

Rolf K. Andersen og Mona Bråten

Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-opplæring

En kartlegging av status og utfordringer

Rolf K. Andersen og Mona Bråten

**Arbeidsgivers plikt til
å gjennomgå HMS-opplæring**
En kartlegging av status og utfordringer

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-835-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-836-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	11
1 Innledning	17
Bakgrunn	18
Datagrunnlag og metode	21
Rapportens oppbygging	24
2 Tilbyderne	25
Omfang og innhold i opplæringen	25
Hva sier leverandørene selv?	31
Oppsummering	36
3 Arbeidsgiverorganisasjonenes tilbud	39
Arbeidsgiverorganisering	39
Organisasjonenes arbeid med HMS generelt	40
Organisasjonenes tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver	42
Vurderinger av effekter av opplæringskravet	49
Vurderinger av regelverket	51
Fra motstand til betinget positive	53
Oppsummering	54
4 Arbeidsgivers opplæring – omfang, innhold og motivasjon	55
Omfang av HMS-opplæring for arbeidsgiver	56
Hvordan er opplæringen gjennomført?	59
Innhold i opplæringen og motivasjon for å ta HMS-opplæring	64
De som ikke har tatt HMS-opplæring som arbeidsgiver	67
Oppsummering	69
5 Arbeidstilsynets erfaringer	71
Tilsyn og pålegg	71
Erfaringer fra tilsyn	76
Oppsummering	83

6 Avslutning	85
Hvem er tilbyderne?	85
Innholdet i og lengden av opplæringen	86
Mange har gjennomført HMS-opplæring for arbeidsgiver	87
Utfordringer	89
Referanser	95

Forord

Denne rapporten omhandler kravet i arbeidsmiljøloven om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (aml § 3-5). Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Lovkravet om opplæring for arbeidsgiver ble innført med den nye arbeidsmiljøloven i 2005.

Hensikten med rapporten er å kartlegge status og de utfordringene opplæringskravet har ført med seg. Rapporten bygger på en rekke datakilder: en deskstudie der vi gjennom søk på internett har kartlagt tilbyderne av HMS-opplæring for arbeidsgiver, en bredt anlagt spørreundersøkelse blant øverste ledere i norske virksomheter og en rekke kvalitative intervjuer av tilbydere, arbeidsgiverorganisasjoner og Arbeidstilsynet. Vi vil takke alle informantene for at de stilte opp og delte av sin kunnskap. Uten dem ville ikke prosjektet vært mulig å gjennomføre.

Det har vært opprettet en referansegruppe som har fulgt prosjektet underveis. Fra Arbeidsdepartementet har gruppen bestått av Gunn-Tove Grindahl, Thorfrid Hansen, Hege F. Hermansen. Arbeidstilsynet har vært representert ved Solveig Gaupset. Vi takker referansegruppen for et godt samarbeid og gode tilbakemeldinger underveis i prosjektet.

Anne Mette Ødegård fra Fafo har vært intern kvalitetssikrer. En stor takk til henne for å ha gjort et grundig arbeid. Vi vil også rette en takk til informasjonsavdelingen ved Fafo som har stått for ferdigstilling av rapporten. De har, som alltid, gjort dette på en grundig og samvittighetsfull måte.

Selv om mange har bidratt fram til ferdig rapport, er alle funn og konklusjoner som trekkes forfatterens ansvar, likeså eventuelle feil og mangler i rapporten.

Oslo, november 2011

Rolf K. Andersen og Mona Bråten

Sammendrag

Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) ble tatt inn som en egen paragraf (§ 3-5) i den nye arbeidsmiljøloven i 2005. Denne rapporten tar for seg status for og utfordringer i kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Prosjektet har to hensikter:

- En kartlegging av eksisterende kurs/opplæring for arbeidsgiver på arbeidsmiljø-/HMS-området.
- En analyse/vurdering av tilstanden for opplæring av arbeidsgiver innen HMS ut fra funnene i kartleggingen.

Rapporten bygger på flere datakilder og metodiske tilnærminger: en spørreundersøkelse blant øverste ledere i et representativt utvalg av norske bedrifter, en deskstudie av ulike opplæringstilbud samt kvalitative dybdeintervjuer med bransjeorganisasjoner, tilbydere av HMS-opplæring og Arbeidstilsynet. I avsnittene under gjengir vi rapportens viktigste funn.

Tilbyderne

I kapittel 2 ser vi nærmere på tilbyderne av HMS-opplæring for arbeidsgiver. Kartleggingen er gjort ved hjelp av en deskstudie samt intervjuer med fire tilbydere. Hovedfunnene er at:

- Gjennom deskstudien fant vi totalt 147 ulike tilbydere av HMS-opplæring for arbeidsgiver. Et klart flertall er kommersielle tilbydere, 63 prosent. Bedriftshelsetjenestene representerer 19 prosent av tilbyderne, mens bransje- og arbeidstakerorganisasjonene representerer 13 prosent.
- Den kursbaserte opplæringen dominerer, hele 83 prosent av tilbyderne baserer opplæringen på kursvirksomhet. 15 prosent tilbyr rene nettbaserte løsninger.
- Det er dagskursene som dominerer i leverandørmarkedet. Men spredningen er ganske stor, det er mulig å gjennomføre et kurs på under en time og få kursbevis. Det er særlig de nettbaserte løsningene det er mulig å gjennomføre på kort tid.

- De fire leverandørene som ble intervjuet hadde i hovedsak utviklet sine kursopplegg ved å bruke veiledningen utarbeidet av Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet, og ut fra den kunnskapen de allerede hadde fra andre av sine HMS-kurs. Nettleverandøren hadde ingen forutgående erfaring med HMS-opplæring, og beskrev sitt opplegg som en minimumsløsning for ledere i små virksomheter.
- Leverandørenes innretning på kursene varierer. To av kursleverandørene var rettet mot ledere, mens én foretrakk å holde kurs der både ledere og ansattes representanter deltok sammen.
- Kursleverandørene var fornøyd med at lovverket er funksjonsbasert og ønsket ingen ytterligere spesifisering i en forskrift. Men det ble framholdt at veiledningen til Arbeidstilsynet kunne spesifiseres ytterligere.

Arbeidsgiverorganisasjonenes tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver

Kapittel 3 handler om hvilke erfaringer og synspunkter arbeidsgiverorganisasjonene har med hensyn til kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Gjennom intervjuer med representanter for ni av organisasjonene finner vi at:

- Arbeidsgiverorganisasjonene vi har intervjuet har et eget tilbud om HMS-opplæring av arbeidsgiver. De fleste tilbyr opplæringen gratis eller til rabatterte priser for egne medlemmer, og ser på dette som en viktig del av medlemsserVICEN.
- Opplæringen varierer i form og innhold. Organisasjonene tilbyr både nettkurs, hel- eller halvdagssamlinger samt bedriftsintern opplæring – gjerne i en kombinasjon.
- NHO-fellesskapet tilbyr et bredt faglig nettverk hvor både HMS-forum, Næringslivets Skole og regionkontorene kan bistå landsforeningene og medlemsbedriftene i utforming og gjennomføring av HMS-opplæring etter § 3-5.
- Basert på tall fra organisasjonene over hvor mange som har deltatt på HMS-opplæring, vil vi anslå at arbeidsgiverorganisasjonene står for en betydelig andel av § 3-5-opplæringen.
- Den direkte effekten av disse kursene på HMS-tilstanden i bedriftene vurderes av flere til å være moderat, men det vurderes likevel som positivt at arbeidsgiver plikter å gjennomgå opplæring i HMS, og forhåpentligvis gir det positive effekter på HMS-tilstanden også.
- Arbeidsgiverorganisasjonene er opptatt av at § 3-5-opplæringen skal være en del av et risiko- og funksjonsbasert regelverk på HMS-området, og ønsker ikke ytterligere krav til opplæringens omfang eller innhold.

Arbeidsgivers opplæring – omfang, innhold og motivasjon

I kapittel 4 rapporteres funnene fra spørreundersøkelsen blant øverste ledere i et representativt utvalg av norske bedrifter. Undersøkelsen viser at:

- Andelen av de øverste lederne som oppgir at de har gjennomført HMS-opplæring er 84 prosent. Legger vi til dem som har tatt slik opplæring før de ble daglig leder, blir andelen 93 prosent. Andelen har økt fra 77 prosent i 2009. Lovkravet har resultert i at et overveiende flertall blant arbeidsgiverne har gjennomført opplæring i HMS, men det varierer med størrelse på bedriften. Arbeidsgiverne i de minste bedriftene kommer dårligere ut enn arbeidsgiverne i de store og mellomstore når det gjelder HMS-opplæring.
- Det er vanlig å bruke en dag eller mer på opplæringen, mange bruker mer enn fire dager.
- Mer enn halvparten av de øverste ledere tar HMS-opplæringen sammen med andre fra sin virksomhet – enten andre ledere eller tillitsvalgte/verneombud.
- Nettbaserte løsninger er lite utbredt, kurs er den dominerende opplæringsformen.
- 60 prosent er enig i at opplæringen har ført til konkrete HMS-tiltak i virksomheten, og omtrent samme andel mener at opplæringen har bidratt til større systematikk i HMS-arbeidet.

Arbeidstilsynets erfaringer

I kapittel 5 belyser vi spørsmålet om hvilke erfaringer Arbeidstilsynet har med oppfølgingen av § 3-5. Her baserer vi oss både på Arbeidstilsynets register som viser pålegg gitt for mangler etter § 3-5 og på intervjuer med to tilsynsinspektører og en representant for Direktoratet for Arbeidstilsynet. Vi finner at:

- I perioden 2006–2011 (3. kvartal) har det vært gitt totalt 2319 pålegg for manglende HMS-opplæring etter aml § 3-5. Antall pålegg som er gitt øker utover i perioden, noe som henger sammen med at veiledning skulle prioriteres i starten og at den generelle tilsynsaktiviteten har økt i perioden.
- Drøyt halvparten av påleggene er gitt i virksomheter med ti ansatte eller færre. Kun 6 prosent av påleggene er gitt i virksomheter med mer enn 50 ansatte.
- Bransjen varehandel og reparasjon av motorvogner skiller seg klart ut – drøyt ett av tre pålegg har vært gitt i denne bransjen.
- 78 prosent av virksomhetene som fikk pålegg etter § 3-5 fikk også pålegg for andre mangler ved samme tilsynsbesøk. Det er en sammenheng mellom pålegg for

manglende HMS-opplæring for arbeidsgiver og pålegg for mangler i det øvrige HMS-arbeidet.

- Tilsynsinspektørene har litt ulike erfaringer når det gjelder tilsyn med § 3-5; noen arbeidsgivere tar HMS-arbeidet og HMS-opplæringen på alvor, mens andre har et lite bevisst forhold til dette. I en del tilfeller er det også vanskelig å finne passende kurs.
- Tilsynsinspektørene påpeker manglende kopling til det øvrige HMS-regelverket som en svakhet ved den HMS-opplæringen mange arbeidsgivere gjennomfører. Større grad av helhetstenkning i tilsyn med § 3-5, hvor også bedriftenes HMS-arbeid for øvrig tas i betraktning, etterlyses.
- Arbeidstilsynets representanter tar til orde for at en forskriftsfesting av kravene til opplæringens innhold og omfang bør vurderes, men hegner samtidig om et funksjonsbasert regelverk på HMS-området. En godkjenningsordning av tilbydere vil gjøre det enklere for tilsynsinspektører og arbeidsgivere å vurdere kvaliteten på de ulike opplæringstilbudene.

Avslutning

I rapportens siste kapittel oppsummerer vi våre funn, samtidig som vi også framhever noen områder der det er utfordringer. Vi har blant annet trukket fram tilbyderne av HMS-opplæring og at det ikke er stilt noen formelle kompetanse- eller kvalitetskrav til disse. Markedet med tilbydere av HMS-opplæring er i dag nokså uoversiktlig, og det er store variasjoner både i innhold og omfang av den opplæringen som tilbys. En godkjenningsordning for tilbydere av HMS-opplæring bør etter vår vurdering diskuteres. Arbeidstilsynets veiledning utdyper hvilke tema som bør inngå i HMS-opplæringen. Denne blir brukt aktivt som en rettesnor for innholdet i opplæringen, men flere informanter mente det var på tide med en kritisk gjennomgang av den. Det ble argumentert for at veiledningen må ta opp i seg de raske endringene i arbeidslivet. En klargjøring av hvem som er omfattet av opplæringskravet ble også etterlyst av enkelte informanter.

Det er imidlertid få av våre informanter som ønsker en forskriftsfesting av omfanget av eller innholdet i opplæringen. En forskrift hvor det stilles strengere krav til HMS-opplæringen for arbeidsgiver kan etter vår vurdering også ha noen ikke-tilsiktete effekter. Eksempelvis kan oppslutningen om kravet fra arbeidsgiverorganisasjonene bli lavere og terskelen for små og mellomstore bedrifter høyere.

Selv om lovkravet har økt omfanget av HMS-opplæring for arbeidsgiver i norske virksomheter, finner vi likevel at det er knyttet noen særskilte utfordringer til HMS-opplæring av arbeidsgiver i små virksomheter. Kartleggingen av status for HMS-opplæring av arbeidsgiver viser at det er et stykke å gå før lovkravet er oppfylt i de aller

minste virksomhetene. Følgelig er det viktig å rette oppmerksomheten mot disse. Blant de små bedriftene finnes det også en vesentlig andel som er svært risikoutsatt og hvor ledelsens kompetanse i HMS kan være avgjørende for å avverge ulykker samt for å sikre et godt og trygt arbeidsmiljø gjennom et målrettet og systematisk HMS-arbeid.

Summary

The obligation of employers to undergo training in health, safety and environment (HSE) issues was included as a separate section (Section 3-5) in the new Working Environment Act of 2005. This report describes the status and challenges pertaining to the HSE training requirement for employers. The project has two purposes:

- An identification of existing courses / training programmes for employers in the field of working environment / HSE.
- An analysis / assessment of the state of the HSE training provided to employers on the basis of findings from this identification.

The report is based on several sources of data and methodological approaches: a survey among top managers in a representative sample of Norwegian enterprises; a desk study of various training programmes; and qualitative in-depth interviews with industry organizations, providers of HSE training and the Norwegian Labour Inspection Authority. Below we will describe the main findings of the report.

The providers

In Chapter 2, we will look at the providers of HSE training in some detail. The identification was undertaken through a desk study and interviews with four providers. The main findings are:

- The desk study revealed a total of 147 different providers of HSE training for employers. The majority of these (63 per cent) are commercial providers. The company health services represent 19 per cent of the providers, while industry organizations and trade unions represent 13 per cent.
- Course-based training is the predominant form; a total of 83 per cent of the providers base their training on attendance of courses. Altogether 15 per cent provide purely web-based solutions.
- One-day courses dominate in the provider market. However, there is a pronounced variation, and it is possible to complete a course in one hour and obtain a course certificate. The web-based courses in particular can be completed in a very short time.

- The four providers who were interviewed had developed their course programmes mainly on the basis of the guidelines elaborated by the Labour Inspection Authority and the social partners, as well as with the help of knowledge gained from their other HSE courses. The web provider had no previous experience of HSE training, and described his programme as a minimum solution aimed at managers in small enterprises.
- The providers had varying approaches to their courses. Two of the providers targeted managers, while another preferred to arrange courses attended by managers and employee representatives jointly.
- The providers were satisfied with the function-based legal framework, and did not request further specifications in the form of regulations. It was underscored, however, that the guidelines from the Labour Inspection Authority could be better specified.

HSE training provided by the employers' organizations

Chapter 3 describes the experiences and opinions of the employers' organizations with regard to the obligation of employers to undergo HSE training. Through interviews with representatives of nine of the organizations we have found that:

- The employers' organizations we interviewed have their own programmes for HSE training for employers. Most of them provide the training free of charge or at discounted prices to their own members, and regard this as an important part of their services to members.
- The training provided varies in its form and content. The organizations provide web-based courses, one-day or half-day sessions and in-house company-based training – often in combination.
- The community within the Confederation of Norwegian Enterprise (NHO) constitutes a broad professional network, within which the HSE Forum, the NHO School and the regional offices can assist the national associations and member enterprises in their design and implementation of HSE training pursuant to Section 3-5.
- On the basis of figures from the organizations on the number of participants in HSE training programmes, we estimate that the employers' organizations account for a considerable proportion of the training provided pursuant to Section 3-5.
- The direct effect of these courses on the HSE situation in the enterprises is considered by many to be moderate, but it is nevertheless regarded as positive that the

employer is obligated to undergo HSE training, and that this hopefully will also have a positive impact on the HSE situation.

- The employers' organizations would like to include the training provided pursuant to Section 3-5 in a risk- and function-based set of regulations for the HSE area, and see no need for further requirements regarding the scope and content of the training.

Training for employers – scope, content and motivation

Chapter 4 reports the findings from the survey among top managers in a representative sample of Norwegian enterprises. The survey shows that:

- The proportion of top managers reporting to have undergone HSE training amounts to 84 per cent. When we add those who have undergone such training prior to becoming managers, the proportion increases to 93 per cent. The proportion has increased from 77 per cent in 2009. As a result of the legal requirement, the vast majority of the employers have undertaken HSE training, although this varies with the size of the enterprise. Employers in the smallest enterprises score lower than their counterparts in medium-sized or large enterprises with regard to HSE training.
- It is common to spend one day or more on the training, many spend more than four days.
- More than half of the top managers undergo HSE training accompanied by others from their enterprise – other managers or trade union representatives / safety delegates.
- Web-based solutions are not very much used, courses constitute the main form of training.
- Altogether 60 per cent agree with the assertion that the training has entailed specific HSE activities in the enterprise, and an approximately equal proportion claim that the training has made the enterprise undertake its HSE activities in a more systematic manner.

The experiences of the Labour Inspection Authority

In Chapter 5 we elucidate the issue of how the Labour Inspection Authority perceives the compliance with Section 3-5. The chapter is based on the Labour Inspection Authority's records of orders to correct deficiencies pursuant to Section 3-5, and on interviews with two inspectors and one representative from the Directorate. We found that:

- During the period 2006-2011 (third quarter) a total of 2 319 orders were issued regarding deficient HSE training pursuant to Section 3-5 of the Working Environment Act. The number of orders issued has increased throughout this period, since it was decided to give initial priority to guidance, and because the number of inspections has increased in the period concerned.
- Just over half of the orders have been issued to enterprises with ten or fewer employees. Only six per cent of the orders were issued to enterprises with more than 50 employees.
- The retail trade and motor vehicle repair industries stand out – more than one in every three orders was issued within these industries.
- Altogether 78 per cent of the enterprises that were issued with an order pursuant to Section 3-5 were also issued with orders for correction of other deficiencies during the same inspection. There is a correlation between orders for inadequate HSE training for the employer and orders for other deficiencies related to HSE activities.
- The inspectors have varying impressions with regard to compliance with Section 3-5; some employers are serious with regard to HSE activities and HSE training, whereas others are less aware of these issues. Finding a suitable course may also be difficult in some cases.
- The inspectors point to the lack of a linkage to the other parts of the HSE regulations as a weakness of the HSE training undertaken by many employers. They call for a more unified approach to follow-up of Section 3-5, which also includes the other HSE activities in the enterprises.
- The representatives of the Labour Inspection Authority argue that requirements for the content and scope of the training should be included in the regulations, but would at the same time like to preserve the function-based regulations for the HSE area. A scheme for approval of providers would make it easier for inspectors as well as employers to assess the quality of the various training programmes.

Conclusion

The final chapter of the report summarizes the findings, while also emphasizing certain areas where challenges remain. For example, we have highlighted the providers of HSE training and the fact that they are not subject to any formal requirements in terms of competence or quality. The market of HSE training providers is not currently very transparent, and there are major variations in terms of the content and scope of the

training involved. In our opinion, an approval scheme for providers of HSE training should be discussed.

The Labour Inspection Authority's guidelines describe in more detail the topics that should be included in the HSE training. These are used actively as a guide to the content of the training, although many informants claimed the time had come to submit these guidelines to a critical review. It was argued that the guidelines ought to incorporate the rapid changes observed in the labour sphere. A clarification of who the training requirement encompasses was also called for by some informants.

On the other hand, only very few of our informants called for a definition of the scope and content of the training by way of statutory regulations. A set of regulations that include stricter requirements for HSE training may also, in our opinion, have some unintended effects. For example, this could serve to reduce the acceptance by employers' organizations of the requirements, and raise the threshold for small and medium-sized enterprises.

Even though the statutory requirement has increased the scope of HSE training for employers in Norwegian enterprises, we nevertheless find that provision of HSE training to employers in small enterprises is associated with certain challenges. The identification of the status of HSE training for employers shows that some work is still to be done before the statutory requirement has been fulfilled by the smallest enterprises. Accordingly, it is important to keep these in focus. The small enterprises include a considerable proportion which is strongly exposed to risk, and where the management's HSE skills may play a decisive role in the prevention of accidents, as well as in ensuring a positive and safe working environment by way of targeted and systematic HSE activities.

1 Innledning

Denne rapporten tar for seg status for og utfordringer i kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver (aml § 3-5). Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid ble tatt inn som en egen paragraf (§ 3-5) i den nye arbeidsmiljøloven i 2005, etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget. Hensikten med opplæringsplikten var å tydeliggjøre forventningene om at virksomhetens øverste leder skal ha kunnskap om grunnprinsippene i systematisk HMS-arbeid og om arbeidsmiljøloven (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Lovkravet ble innført som et personlig krav til arbeidsgiver om at han eller hun må kunne dokumentere gjennomført opplæring i HMS. Lovteksten inneholder imidlertid ikke konkrete krav til omfanget av eller innholdet i denne HMS-opplæringen.

Dette medførte at mange arbeidsgivere måtte skaffe seg nødvendig dokumentert opplæring i HMS. Slik åpnet det seg også et nytt marked for leverandører som tilbyr HMS-kurs i ulike varianter. Det finnes ingen offentlig godkjenningsordning eller sertifiseringskrav til kurstilbyderne eller til innholdet i kursene, men Arbeidstilsynet har i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeidet en veiledning om hvordan lovkravet skal forstås. Veiledningen angir dessuten hvilke temaer som bør inngå i opplæringen, og Arbeidstilsynet fører tilsyn med at arbeidsgiver kan dokumentere gjennomført HMS-opplæring.

Markedet for kursleverandører og kvaliteten på de kursene som tilbys er uoversiktlig, og lovgiver har fått ulike tilbakemeldinger om at opplæringskravet ikke fungerer etter hensikten. Dette danner grunnlaget for dette prosjektet, der opplæringskravet for arbeidsgiver er kartlagt nærmere. Prosjektet har to hensikter:

- 1) En kartlegging av eksisterende kurs/opplæring for arbeidsgiver på arbeidsmiljø-/HMS-området.
- 2) En analyse/vurdering av tilstanden for opplæring av arbeidsgiver innen HMS ut fra funnene i kartleggingen.

Kartleggingen skal gi et mest mulig komplett og oppdatert oversiktsbilde over situasjonen med hensyn til HMS-opplæring for arbeidsgiver. Denne kartleggingen skjer med utgangspunkt i tre ulike aktørgrupper: kurstilbyderne, arbeidsgiverne og arbeidsgiverorganisasjonene. For det første ser vi nærmere på det kurs- og opplæringstilbudet som eksisterer. Blant temaene som kartlegges er antall tilbydere, opplæringens omfang,

innhold, lengde, pris, gjennomføring samt markedsføringen av den. For det andre kartlegger vi hvordan kundene/brukerne vurderer nytten av opplæringen, hva som var motivasjonen for å delta på kurs og hvordan de vurderer effekten. Og for det tredje ser vi nærmere på erfaringer hos noen utvalgte organisasjoner på arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av kursopplegg og vurderinger av kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver mer generelt. I tillegg har vi intervjuet Arbeidstilsynet om hvilke erfaringer de har med denne bestemmelsen i arbeidsmiljøloven.

Informasjonen som framkommer i den første delen danner grunnlaget for en vurdering av tilstanden i HMS-opplæringen av arbeidsgiver. I denne vurderingsdelen legger vi vekt på å få fram variasjoner når det gjelder HMS-opplæring av arbeidsgivere i ulike bransjer og etter bedriftsstørrelse. På grunnlag av dette vurderer vi hvordan kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver i praksis treffer i forhold til bransjemessige HMS-utfordringer. Undersøkelsen er basert på et bredt evalueringsopplegg, hvor både kvantitative og kvalitative datateknikker er tatt i bruk.

Bakgrunn

«Hensikten med plikt til opplæring for arbeidsgiver er å tydeliggjøre forventningen om at lederen i virksomheter skal ha kunnskap om grunnprinsippene i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og om arbeidsmiljøloven» (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 120)

Lovgivers hensikt med å lovfeste kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver er klart definert i forarbeidene. I lovproposisjonen gis en nærmere utdyping av og begrunnelse for lovkravet, som altså ble tatt inn i den nye arbeidsmiljøloven i 2005.

Arbeidsgiver er ansvarlig for et forsvarlig arbeidsmiljø og skal sørge for at arbeidsgiver selv, arbeidsgivers representanter, ansatte og medlemmer av samarbeidsorganer får den opplæringen som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine verv på en forsvarlig måte. For å kunne ta de riktige beslutningene når det gjelder arbeidsmiljøet, må virksomhetens leder ha kunnskap om hvilke krav som gjelder, hva som skal til for å få et godt arbeidsmiljø og hvordan det skal arbeides systematisk med helse, miljø og sikkerhet i virksomheten. Disse kravene til arbeidsgiver gjelder uavhengig av om arbeidsgiver er representert i virksomhetens samarbeidsorgan eller arbeidsmiljøutvalg (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)).

Med arbeidsgiver menes virksomhetens øverste leder. I forbindelse med lovutformingen la Kommunal- og regionaldepartementet vekt på nødvendigheten av at det lovfestede opplæringskravet i HMS skulle være mer omfattende enn et generelt kunnskapskrav, slik enkelte tok til orde for i høringsuttaalelsene. Departementet framholdt

at et slikt generelt kunnskapskrav allerede lå som en premiss for arbeidsgivers HMS-ansvar, men at erfaringer viste at dette ikke alltid var tilstrekkelig. Begrunnelsen for å rette plikten mot øverste leder og gjøre det til en personlig plikt, var at den som tar beslutninger om virksomheten bør ha forståelse for og kunnskap om de problemstillingene som kan bli aktuelle. Plikten skulle derfor ikke kunne delegeres.

Departementet la vekt på at opplæringen måtte kunne gjennomgås på en måte som er tilpasset virksomheten og den enkelte leders arbeidssituasjon (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Kravet ble på den måten tilpasset det risikobaserte regelverket som gjelder for virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, og som er nedfelt i aml § 3-1 og i internkontrollforskriften. I lovforslaget ble det framholdt at det er flere forhold som tilsier at det for arbeidsgiverne generelt bør gjelde en noe mer fleksibel ordning enn den som gjelder for verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg. Lovgiver sikret seg likevel en forskriftshjemmel i § 3-5 (2), i tilfelle det skulle vise seg å være behov for nærmere regler om opplæringens innhold.

Arbeidstilsynet har i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeidet en veiledning som presiserer innholdet i opplæringen (Arbeidstilsynet 2007). I denne understrekes det at opplæringskravet til arbeidsgiver er en del av et risiko- og funksjonsbasert HMS-regelverk. Veiledningen presiserer kravet til opplæringens *innhold* på følgende måte:

«Det er en klar intensjon at arbeidsgivers opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid skal tilpasses den enkelte virksomhets og bransjes risiko- og driftsforhold.»

Tilsvarende presiseres kravet til *omfanget* av opplæringen på følgende måte:

«Det er en klar intensjon at opplæringen skal gjennomføres på en måte som er tilpasset virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Det er derfor ikke stilt krav til opplæringens omfang.»

Veiledningen beskriver kort noen generelle tema som bør være med i HMS-opplæringen for arbeidsgiver. Disse er: 1) Arbeidsmiljøloven og dens forskrifter, 2) systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, 3) arbeidsmiljøfaktorer, 4) arbeidsmiljø og arbeidsrelasjoner samt 5) inkluderende arbeidsmiljø.

Det er altså ikke fra lovgivers side, og heller ikke i veiledningen, stilt krav til opplæringens omfang eller til hvem som skal stå for den, og heller ikke til hvordan den skal gjennomføres. Den enkelte arbeidsgiver må likevel kunne dokumentere skriftlig at opplæring er gjennomført. Arbeidstilsynet skal kontrollere dette ved tilsynsbesøk.

Forskning på området

Fra tidligere undersøkelser vet vi noe om omfanget av lederopplæringen i HMS. I en undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter i 2006, oppga 19 prosent av bedriftene at de i løpet av de to siste årene hadde benyttet seg av en landsforenings tilbud om kurs og

opplæring i HMS (Bråten & Svalund 2006). En undersøkelse fra 2009 (Andersen et al.) viste at i et representativt utvalg av norske virksomheter, oppga én av fire arbeidsgivere at de ikke har gjennomgått noen HMS-opplæring. Daglig leder i virksomheter med IA-avtale har i større grad enn daglig leder i virksomheter uten IA-avtale gjennomført opplæring i HMS. Når det gjelder opplæringens omfang, fant vi i 2009 at blant dem med HMS-opplæring var det relativt få – kun 7 prosent – som hadde opplæring som varte kortere enn en dag. Når én av tre hadde mer enn tre dagers opplæring, 29 prosent svarte at opplæringen varte cirka en dag, og en like stor andel – 29 prosent – svarte at opplæringen varte i 2–3 dager. En konklusjon fra undersøkelsen i 2009 var at når daglig leder først gjennomførte opplæring, så var denne ganske omfattende vurdert ut fra tiden som ble brukt.

