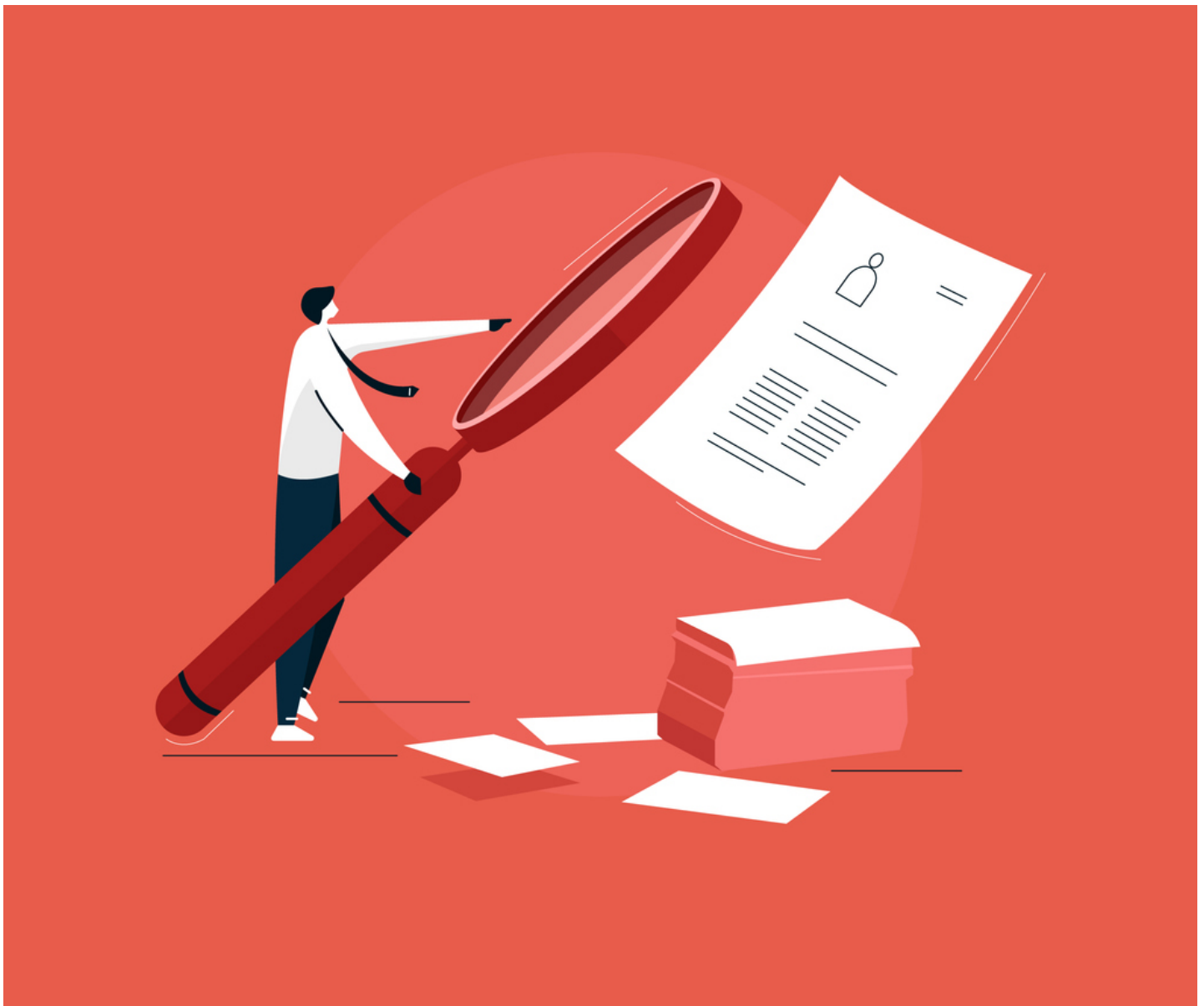


RAPPORT

UNDERVEISEVALUERING AV ARBEIDSTILSYNET



MENON-PUBLIKASJON NR. 103/2023

Av Kaja Høiseth-Gilje, Maria Køber Guldvik, Christina Lønstad, Sissel Trygstad, Johanne Stenseth Huseby og Sveinung Fjose



Forord

På oppdrag for Arbeidstilsynet har Menon Economics og Fafo gjennomført en underveisevaluering av omorganiseringen av Arbeidstilsynet. Fra 01.01.2020 gikk Arbeidstilsynet fra en organisasjonsmodell basert på geografisk organisering til en funksjonsbasert organisasjonsmodell. Arbeidstilsynet består av et direktorat og en ytre etat med seks avdelinger og tilhørende seksjoner. Arbeidstilsynet har funksjonsinndeling som hovedprinsipp, men avdeling Tilsyn og avdeling A-krim har geografisk fordeling på seksjonsnivå. Det er også gjennomført en evaluering av organiseringen av vernetjenesten og medbestemmelsesapparatet.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom strategi og samfunnsøkonomi. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer.

Fafo er en frittstående samfunnsvitenskapelig forskningsstiftelse som utvikler kunnskap om vilkårene for deltakelse i arbeidsliv, organisasjonsliv, samfunn og politikk, om sammenhengene mellom politikk og levekår, og om demokrati, utvikling og verdiskaping.

Vi takker Arbeidstilsynet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle som har besvart spørreundersøkelsen vår, deltatt på workshop og alle informanter for gode innspill underveis i prosessen.

August 2023

Prosjektleder Sveinung Fjose
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	5
Datainnsamling og metode	5
Hovedfunn	5
Vurderinger	6
Anbefalinger	7
1. INNLEDNING	9
1.1. Bakgrunn	9
1.2. Evalueringsoppdraget	10
2. METODE OG TEORETISK BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN	11
2.1. Datakilder	11
2.1.1. Dokumentstudier	11
2.1.2. Intervjuer	11
2.1.3. Spørreundersøkelse	12
2.1.4. Workshop	12
2.2. Relevant faglitteratur	12
2.2.1. Endringer reduserer effektiviteten i organisasjoner på kort sikt	12
2.2.2. Det finnes ikke en perfekt organisasjonsmodell	13
2.2.3. Erfaringer med funksjonsbasert organisering i offentlig sektor	15
3. ORGANISERINGEN AV ARBEIDSTILSYNET	17
3.1. Kort om endringene fra regionstruktur til funksjonsstruktur	18
3.2. Mål og føringer for Arbeidstilsynet	20
3.3. Implementering av ny organisasjonsmodell i pandemitid	22
3.3.1. Forventer at omstillingen vil ta tid	23
4. STYRING	24
4.1. Styringslinjene er blitt tydeligere, men ikke nødvendigvis mer effektive	25
4.2. Arbeidstilsynet har fått mer strategisk styring	26
4.3. Det er etablert tydeligere systemer for internkontroll og mer helhetlig risikostyring av etaten	27
4.4. Arbeidstilsynet jobber risikobasert	28
5. ANSVAR, ROLLER OG ARBEIDSDELING	31
5.1. Ansvar-, rolle- og oppgavedelingen har fortsatt noen uklare grenseflater	32
5.2. Kontrollspennet er håndterbart for de fleste ledere	34
6. SAMHANDLING	37
6.1. Samhandling innad i egen enhet fungerer godt	39
6.2. Samhandlingen på tvers av avdelinger oppleves for mange som utfordrende	40
6.3. Utfordrende koordinering og samarbeid mellom A-krim og Tilsyn	42
7. FAGMILJØ OG KOMPETANSEDELING	43
7.1. Majoriteten opplever å ha et godt faglig fellesskap innad i sin enhet med muligheter for erfaringsdeling	44
7.2. Omfang av kompetansedeling og erfaringsutveksling på tvers av seksjoner, mellom avdelinger og på kontorstedene varierer	44
7.3. Arbeidstilsynet jobber med tiltak for å styrke opplæring og kompetanseutvikling	46
8. OPPGAVELØSNING	48
8.1. Sammenstilling og utvikling av prosesser, rutiner og digitale verktøy beskriver hvordan prosessene skal gjennomføres og understøtter enhetlig oppgaveløsning	49

8.2.	Samling av ansvar og beslutningsmyndighet for de ulike prosessene under én leder fører til mer enhetlig oppgaveløsning	50
8.3.	Omorganiseringen har ført til økt standardisering og spesialisering	51
9.	ARBEIDSPROSESSER OG EFFEKTIVITET	52
9.1.	Funksjonsorganiseringen legger til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler, og Arbeidstilsynet jobber med å realisere disse	52
9.2.	Det utarbeides prosessbeskrivelser for de mest sentrale prosessene slik at effektiviseringspotensialet kan identifiseres	53
9.3.	Styringen og prioriteringen av IKT-området har fått en tydeligere plassering i ny organisasjon	53
10.	MEDBESTEMMELSE, DELTAKELSE OG SAMARBEID	55
10.1.	Medbestemmelsesfora i Arbeidstilsynet	55
10.1.1.	HTV-utvalget	55
10.1.2.	Informasjon, drøfting og forhandling	56
10.1.3.	Møtepunkter	56
10.2.	Rammer for samarbeid og tillitsvalgтарbeid	57
10.2.1.	Partssamarbeid og digitale møter	58
10.3.	Omorganiseringens innvirkning på medbestemmelsesapparatet	58
10.3.1.	Mini-IDF	59
10.4.	Samarbeid og tillit mellom partene	60
10.4.1.	Tillit mellom partene	62
11.	VERNETJENESTEN	64
11.1.	Vurderte modeller for vernetjenesten og verneområdene	64
11.1.1.	Modell 1 - regionstrukturen	65
11.1.2.	Modell 2 - funksjonsstrukturen	65
11.2.	Dagens oppbygging av verneområdene	65
11.2.1.	Lokasjon – kontorstedet	66
11.3.	Erfaringer med ny organisering	67
11.3.1.	Ressurser	67
11.3.2.	Erfaring med HMS-gruppene	68
11.3.3.	Kjennskap til verneombudene	68
11.4.	Samarbeid og tillit	68
11.5.	Arbeidsmiljøutvalget (AMU)	69
11.5.1.	Møteform og samarbeidsforhold	70
11.5.2.	Kjennskap til AMU	70
11.6.	Risikofaktorer	71
11.6.1.	Stort innslag av fjernledelse	71
11.6.2.	Verneområdene – hvordan fungerer de egentlig?	72
12.	OVERORDNEDE VURDERINGER	73
12.1.	Arbeidstilsynet er godt i gang med å realisere målene for omorganiseringen	73
12.2.	Arbeidstilsynet er en organisasjon med store forventninger til involvering	75
12.3.	Endringskapasiteten i Arbeidstilsynet har påvirket endringsprosessen	75
12.4.	Medbestemmelsesapparatet og vernetjenesten har forbedringspotensial	77
13.	ANBEFALINGER	78
13.1.	Styrke internkommunikasjonen og forståelsen av ny organisasjonsmodell	78
13.2.	Sikre avklaringer av ansvar og roller	78
13.3.	Styrke ledelse	79
13.4.	Det er behov for å videreutvikle arenaer for samhandling på tvers i organisasjonen	79
13.5.	Styrke partssamarbeidet, medbestemmelsen og vernetjenesten	79

REFERANSER	81
VEDLEGG 1 – STATISTIKK OG METODE	84
Tidligere evalueringer av Arbeidstilsynet	84
Organisering av evalueringsoppdraget	84
Antall ansatte fordelt på avdelinger	85
Dokumentstudier	85
Statistikk over respondenter i intervjuer	86
Statistikk om respondenter i spørreundersøkelse	87
VEDLEGG 2 – METODE VERNETJENESTEN OG MEDBESTEMMELSEAPPARATET	88
Informanter	88
Intervju og analyse	88
Analyse	89
Andre data	89
VEDLEGG 3 – OM DET NORSKE PARTSSAMARBEIDET	91
Partssamarbeidets to søyler	91
Hvorfor deltakelse og innflytelse?	91
Samarbeid og tillit	92

Sammendrag

Fra 01.01.2020 gikk Arbeidstilsynet fra en organisasjonsmodell basert på geografisk organisering til en funksjonsbasert organisasjonsmodell. Arbeidstilsynet består av et direktorat og en ytre etat med seks avdelinger og tilhørende seksjoner. Etaten har funksjonsinndeling som hovedprinsipp, men avdeling Tilsyn og avdeling Arbeidslivskriminalitet (A-krim) har geografisk fordeling på seksjonsnivå. Samtidig ble organiseringen av vernetjenesten og inndeling av verneområdene endret.

Begrunnelsen for overgangen til denne organisasjonsstrukturen var særlig knyttet til å samle like oppgaver og fagmiljøer under samme ledelse og legge til rette for at beslutninger kan tas så nær praksis/oppgaveløsningen som mulig, og få til bedre og mer effektive styrings- og beslutningslinjer. Dette skulle også bidra til tydeligere rolle- og ansvarsfordeling. I tillegg skulle det tilrettelegges for effektive arbeidsprosesser, oppgaveløsning og virkemiddelbruk.

Ettersom den nye modellen kun har virket i tre år er evalueringen en *underveisevaluering*. En slik evaluering kjennetegnes av følgende:

- Evalueringen skal si noe om status på nåværende tidspunkt.
- Evalueringen er en lærende evaluering som skal gi innspill til virksomheten og legger til rette for løpende justeringer.

Koronapandemien har påvirket driften og Arbeidstilsynet fikk flere tilleggsoppdrag i forbindelse med pandemien. Samlet medfører dette at Arbeidstilsynet kun har hatt normal drift i ett av disse tre årene.

Datainnsamling og metode

Evalueringen er gjennomført med metodemessig triangulering. Vi har benyttet både kvalitative og kvantitative informasjonskilder for å gjensidig teste konsistensen i data. Evalueringen bygger på informasjonen gitt fra Arbeidstilsynets ansatte gjennom intervjuer og spørreundersøkelse samt workshop med Arbeidstilsynets ledere. Denne informasjonen ble supplert med dokumentstudier.

Hovedfunn

Styringen i Arbeidstilsynet har blitt mer strategisk og helhetlig, men det er noen implementeringsutfordringer knyttet til nye styringssystemer. Styringslinjene er tydelige, men samtidig opplever flere at styringslinjene ikke er så effektive. I tiden etter omorganiseringen har Arbeidstilsynet fokusert på å bygge de nye strukturene nedenfra og opp. Det betyr at styring og samarbeid har vært prioritert på seksjonsnivå før avdelingsnivå. Effekten på kort sikt er at flere opplever det som utfordrende å samhandle og få avklaringer på tvers av avdelinger samt at flere saker må løftes oppover. Arbeidstilsynet har styrket styringssystemene med større grad av mål- og resultatstyring og internkontroll. Det er samtidig etablert en rekke verktøy for å arbeide risikobasert i tråd med ny strategi. Dette oppleves imidlertid i noen grad å ha gått på bekostning av at de ansatte får utnyttet lokalkunnskapen sin.

Det er en del uklarheter knyttet til roller, ansvar og myndighet. Vi finner at ansvar- og arbeidsdelingen er tydelig i teorien, men at det er utfordrende i praksis. Samtidig eksisterer det flere uklare grenseflater. Dette skaper store koordineringsbehov og kan bidra til å redusere effektiviteten i styringen. Funnet er ikke overraskende gitt at det

har gått kort tid siden gjennomføringen av omorganiseringen. Organisasjonen er bevisst på problemstillingen, og arbeider for å håndtere den.

Samhandling på tvers av organisatoriske enheter oppleves for mange som utfordrende, spesielt på tvers av avdelinger. På seksjonsnivået er samhandlingen innad i enheten stort sett velfungerende, men mange etterlyser mer etablerte strukturer som kan fasilitere bedre samarbeid og koordinering på tvers. Funnene peker i retning av at særlig avdeling Tilsyn har mange avhengigheter mot andre avdelinger og dette kan være med å forklare at utfordringene med samhandling er mer fremtredende i Tilsyn. Majoriteten av ansatte opplever at de har et sterkt fagmiljø i sin enhet der de kan utveksle erfaringer og dele kompetanse. Kompetanse- og erfaringsdeling mellom avdelingene oppleves derimot som mer mangelfull.

