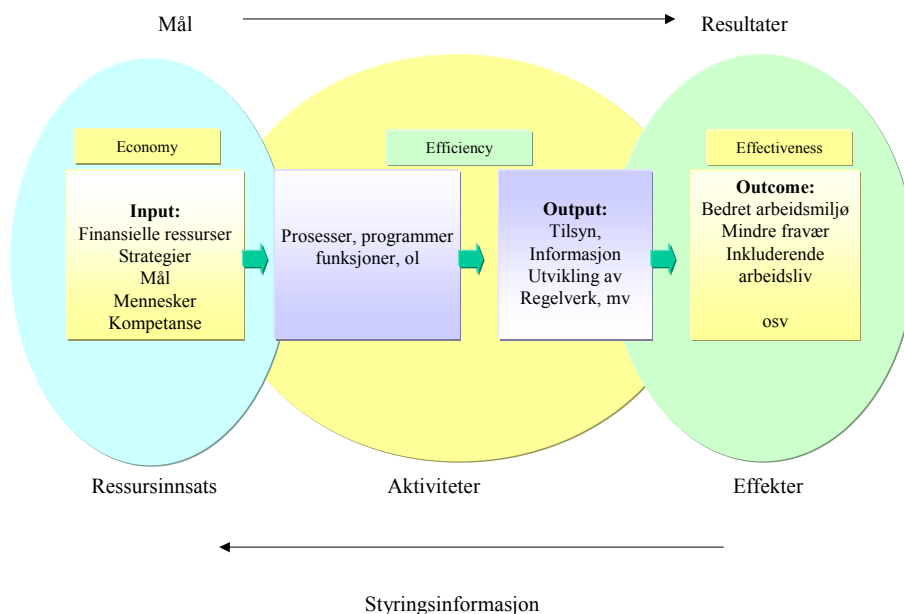
Arbeidstilsynets arbeidsoppgaver er forebyggende knyttet til skadelig påvirkning av arbeidsmiljøfaktorer. *Effektene* av arbeidet i forhold til målene i arbeidsmiljøloven er ikke lette å definere eller måle. De forhold som Arbeidstilsynet forsøker å *påvirke* gjennom sitt arbeid representerer kompliserte sammenhenger som det er vanskelig å operasjonalisere og måle direkte effekter av.

For det første vil effekter bare kunne måles over relativt lange tidsspenn. Det vil ikke være særlig logisk å måle nedgang i sykdom eller utstøting pga organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer fra et år til et annet og henvise en eventuell sammenheng direkte til Arbeidstilsynets arbeid.

For det andre vil det alltid være problematisk å bestemme/måle om eventuelle forbedringer i arbeidsmiljøet skyldes Arbeidstilsynets innsats, interne faktorer i virksomhetene eller eksterne faktorer i arbeidsmarkedet, demografi, teknologi, osv.

For det tredje er forebyggende arbeidet vanskelig effektmåle i forhold til hva som ville skjedd dersom Arbeidstilsynet ikke hadde utført sitt tilsyn, forvaltning, informasjon/veiledning, mv

Dette betyr allikevel ikke at det ikke bør og kan utvikles resultatindikatorer til de mål Arbeidstilsynet arbeider etter. Vi tror imidlertid det vil være nødvendig å skille mellom effektmål som kan måles og drøftes i lengre tidsintervaller (5-10 år) og mer direkte resultater knyttet til aktiviteter og direkte output. Dette kan vi forsøke å illustrere ved følgende generelle input-output modell:



I denne kjeden vil effektene på arbeidsmiljøet og "det inkluderende" arbeidsliv være det overordnede formålet med arbeidstilsynet. Dette er det svært vanskelig å måle eller resultatberegne av årsaker som er beskrevet ovenfor.

Dersom disse effektene skal måles, bør det antakelig overlates til periodiske evalueringer bygd på anerkjent metodikk for effektstudier, der man kan drøfte modeller for effektmåling og gjennomføre kvantitative og/eller kvalitative analyser av situasjonen innen de ulike effektmålene over tid. Slike analyser bør gjennomføres, selv om de antakelig først og fremst vil være nyttige som styringsinformasjon i å gjennomføre strategiske analyser av situasjon, utfordringer og prioriteringer innen arbeidsområdet, og neppe vil gi entydige svar på de direkte effektene av Arbeidstilsynets innsats.

Effektmålene vil antakelig først og fremst kunne tjene som rettesnor og veiviser for den strategiske planleggingen av Arbeidstilsynets virksomhet (hva er situasjonen, hva er utfordringene, hvordan skal vi prioritere, hva er omstillingsbehovet, osv). Disse effektmålene kan gjerne ses som indirekte resultatmål, der Arbeidstilsynet i første rekke vil ha et indirekte resultatansvar i den betydning at etaten har et ansvar for å holde seg oppdatert og informert om utviklingen og reagere i forhold til utredninger og analyser.

Ettersom det er så vidt vanskelig å definere og måle effektene på selve formålet, bør man derfor prioritere å utvikle målbare resultatkrav og produktivetskrav lengre tilbake i ”verdikjeden”.

Innsatsfaktorer	Produktivitet	Produerte tjenester	Resultatoppnåelse innen resultatområder	Effektmål
<p>Synliggjøre strategi og ressursinnsats.</p> <p>Utvikle målstruktur som sannsynliggjør gode resultater innen prioriterte oppgaver</p> <p>Planprosess årlig og i strategiske perioder</p>	<p>Arbeide for å skape effektive prosesser og minimaliser kostnader ved produksjon av kjerneoppgaver</p> <p>Definere produktivitetsmål og effektiviseringstiltak</p> <p>Måles årlig</p>	<p>Definere tjenestespekteret og knytte direkte mål til tjenesteomfang, kvalitet, mv</p> <p>Definere resultatkrav innen tjenesteomfang, mv</p> <p>Måles årlig</p>	<p>Synliggjøre hvordan produserte tjenester skal bidra til resultater innen resultatområdene</p> <p>Definere resultatkrav som sannsynliggjør effekter på formålet</p> <p>Måles årlig og innen den strategiske perioden</p>	<p>Definere langsiktige effektmål som synliggjør en sammenheng mellom Arbeidstilsynets prioriteringer og utviklingen innen arbeidsmiljøområdet</p> <p>Evalueres periodisk</p>

Produktivets- og resultatmål bør innenfor alle resultatområder kunne operasjonaliseres innenfor en modell som f.eks bygger på balansert målstyring som prinsipp. Det vil si å utvikle flere dimensjoner av resultatmål rundt et resultatområde. Slike dimensjoner kan f.eks være: Effektperspektivet, Produksjonsperspektivet, Bruker- og rettsikkerhetsperspektivet og Utviklingsperspektivet. En operasjonalisering av disse perspektivene kan f.eks se slik ut:

Utvikling

- personale
- kompetanse
- teknologi
- organisasjon

Produksjon

- antall tilsyn
- antall pålegg
- produktivitet

Rettsikkerhet og brukere

- tilgjengelighet
- svartjeneste
- informasjonstilgjengelighet

- åpent forvaltning
  - kvalitet i saksbehandlingen
- Effekt
- brukerundersøkelser
  - kontraktsoppfyllelse
  - kvalitetsbedømmelse

### 6.3 Organisering

Arbeidstilsynet er i stor grad opprettet for å forvalte et bestemt formål (lovenes formål) ved å utføre bestemte oppgaver (funksjoner): Tilsyn/kontroll, forskriftsutvikling og enkeltvedtak, annet formålsfremmende arbeid (informasjon, veiledning, mv).

