

Sammendrag

I denne rapporten evaluerer vi gjennomføringen og resultatene av innsatsen for bedre arbeidsmiljø i 19 kommuner i fem regioner. Vi beskriver hvordan kommunene har gått løs på utfordringen om å styrke arbeidsmiljøet, dels som et mål i seg selv og dels som et virkemiddel for å øke både effektiviteten og tjenestekvaliteten. Vi beskriver enkelte tiltak som har hatt suksess i noen kommuner. Men først og fremst er dette en rapport om hvorfor noen kommuner har større suksess med nær sagt alt de foretar seg, mens andre kommuner sliter med å realisere de samme målene.

Utfordringen fra SHD til kommunene

Det regionale og kommunale prosjektarbeidet er kommet i stand etter initiativ og støtte fra Sosial- og helsedepartementet¹ (SHD) om å styrke arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Med utgangspunkt i Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell (Rett person på rett plass) er det gjennomført regionale seminarrekker (utviklingsverksted). Disse seminarene er ment å være en inspirasjonskilde til lokale arbeidsmiljøprosjekter i deltakerkommunene.

«Seminarenes målsetting er å motivere kommunene til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og å styrke kommunenes kompetanse vedrørende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet innenfor pleie- og omsorgssektoren.» (SHDs prosjektnotat)

«Fokus skal i denne sammenheng være på organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.» (SHD i brev til RO² 05.07.1999)

¹ Etter de departementale omorganiseringene i 2002 er ansvaret for dette prosjektet overført til det nye Sosial- og helsedirektoratet. Siden departementet var initiativtaker og ansvarlig mesteparten av prosjektperioden, refererer vi også i fortsettelsen til departementet og ikke til direktoratet.

² RO er forkortelse for Ressursenter for omstilling i kommunene. Dette er et konsulentfirma med god kjennskap til de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. RO er mye brukt både i utviklingsarbeid og som konferansearrangør.

Arbeidet vi evaluerer har bestått av både regionale samlinger og lokale arbeidsmiljøprosjekter, som i ulik grad har utviklet seg i samvirke med de regionale samlingene. SHD har i sin prosjektbeskrivelse stilt følgende hovedspørsmål:

«I hvilken grad har seminarne og den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø som på lengre sikt vil styrke rekrutteringen til sektoren og holde på de som er der i dag?» (SHD 30.06.00)

På denne bakgrunn har vi satt opp seks hovedspørsmål som evalueringen har som mål å besvare.

1. Har de regionale fellessamlingene styrket kommunenes kompetanse om forhold som bevirker godt og dårlig arbeidsmiljø?
2. Har den faglige fokuseringen regionalt og lokalt vært organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse?
3. Har de regionale fellessamlingene motivert kommunene til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet?
4. Har den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø?
5. Vil disse modellene/dette arbeidet på lengre sikt styrke rekruttering og bibehold av personell i sektoren?
6. Vil prosjektarbeidet ute i kommunene kunne bidra til et lavere sykefravær enn ellers?

I tillegg til disse hovedspørsmålene kommer en rekke andre delmål og erfaringer fra det regionale og lokale prosjektarbeidet som vi først vil belyse. Dette gjør vi ved å sammendra hovedfunnene fra hvert enkelt kapittel i evalueringsrapporten.

Evalueringens gjennomføring og metode

Kommunene har holdt på med sine prosjekter fra annen halvdel av 1999 og mange holdt fortsatt på høsten 2002. Fafo begynte å evaluere i august 2000. To av oppstartseminarene var på det tidspunktet allerede gjennomført. De tre siste ble gjennomført september – november 2000.

Til grunn for evalueringen har vi benyttet fire hovedformer for informasjonsinnhenting:

1. Skriftlige kilder (brev, seminarmateriell, egevalueringer, relevant forskning og kommunenes søknader og rapporter, m.m.)
2. Deltakelse ved fem regionale fellessamlinger
3. Kvalitative informantintervjuer (ca 25 dybdeintervjuer med til sammen 77 ledere, tillitsvalgte og ansatte fra 7 kommuner, ca 10 intervjuer med KS' fylkeskonsulenter og ROs representanter, ca 20 telefonsamtaler med lokale prosjektkontakter)
4. En strukturert survey rettet mot ansatte i alle deltakerkommunene (nettoutvalg på 93 informanter)

Forarbeid og fellessamlinger

Utvelgelse av deltakerkommunene: Nybegynnere og racere

I de fleste regionene var det større søkning fra kommunene enn kapasitet. KS i fylkene valgte ut de kommunene som skulle få delta på oppstartseminarene. Med dette valget var det også i realiteten avgjort at de samme skulle få tilskudd fra SHD til oppfølgingsarbeidet etterpå. Kriteriene for å skille ut de kommunene som kom med på oppstartseminaret fra de som ikke kom med, har variert fra fylke til fylke. Faglige argumenter har ikke vært sentrale i denne delen av prosessen. I Finnmark ble fem kommuner fra den østlige regionen valgt ut. I Trøndelag fikk man en naturlig avskalling. I Hedmark-Oppland kom de fem første søkerne med. I Hordaland sto man i startgropen på et annet prosjekt, så her var valget gjort på forhånd. Agder fikk bare fire søknader, så her ble alle med.