Omorganiseringen har ført til mer enhetlig oppgaveløsning i organisasjonen som helhet. På enkelte fagområder har imidlertid organisasjonen kommet lengre enn andre. Det er lagt til rette for mer enhetlig oppgaveløsning både gjennom rene organisatoriske endringer, tydeligere styring og utvikling av prosesser, rutiner og digitale verktøy.

Arbeidstilsynet jobber med å identifisere og realisere effektivitetsgevinster i arbeidsprosessene. De som jobber innenfor de samme funksjonene i Arbeidstilsynet er samlet under én felles leder,. Dette bidrar til mer enhetlig informasjon til de som jobber med det samme. Det legger også til rette for bedre utvikling av effektiviserende digitale verktøy. På lengre sikt forventes det at Arbeidstilsynet vil kunne realisere flere stordriftsfordeler også i prosessene som som går på tvers av de organisatoriske enhetene ettersom effektivitetspotensialet identifiseres.

Partssamarbeidet er i hovedsak preget av et godt klima og stor takhøyde. Det bidrar til bedre kvalitet på og legitimitet til beslutningene. Samtidig svarer seks av ti tillitsvalgte at de har fått redusert sin innflytelse de siste to-tre årene. Det er også noen som mener at det har blitt større avstand til ledelsen etter omorganiseringen. Flere etterlyser tettere og bedre kommunikasjon mellom informasjons-, drøftings- og forhandlingsutvalgene (IDF-utvalgene), hovedtillitsvalgtutvalget (HTV-utvalget) og Arbeidsmiljøutvalget (AMU).

Uklarhet knyttet til hvor saker hører hjemme. Det oppstår tidvis diskusjoner om hvor en sak hører hjemme. Noen saker oppfattes for omfattende til å behandles i IDF-utvalget, mens andre vurderes som for smale. Det er behov for å klargjøre hvilke saker som hører hjemme hvor, slik at disse diskuteres og håndteres i passende fora.

Dagens oppbygging av vernetjenesten i Arbeidstilsynet oppfattes som komplisert. Verneområdene i Arbeidstilsynet fungerer variabelt. Verneområder som dekker store geografiske områder med flere lokasjoner framstår som uoversiktlige. For å sikre et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, er det viktig at verneområdene i ny organisasjon fungerer godt. Det å sikre velfungerende verneområder og et godt arbeidsmiljø blir viktige oppgaver for arbeidsmiljøutvalget fremover.

Vurderinger

Hovedinntrykket er at Arbeidstilsynet har kommet et stykke på vei for å realisere *målene* med omorganiseringen, men at 2023 blir det første året der virksomheten virkelig skal jobbe med å realisere *gevinstene*.

Overgangen til en funksjonsbasert struktur vurderes av Menon som riktig og hensiktsmessig for at Arbeidstilsynet skal kunne løse de utfordringene som er påpekt i tidligere kartlegginger. Dette er også tydelig gjennom hovedfunnene i denne evalueringen. Organiseringen har samtidig medført at dagens inndeling av verneområder

innebærer en stor risiko når det gjelder å fange opp problemer knyttet til det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet. Denne risikoen blir også påvirket av at det er utfordringer knyttet til Arbeidsmiljøutvalget.

Det er viktig å understreke at den nye modellen har virket i kort tid og ble innført samtidig som samfunnet var preget av koronapandemien. Det kommer tydelig frem at dette både har påvirket fremdriften av planlagte aktiviteter i forbindelse med ny organisering, samt ansattes oppgaver og opplevelse av arbeidsmiljøet. Det er alltid knyttet implementeringskostnader og tap av effektivitet i en periode til organisasjonsendringer. På grunn av koronapandemien og tilhørende nye oppdrag for etaten, har denne perioden med implementeringskostnader vart lengre enn man kunne forvente i en normalsituasjon.

Anbefalinger

Basert på våre vurderinger i kombinasjon med innspill fra ansatte og ledere i Arbeidstilsynets presenterer vi anbefalinger innenfor områdene som oppleves mest utfordrende i dag. Anbefalingene er listet opp under og utdypes nærmere i kapittel 13.

Styrke internkommunikasjonen og forståelsen rundt ny organisasjonsmodell

- Sikre god kommunikasjon om ny organisering og forventninger.
- Bygge innsikt og forståelse gjennom deling og involvering
- Videreutvikle felles kultur

Avklaringer av ansvar, roller og ledelse

- Sikre god implementering og vedlikehold av Kvaliteket
- Tydeligere rolle- og oppgaveavklaring mellom A-krim og Tilsyn om mål 2 «seriøsitetsoppdraget»
- Arbeidstilsynet bør se på potensiell overlapp og avhengigheter mellom juristoppgaver i etaten på tvers av enheter
- Vurdere innretning på de nasjonale tilsynsseksjonene

Styrke ledelse

- Styrke mellomlederrollen
- Vurdere alternativer for å redusere lederspenn for avdelingsdirektør i Tilsyn og enkelte seksjonsledere i A-krim

Det er behov for å videreutvikle arenaer for samhandling på tvers i organisasjonen

- Områder med behov for samhandling bør tydeliggjøres.
- Øke bruken av styrt samhandling.
- Øke bruken og nytten av digitale verktøy for samhandling og kompetansedeling.

Styrke partssamarbeidet, medbestemmelsen og vernetjenesten

- Behov for bedre kommunikasjon mellom utvalgene.
- Det bør legges bedre til rette for fysiske møter der det vurderes som hensiktsmessig av partene.
- Det er behov for en grundig diskusjon knyttet til hva som forklarer den reduserte innflytelsen som tillitsvalgte rapporterer om.
- Behov for flere uformelle treffpunkter.

- Behov for endring i verneområdene.
- Behov for å forbedre samarbeidsforholdene i AMU.

1. Innledning

Fra 01.01.2020 gikk Arbeidstilsynet fra en organisasjonsmodell basert på geografisk organisering til en funksjonsbasert organisasjonsmodell. Ettersom den nye organisasjonsmodellen kun har virket i tre år er evalueringen en underveisevaluering. Det vil si at vi både kartlegger status på nåværende tidspunkt, og kommer med anbefalinger til justeringer og videre utvikling.

1.1. Bakgrunn

Det er gjennomført flere evalueringer av Arbeidstilsynet de senere årene.¹ Evalueringene synliggjorde behov for forbedringer på flere områder, blant annet knyttet til organiseringen. Fra 01.01.2020 gikk Arbeidstilsynet fra en organisasjonsmodell basert på geografisk organisering til en funksjonsbasert organisasjonsmodell.

Den nye organisasjonsmodellen skal svare på utfordringene som ble påpekt i tidligere evalueringer. Åtte kriterier lå til grunn for etablering av den nye modellen²

- Ha tydelig avgrensede roller, ansvar og myndighet
- Ha en bærekraftig styringsmodell med effektive styrings- og beslutningslinjer
- Fremme effektive arbeidsprosesser, effektiv oppgaveløsning og virkemiddelbruk
- Fremme virksomhetsutvikling og innovasjon
- Sikre habil klagesaksbehandling, risikostyring og internkontroll
- Ha tydelig kontaktpunkt for eksterne henvendelser
- Samle nærliggende fag- og tjenesteområder under samme ledelse
- Fremme medvirkning, kompetanseutvikling og godt arbeidsmiljø

Bakgrunnen for evalueringsoppdraget er beskrevet i årsrapporten til Arbeidstilsynet i 2021³: «Den nye organisasjonsmodellen har nå virket i drøyt to år, og det gjennomføres i 2022 en evaluering av om den fungerer i tråd med intensjonene og etter hensikten». I tillegg ønsket Arbeidstilsynet å få evaluert organiseringen av vernetjenesten og medbestemmelsesapparatet.

Ettersom den nye modellen kun har virket i tre år er evalueringen en *underveisevaluering*. En slik evaluering kjennetegnes av følgende:

- Evalueringen skal si noe om status på nåværende tidspunkt.
- Evalueringen er en lærende evaluering som skal gi innspill til virksomheten og legger til rette for løpende justeringer.

Koronapandemien har påvirket driften, og Arbeidstilsynet fikk flere tilleggsoppdrag i forbindelse med pandemien. Samlet medfører dette at Arbeidstilsynet kun har hatt normal drift i ett av disse tre årene.

¹ Se vedlegg 1 for oversikt.

² Arbeidstilsynet, Ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet (2019)

³ Årsrapport Arbeidstilsynet, 2021.

1.2. Evalueringsoppdraget

Evalueringen har følgende oppdragsbeskrivelse:

1. Hva er status på utfordringene og behovene som var bakgrunnen for omorganiseringen? Hvor langt har man kommet med å nå målene med ny modell? Hva kan forklares med omorganiseringen og hva kan forklares av andre forhold.
 - a. Styring
 - b. Ansvar, roller og arbeidsdeling
 - c. Samhandling
 - d. Fagmiljø og kompetansedeling
 - e. Oppgaveløsning
 - f. Arbeidsprosesser og effektivitet
2. Organiseringen av Arbeidstilsynets vernetjeneste og medbestemmelsesapparat, og hvordan denne har blitt påvirket av omorganiseringen.⁴
3. Anbefalinger til tiltak for å imøtekomme de viktigste utfordringene som kan bidra til å sikre god måloppnåelse og leveranse på samfunnsoppdraget fremover.

Organisering og plan for gjennomføring av evalueringen er vist i vedlegg 1.

⁴ Fafos tilnærming til oppgaveløsningen er beskrevet i vedlegg 2.

2. Metode og teoretisk bakgrunn for evalueringen

Evalueringen er gjennomført med metodemessig triangulering. Dette innebærer at vi har brukt ulike informasjonskilder for å teste konsistensen i data. Evalueringen er basert på innspill fra Arbeidstilsynets ansatte gjennom intervjuer og spørreundersøkelse. I tillegg er det hentet inn innspill fra Arbeidstilsynets ledere og hovedtillitsvalgte på workshop. Dataene er supplert med relevante dokumenter. Om lag 70 prosent av organisasjonen har svart på spørreundersøkelsen og 11 prosent har blitt intervjuet.

2.1. Datakilder

I tråd med anbefalinger i evalueringslitteraturen har det blitt brukt ulike kilder for datainnsamling, og benyttet metodemessig triangulering. Vi har benyttet både kvalitative og kvantitative informasjonskilder for å gjensidig teste konsistensen. Evalueringen bygger på informasjonen gitt fra Arbeidstilsynets ansatte gjennom intervjuer og spørreundersøkelse. Denne informasjonen ble supplert med dokumentstudier. Siden dette er en evaluering av en intern omorganisering er det ikke innhentet perspektiver fra eksterne kilder som samarbeidspartnere eller brukere/virksomheter.

Følgende kilder er brukt i evalueringen:

- Dokumentstudier
- Intervjuer
- Spørreundersøkelser
- Workshop

2.1.1. Dokumentstudier

Relevante dokumenter for evalueringen har vært gjennomgått. Dette inkluderer alt fra strategi, virksomhetsstyringsplaner, tildelingsbrev, resultater fra interne undersøkelser med mer. En oversikt over dokumentene finnes i vedlegg 1.

2.1.2. Intervjuer

Det ble gjennomført både eksplorative og dybdeintervjuer som en del av datainnsamlingen. De eksplorative intervjuene var åpne samtaler som ble gjennomført tidlig i prosessen for å få et overblikk over situasjonen og de mest relevante problemstillingene, samt å få innspill til hvor fokuset for evalueringen bør være. Med utgangspunkt i dokumentene og de eksplorative intervjuene ble det utarbeidet en spørreundersøkelse og en intervjuguide til dybdeintervjuene. Dybdeintervjuene gikk nærmere inn på problemstillinger og temaer som det også ble stilt spørsmål om i spørreundersøkelsen. Hensikten med disse intervjuene var å få en nyansert og dypere innsikt.

I utvalget av intervjuobjekter ble det tilstrebet å ha intervjuobjekter som dekker bredden av perspektiver i organisasjonen. Dette inkluderte:

- Ansatte fra ulike avdelinger og seksjoner, og variasjon i fag og kontorsteder
- Medarbeidere fra ulike nivåer, henholdsvis ledere, mellomledere og ansatte
- Tillitsvalgte og verneombud

- En fordeling av ansatte som var ansatt før og etter omorganiseringen i 2020

Det ble til sammen gjennomført 89 intervjuer, der fem er intervjuet to ganger. Dette tilsvarer 11 prosent av organisasjonen. Fordeling av intervjuer på avdelinger og titler finnes i vedlegg 1. Intervjuene ble gjennomført i perioden oktober 2022 til mars 2023,

For å besvare spørsmålene knyttet til vernetjenesten og medbestemmelsesapparatet ble det intervjuet ledere, tillitsvalgte og verneombud som deltar i ulike partssammensatte fora, herunder Arbeidsmiljøutvalget, Hovedtillitsvalgtutvalget og informasjons-, drøftings- og forhandlingsutvalg der medbestemmelse utøves i Arbeidstilsynet. Oversikt over tilnærming er presentert i vedlegg 2.

2.1.3. Spørreundersøkelse

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til alle ansatte i Arbeidstilsynet. Undersøkelsen var åpen i perioden 12. januar til 2. februar 2023. Spørreundersøkelsen inneholdt ulike temaer, der alle temaene hadde et fritekstfelt. Undersøkelsen stilte noen ekstra spørsmål til de som oppga at de var ansatt før 01.01.2020.

Spørreundersøkelsen inneholdt en egen del som omhandlet vernetjenesten og tillitsvalgtapparatet med spørsmål kun til ansatte med ett eller flere verv. Til sammen fikk spørreundersøkelsen 538 svar som tilsvarer 69 prosent av organisasjonen. Fordeling av respondenter finnes i vedlegg 1.

2.1.4. Workshop

12 og 13. april ble det arrangert en workshop for ledere samt hovedtillitsvalgt og hovedverneombud i Arbeidstilsynet. I workshopen ble hovedfunnene fra evalueringen presentert samt bakgrunn, metode og litteratur som evalueringen bygger på. Gjennom ulike gruppeøvelser fikk lederne spille inn sine tilbakemeldinger på funnene og forslag til tiltak på de områdene gruppene prioriterte som mest nødvendige. Innspillene er brukt til å supplere og nyansere funnene og anbefalingene til tiltak i rapporten. Innspillene til funn er løftet til et nivå som er i samsvar med resten av evalueringen.

2.2. Relevant faglitteratur

Det teoretiske fundamentet for vurderingene er presentert under. Dette er knyttet til effektivitetsutfordringer ved omorganiseringer, hvordan man kan realisere gevinster fra en omorganisering og hvilke andre erfaringer man har med funksjonsorganisering i offentlig sektor.

2.2.1. Endringer reduserer effektiviteten i organisasjoner på kort sikt

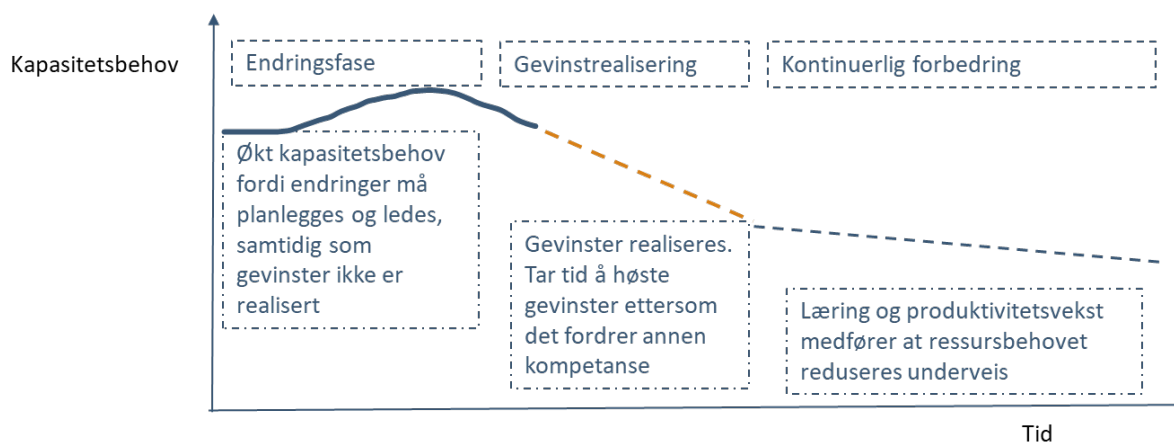
Hensikten med større organisatoriske endringer, slik som en omorganisering, er som regel et ønske om å utnytte organisasjonens samlede ressurser bedre, slik at man kan oppnå bedre resultater. Dette kan måles både i form av bedre kvalitet eller i form av lavere kostnader. Ofte søker man begge deler. For offentlige virksomheter med et samfunnsoppdrag handler omorganiseringer som regel om et ønske om å få mest mulig ut av de offentlige bevilgningene, slik at leveransene på samfunnsoppdraget kan bli så høye som mulig.