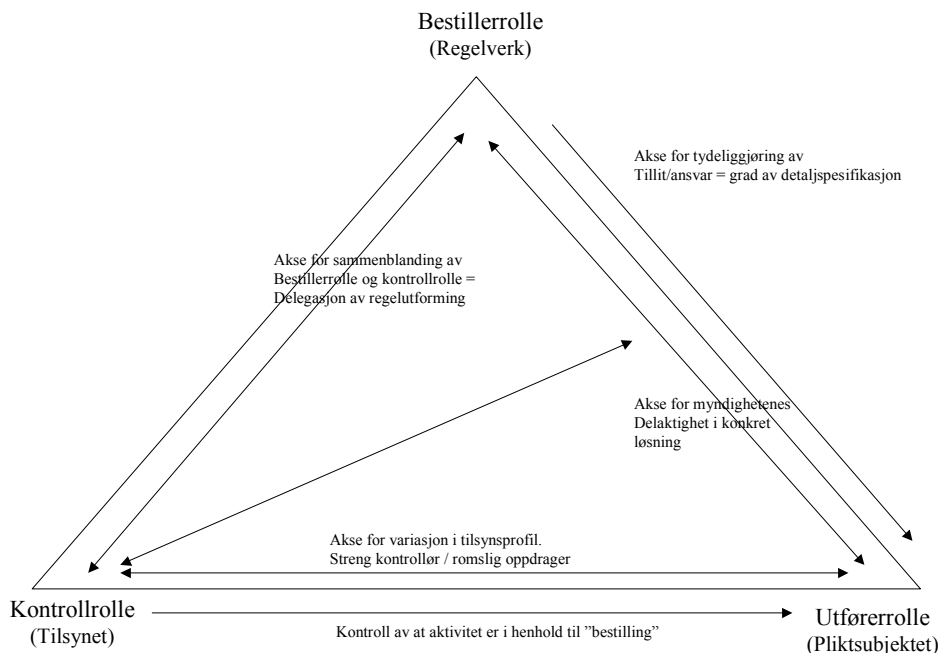
Arbeidstilsynets organisasjon kan ses i en ansvarskjede og en funksjonsinndeling som i store trekk følger den strukturen som beskrives i Statskonsults rapport om "(Be)Grep om tilsyn"<sup>3</sup>:

Ansvar	Oppgaver	
	Regulering	Iverksetting
Storting	Lovvedtak	"Systemovervåkning"
Regjering	Lovforslag	"Systemovervåkning"
Departement	Lovarbeid, detaljregulering/normering, klagesaker, Retningslinjer/instrukser vedrørende lovanvendelse	Områdeovervåkning administrativ styring (budsjett, etatsstyring etc.)
Tilsyn/direktorat	Bistand til departement ved lov- og forskriftsarbeid, fatte enkeltvedtak, gi pålegg, behandle klager, Retningslinjer for håndheving	Områdeovervåkning, veiledning, tilsyn og ev sanksjonering, informasjon/rådgivning, formålsfremmende arbeid. Beredskap. Finansielle virkemidler
Ytre etater på regionalt/lokalt nivå	Innspill til overordnet organ om erfaringer med reguleringen etc	Tilsyn, lokal områdeovervåkning, veiledning, sanksjonering, informasjon/rådgivning, formålsfremmende arbeid. Beredskap. Finansielle virkemidler
Tilsynsobjekter	Forholde seg til reglens innhold	"Fortolkning" i forhold til reglene. Etterlevelse
Bransje/interesseorganisasjon	Indirekte ved deltakelse i høringsprosesser, lobby-virksomhet. Standardisering og råd overfor bransje etc.	Rådgivning og pådriverrolle i forhold til bransje

Kilde: (Be)Grep om tilsyn, s 34

<sup>3</sup> (Be)Grep om tilsyn – gjennomgang av statlige tilsyn, Statskonsult, august 2002

Videre bringer Statskonsult i sin rapport en illustrasjon som viser roller i systemet ved at de tre hovedelementene i statlig styring og myndighetsutøvelse fremkommer som en trekantrelasjon mellom bestiller (regelutformer), utfører (pliktsubjekt) og kontrollmyndighet. ”Tilsynsmyndighet fremstår da som en slags formidler mellom bestiller og utfører, i tillegg til at de selv selvsagt også er utfører av et tilsynsoppdrag. En forenkling av funksjonsfordelingen som oppstår ved offentlig myndighetsutøvelse kan illustreres som i figuren nedenfor.”<sup>4</sup>



Dagens organisering innebærer en hierarkisk ansvarsorganisering i tråd med tabellen ovenfor, der Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og der Arbeidstilsynet som etat er organisert i et direktorat med underliggende distrikter (regionalt/lokalt). Arbeidsdelingen følger stort sett tabellens oppsett, men Arbeidstilsynet er delegert ansvar for å utforme forskrifter til lovverket. Samtidig er organisasjonenes innflytelse sterkere ved sin representasjon i Arbeidstilsynets styre, og derved utøver påvirkning på forskriftenes bestemmelser og Arbeidstilsynets virksomhet.

### 6.3.1 Rollekonflikt?

Organiseringen i ansvarsnivåer og fordelingen av oppgavetyper skal ikke minst skape klare normer og forventninger om forholdet mellom regulator, kontrollør og pliktsubjekt. En sammenblanding av ansvar og oppgaver vil kunne føre til at det stilles spørsmål ved legitimiteten i den statlige myndighetsutøvelse, f.eks ved at man blander roller som kontrollør – rådgiver, regulator-kontrollør, vedtak-ankebehandler, og lignende.

Dersom legitimiteten innen reguleringsområdet skal opprettholdes, er det vesentlig at grunntrekkene i det illustrerte trekantforholdet opprettholdes i organiseringen av ansvar og oppgaver. Det vil imidlertid alltid være nødvendig å vurdere praktiske løsninger innen den prinsipielle rolle-, oppgave-, og ansvarsdelingen. Hvor den eksakte grensen går mht oppgavekombinasjoner, vil måtte vurderes i det enkelte tilfelle (så lenge hovedtrekkene i strukturen ligger fast).

<sup>4</sup> (Be)Grep om tilsyn – gjennomgang av statlige tilsyn, Statskonsult, august 2002, s 34-35

I Arbeidstilsynets situasjon er det i første rekke oppgaven som regelutvikler og ankebehandler som kan oppfattes problematisk i forhold til kontrollørrollen i tilsynsvirksomheten. I første rekke vil spørsmålet om en viss oppgavefordeling fører til rollekonflikt, måtte vurderes i forhold til om oppgavene går ut over Arbeidstilsynets uavhengighet og objektivitet i tilsynsrollen, eller om tilsynsrollen strider mot en uavhengig og objektiv regelutvikling eller ankebehandling. Begge deler vil berøre formelle sider ved organiseringen og omgivelsenes oppfatning av rolleinnhavernes integritet og objektivitet.

Arbeidstilsynets hovedoppgave er myndighetsutøvelse og forvaltning av regelverket. Det er en klar offentlig oppgave og det vil være vanskelig å unngå at det kan stilles spørsmål ved legitimiteten i at staten både regulerer og er underlagt de samme bestemmelsene og tilsyn med at bestemmelsene blir fulgt. Den beste løsningen på en slik konflikt vil vel være at man organisatorisk skiller klarest mulig på rollen som regelgiver og kontrollør. I Arbeidstilsynets tilfelle er det ikke minst det meget store antallet og det, innenfor visse områder, svært detaljerte forskriftsverket som har medvirket til at forskriftsarbeidet er organisert sammen med det faglige kompetansemiljøet i Arbeidstilsynet. I tillegg er det partssammensatte styret i Arbeidstilsynet tillagt vedtaksmyndighet i forhold til forskriftene. Slik vi ser det kan dette først og fremst medvirke til å styrke legitimiteten til de forskriftene som vedtas. Vi registrerer i hvert fall få alvorlige legitimitetsproblemer knyttet til den ordningen som i dag praktiseres, og vil mene at den rolledeling/oppgavedeling som i dag er regulert i instruks og planer, ikke medfører noe særlig problem for en rettmessig, hensiktsmessig og effektiv forvaltning av fomalområdet.

### **6.3.2 Klagesaksbehandling**

Vedtakene som fattes i Arbeidstilsynet kan som hovedregel påklages. Vedtak som treffes etter klagebehandlingen, kan normalt ikke påklages. Vanligvis er det altså bare en klageinstans.

I Arbeidstilsynet er direktoratet klageinstans for de saker der det er fattet vedtak om i distriktene, og der distriktet ikke vil endre sitt vedtak etter behandling av mottatt klage. Dersom vedtaket er fattet i første instans i direktoratet, er det departementet (AAD) som er klageinstans.

Dette er en relativt normal forvaltningsmessig behandling av klager, dvs at overordnet forvaltningsorgan er klageinstans. I følge Statskonsults kartlegging av klageordninger i statsforvaltningen avgjøres ca 8% av alle klagesaker i dag i departementet, noe som er et ledd i arbeidet med å redusere departementenes enkeltsaksbehandling. De øvrige klagesakene (vel 90%) avgjøres enten av underordnede organer/direktorater eller av særskilte (uavhengige) nemnder som ikke er i instruksmessig underordningsforhold til departementet.

I følge Statskonsults undersøkelse finnes det i dag 46 nemndordninger, dvs særordninger i forhold til hovedregelen i forvaltningsloven. Det har vært en økende tendens til å etablere nemnder som klageinstans, særlig de siste ti årene.