Videre viste undersøkelsen fra 2009 at daglig leder i store virksomheter har mer omfattende HMS-opplæring enn daglig leder i små virksomheter. I virksomheter med 20 ansatte eller flere er det en høyere andel arbeidsgivere som har gjennomført en opplæring som har foregått over to dager eller mer, sammenliknet med arbeidsgivere i virksomheter med under 20 ansatte. Vi fant også at enhetsledere/tjenesteledere i offentlig sektor i større grad enn i andre bransjer har en opplæring som har foregått over to dager eller mer. Blant dem som har gjennomgått lengst opplæring (mer enn tre dager), fant vi en overvekt av virksomheter som har verneombud, BHT, AMU og IA-avtale.

Når vi sammenlikner resultatene fra undersøkelsen i 2009 med en undersøkelse som ble gjennomført av SINTEF i 1999, finner vi at det har vært en positiv utvikling i andelen ledere som svarer at de har gjennomgått HMS-opplæring.¹ I 1999 oppga litt over halvparten av lederne at de ikke hadde gjennomført noen opplæring i HMS (Skaar et al. 1999). I 2009 fant vi at andelen daglige ledere uten HMS-opplæring er redusert til cirka én av fire, noe som kan tolkes som en effekt av lovkravet.

I alle de refererte undersøkelsene er det påvist tydelige forskjeller mellom små og store virksomheter, både når det gjelder systematisk HMS-arbeid og opplæring. De store kommer vesentlig bedre ut enn de små. Dette er også dokumentert i studier rettet mot arbeidstakere (se f.eks. Bråten et al. 2008). Tilsynserfaringer fra Arbeidstilsynet viser dessuten at hovedtyngden av arbeidsgiverne i små og mellomstore virksomheter har gjennomført HMS-opplæring i form av et dagskurs eller kurs av kortere varighet (Meld. St. 29 (2010–2011)).

¹ Undersøkelsene er ikke helt sammenliknbare, da det i 1999 ble spurt om HMS-opplæring for ledere, mens det i 2009 ble spurt om HMS-opplæring for daglig leder (jf. endringer i lovkrav).

Datagrunnlag og metode

I dette prosjektet har vi basert oss på ulike datakilder og metodiske tilnærminger. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant øverste ledere i et representativt utvalg av norske bedrifter. I tillegg er det gjennomført en deskstudie der vi ved hjelp av nett-baserte søk har skaffet oss oversikt over ulike kurstilbydere. Det er også gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med bransjeorganisasjoner, tilbydere av HMS-opplæring og Arbeidstilsynet. I dette avsnittet gjør vi nærmere rede for forskningsdesignet for de enkelte metodiske tilnærmingene.

Spørreundersøkelse blant arbeidsgivere

Datagrunnlaget for denne delen av undersøkelsen bygger først og fremst på en breddeundersøkelse blant norske virksomheter i privat og offentlig sektor. Undersøkelsen er gjennomført som en telefonisk utvalgsundersøkelse rettet mot daglig ledere i **virksomheter** med fem ansatte eller flere, til sammen 1350 virksomheter.. Det er også gjort en mindre tilleggsundersøkelse blant daglige ledere i små virksomheter (1–4) ansatte. Hensikten med denne var å fange opp de aller minste virksomhetene. Denne delen er gjort i 200 virksomheter og med identisk spørreskjema som for hovedundersøkelsen. Undersøkelsen blant de små virksomhetene er kun brukt for å se om disse skiller seg fra virksomhetene med fem ansatte eller flere.

Utvalget til begge undersøkelsene ble trukket fra Lindorfs register. Dette registeret er basert på alle virksomheter som er registrert i Brønnøysundregistrene. All intervjuing ble gjort av Norstat i april 2011.

I enhver utvalgsundersøkelse vil det være en viss andel som av ulike grunner ikke ønsker å være med i undersøkelsen. Samlet ble det oppnådd en svarprosent på 28.

Stratifisering

Fra andre undersøkelser vet vi at tilgjengeligheten og svarvilligheten i virksomhetsundersøkelser varierer mellom bransjer og etter virksomhetsstørrelse. Typisk vil det være vanskeligere å få gjennomført intervjuer i mindre virksomheter der daglig leder selv ofte deltar aktivt i produksjonen. Det kan også være vanskelig å få gjort avtale om intervjuer med leder/administrerende direktør i de største virksomhetene. For å unngå skjevheter (med basis) i bransje og antall ansatte, ble hovedundersøkelsen blant virksomheter med fem ansatte eller flere stratifisert proporsjonalt i forhold til den faktiske fordelingen (populasjonen) på bransje og antall ansatte. 1300 intervjuer ble foretatt med utgangspunkt i denne stratifiseringen. I tillegg ble det gjort et ekstra påfyll med 50 virksomheter med 100 ansatte eller flere. Dette for å sikre at det var mange nok av de største virksomhetene som kom med, slik at vi kunne sammenlikne disse med små

og mellomstore virksomheter. Samlet utgjør dette påfyllet av store virksomheter en liten andel av totalutvalget, og vi har ikke funnet det hensiktsmessig å vekte for dette. Undersøkelsen blant de aller minste virksomhetene (1–4 ansatte) ble også stratifisert, men da kun i forhold til en proporsjonal fordeling mellom offentlig og privat sektor. Selv om undersøkelsen er stratifisert, garanterer ikke dette mot alle skjevheter i utvalget. Det er vanskelig for eksempel å si noe om begrunnelsen for dem som nektet å svare. Normalt vil vi i denne typen undersøkelser få en overvekt av virksomheter som er en del av det velorganiserte arbeidslivet. Hvor stor denne effekten er, kan vi likevel ikke si noe sikkert om.

Analyser

I rapporten presenteres resultatene fra hovedundersøkelsen i form av figurer. Det er undersøkt om ulike bakgrunnsvariabler påvirker svarene på spørsmålene. Dette er gjort i form av bivariate sammenlikninger, med følgende bakgrunnsvariabler og inndelinger:

- Bransje:
- Primærnæring, olje/industri, bygg og anlegg, privat service, privat tjenesteyting, offentlig forvaltning, og helse- og sosialtjenester
- Antall ansatte:
- 1–4, 5–9, 10–19, 20–49, 50 eller flere
- Om virksomheten er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon
- Hvor lenge man har hatt posisjonen som øverste leder i den virksomheten man er nå

Sammenhenger mellom svarene på hovedspørsmålene og bakgrunnsvariablene kommenteres i hovedsak i tekstlig form. Alle sammenhenger som kommenteres direkte i teksten, er statistisk signifikante med en sikkerhet på 95 prosent.

Deskstudie

Så langt vi har kunnet bringe på det rene, finnes det ingen samlet oversikt over ulike typer tilbydere av HMS-opplæring. For å få en slik oversikt, og hva som tilbys av opplæring, har vi gjennomført en deskstudie. Det innebærer informasjonsinnhenting med basis i allerede eksisterende kilder. Vi har med utgangspunkt i søk på internett laget en oversikt over ulike tilbydere av HMS-kurs, mye tilsvarende det Johnsen og Gilje (2002) gjorde for Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002. Dette er gjort med både generelle nettsøk (Google) og en gjennomgang av bransje- og arbeidsgiverforeningenes hjemmesider. På denne måten har vi fått oversikt over antallet tilbydere – altså omfanget.

For det andre har vi med bakgrunn i informasjonen på nettsidene også kartlagt ulike sider av innholdet i opplæringen.

Kvalitative dybdeintervjuer

Vi har i tillegg gjennomført kvalitative intervjuer blant organisasjonene på arbeidsgiver-siden, for å få et innblikk i deres praksis og holdninger når det gjelder HMS-opplæring av arbeidsgiver. Totalt har vi intervjuet representanter fra ni arbeidsgiverorganisasjoner, hvorav fire er hovedorganisasjoner og fem er landsforeninger tilsluttet NHO. Representanter fra følgende organisasjoner er intervjuet (forkortelse i parentes): Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Hovedorganisasjonen Virke², Byggenæringens Landsforening (BNL), Norsk Industri, Abelia, NHO Mat og Drikke, Fiske- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Spekter og KS. Organisasjonene dekker altså et bredt spekter av norsk næringsliv: ulike typer av industri, handels- og servicenæringer, samt ulike håndverksnæringer, IT og kommunikasjon og offentlige tjenester og forvaltning.

I tillegg har vi gjennomført tre intervjuer i Arbeidstilsynet, med to tilsynsinspektører og én representant fra Direktoratet for Arbeidstilsynet. Vi har også intervjuet representanter fra fire ulike typer tilbydere:

- En etablert leverandør av ulike HMS-kurs, medlemsbasert organisasjon
- En bedriftshelsetjeneste med flere ulike HMS-rettete kurs, landsdekkende
- En leverandør av bare nettkurs i HMS for arbeidsgivere, ingen andre kurstilbud
- En enmannsbedrift, som også holder grunnkurs i HMS, samt lager kvalitets- og HMS-systemer for enkeltbedrifter, landsdekkende.

Alle intervjuene ble gjennomført etter et halvstandardisert opplegg hvor vi hadde formulert en rekke spørsmål på forhånd, men hvor det også var gode muligheter til å følge opp temaer som kom fram under intervjuet. Det ble utarbeidet ulike intervjuguider for de ulike gruppene av informanter; arbeidsgiverorganisasjonene, Arbeidstilsynet og leverandørene. Intervjuene varierte i tid fra en halv til halvannen time.

To av intervjuene i Arbeidstilsynet og tre intervjuer med tilbydere ble på grunn av store geografiske avstander gjennomført på telefon. De øvrige intervjuene ble gjennomført med én eller to forskere til stede, og det ble gjort grundige notater underveis. I teksten bruker vi enkelte sitater for å illustrere eller understreke et poeng, disse er forsøkt gjengitt så presist som mulig. Informantene ble lovet anonymitet ved at vi ikke oppgir navn eller hvilken organisasjon de representerer når vi bruker sitater eller eksempler vi fikk gjennom intervjuene. Informantene representerer likevel ulike aktørgrupper, og enkelte steder har vi funnet det hensiktsmessig å opplyse om organisasjonens ulike

² Tidligere Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH)

erfaringer og strategier når det gjelder HMS-opplæring av arbeidsgiver. Dette er avklart med informantene.

Rapportens oppbygging

I kapittel 2 ser vi nærmere på tilbydersiden; hvem tilbyr HMS-opplæring for arbeidsgivere, og hva er det de tilbyr? Dette kapitlet er basert på en deskstudie hvor vi gjennom å søke på internett har kartlagt tilbyderne samt studert bransje- og arbeidsgiverorganisasjonenes hjemmesider. Vi har også intervjuet fire tilbydere og framstiller deres erfaringer og synspunkter.

Kapittel 3 handler om erfaringer med lovkravet om HMS-opplæring i ni arbeidsgiverorganisasjoner. Arbeidsgiverorganisasjonene har flere roller. For det første har de gitt innspill til utformingen av selve lovkravet og veiledningen. For det andre er de selv en vesentlig tilbyder av HMS-opplæring i medlemsbedriftene. Enkelte har også tilbud om HMS-opplæring for ledere i bedrifter som ikke er medlemmer. For det tredje er disse organisasjonene et viktig bindeledd mellom arbeidsgiverne og lovgiverne.

I kapittel 4 retter vi oppmerksomheten mot arbeidsgiverne. Ved hjelp av en survey rettet mot øverste leder i et representativt utvalg av norske virksomheter, kartlegger vi hvor mange som har gjennomført HMS-opplæring, hvordan denne opplæringen har foregått, hva som var innholdet, hvordan de vurderer nytten av opplæringen m.m. Vi ser også på begrunnelsene fra dem som ikke har gjennomført den lovpålagte HMS-opplæringen.

I kapittel 5 ser vi nærmere på Arbeidstilsynets erfaringer. Arbeidstilsynet skal både veilede og føre tilsyn med at arbeidsgiver har lovpålagt HMS-opplæring. I dette kapitlet ser vi på hva Arbeidstilsynets register kan fortelle oss om antall tilsyn, erfaringer og pålegg etter § 3-5.

I kapittel 6 samles trådene og vi peker på noen utfordringer når det gjelder hva slags praksis som er etablert ut fra kravet om at arbeidsgiver skal ha opplæring i HMS.

2 Tilbyderne

I dette kapitlet skal vi se nærmere på tilbyderne av HMS-opplæring for arbeidsgiver. Tilbydersiden består grovt sett av to typer hovedleverandører: For det første ulike kursarrangører som kan være privat eid og drevet, i tillegg til en del medlemsbaserte organisasjoner som Arbeidsmiljøsenteret, AOF og andre. Bedriftshelsetjenestene tilbyr også ofte ulike HMS-kurs for sine medlemsbedrifter. Den andre typen hovedleverandører er arbeidsgiverorganisasjonene, som tilbyr flere HMS-rettete kurs (se kapittel 3). Vår kartlegging er gjort ved hjelp av en deskstudie (se kapittel 1). I tillegg har vi intervjuet fire tilbydere om deres opplæringsopplegg og bedt dem komme med en vurdering av hvordan kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver fungerer.

Omfang og innhold i opplæringen

Det finnes ingen samlet oversikt over ulike typer tilbydere av HMS-opplæring, det være seg 40-timerskurs (grunnopplæring), kurs for å oppfylle kravet til opplæring av arbeidsgiver eller andre typer HMS-rettete kurs. For å få en oversikt over hva de ulike leverandørene tilbyr, har vi via deskstudien hentet inn informasjon på grunnlag av allerede eksisterende kilder. Vi har i denne delen, med utgangspunkt i søk på internett, kartlagt ulike tilbydere av HMS-kurs med vekt på kurs rettet mot arbeidsgivere i henhold til aml § 3-5. Vi har også gått igjennom bransje- og arbeidsgiverforeningenes hjemmesider. Søkene har hatt to hovedhensikter. For det første ville vi komme fram til en liste over tilbydere, for å kunne si noe om omfanget. For det andre har vi med bakgrunn i den informasjonen vi fant på tilbydernes nettsider registrert opplysninger om ulike sider ved opplæringen. Informasjonen har blitt registrert i et databehandlingsprogram (SPSS), for på den måte lettere å få en oversikt over de ulike variablene vi har kartlagt. Tabell 2.1 (neste side) viser en oversikt over de variablene vi har kartlagt hos hver enkelt tilbyder.

Tabell 2.1 Oversikt over variabler som har blitt kartlagt hos hver enkelt tilbyder i deskstudien.

	Verdier
Type tilbyder	1: Bransjeorganisasjon 2: Andre ikke-kommersielle 3: Kommersielle tilbydere 4: Bedriftshelsetjeneste
Type undervisning	1: I hovedsak kurs 2: I hovedsak nettbasert 3: Begge deler
Tid på gjennomføring	I hele og halve timer
Pris på kurset	
Har kurstilbyder bransje-/sektorspesifikke kurs?	1: Ja 2: Nei
Tilbyr leverandøren kun generelle kurs, bedriftsinterne kurs eller begge deler?	1: Generelle kurs 2: Bedriftsinterne kurs 3: Begge deler
HMS-kurs mot flere målgrupper: Verneombud (40-timerskurs)	1: Ja 2: Nei
HMS-kurs mot flere målgrupper: AMU-medlemmer	1: Ja 2: Nei
HMS-kurs mot flere målgrupper: mellomledere/linjeledere	1: Ja 2: Nei
Tilbyr leverandøren andre typer HMS-relaterte kurs? (personalledelse, arbeidsrett, farlige kjemikalier etc.)	1: Ja 2: Nei
Markedsfører leverandøren seg som en leverandør av en rask minimumsløsning for ledere	1: Ja 2: Nei

En slik gjennomgang vil ikke gi et eksakt bilde av antall tilbydere og kvaliteten på kursoppleggene. I en del tilfeller vil dessuten informasjonen vi er på jakt etter mangle på tilbyderens hjemmeside. Søket på nett ga mer enn 500 treff på lederopplæring i HMS. Det var flere leverandører som kom opp med flere treff, og en del treff lå på siden av det vi var ute etter. Til sammen fant vi ved hjelp av både nettsøket og gjennomgangen av bransje- og arbeidsgiverorganisasjonenes hjemmesider fram til 147 ulike tilbydere av HMS-opplæring for arbeidsgivere.

Kvaliteten på kursene vil være avhengig av mange faktorer, som faglig innhold, pedagogisk opplegg osv. Det er derfor ikke realistisk, innenfor rammen av en deskstudie, å gå i dybden for å se på kompetanse eller kvalitet hos hver enkelt tilbyder. Vi vil likevel kunne si noe om kvalitet også ut fra denne delen av studien. Arbeidstilsynets

veiledning³ gir blant annet en oversikt over hva opplæringen for ledere bør inneholde. Det er en rimelig antakelse at det ut fra denne veiledningen ikke er tilstrekkelig med en opplæring på bare et par timer eller mindre. Vi har under deskstudien selv gjennomført et utvalg rene nettbaserte kursopplegg, og vi har erfart at det er mulig å gjennomføre et HMS-kurs på helt ned mot 5–10 minutter og få et kursbevis. Det er åpenbart at dette, uavhengig av forutgående risikovurdering for virksomheten, ikke med noen rimelighet kan sies å være en tilstrekkelig opplæring. Hva som er den nedre grensen for hvor mye tid som er nødvendig for å gjennomføre den lovpålagte grunnopplæringen, vil naturlig nok variere, og det vil være vanskelig å sette en absolutt nedre grense. Ved å analysere tiden hvert enkelt kurs er estimert til å ta, vil vi likevel kunne gi noen vurderinger av kvaliteten på kursene.

Som en del av deskstudien har vi også gjort en mer kvalitativ vurdering av hvordan leverandørene markedsfører tilbudet på sine egne nettsider. Vi har i denne delen nettopp fokusert på om de argumenterer for at opplæringen kan gjøres i løpet av kort tid. Dette er på langt nær en uttømmende analyse av kvaliteten på undervisningsoppleggene, men vi vil likevel kunne gi en indikasjon på hva leverandørene legger vekt på.

Ulike typer leverandører

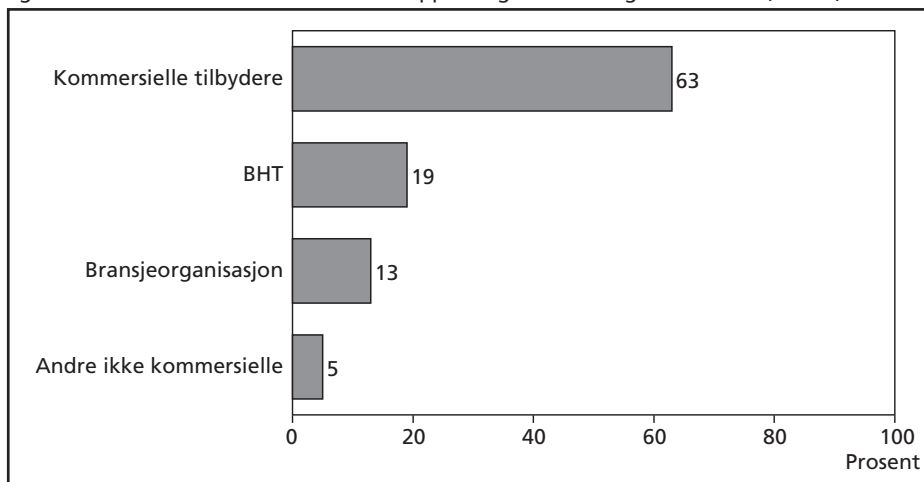
Som vist over har vi valgt å kategorisere de ulike leverandørene i fire grupper. Bransje- og arbeidsgiverorganisasjonene har vært en aktiv del av trepartssamarbeidet om HMS. De har samarbeidet med både myndighetene og fagforeningene om det som i dag er gjeldende HMS-regime. Selv om arbeidsgiverorganisasjonene har vært tilbakeholdne eller motsatt seg at opplæringskravet til arbeidsgiver skulle inn i arbeidsmiljøloven, har HMS stått på dagsordenen i flere tiår. Når kravet først ble innlemmet i arbeidsmiljøloven, har mange av arbeidsgiverorganisasjonene utviklet egne opplæringsopplegg for sine medlemmer. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 3.

Ulike typer HMS-opplæring tilbys også fra flere private aktører som leverer sine tjenester på ordinær kommersiell basis. I tillegg har ulike, mer ikke-kommersielle og ofte medlemsbaserte aktører som Arbeidsmiljøsenderet, AOF og andre en lang historie med å skolere norske arbeidstakere og arbeidsgivere i ulike former for HMS. Bedriftshelsetjenestene likedan. En oversikt over ulike kategorier leverandører er vist i figur 2.1.

Som figur 2.1 (neste side) viser, er et klart flertall av tilbyderne kommersielle aktører. Hele 63 prosent tilhører denne kategorien. Bedriftshelsetjenestene representerer 19 prosent av tilbyderne, mens bransje- og arbeidstakerorganisasjonene representerer 13 prosent. Andre ikke-kommersielle utgjør kun 5 prosent. En oversikt over leverandørene sier likevel ikke noe om hvor lederne i hovedsak tar opplæringen. Vi kommer tilbake til det i kapittel 4.

³ <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=91481>

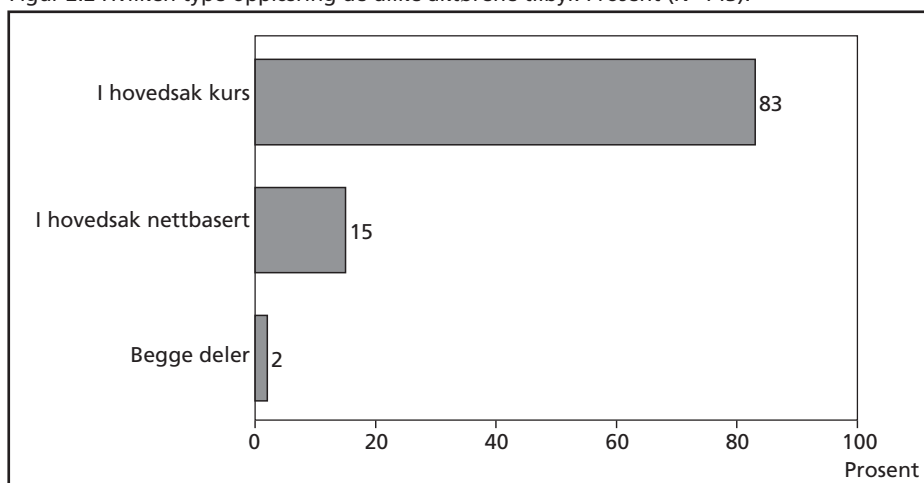
Figur 2.1 Ulike aktører som leverer HMS-opplæring for arbeidsgiver. Prosent (N=147).



Type opplæring, tidsbruk og pris

I gjennomgangen av de ulike leverandørene kartla vi også hva slags type opplæring de tilbød, og vi skilte her mellom kurs der deltakerne får opplæring i form av foredrag o.l., og rene nettbaserte løsninger der kurset i hovedsak tas i form av et opplæringsopplegg med selvstudium og en påfølgende test. I slike nettbaserte kurs får man tilsendt et kursbevis mot betaling ved bestått test. Noen aktører tilbyr begge typene opplæring. Figur 2.2 viser en oversikt over dette.

Figur 2.2 Hvilken type opplæring de ulike aktørene tilbyr. Prosent (N=143).



Figur 2.2 viser at blant aktørene er det den kursbaserte opplæringen – altså med oppmøte – som dominerer, hele 83 prosent av tilbyderne baserer opplæringen på kursvirksomhet. 15 prosent tilbyr rene nettbaserte løsninger, mens et lite mindretall har både kurs og nettbaserte opplegg i kombinasjon, eller hver for seg.

Det er også variasjon i om tilbyderne oppgir at kursene skal fungere på tvers av bransjer, eller om det er mer bransjespesifikke kurs. Vår kartlegging viser at de fleste leverandørene ikke tilbyr bransjespesifikke kurs; 64 prosent hadde kursopplegg som skulle fungere på tvers av ulike bransjer. Naturlig nok har bransje- og arbeidsgiverorganisasjonene i all hovedsak bransje-/sektorspesifikke kurs, men det er også en god del av de kommersielle som tilbyr dette; en av tre av de kommersielle har bransje-/sektorspesifikke kurs. Blant bedriftshelsetjenestene er det kun et lite mindretall som oppgir på nettsiden at de har kurs rettet mot spesifikke bransjer/sektorer.

Selv om man ikke oppgir at man har kurs rettet mot spesielle bransjer, er det likevel ikke nødvendigvis slik at leverandørene kun har generelle opplegg. Mange – det vil si mer enn halvparten – av leverandørene tilbyr også bedriftsinterne kurs. Det er grunn til å anta at disse bedriftsinterne oppleggene er tilpasset bedriftens/bransjens behov og risikosituasjon. Selv om bare et mindretall av leverandørene spesifikt tilbyr bransjespesifikke kurs, er det med andre ord fullt mulig for bedriften å få opplæring som er tilpasset deres behov dersom de velger en bedriftsintern opplæring.

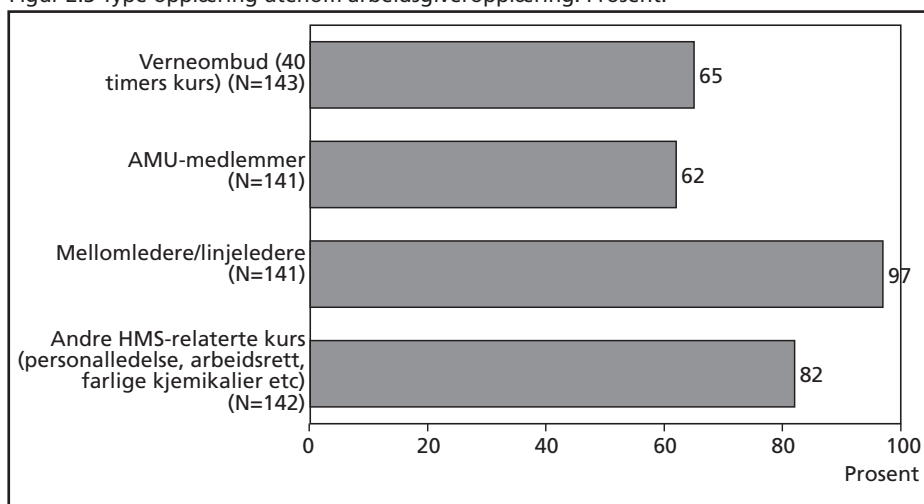
Mange av leverandørene angir hvor lang tid opplæringsopplegget er beregnet å ta, enten i form av en tidsangivelse, eller det kan leses ut av kursplanen der datoer og tid for kursene opplyses. Samlet var det mulig å kartlegge beregnet tidsbruk hos 111 av 147 leverandører. I gjennomsnitt varer kursene i cirka 7,5 timer; sagt på en annen måte er det dagskursene som dominerer. Men spredningen er ganske stor, maksimum var tre dager, mens minimum var én time. Ser vi litt mer detaljert på forventet tidsbruk, er det 14 prosent som har et opplæringsopplegg som er på tre timer eller kortere, 64 prosent ligger på mellom fire og 7,5 timer, mens 22 prosent av leverandørene har opplegg som er beregnet til å ta en dag eller mer. Selv om antallet som tilbyr rene nettløsninger er relativt få, er det likevel verdt å påpeke at mer enn halvparten av disse ikke oppgir hvor lang tid opplæringen er beregnet til å ta. Av de ti rene nettbaserte leverandørene som har oppgitt forventet tidsbruk, er det fem som oppgir at kurset vil ta cirka én time.

Prismessig er det også ganske stor variasjon mellom leverandørene. 108 av 147 leverandører oppgir pris, og i gjennomsnitt ligger prisen på cirka 2900 kroner. Igjen er det stor variasjon. Noen få tilbyr gratis kurs, men dette er i hovedsak medlemstilbud fra bransje- og arbeidsgiverorganisasjoner. Det dyreste kurset var på hele 17 000 kroner, og dette var et spesialkurs innen oljesektoren, som gikk over mange kursdager. Noe i overkant av 75 prosent av dem som oppgir pris, ligger på 4000 kroner og lavere. Samlet sett er prisenivået på kursene slik at prisen i seg selv ikke kan være noe argument mot å ta den påkrevde opplæringen.

Totalleverandør av HMS-opplæring eller kun leverandører av arbeidsgiveropplæring?