Til tross for at hovedhensikten med omorganiseringer som regel er å sikre høyere effektivitet, viser imidlertid organisasjonslitteraturen at organisasjoners effektivitet reduseres mens endringene pågår.⁵ Bakgrunnen for

⁵ Meyer, C.B og Stensaker I.G. *Endringskapasitet (2011)*

dette er at etablerte rutiner og samhandlingsmekanismer må erstattes med nye. Inntil de nye er på plass og fungerer, vil den organisatoriske effektiviteten være lavere enn før omorganiseringen. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 2-1: Utvikling i kapasitetsbehov ved større endringsprosesser. Kilde: Menon Economics, basert på Meyer og Stensaker (2011)



Bakgrunnen for midlertidig tap av effektivitet er sammensatt. Før en virksomhet kan realisere gevinstene av endringsprosesser, kreves det økt ressursbruk knyttet til:

- Planlegging
- Involvering
- Allokering og innplassering
- Opplæring
- Kommunikasjon
- Kvalitetssikring

I endringsprosesser vil ofte organisasjoner stå i en ressursmessig utfordrende posisjon ettersom personer som skal stå for planlegging og gjennomføring ofte må hentes fra produksjonen og linjen. Dette medfører at andre må overta deres arbeid, eventuelt at det oppstår forsinkelser som følge av kapasitetsproblemer.

Samtidig vil det ta tid å realisere gevinster. Nye rutiner krever at enhetene må tilpasse sin aktivitet relativt til hverandre. Nye arbeidsmåter krever at ny kompetanse enten utvikles eller tiltrekkes. Tidligere opparbeidet spesialisering vil kunne miste deler av sin verdi, og det vil ta tid å tilegne seg ferdighetene som ny produksjonsprosess krever.

2.2.2. Det finnes ikke en perfekt organisasjonsmodell

Valg av organisasjonsmodell er en avveining mellom synergieffekter og koordineringskostnader. En synergi er en ekstra effekt man får ved å slå sammen to elementer som til sammen vil få et bedre resultat enn summen av elementene ville fått isolert sett. Strategilitteraturen⁶, peker på at det i hovedsak er to kilder til synergieffekter:

⁶ Jakobsen og Lien (2015), Daft.R. (2004)

- **Kompetansesynergier:** disse oppstår som følge av at man ved å samle lik kompetanse kan få spesialisering og bedre arbeidsdeling. Dette kan lede både til økt kvalitet, økt effektivitet og potensielt sett også reduserte kostnader.
- **Prosesssynergier:** disse oppstår ved at prosesser kobles sammen og at man gjennom dette makter å redusere kostnader.

Ved realisering av synergier vil det imidlertid også påløpe kostnader. Det er i denne sammenheng tre relevante kostnader:

- **Koordineringskostnader.** Koordineringskostnader er kostnader forbundet med å samordne aktiviteter slik at synergier realiseres.
- **Kompromisskostnader.** Kompromisskostnader oppstår fordi løsningene som velges, avviker fra det de berørte parter hver for seg vil oppfatte som optimalt.
- **Implementeringskostnader.** Implementeringskostnader er et uttrykk for de kostnader/motstand som vil oppstå frem mot ny organisering, herunder vegring/motstand mot endring, fare for at nøkkelpersoner slutter, kostnader med integrering av systemer, tid forbundet med å etablere nye rutiner og politisk posisjonering.

Om funksjonsorganisering

Organisasjonslitteraturen skiller mellom tre grunnleggende strukturtyper. Funksjonell-, matrise- og divisjonell struktur. En funksjonell struktur kjennetegnes av spesialiserte avdelinger som er organisert etter funksjoner som produksjonsområder, fagfelt, brukergrupper eller tjenester. Fordelene med en slik organisering er at det tilrettelegger for skalafordeler, fordi felles aktiviteter gjennomføres innen samme organisatoriske enhet.⁷ Ved å samle kompetanse vil man kunne bygge sterke fagmiljøer og på den måten bidra til økt kvalitet. Felles ledelse av fagområdet vil også fremme at beslutninger tas så nær praksis som mulig og således forenkle styring- og beslutningslinjene. Sentralisert beslutningsmyndighet kan også være fordelaktig for å spre nye løsninger og innovasjoner på tvers i en virksomhet når funksjonsdirektør har full myndighet over sin funksjon.⁸ Dette er spesielt viktig hvis enhetene er geografisk spredt.

For virksomheter som har et landsdekkende operativt ansvar er det en avveining mellom om arbeidsdelingen skal foregå nasjonalt eller lokalt. Oppgaver bør samles på nasjonalt nivå dersom likebehandling og standardisering overveier behovet for regional og lokal spisskompetanse.⁹

En potensiell ulempe med funksjonelle organisasjoner er at det kan føre til «siloe» og lukkede fagavdelinger. Dette kan utfordre tverrfaglig samarbeid. Det betyr at det er viktig å ha gode rutiner for informasjonsdeling og kommunikasjon som kompenserende tiltak. I tillegg er det viktig at ledere koordinerer og samordner sine planer slik at det gir handlingsrom for å kunne samarbeide på tvers. Overgang fra regional organisering til funksjonsorganisering medfører at en legger mer vekt på felles løsning enn lokal tilpasning.

Organisasjonslitteraturen¹⁰ viser at valg mellom region- eller funksjonsorganisering er et valg mellom organisatoriske styrker. Om en legger mye beslutningsansvar til regionale enheter, kan man sikre at tjenestene som tilbys er tilpasset de forhold som eksisterer i regionen. Eksempelvis, om det viser seg at arbeidslivet i eksempelvis Nord-Norge eller på Vestlandet er betydelig annerledes enn i øvrige deler av landet, kan mulighet

⁷ Lien, L. & Jakobsen, E. W. (2015)

⁸ Lien, L. & Jakobsen, E. W. (2015)

⁹ Colbjørnsen, T. m.fl., (2018)

¹⁰ Colbjørnsen (1992)

for regionale enheter til å foreta tilpasninger medføre at tjenestene tilpasses det spesifikke i regionene. De regionale enhetene bruker altså da sin kunnskap om næringslivet til å tilpasse tjenestene.

Ulempen med en slik tilpasning er imidlertid at tjenestene som tilbys og måten lov og regelverk håndheves, vil være avhengig av hva som vektlegges i den enkelte region. Dette strider med likebehandlingsprinsippet i forvaltningsloven, og kan i ytterste konsekvens også medføre at bedrifter og organisasjoner velger å lokalisere seg der de kan slippe unna med mindre kostbar praksis. Som vi kommer inn på i neste delkapittel, har derfor de fleste offentlige etater nå gått over til funksjonsorganisering, som tilrettelegger for mer enhetlig praksis på tvers av regionale enheter.

En overgang fra en organisasjonsform med betydelig autonomi i regionale enheter til en mer sentralstyrt organisering som tilrettelegger for enhetlig praksis er samtidig ikke uproblematisk. Den mer sentraliserte styringsformen som en funksjonsbasert modell innebærer at den kunnskap som er opparbeidet om regionale forhold ikke utnyttes på samme måte som tidligere, rett og slett fordi modellen legger mer vekt på enhetlighet enn den regionale tilpasninger. Organisasjonens medarbeidere kan oppleve at den kunnskap de har om arbeidslivet i sin region ikke lengre tillegges å stor vekt som tidligere. Enkelte vil derfor oppleve at tap av autonomi og innflytelse over egen arbeidshverdag. Dette kan øke motstand mot organisasjonsformen i kortere eller lengre perioder.

Gjennom å samle relativt like oppgaver under samme organisasjonsenheter, tilrettelegger samtidig funksjonsorganiseringen bedre for faglig spesialisering. En slik faglig spesialisering vil samtidig ta tid å etablere, ettersom personer som tidligere arbeidet i ulike regioner må etablere felles arbeidsmetodikk og standarder i nye enheter. I en tidlig fase etter omorganiseringen kan derfor medarbeidere oppleve at deres kunnskap om regionene ikke lenger verdsettes like høyt som før, samtidig som gevinstene gjennom faglig spesialisering ikke til fulle er realisert. Dersom det er tilfellet, er det grunn til å anta at deler av organisasjonen vil ønske seg tilbake til en tidligere modell. Samtidig vil en modell med regional autonomi være betydelig problematisk med utgangspunkt i kravet om likebehandling. Stensaker og Meyer (2011), samt Bjerke et al (2022) viser at slike situasjoner krever betydelig sterkere omfang av ledelse enn hva organisasjoner uten tilsvarende endringsprosesser krever.¹¹

2.2.3. Erfaringer med funksjonsbasert organisering i offentlig sektor

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) publiserte i 2022 en rapport med erfaringer og analyse av utviklingen fra regional til funksjonsbasert organisering.¹² Funksjonsorganisering i kombinasjon med geografi på lavere organisatoriske nivå er mest utbredt i de offentlige virksomhetene som DFØ har undersøkt. Kartleggingen som er basert på 21 etater og erfaringer fra fire etater viser følgende hovedfunn:

- **En mer enhetlig og styrbar etat med sterke fagmiljøer:** Direktøren med stabsenheter får en mer enhetlig og strategisk styringsfunksjon. Likeartede saker blir behandlet av samme enhet og under samme ledelse som gir grunnlag for sterke fagmiljøer, mer likebehandling, større spesialisering og fleksibel utnyttelse av kompetanse innen det enkelte fagområdet. Typisk vil en funksjonsbasert organisering gi bedre oversikt, enklere styringslinjer og klarere ansvarsforhold.

¹¹ Meyer, C.B; Stensaker, I.G *Endringskapasitet (2011)* og Bjerke, R. et al, *Innovasjonskapasitet (2022)*

¹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *DFØ-rapport 2022: Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater (2022)*

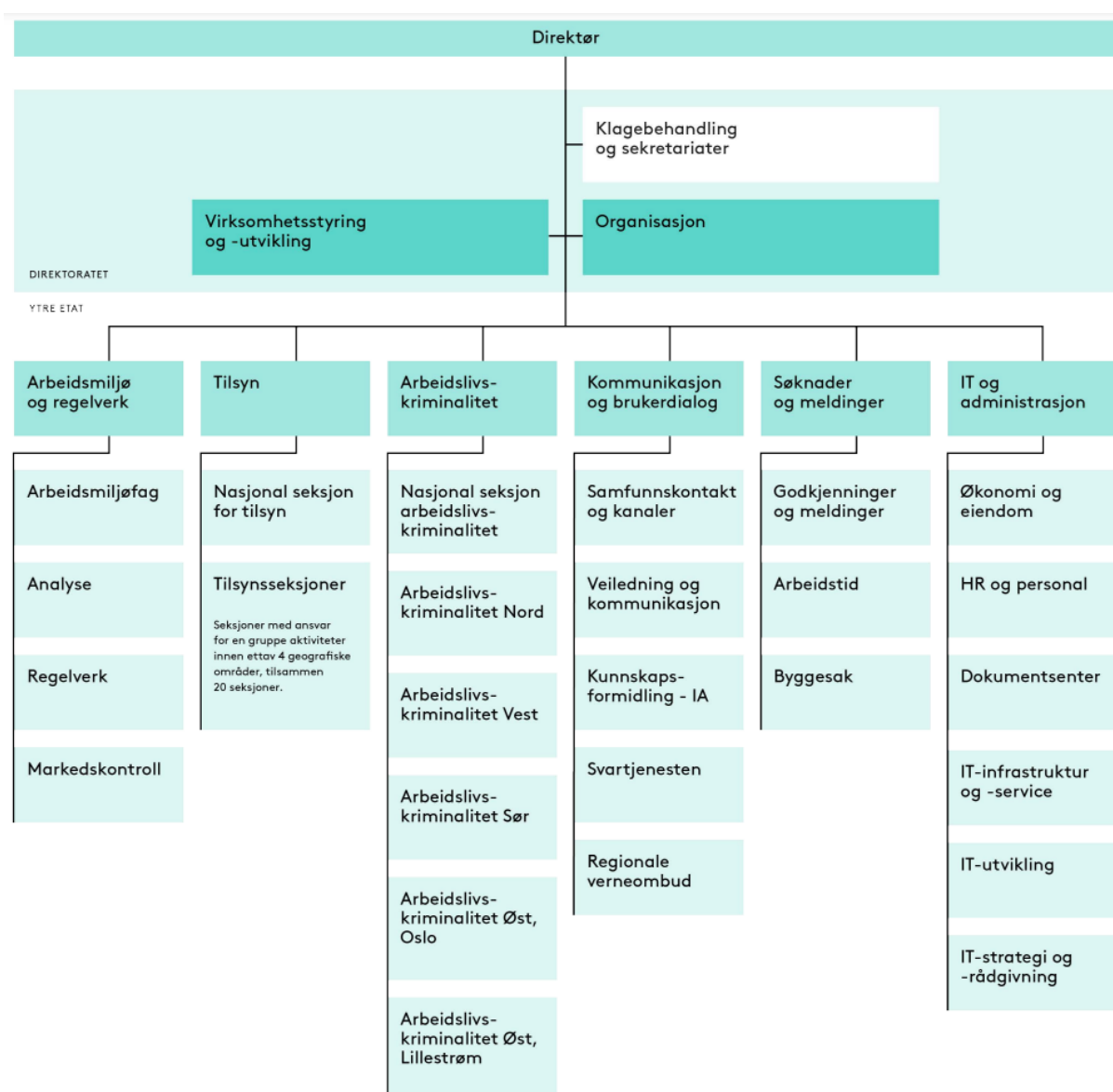
- **Ny linje/stab-relasjon skaper behov for rolleavklaring.** Typisk blir direktoratet slanket eller fjernet og oppgaver flyttes ut til etaten. Det kan være krevende å finne en god balanse mellom stabene (direktoratet) og avdelingene.
- **Desentral oppgaveløsning opprettholdes gjennom fjernledelse.** De fleste erfaringene peker i retning av at fjernledelse er relativt uproblematisk. Koronapandemien har bidratt til bedre utstyr og kompetanse på fjernledelse.
- **Nye samordningsbehov:** For å unngå at det utvikles silotenkning innen den enkelte divisjon kreves det ekstra innsats for å motvirke siloer. Dette gjelder særlig hvis funksjonsdelingen går på tvers av en verdikjede og det er avhengigheter mellom de. En måte å motvirke dette er å legge til rette for kontakt mellom ulike avdeling- og seksjonsnivå og ikke kun overlate samordning til divisjonsdirektøren alene. Erfaringene peker på at behovet for samhandling og ressursutveksling mellom divisjoner fikk liten oppmerksomhet og at det var mest fokus på å sette opp egen divisjon.

3. Organiseringen av Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet består av et direktorat og en ytre etat med seks avdelinger og tilhørende seksjoner. Arbeidstilsynet har funksjonsinndeling som hovedprinsipp, men avdeling Tilsyn og avdeling A-krim har geografisk fordeling på seksjonsnivå. Den nye organiseringen ble innført samtidig som landet var preget av koronapandemien. Dette har påvirket forutsetningene for omorganiseringen og bidratt til at enkelte oppgaver knyttet til implementeringen er blitt forsinket.