Finnmark og Hordaland har trukket med mange kommuner med liten erfaring i denne typen prosjektarbeid. Hedmark-Oppland og Agder har nesten bare «prosjektracere» blant sine deltakerkommuner. Trøndelag har en blandet sammensetning.

To typer suksess

Med så ulike måter å rekruttere deltakerkommuner på, må en også forvente svært ulike resultater. For «nybegynnerne» vil økt prosessforståelse bli vurdert som et fullgodt resultat. Med dette vil sannsynligheten for bedre gjennomføring av prosjekter og tiltak ved neste forsøk være stor. For «racerne» som er kommet lenger i prosesshåndtering, forventer vi en helt annen grad av gjennomføringsevne og konkrete forbedringer.

Ulikt behov for fellessamlinger

Racere klarer seg som oftest godt, uansett hvilke løsninger de velger. De er vanligvis aktive både på hjemmebane og i flere interkommunale nettverk. Agderkommunene valgte bort fellessamlingene med unntak av det obligatoriske oppstartseminaret. Hos dem gikk midlene fra SHD inn i arbeidsmiljøprosjekter som stort sett var igangsatt lenge før SHD-initiativet. Ut fra den viktigste av målsettingene – om lokalt forbedringsarbeid – lyktes disse kommunene bra. Racerne i de andre regionene kunne også sikkert ha oppnådd gode resultater på samme måte. De valgte imidlertid å følge verkstedsmodellen med flere fellessamlinger. Deres mergevinst ved dette kom i form av ny kunnskap, nye impulser og lokale tiltak en antakelig ikke ville ha kommet på dersom en hadde jobbet alene.

For de mindre erfarne kommunene vil verkstedsmodellen være enda viktigere, ikke bare for tilegnelse av ny kunnskap og utveksling av erfaringer med nabo-kommuner, men også for å få oppfølging.

Vi tror at ganske mange av deltakerkommunene, spesielt de mindre erfarne, kunne oppnådd bedre resultater dersom det på regionalt hold var satt av mer ressurser til veiledning og løpende resultatinteresse.

Programstrukturen på oppstartseminarene

Oppstartseminarene har hatt om lag 20–30 deltakere. De har bestått av cirka en tredel faglige forelesninger og om lag to tredeler prosessarbeid. Den faglige delen har bestått av en totimers forelesning første dag og en halvannen times forelesning andre dag. Til sammen cirka tre og en halv time. Prosessarbeidet der deltakerne har vært aktive i grupper og i plenum har bestått av tre økter første dag (foruten selvlaget kveldsunderholdning) og fire–fem økter annen dag. Lokale innlegg regner vi i denne sammenhengen som en del av prosessarbeidet. Til sammen om lag sju timer. Totalt har programmet over to dager inneholdt cirka elleve effektive arbeidstimer.

Forelesningene og foreleserne får gode tilbakemeldinger fra deltakerne og KS-representantene. Det samme gjør gruppearbeid og plenumssamlinger. Ikke minst kombinasjonen av disse bidrar til at oppstartseminarene fyller de prosessmålene som var satt.

Det faglige programmet på oppstartsamlingene

Den faglige oppmerksomheten har overveiende vært rettet mot organisatoriske forhold som er viktige for et godt arbeidsmiljø og dermed også for den delen av sykefraværet som er jobberelatert. En har ikke solgt lettvinne løsninger. Det ene faglige hovedperspektivet har vært styrking av arbeidsmiljøet og trivselen gjennom ansattes involvering og utvikling. Det andre hovedperspektivet har dreid seg om organi-

sasjonsutvikling eller organisasjonsforbedring, der bedre driftsledelse, klare mål og god oppfølging ses som nøkkelen til både økt effektivitet, bedre tjenestekvalitet og bedre arbeidsmiljø med økt trivsel. Programmet har med andre ord vært godt tilpasset forskningsbasert kunnskap om sykefravær, trivsel og utviklingsarbeid. Innholdet er også i tråd med SHDs ønske om å fokusere på ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.

RO som prosessledere

Ressursenter for omstilling i kommunene (RO) sin rolle har variert noe mellom regionene, avhengig av hvor aktive KS har ønsket å være. RO får pen omtale av både deltakerne og kontaktpersonene i KS for sin kompetanse og innsats som prosessledere. RO har dessuten svært god kjennskap til temaet. De kjenner kommune-Norges organisering av pleie- og omsorgstjenester og er godt orientert om forskningsaktiviteten på feltet. De to konsulentene fra RO har en uformell tone og er flinke til å få forsamlingen i tale.