I gjennomgangen av leverandørene kartla vi også om de tilbød andre typer HMS-opplæring. Det viste seg at 85 prosent av dem tilbød annen opplæring. Det er særlig bedriftshelsetjenestene som tilbyr et bredt spekter av HMS-opplæring. 26 av 28 BHTer tilbyr både 40-timerskurs for verneombud, kurs for medlemmer av AMU og andre typer HMS-opplæring. Av de kommersielle tilbyderne er det noe over halvparten som tilbyr dette. Figur 2.3 viser hvilken opplæring leverandørene tilbød.

Figur 2.3 Type opplæring utenom arbeidsgiveropplæring. Prosent.



Figur 2.3 viser at nesten samtlige leverandører oppgir på sine nettsider at lederopplæringen ikke kun er beregnet på øverste leder, 97 prosent opplyser at deres lederkurs er beregnet på både øverste leder og mellomleder/linjeleder. Det er også et klart flertall som tilbyr grunnopplæring for verneombud og AMU-medlemmer (40-timerskurs). 82 prosent tilbyr også andre typer HMS-relaterte kurs.

Rask minimumsløsning?

Vi gjorde også en vurdering av hvordan leverandørene markedsførte arbeidsgiverkursene sine. Det må understrekes at dette var en skjønnsmessig vurdering ut fra informasjonen på hjemmesiden. Følgende sitater er eksempler som ut fra vår vurdering tilsier at leverandøren tilbyr en rask minimumsløsning:

«På denne siden kan du gjennomføre lovpålagt HMS kurs for ledere [...] og du bruker kun ca en time!»

«Vårt HMS-kurs og HMS-test varer til sammen ca en time og du mottar gyldig HMS Kursbevis.»

«Gjennomsnittlig bruker en deltaker 45-60 minutter på å fullføre kurset i sin helhet.»

Vi har kategorisert 11 prosent av leverandørene til å vektlegge at de har et opplæringsopplegg som gir kunden en rask minimumsløsning. Vi ser også at det først og fremst er de som satser på nettbaserte løsninger som vektlegger at deres opplegg er en kjapp måte å oppfylle kravene i aml § 3-5 på.

Hva sier leverandørene selv?

Med basis i funnene fra deskstudien har vi gjort intervjuer med ulike tilbydere av HMS-opplæring for ledere. Utvalget leverandører er satt sammen på en slik måte at vi dekker både større og mindre leverandører. Vi har valgt leverandører som representerer både det vi har beskrevet som kommersielle og ikke-kommersielle aktører. Vi har også snakket med en leverandør som kun leverer en nettbasert løsning for HMS-opplæring av arbeidsgiver, og en bedriftshelsetjeneste. Til sammen har vi intervjuet fire leverandører, tre av dem på telefon. Vi har også snakket med arbeidsgiverne om deres opplæringsopplegg. Dette er gjengitt i kapittel 3.

Leverandør 1 har drevet med HMS-opplæring i ulike former i flere tiår. Virksomheten er medlemsbasert. Leverandøren leverer flere ulike HMS-kurs, inkludert 40-timerskurset, og kursene er både åpne og bedriftsinterne. De er også involvert i opplæring av arbeidsgivere for en av arbeidsgiverorganisasjonene. Tilbyderen startet med opplæring for arbeidsgivere i forbindelse med at kravet kom inn i arbeidsmiljøloven. Leverandør 2 er en bedriftshelsetjeneste med avdelinger i flere deler av landet. De driver i tillegg til bedriftshelsetjenesten flere HMS-rettete kurs. Opplæringen kan foregå i åpne kurs eller være bedriftsinterne. Opplæringen omfatter 40-timerskurs, sykefraværskurs, håndtering av farlige kjemikalier og liknende. Leverandør 3 har basert seg på et rent nettkurs for arbeidsgivere. Bedriften har vært etablert i to år. Leverandør 4 er en enmannsbedrift som har drevet opplæring i HMS siden 1995. Utgangspunktet var kravet til HMS-oppfølgning og kvalitetssikring i plan- og bygningsloven. Leverandøren holder 40-timerskurs for verneombud og åpne kurs for arbeidsgivere, i tillegg til å lage kvalitets- og HMS-systemer for enkeltbedrifter. Leverandøren holder rundt 15 åpne kurs i året for arbeidsgivere, kursene er spredt over hele landet og deltakeren er fra mange ulike bransjer.

Tema for intervjuene kan kort inndeles i fire hovedpunkter:

- Hvordan er kursopplegget utviklet?
- Innholdet i opplæringen
- Fordeler og mangler i dagens lovgivning og Arbeidstilsynets veiledning
- Etterspørsel og konkurransesituasjon

Hvordan er kursopplegget utviklet?

Kursene er for de fleste av leverandørene basert på HMS-kunnskap som de allerede besitter fra annen HMS-rettet opplæring. De har i tillegg dekket punktene som finnes i veiledningen utarbeidet av Arbeidstilsynet. Nettleverandøren hadde ikke erfaring med HMS-kurs før de startet arbeidet med sitt arbeidsgiverkurs. Utgangspunktet var at eier ikke fant et kursopplegg når han som leder av en annen liten bedrift skulle ta den pålagte lederopplæringen. Han kontaktet da en som hadde datakunnskaper nok til å lage et nettbasert opplegg, og utviklet kurset med utgangspunkt i veiledningen og med bistand fra en konsulent som hadde jobbet med HMS-opplæring.

Innholdet i opplæringen

Kurset til den nettbaserte leverandøren baserer seg på en kort oppsummering av innholdet av de relevante paragrafene og forskriftene, i hovedsak fra arbeidsmiljøloven. Det er også linker til de angjeldende lover og forskrifter. I hovedsak er dette linker til Lovdatas nettsider og dels Arbeidstilsynets veiledning, NAVs hjemmeside og regelhjel.no. Den som gjennomfører kurset kan så velge å følge linkene eller ikke. Selve kurset er på til sammen litt over 30 lysark som man kan klikke seg gjennom på nett. Når kurset er gjennomført, skal man ta en test bestående av 25 spørsmål. Når testen leveres, vil du få opp et skjerm bilde som viser de spørsmålene som eventuelt er besvart feil. Du får en markering av feil angitt svar, og du blir deretter bedt om å angi et av de andre mulige svaralternativene. Når alle spørsmålene er besvart riktig, vil du få tilbud om å kjøpe et kursbevis.

Kurset som sådan inneholder de relevante punktene som er spesifisert i veiledningen til Arbeidstilsynet. Følger du linkene til lovene og de ulike paragrafene og forskriftene i lysarkene, vil du få ytterligere informasjon om selve lovteksten. Har man lite forkunnskaper om for eksempel arbeidsmiljøloven, vil imidlertid dette være en krevende måte å skulle få den store forståelsen av de gjeldende reglene på. Dette siden det i Lovdata kun er selve lovteksten, uten ytterligere kommentarer, som publiseres.

Det vil være mulig på relativt kort tid å besvare selve testen riktig, uten særlig stor forutgående kunnskap om kravene til arbeidsgiver innenfor HMS-området. Siden du etter hvert forsøk får opp de spørsmålene som er besvart feil med en markering av ditt feilvalg, vil det gå relativt raskt å få besvart samtlige spørsmål riktig, selv med ren gjetting. På den andre siden, har du en viss forkunnskap om HMS-regelverket og legger ned noe tid på de eksterne lenkene til regelverket, og bruker kurset til en oppfrisking, vil det være mulig å oppnå tilstrekkelig kunnskap til å oppfylle kravet i aml § 3-5 om opplæring for arbeidsgiver. Kurset som sådan kan dermed gjennomføres med den innlagte testen og gi et riktig bilde av et tilfredsstillende kunnskapsnivå, men det vil som sagt også være mulig å gjennomføre testen uten vesentlig kunnskap om de HMS-kravene som gjelder. I begge tilfeller vil man få tilsendt kursbeviset.

De andre leverandørene hadde, som nevnt, drevet opplæring i ulike HMStema over flere år, inkludert 40-timerskurset. Denne kunnskapen, kombinert med veiledningen til Arbeidstilsynet, var basis i utviklingen av kursopplegg for opplæring av arbeidsgiver. De hadde alle åpne kurs som ledere fra ulike bransjer kunne melde seg på. Enmannsbedriften hadde hoveddelen av HMS-opplæringen i henhold til aml § 3-5 om åpne kurs. De to større leverandørene hadde i hovedsak interne kurs for store og mellomstore virksomheter. De interne kursene ble tilpasset virksomhetens art og risikofaktorer. Bedriftshelsetjenesten beskrev de bedriftsinterne kursene slik:

På de bedriftsinterne kursene samler virksomheten både ledere og toppledere. Da tar vi utgangspunkt i deres visjoner og mål, og bruker det i kursopplegget. Har de skrevet noe i visjonene om IA, tar vi utgangspunkt det. Vi har også en organisasjonspsykolog som tar utgangspunkt i det psykososiale. Er det mye eksponeringer, tar vi også med en yrkeshygieniker som tar alt som har med støy, kjemikalier, fuktighet osv. I de store byene blir det mer fokus på det psykososiale i og med at det er lite industribedrifter, da blir det mer om stress, tidspress og organisatoriske ting. Vi følger rammeverket i veiledningene, men spesialtilpasser i forhold til virksomheten. De kursene som er HMS-opplæring etter aml § 3-5 er kun for leder. Både toppledere, ledergruppen og linjeledere. Innimellom har de med seg hovedverneombud.

Denne leverandøren var tydelig på at kursene for å oppfylle HMS-opplæring for arbeidsgiver først og fremst var rettet mot ledere. Den andre store leverandøren hadde et litt annet syn, og beskrev sitt opplegg på følgende måte:

Vi går igjennom punktene i veilederen fra Arbeidstilsynet. Vi er også spesielt opptatt av medvirkningsaspektet, dvs. verneombud, tillitsvalgte osv. Vi legger også vekt på det psykososiale arbeidsmiljøet. I en del bransjer blir også vold og trusler et viktig aspekt. Vi tar også med omstilling og tilrettelegging av arbeidet. Det siste da i forhold til sykefravær. Vi prøver å underbygge arbeidsmiljølovens intensjon om at dette er et samarbeidsprosjekt mellom ledelse og ansatte [...] Vi ser også at når vi

har ledere og arbeidstakere sammen på kurs, blir utbyttet større. Går de på samme kurs har de en dialog underveis. Det gir ikke helt den samme effekten at «Nå skal ledere isolert på kurs».

Alle de kursbaserte leverandørene hadde utvilsomt kursopplegg som oppfyller kravet til arbeidsgiveropplæringen. Likevel skiller de seg en del fra hverandre når det gjelder retningen på hvem som kunne delta på kursene. Bedriftshelsetjenesten fokuserte på ledere, mens leverandør 1 også var opptatt av at de ansatte, eller de ansattes representanter, burde være med på samme kurs som lederne. De åpne kursene til leverandør 4 besto stort sett av ledere. Samtidig var de tydelige på at lederopplæringen ikke kun burde knyttes til øverste leder, men også til linjeledere.

Vi spurte også om leverandørene kunne beskrive hva de ønsket at arbeidsgiver skulle sitte igjen med etter kurset. Nettleverandøren, som i hovedsak rettet seg mot mindre bedrifter, sa det på følgende måte: «Vi ønsker at lederne får det de trenger for å oppfylle lovkravet, så kan de fordype seg dersom de ønsker det selv». En av de større leverandørene sa det på følgende måte:

At lederne skal jobbe systematisk og enkelt, at de lager seg en handlingsplan og fokuserer på det arbeidstakerne opplever som trøblete. Vi vil også få dem ned på jorden. De skal ikke ha en perm i hylla som de kan slå i hjel en hest med, uten fokus på det som faktisk står der. De skal fokusere på det som faktisk trengs å gjøres, ikke bare lage handlingsplaner og kartlegginger.

Ulikheten i tilnærmingen til spørsmålet skyldes nok hvilket inntak leverandørene har til opplæringen som skal gis. Nettleverandøren så seg klart som et tilbud til mindre bedrifter, og tilbudet begrenset seg til en minimumsstandard. Denne leverandøren beskrev også sitt opplegg som et lavterskelalternativ.

Disse eksemplene synliggjør at opplæringstilbudene og innholdet i dem vil variere, og til dels i stor grad.

Hvordan fungerer dagens lovgivning og Arbeidstilsynets veiledning?

Som vist i kapittel 1 er kravet om opplæring for arbeidsgiver i aml § 3-5 formulert i generelle vendinger. Lovreguleringen kan karakteriseres som funksjonsbasert, der reguleringen er mindre detaljert og generell. Hensikten med å benytte et funksjonsbasert regelverk er å ansvarliggjøre bedriftene til å tenke igjennom sitt behov. Denne typen regelverk baserer seg også ofte på at innholdet og fortolkningen av det utvikles i dialog mellom tilsyn og virksomheter. Siden det ikke er mulig for Arbeidstilsynet å ta alle virksomheter med i en slik dialog, er veiledningen som Arbeidstilsynet ble pålagt av Arbeidsdepartementet å utvikle i tilknytning til lovkravet, laget i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Vi spurte derfor leverandørene om hvilke fordeler og mangler de så ved dagens lovverk og veiledningen. Når det gjelder lovverket og veiledningen var leverandørene litt ulike i sin innstilling. Nettleverandøren syntes det var problematisk at lovverket var generelt, men mente samtidig at veiledningen var grei å forholde seg til. En av de store leverandørene sa det slik:

Det er jo trøblete å lage en strammere forskrift til § 3-5. Partene, det vil si egentlig fagforeningene, tar jo også alltid utgangspunkt i tid istedenfor innhold. Arbeidsmiljøloven som sådan er generell, og det er jeg for. Men veiledningen til Arbeidstilsynet burde vært mer spesifikk og lagt mer vekt på medvirkning.

Hvem som er arbeidsgiver, ble også problematisert. Flere av leverandørene ønsket seg en utvidelse i loven til at alle med personalansvar og som er medlem av AMU skal ha opplæring. Problemet med å definere arbeidsgiver var noe flere var opptatt av. Det var to problemer som ble tydeliggjort i intervjuene. For det første, slik som vist over, er arbeidsgiverbegrepet kanskje for utydelig. En av dem sa det slik:

Det bekymrer ikke meg om Kjell Inge Røkke har vært på kurs eller ikke. Vi mener at det først og fremst er linjelederne som trenger opplæring.

For det andre ble det pekt på at en tiltakende internasjonalisering av bedriftene gjør det nødvendig å sikre lokal kompetanse på det gjeldende nasjonale regelverket. De beskrev også at selskaper som opererer over landegrensene kunne by på utfordringer. Sjefen kan sitte i utlandet og norske sjefer kan ha ansvar for ansatte i andre land. En av leverandørene beskrev dette slik:

Utenlandske hovedkontor kan bare finne på å si at slik skal vi ha det. Da må noen lokalt kunne lovverket, ellers kan det bære galt av sted.

Samtlige av de leverandørene vi snakket med var også inne på at det burde være en form for kvalitetssikring av dem som tilbyr opplæring. Flere mente at bedriftene måtte kunne dokumentere hva de har vært igjennom av opplæring, og at det ikke er nok å vise fram et kursbevis ved arbeidstilsyn. Når en bedrift selv valgte å sette sammen et internt kurs, mente en av leverandørene at det burde være en sertifisering av kursopplegget.

Etterspørsel og konkurransesituasjon

Leverandørene var enige om at etterspørselen etter opplæring for arbeidsgivere nå var gått ned sammenliknet med perioden rett etter at lovkravet ble innført. Dette er i og for seg ikke overraskende; siden lovkravet har vært i funksjon en del år, vil mange ha tatt opplæring, og etterspørselen vil dermed synke.

Det ble likevel påpekt at det trolig er mange arbeidsgivere som fortsatt ikke har tatt tilfredsstillende opplæring. De som tok opplæringen på alvor, var store og mellom-

store virksomheter som generelt hadde HMS på dagsordenen. Det ble sett på som problematisk å nå ut med opplæring til de små virksomhetene. En av de større kursleverandørene sa det slik:

Det er mange små virksomheter der sjefen står i produksjonen. De når vi ikke fram til, men det gjorde vi ikke tidligere heller.

Det antydes altså fra leverandørenes side at det er mangelfullt med lederopplæring i de små virksomhetene. Nettleverandøren var på sin side tydelig på at de små var målgruppen for deres opplegg, og beskrev sitt tilbud som et: «lavterskel opplegg rettet mot små bedrifter med få ansatte. Vi tar for oss arbeidsmiljøloven, men ikke på høyt nivå».

Samtlige leverandører mente at det finnes en del dårlige kursleverandører, uten at de i noen særlig grad spesifiserte hva de la i det. De som selv ikke benyttet seg av nettopplæring, var dessuten skeptisk til denne læringsformen. Hovedargumentet var at de ikke kunne se at det var mulig å få en god forståelse av kravene til HMS gjennom å bla seg gjennom noen bilder på nettet. Bedriftshelsetjenesten mente også at det burde kunne innføres en godkjenningsordning av leverandører, slik det er for å kunne drive en bedriftshelsetjeneste.

Oppsummering

Med bakgrunn i deskstudien og kvalitative intervjuer med fire leverandører kan funnene fra studien av leverandørene oppsummeres på følgende måte:

- Et klart flertall – 63 prosent – av tilbyderne av HMS-opplæring for arbeidsgivere er kommersielle tilbydere. Bedriftshelsetjenestene representerer 19 prosent av tilbyderne, mens bransje- og arbeidstakerorganisasjonene representerer 13 prosent.
- Den kursbaserte opplæringen dominerer, hele 83 prosent av tilbyderne baserer opplæringen på kursvirksomhet. 15 prosent tilbyr rene nettbaserte løsninger.
- Det er dagskursene som dominerer i leverandørmarkedet. Men spredningen er ganske stor, og det er mulig å gjennomføre et kurs og få kursbevis på under en time.
- Rent kvalitativt vurderte vi 11 prosent av tilbyderne til å markedsføre en kjapp minimumsløsning for HMS-opplæring av arbeidsgiver. Det er særlig de nettbaserte løsningene det er mulig å gjennomføre på kort tid.
- De fire leverandørene vi intervjuet hadde i hovedsak utviklet sitt kursopplegg ved å ta i bruk veiledningen utarbeidet av Arbeidstilsynet og ut fra den kunnskapen de allerede hadde fra andre av sine HMS-kurs. Nettleverandøren hadde ingen forutgående erfaring med HMS-opplæring.

- Leverandørenes innretning på kursene varierer. To av kursleverandørene var fokusert på ledere, mens den tredje foretrakk å holde kurs der både ledere og ansattes representanter deltok sammen.
- Nettleverandøren beskrev sitt opplegg som en minimumsløsning av HMS-opplæring for ledere i små virksomheter.
- Kursleverandørene var fornøyd med at lovverket er funksjonsbasert og ønsket ingen ytterligere spesifisering i kraft av en forskrift. Men noen av dem mente at veiledningen kunne spesifiseres ytterligere.
- Flere av leverandørene mente også at arbeidsgiverbegrepet kan være noe utydelig. Særlig gjaldt dette i store konsern og i deler av offentlig sektor, samt i transnasjonale selskaper.

3 Arbeidsgiverorganisasjonenes tilbud

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke erfaringer noen utvalgte organisasjoner på arbeidsgiversiden har med kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver. I Norge spiller arbeidsgiverorganisasjonene en viktig rolle i utformingen av rammebetingelsene for arbeidsmarkedet, blant annet gjennom trepartssamarbeidet med organisasjonene på arbeidstakersiden og offentlige myndigheter. Under høringsrunden uttalte flere av arbeidsgiverorganisasjonene seg kritisk til lovfesting av et personlig krav om HMS-opplæring for arbeidsgiver (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Lovkravet ble likevel implementert med en begrunnelse om at det var behov for å lovfeste opplæringskravet til virksomhetens øverste leder, slik at det ble noe mer enn et generelt kunnskapskrav (op. cit.). Nå har det gått drøyt fem år siden kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver ble lovfestet i aml § 3-5. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan organisasjonene på arbeidsgiversiden har håndtert lovkravet. På grunnlag av intervjuer med sentrale personer i ni arbeidsgiverorganisasjoner diskuterer vi følgende spørsmål:

- Hvordan jobber arbeidsgiverorganisasjonene med HMS generelt?
- Har organisasjonene et eget tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver?
- Hvordan vurderer organisasjonene kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver?
- Hvilke effekter har lovkravet om opplæring hatt på virksomhetenes HMS-arbeid og på HMS-tilstanden i de ulike bransjene?
- Hvordan vurderer organisasjonene regelverket og Arbeidstilsynets kontroll med kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver?

Arbeidsgiverorganisering

Arbeidsgiverorganisasjonene spiller en viktig rolle når det gjelder utforming og praktisering av regelverket på HMS-området. Organisasjonene deltar aktivt i ulike fora hvor HMS er tema, eksempelvis i rådet for Arbeidstilsynet, partssammensatte utvalg og offentlige utvalg, samt at de gir innspill i høringsrunder. Organisasjonenes innflytelse i arbeidet på disse arenaene vil blant annet avhenge av oppslutningen blant potensielle

medlemsbedrifter, det vil si organisasjonsgraden. Organisasjonsgraden vil også ha betydning for organisasjonenes muligheter til å jobbe konkret med ulike HMS-relaterte problemstillinger rettet mot bedriftene.

Organisasjonsgraden er derfor viktig for organisasjonenes slagkraft i HMS-arbeidet. På arbeidsgiversiden kan organisasjonsgraden måles ved å ta utgangspunkt i medlemsbedriftenes andel av sysselsettingen (Nergaard & Stokke 2010). Statlig og kommunal sektor anses å være fullt ut dekket av arbeidsgiverfunksjoner eller -organisasjoner, og er dermed ikke med i beregningen. Nergaard & Stokke viser hvordan organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden har økt gjennom de siste 60 årene. I 2009 var organisasjonsgraden på drøyt 65 prosent. Forskerne peker på at organisasjonene på arbeidsgiversiden fortsetter å vokse både absolutt og i forhold til sysselsettingen. Virke (tidligere HSH) og Spekter vokser jevnt, mens NHO særlig har vokst mot slutten av perioden. Det gjør også andre mindre organisasjoner på arbeidsgiversiden (op. cit.).

Flere av de store arbeidsgiverorganisasjonene er «blandede» organisasjoner, i den forstand at de både har tariffpolitikk og næringspolitikk som arbeidsfelt. Bowman & Gulbrandsen (1998) argumenterer for at dette øker insentivene for medlemskap, og da kanskje særlig for mindre bedrifter. Arbeidsgiverorganisasjonene kan tilby en rekke selektive medlemstilbud til sine medlemmer, slik som juridisk assistanse, økonomisk støtte under konflikt, rimelige forsikringsordninger, opplæring og rådgivning. Insentivene for medlemskap er dermed mange, og det er ikke uvanlig å finne et høyt innslag av medlemsbedrifter som ikke er bundet av tariffavtale (Stokke 2000). Tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver etter aml § 3-5 kan slik være et tilbud som føyer seg inn i rekken av attraktive medlemsfordeler.

Organisasjonenes arbeid med HMS generelt

Denne undersøkelsen bygger på informasjon fra fire hovedorganisasjoner og fem landsforeninger tilknyttet NHO. Landsforeningene i NHO er autonome enheter, men tilsluttet NHO, som er hovedorganisasjon. Forholdet mellom NHO og landsforeningene er regulert i NHOs vedtekter. Når det gjelder arbeidet på HMS-området, er det opp til den enkelte landsforening hvordan de ønsker å organisere dette, hvor mye ressurser de ønsker å legge i det samt i hvilken grad rådgivning og kurs i HMS inngår som en del av medlemstilbudet. I NHO er det etablert et felles HMS-forum som blant annet gir støtte til landsforeningenes arbeid med HMS, og hvor landsforeningene deltar aktivt. Oppbyggingen av og ideen bak dette felles HMS-forumet for NHO-fellesskapet, er nærmere beskrevet i Bråten & Svalund (2006).

Organisasjonene som er intervjuet dekker bedrifter innenfor et bredt spekter av norsk næringsliv: ulike typer industrinæringer, handels- og servicenæringer, ulike typer håndverksnæringer, IT og kommunikasjon samt offentlige tjenester og forvaltning.

Prioritering av HMS-området

Organisasjonene har ulike prioriteringer når det gjelder arbeidet med HMS-spørsmål generelt. Det er flere faktorer som er avgjørende for deres innsats på dette området. For det første ble det vist til at det er styret⁴ i den enkelte arbeidsgiverorganisasjon som bestemmer hvor store ressurser organisasjonen skal bruke på ulike områder og hvordan HMS-området skal prioriteres. Informantene forteller om store forskjeller når det gjelder HMS-utfordringer i medlemsbedriftene, og hvilke ressurser bedriftene selv bruker på dette arbeidet. Medlemsbedriftene i de aktuelle organisasjonene spenner over et vidt felt: tradisjonell industri, kommuner og fylkeskommuner, håndverksbedrifter, kultur, varehandel, konsulent- og kontorbedrifter, tidligere statlige samferdselsbedrifter samt helseforetakene. I størrelse varierer bedriftene fra svært små («Per i pølsebua med to ansatte», som en informant karakteriserte størrelsen på en betydelig andel av medlemsbedriftene) til svært store bedrifter innenfor industri, samferdsel og helse. HMS-utfordringene i virksomhetene varierer da også over hele spekteret, fra tradisjonelle fysiske/kjemiske arbeidsmiljøutfordringer til utfordringer ved det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet. Generelt synes oppmerksomheten omkring HMS som eget fagfelt å være størst i de organisasjonene hvor medlemsbedriftene har store utfordringer når det gjelder fysisk/kjemisk arbeidsmiljø. Innenfor industrinæringen har for eksempel både virksomhetene og organisasjonene lange tradisjoner for systematisk HMS-arbeid. Det er likevel ikke bare medlemmenes HMS-utfordringer som spiller en rolle når det gjelder arbeidsgiverorganisasjonenes prioriteringer av HMS. Andre momenter, slik som antall ansatte/ressurser i organisasjonen, hvilke muligheter som finnes for å støtte seg på det arbeidet andre organisasjoner gjør (særlig var dette viktig innenfor NHO-fellesskapet) og innsatsen fra «ildsjeler» i organisasjonen, er blant de forholdene som framholdes som viktige for hvordan organisasjonene faktisk prioriterer arbeidet med HMS.

Informantene i alle arbeidsgiverorganisasjonene var opptatt av at organisasjonen spilte en aktiv rolle i utformingen av regelverket på HMS-området. Deltakelse i ulike fora, som for eksempel Rådet for Arbeidstilsynet, partssammensatte utvalg, offentlige utvalg samt innspill i høringsrunder, ble nevnt som viktige arenaer for organisasjonenes arbeid på HMS-området.

⁴ Styret i arbeidsgiverorganisasjonene består som oftest av toppledelsen i utvalgte medlemsbedrifter.

HMS-forum i NHO-fellesskapet

Innenfor NHO-fellesskapet er det etablert en HMS-rådgiverordning med et HMS-forum som er felles for alle landsforeningene. Da ordningen ble etablert i 1993, var hovedmålsettingen å «få økt slagkraft og bedre koordinering av HMS-arbeidet overfor medlemsbedriftene» (Bråten & Svalund 2006). I NHO-fellesskapet koordineres arbeidet på HMS-området av NHO sentralt gjennom HMS-forumet. I intervjuene med representanter fra landsforeningene framheves det at HMS-forumet både er en arena for erfaringsutveksling mellom landsforeningene og for utforming av en felles politikk. I 2005 ble det nedsatt en egen arbeidsgruppe som skulle jobbe for å imøtekomme lovkravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. HMS-forumet har utarbeidet et felles hefte og opplæringsopplegg i samarbeid med Næringslivets Skole, som også er en del av NHO. De landsforeningene som var en del av denne undersøkelsen, var alle godt fornøyd med hvordan NHO-fellesskapet har jobbet med et felles opplæringsopplegg for å imøtekomme lovkravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Det ble vist til at arbeidsgiversiden var godt nok organisert til å håndtere kravet om HMS-opplæring i aml § 3-5 da dette kom. Enkelte ga også uttrykk for at lovkravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver har bidratt til å gi HMS som tema en oppblomstring i arbeidsgiver-organisasjonene. Gjennom lovkravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver har HMS blitt tettere knyttet til arbeidsrett, og vakt større interesse blant jurister og advokater som bistår medlemmene i arbeidsrettsspørsmål. Flere informanter forteller dessuten at det har blitt lettere å bringe spørsmål om bedriftenes HMS-arbeid på banen etter at lovkravet om opplæring kom.

Organisasjonenes tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver

Med unntak av KS, har organisasjonene utarbeidet et tilbud om HMS-opplæring etter aml § 3-5.⁵ Tabell 3.1 gir en sammenfatning av tilbudet.

Tabell 3.1 viser at det er variasjoner i organisasjonenes tilbud. I tillegg vil vi nevne at noen reiser rundt til medlemsbedriftene og holder interne kurs for hele ledergruppen, noen holder bare kurs med samling i Oslo, mens andre samarbeider tett med eksterne

⁵ Når det gjelder landsforeninger i NHO, så har vi valgt å ta med dem som vi på forhånd visste har et slikt tilbud til medlemmene.