Arbeidstilsynet består i dag av et direktorat med tre avdelinger, og en ytre etat med seks avdelinger og tilhørende seksjoner. Organiseringen er vist i figuren under.

Figur 3-1: Organisasjonskart, Arbeidstilsynet 2022. Kilde: Arbeidstilsynet.no



Direktoratet består av avdelingene Virksomhetsstyring- og utvikling og Organisasjon som støtter ledelsen med oppgaver innen styring, strategi, rapportering, arbeidsgiverpolitikk, kompetanse og medarbeider- og lederutvikling. Avdeling for Klagebehandling og sekretariater ivaretar andre instans klagebehandling og sekretariatene for Tvisteløsningsnemnda, Rikslønnsnemnda og Tariffnemnda.

De fire avdelingene Tilsyn, Arbeidslivskriminalitet (A-krim), Kommunikasjon og brukerdialog og Søknader og meldinger ivaretar etatens kjernevirksomhet. Det vil si produksjon av de tjenestene Arbeidstilsynet leverer eksternt. Avdeling for arbeidsmiljø og regelverk er etatens spisskompetanse innen arbeidsmiljøfag, analyse og regelverk, og støtter kjernevirksomheten med kunnskap innen disse områdene. Avdelingen utfører også kjernevirksomhet innen markedskontrollområdet. Avdeling IT og administrasjon støtter organisasjonens kjernevirksomhet gjennom drift av fellesoppgaver og ved å være en servicefunksjon for medarbeidere og ledere. Avdelingen er en premissgiver og pådriver for effektiv og sikker drift, forvaltning og utvikling av etatens IT-løsninger.

Arbeidstilsynet har kontorsteder som gjennomfører aktivitet over hele landet. Per desember 2022 hadde etaten 757 ansatte fordelt på 22 ulike kontorlokasjoner, 5 servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA) og 8 tverretatlige sentre rettet mot arbeidslivskriminalitet.

Arbeidstilsynet har funksjonsinndeling som hovedprinsipp, men avdeling Tilsyn og avdeling A-krim har geografisk fordeling på seksjonsnivå. Avdelingene har lokal tilstedeværelse og benytter en firedelt områdefordeling i henholdsvis Nord, Vest, Sør og Øst. På grunn av antall ansatte har avdeling Tilsyn delt noen få seksjonstyper i to seksjoner i enkelte områder og A-krim har to seksjoner i område Øst). Innad i Tilsynsavdelingen benyttes det en faglig fordeling som er omtrentlig lik i de fire områdene. Tilsynsseksjonene med samme nummer, eksempelvis «Tilsynsseksjon 2», dekker som hovedregel tilsyn innenfor samme ansvarsområde, eksempelvis «Industri, akvakultur og arbeidsulykker».¹³ A-krimseksjonene er blant annet ansvarlige for å bemanne de tverretatlige a-krimsentrene og andre avtalefestede samarbeid i sitt område. Begge avdelingene har en sidestilt nasjonal seksjon med ansvar for avdelingsspesifikk strategi metoder og verktøy, samt enkelte nasjonale ansvar innenfor sin kjernevirksomhet.

3.1. Kort om endringene fra regionstruktur til funksjonsstruktur

I den tidligere organisasjonsmodellen var Arbeidstilsynet delt i syv regioner med hver sin regiondirektør. Regionene hadde et regionkontor og mellom to og seks tilsynskontorer spredt på ulike lokasjoner (utenom Oslo). Tilsynskontorene hadde ulike organisasjonsprinsipper (faglig eller geografisk) og ulikt antall tilsynsledere.¹⁴ I en region var det de tradisjonelle arbeidsmiljøfagene, eksempelvis ergonomi og kjemi, som definerte enhetene. I en annen region var det innført funksjonsorganisering i form av at tilsynslederne hadde definert tilsynsansvar for hver sine aktiviteter i hele regionen. Andre steder var det geografien som delte enhetene slik at flere geografiske enheter satt med samme arbeidsmiljøfagkompetanse. Det var også en av regionene som hadde en blandingsmodell der tilsynsledere hadde personalansvar fordelt etter geografisk område, men samtidig hadde ansvar for aktiviteter i hvert sitt område - som omfattet hele regionen.

Regionene hadde samtidig fordelt ulike nasjonale oppgaver med varierende omfang. I fire av regionene var disse oppgavene organisert i egne organisatoriske enheter. Det var også administrasjonsenheter ved fire kontorer.

¹³ I Tilsynsseksjon 2 i område Sør er også Jord- og skogbruk inkludert.

¹⁴ Agenda Kaupang, Evaluering av Arbeidstilsynet (2015)

Eksempler på nasjonale oppgaver i regionene var Svartjenesten som lå i Nord-Norge og Godkjenningsordningen for Bedriftshelsetjenesten som lå i Sør-Norge.

Direktoratet var lokalisert i Trondheim og bestod av fem avdelinger:

- DOA – Avdeling for dokumentasjon og analyse
- KOM – Avdeling for kommunikasjon
- LOV – Avdeling for lov og regelverk
- ORG – Avdeling for organisasjon
- SOS – Avdeling for styring og samordning

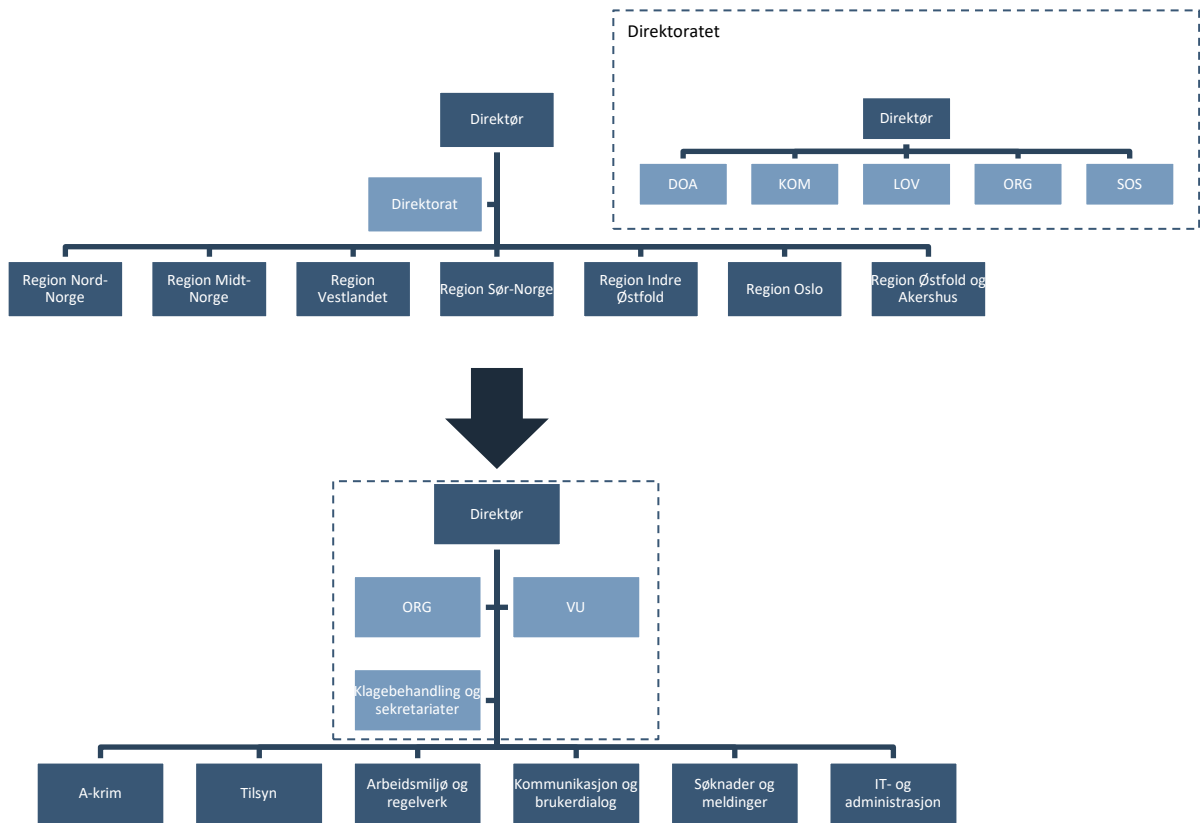
Direktoratet var direktørens stab og hadde som fremste oppgave å være støtteapparat for direktøren. Direktoratet var, og er, også ansvarlig for Arbeidstilsynets klagebehandling for vedtak fra første instans. Direktoratet hadde en styrende, støttende og utviklende funksjon, og skulle sikre et nasjonalt perspektiv i gjennomføringen av den utadrettede aktiviteten.¹⁵

Kort om hovedtrekkene i endringen fra region- til funksjonsbasert organisering

- Kjernefunksjoner er delt inn i egne avdelinger og samlet under felles ledelse
 - Tilsyn, A-krim, Kommunikasjon og Brukerdialog, Søknader og meldinger og Arbeidsmiljø og regelverk
- Støttefunksjoner er samlet under felles avdelingsdirektør
- Direktoratet er redusert i antall avdelinger og ressurser, og tidligere direktoratsfunksjoner er flyttet til avdelinger og seksjoner i ytre etat. Følgende avdelinger/områder fra tidligere direktorat er flyttet til avdelinger/seksjoner i ytre etat:
 - Dokumentasjon og analyse
 - Kommunikasjon
 - Regelverksutvikling som lå under Avdeling for lov og regelverk.
- Tidligere nasjonale oppgaver som lå i regionene, er samlet i konkrete avdelinger
- Stabsfunksjonene/avdelingene Organisasjon og Virksomhetsstyring- og utvikling (tidligere Avdeling for organisasjon (ORG) og Avdeling for styring og samordning (SOS)) er fortsatt ivaretatt i direktoratet, men flere av de tidligere oppgavene er delegert til avdelingene i ytre etat. Eksempelvis lå de administrative fellesfunksjonene i SOS, som nå er flyttet til en egen avdeling i ytre etat. Ansvar for tilsynsstrategien, styrende dokumenter for tilsyn og fagsystem for tilsyn er også flyttet fra SOS til tilsynsavdelingen.

¹⁵ Arbeidstilsynet, Dette er Arbeidstilsynet. En kort innføring i vår organisering. (2013)

Figur 3-2: Illustrasjon av tidligere organisering og ny organisering. Figur er laget av Menon Economics.



Omorganiseringen medførte også endring av deler av organiseringen av tillitsvalgtapparatet og vernetjenesten. Strukturen i sentrale organer som hovedtillitsvalgte (HTV-utvalget) og arbeidsmiljøutvalget (AMU) ble ikke endret som følge av omorganiseringen. Det som ble endret var imidlertid Informasjons-, Drøftings- og Forhandlingsutvalg (IDF-utvalg) og verneområdene for å tilpasses ny organisasjonsstruktur. Dette går nærmere inn på i kapittel 10 og 11.

3.2. Mål og føringer for Arbeidstilsynet

Samfunnsoppdraget til Arbeidstilsynet er gitt av Stortinget, og de overordnede målene er satt av eierdepartementet Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennom tildelingsbrevet. Arbeidstilsynet *virksomhetsstrategi 2021-2024* gir føringer for hvordan Arbeidstilsynet skal innrette innsatsen for å oppnå de overordnede målene. Virksomhetsstrategien ble ferdigstilt høsten 2022 og er en videreutvikling av målbildet som ble utarbeidet i forkant av omorganiseringen. Virksomhetsstrategien følges opp av en virksomhetsplan (del 1) som gir overordnede føringer fra direktøren. Avdelingenes svar på virksomhetsstrategien følges opp av avdelingsspesifikke virksomhetsplaner som beskriver mål og tiltak (del 2). Mål og føringer er illustrert i figuren under.

Figur 3-3: Mål og føringer for Arbeidstilsynet

Samfunnsoppdrag

Arbeidstilsynet skal legge premisser for og følge opp at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet skal, på et faglig og selvstendig grunnlag, følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjøringslovgivningen og øvrig relevant regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet.

Overordnede mål for 2022

1. Virksomhetene arbeider systematisk med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet
2. Virksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår
3. Arbeidskriminalitet skal avdekkes og bekjempes
4. Arbeidstilsynet har tillit og troverdighet i offentligheten

Strategiske satsningsområder

Risikobasert

- Rette innsatsen der risikoen for alvorlige helseutfall eller utnyttning er størst
- Kjenne målgruppene godt
- Bruke virkemidlene slik at de gir best effekt

Kunnskapsaktør

- Være en tydelig stemme som tillitvekkende ekspert på helse-, miljø og sikkerhet
- Være en lærende organisasjon med gode fagmiljø
- Samarbeide tett med andre for å innhente kunnskap og dele erfaringer

Endringsdyktig

- Tilpasse tjenestene våre til brukernes behov og til utfordringene i arbeidslivet.
- Kontinuerlig forbedre og utvikle organisasjonen og tjenestene våre.
- Forenkle og digitalisere.

Ett lag

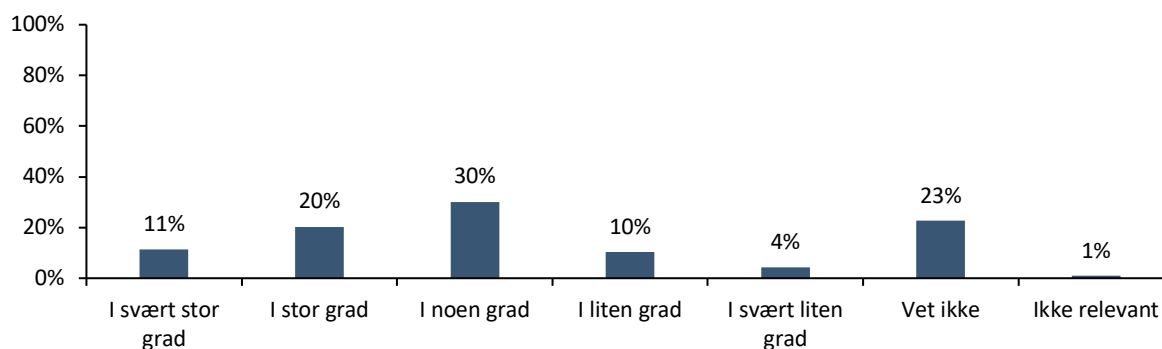
- Samhandle på tvers for å levere gode tjenester.
- Være et attraktivt arbeidsmiljø.
- Ha ledere som motiverer og gir retning
- Ha utviklingsorienterte medarbeidere

3.3. Implementering av ny organisasjonsmodell i pandemitid

Den nye organiseringen ble innført samtidig som landet var preget av koronapandemien. Dette har påvirket forutsetningene for omorganiseringen og bidratt til at enkelte oppgaver knyttet til implementeringen er forsinket. I 2020 fikk Arbeidstilsynet et omfattende tilleggsoppdrag i forbindelse med pandemien.¹⁶ Etaten har gjennom 2021 benyttet tilsyn og proaktiv veiledning for å bidra til å forebygge og avdekke situasjoner i arbeidslivet hvor smitte har vært en risikofaktor.¹⁷ I februar 2021 fikk også etaten et oppdrag om å etablere en midlertidig godkjenningsordning for innkvartering av utenlandske arbeidstakere i regi av arbeidsgiver/oppdragsgiver. Da samfunnet begynte å åpne opp igjen høsten 2021 ble tilsynsaktiviteten rettet mer mot ordinære tilsyn.

Koronasituasjonen har også påvirket arbeidsmiljøet og omstillingen til nye oppgaver. Omtrent 60 prosent av organisasjonen sier at pandemien har påvirket realiseringen av forventede effekter av ny organisering. Samtidig svarer nesten hver fjerde respondent «vet ikke». Dette er vist i figuren under.

Figur 3-4: Svar i prosent på spørsmålet «I hvilken grad mener du pandemien har påvirket realiseringen av forventede effekter av ny organisering?» N=537 Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen var det mange som kommenterte på hvordan pandemien har påvirket innføringen av ny organisasjonsmodell og arbeidsmiljøet. Flere av tilbakemeldingene handler om at hjemmekontor og avlyste fysiske samlinger har gjort det utfordrende å etablere nye fellesskap.