RO har sørget for gode forelesere og et program som har gitt deltakerne nye kunnskaper om faktorer som er viktige for et godt arbeidsmiljø. Samtidig har en gitt kommunene en god start i arbeidet med det lokale utviklingsarbeidet.

KS' rolle

Med sitt initiativ går SHD inn og gir arbeidsgiver bistand til å ivareta en side ved arbeidsgiveransvaret. KS i fylkene har hatt en sentral rolle, og kontorenes utøvelse av denne har hatt betydning for etableringen, fremdriften og hvordan arbeidet i de ulike regionene har utviklet seg. SHD har latt det være opp til KS å tolke og utøve sin rolle uten å blande seg inn i de høyst ulike tolkningene regionene imellom.

SHD burde vært klarere i å definere sine forventninger til KS. SHD bruker KS' verkstedskonsept samtidig som RO trekkes inn som ansvarlig for den første samlingen. KS i fylkene og RO har både overlappende kompetanse og oppgaver. Siden KS ikke har hatt ansvar for oppstartsamlingen, har det også vært uklarerheter om hvilken rolle KS skulle ha i fortsettelsen. Flertallet av de fem regionene har likevel påtatt seg en sekretariats- og pådriverrolle og løst denne på en, etter forutsetningene, god måte.

De regionale mellomsamlingene: Et godt konsept som kan bli bedre

Hordaland og Hedmark-Oppland har gjennomført fire regionale fellessamlinger, Trøndelag har hatt tre, mens Finnmark har hatt to. Samlingene ble lagt opp med både faglige innledninger fra eksterne foredragsholdere og fremlegg fra hver av del-

takerkommunene. De faglige forelesningene vurderes som svært relevante. Innleggene fra kommunene er en form for rapportering, der representantene forteller enten om planer eller om tiltak man er i gang med. Representantene fra de andre kommunene lytter høflig. Når alle er ferdige med sine innlegg, har forsamlingen fått 5–6 monologer. Disse samlingene kunne med fordel ha vært forberedt slik at det ble bedre dialoger om de lokale prosjektene. Dette ville spesielt vært nyttig for kommuner med liten erfaring i denne typen prosjektarbeid. Her sikter vi spesielt til Hordalands- og Finnmarkskommunene og noen av Trøndelagskommunene.

Kunnskapsspredning fra fellessamling til kollegene hjemme

Kommuner som har deltatt med en relativt stor gruppe ledere og tillitsvalgte på disse samlingene har hatt en mye lettere oppgave med å overføre mål og ideer på hjemmebane enn kommuner som har stilt med få deltakere. Ressurspersonene i hver av deltakerkommunene gir fellessamlingene godt skussmål.

Kunnskapen om «kommunens store arbeidsmiljøprosjekt» og fellessamlingene er jevnt over lav ute i kommunene. Det har ikke vært formidlet så mye eksplisitt og teoretisk fra seminarene. Ved første øyekast kan dette virke nedslående. Men i mange av kommunene er det satset på tiltak i forlengelsen av seminarene. Prosjektarbeidet viser bedre enn referater at samlingenes ideer er fulgt opp i praksis, uten at det er lagt vekt på å fremheve kilden. Her kan en med andre ord kunne si at «gavnet er viktigere enn navnet». Det er derfor ikke så ille om ikke de regionale fellessamlingene står så sterkt i de ansattes bevissthet.

Nettverksetablering og de statlige regionkontorene

Ambisjonene om å etablere interkommunale nettverk blant deltakerkommunene er oppnådd i varierende grad. To av regionene har kommet spesielt langt. Samarbeidet mellom kommunene og fylkeskontorene til KS har også kommet styrket ut av tiltaket. Derimot ser det ikke ut til at en har lykkes særlig godt i å få etablert et samarbeid med Bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, Trygdeetaten og Arbeidslivstjenesten. Her kan imidlertid Trygdeetatens sterke utbygging av tiltaket «inkluderende arbeidsliv» få en sentral rolle. De statlige regionkontorene har ofte hatt problemer med å bistå kommuner og andre virksomheter vedrørende kollektive arbeidsmiljøspørsmål. Deres oppgave har gjerne vært å ivareta enkeltindividers rettigheter som trygdede, sykmeldte, pasienter osv. Med tiltaket «inkluderende arbeidsliv» kan vi ha fått en statlig tilnærming til arbeidsmiljøspørsmål som også trekker inn virksomhetenes driftsperspektiv og ikke bare lovverket.