Tabell 3.1 Oversikt over organisasjonenes HMS-opplæring for arbeidsgiver

Organi- sasjon	Del av NHO- felles skapet	Eget tilbud om HMS-opp- læring for arbeidsgiver	Dekkes av medlems- kontin- genten	Kursets varighet	Oppslutning	Åpent for andre enn med- lemmer
NHO	Ja	Ja, Næringslivets Skole	Delvis	Næringslivets Skole: Nettkurs og/eller samling en dag	Bra	Ja, høyere pris
Norsk Industri	Ja	Ja, Næringslivets Skole	Delvis	Næringslivets Skole: Nettkurs og/eller samling en dag	Bra, men varierer etter størrelse	Ja, høyere pris
NHO Mat og drikke	Ja	Ja	Delvis, betaler en liten egenandel	Bedriftsintern/ En dag	Bra	Nei
Abelia	Ja	Ja	Ja	Halv dag	Bra, men fortsatt en del som ikke har deltatt	Nei
BNL	Ja	Ja	Ja*	Bedriftsintern/ Fra 4 timer og oppover	Bra, mange medlemmer har behov for veiledning i HMS	Ja, høy- ere pris
FHL	Ja	Ja	Ja	Bedriftsintern eller samling en dag	Bra	Nei
Virke	Nei	Ja	Nei	En dag	Bra, men varierer etter størrelse	Ja
Spekter	Nei	Ja	Ja	En dag	Veldig bra, de fleste har deltatt	Ja, men må be- tale kurs- avgift
KS	Nei	Nei	-	-	-	-

* BNL er en paraplyorganisasjon for 14 bransjer, og det kan være variasjoner i kursavgift for de ulike bransjene. I de fleste bransjene dekkes imidlertid kursavgiften av medlemskontingenten.

leverandører eller regionkontorer om gjennomføring av kurs i ulike deler av landet. I de fleste tilfeller er opplæringen basert på en samling som varer mellom fire og seks timer.

Tabellen framstiller bare organisasjonenes tilbud om HMS-opplæring etter § 3-5, men det kan være verdt å nevne at flere av disse organisasjonene også har andre kurstilbud, eksempelvis grunnkurs i HMS (40-timerskurs) hvor både verneombud og ledere deltar, samt kurs i risikovurdering, internkontroll med mer. BNL er en paraplyorganisasjon og gjennomfører en stor mengde kurs for sine 14 bransjeorganisasjoner.

Virke har en egen enhet som driver med kurs og nettverksutvikling. Disse har også tilbud om HMS-opplæring etter aml § 3-5. Kurs- og nettverksenheten i Virke drives på kommersiell basis, med markedspriser, og dekkes ikke av medlemskontingenten. Kursene markedsføres overfor medlemmene, men er også åpne for andre som ønsker å delta.

Gjennom Næringslivets Skole tilbyr NHO også et nettbasert kurs, og de anbefaler at dette gjennomføres i kombinasjon med en samling. Vi fikk imidlertid ikke inntrykk av at de aktuelle landsforeningene i noen særlig grad anbefaler dette til medlemmene. Landsforeningene var mer opptatt av å utforme sine egne opplegg tilpasset HMS-utfordringene og risikoforhold i medlemsbedriftene. Alle informantene la vekt på at det var viktig å utforme et opplæringsopplegg som er tilpasset den virkeligheten bedriftene står oppe i. Flere framholdt at opplæringen må oppfattes som relevant for bedriftene. Dette var viktig både for å motivere arbeidsgiverne til å gå på kursene og for at kursene skulle ha en læringseffekt. Følgende sitat illustrerer viktigheten av tilpasset opplæring:

Arbeidslivet er langt fra akademia – i alle fall det arbeidslivet vi representerer.

En mye brukt metode er å flette inn konkrete eksempler fra medlemsbedriftenes hverdag i presentasjonen. Dette brukes også som et utgangspunkt for diskusjoner og erfaringsutveksling mellom kursdeltakerne. Gjennom å diskutere relevante konkrete eksempler skapes det engasjement. Alle informantene er skeptisk til rene nettbaserte opplæringsopplegg. Det å få anledning til å møte andre ledere for å diskutere HMS-relaterte spørsmål med utgangspunkt i arbeidsgivers ansvar, ble framholdt som noe av det viktigste ved disse kursene. En av informantene ga uttrykk for skepsis til rene nettbasert kurs på følgende måte:

Det å sitte alene er ikke heldig, man må kurses sammen med andre.

Vedkommende viste særlig til at diskusjonene rundt relevante eksempler var en viktig del av læringsprosessen. Dessuten bidro kursene til at daglig leder i ulike bedrifter fikk kontakt med hverandre, utvekslet erfaringer omkring HMS-utfordringer og systematisk HMS-arbeid, og det var lettere å ta kontakt med hverandre igjen etter kursene.

I store bedrifter som er geografisk spredt, ble det også pekt på at bedriftsintern opplæring er en nyttig metode for å diskutere HMS-problemstillinger som er felles på tvers av avdelinger. Representanten fra en arbeidsgiverforening hvor mange av medlemmene er store konsern, med virksomhet spredt over et stort geografisk område, sa følgende om betydningen av å tilby bedriftsinterne kurs i HMS for ledere:

Bedriftsinterne kurs samler lederne og blir en samlingsarena for ledere som sjelden møtes.

KS har ikke et eget kurstilbud i HMS rettet mot arbeidsgiver. Advokatene har et arbeidsrettslig kurs som holdes en gang i året, men dette er ikke spesielt innrettet mot § 3-5. Vår informant i KS fortalte at organisasjonen ikke har kapasitet til å tilby egne HMS-kurs for ledere, men de kan gi råd og veiledning dersom medlemmene tar kontakt. Generelt får KS få henvendelser fra medlemmene med spørsmål om HMS eller IA, anslagsvis kommer det et spørsmål om dette annenhver uke til medlemsservice. Hvis flere kommuner går sammen, kan KS holde HMS-kurs for ledere, men dette er ikke et tilbud man går aktivt ut med. Kommunene kan imidlertid søke OU-midler som er øremerket til arbeidsgiverrelatert ledelsesutvikling, og som for eksempel kan brukes til å honorere eksterne aktører for å holde kurs i HMS for kommunens ledere (www.ks.no).

Tilbud om HMS-opplæring i NHO-fellesskapet

Næringslivets Skole er en felles kursplattform for NHO-fellesskapet. Dette er en nettbasert portal alle medlemsbedrifter kan benytte seg av, og hvor man legger ut relevante kurs. Næringslivets Skole administreres av NHO. Flere av kursene er også åpne for bedrifter som ikke er medlem av NHO, men da til en høyere pris. HMS-opplæring for ledere etter aml § 3-5 tilbys i form av kun nettkurs eller nettkurs kombinert med en éndagssamling. Opplegget er utviklet av og gjennomføres i samarbeid med Industri-skolen, som er kursplattformen til landsforeningen Norsk Industri. NHO har presentert Næringslivets Skole til alle sine landsforeninger og regionkontorer, og disse har ansvaret for å videreformidle informasjonen til bedriftene. Informanten i NHO la vekt på at regionkontorene til NHO gjør en stor innsats når det gjelder gjennomføring av kurs i HMS for ledere. Slik har man sikret at det finnes et regionalt kurstilbud. Regionkontorenes tilbud om kurs har dessuten bidratt til å legge en demper på reisepresset for ansatte i de landsforeningene som har medlemmer spredt over hele landet. NHO viser til at mange landsforeninger har begrensede ressurser til å drive kursvirksomhet i egen regi. Landsforeningen kan da informere om denne kursportalen, hvor de får tilbud om kurs til rabatterte medlemspriser.

Gjennom Næringslivets Skole har NHO altså et tilbud om et rent nettbasert kurs i HMS for ledere, og som gir kursdeltakerne bevis på gjennomført opplæring. I presentasjonen presiseres det at dette nettbaserte kurset egner seg for mindre virksomheter med begrenset risiko. Våre informanter understreker imidlertid at NHO først og fremst anbefaler medlemmene å ta det kombinerte kurset, som også har en samling der man kan treffe andre ledere og diskutere ulike problemstillinger. Samtidig er NHO opptatt av å ha et lavterskeltilbud som dette nettbaserte kurset til de minste medlemsbedriftene.

Landsforeningene bestemmer selv om de ønsker å ha et eget tilbud om HMS-opplæring til sine medlemmer. I denne undersøkelsen har vi intervjuet representanter fra landsforeninger som er aktive når det gjelder å gi et eget tilbud til sine medlemmer. Disse landsforeningene bruker i liten grad kurstilbudene fra Næringslivets Skole, de er mer opptatt av å skreddersy sine egne opplegg basert på HMS-utfordringer og risikoforhold i bransjen.

Da kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver kom, ble det også nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra landsforeningene og NHO, som utarbeidet et felles opplæringshefte. Arbeidet ble organisert gjennom HMS-forum, og heftet gir en veiledning til landsforeningenes tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver etter aml § 3-5. Heftet er utarbeidet med utgangspunkt i Arbeidstilsynets veiledning. I landsforeningene ble det gitt uttrykk for at heftet har vært til stor nytte i arbeidet med å utforme et opplæringstilbud tilpasset medlemsbedriftenes behov og utfordringer.

Hva vektlegges i opplæringen?

Arbeidsgiverorganisasjonene er opptatt av at de har utformet et eget opplæringstilbud som er spesielt rettet mot de HMS-utfordringene som medlemmene står overfor. Arbeidstilsynets veiledning, lovteksten med forarbeider samt relevante bedriftseksempler blir i de fleste tilfeller nevnt som plattformen for opplæringen. Landsforeningene i NHO viser dessuten til det felles heftet utarbeidet av en intern gruppe som et viktig utgangspunkt for opplæringen. Hva som faktisk blir vektlagt i de ulike kursene, avhenger av kursholderens faglige bakgrunn og HMS-utfordringer og risikoforhold i bransjen (jf. bruk av bedriftseksempler). I flere av organisasjonene blir kursene holdt av advokater, som gjerne legger stor vekt på lovkravene på HMS-området og begrunnelsene for disse, samt på relaterte arbeidsrettslige tema. Personer med samfunnsfaglig eller helsefaglig bakgrunn forteller at de legger større vekt på andre tema innenfor HMS, slik som psykososialt arbeidsmiljø, risikoforhold i arbeidet, IA, sykefravær med mer. Som tidligere nevnt er innholdet i de bedriftsinterne kursene i stor grad betinget av situasjonen i den enkelte bedrift. Men samtlige tuftet altså sitt opplæringsopplegg på det felles grunnlaget som er nedfelt i lovkravet og i Arbeidstilsynets veiledning.

Informantene er samstemte i sitt syn på at kravet om HMS-opplæring i § 3-5 er rettet mot bedriftens øverste leder, og at det derfor er viktig at opplæringen tar utgangspunkt i arbeidsgivers ansvar og rolle i HMS-arbeidet. Flere av informantene understreket at HMS-opplæringen for arbeidsgiver ikke kan være den samme som for verneombud og øvrige AMU-representanter, og en av dem uttrykte seg på følgende måte:

Arbeidsgiver har et helt unikt og eget ansvar i HMS-arbeidet og drift av virksomheten – da må man lage et eget opplæringsopplegg som er skreddersydd til denne rollen. Daglig leder må vite ansvaret, men trenger ikke alle detaljer.

Organisasjonene er opptatt av at HMS-opplæringen av arbeidsgiver må fokusere på ansvaret i HMS-spørsmål, og av at kurset lar seg gjennomføre innenfor rammen av én effektiv kursdag. Flere er opptatt av at kurset ikke må koste mer enn det landsforeningen klarer å håndtere, eller det må tilbys gratis til medlemmene. I mange av de små medlemsbedriftene kan det dessuten være vanskelig for arbeidsgiver å ta fri for å gå på HMS-kurs. Organisasjonene var derfor opptatt av at både innholdet i og omfanget av § 3-5 kursene må være utformet slik at daglig leder faktisk kan gjennomføre den lovpålagte HMS-opplæringen. En av informantene sa det på denne måten:

Med den ordningen vi har nå så har vi fått dem på skolebenken og med en grei evne og vilje. De (medlemmene) har forstått det.

Ikke alle organisasjonene opplever det som like enkelt å motivere medlemmene til HMS-kurs, noe følgende sitat illustrerer:

Mange av medlemmene er imot, de møter på kursene med en negativ holdning. Men vi bruker ordet lovpålagt – da kommer de lydig.

I dette tilfellet var det likevel slik at medlemmene etter å ha gjennomført kurset gjerne kom med positive tilbakemeldinger. Dette mente informantene skyldtes at opplæringen framsto som svært relevant og at kurstiden ble benyttet på en effektiv måte.

En viktig del av medlemsservicen

Som det framgår av tabell 3.1 er det flere av organisasjonene som ikke tar betalt for HMS-kursene, mens andre gjennomfører kursene til selvkost eller til sterkt rabatterte priser. I flere av organisasjonene er tilbudet om HMS-opplæring etter aml § 3-5 forbeholdt organisasjonens medlemmer, mens andre har åpnet for at også bedriftsledere som ikke er medlem av organisasjonen kan delta på kursene. I de siste tilfellene er prisene gjerne differensierte, slik at ikke-medlemmer betaler en høyere pris enn medlemmene. Felles for alle organisasjonene som har egne kursopplegg i HMS for daglig leder er at dette inngår som en viktig del av medlemsservicen. Ofte ble det brukt betydelige ressurser til forberedelser, markedsføring, gjennomføring og oppfølging i etterkant for å gi medlemmene et godt tilbud. I flere av intervjuene ble det imidlertid også lagt vekt på at tilbudet om HMS-opplæring ikke bare er et gode for medlemmene, men at det i tillegg er nyttig for organisasjonene selv. Kursene gir folk i organisasjonene en gylden anledning til å treffe daglige ledere i medlemsbedriftene og til å ta opp relevante tema med dem. Dette gjør det lettere å holde kontakt på telefon og e-post i etterkant av kurset. Følgende sitater fra to av intervjuene illustrerer det flere ga uttrykk for:

Hos oss er dette en kjempefin medlemsservice og en fin anledning til å treffe på øverste leder i medlemsbedriftene.

Medlemmene vet at det er relevant for dem, og at det gir dem noe tilbake for medlemsavgiften. Det er en fin måte å profilere oss overfor medlemmene på. Dette har vært kjempepositivt.

Det er flere av våre informanter som forteller at da kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver ble tatt inn i loven, ønsket organisasjonene å utarbeide et eget tilbud til medlemmene framfor å overlate det til eksterne tilbydere. Flere legger vekt på at dersom denne opplæringen overlates til eksterne tilbydere, kan den fort ta en form som ikke passer for medlemsbedriftene. Organisasjonene er opptatt av å ha regi på kursene, noe følgende sitat illustrerer:

Det er et stort press fra medlemmene om at kursene må være kjappe, men vi ønsker ikke det. Ved kursing må de gå her én dag, det er et minimum.

Hvor mange har deltatt på kurs i regi av arbeidsgiverorganisasjonene?

Fra våre informanter får vi inntrykk av at arbeidsgiverorganisasjonene gjør en god innsats når det gjelder HMS-opplæring av arbeidsgiver. Det holdes kurs jevnlig, med 15–20 deltakere per gang. Det later imidlertid til å være ganske store variasjoner mellom organisasjonene, og det er vanskelig å gi noe godt anslag på hvor mange som faktisk har deltatt på kurs i regi av dem. For å få et inntrykk av omfanget, gjengir vi i tabell 3.2 tallene som organisasjonene selv har oppgitt.

Tabell 3.2 Antall ledere som har deltatt i kurs/opplæring etter aml § 3-5

Organisasjon	Cirka antall ledere som har deltatt på § 3-5 kurs
Næringslivets skole/Industriskolen (NHO)	2200
BNL	2800
Andre landsforeninger i NHO	1650
NHOs regionkontorer	2000
Virke	1100 (perioden 2009-2011)

Spekter opplyser at hos dem har de fleste arbeidsgiverne nå gjennomført HMS-opplæring. Behovet for slike kurs for medlemmene i Spekter er derfor redusert, og det gjennomføres nå kun ett kurs i året, med inntil 20 deltakere. Generelt opplyser arbeidsgiverorganisasjonene at det er mindre etterspørsel etter § 3-5 kurs nå, sammenliknet med de første årene etter at lovkravet kom. De påpeker at den dalende etterspørselen i stor grad kan forklares med at mange ledere allerede har gjennomført HMS-opplæring.

Markedsføring av kursene

Organisasjonene markedsfører kursene som et medlemsgode, og de bruker ulike kanaler for å nå ut til medlemmene. Orientering både om lovkravet og om kursene sendes jevnlig ut sammen med annet informasjonsmateriell til medlemmene. I tillegg finnes det informasjon på organisasjonenes nettsider. Noen organisasjoner har få medlemsbedrifter og kan ta direkte kontakt med daglig leder for å spørre om han eller hun har gjennomført den lovpålagte opplæringen. Andre organisasjoner har en mer uoversiktlig medlemsmasse med mange små bedrifter. Disse bruker gjerne alle anledninger der de treffer medlemmene til å minne om lovkravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Landsforeningene i NHO samarbeider dessuten tett med regionkontorene i NHO, og henviser medlemmer til regionale kurs hvis det er det mest aktuelle alternativet. I tillegg har Næringslivets Skole informasjon om sine kurs på NHOs nettside, og elektronisk påmelding. Det samme gjelder Industriskolen, som drives av Norsk Industri og i tett samarbeid med Næringslivets Skole og NHO.

Det er få representanter for arbeidsgiverorganisasjonene som har kjennskap til andre tilbydere av HMS-opplæring etter aml § 3-5. Og det er sjelden medlemmene spør om de kan foreslå andre kurstilbydere. Derimot får organisasjonene av og til henvendelse fra medlemmer som har fått pålegg av Arbeidstilsynet etter manglende dokumentasjon på gjennomført opplæring. De får også av og til henvendelse fra medlemmer som har blitt oppsøkt av det de oppfatter som useriøse kursleverandører, og som driver et ganske aggressivt salg. Det er vanskelig å gjøre et godt anslag på hvor mange henvendelser organisasjonene får fra medlemmer som har opplevd dette. Inntrykket er at organisasjonene mottar relativt få slike henvendelser i løpet av et år.

Vurderinger av effekter av opplæringskravet

Hensikten med lovkravet om opplæring for arbeidsgiver var, som nevnt, å tydeliggjøre forventningen om at virksomhetenes øverste leder skal ha kunnskap om grunnprinsippene i systematisk HMS-arbeid og i arbeidsmiljøloven (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Vår vurdering er at organisasjonene legger ned mye tid og arbeid i å gi medlemmene et opplæringstilbud som imøtekommer Arbeidstilsynets krav til dokumentasjon av gjennomført opplæring. Det generelle inntrykket er at organisasjonene har tatt til seg dette lovkravet og utarbeidet et opplæringstilbud som både de og medlemmene er godt fornøyd med.

Hvilke effekter har så lovkravet hatt utover antallet som har fått kursbevis for å ha gjennomført HMS-opplæring? Vi ba representantene fra de ulike arbeidsgiverorganisasjonene om deres vurderinger av hvilken effekt opplæringen har hatt. Dette er et omfattende spørsmål som det er vanskelig å gi konkrete svar på, men informantene

kom likevel med noen interessante betraktninger. Vi har valgt å gjengi hovedlinjene i vurderingene i form av sitater. Sitatene illustrerer det flere ga uttrykk for, men her var det også variasjoner mellom de ulike organisasjonene når det gjaldt vurderingen av hvilke effekter disse kursene faktisk har.

1. Kursene kan ha en positiv virkning ved at arbeidsgiver etter å ha deltatt på kurs setter i gang tiltak på HMS-området.

Det er beslutningsdeltakerne som deltar, så det skjer i alle fall noe på et kunnskapsnivå. Men man kan ikke forandre folk i løpet av et slikt kurs.

2. Motivasjonen for å delta på kurs vil ha stor innvirkning på hvilken effekt kursene kan forventes å ha på HMS-arbeidet i bedriftene. Selv om det er vanskelig å vurdere den direkte effekten av at arbeidsgiverne gjennomfører formell opplæring i HMS, så ser man ofte positive prosesser i etterkant av kurset. Bedriftenes størrelse og risikoforhold er dessuten i mange tilfeller viktig for arbeidsgivers motivasjon for å delta på kurs, samt for hvordan de vurderer nytten av opplæringen.

Noen tar kurs bare for å få nødvendig dokumentasjon, mens andre setter i gang en positiv prosess.

Det vi ser i etterkant er at det er en del som får en dytt til å jobbe videre med enkelte tema som for eksempel internkontroll, håndbok etc.

3. Kursene kan ha en positiv effekt i den enkelte bedrift, men effekten på bransjen antas likevel å være begrenset.

Tror ikke det har så stor effekt på HMS-tilstanden i bransjen.

4. Kursene har hatt en viktig effekt både for arbeidsgiver, bedriften og kontakten mellom bedriften og arbeidsgiverorganisasjonen.

Det er helt avgjørende å forstå rollen som leder, der traff det nye lovkravet veldig godt.

Kursene har bidratt til bevisstgjøring, tiltak og større ansvar.

Kursene har vært en kjempefin inngangsport for å ta kontakt med medlemmene på HMS-området.

Ringvirkningene av lovkravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver later likevel ikke bare til å ha hatt positive effekter på HMS-arbeidet i bedriftene. Flere av informantene mente også at HMS som fagfelt har fått økt status i arbeidsgiverorganisasjonene etter at lovkravet kom. Det ble pekt på at HMS nå i større grad knyttes til organisasjonenes juridiske tjenester overfor medlemsbedriftene.

Det er ingen av organisasjonene som gjør en formell evaluering av kursene basert på tilbakemelding fra dem som har deltatt, men samtlige informanter forteller om mange positive tilbakemeldinger. Enkelte oppfordret også medlemmene til å ta kontakt for videre oppfølging av HMS-arbeidet i bedriften i etterkant av kurset, og fikk en del slike henvendelser.

Vurderinger av regelverket

Med unntak av KS har alle arbeidsgiverorganisasjonene vi intervjuet utarbeidet et eget opplæringstilbud i HMS for daglig leder i medlemsbedriftene. Lovkravene ble lagt til grunn ved utformingen av kursene. Regelverket legger imidlertid ikke særlig strenge føringer på innholdet i eller omfanget av opplæringen utover kravet om at arbeidsgiver må kunne framlegge skriftlig dokumentasjon. Arbeidstilsynet har utarbeidet en egen veiledning hvor lovkravet utdypes, og hvor tema som bør inngå i opplæringen angis. Vi ba informantene om deres vurderinger av lovkravene; er de tydelige nok, eller er det behov for endringer i reglene?

Informantene er svært samstemte i synet på at dagens regelverk på dette området er godt tilpasset bedriftenes ulike behov. Det blir framholdt at lovkravet gir rom for bransjemessige tilpasninger, både når det gjelder omfanget av og innholdet i opplæringen. Dette ble vurdert som nødvendig ut fra bedriftenes ulike størrelse og risikoforhold. Veiledningen til Arbeidstilsynet blir vurdert som svært nyttig i utformingen av kursene.

Arbeidsgiverorganisasjonene er samstemte i sine vurderinger av at dagens regelverk er godt nok, og i at de ikke ønsker endringer som medfører strengere krav til opplæringens omfang eller innhold. Det ble understreket at det er kursets innhold og ikke varigheten som er viktig her, og at man fra arbeidsgiversiden ikke ønsker noen forskrift for å regulere dette ytterligere. Flere gjorde et poeng av at HMS-opplæringen av arbeidsgiver må skille seg fra grunnopplæringen i HMS (det såkalte 40-timerskurset) både når det gjelder omfang og innhold. Arbeidsgiver har et helt unikt ansvar i HMS-arbeidet, og det er behov for et kurs som tar utgangspunkt i dette. Det ble vist til at en kvalitets-sikring av opplæringen må være knyttet til innholdet i Arbeidstilsynets veiledning, og at man eventuelt kan vurdere behovet for å revidere denne. Flere av informantene ga uttrykk for sterke meninger omkring reglene på dette området. Vi har valgt å gjengi

noen sitater for å illustrere hvordan organisasjonene engasjerer seg i spørsmål omkring regelutforming. Sitatene er representative for det flere ga uttrykk for:

Vi ønsker at opplæringen skal skje ut i fra virksomhetenes risiko – slik normene er i HMS-regelverket for øvrig.

Mange av medlemmene er allergiske mot påbud og ville ikke bli mer motivert om man økte kravene til tid på kursene.

Må ta hensyn til at dette er folk som har en presset hverdag. Kan ikke snu denne positiviteten til negativitet ved å sette krav til tid og innhold i kursene.

Når det gjelder offentlig sektor ble det likevel pekt på at det kan være et behov for å oppklare hvilke ledernivåer som er omfattet av § 3-5 – om kravet bare omfatter øverste administrative leder i en kommune eller et departement, eller om også ledere på lavere nivåer er omfattet.

Vurderinger av Arbeidstilsynets rolle

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at arbeidsgiver kan dokumentere at lovkravet om HMS-opplæring er oppfylt. Arbeidsgiverorganisasjonene har ikke særlig sterke synspunkter på Arbeidstilsynets rolle på dette området. Flere forteller at de er blitt kontaktet av medlemmer som har fått pålegg for manglende dokumentasjon. De bisto da ofte medlemmet med påmelding til neste kurs i regi av organisasjonen selv, eller i samarbeid med regionkontorene.

Det vises også til at organisasjonene forventer at Arbeidstilsynet faktisk kontrollerer dette når de er ute på tilsyn. Organisasjonene legger ned forholdsvis mye arbeid, både når det gjelder å motivere medlemmene til å gå på kursene, samt når det gjelder selve innholdet i og gjennomføringen av kursene. Flere ser det derfor som svært viktig at Arbeidstilsynet faktisk følger opp dette gjennom tilsyn, slik at medlemmene ser nytten av det. Samtidig ble det gitt uttrykk for at Arbeidstilsynet gjennom sine risikobaserte tilsynsbesøk ikke treffer et tilfeldig utvalg, og at sannsynligheten for tilsyn er nokså liten i enkelte bransjer.

Vurderinger av behovet for en godkjenningsordning av kurstilbydere

Arbeidsgiverorganisasjonene tilbyr HMS-opplæring etter aml § 3-5 som et medlemsgode, og ser ikke seg selv som en del av et større tilbydermarked. Det er derfor få som har reflektert over behovet for å lage en godkjenningsordning for tilbydere. Dersom det likevel skulle bli aktuelt med en slik ordning, var det flere som la vekt på at den må være enkel å administrere og ikke være kostbar. En godkjenningsordning vil utvilsomt

bidra til å luke vekk noen useriøse tilbydere i dette markedet, men flere legger likevel vekt på at en slik ordning vil by på noen praktiske og økonomiske utfordringer.

Fra motstand til betinget positive

Generelt var arbeidsgiverorganisasjonene imot en lovfesting av kravet om HMS-opplæring for daglig leder, fordi man ikke ønsket en detaljregulering av dette. Reaksjonene fra medlemmene på lovkravet var imidlertid litt forskjellige. Noen har lange tradisjoner for å jobbe systematisk med HMS, og de så ikke lovkravet som noen ekstra belastning. Andre har lite oppmerksomhet rettet mot HMS, og de var imot et lovfestet krav om HMS-opplæring. To sitater kan illustrere ulike holdninger blant arbeidsgiverne til kravet om HMS-opplæring:

Ingen jublet over et nytt lovkrav. Bedriftene tenker kostnader, men bedriftene er også fornøyd med at dette er et lovkrav og da likt for alle.

Mange medlemmer er imot lovkravet, de møter på kursene med en negativ holdning. Mange føler det som et byråkratisk krav.

Da bestemmelsen likevel ble tatt inn i loven, la flere av informantene vekt på at organisasjonene tok tak i dette og utformet et opplæringsopplegg. Det ble understreket at opplæring i HMS var en viktig del av det å være en seriøs arbeidsgiver, og at organisasjonene ønsket å gi medlemmene et godt tilbud.

Sammenholdt med de til dels negative reaksjonene som kom fram i høringsrundene til lovfesting av kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver (høringsuttalelser til Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)), synes det som om arbeidsgiverne nå har beveget seg i retning av å være mer positive til dette kravet. Opplæringskravet har hatt positive effekter på organisasjonenes HMS-arbeid og på kontakten med medlemsbedriftene når det gjelder HMS-spørsmål. Samtidig ga arbeidsgiverorganisasjonene klart uttrykk for at de ikke ønsket ytterligere reguleringer av lovkravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Det ville bli ressurskrevende for organisasjonene og ventelig bli møtt med motstand fra medlemsbedriftene.