Statskonsult har også gjennomgått materialet i sin undersøkelse og funnet ut at klagesaker i forbindelse med tilsyn utgjør ca. 2 400 saker og av disse avgjøres ca. 1 900 på direktoratsnivå, mens ca. 400 avgjøres på departementsnivå.

Egne nemnder for klagesaksbehandling er ikke mye brukt i forbindelse med tilsynssaker.

I forhold til Arbeidstilsynets saksområde er det direktoratet som behandler klager på vedtak i distriktene. I følge årsrapporten for 2001 er omfanget av denne klagebehandlingen relativt beskjeden:

	2000	2001
<b>Klagesaker totalt</b>	75	90
- Klagesaker innen arbeidsmiljø	52	37
- Klagesaker innen Arbeidstid	23	53

Dersom det skal være aktuelt å opprette et eget klageorgan (nemnd) i forhold til disse sakene, vil man måtte vurdere rettsikkerhetsmessige begrunnelser for dette. For mange av de klagesaker som behandles i direktoratet, kreves en relativt bred kompetanse innen et komplisert regelverk. Å opprette en egen klagenemnd for så vidt få saker, vil derfor måtte være begrunnet i en relativt sterk misnøye eller rettsikkerhetsmessig argumentasjon mot den ordningen som i dag praktiseres, og som er vanlig innen offentlig forvaltning og i tilsynssammenheng.

Vi kan vanskelig se at dette saksområdet inneholder særlig sterke begrunnelser for å opprette en særordning mht klagebehandling, og ser heller ikke at det har vært reist noe klart krav om dette fra pliktsubjektene eller andre.

Vi vil derfor anta at det beste ville være å følge Statskonsults generelle anbefaling om at de senere års vekst i antallet særordninger, bør evalueres med tanke på en eventuell mer generell reform av hele klageinstituttet, og at det ikke er behov for en rask endring av dagens klagebehandling i Arbeidstilsynet.

### 6.3.3 Styrets rolle

Det er fortsatt relativt vanlig å benytte styrever ved statlige virksomheter. I stor grad gjelder nok dette for mindre virksomheter og institusjoner med spesielle formål, eller innen visse sektorer som f. eks høyskoler og universiteter. Bruk av styrever i direktorater er etter hvert mindre vanlig, og AAD uttalte i 1993 at styrever normalt ikke bør brukes i forvaltningsorganer fordi:

- styringsstrukturen bør understreke det konstitusjonelle og politiske ansvaret som er knyttet til myndighetsutøvelse - ansvarslinjen mellom statsråd/departement og forvaltningsorganet kan svekkes av et styre
- forvaltningsorganer er ofte politikktutformere - krever en aktiv styringskommunikasjon

Økonomireglementet tar ikke stilling til om det bør være styre eller ikke, og behandler spørsmålet kun i kommentaren til §8 om intern instruksjon og delegering og i §20 om departementets kontrollansvar.

Årsaken til at det fortsatt benyttes styrever i forvaltningsorganer er antakelig historisk begrunnet, eller begrunnet i særlige representasjonshensyn. Det siste vil si at det er behov for tett dialog med interesser eller fagmiljøer i styringen av virksomheten.

Selv om styret i Arbeidstilsynet formelt er direktoratets øverste organ, er det allikevel slik at departementet styrer virksomheten gjennom direkte kontakt og instruksjon overfor direktøren. Dette er også vanlig og nødvendig for å understreke det konstitusjonelle og politiske ansvaret knyttet til myndighetsutøvelse og forvaltning.

Styrets rolle, oppgaver og ansvar blir derfor ofte utformet av praksis over tid, innenfor de formelle rammene.

Styret i Arbeidstilsynet er partssammensatt:

- Uavhengige representanter (3)
- Arbeidsgivers representanter (2)
- Arbeidstakers representanter (2)
- Landbrukets representanter (1)
- Tilsattes representanter (2)

Dette understreker tradisjonen for et nært samarbeid mellom myndighetene, virksomhetene og arbeidstakerne innen arbeidstilsynets område.

Styrets rolle i Arbeidstilsynet er å trekke opp retningslinjer for Arbeidstilsynets virksomhet og påse at etaten utfører sine oppgaver i samsvar med arbeidsmiljøloven og dens intensjoner, mv. Hvordan dette arbeidet utøves, innenfor rammen av departementets- og direktørens styringsansvar, vil måtte utvikles i praksis.

Styrets behandling av forskriftssaker står sentralt i styrets arbeid og ansvar. Her fatter styret vedtak innenfor de fullmakter som er delegert. Dette understreker at det partssammensatte styrets rolle i stor grad er begrunnet i partenes innflytelse over regelverket.

Slik vi tolker tilbakemeldinger, intervjuer og sakslister er det i dag et avklart forhold mellom styret og administrasjonen i arbeidsdeling og utøvelse av ansvar og oppgaver.

Generelt tror vi at styret i forvaltningsorganer ikke er en hensiktsmessig organisering av styringsstrukturen, fordi styringslinjen mellom departement og direktorat bør være enklest og klarest mulig. Dette illustreres ofte ved at departementenes forhold til styrene er relativt lite aktivt. Dersom vi ser på tre hovedoppgaver som normalt ville tilligge et styre, og være sentrale i styrets utøvelse av sitt ansvar, ser vi at disse oppgavene i stor grad også er departementets direkte ansvar:

- Er styret opptatt av overordnede saker og strategiske planer og målsettinger?
- Følger styret opp vedtak som er fattet (resultatoppfølging)?
- Har styret mulighet til å fatte vedtak om ressursrammer/omfordeling?

Det bør stilles kritiske spørsmål til om virksomheten er av en slik karakter at det er nyttig å ha et styre. Det innebærer å vurdere styrets rolle og ansvar og hvordan det påvirker departementets forhold til administrativ ledelse og hvordan roller og ansvar skal utøves. Generelt vil det være slik at jo mer preg av direktoratsoppgaver, jo mindre aktuelt er det med styre.

Som sagt er det i dagens situasjon et relativt avklart forhold mellom departement, direktør og styre. Det vil si at roller og ansvar utøves innenfor en avklart ramme og praksis. Slik sett er det i dag ikke noe særskilt behov for å endre organiseringen.

Vi mener allikevel at det er grunn til å vurdere behovet for et styre for Arbeidstilsynet, i tråd med de mer generelle betraktninger om styringsstrukturen i forvaltningsorganer.

#### **6.3.4 Samordning og samarbeid**

Arbeidstilsynet skal prioritere en åpen og tilpasset samhandling og samarbeid med andre relevante aktører. Det vil ikke minst si samarbeid med andre tilsynsetater innenfor tilgrensende områder, og



samarbeid med forskningsinstitusjoner som Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

Ikke minst skal man forsøke å samordne kunnskap og tilsynsprofil, men også inngå praktisk tilsynssamarbeid for å begrense belastningene av tilsynsbesøk på virksomhetene.

Arbeidstilsynet sentralt og lokalt har i dag en rekke samarbeidsprosjekter på gang. Ikke minst gjelder dette samarbeid om informasjon og kommunikasjon internt mellom organene og eksternt overfor publikum. Innen tilsynsarbeidet har distriktene gjennomført forsøk med felles tilsynsbesøk.

Noe av dette samarbeidet bør videreføres for å samordne kunnskap og erfaringer i utviklingen av effektive tilsyn. Det er imidlertid lite som tyder på at et tettere samarbeid med andre tilsynsorganer om konkrete tilsyn, er den rette veien å gå. Til det er tilsynsmetoder, innhold i tilsynsformål, mv for ulike. Vi tror dette koster mer enn det smaker i forhold til å gjennomføre effektiv tilsynsvirksomhet, dvs at for mye ressurser brukes til samordning, felles planer, møter, osv uten at det tilfører formålet særlig resultat.

En annen diskusjon vil være om tilsynsorganer med samme hovedformål bør organiseres sammen, slik at f.eks tilsyn med formål ”Sikkerhet for liv, helse og materielle verdier” slås sammen. Dette vurderes bl.a i Statskonsults rapport: ”(Be)grep om tilsyn”, (august 2002). Som det argumenteres for der, kan det være grunn til å se på en organisatorisk samordning av tilsyn etter formålskategorier, heller enn å gjennomføre endringer etter funksjoner (Rene tilsyn, rene direktorater, el).