Tiltak og prosesser i kommunene

Mange er involvert

Vi har beskrevet en rekke lokale tiltak som 19 kommuner³ fra fem regioner har iverksatt for å styrke arbeidsmiljøet. De fleste kommunene har involvert to til fire tjenesteenheter. Men noen har trukket inn langt flere. Ni kommuner har involvert fra 100 til nesten 500 ansatte, fem har involvert mellom 40–60 ansatte, mens seks kommuner har hatt med mellom 20 til 40 ansatte. Det skulle tilsi at cirka 2500 ansatte har vært involvert i lokale utviklingsprosjekter for bedre arbeidsmiljø.

Stor aktivitet

Vi har registrert 121 prosjekter og tiltak i disse 19 kommunene. Det vil si at hver kommune i snitt har jobbet med cirka seks tiltak som alle oppgis å skulle bidra til økt trivsel, bedre system i tjenestene og et bedre arbeidsmiljø. Tabell 6.1 viser en oppstilling av de prosjektene og tiltakene som er referert til i teksten i dette kapitlet. Tiltak for å få mer synlige og seende ledere (14 prosjekter/tiltak) topper listen sammen med gjennomføring av arbeidsmiljøundersøkelser (14). Deretter følger tiltak for bedre kommunikasjon (13), etterfulgt av tiltak for å utvikle flere sosiale treffpunkter (10). Halvparten av kommunene ser på tjenestestrukturering og kvalitets-sikring som viktige tiltak for bedring av tjenestens arbeidsmiljø (9). Like mange har satt i gang tiltak for å følge opp langtidssykmeldte. Andre tiltaksområder er nye arbeidstidsordninger, hospitering, jobbrotasjon, større stillinger (7), holdninger, verdier og arbeidstakerrollen (6), brukerorientering og trening i samtaler med pårørende for økt trivsel (6), kultur og trivsel, vurdering av arbeidsmiljøet (5) og medvirkning og ansvarliggjøring av ansatte (5)

Få lettvinde og skippertakspregede løsningsforsøk

Et hovedtrekk ved de lokale tiltakene som vises i tabell 6.1, er at tiltak som eksplisitt (og hurtig) forventes å virke som incentiver for redusert sykefravær har fått liten oppmerksomhet. Her er få lettvinde og skippertakspregede forsøk på å «vedta seg til» et lavere fravær. Listen som gjengis i tabell 6.1 viser i stedet at en først og fremst har lagt vekt på grunnleggende forhold i utformingen av en god tjeneste og en god arbeidsplass. Disse er så supplert med enkeltstående, trivselsfremmende tiltak. En ren satsing på de sistnevnte (eks. lønningspils og trim) har ingen dokumentert lang-

³ Fire deltakerkommuner er ikke medregnet fordi vi ikke har informasjon om hva de har gjort. Et par andre kommuner falt bort etter oppstartseminaret.

varig effekt. Men som supplement til det mer dyptgripende arbeidet med klarere strukturer, synlig og klar ledelse, bedre kommunikasjon og mer ansvar til flertallet av de ansatte, har de enklere tiltakene neppe noen negativ effekt.

I tråd med forskningen

Både SHD og RO la i starten vekt på forskningsformidling. Kommunene har dels støttet seg til den forskningsformidlingen som ble gitt på oppstartseminaret. Men de fleste har i tillegg hatt kontakt med en rekke andre forskningsmiljøer gjennom både litteratur og andre samlinger. Vi kjenner igjen Sørensens vekt på trivsel og involvering, Nygårds vekt på prosessarbeid, Molands vekt på tydelig og nærværende lederskap og klare organisasjonsstrukturer. Mange av tiltakene springer ut av en jobbing med grunnlagsspørsmålene og inngår i en helhetlig forståelse av tjenesten. Dette er i tråd med hovedbudskapet i Torvatn og Vedis idéhåndbok for arbeid med sykefraværet (se kapittel 1.2).

I tråd med behovene i pleie- og omsorgstjenesten

Avhengig av den lokale gjennomføringsevnen burde mange av disse tiltakene borge for noe lavere sykefravær, bedre ivaretagelse av langtidssykmeldte, en mer stabil personalsituasjon og i noen tilfeller også økt yrkesaktivitet blant de deltidsansatte. Det store omfanget av prosjekter der målet er organisasjonsforbedring borger for mer faglig attraktive arbeidsplasser og økt trivsel, samtidig som dette gir bedre drift, effektivitet og tjenestekvalitet i «bonus».

Økt kunnskap om arbeidsmiljø og mulighetene til å kunne gjøre noe med egen arbeidssituasjon

To tredeler av de spurte oppgir at de har fått bedre kunnskaper om arbeidsmiljøet og om betingelser for et godt arbeidsmiljø. Like mange oppgir at mulighetene til å gjøre noe med egen arbeidssituasjon er blitt bedre i løpet av prosjektet. Med dette har en beredt grunnen for kontinuerlig forbedringsarbeid. Dermed kan dette sies å være et viktigere «resultat» enn suksess med gjennomføring av et enkeltstående tiltak. Med dette er også hovedmålene som RO hadde for sine oppstartseminarer, innfridd.