Oppsummering

Dette kapitlet handler om hvilke erfaringer og synspunkter arbeidsgiverorganisasjonene har med hensyn til kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Gjennom intervjuer med representanter for ni av organisasjonene finner vi at:

- Med ett unntak har alle arbeidsgiverorganisasjonene som ble intervjuet et eget tilbud om HMS-opplæring for arbeidsgiver (aml § 3-5).
- De fleste tilbyr denne opplæringen gratis eller til rabatterte priser for egne medlemmer, og ser det som en viktig del av medlemsservicen.
- Opplæringen varierer i form og innhold. Organisasjonene tilbyr både nettkurs, hel- eller halvdagssamlinger samt bedriftsintern opplæring – gjerne i en kombinasjon.
- NHO-felleskapet tilbyr et bredt faglig nettverk hvor både HMS-forum, Næringslivets Skole og regionkontorene kan bistå landsforeningene og medlemsbedriftene i utforming og gjennomføring av HMS-opplæring etter § 3-5.
- Basert på tall fra organisasjonene over hvor mange som har deltatt på HMS-opplæring, vil vi anslå at arbeidsgiverorganisasjonene står for en betydelig andel av den opplæringen som gis på dette området.
- Den direkte effekten av disse kursene på HMS-tilstanden i bedriftene vurderes av flere til å være moderat, men likevel vurderes det som positivt at arbeidsgiver plikter å gjennomgå opplæring i HMS, og forhåpentligvis gir det positive effekter på HMS-tilstanden på litt lengre sikt.
- Arbeidsgiverorganisasjonene er opptatt av at § 3-5-opplæringen skal være en del av et risiko- og funksjonsbasert regelverk på HMS-området, og ønsker ikke ytterligere krav til opplæringens omfang eller innhold.
- Arbeidsgiverorganisasjonene har utarbeidet et kurstilbud på et nivå som de mener både virksomhetene og organisasjonene kan håndtere når det gjelder tid og ressurser.
- Generelt har arbeidsgiverorganisasjonene gått fra å være negative til betinget positive til opplæringskravet, men understreker at de ikke ønsker ytterligere reguleringer av kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver.

4 Arbeidsgivers opplæring – omfang, innhold og motivasjon

Tidligere undersøkelser har kartlagt hvor stor andel av de øverste virksomhetslederne som har gjennomført opplæring i HMS, og over hvor lang tid opplæringen har blitt gjennomført (Andersen et al. 2009). Det vi vet mindre om er hvordan denne opplæringen har foregått, hva lederne mener om nytten av den, hvor lenge det er siden opplæringen ble gjennomført osv. Vi har derfor i dette prosjektet gjennomført en spørreundersøkelse blant virksomhetsledere for å kartlegge dette nærmere.⁶ Undersøkelsen har fire hovedtema:

- Omfang av HMS-opplæring for arbeidsgiver
- Hvordan opplæringen er gjennomført
- Innhold i og motivasjon for å ta HMS-opplæring
- Kjennetegn ved dem som ikke har tatt HMS-opplæring som arbeidsgiver

Undersøkelsen er gjennomført blant et uvalg på 1350 øverste ledere i virksomheter med fem eller flere ansatte. Siden vi fra tidligere forskning vet at de aller minste virksomhetene er svakest på et systematisk HMS-arbeid, har vi også gjort en undersøkelse blant 200 av de minste bedriftene (1–4 ansatte). Dette for å sjekke om de minste bedriftene skiller seg vesentlig fra de større når det gjelder HMS-opplæring for arbeidsgiver. Disse to undersøkelsene blir presentert hver for seg. I det følgende vil hovedundersøkelsen bli betegnet som breddeundersøkelsen. I analysene vil vi se nærmere på om det er noen systematiske sammenhenger mellom de ulike spørsmålene og et sett med bakgrunnsvariabler. De viktigste bakgrunnsvariablene er bedriftsstørrelse, bransje og om virksomheten er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon.⁷

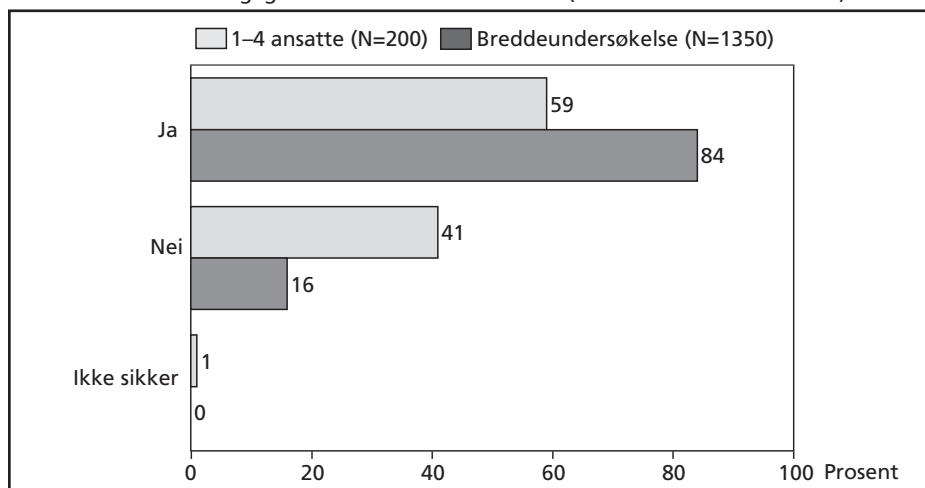
⁶ Se kapittel 1 for en nærmere metodisk gjennomgang av undersøkelsen.

⁷ Se kapittel 1 for en nærmere redegjørelse for bakgrunnsvariablene.

Omfang av HMS-opplæring for arbeidsgiver

I en undersøkelse Fafo gjennomførte i 2009 blant øverste virksomhetsledere (Andersen et al. 2009), viste vi at tre av fire av de øverste lederne har gjennomført en eller annen form for opplæring i HMS. Vår undersøkelse viser at denne andelen har økt fra 2009, til å omfatte 84 prosent av de øverste lederne (se figur 4.1).

Figur 4.1 Andel av de øverste lederne som har gjennomgått HMS-opplæring i den tiden de har vært ansatt som daglig leder/adm. dir./øverste leder (i form av kurs eller liknede). Prosent.



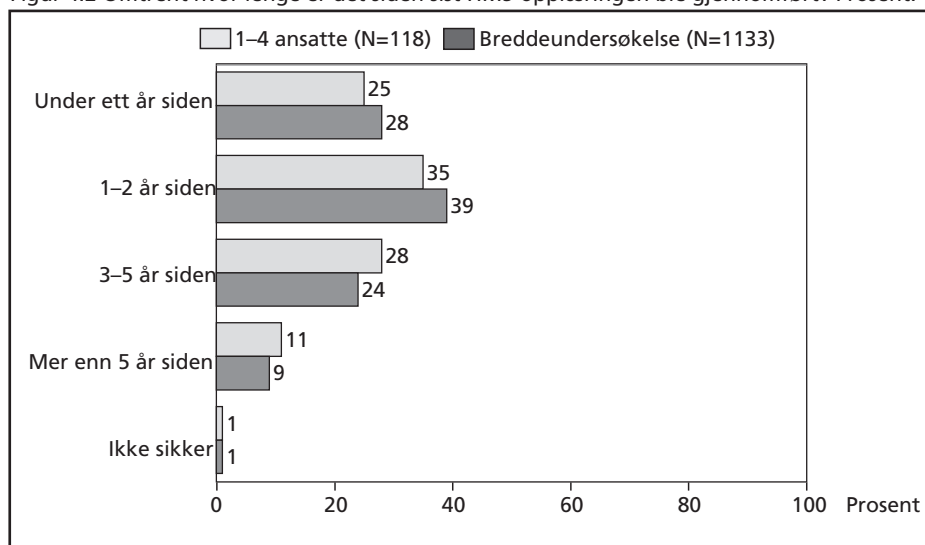
Figur 4.1 viser at andelen av de øverste lederne som i breddeundersøkelsen oppgir at de har gjennomført opplæring i HMS i 2011, har økt til 84 prosent. Selv om andelen ledere med HMS-opplæring i 2009 ble ansett som høy, ser vi at det har vært en ytterligere økning fram til 2011. Også blant de aller minste virksomhetene er det et flertall som har gjennomført HMS-opplæring, selv om andelen på 59 prosent er klart lavere enn blant de større bedriftene. For virksomheter med fem eller flere ansatte er det ingen skiller mellom ulike virksomhetsstørrelser. Det er noen bransjevise forskjeller, med en høyere andel ledere i industrien, bygg og anlegg og helse- og sosialtjenester som har HMS-opplæring enn det vi finner i privat service, privat tjenesteyting og offentlig forvaltning og undervisning. Andelen med opplæring i de førstnevnte bransjene ligger på rundt 90 prosent, mens i de resterende bransjene er andelen cirka 80 prosent. Vi ser også at andelen med opplæring er noe høyere blant dem som er medlemmer av en arbeidsgiverorganisasjon enn blant dem som ikke er medlem av en slik. I kapittel 3 så vi dessuten at mange arbeidsgiverorganisasjoner har lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle og holde HMS-kurs for leder med utgangspunkt i aml § 3-5.

Ikke overraskende finner vi at andelen av de øverste lederne med HMS-opplæring er høyere blant dem som har vært ledere i tre år eller mer. Særlig er andelen lav blant de helt ferskeste lederne (under ett år). Men selv blant disse er det 43 prosent som har tatt HMS-opplæring i løpet av den tiden de har vært daglig leder. I det følgende skal vi se i detalj på hva som ligger i den HMS-opplæringen de øverste lederne har tatt.

Når er opplæringen tatt, og hvor mye tid er det brukt på den?

Loven om HMS-opplæring for arbeidsgivere ble innført i 2006. Selv om det har vært en turnover av øverste ledere siden loven ble innført, og nye ledere stadig kommer til, er det likevel interessant å se hvor lenge det er siden lederen tok HMS-opplæring. Figur 4.2 viser dette.

Figur 4.2 Omtrent hvor lenge er det siden sist HMS-opplæringen ble gjennomført? Prosent.



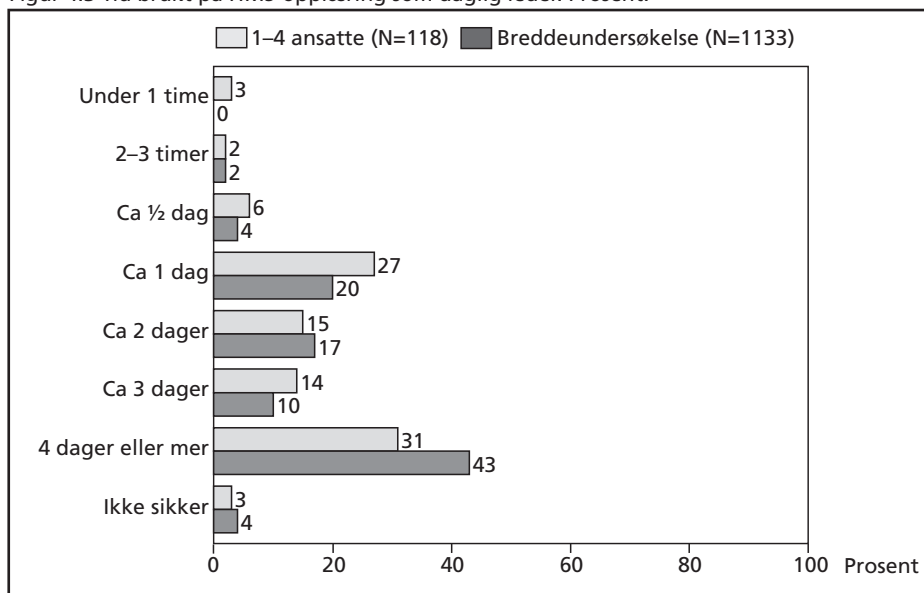
For det første viser figur 4.2 at det er relativt få av de øverste lederne som har tatt opplæringen for mer enn fem år siden. Det er relativt sett flest som har tatt HMS-opplæringen for ett til to år siden, men vi ser også at en del har tatt den nylig eller for tre til fem år siden. Hovedparten av lederne har med andre ord gjennomført opplæringen etter at lovkravet trådte i kraft. Figuren viser også at det ikke er noen store forskjeller mellom de aller minste bedriftene og bedrifter med fem ansatte eller flere. Selv om vi ikke kan trekke noen slutninger direkte fra hvor lenge det er siden opplæringen ble gjennomført og effekten av selve lovkravet, er det likevel rimelig å hevde at lovkravet faktisk har medført at øverste leder har tatt HMS-opplæring. Som vi så over har det også vært en økning i antall øverste ledere som har gjennomført opplæring fra 2009

til 2011. Ikke overraskende er det de ferskeste lederne som har tatt opplæring for to år siden eller etter det. Ut over dette finner vi ikke noen systematiske sammenhenger mellom tid siden opplæringen ble gjennomført og de andre bakgrunnsvariablene.

Lederne ble også spurt om de har gjennomgått opplæring i HMS som øverste leder mer enn én gang. Et flertall på 56 prosent har tatt opplæring én gang som øverste leder. Det betyr at såpass mange som 43 prosent har tatt HMS-opplæring flere ganger. Blant dem som har tatt opplæring kun én gang er det en overvekt av øverste leder i privat service og privat tjenesteyting. Eller sagt på en annen måte har øverste leder i industrien, bygg og anlegg og offentlig sektor noe høyere tilbøyelighet enn dem som er i privat service eller tjenesteyting til å ha tatt HMS-opplæring flere ganger. Vi finner også at andelen som har tatt opplæring flere ganger øker med hvor lenge man har vært leder av den virksomheten man er i nå. Blant dem med mer enn ti år i posisjonen som øverste leder er det hele 60 prosent som har tatt opplæring flere ganger. Dette tyder på at mange av de øverste lederne, når de først har tatt opplæring i HMS, etter en viss tid også oppdaterer eller utvider sin kunnskap om HMS-relaterte problemstillinger.

Det vi har sett til nå har ikke gitt noe konkret innblikk i nivået på opplæringen som er gjennomført. Det er ikke noe minimumskrav til omfanget av opplæringen for øverste leder, slik det for eksempel er for verneombudene. Figur 4.3 viser hvor lang tid de lederne som har tatt opplæring har brukt på HMS-opplæringen.

Figur 4.3 Tid brukt på HMS-opplæring som daglig leder. Prosent.



Figur 4.3 viser at når øverste leder først tar opplæring i HMS, foregår den i all hovedsak over en dag eller mer. Det er kun et lite mindretall som har tatt en opplæring som har

vart mindre enn én dag. Hele 43 prosent i breddeundersøkelsen oppgir også at de har tatt en opplæring som har vart i fire dager eller mer. I denne kategorien kommer også de som har tatt 40-timerskurset. Selv om 40-timerskurset først og fremst er beregnet på verneombudene, er det ikke uvanlig at øverste ledere også har tatt dette – ofte fordi de er medlem av arbeidsmiljøutvalget (AMU). Figuren viser at det er en viss forskjell mellom øverste leder i de minste virksomhetene og de med mer enn fem ansatte. Det er også en noe høyere andel blant de minste som oppgir at opplæringen har vart i én dag enn det er blant de større. Vi ser dessuten at blant ledere i virksomheter med mer enn fem ansatte er det en høyere andel som har en opplæring som har vart fire dager eller mer enn det er blant de mindre virksomhetene.

Ser vi på breddeundersøkelsen, finner vi også at økende antall ansatte gir økende andel av de øverste lederne som har tatt en opplæring på fire dager eller mer. Blant de aller største virksomhetene (50 ansatte eller flere) er det hele 60 prosent som har fire dager eller mer med HMS-opplæring. Det er også noen bransjemessige forskjeller, hovedskillet går mellom offentlig og privat sektor, der det er høyere andel av lederne i offentlig sektor (ca 60 prosent) som har tatt opplæring over fire dager eller mer. Den laveste andelen ledere med lang opplæring finner vi i privat service og tjenesteyting, cirka 30 prosent. Vi finner også at de med høyere utdanning i større grad enn dem med lavere utdanning har tatt opplæring på fire dager eller mer. Noe av denne sammenhengen kan nok forklares med at ledere i offentlig sektor i større grad har høyere utdanning sammenliknet med deler av privat sektor.

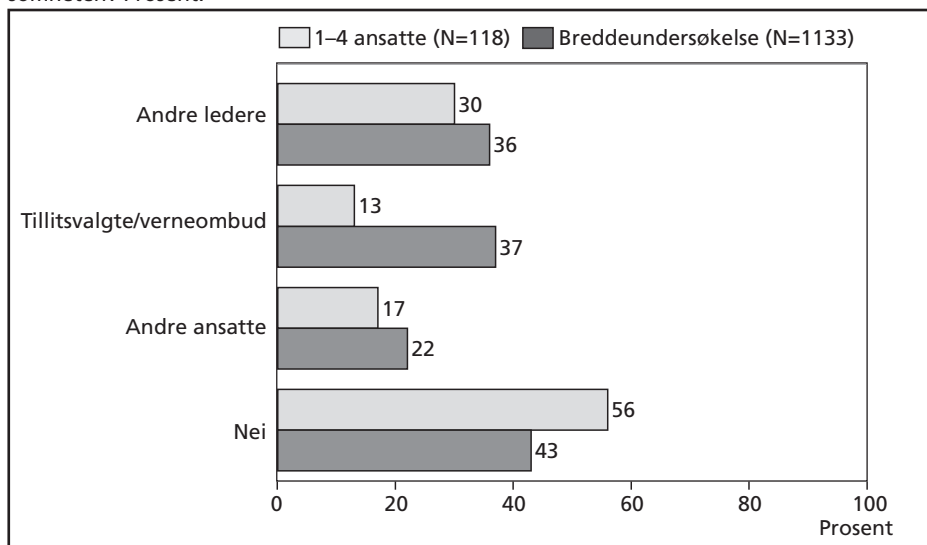
Hvordan er opplæringen gjennomført?

Alene eller sammen med andre fra virksomheten?

Selv om opplæringskravet i aml § 3-5 er knyttet til arbeidsgiver, og opplæringskravet heller ikke kan delegeres, er det likevel interessant å se på om de øverste lederne har tatt HMS-opplæringen sammen med andre i virksomheten. Vi har derfor spurt de øverste lederne om hele eller deler av opplæringen har vært gjennomført sammen med andre fra virksomheten. Dette er vist i figur 4.4 (neste side).

Figur 4.4 viser at det er en relativt høy andel av de øverste lederne som har tatt HMS-opplæring sammen med andre fra sin virksomhet. I breddeundersøkelsen er det mer enn halvparten som har tatt hele eller deler av opplæringen sammen med andre. 36 prosent har tatt opplæringen sammen med andre ledere i virksomheten, og 37 prosent sammen med tillitsvalgte eller verneombud. 22 prosent har også tatt opplæring sammen med andre ansatte. 21 prosent har tatt hele eller deler av opplæringen sammen med både andre ledere i virksomheten og tillitsvalgte/verneombud.

Figur 4.4 Er hele eller deler av HMS-opplæringen gjennomført sammen med andre fra virksomheten? Prosent.



Det er også forskjeller mellom de aller minste virksomhetene og dem med fem eller flere ansatte på dette området, der øverste leder i de minste i mindre grad enn ledere i de større har tatt opplæringen sammen med andre fra virksomheten. Mye av forklaringen er å finne i at i virksomheter med 1-4 ansatte er det mindre sannsynlighet for at det finnes andre ledere, de har heller ingen krav om at det skal velges et verneombud fra de ansatte. Likevel ser vi at selv blant de aller minste er det 13 prosent som har tatt opplæring sammen med tillitsvalgte eller verneombud, og hele 30 prosent sammen med andre ledere fra virksomheten.

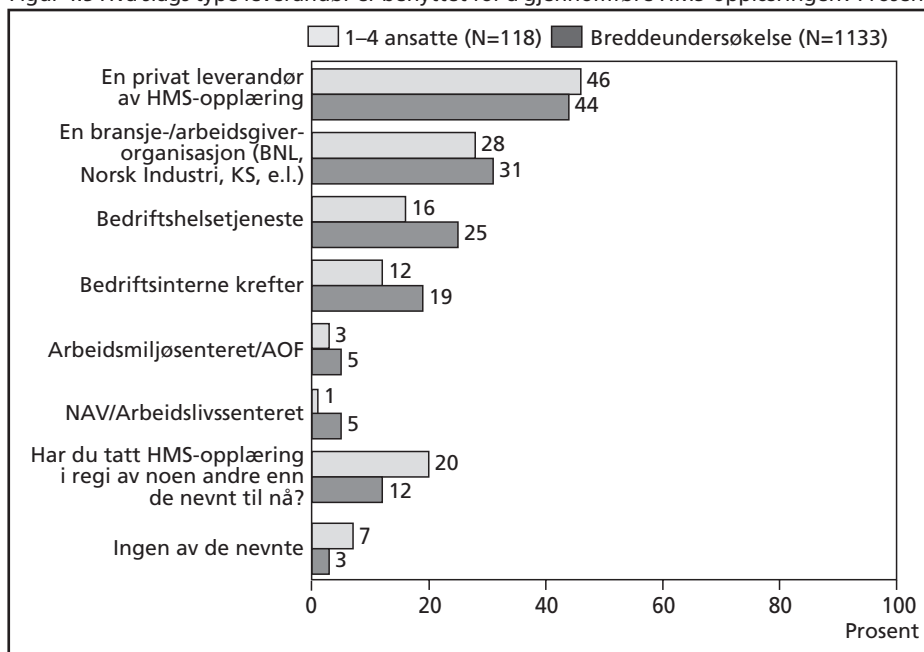
Ser vi på breddeundersøkelsen separat, forsterkes også effekten av størrelse og om man har tatt opplæringen sammen med andre fra virksomheten. Andelen som har tatt opplæringen sammen med andre ledere stiger suksessivt med antall ansatte. Blant dem med 50 ansatte eller flere er det hele 68 prosent som svarer at hele eller deler av opplæringen er tatt sammen med andre ledere i virksomheten. For verneombudene går det naturlig nok et markant skille mellom de virksomhetene der det er ti ansatte eller mer, fordi da inntrekr kravet om verneombud i arbeidsmiljøloven. Øverste leder i virksomheter med ti ansatte eller mer har da også i vesentlig større grad enn dem med færre enn ti ansatte tatt HMS-opplæring sammen med tillitsvalgte eller verneombud. Denne effekten forsterker seg også noe med økende antall ansatte. 41 prosent av lederne i virksomheter med 10-19 ansatte oppgir å ha tatt opplæring sammen med verneombud/tillitsvalgt. For dem med 50 eller flere ansatte øker andelen til 56 prosent. For de større bedriftene er det med andre ord ikke uvanlig at øverste leder tar opplæringen sammen med representanter for de ansatte.

Vi ser også at øverste leder i større grad tar opplæring sammen med andre ledere i industrien og offentlig forvaltning enn det vi finner i privat service og tjenesteyting og innenfor helse- og sosialtjenester. Ser vi på tillitsvalgte/verneombud, er bildet litt annerledes. Ledere i offentlig sektor har i større grad enn dem som er i privat sektor tatt HMS-opplæringen sammen med tillitsvalgte/verneombud. Noe av den effekten kan, som vi så i kapittel 3, forklares med at en del av arbeidsgiverorganisasjonene som tilbyr HMS-opplæring kun tilbyr dette til ledere. Samtidig finner vi at virksomheter som er medlemmer i en arbeidsgiverorganisasjon i større grad enn dem som ikke er det, også tar HMS-opplæring sammen med både andre ledere og/eller tillitsvalgte/verneombud. I kapittel 3 så vi dessuten at bedriftsintern HMS-opplæring var noe flere av arbeidsgiverorganisasjonene tilbyr, og at flere både i ledelsen og blant de ansattes representanter gjerne deltar på disse kursene sammen.

Type leverandør

Som vist i kapittel 2 er det mange ulike aktører som tilbyr HMS-opplæring for ledere. Vi har derfor spurt hvilken type leverandør de øverste lederne har benyttet når de har tatt sin HMS-opplæring. Dette er vist i figur 4.5.

Figur 4.5 Hva slags type leverandør er benyttet for å gjennomføre HMS-opplæringen? Prosent.



Figur 4.5 viser at ulike private leverandører er de dominerende leverandørene av HMS-opplæring for øverste leder. Vi så også i kapittel 2 at det var klart flest – 63 prosent – av leverandørene som ble kategorisert som kommersielle leverandører. Vi ser videre at bransje-/arbeidsgiverorganisasjonene har en stor andel av lederopplæringen. Dette stemmer godt overens med det vi så i kapittel 3 om arbeidsgiverorganisasjonene. Figuren viser også at én av fire har tatt opplæringen i regi av en bedriftshelsetjeneste, samt at en stor andel har brukt bedriftsinterne krefter. Som det går fram av figuren er det også en del som svarer at de har tatt opplæringen i regi av andre enn dem som er spesifikt nevnt i spørsmålet. Dette er i hovedsak kommuner som har egne opplegg for HMS-opplæringen av ledere – enten ved hjelp av ansatte i kommunen eller private som de hyrer inn til å holde kursene, eller begge deler. Det er ikke særlig store forskjeller i valg av leverandør mellom de minste virksomhetene og dem som har fem ansatte eller flere, bortsett fra at de minste i noe mindre grad bruker bedriftshelsetjenester og bedriftsinterne krefter.

Bruk av privat (kommersiell) leverandør er mer vanlig i privat enn i offentlig sektor. Vi finner også at de som er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon i mindre grad benytter kommersielle leverandører av HMS-opplæring, og i større grad heller benytter bransje-/arbeidsgiverorganisasjonenes tilbud. Dette siste henger nok dels sammen med, slik vi så i kapittel 3, at arbeidsgiverorganisasjonene har vært aktive i å rekruttere medlemmene til sine HMS-kurs. Arbeidsgiverorganisasjonene har i mange tilfeller dette som en del av medlemstilbudet, enten gratis eller sterkt subsidiert. Det er dessuten slik at de øverste lederne innenfor bygg og anlegg i større grad enn i andre bransjer har tatt opplæringen i regi av en bransje-/arbeidsgiverorganisasjon. Arbeidsgiverorganisasjonene har i dette tilfellet også vært svært aktive når det gjelder å tilby ulike HMS-relaterte kurs gjennom paraplyorganisasjonen BNL.

Når det gjelder å benytte en bedriftshelsetjeneste som leverandør, ser vi at dette har skjedd i minst grad innenfor privat service. Dette er nok en bransje som i mindre grad enn andre har knyttet seg til en bedriftshelsetjeneste. Når det gjelder å benytte seg av bedriftsinterne krefter til HMS-opplæringen, er dette mer vanlig innenfor offentlig forvaltning (34 prosent) enn i de andre bransjene.

Vi spurte også hvordan de øverste lederne har kommet i kontakt med den leverandøren de valgte. Det er først og fremst tre kanaler som oppgis. For det første er det en relativt stor andel (37 prosent) som har kommet i kontakt med sin valgte leverandør ved at de har blitt kontaktet av leverandøren på telefon eller e-post. For det andre er det en god del av de øverste lederne (32 prosent) som har benyttet seg av allerede etablerte avtaler på sentralt eller konsernnivå. For det tredje har 22 prosent fått kontakt med leverandøren gjennom informasjon fra en bransje-/arbeidsgiverorganisasjon som bedriften er medlem av.

Både når vi har intervjuet leverandører og arbeidsgiverorganisasjoner, har vi hørt historier om aggressiv markedsføring fra en del leverandører av HMS-opplæring

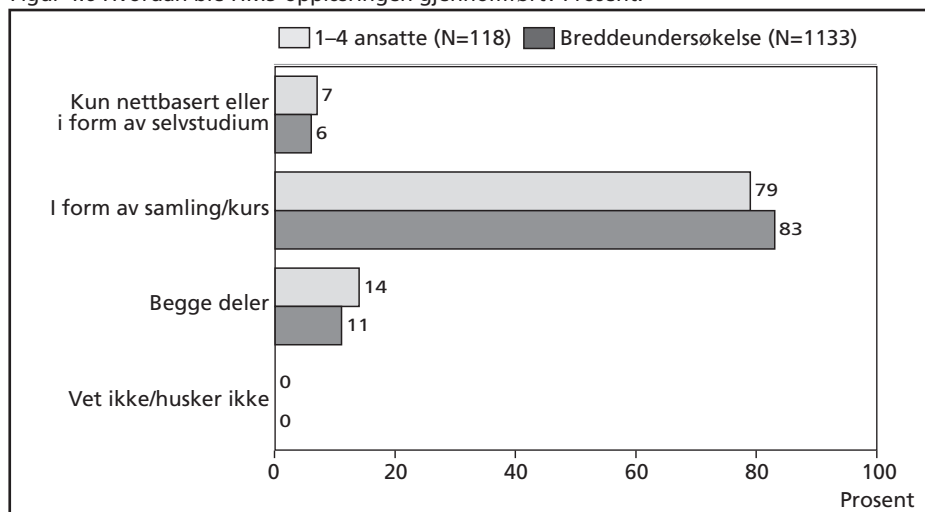
for arbeidsgiver. Selv om vi ut fra spørreundersøkelsen ikke kan si noe om innholdet i markedsføringen, har det åpenbart vært en systematisk og omfattende direkte markedsføring fra leverandørleddet. Markedsføring er selvfølgelig nødvendig dersom en leverandør skal kunne komme ut med sitt tilbud, og vi kan ikke ut fra våre data gi en vurdering av om den direkte markedsføringen har vært såkalt aggressiv eller ikke.