Slik vi ser det, er dagens formålsorganisering (horisontal inndeling) en riktig avgrensning mht Arbeidstilsynets rolle og oppgaver. En ”fusjon” med andre tilsynsorganer innen formålet ”Sikkerhet for liv, helse og materielle verdier” ser ikke åpenbart hensiktsmessig ut. Ikke minst fordi disse tilsynene er svært spesialiserte og/eller tekniske/teknologiske i sitt arbeidsområde. Vi tror dette heller vil føre til en forsinkelse i å dreie Arbeidstilsynet mot problemstillinger innen det organisatoriske arbeidsmiljøet eller klargjøre Arbeidstilsynets resultatområder og strategier, og heller ikke skape særlig klarhet overfor *omgivelsene* når det gjelder hvilket formål og hvilke hovedoppgaver ”tilsynet” har.

En sammenslåing av tilsyn innenfor et bredere formål, vil skape en større autonomi i den vertikale akse ved at modellen i enda større grad vil ”konsernorganisere” tilsynene i en paraply med svært bredt formålsspekter og funksjonsspekter. Vi tror synergieffektene i en slik fusjon først og fremst vil *kunne* ligge på administrative gevinster innen ledelse, økonomistyring, teknologi, mv (altså ”konsernkostnadene”), men at det er lite synergieffekter å hente innen selve formålsforvaltningen og tjenesteproduksjonen. Særlig dersom man forutsetter at bestiller (departementet) etterspør volum (antall tilsyn, og lignende).

### 6.3.5 Organisering og organisasjonsmodell

I vår gjennomgang og analyse har vi vært opptatt av å vurdere organisasjonen og organiseringen i forhold til slike prinsipper for organisering:

- Identifiserbare resultatområder og tjeneste/”kunde”
- Oversiktlig fordeling av oppgaver og funksjoner
- Ansvar og myndighetsmatrise
- Hierarki vs flat organisering
- Oppgaver som hører naturlig sammen har samme ledelse
- Ikke dublering av arbeidsoppgaver
- Kompetanse hos utøver
- Avstand fra spisskompetanse til utøver er kort
- Samarbeid horisontalt og vertikalt
- Kommunikasjonslinjer om mål, ressursfordeling og oppgaver
- Formell struktur vs uformell struktur

- Arbeid forventes å være ferdig første gang.

Arbeidstilsynet har særskilte behov i forbindelse med utøvelse av sin virksomhet for å nå sine mål. Noen av disse behov vil naturligvis påvirke organiseringen.

- Geografi (reiseavstander) og behovet for lokal tilstedeværelse
- Behov for breddekompetanse vs spisskompetanse
- Bredde i oppgavesammensetning
- Behov for klageordning
- Spesifikke direktoratsoppgaver

### 6.3.6 Distriktsstrukturen

Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet krever tilstedeværelse i virksomhetene som befinner seg spredt utover landet. Tilsynsbesøkene kan bare skje ved fysiske besøk. Det vil selvsagt si at reiseavstander er en vesentlig variabel i forhold til effektivitet. Dette er en praktisk begrunnelse for geografisk spredning av virksomheten. En annen begrunnelse for spredning vil være lokal kunnskap om næringsliv, kultur og holdninger i virksomhetene. Dette kan ha betydning for riktige valg av tilsynsobjekter, dvs at risikovurderingen baseres på lokal kunnskap. Nærhet vil også kunne bety lettere tilgjengelighet for henvendelser fra virksomhetene og ikke minst de ansatte. Disse siste hensynene og argumentene for en meget spredt tilstedeværelse har klart sterke sider.

Vi tror imidlertid at lokal tilstedeværelse gjennom fysisk lokalisering i avdelingskontorer el. ikke kan gå på bekostning av hensynet til kompetansebehov (kritisk masse) både når det gjelder bredde og dybdekompetanse. En stor grad av lokal tilstedeværelse betyr å splitte kompetansetiljøene i svært små grupper (1-2 personer). Det vil være vanskelig å tenke seg at så små grupper kan betjene hele porteføljen av virksomheter innen alle fagområder på en god nok måte. Det betyr stor grad av sentralisert spisskompetanse som betjener små grupper med spredt lokalisering. Vi tror en slik modell er for komplisert og uhensiktsmessig når etaten har store behov for omstilling og endring ved nye prioriteringer, osv. Dette krever en større fleksibilitet i ressursprioritering, kompetansestyring, osv enn det den sterkt desentraliserte lokaliseringen vil muliggjøre.

Vi tror derfor Arbeidstilsynet har valgt riktig strategi ved å nedlegge avdelingskontorer og at denne prosessen bør fortsette.

I noen grad vil det antakelig være nødvendig å opprettholde lokal spredning pga særlige reiseavstander og dårlige kommunikasjonsforbindelser (f.eks i de nordligste landsdelene og på vestlandet). Disse vurderingene og analysene foregår nå løpende i Arbeidstilsynet og i distriktene.

Behovet for kompetansetiljøer og ikke minst samordning av tilsynsvirksomheten i forhold til overordnede prioriteringer, er vesentlig for å vurdere distriktsstrukturen fremover. Som vi påpeker i flere av de andre kapitlene i denne rapporten, bør tilsynsvirksomheten utøves i distriktene og resultatkrav, kompetanse, mv bør organiseres så tett opp til den utøvende tilsynsvirksomheten som mulig. Det betyr også at distriktene i størst mulig grad bør påvirke planer, tilsynsstrategi, gjennomføring, mv. I større grad enn i dag bør imidlertid dette foregå innenfor klart opptrukne rammer, forståelse og strategiske prioriteringer. Sagt på en annen måte vil det bety større frihet til å utvikle riktige tilsynsstrategier, men klarere resultatansvar i forhold til målene.

Når Arbeidstilsynet skal vri virksomheten i prioriterte retninger, må direktoratet (i samarbeid med distriktene) definere strategier og mål. Disse strategiene skal følges. Det krever kompetanseutvikling og gjennomføringsevne i tilsynsvirksomheten som foregår lokalt. En strategi vil da være å styrke direktoratets evne til å utvikle relativt detaljerte tilsynsopplegg (sjekklister, mv) som gjennomføres på lokalt nivå. Altså at tilsynets ”hode” sitter i direktoratet, mens ”beinene” er plassert i distriktene. Vi har liten tro på en slik modell fordi avstanden mellom hode og bein blir for stor. Både hode og bein vil fungere dårlig og lite effektivt.

Det organisatoriske dilemma er derfor at man på den ene siden har behov for langt sterkere samordning og koordinering om felles strategier, mål og resultatkrav. Det betyr også større krav til raskere kompetansebygging rundt prioriterte satsinger og større fleksibilitet og omstillingsevne. På den andre siden skal tilsynene gjennomføres i virksomhetene og resultatene skal produseres ute i landet.

Vår vurdering er at dette best løses ved å:

”Regionalisere” ledelsen av tilsynsressursene for å balansere hensynet til sterkere kompetansemiljøer, mer samordning og felles prioritering, med hensynet til at ”produksjonen” og resultatene skapes i møtet med virksomhetene på lokalt plan.

Disse regionene bør ha relativt rendyrket fokus på tilsyn som arbeidsoppgave, og bør derfor i størst mulig grad ikke ha andre arbeidsoppgaver. I noen grad vil det antakelig være naturlig å organisere enkelte ”sentraliserte” oppgaver i tett tilknytning til tilsynsvirksomheten i regionene (eks. svartjenesten). Dette vil da i større grad være spørsmål om spesialisering og sentralisering av visse tjenestetyper. Dvs at ikke alle har ansvaret for alle oppgaver i forhold til tilsynsvirksomheten.

En regionalisering vil etter vår oppfatning ikke først og fremst være begrunnet i effektiviseringsgevinster på administrativt nivå (selv om det også her vil være noe ressurser å spare), men være begrunnet i å styrke resultatansvaret, styrke kompetansemiljøene, styrke fleksibilitet og omstillingsevne, styrke koordineringsmuligheten, styrke felles forståelse og holdninger, ol

Arbeidstilsynet er i dag i ferd med å se på sammenslåing av distrikter. Buskerud, Vestfold, Telemark er nylig organisert som et distrikt. Vi tror det vil være fornuftig å gjennomføre flere sammenslåinger etter strukturmessig modell fra denne sammenslåingen.

En regionalisering bør ikke skje for regionaliseringens skyld. Det vil si at det ikke bør skapes ”prinsipielle” regioner som øst, vest, midt, nord, syd. Vi tror det vil være bedre å finne løsninger som tar hensyn til geografiske forskjeller, og samtidig på en tilfredsstillende måte ivaretar hensynene som begrunner sammenslåingen. Det vil si at det ikke er nødvendig å gå lenger i regionaliseringen enn det hensynene til kompetanse, koordinering, fleksibilitet, osv tilsier. Hensynet til reiseavstander, lokal kunnskap, osv er tross alt også begrunnede avveininger.