Arbeidstilsynet har også fått mange nyansatte i perioden etter omorganiseringen. I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen har flere påpekt at det har vært krevende å gi opplæring og integrere nye medarbeidere under pandemien. I mangel av fysisk tilstedeværelse på kontoret og samlinger er det flere som sier at samarbeid har vært vanskelig. I tillegg til at det har vært få naturlige møtepunkter, som gjør at man ikke blir oppdatert på hva andre seksjoner og avdelinger holder på med.

På den andre siden er det enkelte som nevner at Arbeidstilsynet, som mange andre organisasjoner, på kort tid ble gode på digital kommunikasjon, for eksempel ved bruk av Teams. For noen har dette bidratt til at det ble enklere å samarbeide og gi/få informasjon på tvers av organisasjonen. På denne måten, mener enkelte, at det har fremskyndet noen gevinster fordi man ble tvunget til å samarbeide digitalt, som er en forutsetning i en organisasjon som har ressurser spredt på mange ulike lokasjoner.

¹⁶ Tilleggsoppdrag til oppdrag 249 - Godkjenningsordning og tilsyn, helsedirektoratet.no (2020)

¹⁷ Årsrapport Arbeidstilsynet, 2021

3.3.1. Forventer at omstillingen vil ta tid

Flere uttrykker, både i spørreundersøkelse og i intervjuer, at situasjonen med «koronaoppgaver» og hjemmekontor gjør at den nye modellen ikke har fått virke effektivt i særlig lang tid. I tillegg gir enkelte uttrykk for at det har tatt lang tid å komme i gang med nye arbeidsoppgaver og rutiner. En naturlig konsekvens av pandemien er også at enkelte oppgaver har blitt nedprioritert for andre oppgaver som hastet. Eksempelvis nevnes det at avklaring av oppgaver og ansvar tok lenger tid enn planlagt.

Det er naturlig å forvente at den reelle driften i ny modell ikke har «satt seg» ennå. Flere påpeker i spørreundersøkelsen at 2023 egentlig er det første året for test av ny organisasjonsmodell.

Konsekvensene av pandemien er hensyntatt i evalueringen. Det er ikke forventet at Arbeidstilsynet har kommet like langt i implementeringen av ny modell eller oppnådd gevinster på samme måte man kunne forvente uten en pandemisituasjon. Det er også viktig å understreke at evalueringen er en underveisevaluering som vurderer hvor langt man har kommet. Dette skal bidra til å gjøre nødvendige justeringer og forbedringer for økt måloppnåelse.

4. Styring

Arbeidstilsynet har gjennom omorganiseringen og påfølgende prosesser fått mer helhetlig styring. Dette er vurdert overordnet gjennom etatens styringslinjer og styringssystemer. Styringslinjene er tydelige, og flere uttrykker, i intervjuer, at de opplever at de har blitt tydeligere enn tidligere. En mer sentralisert styring medfører automatisk også noe tap av autonomi, som tidligere enheter opplevde å ha i form av mulighet til å foreta regionale tilpasninger. Flere i organisasjonen opplever at deres mulighet for innflytelse begrenses. Det er en naturlig midlertidig konsekvens inntil organisasjonen får på plass organisasjonsenheter med en mer faglig snarere enn en regional spesialisering.

Arbeidstilsynet har satt i gang ulike tiltak for å bli mer mål- og resultatstyrt. Utfordringer knyttet til dobbeltrollen avdelingen for Styring og samordning (SOS) hadde tidligere på internkontrollen er håndtert, og det er et pågående arbeid med utvikling av internkontrollen i etaten. Etaten har videre etablert en rekke verktøy for å arbeide risikobasert i tråd med ny strategi. Dette påpekes imidlertid, i intervjuer, i noen grad å ha gått på bekostning av at de ansatte får utnyttet lokalkunnskapen sin.

Tidligere gjennomførte evalueringer og kartleggingsarbeid påpekte et behov for tydeligere og mer enhetlig styring på tvers av etaten. A2 og Menons rapport fra 2018¹⁸ fant blant annet at tidligere organisasjonsmodell i liten grad var basert på helhetlig og strategisk styring på tvers av regionene, og kun i noen grad mellom direktorat og ytre etat. En av styringsutfordringene som ble trukket frem var at etatens organisering ga kompliserte styringslinjer.

En tidligere evaluering¹⁹ trakk videre frem forbedringspotensial på:

- Arbeidstilsynets mål- og resultatstyring
- System for risikostyring og internkontroll

Arbeidstilsynets styring foregikk tidligere i hovedsak gjennom strategi, mål- og disponeringsskriv og lokale virksomhetsplaner. Styringsdialogen mellom regionene og direktoratet gikk gjennom regiondirektør og avdelingen som tidligere het Styring og samordning (SOS). En kritikk var at det var stor grad av aktivitetsstyring. Risikostyringen ble tidligere gjennomført gjennom separate risikovurderinger i regionene uten at det ble gjort en samlet vurdering for hele etaten. En sentral utfordring knyttet til internkontroll var videre at SOS både var premissgiver og ansvarlig for internkontroll, og dermed skulle kontrollere seg selv. Det var heller ikke etablert et kvalitetssystem eller faste internkontroller som ble rapportert til direktøren.²⁰

For å ta tak i disse utfordringene gjennomførte Arbeidstilsynet følgende:

- Som et av åtte kriterier vedtok direktøren at Arbeidstilsynets organisasjonsmodell skal være: *en bærekraftig styringsmodell med effektive styrings- og beslutningslinjer*. Ny organisasjonsstruktur etableres med to nivåer under direktør for å tydeliggjøre styringslinjene. Operative oppgaver som tidligere tilhørte direktoratet ivaretas nå av de enkelte avdelingene. Kort vei mellom direktør og den enkelte inspektør/saksbehandler løftes som et argument for å sikre effektiv og enhetlig styring.²¹

¹⁸ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

¹⁹ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

²⁰ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

²¹ HTV 12.6.2019 Saksfremlegg m vedlegg - Forhandling 1 organisasjonsmodell

- Direktoratet har blitt et strategisk styringsnivå med etablering av avdelingen for Virksomhetsstyring- og utvikling (VU) skal bidra til å sikre helhetlig styring (virksomhetsstyring og risikostyring) av Arbeidstilsynet.
 - Avdelingen skal ha en førende og styrende rolle overfor øvrige avdelinger i etaten og på vegne av direktøren, ivareta målstyring og resultatoppfølging på etatsnivå, i tett dialog med avdelingsdirektørene.²²
 - Avdelingen skal ha ansvar for helhetlig risikovurdering som et ledd i virksomhetsstyringen.
 - Ansvaret for 1. og 2. linje internkontroll er lagt til den enkelte avdeling. Dette bidrar til at den enkelte avdeling har kunnskap om egen risiko for kvalitetsavvik.
 - Ansvaret for 3. linje internkontroll er lagt til VU, som skal følge opp at ansvaret for 1. og 2. linjekontrollen er fulgt opp i avdelingene. Gjennom å tydeliggjøre ansvarsfordelingen vil det være lettere å ha uavhengige kontroller overfor produksjonsavdelingene i Arbeidstilsynet.

I figuren under presenteres videre noen av de større endringene Arbeidstilsynet har gjort i sin virksomhetsstyring i etterkant av omorganiseringen.

Figur 4-1: Oversikt over endringer i virksomhetsstyringen siden omorganiseringen. Kilde: Arbeidstilsynet²³



Vi finner at:

- Styringslinjene er blitt tydeligere, men ikke nødvendigvis mer effektive
- Arbeidstilsynet har etablert tydeligere mål- og resultatstyring, og er mindre aktivitetsstyrt
- Det er et pågående arbeid for å etablere tydeligere systemer for internkontroll og mer helhetlig risikostyring av etaten
- Arbeidstilsynet jobber risikobasert

Funnene utdypes nærmere under.

4.1. Styringslinjene er blitt tydeligere, men ikke nødvendigvis mer effektive

I tidligere organisering var regionene ulikt organisert, rollene i regionene var derfor også ulikt definert. En tilsynsleder i en region kunne ha andre typer ansvar og beslutningsmyndighet enn en tilsynsleder i en annen

²² HTV 12.6.2019 Saksfremlegg m vedlegg - Forhandling 1 organisasjonsmodell (2019)

²³ Arbeidstilsynet, Underlag til underveisevaluering (2023)

region. Det var også utydelig ansvarsdeling mellom avdelinger i direktoratet. Resultatet var en oppfattelse av utydelige styringslinjer mellom avdelingene i direktoratet, direktorat og region, på tvers av regionene, og ulike styringslinjer innad i en region sammenlignet med en annen. I dagens organisering er det totalt tre styringsnivåer i Arbeidstilsynets styringslinje: Direktøren, avdelingsdirektør og seksjonsleder. I teorien gir dette tydelig definerte styringslinjer.

I den nye modellen er det færre ledd opp til direktør og en mer strategisk funksjon i ledergruppen. Dette kan bidra til større slagkraft for overordnede prioriteringer og styringssignaler. I teorien vil også flere operative saker tas på lavere nivå i avdelingene. Et eksempel er tilsynsstrategien som ligger i den nasjonale seksjonen for Tilsyn. Tidligere lå denne i direktoratet. I prinsippet kan det gi mer effektiv styring når beslutninger kan tas så nært aktiviteten som mulig. Dette krever imidlertid at handlingsrommet til den enkelte leder på seksjonsnivå er avklart. Det forutsetter god overordnet strategisk styring fra toppledergruppen og tydelig fordelt myndighet, ansvar og beslutningsmandat nedover i organisasjonen. Arbeidstilsynets ledere har gitt innspill om at mange avklaringer må løftes opp på høyere nivå, som kan ta tid, og at myndighet ikke er godt nok kommunisert ut. Enkelte ledere sier også at de er usikre på fullmakter. Dette må også ses i sammenheng med at det fortsatt er en del uavklarte grenseflater når det gjelder myndighet og ansvar, som omtalt i kapittel 5. Videre påpekes det fra både ledere og ansatte at grunnlag for beslutninger som legger føringer for prioriteringer ikke formidles godt nok. Det er et gjennomgående funn at det gjenstår noen utfordringer med implementering og informasjon om styringsstrukturer i etaten. Til sammen kan dette bidra til at styringslinjene ikke oppfattes som effektive, selv om de er tydelige.

Ansatte forteller i intervjuene at de stort sett mener det er tydelige styringslinjer innad i avdelingen. På tvers av avdelinger er det ikke like tydelig. Dette handler i noen grad om at man ikke kjenner til arbeidet som foregår utover egen seksjon og avdeling. Flere trekker også frem at selv om linjene er tydelige, forholder mange seg til nettverket de har fra tidligere organisering. Utfordringene med effektiviteten i styringslinjene knytter seg hovedsakelig til samhandling på tvers. Dette må også ses i sammenheng med hovedfunnet i kapittel 6 der det påpekes mangel på horisontale samhandlingsarenaer. Flere kommenterer at det tidvis tar lang tid å få de nødvendige avklaringene, særlig hvis det skal via en avdelingsdirektør i en annen avdeling. Om de ansatte opplever styringslinjene som effektive virker også å ha en sammenheng med hvor de var plassert i gammel organisering. Enkelte opplevde at det var kortere vei til regiondirektør enn de opplever at det nå er til avdelingsdirektør. Andre opplever kanskje å ha blitt flyttet fra direktoratet til ytre etat. Dette medfører at man tidligere hadde tettere kontakt med toppledelsen enn man har i ny organisering.

A-krim og tverretatlig styring

En særegen utfordring for A-krim-samarbeidet som trekkes frem i intervjuene er at den interne styringslinjen må koordineres med en tverretatlig styringslinje. Dette er samtidig ikke knyttet til omorganiseringen, og var en vel så stor utfordring før man samlet A-krim i en egen avdeling. Gjennom intervjuene påpekes det at organiseringen har gjort den interne koordineringen enklere, som igjen gjør det enklere å styre enhetlig ut mot de eksterne samarbeidspartnere. Kryssende styringslinjer og styringssignaler fra andre etater oppgis samtidig som en utfordring.

4.2. Arbeidstilsynet har fått mer strategisk styring

Det er etablert systemer for mål- og resultatstyring (MRS) i Arbeidstilsynet basert på veiledningsmaterialet til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Dette beskrives blant annet gjennom dokumentet

«Helhetlig modell for virksomhetsstyringen».²⁴ A-2 og Menons rapport²⁵ påpekte at Arbeidstilsynet også hadde et MRS-system tidligere, men styringen foregikk i stor grad gjennom aktivitetsplaner i regionene. Den samme rapporten trakk frem et behov for mer strategisk styring.

MRS-systemet er særlig konkretisert gjennom etableringen av en ny form for virksomhetsplan. Denne ble introdusert i 2022 og er todelt. «Virksomhetsplan del 1» setter langsiktige føringer for hele etaten og tydeliggjør ansvar i de ulike avdelingene. «Virksomhetsplan del 2» er en plan som beskriver den enkelte avdelings mål- og resultatkrav. Virksomhetsplan del 2 skal utarbeides av hver enkelt avdeling etter mal fra Virksomhetsstyring- og utvikling, gitt de målene avdelingen skal oppnå. Gjennom dette planverket lager Arbeidstilsynet en kobling mellom aktivitetene som gjennomføres, strategien og de overordnede målene, og ansvarliggjør ulike deler av etaten i måloppnåelsen.

At styringen er blitt mer strategisk underbygges gjennom intervjuene. Informantene trekker frem at den nye avdelingen for virksomhetsstyring er mer resultat- og effektorientert. Avdelingen oppfattes å ha et mer helhetlig perspektiv på hvordan etaten skal svare på samfunnsoppdraget og oppfylle strategien, sammenlignet med avdelingen for Styring og samordning i gammel organisering. Eksempelvis kommenterer enkelte at før styrte direktoratet på hva avdelingene skulle gjennomføre, nå styres det på hva avdelingene skal oppnå. Gjennom intervjuene kommer det samtidig frem at det er et modningsbehov i virksomheten når det kommer til forståelsen av MRS-systemet. Dette handler om internkommunikasjonen rundt virksomhetsstyringen, men også at det har gått kort tid siden flere av styringssystemene, blant annet virksomhetsplanen, ble lansert. Det er flere som uttrykker at de ikke kjenner til hva avdeling for Virksomhetsstyring- og utvikling gjør. Samtidig har det vært en svak koordinering mellom ressursene som arbeider med internkommunikasjon og arbeidet med virksomhetsstyringen. Frem til nå har det blitt brukt mest tid på å etablere en felles forståelse hos avdelingsdirektører og direktør, og mindre tid med seksjonsledere.

4.3. Det er etablert tydeligere systemer for internkontroll og mer helhetlig risikostyring av etaten

I tidligere organisering var det utfordringer knyttet til internkontrollen som særlig gjaldt dobbeltrollen til SOS.²⁶ En tidligere kartlegging²⁷ pekte også på at det ikke var en overordnet oppfølging av virksomhetens samlede risiko og risikovurdering, eller fortløpende rapportering av risiko og risikoreducerende tiltak.²⁸

Gjennom å legge risikostyring som et eget ansvarsområde under avdeling for Virksomhetsutvikling- og styring har Arbeidstilsynet søkt å integrere dette i virksomhetsstyringen²⁹.