Ser vi på bakgrunnsvariablene, er det en tendens til at øverste leder i industrien og i bygg og anlegg i større grad enn ledere i andre bransjer har blitt kontaktet direkte av leverandører av HMS-opplæring. Vi finner naturlig nok også at de som er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon i større grad enn dem som ikke er det, har fått informasjon om opplæringsopplegget fra sin organisasjon. De øverste lederne i offentlig sektor kom i større grad enn ledere i andre sektorer i kontakt med leverandøren gjennom allerede inngåtte avtaler på sentralt nivå.

Type HMS-opplæring

Til slutt i denne delen ble øverste leder også spurt om hvordan selve opplæringen ble gjennomført, det vil si i form av nettbaserte løsninger eller selvstudium, i form av kurs eller begge deler. Dette er gjengitt i figur 4.6.

Figur 4.6 Hvordan ble HMS-opplæringen gjennomført? Prosent.



Som vi ser av figur 4.6 er kursopplegg den dominerende opplæringsformen når øverste leder skal ta HMS-opplæring. I breddeundersøkelsen oppgir hele 83 prosent av de øverste lederne at de har vært på kurs når de tok sin HMS-opplæring. Det er kun et begrenset mindretall som har tatt opplæringen via rene nettbaserte løsninger, eller i form av selvstudium. Vi ser også at det er en viss andel som både har gått på kurs og

brukt selvstudium/nettbaserte løsninger. Dette henger nok sammen med at i en del opplæringsopplegg kombineres kurs og nett, eksempelvis har Næringslivets Skole i regi av NHO tilbud om et slikt opplegg. Det er nok heller ikke uvanlig at 40-timerskurset, som mange av lederne har tatt (jf. figur 4.3), er en kombinasjon av kurs og selvstudium/oppgaveløsning. Figur 4.6 viser også at det ikke er noen vesentlige skiller mellom de aller minste virksomhetene og dem som har mer enn fem ansatte når det gjelder type HMS-opplæring.

Selv om det er få som har valgt rene nettbaserte eller selvstudiumsopplegg, er det likevel noen bransjemessige forskjeller. Blant de øverste lederne i offentlig sektor er det knapt noen som har benyttet seg av nett- eller selvstudier. Dette henger antakelig sammen med at offentlig sektor i stor grad inngår avtaler på sentralt nivå når leverandør skal velges, og at disse velger kursbaserte opplegg. Mange ledere i offentlig sektor vil derfor i begrenset eller ingen grad kunne velge leverandør på egen hånd.

Innhold i opplæringen og motivasjon for å ta HMS-opplæring

Fram til nå har vi sett på ulike sider av omfanget av opplæringen og hva slags opplæringsopplegg de øverste lederne har valgt. Selve intensjonen med å lovfeste kravet til opplæring av arbeidsgiver var å sikre at arbeidsgiver skal ha tilstrekkelig kunnskap om kravene i arbeidsmiljøloven, og kanskje særlig om lovens § 3-1 om krav til et systematisk HMS-arbeid. De øverste lederne ble derfor spurt om innholdet i opplæringen. Vi valgte å ta utgangspunkt i veiledningen utarbeidet av Arbeidstilsynet når disse spørsmålene ble laget. Svarene er gjengitt i tabell 4.1.

Som det går fram av tabell 4.1 har en overveldende majoritet tatt opplæring som er i henhold til de temaene som er satt opp i veiledningen. For samtlige tema så nær som ett svarer rundt 90 prosent eller flere at dette har inngått i opplæringen. Unntaket er det siste punktet om hvordan man kan jobbe for å skape et mer inkluderende arbeidsliv (IA). Men selv her er det i breddeundersøkelsen nær 80 prosent som oppgir at dette har vært en del av opplæringen. Vi ser også at det er få eller ingen forskjeller mellom de aller minste virksomhetene og dem som har fem eller flere ansatte. Det er med andre ord rimelig å hevde at Arbeidstilsynets veiledning har hatt stor gjennomslagskraft hos leverandørene av opplæringen. Vi så også klare antydninger til dette i kapittel 2. Blant de fire leverandørene vi snakket med hadde samtlige brukt veiledningen i utarbeidelsen av opplæringsopplegget, og det samme hadde arbeidsgiverorganisasjonene gjort. Lederne er såpass samstemte i vurderingen av disse spørsmålene at vi ikke finner noen systematiske forskjeller med utgangspunkt i de ulike bakgrunnsvariablene.

Tabell 4.1 Ulike tema som har inngått i HMS-opplæringen arbeidsgiverne har gjennomført. Prosent.

	1–4 ansatte	Breddeundersøkelse
Arbeidsmiljølovens bestemmelser og relevante forskrifter	95	98
Hvem som har ansvaret for hva i HMS-arbeidet, som for eksempel verneombudet, arbeidsgiver, arbeidsmiljøutvalget og bedriftshelsetjenesten	95	97
Tips og råd om hvordan man kan jobbe systematisk med HMS i virksomheten	92	93
Risikofaktorer i arbeidet	87	90
Hvordan man kan tilrettelegge for et godt arbeidsmiljø og gode arbeidsrelasjoner	90	92
Hvordan man kan jobbe for å skape et inkluderende arbeidsliv (IA)	71	79
Totalt (N)	118	1133

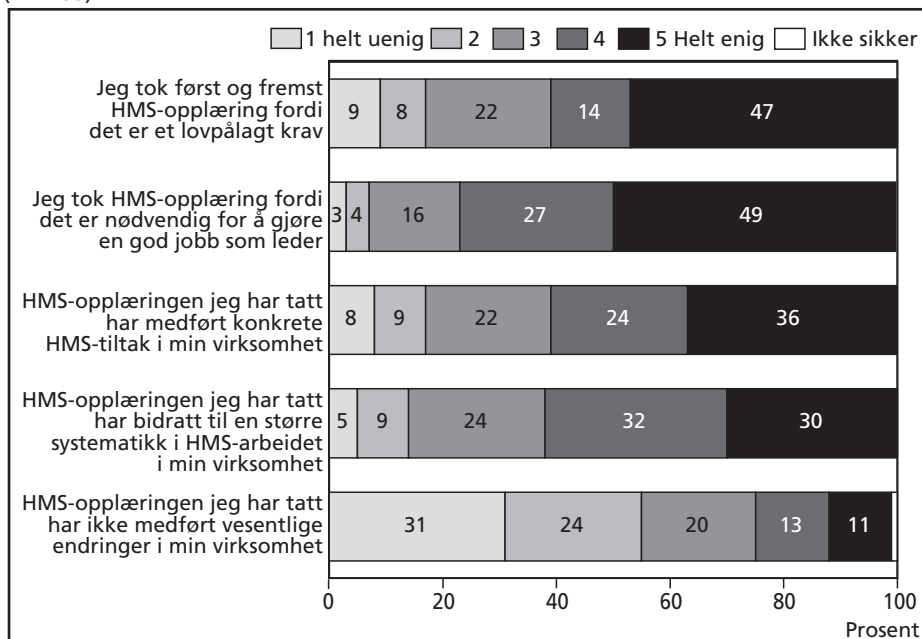
Motivasjon for å ta HMS-opplæring og effekter på HMS-arbeidet

Selv om innholdet i opplæringen er viktig, er det likevel praksis for HMS-arbeidet i virksomheten som er det vesentlige. Vi har derfor spurt øverste leder om motivet for å ta opplæring og om opplæringen har ført til endret praksis på noen utvalgte områder. Dette er gjengitt i figur 4.7 (neste side).

Figur 4.7 viser at et klart flertall er enig (helt og delvis) i at de først og fremst tok opplæring fordi det er et lovpålagt krav, men samtidig svarer de at de også tok opplæring for å gjøre en bedre jobb som leder. Vi kan med andre ord si at lovkravet i aml § 3-5 har medført at de øverste lederne faktisk har tatt opplæring i HMS-relaterte problemstillinger. Vi så innledningsvis i det kapitlet at andelen ledere som har tatt HMS-opplæring er svært høy, og det viser seg dessuten at lederne selv mener opplæringen er nødvendig for å gjøre en god jobb. Om dette var noe de tenkte på før de tok kurset, eller om de mener det er mer et resultat av selve opplæringen, kan vi ikke si noe om. Det viktigste er uansett at de øverste lederne som har tatt HMS-opplæring, i en eller annen form, mener dette er nødvendig for å utøve et godt lederskap.

Om vi ser nærmere på hva opplæringen har medført i praksis, ser vi at 60 prosent også er enig i at opplæringen har medført konkrete HMS-tiltak i virksomheten, og omtrent samme andel mener at opplæringen har bidratt til større systematikk i HMS-arbeidet. Det siste bygger altså opp under aml § 3-1 om kravet til et systematisk HMS-

Figur 4.7 De øverste ledernes motiver for å ta HMS-opplæring. Breddeundersøkelse i prosent (N=1133).



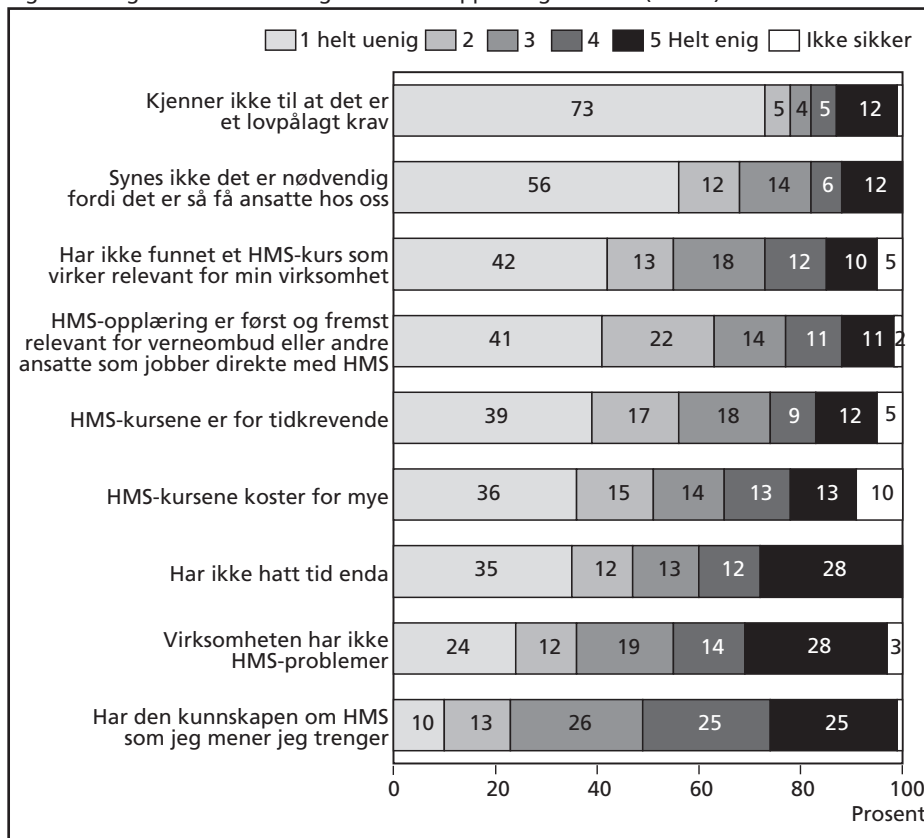
arbeid. Men vi ser også at én av fire er enig i at HMS-opplæringen ikke har medført vesentlige endringer. Om dette skyldes at disse lederne mener de ikke har lært noe vesentlig gjennom opplæringen, eller at de mener at virksomheten allerede hadde et godt HMS-arbeid før de tok kurset, kan vi ut fra våre data ikke si noe sikkert om.

De aller minste bedriftene (1–4 ansatte) fikk også de samme spørsmålene, og vi finner at disse skiller seg en del fra de større. For det første mener disse i større grad at de tok opplæringen fordi det et lovpålagt krav. Øverste leder i de aller minste bedriftene er heller ikke like enig i at HMS-opplæring er nødvendig for å gjøre en god jobb som leder. Det er også kun halvparten som er enig i at opplæringen har medført konkrete HMS-tiltak i virksomheten og at opplæringen har bidratt til et mer systematisk HMS-arbeid. En av tre blant de minste mener at opplæringen ikke har medført vesentlige endringer i deres virksomhet. Vi finner altså at de minste bedriftene er mest skeptiske eller tvilende til at HMS-opplæring er viktig for deres virksomhet. Dette er i tråd med resultater fra andre undersøkelser på dette området (se f.eks. Andersen et al. 2009, Bråten et al. 2008).

De som ikke har tatt HMS-opplæring som arbeidsgiver

De øverste lederne som innledningsvis svarte at de ikke har tatt noen form for HMS-opplæring, ble fulgt opp med noen spørsmål for å kartlegge årsaken til at de ikke har tatt dette. Det gjelder såpass få av de øverste lederne at det er vanskelig å finne robuste statistiske sammenhenger for bakgrunnsvariablene i denne delen av undersøkelsen. Begrunnelser for ikke å ha gjennomført HMS-opplæring er gjengitt i figur 4.8.

Figur 4.8 Begrunnelser for manglende HMS-opplæring. Prosent (N=217).

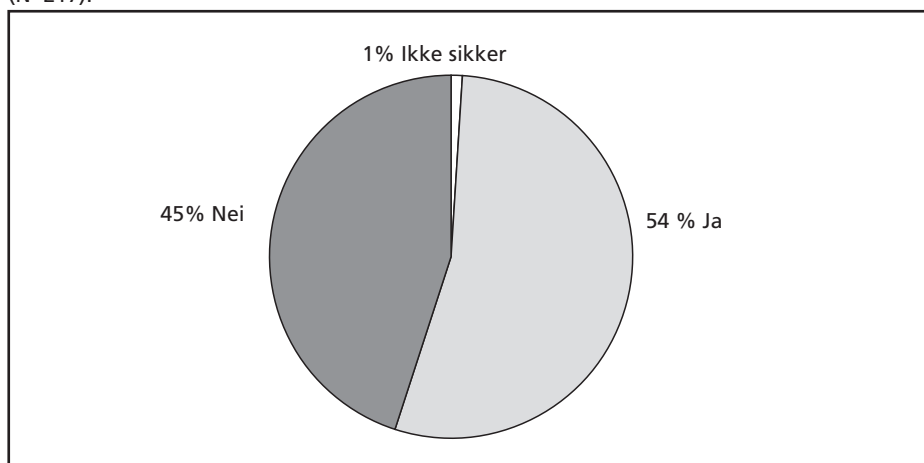


Figur 4.8 viser at det er relativt få som begrunner manglende opplæring med at de ikke kjenner til lovkravet. Det er også få som mener det ikke er nødvendig siden det er få ansatte i virksomheten. De fleste mener heller ikke at årsaken er at de ikke har funnet et relevant opplæringsopplegg. På dette spørsmålet er det er imidlertid et vesentlig mindretall på 22 prosent som mener de ikke har funnet et relevant opplegg. Om dette er reelt, kan vi ikke si noe sikkert om, men vår gjennomgang av leverandørene viste at

det burde være mulig for de fleste å finne et opplegg som kan tilfredsstille de behovene de måtte ha – stort eller lite.

Figuren viser også at de fleste *ikke* mener at HMS-opplæring er mest relevant for verneombud eller andre ansatte som jobber med HMS, at kursene er for tidkrevende eller at de koster for mye. Mangel på tid er et argument som blir brukt av mange (40 prosent). Enda flere mener den manglende opplæringen skyldes at virksomheten ikke har HMS-problemer (42 prosent). Den viktigste begrunnelsen er likevel at lederne mener de har den HMS-kunnskapen som er nødvendig for å lede virksomheten. Hele 50 prosent mener dette. Innledningsvis i dette kapitlet viste vi andelen som i posisjonen som øverste leder og arbeidsgiver hadde tatt HMS-opplæring. Spørsmålet er med andre ord knyttet til posisjonen som øverste leder. Det kan være at noen av disse har fått opplæring i HMS enten som linjeleder, medlem av AMU eller som verneombud. Siden det kan tenkes at en del av de øverste lederne har hatt slik opplæring, ble de spurt om de har tatt denne før de kom i posisjonen som øverste leder. Dette er gjengitt i figur 4.9.

Figur 4.9 Andel som har gjennomgått HMS-opplæring før de ble daglig leder/adm. dir. Prosent (N=217).



Figur 4.9 viser at blant dem som ikke har tatt opplæring som øverste leder, svarer mer enn halvparten at de har gjennomgått slik opplæring før de ble øverste leder av virksomheten. At mange dermed mener, som vist over, at de har tilstrekkelig kunnskap, er derfor kanskje ikke så unaturlig. Som vi skal se senere i rapporten vil nok også Arbeidstilsynets inspektører godta opplæring som er tatt før man ble øverste leder. Ser vi på dem som har tatt HMS-opplæring i posisjonen som øverste leder og dem som har tatt HMS-opplæring fra før, finner vi at såpass mange som 93 prosent av de øverste lederne har tatt en eller annen form for opplæring i HMS. Det er med andre ord rimelig

å konkludere med at opplæringskravet langt på vei har slått rot hos lederne, samtidig ser vi at det fortsatt er en del utfordringer i de aller minste virksomhetene.

De som hadde tatt opplæring før de ble øverste leder ble også spurt om hvor lang tid de hadde brukt på denne opplæringen. Noe over halvparten har tatt en opplæring på fire dager eller mer, og svært få hadde tatt opplæring på under én dag. Hvordan de har tatt kurset, følger også samme mønster. For det første dominerer bransje- og arbeidsgiverorganisasjonene, private kommersielle leverandører og bedriftshelsetjenestene. De som har tatt opplæringen før de ble leder, skiller seg noe fra de andre i den forstand at en høyere andel – 31 prosent – har tatt en bedriftsintern opplæring. Vi ser også at det er kursbaserte løsninger som dominerer i denne gruppen; 85 prosent har tatt kurs og kun 3 prosent rene nettløsninger. Når det gjelder innhold skiller de seg heller ikke fra dem som har tatt opplæringen etter at de ble øverste leder, og vi finner omtrent nøyaktig det samme bildet som vi så i tabell 6.1.

Vi ser med andre ord det samme mønsteret for dem som har tatt opplæring før de ble øverste leder som for dem som har tatt den etterpå. De to gruppene skiller seg ikke vesentlig fra hverandre på noe punkt. Som vi har sett over er det vanlig at både øverste leder og linjeledere tar kurset sammen. En overvekt av dem som har tatt opplæringen etter at de ble leder har dessuten en lengde på kurset som tilsier at de har tatt et 40-timerskurs.

Oppsummering

- Lovkravet i aml § 3-5 har medført at de øverste lederne faktisk har tatt opplæring i HMS-relaterte problemstillinger. Andelen av de øverste lederne som oppgir at de har gjennomført HMS-opplæring har økt fra 77 prosent i 2009.
- De øverste lederne bruker en dag eller mer på opplæringen, mange bruker mer enn fire dager.
- Mer enn halvparten av de øverste ledere tar HMS-opplæringen sammen med andre fra sin virksomhet, enten andre ledere eller tillitsvalgte/verneombud.
- Nettbaserte løsninger er lite utbredt; kurs er den dominerende opplæringsformen.
- 60 prosent er enig i at opplæringen har ført til konkrete HMS-tiltak i virksomheten, og omtrent samme andel mener at opplæringen har bidratt til større systematikk i HMS-arbeidet. Det siste viser at opplæring for arbeidsgiver bygger opp under aml § 3-1 om kravet til et systematisk HMS-arbeid.

- De minste bedriftene kommer dårligere ut enn de store og mellomstore når det gjelder HMS-opplæring. Blant dem som ikke har tatt opplæring som øverste leder, er det noe over halvparten som har tatt slik opplæring før. Til sammen har 93 prosent av de øverste lederne tatt en eller annen form for opplæring i HMS.

5 Arbeidstilsynets erfaringer

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke erfaringer Arbeidstilsynet har med kravet om at arbeidsgiver skal ha opplæring i HMS. Etter at lovkravet hadde trådt i kraft, ble det i tildelingsbrevet fra departementet stilt krav om at etaten innen 1. mars 2007 skulle ha utarbeidet en veiledning om innholdet i opplæringen, i samarbeid med partene. Samtidig skulle det være utarbeidet interne retningslinjer for håndtering av reglene. Departementet forventet at bestemmelsen ble implementert som en del av etatens ordinære tilsynsstrategi, samt at det ble gitt nødvendig kompetanseheving. Med dette som bakteppe diskuterer vi her følgende spørsmål:

- Hva forteller Arbeidstilsynets register om antall tilsyn og pålegg etter § 3-5?
- Hvilke erfaringer har tilsynsinspektører med å føre tilsyn etter denne paragrafen?

Spørsmålene belyses ved hjelp av kvantitative data fra Arbeidstilsynets register over tilsyn og pålegg, samt gjennom intervjuer med to tilsynsinspektører og en representant fra direktoratet. I tillegg har vi gjennomgått skriftlig materiale, herunder etatens innspill til arbeidslivsmeldingen som kom sensommeren 2011 (Meld. St. 29 (2010–2011)).

Tilsyn og pålegg

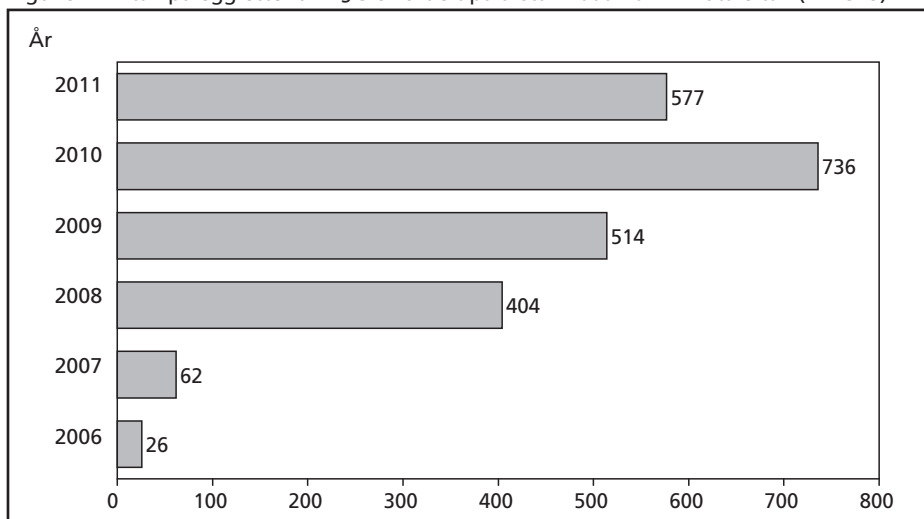
Arbeidstilsynet registrerer alle tilsyn og pålegg som gis i forbindelse med tilsynene. Vi har fått tilgang til samtlige registreringer av pålegg etter aml § 3-5, altså de tilfellene der tilsynet har gitt pålegg i forbindelse med lovens krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i HMS. I tillegg har vi fått koplet på årstallet pålegget er gitt, hovednæring og antall ansatte. Vi har også fått opplysninger om hvilke eventuelle andre pålegg som er gitt i forbindelse med tilsynene. Hensikten med denne analysen er først og fremst å se om det er noen systematiske kjennetegn ved de bedriftene som har fått pålegg etter § 3-5.

Det er imidlertid viktig å understreke at Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet ikke er tilfeldig. Tilsynet har en risikobasert tilnærming, det vil si at det konsentrerer seg om de områdene og virksomhetene der risikoen for arbeidstakerne er størst. Arbeidstilsynet har også som en del av sitt arbeid utarbeidet strategiske fireårsplaner med definerte

satsingsområder og mål.⁸ Gjeldende periode går ut i 2011. Arbeidstilsynets statistikk over pålegg representerer derfor ikke den generelle situasjonen i norske virksomheter med hensyn til oppfyllelse av kravet om opplæring av daglig leder. Det er grunn til å anta at tilsynets risiko- og strategibaserte tilsynsvirksomhet vil gi en overrepresentasjon av virksomheter som har brutt arbeidsmiljøloven og andre lover og forskrifter etaten fører tilsyn med. Gitt disse begrensningene, er det likevel interessant å se nærmere på hva som kjennetegner de virksomhetene som har fått pålegg etter manglende dokumentasjon av gjennomført HMS-opplæring for arbeidsgiver.

Som kjent trådte loven om opplæring for arbeidsgiver i kraft fra 1.1.2006. I den perioden loven har vært virksom, er det gitt til sammen 2319 pålegg om brudd. Figur 5.1 viser når i perioden 2006–2011 påleggene er gitt.

Figur 5.1 Antall pålegg etter aml § 3-5 fordelt på årstall 2006–2011*. Totale tall (N=2319).



Kilde: Arbeidstilsynets register.

* Tallene for 2011 er per 16.09.2011

For det første viser figuren at det ble gitt svært få pålegg de første to årene loven virket. Årsaken til dette er nok at Arbeidstilsynet jobbet med å få på plass interne retningslinjer for tilsyn, samt at de arbeidet med å utvikle en veiledning i samarbeid med partene i arbeidslivet. Ifølge våre informanter, både i Arbeidstilsynet og i arbeidsgiverorganisasjonene, var dette et arbeid som tok tid. Dessuten ble det bestemt at etaten bare skulle veilede i kravet til HMS-opplæring av arbeidsgiver fram til 1. september 2007. Etter denne datoen skulle det ifølge etatens interne retningslinjer føres kontroll med § 3-5 i alle tilsyn. 2008 er dermed det første hele året hvor det var tilsynsaktivitet rettet mot

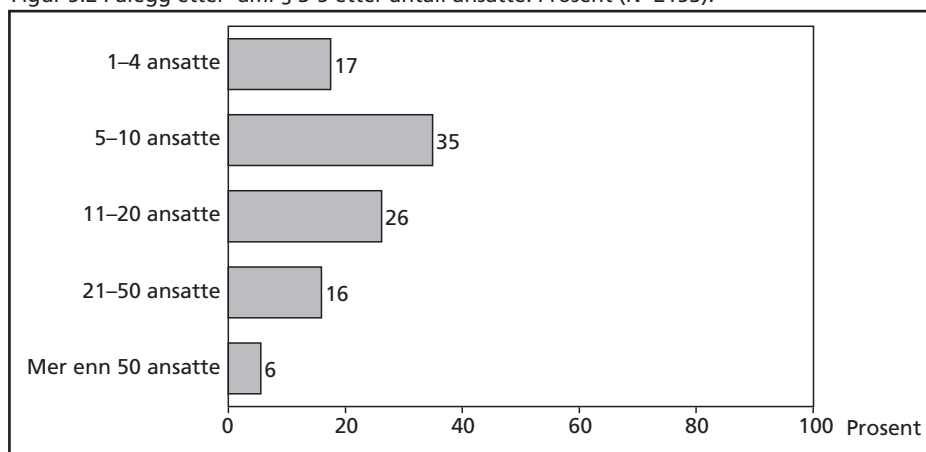
⁸ Se gjeldende plan: <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=78758>

§ 3-5. Til sammen ble det gitt 514 pålegg i 2008. Antall pålegg har suksessivt økt i 2009 og 2010. Fram til midten av september 2011 ser vi dessuten at det er blitt gitt flere pålegg enn hva som var tilfellet for hele 2009. Normalt ville man kanskje forvente at det ble gitt en større andel pålegg når loven var ny, og at påleggene ville avta etter hvert som arbeidsgiverne fikk informasjon om lovkravet og skaffet seg den pålagte opplæringen. Når vi likevel ser en økning i antall pålegg, kan nok dette delvis skyldes at Arbeidstilsynet har satt sterkere søkelys på kontroll etter hvert som loven har fått virke i noen år. Dessuten har tilsynsaktiviteten generelt økt betydelig i denne perioden. Dersom inspektørene kontrollerer dokumentasjon for § 3-5 ved tilsyn, vil den økte tilsynsaktiviteten også øke sannsynligheten for at de treffer på flere arbeidsgivere som ikke oppfyller lovkravet.

Spørsmålet om antall pålegg er høyt eller lavt, er ikke helt enkelt å svare på. I 2008 ble det for eksempel totalt gjennomført 13 794 tilsyn fra Arbeidstilsynet. Det vil si at av det totale antall tilsyn, ble det i 3 prosent av dem gitt pålegg etter aml § 3-5. I 2009 var dette på samme nivå. I 2010 ble det gitt pålegg etter § 3-5 i totalt 5 prosent av alle tilsyn. Med andre ord er ikke antall pålegg spesielt høyt målt mot totalt antall tilsyn. På den andre siden er det ikke gitt at Arbeidstilsynet alltid kontrollerte dokumentert HMS-opplæring. Arbeidstilsynet har både nasjonale prosjekter og kampanjer med ulikt tematisk fokus. De skal føre tilsyn med mange områder, og må ofte gjøre prioriteringer. Til tross for dette er det likevel rimelig å hevde at pålegg om manglende dokumentasjon på gjennomført HMS-opplæring ikke er noe som forekommer hyppig i forbindelse med tilsyn.

Figur 5.2 viser sammenhengen mellom antall pålegg etter § 3-5 og antall ansatte i virksomhetene.

Figur 5.2 Pålegg etter aml § 3-5 etter antall ansatte. Prosent (N=2153).