### 6.3.7 Direktoratet

Arbeidstilsynet har som beskrevet tidligere flere oppgaver enn å drive tilsyn. Samtidig er disse oppgavene nært beslektet med tilsynsoppgaven, dvs at grensen mellom tilsynsoppgaven og de andre oppgavene, er relativt åpenbart. Arbeidstilsynet har altså en definert formålsorganisering med ulike oppgaver under samme formål. Vi tror ikke det er hensiktsmessig å splitte organisasjonen i ulike funksjoner under formålet. Det vil f.eks ikke være effektivt å organisere en egen tilsynsetat utenfor (horisontalt eller vertikalt) de andre formålene (regelverk, informasjon, områdeforvalter, mv). Gevinsten ved å samle funksjonene i en etat er relativt åpenbare. Vi tror heller ikke at eventuelle rollekonflikter (regelutvikling vs tilsyn, el) skaper nevneverdige problemer mht legitimitet eller rolleutøvelse. Det er f.eks fullt mulig å *både* opptre som ”streng” myndighetsutøver og informatør/områdeforvalter i en og samme organisasjon.

Vi mener derfor det er riktig at Arbeidstilsynet er organisert med hele formålet i porteføljen og at etaten er organisert vertikalt som et direktorat med underlagte distrikter/regioner.

Hvordan fordelingen av oppgavene skal være mellom direktorat og distrikt vil måtte bestemmes av oppgavetype og bruker/tjenestemottaker. Som sagt er det riktig at tilsynsvirksomheten som har tjenestemottaker i hele landet organiseres i enheter utenfor direktoratet. Oppgavetyper som helt klart er landsomfattende og som samtidig har en/fåfall brukere, vil naturlig *kunne* plasseres i sentralt organ. Oppgaver der departementet er direkte bruker/tjenestemottaker bør ligge i direktoratet, sammen med oppgaver som er av overordnet styringsmessig art og som tilhører kjernen i direktørens resultatansvar (strategi, mål- og resultatkrav, rapportering, kontroll, mv).

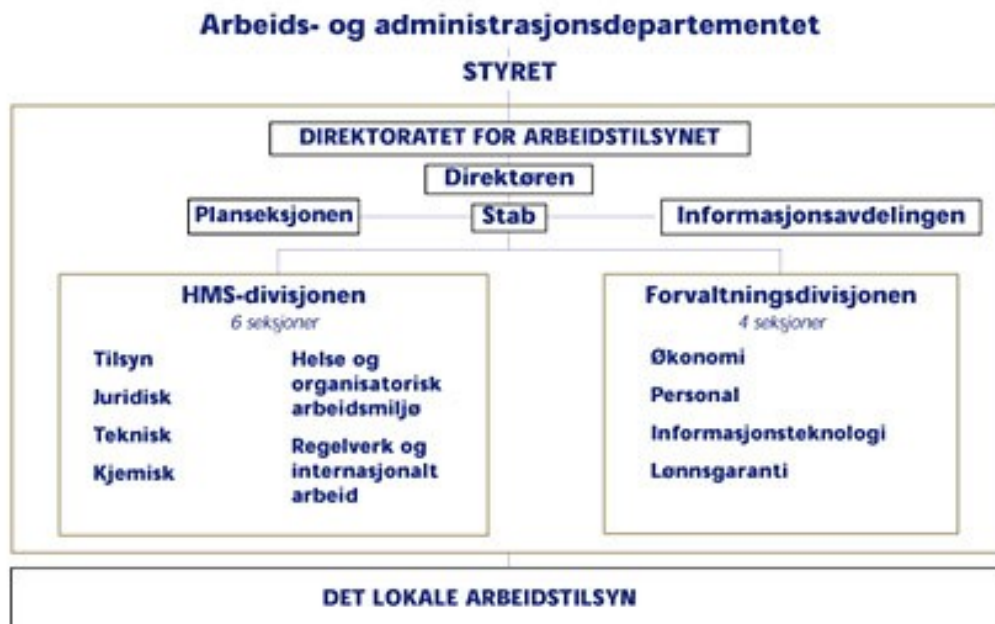
I dag er ressursfordelingen mellom direktorat og distrikter slik:

	Årsverk	Medarbeidere	%	%
Direktoratet:				
Direktørens stab	17	19		
Forvaltningsdivisjonen	61	65		
HMS-divisjonen	63	67		
Sum	141	151	28	28
Distriktene	355	380	72	72
Sum etat	496	531	100	100

Om dette er en riktig ressursfordeling, avhenger mest av oppgavefordelingen og oppgavens prioritering. Vi har ikke gått inn i noen *detaljert* analyse av oppgavene og ressursbruk/prioritering. De hovedoppgavene Arbeidstilsynet i dag bruker ressurser på, er imidlertid i henhold til de oppgavene de er pålagt. Dersom man skal endre hovedstrukturen i disse oppgavene, må det skje etter omprioriteringer i departementet. *Ressursinnsatsen* i forhold til mål vil måtte defineres i forhold til resultatkrav innen resultatområdene, og ikke minst være et spørsmål om produktivitet og effektivitet som vi særlig omtaler i kapittel 6.5.

Som vi har beskrevet i kapittel 6.3.6 om distriktsstrukturen, mener vi at ansvar og kompetanse rundt tilsynsvirksomheten i størst mulig grad bør bygges opp i distrikter/regioner. På den bakgrunn mener vi at noe ressurser som i dag er særlig rettet mot kompetansebehovene i forbindelse med tilsynsvirksomheten, bør overføres til dette nivået. Hvor mange stillinger dette vil bety, må være gjenstand for en nærmere og detaljert analyse.

Direktoratet er i dag organisert slik:

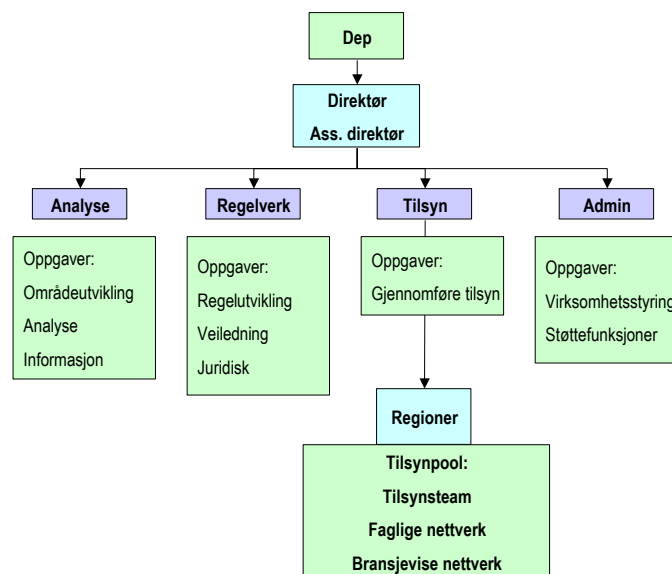


Hvordan direktoratet skal organiseres, kan det selvsagt være delte meninger om. Den organisasjonen som er valgt har klare fordeler ved at den rendyrker den faglige linjen (HMS-divisjonen) og den administrative linjen (Forvaltningsdivisjonen). Samtidig er det organisert stabsfunksjoner tett opp til direktøren som i særlig grad arbeider med plan og informasjonsarbeid.

Vi tror det vil være nødvendig å organisere mest mulig rundt resultatområdene som etaten samlet har ansvar for. Det vil si at resultatområdene også har en klar organisatorisk forankring. Dagens organisering

tar hensyn til det ved de to divisjonene. Hver divisjon vil imidlertid ha ansvar for flere resultatområder, noe som i og for seg ikke nødvendigvis er ”feil”. Vi tror det vil være mer hensiktsmessig å rendyrke resultatområdene organisatorisk, og legge rapporteringsansvaret tettest mulig opp til direktøren. Dette vil utvide ledergruppen på strategisk nivå og styrke direktørens strategiske styringsmulighet innen resultatområdene. Samtidig mener vi det er et klart behov for å styrke direktoratets oppgave som premissleverandør til departementet. Dersom departementet skal bli gode i sin styring av etaten og politikkområdet, trenger de gode analyser og premisser fra fagdirektoratet. Denne oppgaven bør styrkes ved en egen avdeling som bygger opp profesjonalitet omkring denne rollen.