Oppfølging av sykmeldte

Til tross for at flere kommuner ikke har hatt oppfølging av sykmeldte som et definert prosjekt eller tiltak, sier i overkant av halvparten at dette arbeidet er blitt merk-

bart bedre i prosjektperioden (figur 7.3). Dette er ett av de 15 tiltakene som ifølge Torvatn og Vedi har størst suksess i arbeidet for å redusere sykefraværet. Tatt i betraktning at mange har gode erfaringer med bedre oppfølging av sykmeldte, og at bakgrunnen for de lokale prosjektene har vært å forebygge og redusere sykefravær, burde kanskje alle deltakerkommunene gjort noe på dette feltet. Her finnes for øvrig mye godt materiale fra bedrifter som har innført tiltaket «inkluderende arbeidsliv» (IA), og som er tilgjengelig ved henvendelse til et av IA-kontorene.

Økt innsikt i avdelingsmiljøet og bedre kommunikasjon mellom ledere og ansatte

Kommunikasjonen mellom ledere og ansatte har fått et løft i mange av deltakerkommunene. Dette følger dels av de temaene som er blitt tatt opp i de lokale prosjektene, og dels av at prosjektarbeid (om organisering og arbeidsmiljø) er en arbeidsform som legger opp til involvering fra både ledere og ansatte. Arbeidet med å gjøre lederne mer synlige, informerende og responderende, og forståelse for organisasjonskulturen, økt innsikt i avdelingen, utarbeiding av nye rutiner, turnusordninger, «ansvarliggjøring» av ansatte og diskusjoner om arbeidsmoral og verdigrunnlag, er eksempler på dette. Cirka halvparten av de spurte sier at ledelsen er blitt flinkere til å informere og til å gi tilbakemeldinger. Omtrent like mange oppgir at arbeidsmoralen og innsikten i avdelingens svake og sterke sider er økt (figur 7.3).

Kommunikasjon med brukere og pårørende bidrar også til økt trivsel

Mange av kommunene regner kvalitetsarbeid og bedre kommunikasjon med brukere og pårørende for arbeidsmiljøprosjekter. To begrunnelser ble trukket frem. Mange ansatte er usikre på hvordan de skal forholde seg til pårørende. Dermed vil opplæring i dette skape økt trygghet i håndteringen av denne delen av arbeidet. Utvikling og økt mestring skaper økt tilfredshet. Dette er også tanken bak sammenhengen mellom økt brukerorientering og bedre arbeidsmiljø. Om lag halvparten av de spurte oppgir at samarbeidet med brukere og personalets holdninger til brukerne er blitt bedre.

Liten suksess: Helsefremmende tiltak

Innsats for de ansattes helse i form av trimtiltak, bedre arbeidsteknikk og lignende ser ut til å ha lav effekt. Dette er blant de hyppigst nevnte tiltakene kommunene har iverksatt, men det er ikke mer enn 23 prosent av de spurte som oppgir at dette har ført til merkbart positive resultater (figur 7.3). Slike tiltak har lett for bli

enkelstående ad hoc-tiltak. Det er derfor ikke overraskende at suksessen er så lav (jfr. Torvatn og Vedi 2000 og Moland 1999).

Stor suksess: Gode kommunikasjonsarenaer som for eksempel «refleksjonsgruppen»

Små grupper der ledere og ansatte er i dialog, kan være tillitskapende og rydde bort mye mistenksomhet og motstand som ofte ødelegger omstillingsarbeidet. Vi har beskrevet «refleksjonsgruppen» som en arena for faglig påfyll, utvikling av felles verdier, omstillingsforståelse og idémyldring. Riktig brukt kan dette lille forumet, som det er så lett å harselere med og rasjonalisere bort i innsparingstider, bli motoren i forbedringsarbeid og utvikling av en sterk organisasjonskultur.