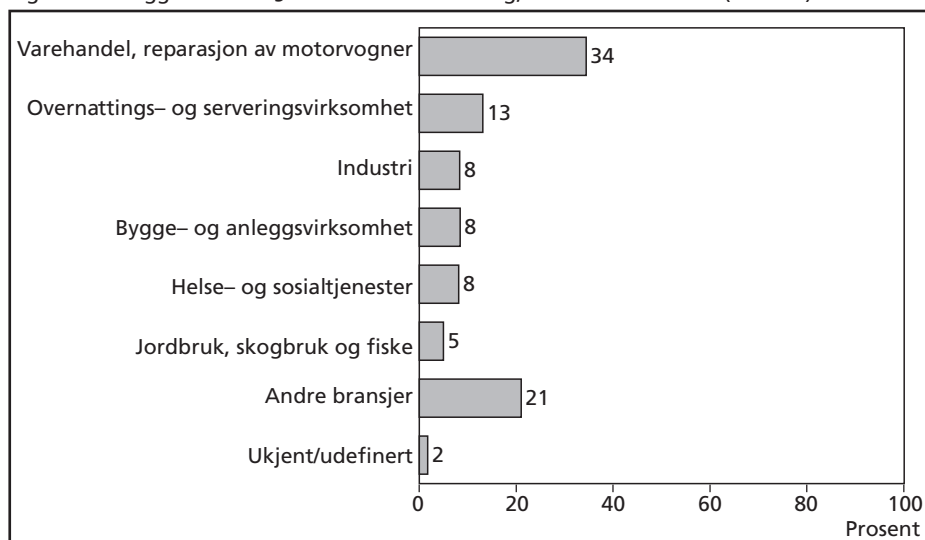


Kilde: Arbeidstilsynets register.

I figur 5.2 ser vi at det er en klar sammenheng mellom pålegg og virksomhetens størrelse. Mer enn halvparten av påleggene (52 prosent) er gitt i virksomheter med ti ansatte eller færre. Ser vi i andre enden av skalaen, er det kun 6 prosent av påleggene som er gitt i virksomheter med mer enn 50 ansatte. Dette følger et mønster vi har sett i tidligere studier av HMS-arbeidet i norske virksomheter. Det har vært en klar positiv sammenheng mellom virksomhetsstørrelse, målt etter antall ansatte, og hvor godt og systematisk de jobber med HMS-relaterte problemstillinger; det vil si desto flere ansatte, desto større er sannsynligheten for at HMS-arbeidet også er et prioritert område (se f.eks. Bråten et al. 2008 og Andersen et al. 2009).

Figur 5.3 viser i hvilke hovedbransjer påleggene er gitt.

Figur 5.3 Pålegg etter aml § 3-5 etter hovednæring, 2006-2011. Prosent (N=2319).



Kilde: Arbeidstilsynets register.

Figur 5.3 viser at det er en bransje som peker seg ut med spesielt mange pålegg om manglende opplæring av arbeidsgiver. Varehandel og reparasjon av motorvogner har fått drøyt én av tre pålegg som er gitt etter § 3-5 i perioden 2006–2011⁹. Selv om tilsynet har en risikobasert tilnærming, og virksomhetene som har fått tilsyn derfor vil ha en bransjemessig opphopning, er de bransjemessige forskjellene likevel såpass store at det er grunn til å hevde at varehandelen har en god vei å gå når det gjelder å oppfylle kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver. Figuren viser også at det en relativt høy andel av påleggene som er gitt i hotell og restaurant. Bransjer som industri, helse og sosial og bygg og anlegg har også vært prioriterte bransjer for Arbeidstilsynet, men

⁹ Ifølge Arbeidstilsynet dreier dette seg i all hovedsak om varehandelen.

andelen med pålegg i disse bransjene er vesentlig lavere enn det vi ser i varehandelen. Som figuren viser har kategorien andre bransjer fått 21 prosent av påleggene gitt for § 3-5, men det er ingen av bransjene i denne samlekategorien som har mer enn 3 prosent av de pålegg som er gitt.

Av de totalt 2319 påleggene som er gitt etter brudd på § 3-5, er det 22 prosent av virksomhetene som kun har fått pålegg for manglende opplæring av arbeidsgiver. Med andre ord vil det si at dette er det eneste pålegget de har fått ved tilsyn. De resterende 78 prosent av virksomhetene har altså i ett og samme tilsynsbesøk fått pålegg for andre forhold i tillegg. To av tre virksomheter har fått mellom to og fire pålegg i tillegg til pålegg etter § 3-5, 11 prosent har fått fem pålegg eller flere. Tabell 5.1 viser en oversikt over de ti vanligste påleggene som er gitt i tillegg til pålegg etter aml § 3-5.

Tabell 5.1 De ti vanligste pålegg som er gitt i tillegg til brudd på aml § 3-5, 2006-2011. Prosent (N=2319).

Lov eller forskriftsbrudd	Prosent
aml § 6 Verneombud	31
aml § 3-1 Krav til systematisk HMS-arbeid	28
For 501 Hvilke virksomheter som skal ha knyttet til seg verne- og helsepersonale (BHT)	20
aml § 14 Ansettelse	18
For 600 BHT - Arbeidsgivers buk av godkjent bedriftshelsetjeneste	14
aml § 4 Krav til arbeidsmiljøet	12
aml § 3-2 Særskilte forhåndsregler for å ivareta sikkerheten	10
For 555 Bruk av arbeidsutstyr	7
aml § 10 Arbeidstid	5
aml § 3-3 Bedriftshelsetjeneste	2

Kilde: Arbeidstilsynets register.

Av tabell 5.1 ser vi at nær én av tre har fått pålegg knyttet til verneombudsordningen. Påleggene knytter seg først og fremst til manglende verneombud når det er krav om dette, det vil si at det ikke er valgt verneombud ved virksomheten i henhold til de kravene som er i aml § 6-1. Vi ser også at det er forholdsvis mange – 28 prosent – som har brutt kravet om et systematisk HMS-arbeid. Ulike brudd på bestemmelsen om bedriftshelsetjeneste er også ganske vanlig, 14 prosent har dette. Når det gjelder brudd

på aml § 14 om ansettelse, er dette først og fremst knyttet til kravet om at det skal inngås skriftlige arbeidsavtaler og innholdet i disse (aml § 14-5 og 14-6).

Det er altså vanlig at virksomheter som får pålegg etter § 3-5 også får pålegg for andre mangler. Tabell 5.1 viser at disse virksomhetene i mange tilfeller har vesentlige mangler i systemer og rutiner for HMS-arbeidet, herunder verneombudsordningen. Framstillingen i tabellen av pålegg gitt i samme tilsyn som det ble gitt pålegg for mangel etter § 3-5, illustrerer to interessante poenger som vi gjerne vil framheve. For det første får vi inntrykk av at mangel på HMS-opplæring hos arbeidsgiver i mange tilfeller henger sammen med mangler i det øvrige HMS-arbeidet i virksomhetene. For det andre får vi inntrykk av at tilsyn med § 3-5 prioriteres i de tilsynene hvor organisatorisk arbeidsmiljø og systematisk HMS-arbeid er tema, og at inspektørene slik ser § 3-5 i sammenheng med det øvrige HMS-arbeidet i virksomhetene. Dette er tema som vi følger opp og utdyper i de neste avsnittene, som handler om hvilke erfaringer tilsynsinspektørene har med dette.

Erfaringer fra tilsyn

I tråd med departementets føringer har Arbeidstilsynet utarbeidet interne retningslinjer til aml § 3-5. Under overskriften «tilsyn» er det listet opp følgende tre punkter med krav som kan stilles i forbindelse med et tilsyn av HMS-opplæring for arbeidsgiver:

- Opplæring skal være gjennomført av arbeidsgiver
- Opplæringen skal være dokumentert
- Vi vil godta 40-timerskurs

Våre informanter i Arbeidstilsynet forteller at etaten hadde stor oppmerksomhet rettet mot HMS-opplæringen da lovkravet kom, og at spørsmål om dette ble innarbeidet som et standardspørsmål i sjekklistene som skal brukes ved tilsyn. Retningslinjene sier at dette er et spørsmål hvor man kan svare «ja» eller «nei». I de tilfellene hvor arbeidsgiver ikke kan legge fram dokumentasjon på gjennomført opplæring, skal det gis pålegg. Informantene har imidlertid ulike erfaringer med denne tilsynsstrategien i praksis, noe som utdypes i de neste avsnittene.

Hvordan gjennomføres tilsyn med § 3-5?

Tilsynsaktiviteten er i stor grad koplet til nasjonale prosjekter. For 2011 har etaten fem slike nasjonale prosjekter.¹⁰ Innenfor disse prosjektene velger man å konsentrere seg om visse bransjer ut fra en risikovurdering. Valg av virksomheter hvor man vil gjennomføre tilsyn, kan variere noe. En av informantene forteller at man i den aktuelle regionen gjerne prioriterer virksomheter som ikke har hatt tilsyn på en stund. Ofte prioriterer man tilsyn i store virksomheter framfor små, med den begrunnelse at man da favner over flere arbeidstakere. Selv om det er de store som prioriteres, så viste altså Arbeidstilsynets tall i figur 5.2 at det er en klar overvekt av små bedrifter som har fått pålegg for mangel etter § 3-5. I tillegg gjennomfører også regionkontorene regionale og lokale prosjekter, samt tilsyn ut fra konkrete tips. Spørsmål om arbeidsgiver kan dokumentere gjennomført opplæring i HMS skal ifølge de interne retningslinjene inngå som en del av vurderingen i alle tilsyn, noe som også bekreftes av våre informanter. Vårt inntrykk er likevel at spørsmålet om daglig leder har gjennomgått HMS-opplæring ikke er like høyt prioritert i alle de nasjonale prosjektene. Som tidligere nevnt skal Arbeidstilsynet føre tilsyn med svært mange områder, og prioriteringer både på nasjonalt nivå og i det enkelte tilsynsbesøk vil ofte være nødvendig. Vi har intervjuet tilsynsinspektører som har jobbet med prosjekter og tilsyn hvor krav om dokumentert HMS-opplæring av arbeidsgiver har vært prioritert – og erfaringene som formidles her er basert på dette.

De fleste tilsyn gjennomføres med daglig leder til stede, så rent praktisk er det ikke vanskelig å stille spørsmål om de kan dokumentere gjennomført HMS-opplæring etter § 3-5. Ifølge informantene er det likevel på dette punktet at utfordringene gjerne melder seg.

Inspektørene forteller at det generelt er vanskelig å få arbeidsgiverne til å legge fram dokumentasjon på gjennomført opplæring ved tilsyn. Argumentene er at de ikke finner dokumentasjonen, eller at den er vanskelig tilgjengelig. Inspektørenes inntrykk er at arbeidsgiver i disse tilfellene som oftest ikke har gjennomført opplæring i HMS. Noen arbeidsgivere har ammet inn og hengt kursbeviset på veggen, men disse er i et klart mindretall blant dem som disse to inspektørene har besøkt.

Vurderinger av status i HMS-opplæringen for arbeidsgiver

I Arbeidstilsynets interne retningslinjer til aml § 3-5 legges det vekt på at lovbestemmelsen ikke stiller krav til opplæringens innhold, men veiledningen angir hvilke tema som bør inngå i opplæringen. Videre understrekes det at kravet til opplæring kan være oppfylt selv om arbeidsgiver ikke har opplæring i de spesifikke temaene som er opp-

¹⁰ De fem nasjonale prosjektene for 2011 er: arbeidsinnvandring, inkluderende arbeidsliv (IA), bedre kjemi, føre var og arbeid for helse.

stilt i veiledningen, fordi disse bare finnes i veiledningen og ikke i lov/forskrift. Som et eksempel vises det i de interne retningslinjene til at det vil være tilstrekkelig etter opplæringskravet at arbeidsgiver har gjennomgått 40-timerskurs for verneombud/medlem av AMU. Det avgjørende er, ifølge retningslinjene, at arbeidsgiver har gjennomgått opplæring innen helse, miljø og sikkerhet. Ifølge veiledningen kan opplæringen også foregå via bedriftsintern opplæring. Begge tilsynsinspektørene vurderer dette som en god form for opplæring. Det positive er at denne opplæringen gjerne samler både ledere og verneombud i virksomhetene. I tillegg er den tett knyttet til problemstillinger som er relevante for virksomheten. Inspektørene legger likevel til at slik opplæring koster en god del penger, og at det først og fremst er store bedrifter med god økonomi som tar seg råd til dette.

Inspektørene forteller at de forholdsvis ofte treffer arbeidsgivere som er misfornøyd med innholdet i det kurset de har tatt. Kursene har som regel en varighet på mellom en halv og én dag, og eksemplene som gjennomgås blir generelle og lite treffsikre i forhold til utfordringer i den enkelte virksomhet. Inspektørene er av den oppfatning at mange ledere går på kurs for å få dokumentasjon, selv om kursene tilfører dem lite kunnskap. Ved tilsyn opplever inspektørene relativt hyppig at arbeidsgiver mangler forståelse for helheten i HMS-arbeidet.

Inspektørenes generelle inntrykk er at det først og fremst er ledere i små virksomheter som benytter seg av nettkurs, mens ledere i store bedrifter enten går på kurs med samling, eller organiserer bedriftsintern opplæring hvor flere deltar.

Tilsynsinspektørene er bevisst på at de ikke kan gi anbefalinger om noen spesielle kurs, men de legger ikke skjul på at kvaliteten på opplæringstilbudene varierer til dels mye. De viser også til eksempler hvor arbeidsgiver har gjennomført et nytt kurs fordi han eller hun ikke var fornøyd med kvaliteten på det første. Selv om de fleste kursene er innom de temaene som veiledningen lister opp, så opplever inspektørene ganske ofte at arbeidsgivere likevel ikke får det verktøyet de trenger for å sørge for et godt HMS-arbeid i virksomheten. Inspektørene erfarer dette som et vel så stort problem som at det også finnes direkte useriøse kurstilbydere. Én utdyper det slik:

Ja, det er useriøse kurstilbydere der, men det er et større problem at arbeidsgiverne kjøper kurs som de tror er tilstrekkelige, men som ikke er det. Det ender med at de tar totalt unyttige kurs – de kaster bort pengene sine på dyre og unyttige kurs.

Inspektørenes generelle oppfatning er at arbeidsgiverne i de fleste tilfellene ønsker å oppfylle de kravene som de er pålagt, og at de som mangler HMS-opplæring skaffer seg dette hvis de får pålegg. Inspektørene er opptatt av at arbeidsgivernes holdninger til opplæringskravet gjerne henger sammen med hvordan de utøver sin lederrolle:

De seriøse lederne tar dette seriøst – de tar opplæringen på alvor.

Når det gjelder kurstilbydere som kan karakteriseres som direkte useriøse, framholder inspektørene at det alltid vil være noen som vil prøve å tjene raske penger ved å tilby dårlig kvalitet. Samtidig har de registrert at det synes å være færre useriøse aktører i dag sammenliknet med da lovkravet var nytt.

Svak kopling til det øvrige HMS-regelverket

Veiledningen ble utarbeidet i samarbeid mellom Arbeidstilsynet og organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Informantene fra både Arbeidstilsynet og arbeidsgiverorganisasjonene som deltok i dette arbeidet forteller at disse prosessene var gode. Organisasjonene deltok med litt ulike utgangspunkt – noen ønsket forskriftsfesting av omfang og lengde på opplæringen, mens andre ikke ønsket noen lovfesting av kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver i det hele tatt (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Arbeidet med veiledningen var preget av åpenhet for ulike innspill og høringsrunder. Veiledningen er et omforent resultat av de diskusjonene man hadde underveis. Enkelte av informantene, både i arbeidsgiverorganisasjonene og i Arbeidstilsynet, påpeker likevel at resultatet av disse prosessene ble en veiledning som er i overkant rund i formene, og at den gir begrenset praktisk hjelp til hva et § 3-5-kurs faktisk skal inneholde. I kapittel 2 så vi også at det fra tilbydersiden var et ønske om sterkere føringer på hva disse kursene skal inneholde. Tilsynsinspektørene var på sin side svært opptatt av at det mangler en kopling til internkontrollforskriften og det systematiske HMS-arbeidet i veiledningen. En sa det slik:

Veilederen viser bare til arbeidsmiljøloven og ikke til forskriften – det er en svakhet.

Erfaringene som disse to inspektørene har fra tilsyn, er at arbeidsgiverne – selv om de har gjennomført pålagt HMS-opplæring – ofte ikke ser sammenhengen mellom det de lærer på disse kursene og det systematiske HMS-arbeidet som virksomhetene er pålagt. Som vi så i tabell 5.1 er det også en tydelig sammenheng mellom faktiske brudd på opplæringskravet og brudd på det systematiske HMS-arbeidet. Tilsynsinspektøren er opptatt av at det burde være en kopling mellom opplæringen og IK-forskriften, fordi:

Arbeidsgiver får ikke det verktøyet som ligger i forskriften i disse kursene.

Inspektørene pekte også på andre tilfeller hvor felles veiledninger gjerne blir for generelle og lite retningsgivende i det praktiske arbeidet med HMS. Som et eksempel ble det vist til en felles veiledning om risikovurdering som flere av HMS-etatene har utarbeidet i fellesskap (Kontroll med risiko gir gevinst. www.regelhjelp.no).

Vurderinger av tilsyn med § 3-5

De to inspektørene vi intervjuet er samstemte i vurderingene av at etatens sjekklister hvor man kan gi et ja- eller nei-svar er lite egnet for tilsyn med § 3-5. En av dem uttrykte seg på følgende måte:

Min erfaring er at denne måten å stille spørsmål på uten henvisning til forarbeidene har lite for seg. Når vi bruker sjekklister hvor man kan gi et ja- eller nei-svar, så ser vi ofte at arbeidsgiverne tar et enkelt kurs for å bevise at de har tatt kurs. Å åpne for ja/nei – er for enkelt.

Inspektørene er opptatt av at Arbeidstilsynet spiller en viktig rolle når det gjelder tilsyn med virksomhetenes HMS-arbeid, herunder at arbeidsgiver har den nødvendige kompetansen. Selv om ja/nei-spørsmål er enkle å rapportere, så gir de ifølge våre informanter begrenset mening, og sier lite om hva arbeidsgiver faktisk har lært. Dette utdypes slik:

Hva de skal ha av omfang og innhold er ikke viktig, det som er viktig er at de har fått med seg noe. Det nytter ikke bare å spørre ja/nei. De må bevise for meg at de har reflektert over dette i øvrig HMS-arbeid. Ja/nei-spørsmål hjelper ikke lederne. Vi må føre tilsyn ut i fra dette.

En av inspektørene legger vekt på at han ikke uten videre godkjenner den dokumentasjonen på gjennomført kurs arbeidsgiver legger fram, dersom resten av tilsynet viser at arbeidsgiver har liten kunnskap om HMS, for: «Når de ikke kan noe, så må vi si at det ikke er godt nok». Det er først og fremst opplæring gjennomført via internett tilsynsinspektørene ikke har godkjent. Samtidig la de også vekt på at de gir arbeidsgiver «godkjent» dersom det gjennom samtalen viser seg at han eller hun kan mye om HMS, selv om dokumentasjon mangler. Det kan for eksempel være arbeidsgivere som har fått denne kunnskapen gjennom ledererfaring og lederutdanning mv., men ikke kan legge fram bevis på gjennomført kurs etter §3-5.

Etaten har de siste årene hatt større oppmerksomhet på ledelsens rolle og betydning for arbeidsmiljø og HMS. Inspektørene forteller at de ved tilsyn gjerne bruker aml § 4-1 om generelle krav til arbeidsmiljøet som et inntak til å snakke med arbeidsgiver om arbeidsmiljø og HMS. Denne måten er en god mulighet til å vurdere arbeidsgivers faktiske kunnskaper. I arbeidslivsmeldingen som nylig ble avlevert, legger Arbeidstilsynet vekt på betydningen av å føre tilsyn med fokusering på ledelse som en viktig årsak og forutsetning for arbeidsmiljøstandarden i virksomhetene, og det henvises til at § 4-1 stiller krav til ledelse (Meld. St. 29 (2010–2011) s. 201).

Mulighetene for å gi pålegg opplever inspektørene som et godt verktøy. De er opptatt av at de gjennom utforming av pålegg har en god mulighet til å veilede arbeidsgiverne. Men det er ikke alltid arbeidsgivernes egen skyld at de ikke har gjennomført HMS-

opplæring, og da må påleggene formuleres slik at arbeidsgiver kan prioritere dette framfor andre gjøremål:

Av og til må pålegg formuleres slik at styret må gi daglig leder rom til å bruke tid på HMS-arbeid. Mange daglige ledere har store krav på seg til å bruke tiden på kjernevirksomhet.

Dessuten er det viktig at arbeidsgiver selv ser nytten av å skaffe seg kunnskaper om HMS:

De skal gjøre det ut i fra nytten til virksomheten, ikke ut i fra pålegget i seg selv.

Påleggene ble utformet slik at arbeidsgiver fikk nødvendig tid til å gjennomføre et relevant kurs. Pålegget frafalles når arbeidsgiver kan framlegge dokumentasjon på gjennomført HMS-kurs, eller at vedkommende er påmeldt et slikt kurs.

Inspektørene som ble intervjuet er opptatt av at etaten må utvise faglig skjønn, og at dette avhenger av situasjonen i den enkelte virksomhet. De var derfor nøye med å spisse påleggene slik at de går på *kunnskapsnivået* og ikke på hvorvidt arbeidsgiver kan legge fram dokumentasjon eller ikke. Hvordan etaten faktisk fører tilsyn med § 3-5, kan derfor variere en god del mellom ulike regioner, og også innad i regionene. Inspektørene som deltok i undersøkelsen etterlyser mer diskusjon og refleksjon innad i etaten når det gjelder tilsynsmetodikk i § 3-5. De var opptatt av at tilsynsskjemaene må gi rom for en faglig skjønnsmessig vurdering av arbeidsgivers HMS-kunnskaper sett i lys av virksomhetens øvrige HMS-arbeid. De påpekte at det også er viktig å skille mellom små og store virksomheter og virksomheter med høy og lav risiko, fordi: «Vi må ikke lage skjema slik at verken vi eller arbeidsgiver må tenke selv». Informanten viste her til skjema som åpnet for ja- eller nei-svar.

En av inspektørene pekte også på at Arbeidstilsynet i en del tilfeller må bli flinkere til å kommunisere med arbeidsgiverne om hvilke krav som stilles til HMS-arbeidet, og at veiledning i mange tilfeller er mer hensiktsmessig enn pålegg:

Det er ikke alltid vi har vært flinke til å kommunisere om kravene i HMS-systemene, og da er det ikke alltid hensiktsmessig å gi pålegg. Dette oppleves som straff.

Inspektørene opplevde at arbeidsgivere som er interessert i HMS ofte ber om veiledning i HMS-spørsmål når de kommer på tilsyn. Da samles gjerne flere ledere, verneombud og medlemmer av AMU, og man får gode og engasjerte diskusjoner omkring HMS-arbeidet i virksomheten. Inspektørene opplevde slike situasjoner som faglig engasjerende og framholdt at etaten har en viktig rolle også når det gjelder å veilede virksomhetene. Samtidig er situasjonen gjerne slik at Arbeidstilsynet både nasjonalt og i det enkelte tilsyn må gjøre noen prioriteringer når det gjelder hva det skal legges vekt på under tilsynsbesøkene. Ønskene om å drive veiledning kan dessuten i en del tilfeller måtte vike for kravene om effektivitet i tilsynsaktiviteten.

Inspektørene vi har intervjuet stiller seg tvilende til om økte krav til innholdet i eller omfanget av opplæringen er en vei å gå for økt lederkompetanse om HMS, og én av dem uttrykte det slik:

Tror vi får flere punkter å krysse av hvis opplæringen blir mer detaljert, men arbeidsgiver blir ikke flinkere.

Inspektørene er opptatt av at opplæringen må sikre et visst kunnskapsnivå som reflekteres i virksomhetens arbeid på HMS-området. Kravene til HMS-opplæring for arbeidsgiver betraktes slik som en viktig del av et funksjonsbasert regelverk som gjelder for HMS-arbeidet for øvrig. Det argumenteres for at arbeidsgivers kunnskapsnivå om HMS må vurderes i lys av virksomhetens risiko og systematiske HMS-arbeid. Vurderinger av kravene i § 3-5 er tema for neste avsnitt.

Er kravene tydelige nok?

I arbeidslivsmeldingen vurderes plikten til HMS-opplæring for arbeidsgiver (Meld. St. 29 (2010–2011) s. 200). Arbeidstilsynet peker på at det ut fra deres erfaring med håndheving av regelverket kan synes som om regelen gir et for svakt signal om kravet til opplæring av arbeidsgiver. I intervju ble dette utdypet nærmere. Blant annet ble det pekt på at etaten vurderer det som hensiktsmessig å fastsette veiledningens anbefaling til opplæringens innhold i forskrift.

Tilsynsinspektørene som vi intervjuet er likevel ikke helt overbevist om at en forskriftsfesting av kravet til opplæringens innhold og omfang vil bidra til å øke kunnskapsnivået om HMS blant arbeidsgiverne. Den største svakheten ved dagens regelverk er – ifølge inspektørene – mangel på helhet. Som én av dem sa det:

Det blir splittet opp og man ser ikke helheten. Går på kurs som ikke henger sammen med egen virksomhet. Det har ikke gitt noen særlig effekt. Som et minimum burde det vært bedre kopling mellom opplæringskravet og internkontrollforskriften

Inspektørene vi har intervjuet hegger om et funksjonsbasert regelverk på HMS-området og legger vekt på at dette er kompetanseutviklende for arbeidsgiver. Et slikt regelverk legger til grunn at arbeidsgiver må kunne vise inspektørene på tilsyn at de er gode på HMS. Dessuten stiller et funksjonsbasert regelverk større krav til inspektørene som fører tilsyn. Samtidig erfarer inspektørene at lovkravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver er en nyttig brekkstang for å ta opp HMS-arbeidet med virksomhetenes toppledelse og samtidig få en vurdering av hvilken kunnskap arbeidsgiverne har om dette. En av inspektørene vurderte det på denne måten:

Det er greit å ha kravet der – det har gitt oss bedre myndighet til å grave litt – til å ta opp temaet med daglig leder.

Vi vil også peke på at det gjennom intervjuene med enkelte av arbeidsgiverorganisasjonene og med Arbeidstilsynet kom fram at det er noe usikkerhet omkring hvem som egentlig er omfattet av lovkravet i § 3-5. I veiledningen slås det fast at det er arbeidsgiver som har en personlig plikt til å gjennomgå HMS-opplæring. Når det gjelder arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, skal arbeidsgiver sørge for at disse har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte (jf. aml § 3-2). Når det gjelder statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor er det imidlertid ikke en omforent forståelse blant informantene om hvem som faktisk er pålagt krav om å gjennomføre opplæring etter § 3-5, og hvem som eventuelt er omfattet av § 3-2. Vår informant i KS er blant dem som etterlyser en klargjøring av hvem som faktisk er omfattet av opplæringskravet i § 3-5 i kommunal og fylkeskommunal sektor. I kapittel 2 om tilbyderne, så vi også at det ble etterlyst en klargjøring av hvem som faktisk er omfattet av kravet i § 3-5. Her ble det blant annet pekt på at økt internasjonalisering og flere transnasjonale selskaper bidro til usikkerhet omkring hvem som faktisk var pålagt å gjennomføre opplæring i HMS etter § 3-5.

Er det behov for en godkjenningsordning?

I intervjuene med Arbeidstilsynet ble det også pekt på behovet for å diskutere en godkjenningsordning for kurstilbydere av opplæring etter § 3-5. Eksempelvis har Danmark etablert en godkjenningsordning for tilbydere av arbeidsmiljøopplæring, og erfaringene fra denne kan være interessante for vurderingen av en eventuell godkjenningsordning også i Norge. Uten noen form for godkjenningskrav synes tilsynsinspektørene at det i en del tilfeller kan være vanskelig å vurdere hvorvidt arbeidsgiver faktisk har tatt den pålagte HMS-opplæringen. Samtidig ble det fra inspektørenes side pekt på at det først og fremst er i arbeidsgivernes interesse at en slik godkjenningsordning kommer på plass. Det vil sikre at arbeidsgiver faktisk får den opplæringen han eller hun har betalt for. Tilsynsinspektørene erfarer relativt ofte at arbeidsgivere ikke er fornøyd med kvaliteten på den HMS-opplæringen de har tatt.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at:

- I perioden 2006–2011 (3. kvartal) har det vært gitt totalt 2319 pålegg for manglende HMS-opplæring etter aml § 3-5. Antall pålegg som er gitt øker utover i perioden, noe som må ses i sammenheng med at Arbeidstilsynet i starten skulle veilede

framfor å gi pålegg. Dessuten har den generelle tilsynsaktiviteten økt i perioden, noe som øker sannsynligheten for at flere har fått pålegg.