Vi vil derfor foreslå at man vurderer en organisasjonsmodell for etaten som ser (i prinsippet) slik ut:



I denne modellen vil kompetanse omkring tilsynsvirksomheten i første rekke befinne seg i regionene. Det vil si at ”fagkompetanse” i de andre avdelingene ikke er tilsynsorientert, men utviklingsorientert og i minst mulig grad dublerer/speiler kompetansen ute.

### 6.3.8 Ledelse

Problemstillinger rundt ledelse har i lang tid vært debattert og beskrevet i tilknytning til moderne organisasjonsforståelse og utvikling av organisasjonsteorien. Vi har valgt å se på ledelse, ikke lederferdigheter knyttet til den enkelte person isolert sett. Hva god ledelse er har man mange tolkninger av. Videre er ledelse situasjonsbestemt og må tilpasses både omgivelser og oppgave/utfordring.

Vi skal ikke forfekte bestemte lederfilosofier eller lederstiler, men påpeke at ledelse innebærer både strukturelle aspekter (mål, plan, styring, kontroll, osv) og kulturelle/sosiale prosesser (psykologi, holdninger, motivasjon, osv). For å utøve god ledelse må begge aspekter ivaretas.

Arbeidstilsynet er noe preget av mange ledere på ulike nivåer med til dels stor frihet, men relativt få resultatkrav. Det vil si at tydeligheten om strategier, mål og resultatkrav er mangelfull. Samtidig påpeker mange at for mange *beslutninger* om relativt detaljerte forhold må tas på høyt nivå i organisasjonen og dermed skaper forsinkelser og frustrasjon på lavere nivåer. Slik vi ser det vil det i hovedsak si at man savner klare overordnede prioriteringer og resultatoppfølging (strategisk ledelse), mens omstendelige

beslutningsprosesser på operativt nivå gir for lange beslutningsveier i arbeidssituasjonen. Dette siste vil sikkert variere fra område til område og mellom ulike ledere.

Den organisasjonsmodellen vi peker på ovenfor, betinger en relativt klar rolleavklaring mellom ledelse på strategisk, taktisk og operativt nivå. Samtidig forutsetter den en avklaring av beslutningsmatrisen slik at organisasjonen kan fungere effektivt innenfor gitte rammer. I stor grad vil ledelse i Arbeidstilsynet si å *prioritere* og *koordinere* på ulike nivåer i forhold til strategiske planer og definerte mål. I tillegg skal ledelsen *organisere* og *fordele* knappe ressurser og sørge for *rett kompetanse* i ulike roller. Kontroll og oppfølging av aktiviteter og resultater bør organiseres i klare systemer (stikkprøver, praksisanalyser, mv) og rapporteringslinjer.

Direkte arbeidsledelse (supervision) bør det være minimalt behov for i betydningen en formell og tradisjonell lederstruktur. Det betyr ikke at ledelse også på dette nivået er viktig, men at det bør organiseres innenfor rammen av teamledelse, prosjektledelse, osv, der rollene innen teamet og prosjektet er fordelt i henhold til kompetanse og ansvar.

#### 6.4 Kompetanse og kompetanseutvikling

Kompetanse er et sammensatt begrep som defineres på mange forskjellige måter. Vi definerer kompetanse som den kunnskap, de ferdigheter og de holdninger som kan bidra til å løse et problem eller utføre en oppgave. Kompetanse er handlingsorientert, dvs. noe man utøver, mens kvalifikasjoner er noe man har.

Det blir ofte skilt mellom formalkompetanse og realkompetanse. Realkompetanse blir da ofte tolket som de kurs- og eksamensbevis, fagbrev og sertifikater den enkelte har (kvalifikasjoner). Realkompetanse er det som den enkelte person reelt sett kan i forhold til å utføre oppgaven og som utvikles gjennom læring i arbeidet, trening eller utdanning.

Kompetansebegrepet kan også deles ut fra oppgavens karakter:

Faglig kompetanse

- For eksempel å kunne utføre oppgaver/funksjoner på en faglig god måte

Administrativ kompetanse

- For eksempel å kunne inspirere og veilede andre mennesker, organisere ressurser, osv

Personlig kompetanse

- For eksempel egenskaper som fleksibilitet, nøyaktighet, kreativitet, osv

Sosial kompetanse

- For eksempel samarbeidsevne, kommunikasjonsevne, sosial forståelse, osv

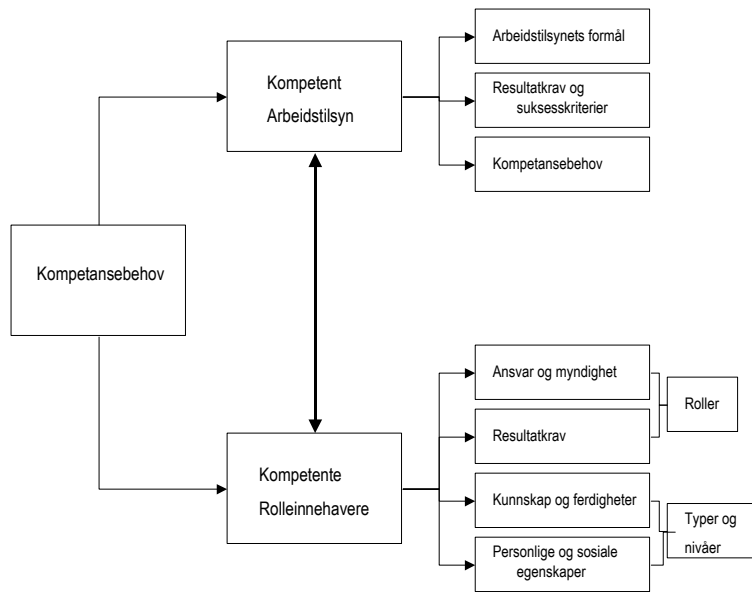
Kompetanseutvikling og kompetansestyring betyr å planlegge organisasjonens og personenes kompetansebehov ut fra organisasjonens mål og prioriteringer.

Noen prinsipper for god kompetansestyring:

- En klar fokusering på hvilken kompetanse virksomheten behøver for å løse sine mål
- Kompetanse i denne sammenheng er konkret evne til å gjennomføre oppgaver og nå mål
- Kompetansen må defineres i behov, nåsituasjon, gap og utviklingsbehov
- Kompetanseutvikling (jobblæring, trening, kurs, mv) må kobles til roller, oppgaver og personer

I en analyse av kompetanse og kompetansebehov i Arbeidstilsynet, vil det være behov for å se både krav til organisasjonen og krav til de ulike rollene og funksjonene i organisasjonen.

I en kompetansebedrift som Arbeidstilsynet er, vil utvikling og kvalitetssikring av de menneskelige ressurser være helt avgjørende for kvaliteten og effektiviteten av det arbeidet som gjennomføres. Det innebærer å sikre at de enkelte medarbeidere vurderer og trekker de rette konklusjoner der og da, og at den enkelte har den kompetanse som kreves i rollen og i forhold til arbeidsoppgavene. I en kompetansebedrift vil man måtte sette krav til en løpende opplæring og kompetanseutvikling for alle ansatte basert på identifiserte utviklingsbehov hos den enkelte medarbeider og en vurdering av organisasjonens samlede kompetansebehov.



Arbeidstilsynet har i dag svært mange dyktige og entusiastiske ledere og medarbeidere som har stor interesse for det arbeidet de utfører. Man legger også stor vekt på kompetanseutvikling gjennom avsatte ressurser til opplæring, utdanning og ulike former for coaching. Ikke minst er initiativene innen *speiling* og *kollegabasert veiledning* åpenbart gode tiltak for å videreutvikle kompetanse. Dette er prosjekter som i stor grad vil være gode virkemidler i forhold til å kunne nå mål i en gitt kompetanseplan og som er gode i forbindelse med ulike typer coaching.

Arbeidstilsynet beskriver de to metodikkene slik:

Kollegabasert veiledning foregår i gruppe. Aspekter ved tilsynsarbeidet (eller andre oppgaver, f.eks ledelse) diskuteres i en fast gruppe etter en på forhånd bestemt ”oppskrift”. I Arbeidstilsynet har man nå slike grupper i 3 distrikter. En ny gruppe startes nå mens det også skal dannes en veiledningsgruppe blant distriktssjefene og en blant tilsynslederne. Denne aktiviteten er organisert som et prosjekt som ledes og koordineres av personalseksjonen i direktoratet. Etaten er tildelt eksterne midler for å gjennomføre prosjektet. Det er planlagt aktiviteter for hele 2003 og for våren 2004. Kollegabasert veiledning i gruppe er en form for kompetanseutvikling som er konkret, praktisk vinklet og nær jobbhverdagen. De som deltar i slike grupper gir svært gode tilbakemeldinger.