I 2021 gjennomførte avdelingen et prosjekt for å kartlegge kunnskapen om styring og kontroll i etaten basert på DFØs prinsipper, for å sikre at tiltak ble innrettet riktig for fremtidig styring og kontroll.³⁰ Det er fortsatt et pågående arbeid med etableringen av systemer for internkontroll. Eksempelvis jobber Arbeidstilsynet med etableringen av Kvaliteket.³¹ Kvaliteket skal:

²⁴ Arbeidstilsynet, *Helhetlig modell for Arbeidstilsynets virksomhetsstyring - Ny virksomhetsstyringsprosess (2020)*

²⁵ A-2 Norge AS og Menon Economics AS. (2018). *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer.*

²⁶ Direktoratet for økonomistyring, *Ansvar for internkontroll (2022)*

²⁷ A-2 Norge AS og Menon Economics AS. (2018). *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer.*

²⁸ HTV 12.6.2019 *Saksfremlegg m vedlegg - Forhandling 1 organisasjonsmodell (2019)*

²⁹ *I dag er det også to dedikerte ressurser som arbeider med utviklingen av internkontroll.*

³⁰ Arbeidstilsynet, *Ambisjon internkontroll - Orientering til HTV om mulig undersøkelse for å få mer kunnskap om Arbeidstilsynets styring og kontroll (2021)*

³¹ *Kvaliteket er Arbeidstilsynets kvalitetssystem for styrende dokumenter.*

- ivareta behovet for utvikling, vedlikehold og oppdatering av styrende dokumenter
- sørge for at aktuelle retningslinjer og rutiner identifiseres, etableres og eierskap defineres

Utover de ansatte som arbeider tett på utviklingen av internkontrollen, er ikke internkontroll noe de ansatte kjenner særlig til. Dyp kunnskap om dette bredt i organisasjon er heller ikke hensiktsmessig eller forventet. I intervjuer er imidlertid flere som trekker frem arbeidet med Kvaliteket.

Samlet finner vi at en tydeliggjøring av rollen til Virksomhetsstyring og -utvikling sammenlignet med rollen Styring og samordning hadde tidligere, og etableringen av nye systemer og prosesser har resultert i en forbedring av Arbeidstilsynets internkontroll i teorien. Figuren under illustrerer tilnærmingen til internkontroll i etaten og hvordan de ulike nivåene ansvarliggjøres. Vi finner samtidig at det har tatt tid å innføre systemene, og at vi derfor ikke har kjennskap til hvordan internkontrollen praktiseres i etaten.

Figur 4-2: Modell for internkontroll. Kilde: Helhetlig modell for virksomhetsstyringen, Arbeidstilsynet (2020)



4.4. Arbeidstilsynet jobber risikobasert

I Arbeidstilsynets nye strategi inngår «Risikobasert» som et av fire strategiske satsingsområder. Arbeidstilsynet skal *rette innsatsen der risikoen er størst, kjenne målgruppene sine godt og bruke virkemidlene der de gir best effekt*. For å gjennomføre dette i praksis er det etablert ulike kunnskapsgrunnlag. De viktigste er:

- en videreføring³² og -utvikling av «Risikobilde»³³ som beskriver de viktigste arbeidslivsutfordringene i samfunnet,
- «Utsikt»³⁴ som beskriver trender og utviklingstrekk i samfunnet,
- og «Effekt» som gir en risikovurdering av kritiske brukereffekter for Arbeidstilsynets tre overordnede mål.

³² I tidligere organisering ble risikovurderinger for å prioritere aktiviteter og tilsynsobjekter gjennomført i regionene, dels basert på et utarbeidet «Risikobilde» i avdelingen for Dokumentasjon og analyse.

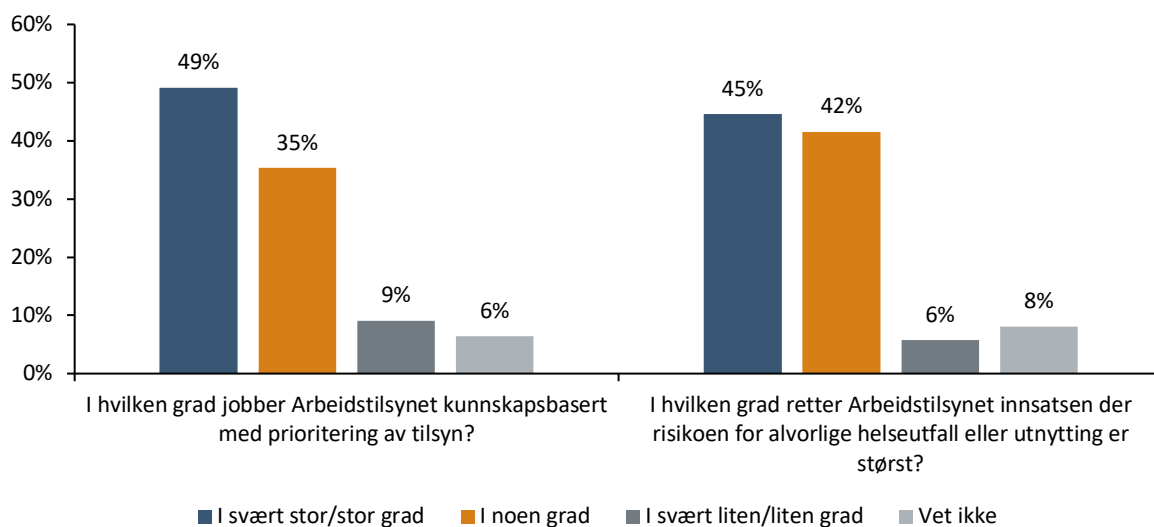
³³ Utarbeides av Avdeling for arbeidsmiljø og regelverk.

³⁴ Utarbeides av Avdeling for arbeidsmiljø og regelverk.

Det er videre etablert mer konkrete verktøy for risikovurdering av tilsynsobjekter i *Betzy*³⁵, blant annet en prediksjonsmodell for risiko. Dette er en lærende modell som skal ta inn blant annet erfaring fra tidligere tilsyn for å sørge for et løpende oppdatert risikobilde. Dette skal gi et bedre grunnlag for risikovurdering av tilsynsobjekter. Enkelte informanter, særlig i Tilsynsavdelingen, stiller seg spørrende til hvor treffsikkert datagrunnlaget som går inn i disse verktøyene er. De gir eksempelvis uttrykk for at risikoen virksomheter blir klassifisert med, ikke stemmer overens med den lokalkunnskapen de besitter.

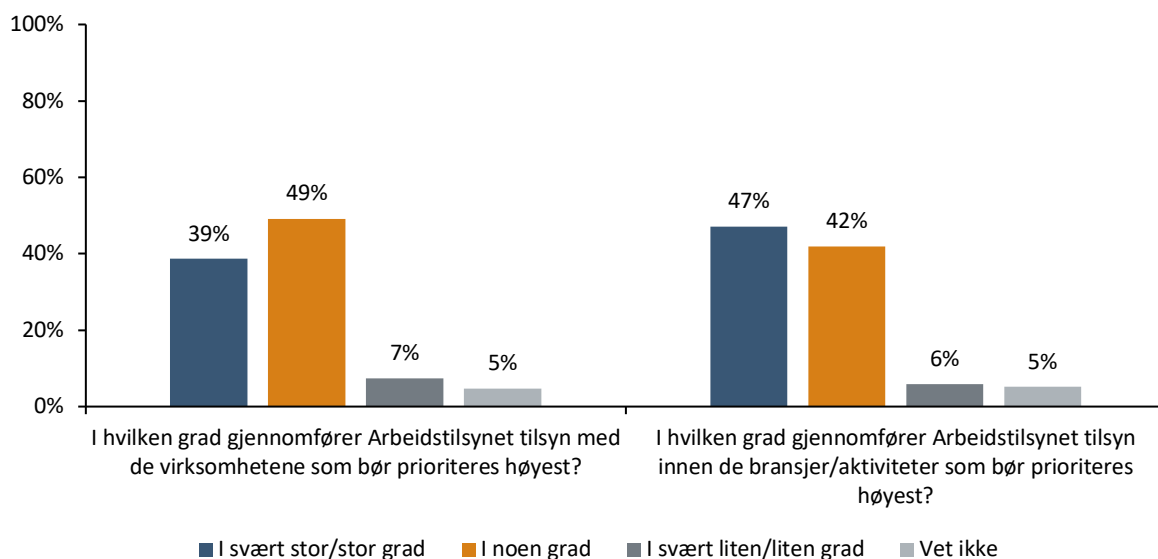
I spørreundersøkelsen har vi stilt ulike spørsmål om hvordan Arbeidstilsynet prioriterer tilsynsobjekter og arbeider risikobasert. I figuren under presenteres respondentene fra avdelingene for Tilsyn og A-krim.³⁶ De fleste respondentene oppgir i stor grad eller noen grad, og oppfatter at Arbeidstilsynet jobber *kunnskapsbasert i prioriteringen av tilsyn, retter innsatsen der risikoen er størst og gjennomfører tilsyn med bransjene og virksomhetene som bør prioriteres høyest*. Det er færrest som i svært stor/stor grad er enig i at Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn med virksomhetene som bør prioriteres høyest. Dette underbygges av utdypning i fritekst i spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer. Det er mange som oppgir at det er flott at man har fått flere verktøy for å prioritere innsatsen, samtidig som mange opplever å bli veldig styrt ovenfra sammenlignet med tidligere. Flere gir uttrykk for et tap av autonomi, og at dette går på bekostning av at de får benyttet sin lokalkunnskap i prioriteringen av tilsynsobjekter. Dette er oppfatninger som også var til stede før omorganiseringen.

Figur 4-3: Respondenter fra A-krim og Tilsyn svar på spørsmålet «Vennligst svar på følgende spørsmål:». N=296. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



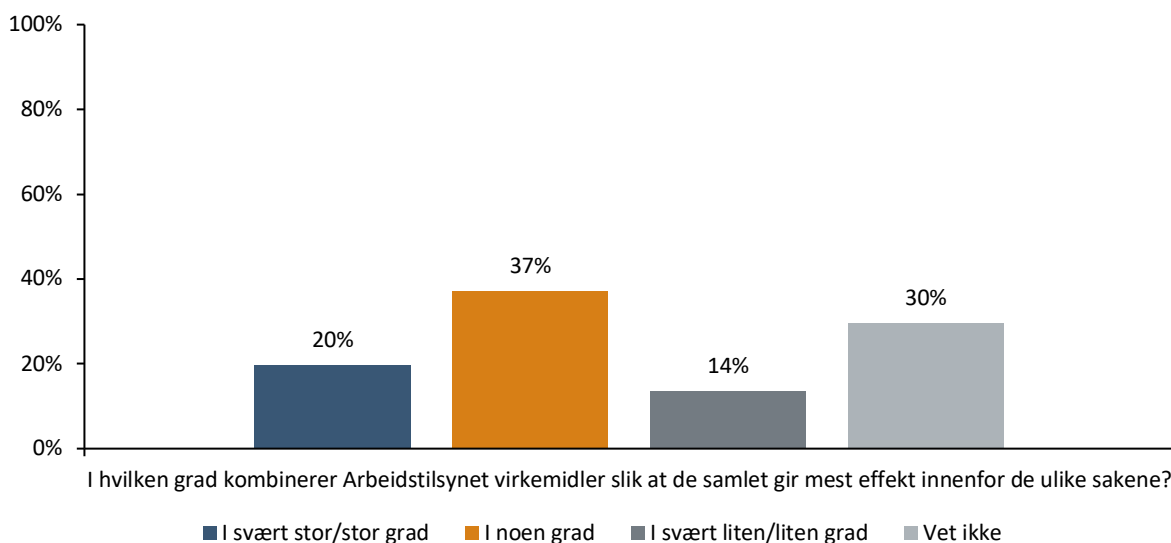
³⁵ Fagsystemet for tilsyn.

³⁶ Når vi ser på responsen samlet skiller den seg i liten grad fra Figur 4-3, utover at en større andel oppgir «Vet ikke».



Som en del av det strategiske området «Risikobasert» skal Arbeidstilsynet også bruke virkemidlene der de gir mest effekt. I spørreundersøkelsen har vi bedt de ansatte ta stilling til i hvilken grad Arbeidstilsynet gjør nettopp dette. Dette er vist i figuren under.

Figur 4-4: Respondentenes svar på spørsmålet «I hvilken grad kombinerer Arbeidstilsynet virkemidler slik at de samlet gir mest effekt?». N=533. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



En av fem oppgir at man i svært stor/stor grad gjør dette, mens 37 prosent oppgir at etaten i noen grad gjør det. Om lag en tredjedel oppgir at de ikke vet. Informantene uttrykker i fritekstfelt i spørreundersøkelsen og intervjuer at det er et behov for økt koordinering når det kommer til å se virkemidlene i sammenheng.

5. Ansvar, roller og arbeidsdeling

Ny organisering har ført med seg noen gråsoner der ansvar og roller oppleves som uavklart. Arbeidstilsynet har gjennomført en omfattende prosesskartlegging, og jobber med å etablere systemer og dokumenter som skal sikre at ansvar og roller er tydelig fordelt og definert. Dette danner et godt utgangspunkt for å jobbe videre med roller og ansvar som i dag oppleves som uklart. Samtidig er det naturlig å forvente at det tar tid før nye arbeidsoppgaver og roller setter seg i praksis. Dette er også en prosess som krever god og klar kommunikasjon, noe som påpekes som et forbedringsområde.

Omorganiseringen medførte endringer i lederstrukturen og kontrollspennet i organisasjonen. Arbeidstilsynets ledere har i hovedsak et kontrollspenn som er i tråd med ambisjonene ved ny organisering som la et tak på 20 personer. Majoriteten av respondentene i spørreundersøkelsen opplever at lederen deres har tilstrekkelig tid og kompetanse til oppfølging. Noen seksjoner i A-krim samt avdelingsdirektøren i Tilsyn har imidlertid et høyt kontrollspenn, som enkelte opplever som utfordrende.

Evalueringen av Arbeidstilsynet fra 2018 påpekte et behov for å tydeliggjøre ansvar og roller.³⁷ Dette gjaldt både mellom direktorat og ytre etat, innad i direktoratet, på tvers av regionene, og for enkeltroller. Eksempelvis fant evalueringen at rollen «tilsynsleder» innebar ulike oppgaver og ulikt ansvar i forskjellige regioner. Kartleggingen fant videre at det var uklart ansvar for, og utfordrende å få avklaringer på, faglige og prinsipielle spørsmål.

Med bakgrunn i disse funnene ble det lagt til grunn at ny organisasjonsmodell skal gi *tydelig avgrensede roller, ansvar og myndighet* og *samle nærliggende fag- og tjenesteområder under samme ledelse*.³⁸ Gjennom å organisere etter funksjonsprinsippet har Arbeidstilsynet søkt å samle ansvaret for beslektede oppgaver i samme avdeling. Opprettelsen av avdelingen for Arbeidsmiljø og regelverk var blant annet ment å sikre at ansvaret for faglige og prinsipielle avklaringer fikk en tydelig plassering. Tilsvarende søkte man med avdelingene Tilsyn, Søknader og meldinger, Kommunikasjon og brukerdialog og A-krim å samle ansvar for oppgaver som tidligere ble gjennomført og organisert ulikt.

I dokumentasjonen av ny organisasjonsmodell trekkes det også frem at omorganiseringen kan medføre enkelte utfordringer knyttet til ledelse. Det ble gjennomgående lagt vekt på at avdelingene skulle dimensjoneres til et håndterlig kontrollspenn både faglig og ressursmessig. Det var et ønske om at den enkelte leder ikke skulle ha et kontrollspenn større enn et personalansvar for om lag tjue medarbeidere, med vissheten om at det kunne være større for enkelte seksjoner.³⁹ Denne rapporten har ikke vurdert utøvelse av ledelse, men har sett på hvordan dagens organisering påvirker forutsetningene for å utøve god ledelse.

Vi finner at:

- Arbeidstilsynet har en tydelig ansvar- og arbeidsdeling, men det er enkelte uklare grenseflater
- De fleste avdelinger og seksjoner har et kontrollspenn som er i tråd med ambisjonen ved omorganiseringen

³⁷ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer*. (2018)

³⁸ HTV 12.6.2019 Saksfremlegg m vedlegg - Forhandling 1 organisasjonsmodell (2019)

³⁹ HTV 12.6.2019 Saksfremlegg m vedlegg - Forhandling 1 organisasjonsmodell (2019)

- Det er enkelte utfordringer for noen avdelinger og seksjoner. Dette handler både om arbeidsoppgaver og antall personer
- De fleste opplever like fullt å være fornøyd med nærmeste leder og opplever at de har kapasitet og kompetanse til å følge dem opp

Funnene utdypes nærmere under.