Gode prosesser

Representanter fra de fleste deltakerkommunene oppgir at deltakelsen har gitt nyttig læring om utviklingsprosesser. De som har lykket godt har hatt en heldig hånd om prosjektprosessene. Ledere, tillitsvalgte og ansatte som fremhever prosesskunnskap som det kanskje viktigste resultatet ved deltakelsen, fremholder at de neste gang vil sørge for bedre forarbeid ved større omstillinger, og at de ansatte må involveres mer og tidligere. Vi kan oppsummere erfaringene fra utviklingsarbeidet i noen punkter. En del av dem kan virke ganske selvfølgelige og banale når de settes på trykk. I en travel hverdag er de imidlertid lett å glemme, ofte med svært uheldige konsekvenser for måloppnåelsen. Vi tillater oss derfor å ta med også de meste opplagte:

- Større omstillingsprosjekter fordrer grundig forarbeid.
- Det må settes klare mål og mandater i den daglige virksomheten. Dette skaper en forutsigbar organisasjon med klare forventninger til alle. Da skapes god forankring og et godt utgangspunkt for fleksibilitet, fornyelse og forbedringsarbeid, der ledere naturlig kan etterspørre resultater. Av dette blir det også lettere å utvikle og fastholde klare mål og mandater i utviklings- og prosjektarbeid.
- Styrket kommunikasjon og åpenhet i den daglige virksomheten skaper trygghet og et godt utgangspunkt for kreativ tenkning. De ansatte kommer lettere i tale, og en motvirker mistenksomhet og endringsvegving. Informasjon fra ledelsen er viktig, men må suppleres med dialog i mindre grupper.
- Synlige og målrettede ledere som i det daglige følger opp de ansatte og deres måloppnåelse, har en bedre basis for suksessfylt prosjektarbeid enn andre. Dette gjelder både i store omstillinger der målene er definert på toppen i organisasjonen, og i mindre omstillinger der tiltak og ofte initiativ kommer nedenfra.

(Oppfølging av planer, vedtak, tidsfrister m.m. er ikke det samme som petimeterkontroll.)

- Dyktige ledere ser den ressursen de tillitsvalgte kan utgjøre. I suksesshistoriene finner vi ofte tillitsvalgte som medspillere og formidlere.
- Medansvarlighet, holdninger og endringsvilje er sentrale temaer som kan gjøres til egne temaer i forbedringsarbeidet. Tjenestens verdigrunnlag, holdninger til bruker og kolleger står sentralt i denne sammenheng. Ofte vil gode holdninger og endringsvilje være frukter av det arbeidet som er nedlagt i punktene over.
- Trekke ansatte mer med i prosessen. Ansattes involvering bidrar til god konkretisering og en lokal utvikling som alle kan få et eiendomsforhold til. Dermed reduseres faren for utvendighet og implementeringsproblemer som følge av modellkopiering.
- Ting tar tid. Dette har ikke vært noe sentralt tema i de avgrensede prosjektene som har vært gjennomført hos deltakerkommunene. Men ved større omstillingsprosjekter vil en ofte ha behov for å bruke lang tid både på å utforme gode mål og mandater, på å skape forståelse, tro og eierskap i organisasjonen, gå inn i tiltakene og så begynne å se resultater. Av denne grunn har en heller ikke tillagt streben etter målbare endringer i fraværstall så stor vekt.

SHDs rolle

SHD har dekket brorparten av utgiftene i forbindelse med oppstartseminarene og stilt 50 000 kroner til disposisjon for hver deltakerkommune. Til gjengjeld stilte departementet visse praktiske og tematiske betingelser samt krav til rapportering.

Vedvarende og helhetlig søkelys på arbeidsmiljø

SHD-initiativet har bidratt til å sette arbeidsmiljøet høyere opp på dagsordenen i kommunene. Flere kommuner ser sammenhengen mellom trivsel, godt arbeidsmiljø og en effektiv og kvalitativt god tjeneste. Med dette settes arbeidsmiljøet i en organisatorisk sammenheng, der arbeidsgiver og ansatte kommer sammen til felles innsats over tid. Arbeidstilsynet og fagbevegelsen har lenge jobbet med dette. Deres engasjement har vært basert på lov- og avtaleverket, og deres argumenter har vært forankret i rettighetstenkning. I verkstedskonseptet er oppmerksomheten mer rettet mot organisasjonsutvikling, i dette tilfellet mot bedre arbeidsmiljø som virkemiddel for redusert fravær og/eller bedre tjenester. Økt forståelse for at trivsel og

godt arbeidsmiljø er «matnyttig» for arbeidsgiver (og bruker) og ikke bare en rettighet for ansatte, gir grunnlag for å tro at kommunene vil videreutvikle satsingen på bedre arbeidsmiljø.

SHDs betydning for nye tiltak

Enkelte ideer og lokale prosjekter og tiltak er kommet som en direkte følge av deltakelsen på oppstartseminaret. Disse ville neppe sett dagens lys uten initiativet fra SHD. De fleste deltakerne kommer til oppstartseminaret med noen lokale problemstillinger de har ønsket å følge opp i dette verkstedet. Disse kommunene har hatt ønsker og behov som har vært egnet til videreutvikling. Noen av tiltakene ville blitt gjennomført uansett, andre ikke. Enkelte kommuner har hatt visse prosjektideer i starten, men har endret dem som følge av at deltakerkommunene i regionen har blitt enige om et felles opplegg. Videre har vi de kommunene som allerede var i gang med et utviklingsprosjekt som kunne la seg definere inn under målsettingen til SHD/RO. For disse kommune har ikke SHD vært viktig for å komme i gang. Fellessamlingene kan imidlertid ha bidratt til å bedre resultatene. Til sist har vi noen få kommuner som ikke har gjennomført regionale fellessamlinger, og som har brukt midlene fra SHD mer som en subsidiering av et opplegg som allerede var godt i gang.