Speiling foregår i tre trinn. I første trinn går to sammen på tilsyn. En utfører tilsynet og en annen er observatør. I trinn to gir observatøren tilbakemelding på utførelsen. Tilbakemeldingen gis etter en sjekkliste som er kjent på forhånd. I trinn tre diskuteres erfaringene fra speiling i en gruppe der alle har gjennomført denne formen for tilsyn. Speiling ble gjennomført som et prosjekt i 1. distrikt, Telemark og Vestfold i perioden 1997 til 1998. Erfaringene med denne formen for læring og kvalitetssikring av tilsynsarbeidet var positive og siden 1999 har personalseksjonen tilbudt enhetene hjelp til å starte opp med speiling.

Arbeidstilsynet gjennomfører mange interne kurs, erfaringsoverføringssamlinger, konferanser, mv. Alle tilsynstilsatte gjennomfører f.eks en egen grunnopplæring som danner basiskunnskap og ferdigheter innen tilsynsarbeidet. Det er en bevisst holdning fra ledelsen at det avsettes tid og ressurser til opplæring og at Arbeidstilsynet deltar i faglige fora og konferanser av faglig karakter. I tillegg deltar man i det internasjonale nettverket innen fagområdet.



På denne bakgrunnen er det ingen tvil om at Arbeidstilsynet ser kompetanse som den grunnleggende bærebjelken i organisasjonens evne til å lykkes.

I en analyse av arbeidstilsynets faktiske kompetanse i dag og kompetanseplaner fremover i forhold til resultatområdene, har det vært noe problematisk å skaffe et klart bilde av situasjonen. Arbeidstilsynet mangler en samlet oversikt over faktisk kompetanse, selv om mange distrikter har gjennomført kartlegginger etter relativt ulike maler.

Vi har gjennomført en kort undersøkelse der de tilsatte i distriktene ble bedt om å tilbakemelde utdanningsmessig bakgrunn. Vi har fått svar fra ca. 280 ansatte. Av disse svarene går det frem at ca. 1/3 av de som har svart har mindre enn 2-årig høgskoleutdanning, ca. 1/3 har 2-3 årig høgskoleutdanning, mens ca. 1/3 har 4 år eller mer fra høgschooler eller universitet.

Av de med 2-årig høgskoleutdanning eller mer var ca 45% ingeniørutdannet, mens ca. 7% var økonomisk/administrativt utdannet, ca. 11% har juridisk utdanning, ca. 11% har samfunnsfaglig utdanning, mens ca. 6% har helsefaglig utdanning. Andre kategorier utgjøres av realfag, humaniora, pedagogikk, oa.

Som sagt innledningsvis mener vi det er grunn til ikke å overdrive utdanningsmessig bakgrunn når man bedømmer kompetanse. Kompetanse er hva man kan og ikke hvilke skoler man har gått. Det er allikevel selvsagt interessant å registrere at distriktene har en nokså normal fordeling mellom høyere og noe lavere utdannet personell. I tillegg ser man at ingeniørfagene dominerer relativt kraftig, noe som tilskrives at tilsynsaktiviteten i stor grad har vært rettet mot fysiske arbeidsmiljøfaktorer og ulykker.

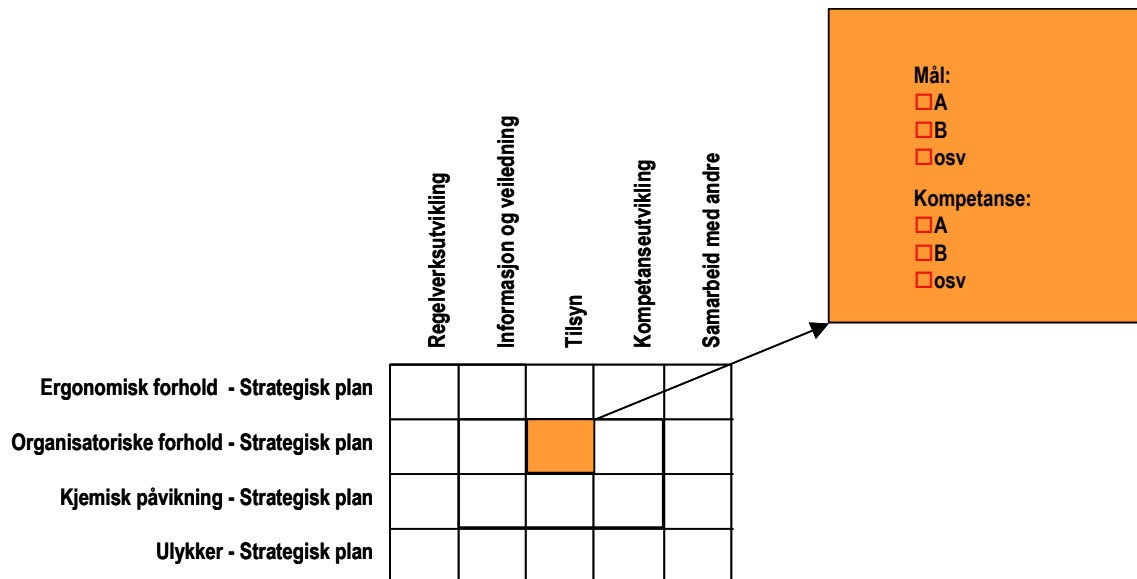
Når nå Arbeidstilsynet skal prioritere sterkere de organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorene, står man noe mindre rustet utdanningsmessig til å gjennomføre denne oppgaven i stor skala, dersom man skal legge utdanningsmessig bakgrunn til grunn for bedømmelsen. Det er imidlertid grunn til å legge vekt på at mange med ingeniørutdanning, arbeidserfaring og tilsynserfaring også kan utføre godt tilsyn innenfor organisatorisk arbeidsmiljø. Da snakker vi mer om kompetanse og ikke kun utdanning.

Vi mener Arbeidstilsynet har en vei å gå for å kartlegge disse forholdene. Med det mener vi at organisasjonen må få oversikt over sin kompetanse, målt i hva de ulike ansatte og rolle innehavere *kan*, i forhold til de mål og prioriteringer som er satt.

For det første må man da fastsette kompetansekravene innen de ulike rollene. Det vil si: Hva skal en inspektør som skal gjennomføre tilsyn innen organisatorisk arbeidsmiljø kunne? Hvilke nivåer av kompetanse skal vi operere med? Og hvordan skal nivåene fordeles i distriktene? Nivåene må deles inn i forhold til klare beskrivelser (f.eks kan nivå 4 innen kompetanseområdet organisatorisk arbeidsmiljø lyde noe slik: *Har dokumentert evne til å lede kompliserte og koordinerte tilsyn/revisjoner overfor store virksomheter/organisasjoner med sammensatte utfordringer. Anses som nasjonal kapasitet innen tilsynsområdet og benyttes som veileder for andre og områdeutvikler i region/etat* )

Dersom man beskriver slike nivåer innen alle strategiske kompetanseområder, vil det være mulig for den enkelte å bli registrert med en kompetanseprofil innen fagdimensjonen og overfor bransje. Det vil si at den enkelte vil ha ulike nivåer innen ulike fag og overfor ulike bransjer. Den totale sammensetningen av kompetanse i distrikt eller i etat vil da avhenge av nivå sammensetningen samlet.

Dersom man skal drive strukturert kompetansestyring gjennom opplæring, veiledning, kurs, osv vil man da måtte se hvor nivåene må heves for å oppnå "kritisk masse", og planlegge hvordan dette skal skje (kurs, rekruttering, speiling, osv).



Den enkelte vil kunne kartlegge sin kompetanseprofil og bestemme (i samarbeid med leder) hvordan profilen skal se ut i fremtiden (kompetanseutvikling). Kompetanseutviklingsplanen kan også knyttes til belønning, utvidet ansvar eller opprykk, mv (karriereplan).

Vi mener Arbeidstilsynet må gjennomføre en slik tilnærming dersom man skal kunne sette kraft bak prioriteringer, omstilling og kompetansebygging i tråd med mål og prioriteringer.

### 6.5 Metoder, prosesser og teknologi

Arbeidstilsynets effektivitet vil selvsagt avhenge av hvor gode arbeidsprosessene er innen alle oppgaver og funksjoner.

Beskrivelse av arbeidsflyten i ulike prosesser er fortsatt ikke fullt ut kartlagt av mange organisasjoner.