- Det er en klar sammenheng mellom pålegg og virksomhetenes størrelse. Drøyt halvparten av påleggene er gitt i virksomheter med ti ansatte eller færre. Kun 6 prosent av påleggene er gitt i virksomheter med mer enn 50 ansatte.
- Arbeidstilsynets register viser at det er bransjemessige forskjeller når det gjelder pålegg etter § 3-5. Bransjen varehandel og reparasjon av motorvogner skiller seg klart ut – drøyt ett av tre pålegg har vært gitt i denne bransjen.
- 78 prosent av virksomhetene som fikk pålegg etter § 3-5 fikk også pålegg for andre mangler ved samme tilsynsbesøk. En gjennomgang av disse andre påleggene viser en sammenheng mellom manglende HMS-opplæring for arbeidsgiver og mangler i det øvrige HMS-arbeidet.
- Arbeidstilsynet har innarbeidet spørsmål om dokumentasjon av HMS-opplæring for arbeidsgiver som standardspørsmål i sjekklistene som skal brukes ved tilsyn. I praksis er det nok slik at spørsmålet om § 3-5 ikke prioriteres like høyt i alle tilsyn, eksempelvis er ikke alle nasjonale prosjekter i like stor grad fokusert på HMS.
- Tilsynsinspektørene har litt ulike erfaringer når det gjelder tilsyn med § 3-5; noen arbeidsgivere tar HMS- arbeidet og HMS-opplæringen på alvor, mens andre har et lite bevisst forhold til dette. I en del tilfeller er det også vanskelig å finne passende kurs.
- Tilsynsinspektørene påpeker manglende kopling til det øvrige HMS-regelverket som en svakhet ved den HMS-opplæringen som mange arbeidsgivere gjennomfører.
- Inspektørene etterlyser mer helhetstenkning der tilsyn med § 3-5 ses i forhold til det øvrige HMS-arbeidet som virksomhetene er pålagt.
- Arbeidstilsynets representanter tar til orde for at en forskriftsfesting av kravene til opplæringens innhold og omfang bør vurderes, men hegner samtidig om et funksjonsbasert regelverk på HMS-området. En godkjenningsordning av tilbydere vil gjøre det enklere for tilsynsinspektører og arbeidsgivere å vurdere kvaliteten på de ulike opplæringstilbudene.

6 Avslutning

I denne rapporten har vi sett nærmere på ulike sider ved kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver (aml § 3-5) som trådte i kraft i 2006. Gjennom intervjuer med sentrale aktører, en deskstudie av ulike opplæringstilbud samt en bedriftssurvey, har vi søkt å kartlegge og vurdere de tilbudene som finnes når det gjelder kurs/opplæring for arbeidsgiver på arbeidsmiljø-/HMS-området. I dette siste kapitlet skal vi samle trådene og peke på noen utfordringer når det gjelder praksisen på dette området.

Hensikten med opplæringskravet var å tydeliggjøre forventningen om at øverste leder i virksomheter skal ha kunnskap om arbeidsmiljøloven og grunnprinsippene i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Plikten er et personlig krav til virksomhetenes øverste leder, og er tilpasset det funksjons- og risikobaserte regelverket som gjelder for virksomhetenes systematiske HMS-arbeid (internkontroll). Det legges til grunn at opplæringen må kunne gjennomgås på en måte som er tilpasset virksomheten og den enkelte leders arbeidssituasjon. Arbeidstilsynet har i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeidet en veiledning som presiserer innholdet i HMS-opplæringen. Det er imidlertid ikke fra lovgivers side, og heller ikke i veiledningen, stilt krav til opplæringens omfang, hvem som skal forestå den eller hvordan opplæringen skal gjennomføres. Dette har ført til at det har vokst fram et marked med tilbud om og etterspørsel av HMS-opplæring for arbeidsgivere.

Hvem er tilbyderne?

Gjennom en deskstudie basert på søk på internett, har vi i kapittel 2 forsøkt å danne oss et bilde av antallet tilbydere av HMS-opplæring for arbeidsgiver, samt hvem disse tilbyderne er. Vi har sortert dem inn i fire hovedkategorier: kommersielle tilbydere (63 prosent), bedriftshelsetjenester (BHT) (19 prosent), bransje-/arbeidsgiverorganisasjoner (13 prosent) og andre ikke kommersielle tilbydere (5 prosent). Ved hjelp av denne metoden fant vi totalt 147 ulike tilbydere. Disse tilbyr opplæring i form av tradisjonelle kurs med samlinger, internettbaserte kurs og bedriftsintern opplæring. Tradisjonelle kurs med samlinger er den vanligste varianten, og hele 83 prosent av tilbyderne har dette som et alternativ. Nettbaserte kurs er derimot mindre vanlig, bare 15 prosent tilbyr

dette. Prismessig er det store variasjoner mellom leverandørene, men i gjennomsnitt ligger kursprisen på rett i underkant av 3000 kroner. 85 prosent av leverandørene som vi fant i deskstudien tilbyr også HMS-kurs for andre aktører, eksempelvis for verneombud (40-timerskurs), AMU-medlemmer og andre ledere.

Når det gjelder arbeidsgiverorganisasjonenes tilbud på dette området, så er opplæringen i hovedsak tilpasset de ulike bransjene (kap. 3). Flere av organisasjonene tilbyr dessuten bedriftsinterne kurs, hvor opplæringen knyttes konkret til HMS-utfordringer og det systematiske HMS-arbeidet i den enkelte bedrift. Ved bedriftsintern opplæring deltar som regel hele ledergruppen. Det er heller ikke uvanlig at andre aktører som verneombud, AMU-medlemmer og tillitsvalgte deltar i bedriftsintern HMS-opplæring. De fleste arbeidsgiverorganisasjonene tilbyr § 3-5-opplæringen gratis eller til rabatterte priser for egne medlemmer, og de ser på dette som en viktig del av medlems servicen.

Innholdet i og lengden av opplæringen

Omfanget av opplæringen varierer en god del (kap. 2). Blant de leverandørene som har oppgitt tidsomfanget på kurset, har 14 prosent et opplæringsopplegg på tre timer eller kortere, 64 prosent ligger på mellom fire og 7,5 timer, mens 22 prosent av leverandørene har opplegg som er beregnet til å ta en dag eller mer. De fleste arbeidsgiverorganisasjonene som er omfattet av denne undersøkelsen har også kursopplegg som varer mellom en halv og en hel dag. De fleste tilbyr med andre ord et opplæringsopplegg av relativt kort varighet, men det er også fullt mulig å finne alternativer der kursopplegget strekker seg over flere dager.

I veiledningen til Arbeidstilsynet er det kort beskrevet noen generelle temaer som bør være med i HMS-opplæringen for arbeidsgiver. Disse er 1) Arbeidsmiljøloven og dens forskrifter, 2) systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, 3) arbeidsmiljøfaktorer, 4) arbeidsmiljø og arbeidsrelasjoner samt 5) inkluderende arbeidsmiljø. Innenfor rammen av denne undersøkelsen har vi ikke hatt anledning til å gå i dybden for å vurdere kursenes innhold eller kompetansen til hver enkelt tilbyder. Gjennom kvalitative intervjuer med fire tilbydere og ni arbeidsgiverorganisasjoner, samt med representanter for Arbeidstilsynet, har vi likevel dannet oss et inntrykk av innholdet i § 3-5-kursene. Informantene forteller at opplæringen er basert på de fem temaområdene som Arbeidstilsynet anbefaler. Vårt inntrykk er at tilbyderne bruker veiledningen aktivt som et verktøy for å lage innhold i kursene. Flere av arbeidsgiverorganisasjonene la også vekt på at de flettet inn andre tema i kursopplegget, som for eksempel sykefravær, AKAN, arbeidsrett med mer. Flere pekte likevel på at det kan være et behov for en utdyping av de ulike temaene i veiledningen, slik at man er sikret at opplæringen oppfyller lovens intensjon. Inspektørene fra Arbeidstilsynet la vekt på at det mangler en kopling

til internkontrollforskriften og det systematiske HMS-arbeidet i veiledningen, og at arbeidsgiver som en følge av dette ofte ikke får det verktøyet som ligger i forskriften gjennom § 3-5-kursene.

I undersøkelsen blant daglige ledere stilte vi spørsmål om hva som var innholdet i den opplæringen de hadde tatt (kap. 4). Svarene ga et entydig bilde av at opplæringen var basert på de fem punktene i Arbeidstilsynets veiledning. Spørsmålene i undersøkelsen gikk ikke videre inn på innholdet eller det pedagogiske opplegget i HMS-opplæringen som daglig leder hadde deltatt i.

Leverandørenes tilnærming og ambisjonsnivå varierte. Nettleverandøren var tydelig på at de anså sitt opplegg som et lavterskeltilbud til små bedrifter med få ansatte. To av leverandørene (en kommersiell og en ikke-kommersiell) mente at bedriftsintern opplæring var best. Disse to hadde ulike målgrupper for opplæringen. Den ene fokuserte på ledere/øverste ledere, mens den andre mente at det beste opplæringsopplegget var å samle både ledere og ansattes representanter/verneombud til et felles kurs. Intervjuene med arbeidsgiverorganisasjonene viste også variasjoner i opplæringstilbudet til medlemmene. I hovedsak var denne variasjonen begrunnet ut fra de ulike organisasjonenes vurdering av medlemmenes og bransjenes risikonivå og opplæringsbehov.

At det er til dels stor variasjon mellom de ulike tilbydernes innhold i opplæringen, er ikke overraskende. Selve lovteksten er funksjonsbasert, og gir ingen spesifikke føringer på hvordan opplæringen skal foregå eller hva den skal inneholde. Arbeidstilsynets veiledning er også på et overordnet nivå, selv om den spesifiserer en del tema som bør med i opplæringen. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om det er for stor spredning i opplæringstilbudet. Selv om bedriftene skal vurdere innholdet opp mot eget behov, har vi sett at det er mulig å gjennomføre et HMS-kurs på så kort tid at det neppe oppfyller lovens krav eller intensjon. Det er også rimelig å anta at bedrifter som har liten oppmerksomhet rettet mot HMS-arbeidet i utgangspunktet, vil ha problemer med på egen hånd å vurdere hva som er et godt innhold og hvem som er en god leverandør av HMS-opplæring.

Mange har gjennomført HMS-opplæring for arbeidsgiver

Både kurstillbyderne og arbeidsgiverorganisasjonene melder om at etterspørsel etter § 3-5-kurs nå har avtatt sammenliknet med de første årene etter at lovkravet ble gjort gjeldende i 2006. Det påpekes at den dalende etterspørselen i stor grad kan forklares med at mange arbeidsgivere nå har gjennomført HMS-opplæring.

I bedriftsundersøkelsen svarte 84 prosent av de daglige lederne i virksomheter med fem ansatte eller flere at de har gjennomgått HMS-opplæring som daglig leder (kap.

4). I virksomheter med 1–4 ansatte er andelen som oppgir at de har gjennomført HMS-opplæring som daglig leder 59 prosent, altså vesentlig lavere enn i de større virksomhetene.. Dersom vi også inkluderer de lederne som svarer at de har tatt HMS-opplæring før de ble daglig leder, så har 93 prosent av daglige ledere i bedrifter med fem ansatte eller flere tatt slik opplæring.

De tre vanligste begrunnelsene for at daglig leder i de større virksomhetene (fem ansatte eller mer) ikke har tatt HMS-opplæring er: 1) Har den kunnskapen om HMS som jeg mener jeg trenger, 2) Virksomheten har ikke HMS-problemer og 3) Har ikke hatt tid ennå. Det er under 20 prosent som svarer at de ikke kjenner til at dette er et lovpålagt krav.

Er det godt nok?

Lovgivers hensikt med å lovfeste kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver var altså å tydeliggjøre forventningen om at virksomhetens øverste leder skal ha kunnskap om grunnprinsippene i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og om arbeidsmiljøloven (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Spørsmålet om hvorvidt lovkravet er tilfredsstillende innfridd, er vanskelig å vurdere – det vil blant annet avhenge av om og eventuelt hvilke prosesser arbeidsgiver setter i gang på HMS-området som følge av kurset. I bedriftsundersøkelsen fikk lederne spørsmål om hvordan de vurderer effekten av den HMS-opplæringen de hadde tatt (kap. 4). Hele 76 prosent er enig i påstanden om at de tok HMS-opplæringen fordi det er nødvendig for å gjøre en god jobb som leder. 62 prosent er enig i påstanden om at den har bidratt til en større systematikk i HMS-arbeidet i virksomheten, mens 60 prosent er enig i påstanden om at HMS-opplæringen medførte konkrete HMS-tiltak i virksomheten. 55 prosent er uenig i påstanden om at HMS-opplæringen ikke har medført vesentlige endringer i virksomheten.

Samlet sett gir dette et inntrykk av at HMS-opplæringen har hatt positive effekter på HMS-arbeidet og HMS-tilstanden i virksomhetene. Samtidig vil vi framheve at det i intervjuer både med Arbeidstilsynet og med arbeidsgiverorganisasjonene kom fram synspunkter om at effekten av HMS-opplæringen på HMS-arbeidet og -tilstanden i virksomhetene varierte en god del. Hvilke prosesser som settes i gang etter endt kurs og hva som blir effektene, kan i noen grad ha sammenheng med arbeidsgivernes motivasjon for å delta i HMS-opplæring. I spørreundersøkelsen svarer drøyt 60 prosent at de tok HMS-opplæringen først og fremst fordi det er et lovpålagt krav. Det tyder på at flertallet blant arbeidsgiverne ikke ville gjennomført opplæring i HMS dersom dette ikke var lovpålagt. Arbeidstilsynet har en risikobasert tilsynspraksis, men har likevel bare gitt pålegg for mangel etter § 3-5 i mellom 3 og 5 prosent av alle tilsyn som er gjennomført i 2008–2010. Her må vi ta høyde for at inspektørene ikke kontrollerer dokumentasjon for § 3-5 i alle tilsyn. En årsak til at det er gitt så få pålegg, kan være at arbeidsgiver i de

aller fleste tilfeller faktisk har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring. Vi har kartlagt at det finnes et bredt tilbud av HMS-kurs for daglige ledere, i ulike kategorier. Gjennom søk på internett er det ganske lett å finne fram til ulike kursleverandører, og flere tilbyr kurs på ulike steder i landet – det er også mulig å gjennomføre opplæringen som selvstudium på internett.

Kravet om HMS-opplæring av arbeidsgiver er tilpasset det risikobaserte regelverket som gjelder for virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, og som er nedfelt i aml § 3-1 og i internkontrollforskriften. Hva som faktisk er godt nok, må derfor vurderes konkret innenfor rammen av den enkelte virksomhet og bransje. Våre kartleggingsdata gir ikke grunnlag for slike konkrete situasjonsbestemte vurderinger, men gjennom intervjuer med to tilsynsinspektører i Arbeidstilsynet fikk vi noen interessante synspunkter som vi framhever avslutningsvis. For det første ble det pekt på at generelle kurs med inntil en dags varighet i mange tilfeller er lite treffsikre i forhold til utfordringer i den enkelte virksomhet. For det andre tilfører ikke disse kursene daglig leder nødvendig kunnskap om HMS, og ofte mangler kursene en kopling til det øvrige HMS-regelverket.

Utfordringer

Vi har konkludert med at opplæringskravet i § 3-5 synes å ha fått tilstrekkelig med oppmerksomhet i virksomhetene, og at det i dag foregår mange opplæringsaktiviteter. Uansett er det utfordringer og rom for forbedringer.

Kvalitetssikring av tilbyderne bør diskuteres

Det finnes i dag ikke noen krav til tilbyderne av HMS-opplæring. I veiledningen heter det at opplæringen kan gis av bransjeorganisasjoner, profesjonelle opplæringsinstitusjoner, ved bedriftsintern opplæring eller av andre som har relevant kompetanse. Med andre ord er det ganske fritt fram for dem som selv mener de har relevant kompetanse på dette området. I kapittel 2 så vi et eksempel på en leverandør av nettkurs som ikke hadde forutgående erfaring med HMS-kurs eller kompetanse om HMS. Flere av våre informanter framholdt at det fantes aktører som drev aggressivt salg av kurs, og aktører som var useriøse i den forstand at kursinnholdet holdt lav kvalitet. Likevel er det vårt inntrykk at det var et større innslag av useriøse aktører da lovkravet var nytt og samtlige arbeidsgivere i hele landet trengte dokumentert HMS-opplæring. Det kan synes som om disse har «skummet fløten av markedet» og så forsvunnet. Eventuelt at det var liten etterspørsel etter deres kurs, og at det derfor ikke var grunnlag for videre drift.

Samtidig legger flere av våre informanter vekt på at det burde være en viss kontroll med hva som tilbys av HMS-opplæring for arbeidsgivere, og om tilbyderne har

kompetanse innenfor HMS-feltet. Det er ingen som ønsker en omfattende administrativ ordning, men godkjenningsordningen som ble innført for bedriftshelsetjenesten (BHT) ble nevnt som et eksempel av flere. Det er Arbeidstilsynet som administrerer godkjenningsordningen av BHT som ble innført fra 1. januar 2010, og som gis for fem år av gangen.

Det er særlig Arbeidstilsynet, men også leverandørene selv som etterlyser en form for godkjenning. Uten en slik ordning synes tilsynsinspektørene at det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt arbeidsgiver har den nødvendige HMS-opplæringen. Samtidig ble det fra inspektørenes side pekt på at det først og fremst er i arbeidsgivernes interesse at en slik godkjenningsordning kommer på plass. Det vil sikre at arbeidsgiver faktisk får den opplæringen han eller hun betaler for. Arbeidstilsynet peker på at Danmark har etablert en godkjenningsordning for kurstilbydere. En godkjenningsordning for tilbyderne av HMS-opplæring bør etter vår vurdering også diskuteres i Norge. Hvor langt en slik godkjenningsordning eventuelt skal gå når det gjelder kvalitetssikring av opplæringsopplegget, bør inngå som en del av diskusjonen. I dag er dette markedet nokså uoversiktlig, og det er store variasjoner både i innhold og omfang av den opplæringen som tilbys. Herunder vil en diskusjon om behovet for en klargjøring av opplæringstemaene i veiledningen også være naturlig.

Veiledningen – hvem er den til for?

Arbeidstilsynet har i samarbeid med partene i arbeidslivet utarbeidet en veiledning som utdyper hvordan kravet i aml § 3-5 skal forstås, samt hvilke tema som bør inngå i opplæringen. Gjennom intervjuer med utvalgte arbeidsgiverorganisasjoner og utvalgte tilbydere kom det klart fram at veiledningen blir brukt aktivt som en rettesnor for hva opplæringen skal inneholde. Samtidig ble det pekt på noen utfordringer. For det første var det flere, særlig blant tilbyderne, som mente at den ga litt for lite veiledning når det gjaldt innhold i opplæringen. Det er angitt noen hovedtema med underliggende stikkord, men flere opplevde at det var gitt for få holdepunkter til å kunne lage et treffsikkert opplæringstilbud. For det andre ble det pekt på at veiledningen manglet en klar kopling til HMS-regelverket for øvrig. Det var særlig tilsynsinspektørene som framholdt at det burde være en tydeligere kopling til internkontrollforskriften i veiledningen, for å sikre at arbeidsgiverne fikk nødvendig kjennskap til denne, samt sikre helhetstenkningen omkring HMS-arbeidet i virksomhetene. For det tredje ble det framholdt at veiledningen bør være et dynamisk dokument i den forstand at behovet for endringer bør vurderes jevnlig. Det ble argumentert for at veiledningen må ta opp i seg de raske endringene i arbeidslivet. I tillegg ble det særlig pekt på psykososiale arbeidsmiljøutfordringer, medvirkning fra de ansatte og økt internasjonalisering av virksomheter som områder som bør innlemmes. Mange tilbydere sitter etter hvert med en betydelig kompetanse når det gjelder hvordan opplæringen fungerer i praksis. Kan

hende burde noen av disse inviteres til å komme med innspill til veiledningen dersom man bestemmer seg for å revidere den. En slik invitasjon kan sikre at man får viktige innspill fra en bredere gruppe blant tilbyderne. Det kan også sikre at tilbyderne faktisk bruker veiledningen som en plattform for utvikling av sine opplæringsopplegg i HMS for arbeidsgivere. Det var få av våre informanter som ønsket en forskriftsfesting av omfanget av eller innholdet i opplæringen.

Klargjøre hvem som er omfattet av opplæringskravet

Ansvar for arbeidsmiljø og sikkerhet er forsvarlig ivarettatt ligger hos arbeidsgiver, og det er han eller hun som også har plikt til å gjennomgå opplæring i HMS. Ved utformingen av kravet ble det framholdt at man med arbeidsgiver mener virksomhetens øverste leder (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Følgelig er det øverste leder i store konsern, rådmannen i en kommune, departementsrådet i staten samt daglig leder i både små og store virksomheter som er omfattet av kravet om HMS-opplæring. Videre er det arbeidsgivers plikt å sørge for at arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere (mellomledere/linjeledere) har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på en helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte, jf. aml § 3-2.

Loven er klar på at det bare er arbeidsgiver som er omfattet av opplæringskravet i § 3-5. Flere av våre informanter framholdt likevel at dette kunne være problematisk og vanskelig å avgjøre i enkelte tilfeller. Representanter både for tilbyderne, arbeidsgiverorganisasjonene og tilsynsinspektørene tok opp dette temaet i intervjuer. Det var særlig to problemer som knyttet seg til hvem som var omfattet av opplæringskravet. For det første ble det pekt på at hvem som var arbeidsgiver, særlig i store virksomheter slik som stat, kommune og konsern, i mange tilfeller kunne være utydelig. For det andre ble det også pekt på at med en tiltakende internasjonalisering av bedrifter, og flere transnasjonale selskaper, så var det nødvendig med lokal kompetanse på det gjeldende nasjonale regelverket.

En klargjøring av hvem som faktisk er omfattet av opplæringskravet i ulike typer virksomheter i både privat og offentlig sektor kan bidra til å redusere den usikkerheten som flere ga uttrykk for når det gjaldt omfanget av lovkravet.

Små bedrifter er ikke en ensartet gruppe

Forskjeller mellom store og små virksomheter når det gjelder HMS-arbeidet blir ofte vektlagt. Dessuten skiller arbeidsmiljøloven mellom store og små virksomheter når det gjelder krav til HMS-ressurser, slik som verneombud og AMU. Ved en gjennomgang av den internasjonale HMS-litteraturen finner Hasle & Limborg (2006) en tendens til at små virksomheter ofte nedprioriterer det systematiske HMS-arbeidet til fordel

for daglig drift. Tilsvarende finner vi i en undersøkelse fra Norge: Virksomheter med 20 ansatte eller flere har i større grad enn dem med under 20 ansatte formulert målsettinger, gjennomført kartlegginger og utarbeidet en handlingsplan slik arbeidsmiljøloven krever. Dessuten er lederne i store virksomheter mer positivt innstilt til HMS-arbeidet og effektene av dette, sammenliknet med ledere i små virksomheter. Det er også store forskjeller mellom bransjene når det gjelder hvorvidt virksomhetene gjennomfører et systematisk HMS-arbeid og hvilke holdninger lederne har til dette (Andersen et al. 2009). Dette er i tillegg dokumentert i studier rettet mot arbeidstakere (se f.eks. Bråten et al. 2008). Dessuten viser tilsynserfaringer fra Arbeidstilsynet at hovedtyngden av arbeidsgiverne i små og mellomstore virksomheter har gjennomført HMS-opplæring i form av et dagskurs eller annet kurs av kortere varighet (Meld. St. 29 (2010–2011)).

Små bedrifter blir i mange sammenhenger omtalt som én gruppe, noe vi også har gjort flere steder i denne rapporten. I denne rapporten, som i forskningslitteraturen som er referert over, finner vi at det knytter seg noen særskilte utfordringer til HMS-opplæring av arbeidsgiver i små virksomheter. Det er en lavere andel blant arbeidsgiverne i de minste virksomhetene (med 1–4 ansatte) som har gjennomført HMS-opplæring sammenliknet med virksomheter med fem ansatte eller flere. Arbeidstilsynets erfaring er at arbeidsgivere i små virksomheter oftere mangler HMS-opplæring, og arbeidsgiverorganisasjonene i mange tilfeller sliter med å få arbeidsgiverne i de minste virksomhetene med på HMS-kurs.

Et funksjonsbasert HMS-regelverk baserer seg på at virksomhetene selv tenker igjennom og definerer sitt behov for systematisk HMS-arbeid og andre tiltak på HMS-området. Å omtale de minste bedriftene som en ensartet gruppe kan imidlertid fort bli en sovepute, hvor man glemmer at en vesentlig andel av disse også er risikoutsatt. Ledelsens kunnskap om og oppmerksomhet rettet mot systematisk HMS-arbeid er i mange tilfeller like viktig i små risikoutsatte bedrifter som i større bedrifter. Dette gjelder i flere næringer, eksempelvis håndverksbedrifter, små leverandører til industrien samt innenfor landbruk, skogbruk og havbruk – for å nevne noen. Både denne undersøkelsen og andre viser at det er viktig å øke forståelsen og interessen for HMS-generelt hos de minste virksomhetene. Kartleggingen av status i HMS-opplæring av arbeidsgiver viser at det er et stykke å gå før lovkravet er oppfylt i de aller minste virksomhetene.

Forskrift kan også ha noen negative konsekvenser

Lovgiver sikret seg en forskriftshjemmel i § 3-5 (2) i tilfelle det skulle vise seg å være behov for nærmere regler om opplæringens innhold. I stortingsmeldingen høsten 2011 gikk Arbeidsdepartementet inn for å beholde dagens ordning uten forskriftsregulering, med den begrunnelse at en forskrift lett kunne skape en lite dynamisk regulering. Departementet ønsker å holde fast på den fleksibiliteten som ligger i dagens regelverk. Arbeidstilsynet mener imidlertid at regelen gir et for svakt signal om kravet til opplæring

av arbeidsgiver. I denne undersøkelsen har vi fått argumenter både for og imot en forskrift om opplærings innhold og omfang. Avslutningsvis vil vi likevel framholde at særlig arbeidsgiverorganisasjonene ga tydelig uttrykk for motstand mot ytterligere reguleringer av kravet om HMS-opplæring for arbeidsgiver. Organisasjonene vi intervjuet har utformet et opplæringsopplegg som blant annet er basert på Arbeidstilsynets veiledning. Opplæringen har et omfang og et innhold som både organisasjonene og medlemmene mener er hensiktsmessig, og den er ofte en viktig del av medlemsservicen. Flere av organisasjonene ga uttrykk for at de ikke ville ha kapasitet eller ressurser til å følge opp ytterligere krav til opplærings omfang og innhold.

En forskrift hvor det stilles strengere krav til omfang og innhold av HMS-opplæringen for arbeidsgiver, kan etter vår vurdering også ha noen ikke-tilsiktede effekter. Eksempelvis kan oppslutningen om kravet fra arbeidsgiverorganisasjonene bli lavere, og terskelen for små og mellomstore bedrifter når det gjelder å gjennomføre opplæringen kan bli høyere. De arbeidsgiverne som allerede er gode på HMS kan kanskje bli enda et hakk bedre med en egen forskrift i tilknytning til aml § 3-5, men det er usikkert om ytterligere krav til opplæringen vil være til særlig hjelp for arbeidsgivere som har liten oppmerksomhet rettet mot HMS i dag, og da særlig de små bedriftene.

Referanser

- Andersen, R. K., Bråten, M., Gjerstad, B. & Tharaldsen, J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*. Fafo-rapport 2009:51.
- Arbeidstilsynet (2007). Veiledning om arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Gyldendal Arbeidsliv.
- Bowman, J. & Gulbrandsen, T. (1998). Arbeidsgiverorganisering i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 39(2).
- Bråten, M., Andersen, R. K. & Svalund, J. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20.
- Bråten, M. & Svalund, J. (2006). *HMS-rådgiverordningen i NHO-fellesskapet*. Fafo-rapport 541.
- Hasle, P. & Limborg, H. J. (2006). A Review of the Literature in Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises. *Industrial Health*, 44, 6–12.
- Johnsen, K. O. & Gilje, K. O. (2002). En kartlegging og vurdering av opplæringstilbud innen helse, miljø og sikkerhet. Sluttrapport 2002. Gjennomført for AAD og Arbeidslivslovutvalget.
- Meld. St. 29 (2010–2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*. Arbeidsdepartementet.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*. Fafo-notat 2010:07
- Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- Skaar, S. G., Dahl, T. & Torvatn, H. (1999). *Bærer arbeidet frukter? – en evaluering av systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*. Trondheim: Sintef.
- Stokke, T. Aa. (2000). Norske arbeidsgiverorganisasjoner – stabil sentralisering? I C. S. Jensen (red.), *Arbejdsgivere i Norden*. NORD 2000:25. Nordisk ministerråd.

Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-opplæring

Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid ble tatt inn som en egen paragraf i arbeidsmiljøloven i 2005, etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget. Hensikten med opplæringsplikten var å tydeliggjøre forventningene om at virksomhetens øverste leder skal ha kunnskap om grunnprinsippene i systematisk HMS-arbeid og om arbeidsmiljøloven. Hensikten med rapporten har vært todelt:

- Å kartlegge eksisterende kurs-/opplæringstilbud for arbeidsgiver på arbeidsmiljø- / HMS-området.
- Å analysere og gi en vurdering av tilstanden for opplæring av arbeidsgiver innen HMS ut fra funnene i kartleggingen.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2011:29
ISBN 978-82-7422-835-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20220