Myndighetene bryr seg om og skaper økt forståelse for arbeidsmiljø i kommunen

Både ledere og tillitsvalgte i de kommunene vi har besøkt uttrykker stor begeistring for initiativet fra SHD. Vi vet fra personalforvaltningen hvor viktig det er for de ansatte å «bli sett» av sin leder. Noe av det samme fenomenet gjør seg gjeldende i forholdet mellom tjenestestedene ute i kommunene og myndighetene inne i hovedstaden. Forventningene til nærværende lederskap i tjenesteenhetene er rimeligvis større enn forventningene til myndighetenes nærvær. Desto gledeligere er det når myndighetene ikke bare sender ut kravspesifikasjoner i form av lover og direktiver, men også går inn med bidrag, slik som dette arbeidsmiljøtilbudet.

I de kommunene vi har besøkt i etterkant, får SHD skryt for å følge opp prosjekttildelingen med en evaluering. Spesielt fra «nybegynnerne» understrekes det at innsatsen for bedre arbeidsmiljø må følges opp. De ber også om råd fra SHD/KS/Fafo om hvordan de kan bli bedre på gjennomføring av endringsprosesser. For en del av kommunene har det å få være med som deltakerkommune i seg selv vært opplevd som en stimulans og anerkjennelse.

SHDs nærvær

SHD har stilt med representant på oppstartmøtene og på noen av de andre fellessamlingene. Representanten har dels informert om departementets ønsker med sitt arbeidsmiljøengasjement og dels fortalt litt om den interne oppbyggingen av departementet. Både nærværet i seg selv og formidlingen fra SHD har vært omtalt i positive ordelag.

Lokal eller regional disponering av midlene?

SHD lot det være opp til kommunene selv å avgjøre om de ville bruke tilskuddet på 50 000 kroner til egne tiltak eller til fellessamlinger. Men departementet anbefalte kommunene om å gå sammen om å bruke dem på felles tiltak. Regionene har valgt ulike løsninger. Hedmark-Opplandskommunene har brukt samtlige midler og i tillegg lagt til like mye selv på sine store fellessamlinger. Agderkommunene har brukt alt lokalt. De fleste av deltakerkommunene befinner seg et sted imellom. Vi har kun mottatt regnskap fra en del av deltakerne. Foruten reise- og oppholdsutgifter i tilknytning til fellessamlingene, har en del av midlene gått til dekking av vikarutgifter. En mindre sum har gått til studietur til for eksempel et kompetansesenter eller en nabokommune. Noe er også gått til utstyr. De kommunene som har hatt lite utgifter til fellessamlinger har i stedet brukt en større del av midlene til interne seminarer.

Økonomitilskuddets positive effekter

Stimuleringstilskuddet bidrar utvilsomt til aktivitet i ønsket retning. For det første bidrar SHDs initiativ og tilskuddsmidler til at «noe» blir iverksatt, og dernest øker det sannsynligheten for å oppnå et vellykket resultat. De prosjekterfarne kommunene har vært mest effektive og kan dermed også sies å ha utnyttet midlene best, enten de har gjort det lokalt eller i fellesskap. Kommunene med minst erfaring fra prosjektarbeid har ikke like synlige resultater å vise til. Enkelte kan knapt redegjøre fornuftig for bruken. Likevel har nok mange av disse kommunene hatt det beste utbyttet av deltakelsen, og de ville antakelig ikke ha blitt med uten stimuleringsmidlene som gulrot.

Deltakerkommunenes rapportering

I startfasen kom det frem en del kritikk mot SHD, fordi departementet enten var for detaljstyrende eller krevde alt for omstendelige rapporter av deltakerne. Vår erfaring er snarere den motsatte. For det første har SHDs begrensede nærvær blitt godt mottatt og noe mange kommunale ledere ville hatt mer av. For det annet har SHDs

engasjement vært en styrke for mange av de kommunale aktørene. For det tredje har ikke SHD blandet seg inn underveis. SHD ga en del kriterier for deltakelse i forkant av søkeprosessen. Ved å søke, har kommunene i prinsippet godtatt disse. Enkelte av kravene ble for øvrig frafalt. For det fjerde har mange kommuner tatt ganske lett på rapporteringen. De fleste har skrevet ganske korte rapporter på én til to sider. Noen har skrevet litt mer. Knappt en firedel av kommunene har oppgitt tall for sykefravær og turnover. En begrenset tids- og ressursramme, og et svakt faglig grunnlag for å korrelere arbeidsmiljøtiltak med sykefravær, tilsier at suksessmål basert på tallfesting av redusert sykefravær ikke er et realistisk mål. Like fullt mener vi at kommunene i sterkere grad burde ha jobbet med å utvikle en god sykefraværstatistikk, ikke for dette prosjektets skyld, men som et ledd i en mer langsiktig oppfølging av sykefraværsarbeidet.⁴