5.1. Ansvar-, rolle- og oppgavedelingen har fortsatt noen uklare grenseflater

Forhandlingsunderlag for organisasjonsmodellen, Instruks om Arbeidstilsynets organisering og ansvarsfordeling og Virksomhetsplan del 1 viser organiseringen av Arbeidstilsynet med tilhørende ansvarsfordeling på avdelingsnivå. Disse dokumentene har blitt utviklet på ulike tidspunkt og viser modningen i ansvarsfordelingen i organisasjonen i etterkant av omorganiseringen. Eksempelvis ble det mot slutten av 2020 etablert et avklaringsdokument om implementeringsgjeld.⁴⁰ Dokumentet ga en oversikt over hvilke områder der det ikke var tilstrekkelig avklart hvem som hadde ansvar for hva, og hvordan etaten skulle jobbe videre med dette. Dokumentet viser hvor det er identifisert samhandlingsbehov for å avklare ansvar og roller, og hvilke prosesser som bør etableres for å forenkle dette arbeidet. Arbeidet er tatt videre gjennom utarbeidelsen av blant annet *Tjenestekatalogen* og *Kvalitetet* som er omtalt tidligere. Tjenestekatalogen gir en samlet fremstilling av alle tjenestene og arbeidsprosessene som Arbeidstilsynet leverer for å ivareta samfunnsoppdraget.⁴¹ De overordnede virksomhetsdokumentene tilgjengelig per 2023 gir et inntrykk av tydelig definert ansvar og arbeidsdeling, og at det pågår et arbeid med å sikre kvaliteten på prosesser, rutiner og retningslinjer.

Flertallet av de ansatte forteller i intervjuene at de opplever å ha tydelig definerte oppgaver og ansvar. Medarbeiderundersøkelsen underbygger dette, hvor få av de ansatte har en opplevelse av rollekonflikter.⁴² Ansatte forteller samtidig at ansvar og oppgaver var noe uklart i starten, men at det har vært en modning i organisasjonen. Et område som har vært, og til dels fortsatt oppleves som utfordrende for noen, er hvilken myndighet og beslutningsmandat seksjonsledere har. Lederne i Arbeidstilsynet opplever i større grad at det fortsatt gjenstår et arbeid med å få etablert tydelige og klare roller. Dette fører til et stort behov for koordinering og planlegging som tar mye tid. Særlig pekes det på nødvendigheten av bedre kommunikasjonen for å få til overgangen fra rollefordeling i teori til praksis.

Sammenlignet med tidligere organisering finner vi at det er tydeligere grenser mellom avdelingene i direktoratet, og at arbeidsdelingen er mer rendyrket. Det er likevel fortsatt noen områder som oppleves uklare. Dette gjelder noen oppgaver mellom enkelte avdelinger i direktoratet og ytre etat, spredt plassering av juridisk ansvar i etaten og overlapp i mål mellom A-krim og Tilsyn. Det påpekes også, både av ledere og ansatte, et behov for tydeliggjøring av rollen til nasjonal seksjon i A-krim og Tilsyn, og hva slags ansvar disse seksjonene har både opp mot avdelingsdirektør og overfor de øvrige seksjonene.

Oppgaver som ligger i både direktorat og ytre etat

For enkelte oppgaver ligger deler av ansvaret i direktoratet og deler i ytre etat. Dette gjelder blant annet ansvaret for HR, hvor det strategiske ansvaret ligger i avdelingen for Organisasjon, mens det operative ansvaret ligger i HR-seksjonen under avdelingen for IT og Administrasjon. Gjennom intervjuene erfarer vi at ansvarsdelingen

⁴⁰ Arbeidstilsynet, *Avklaring roller og ansvar – implementering av organisasjonsmodellen (2020)*

⁴¹ *Tjenestekatalogen er delt inn i kjernetjenester, støttetjenester, styringstjenester og utviklingstjenester. Kilde: Tjenestekatalog for Arbeidstilsynet (2023).*

⁴² STAMI, *Medarbeiderundersøkelsen i staten – Arbeidstilsynet (2022)*

virker å være godt forstått mellom de to avdelingene, men at det oppleves som mindre klart ellers i organisasjonen. Videre er det behov for koordinering ettersom *økonomistyringen* ligger til Virksomhetsstyring og -utvikling, mens *økonomiforvaltningen* er i IT og administrasjon. Det er en opplevelse av at dette fungerer i dag, men at ansvarsfordelingen fortsatt ikke er helt «gått opp».

Fordeling av juridisk ansvar og oppgaver

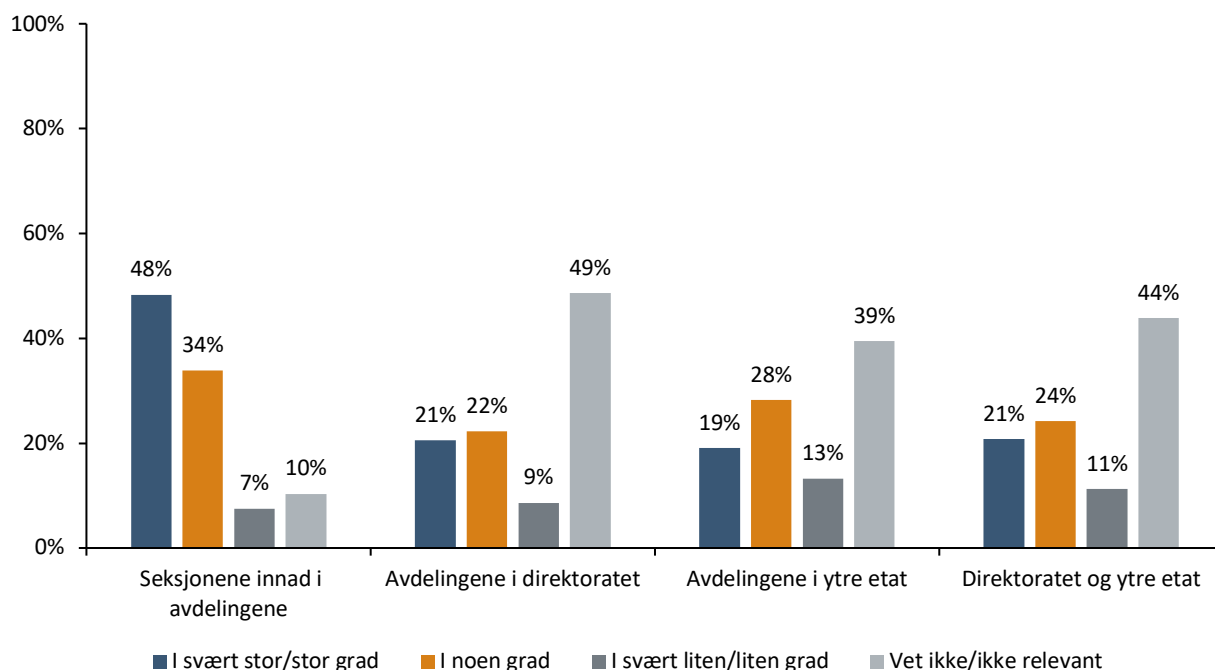
Det er flere tilbakemeldinger på at juridiske oppgaver løses ulike steder i organisasjonen og at dette oppleves ukoordinert. Det trekkes eksempelvis frem at prinsipielle juridiske vurderinger skal tas i avdeling for Arbeidsmiljø og regelverk, samtidig som det er jurister i de nasjonale seksjonene i A-krim og Tilsyn. Klagesaksbehandling i direktoratet skal fatte uavhengige vedtak som igjen kan få betydning for regelverksutviklingen i avdeling for Arbeidsmiljø og regelverk. Splittingen av juristmiljøet og fordelingen av juridiske oppgaver mellom direktoratet og flere avdelinger/seksjoner i ytre etat har ført til noen uklare grenser som igjen kan føre til diskusjoner knyttet til juridiske avgjørelser. Det er også flere som påpeker de uheldige konsekvensene dette har for det juridiske fagmiljøet.

Roller og ansvar mellom Tilsyn og A-krim

Flere informanter trekker frem uklarheter i roller og ansvar mellom avdelingene Tilsyn og A-krim. Det er en tydelig ansvarsfordeling mellom det helt forebyggende tilsynet, og det som handler om konkrete kriminelle aktører. Der det i hovedsak er overlapp mellom de to avdelingene er på Arbeidstilsynets mål 2, «Virksomhetene skal arbeide bedre for å oppnå seriøse og anstendige arbeidsvilkår». Avdelingen for A-krim har fått ansvar for dette målet, men har behov for ressurser fra Tilsyn.

At det fortsatt er noen uklare grenseflater i ansvarsfordelingen understøttes av spørreundersøkelsen. Respondentene opplever ansvarsdelingen som tydelige mellom seksjonene, men de har i liten grad kjennskap til hvordan ansvaret fordeler seg utover dette (se Figur 5-1). Det er gjennomgående en høy andel som oppgir «Vet ikke». Vi finner at dette handler om at etaten, i etterkant av omorganiseringen, først har fokusert på å tydeliggjøre og etablere strukturer innad i avdelingene. Flere, særlig de ansatte som sitter utenfor direktoratet, opplever derfor å ha relativt lite kunnskap om ansvarsfordelingen mellom avdelingene i direktoratet og mellom direktorat og ytre etat.

Figur 5-1: Respondentenes svar på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at det er en tydelig ansvarsfordeling mellom:» N=535. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



På tross av at det er, og har vært, noen utfordringer knyttet til ansvarsdelingen mellom enkelte avdelinger og enkelte roller er det generelle inntrykket at ansvar og arbeidsdeling er tydelig. Det uttrykkes også i intervjuer at dette har blitt betraktelig tydeligere, særlig etter pandemien. Ansvarsdelingen er videre et område hvor etatsledelsen er bevisst gjenstående utfordringer og hvor det er et pågående arbeid med rutiner, retningslinjer og prosess- og rollebeskrivelser.

5.2. Kontrollspennet er håndterbart for de fleste ledere

Det har blitt gjennomført flere studier på hvordan man kan optimalisere kontrollspenn mest mulig effektivt i ulike organisasjoner. Konklusjonen av de fleste studiene viser at det ikke finnes en felles «gullstandard». Majoriteten av forskningen på feltet tilsier at antall ansatte en leder har ansvar for ikke bør overgå 15 personer.⁴³ Hvor mange det er hensiktsmessig at en leder har ansvar for er også situasjonsavhengig. Jo mer like arbeidsoppgavene er, jo flere har en som regel kapasitet til å være personalleder for.⁴⁴

Omorganiseringen har medført endringer i kontrollspennet for flere ledere, mange nye ledere og en økning i antallet ansatte som har fjernledelse.⁴⁵

Kontrollspennet for direktøren og avdelingsdirektørene og gjennomsnittlig kontrollspenn for seksjonslederne i de ulike avdelingene er vist i tabellen under. Avdelingsdirektørene i direktoratet har ikke seksjoner, og har ansvar for mellom 11 og 20 ansatte, de øvrige avdelingsdirektørene har ansvar for mellom 4 og 20 seksjonsledere. For seksjonslederne varierer personalansvaret fra 8 medarbeidere til om lag 30. De fleste seksjonslederne har ansvar for 20 eller færre ansatte, i tråd med ønsket lederspenn i ny organisasjonsmodell. I slutten av 2021 ble det gjort

⁴³ McKinsey, *How to identify the right 'spans of control' for your organization.* (2017)

⁴⁴ Meyer, C.B og Stensaker I.G. *Endringskapasitet* (2011)

⁴⁵ Over halvparten av respondentene oppgir at deres nærmeste leder ikke er på deres kontorsted.

justeringer i enkelte avdelinger etter at en intern evaluering påpekte at lederspennet var for høyt i enkelte seksjoner. Avdeling IT og administrasjon gikk fra tre til seks seksjoner, og Avdeling arbeidsmiljø og regelverk fikk en ny seksjon for analyse. Seksjonen for godkjenninger og meldinger ble også delt i to. I tillegg til antall ledere en avdelingsdirektør har direkte personalansvar for påvirker antall medarbeidere i avdelingen omfanget av forhold en avdelingsdirektør må engasjere seg i, og dermed også det reelle kontrollspennet. Det samme gjøre bredden i oppgaveansvar i seksjonene i den enkelte avdeling.

Tabell 5-2: Kontrollspenn direktør og avdelingsdirektører og gjennomsnittlig kontrollspenn for seksjonsledere i Arbeidstilsynet fordelt på avdelinger. Kilde: Oversikt over ansatte november 2022 tilsendt fra Arbeidstilsynet

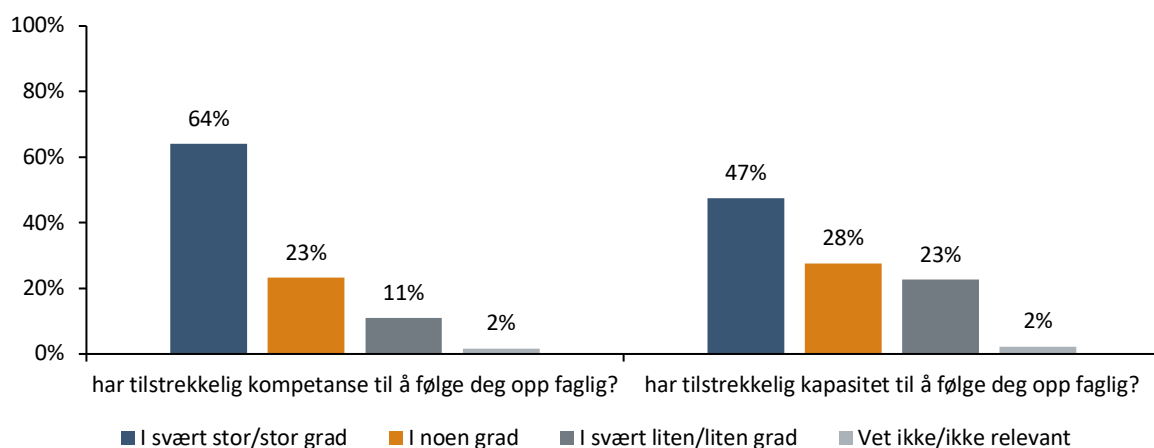
	Avdeling	Kontrollspenn avdelingsdirektør	Gjennomsnittlig kontrollspenn seksjonsledere (min-maks)
Direktorat	Direktør	9	--
	Organisasjon	12	--
	Virksomhetsstyring- og utvikling	11	--
	Klagebehandling og sekretariater	20	--
Ytre etat	A-krim	6	20 (17-29)
	Kommunikasjon og brukerdialog	5	19 (17-26)
	Tilsyn	20	13 (8-21)
	Arbeidsmiljøfag og regelverk	4	12 (10-17)
	IT og administrasjon	6	13 (10-17)
	Søknader og meldinger	4	18 (11-31)

Informantene i intervjuene trekker frem noen utfordringer med kontrollspennet i enkelte av seksjonene i A-krim samt for avdelingsdirektøren i Tilsyn. Utfordringen knyttet til kontrollspenn i A-krim handler ikke kun om antallet ansatte, men at flere også har arbeidsoppgaver i forbindelse med det tverretatlige samarbeidet som krever mye koordinering. Tilsvarende som A-krim, har det i Tilsyn handlet om arbeidsoppgaver i tillegg til antall medarbeidere. I flere av intervjuene trekkes det frem at det har vært en periode med en krevende arbeidsbelastning på avdelingsdirektørene. De fleste avdelingsdirektørene har ikke en stabsfunksjon, og det gis uttrykk for at det har vært mye administrativt arbeid i tillegg til personaloppfølging.