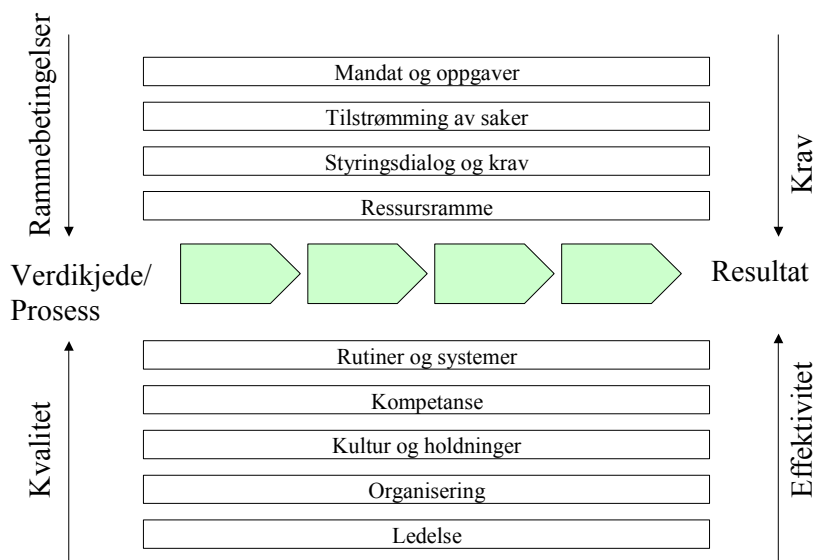
Dokumentasjon og kartlegging av arbeidsflyten gir følgende fordeler:

- Oversikt over hvem prosessen/oppgaven leverer tjenester til
- Bedre oversikt over prosessene
- Tydelige roller for hvert ledd av en prosess
- Avdekker ulogiske eller uhensiktsmessige sløyfer
- Stiller krav til leveranse på alle ledd.

Noen prosesser kan karakteriseres som hovedprosesser, mens andre er støtteprosesser.

Hovedprosessene inkluderer virksomhetens verdikjeder, mens stabsenhetene ivaretar de fleste støtteprosessene.

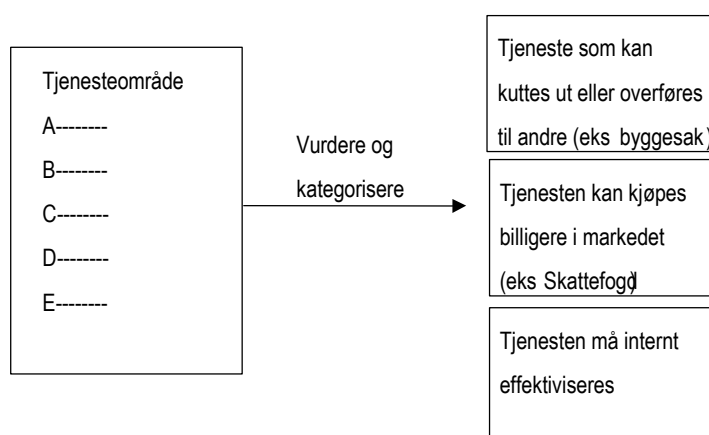
Prosesser er av natur slik at disse skal skape verdier, resultatet skal ha høyere verdi enn input, de skal være kontrollerbare og styrbare, og er kontinuerlige.



Dersom man skal utvikle produktivitet og effektivitet i virksomheten, mener vi det er særlig disse trinnene som må gjennomføres:

- Kartlegge tjenester/oppgaver som produseres
- Beskrive hvem som er "kunde" for tjenesten
- Bestemme om tjenesten/oppgaven er nødvendig (brukeranalyse)
- Bestemme om tjenesten/oppgaven fortsatt skal produseres, og av hvem
- Kartlegge prosessen som produserer tjenesten/oppgaven
- Analysere effektiviseringstiltak
- Iverksette tiltak

De fire første stegene i denne kjeden kan illustrers slik:



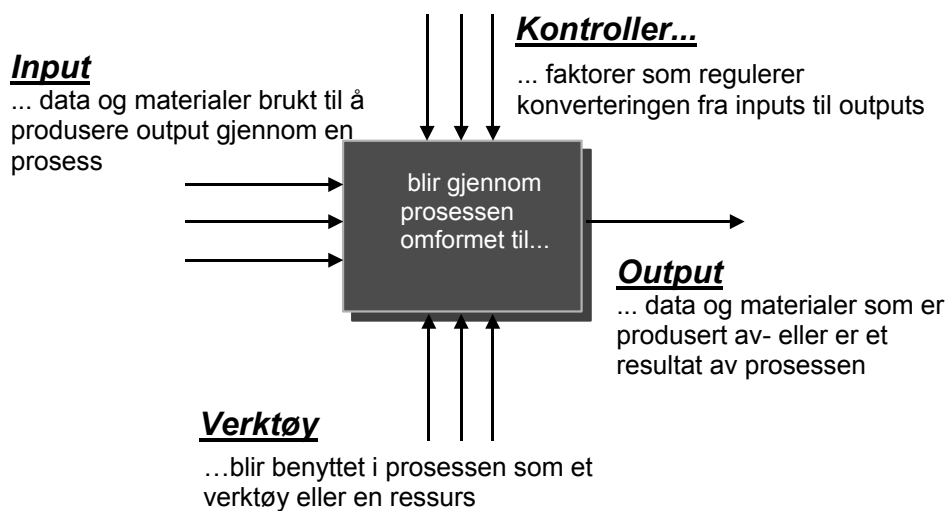
Vi mener Arbeidstilsynet bør gjennomføre en systematisk kartlegging av tjenester som produseres og ved brukerundersøkelser fastslå om tjenestene er nødvendige og/eller kan produseres til en annen kvalitet. I tillegg bør tjenesteområder vurderes mht dublering eller om det bør tas initiativ for å overføre enkelte oppgaver til andre (f.eks byggesaksbehandling til kommunene). Vi tror det er mulig å rasjonalisere noe ved å gjennomføre tiltak som felles Skattefogd, sentralisering av regnskapsarbeid, osv. Distriktene har imidlertid arbeidet relativt bevisst med slike støttefunksjoner og det er ikke *store* gevinster å hente.

Arbeidstilsynet har også arbeidet med å effektivisere vesentlige arbeidsprosesser ved å utvikle IT-systemer i saksbehandling, økonomistyring og registrering. I tillegg arbeider man med å forbedre og utvikle informasjonstjenesten via inter-/intranett og ved sentralisere en egen svartjeneste i Bodø.

Samtidig er det igangsatt et prosjekt for en total gjennomgang av forskriftsverket med sikte på omfattende forenklinger og forbedringer, som også vil kunne bidra til effektivisering i tilsynet.

Det er utviklet egen tilsynsmetodikk og man arbeider med å forbedre BRA-risk modellen for å gjennomføre strukturerte risikoanalyser for prioritering av tilsynsarbeidet.

Vi tror allikevel at det gjenstår å gjennomgå en del av produksjonsprosessene for å forenkle og systematisere. Det vil si å gjennomføre prosesskartlegginger som på en systematisk måte beskriver prosessene og avdekker muligheter for forbedringer:



En slik kartlegging vil avdekke kostnadsdriverne i prosessen og kan bryte elementer videre ned i tilstrekkelig detaljingsnivå for å avdekke unødvendige kostnads-/ressurselementer. Innen vesentlige støttefunksjoner som økonomi og regnskap, planlegging, rapportering, osv tror vi det ligger effektiviseringsgevinster totalt sett.

Vi forutsetter at nytt saksbehandlingssystem vil være fullt utviklet relativt snart, slik planen er, til tross for en del utviklingsstrøbbel. I det videre arbeidet med IT-støtte tror vi det er nødvendig å gjennomføre prosesskartlegginger som nevnt ovenfor for å analysere hvor teknologisatsingen kan gi størst effekter. På bakgrunn av denne kartleggingen, bør det utvikles en IT-strategi som er forankret i en analyse av kost/nytte og der det gis beregninger og planer for hvordan investeringene skal tas ut i produktivitetsgevinst, og hvordan denne skal anvendes.

Innen kjerneområdet tilsyn og tilsynsrelatert virksomhet tror vi det er vesentlig å videreutvikle inter-/intranettet som kunnskapsbase og som "knowledge management" system. Dette vil ikke minst innebære å videreutvikle søkbare databaser for informasjonsspredning og kompetansespredning. Ikke minst vil dette gjelde innenfor ulike kompetansenettverk knyttet til de ulike fag- og bransjedimensjoner, slik at god kunnskap og praksis kan spres og bygges opp på en systematisk måte i organisasjonen.