Avslutning

Vi innledet sammendraget med å stille seks sentrale spørsmål. Samtlige kan besvares med grader av «ja». For om lag tre firedeler av deltakerkommunene vil svarene være definitivt positive. Vi kan derfor gjøre spørsmålene om til følgende påstander:

1. De regionale fellessamlingene har styrket kommunenes kompetanse om forhold som bevirker godt og dårlig arbeidsmiljø.
2. Den faglige fokuseringen regionalt og lokalt har vært organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.
3. De regionale fellessamlingene har motivert (de) kommunene (som ikke allerede var i gang) til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet.
4. Den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene har bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø. Ser en på selve utviklingsverkstedet som en modell, bekreftes påstanden. Ser en på forståelsen av organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse som en grunnmodell for alt forbedringsarbeid, bekreftes også påstanden. Modell forstås da som en liste over viktige faktorer som bør trekkes inn ved utviklingen av nye systemer, tiltak og arbeidsmåter.

⁴ Sykefraværstatistikk fra Sørum kommune, som ikke har vært med i dette prosjektet, er gjengitt i vedlegget. Sørum har derimot inngått avtale om å være IA-kommune. Vi mener samtlige norske kommuner burde kunne legge frem månedlig sykefraværstatistikk på tilsvarende detaljeringsnivå som gjengitt i vedlegget.

5. Disse modellene/dette arbeidet vil på lengre sikt styrke rekruttering og bibehold av personell i sektoren. Fordi dette arbeidet skaper økt trivsel og på andre måter mer attraktive arbeidsplasser, er det rimelig at situasjonen for rekruttering og bibehold styrkes, sammenliknet med om en ikke gjøre dette arbeidet.
6. Prosjektarbeidet ute i kommunene bør kunne bidra til et lavere sykefravær enn ellers. Her har vi modifisert påstanden ved å sette inn et «bør». Prosjektarbeidet ute i kommunene samsvarer med forskningsbaserte anbefalinger for hvordan en bør gå frem for å redusere sykefraværet. Det har imidlertid ikke vært mulig å foreta en eksakt måling av dette.

Med dette tiltaket har SHD klart å sette sterkere søkelys på arbeidsmiljø i målgruppene. Nye kommuner er trukket med, og de viderekomne kommunene har utviklet sin arbeidsmiljøkompetanse enda et skritt videre.

I de regionene som har vært opptatt av å få med førstegangskommuner som i utgangspunktet har lavere motivasjon for denne typen arbeid, har SHDs stimuleringsstilskudd hatt en viktig funksjon.

Veien videre

Sett fra et markedsståsted kan dette konseptet med noen mindre justeringer med fordel gjentas. Behovet ute i kommunene er stort. For tiden er det mange aktører som er opptatt av kommunenes ve og vel. For den aktive kommunen som stiller når den blir innkalt, kan det bli veldig mange seminarer med overlappende tema på kort tid. Her sikter vi først og fremst til SHD, fylkesmann/fylkeslege, arbeidstilsyn, «inkluderende arbeidsliv» og partene i arbeidslivet representert ved KS og fagforbundene. Disse bør med fordel kunne koordinere både ideer og ressursbruk på forhånd.

KS er en naturlig nøkkelspiller og bør få et tydeligere mandat og større ansvar. «Førstegangskommunene» må få betydelig tettere oppfølging. Suksesskommuner kan trekkes inn; ikke som selvforherligende deltakere, men med representanter som kan kommentere deltakerkommunenes planer og utfordringer underveis i prosessen.

Stimuleringsstilskuddene kan rettes mer mot førstegangsdeltakerne og oppfølging av dem.

Etter hvert som det er utviklet gode hjelpemidler for dette arbeidet, burde slike kunne trekkes noe mer inn i de lokale utviklingsprosjektene. Selv om vi tviholder på grunnleggende sider ved organisasjon og ledelse og prosesshåndtering som de viktigste suksessfaktorene, forhindrer ikke dette at virksomheter med fordel kan la seg inspirere av andres verktøy og gi det en lokal form som gjør det til et egnet virkemiddel på kommunes egne premisser. Det er bare når en hopper over den lokale

bearbeidingen at «kopifellen» fremstår som en av de vanligste grunnene til mislykte prosjekter.