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvorvidt de ansatte opplever at deres leder har kompetanse og kapasitet til å følge dem opp (se Figur 5-3). Her også ser vi enkelte forskjeller mellom avdelingene. Et eksempel er A-krim, hvor en lavere andel opplever at deres leder har kapasitet til å følge dem opp. Vi finner imidlertid at

de ansatte jevnt over er fornøyd med egen leder og leders kapasitet og oppfølging. Majoriteten av de ansatte opplever at deres leder har tilstrekkelig kompetanse til å følge dem opp. Det er en noe lavere andel som opplever at lederen deres har kapasitet til å følge dem opp, men denne andelen er om lag uendret sett opp mot kartleggingen i 2018.⁴⁶ Om lag halvparten oppgir i svært stor/stor grad, mens 23 prosent oppgir i svært liten/liten grad. I medarbeiderundersøkelsen gir også 93 prosent uttrykk for at de opplever et godt ledelsesklima.⁴⁷

Figur 5-3: Respondentenes som sier i svært stor/stor grad på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at din nærmeste leder». N=529. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafø



Som omtalt innledningsvis er det mange ansatte som har fjernledelse. Gjennom intervjuene trekkes det frem at fjernledelse medfører et økt behov for koordinering av de ansatte og en mer aktiv oppfølging enn ved stedlig ledelse. Det er ikke en entydig oppfatning blant de ansatte hvordan dette fungerer. Flere synes det er utfordrende, samtidig som flere opplever det som uproblematisk. Det er heller ikke en entydig årsak til hvorfor dette oppleves ulikt, men det kan henge sammen med om man hadde fjernledelse eller ikke tidligere, om man er ny i organisasjonen, relasjonen til leder og nettverk i organisasjonen.

⁴⁶ Vi har stilt spørsmål om kompetanse og kapasitet til både ledere og ansatte. De er omforent om i intervjuene, og i fritekst uttrykker de aller fleste, at de får den oppfølgingen og støtten de trenger.

⁴⁷ STAMI, Medarbeiderundersøkelsen i staten – Arbeidstilsynet (2022)

6. Samhandling

Samhandling på tvers av organisatoriske enheter oppleves som utfordrende for mange. Dette gjelder særlig for avdeling Tilsyn der det fortsatt er flere uavklarte grenseflater mot spesielt A-krim.

Kompleksitet i saker krever kompetanse fra ulike deler av organisasjonen og fordrer samhandling på tvers. Det samme gjør aktiviteter og prosesser som involverer flere funksjoner. Uklare eller sammenfallende oppgaver, ansvar og roller pekes på som en årsak til et stort koordinering- og samhandlingsbehov i organisasjonen. Samordningen mellom seksjoner og avdelinger utfordres også av lav innsikt i andre avdelinger og lite informasjonsdeling på tvers. Fra ledernes ståsted påpekes det også at fjernledelse og umodenhet i digitale samhandlingsverktøy kan utfordre tverrfunksjonell samhandling.

Organisering etter funksjonsprinsippet fremmer spesialisering ved å samle liknende oppgaver i samme enhet. Funksjonsorganisering legger på den måten grunnlag for realisering av kunnskapssynergier, jamfør kapittel 2.2. En ulempe med funksjonsorganisering er samtidig at det kan være høyere koordineringskostander og gjøre samarbeid utfordrende ved at det dannes silotekning i funksjonene.⁴⁸ Strukturen kan gi effektivitet innenfor den enkelte funksjonen, men det kan være vanskelig å oppnå god prosessflyt når avdelingsstrukturen og rapporteringslinjene følger funksjon og ikke prosess.⁴⁹

Læring, koordinering og samhandling på tvers av funksjoner er en kjent utfordring i funksjonsorganisasjoner. Dette er en utfordring i Arbeidstilsynet og den deles av andre statlige virksomheter som har gått fra region- til funksjonsbasert organisering.⁵⁰ Erfaringene fra andre etater sier at man i oppstarten og implementeringen av ny modell fokuserer innover og på etableringen av egen enhet, tidvis på bekostning av arbeidet med å etablere strukturer på tvers i etaten. Intervjuene bekrefter også at det i oppstartsfasen har vært fokus på å bygge opp egen enhet og fokusere på egne mål i større grad enn felles mål.

Det er imidlertid viktig å påpeke at samhandling på tvers ofte er en generell utfordring i store organisasjoner, dels uavhengig av organisasjonsstrukturen. I Skatteetaten bidro den regionbaserte organiseringen til organisatoriske barrierer som blant annet hindret samhandling og bruk av ressurser og kompetanse på tvers, som førte med seg silotekning og lite fleksibilitet.⁵¹ Det vil si at silotekning kan etableres både rundt regioner og fag og at det dermed ikke er gitt at funksjonsorganiseringen gir større utfordringer med samhandling på tvers, men at det kan flytte seg fra region- til avdelingsnivå i en funksjonsbasert modell.

I evalueringen av Arbeidstilsynet fra 2015⁵² var det svært mange som vurderte samarbeidet mellom regioner som svakt. Samlet sett ble det interne samarbeidet innad i regionene vurdert som godt, men med noe variasjon. Samarbeidet mellom regioner ble også påpekt som utfordrende i evalueringen fra 2018.⁵³

⁴⁸ Lien, L. & Jakobsen, E. W. (2015)

⁴⁹ Lien, L. & Jakobsen, E. W. (2015)

⁵⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2022: Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater (2022)

⁵¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2022: Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater (2022)

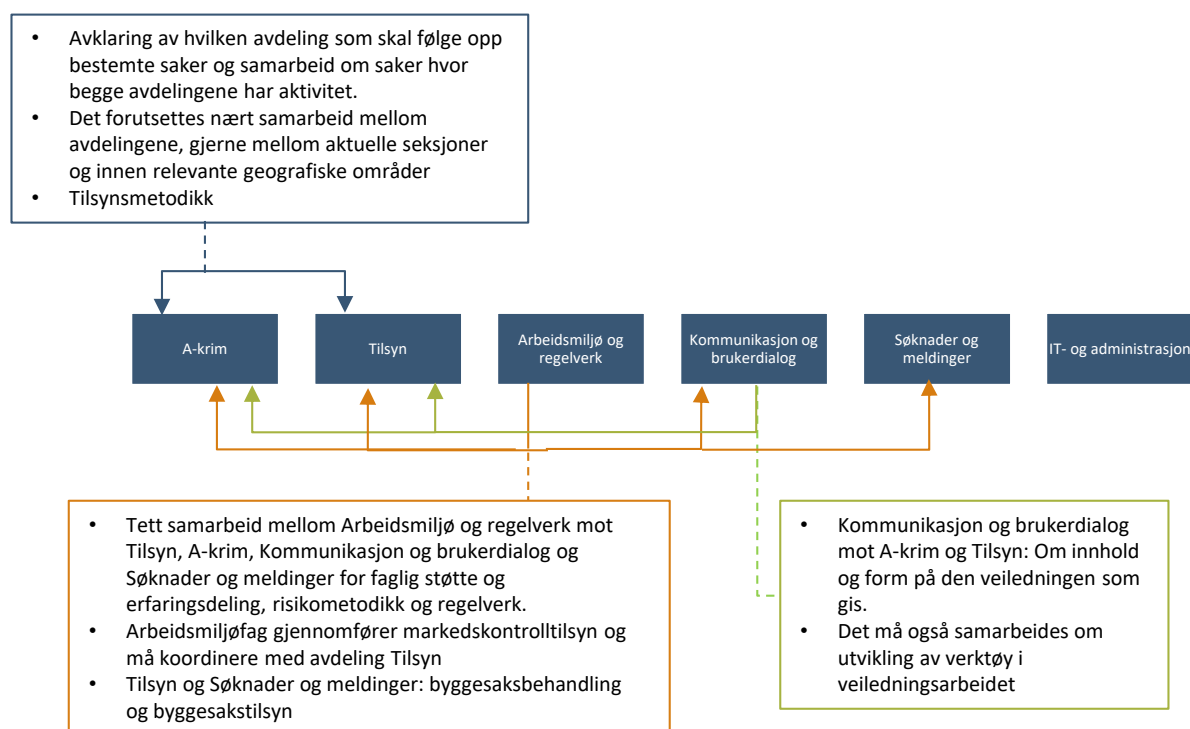
⁵² Agenda Kaupang, Evaluering av Arbeidstilsynet (2015)

⁵³ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)

Det vil alltid være oppsider og nedsider ved enhver organisasjonsform (se også kapittel 2.2). DFØ-rapporten⁵⁴ peker på at likebehandling, kompetanse og styrbarhet har vært de viktigste hensynene i overgang til en funksjonsbasert modell i statlig forvaltning. I evalueringen av Tolletatens fremtidige organisasjon⁵⁵ mente utvalget at en funksjonsinndeling i fagområder vil gi etaten større fordeler i form av spisskompetanse enn de risikerer å tape på begrensningene som en slik arbeidsinndeling kan legge på tverrfaglig samarbeid. Rapporten fra Tolletaten peker også på at samarbeidsbegrensninger kan forebygges og motvirkes.

I beskrivelsen av den nye organisasjonsmodellen for Arbeidstilsynet⁵⁶ er det forutsatt et samarbeid mellom enkelte avdelinger. Samtidig forutsettes en avgrensning gitt den enkelte avdelingens ansvarsområder. Figuren under viser de skisserte forutsetningene for samarbeid i ytre etat. Eksempelvis skal veiledningen i Kommunikasjon og brukerdiallog bygge på Arbeidsmiljøavdelingens kunnskap om arbeidsmiljø og risiko, og avdelingene Tilsyn og A-krim må ha innsikt i form og innhold på veiledningen som gis. Særlig for avdeling Tilsyn skisseres det et behov for samarbeid mot mange andre enheter.

Figur 6-1: Skisserte samarbeidsområder i ytre etat. Illustrasjonen er ikke uttømmende. Kilde: Illustrasjon av Menon basert på «Ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet: Beskrivelser, begrunnelser og vurderinger». 17.09.2019.



Likeledes er det forutsatt et gitt samarbeid mellom avdelingene i direktoratet og avdelingene i ytre etat. Virksomhetsplanlegging og oppfølging krever tett samhandling med alle avdelinger. Spesielt arbeidet med digitalisering krever samhandling mellom Virksomhetsstyring- og utvikling, IT og administrasjon samt de operative avdelingene. I det operative skal direktoratet være uavhengig av første instans for å sikre at direktoratet er en habil klageinstans, jf arbeidsmiljøloven..Direktoratets klagevedtak vil være førende for førsteinstans, slik at det er behov for dialog i etterkant av klagevedtakene med tilsynsavdelingene, avdeling for

⁵⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2022: Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater (2022)

⁵⁵ Colbjørnsen, T. m.fl, (2018)

⁵⁶ Arbeidstilsynet, Ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet – beskrivelser, begrunnelser og vurderinger, datert 28.05.2019 (2019)

søknader og meldinger, avdeling for kommunikasjon og seksjon for regelverk. Vedtakene kan ha konsekvenser for prinsipielle avklaringer som er fattet i første instans, medføre behov for å endre tilsynspraksis og kontrollpunkt, eller gi innspill til behov for regelverksendringer. Klagebehandlingen er også en internkontroll av om første instans følger interne retningslinjer og rutiner og om avdelingene er tilstrekkelig enhetlige internt eller og mellom tilsynsavdelingene.

Strukturen legger til rette for spesialisering samtidig som det er avhengigheter mellom funksjonene. For tilgrensede oppgaver er det vesentlig at det er klare roller og ansvar samt at det er tilrettelagt for samhandling der oppgavene krever det.

Vi finner at tilbakemeldingene om utfordringene ved samhandling i Arbeidstilsynet er de samme som litteraturen og erfaringene med funksjonsorganiseringen påpeker. Oppsummert viser funnene at:

- Samhandlingen innad i egen enhet fungerer godt
- Samhandlingen på tvers av enheter oppleves ulikt. Det oppleves å være få etablerte fora som bidrar til samhandling på tvers. Spesielt utfordrende er samhandlingen på tvers av avdelinger.
- Det er særlig mellom A-krim og Tilsyn at det er et behov for tettere koordinering.

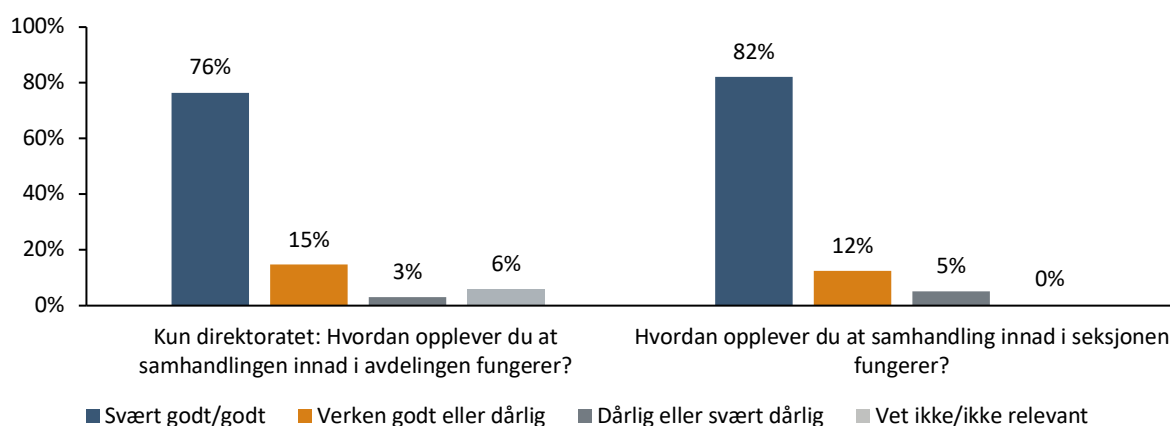
Funnene utdypes nærmere under.

6.1. Samhandling innad i egen enhet fungerer godt

Siden omorganiseringen har Arbeidstilsynet jobbet med å etablere ansvar, roller og struktur for de ulike organisatoriske enhetene. Dette har medført at de fleste innledningsvis har jobbet mest med å etablere strukturer for samhandling i egen enhet. For ytre etat, gjelder dette for de fleste på seksjonsnivå, og for direktoratet innad i egen avdeling. Over 80 prosent⁵⁷ av respondentene i spørreundersøkelsen mener at samhandling innad i seksjonen fungerer svært godt eller godt. Dette inntrykket bekreftes også i intervjuene.

⁵⁷ For avdelingene i Direktoratet er tallet 76 prosent. Direktoratet er skilt ut fordi de har ikke seksjoner og avdelingen er derfor den laveste enheten. Direktoratet inkluderer avdelingene Organisasjon, Virksomhetsstyring- og utvikling og Klagesak og sekretariater.

Figur 6-2: Respondentenes svar på spørsmålet «Vennligst svar på følgende spørsmål.....». N_{Direktorat}=34, N_{ytretetat}= 490. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Det er relativt høy oppslutning om at det eksisterer strukturer/fora innad i enhetene som tilrettelegger for samhandling, for eksempel seksjonsmøter og avdelingsmøter.

6.2. Samhandlingen på tvers av avdelinger oppleves for mange som utfordrende

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser videre at de ansatte opplever samhandlingen på tvers av seksjoner og avdelinger ulikt. Dette inntrykket bekreftes i intervjuene og i workshop, der noen forteller at de samarbeider godt både med andre seksjoner og avdelinger, mens andre ser samarbeidet som utfordrende. Generelt oppleves samhandlingen innad i avdelingen bedre enn samhandlingen på tvers av avdelinger. Samtidig er det en generell oppfatning av at samhandling i form av prosjektarbeid som går på tvers fungerer godt. Flere forteller at i etableringen av ny enhet så har man blitt litt innadvendte og har brukt mye tid på å bygge opp egen enhet. Enkelte forteller også at de under pandemien ble vant til å jobbe mer selvstendig og uavhengig, som har bidratt til at man i større grad er vant til klare seg på egenhånd. Dette kan ha bidratt til det som flere ledere fra workshopen beskriver som et uklart og utydelig samhandlingsbehov. Det erkjennes at det eksisterer behov for samhandling, men at det er utfordrende å jobbe med å etablere gode samarbeidsfora når det er uklart hvem som har behov for å samhandle med hvem, og om hvilke oppgaver. Dette henger også sammen med at den nye organiseringen har gitt flere gråsoner når det gjelder ansvar, roller og oppgavedeling (se kapittel 5).

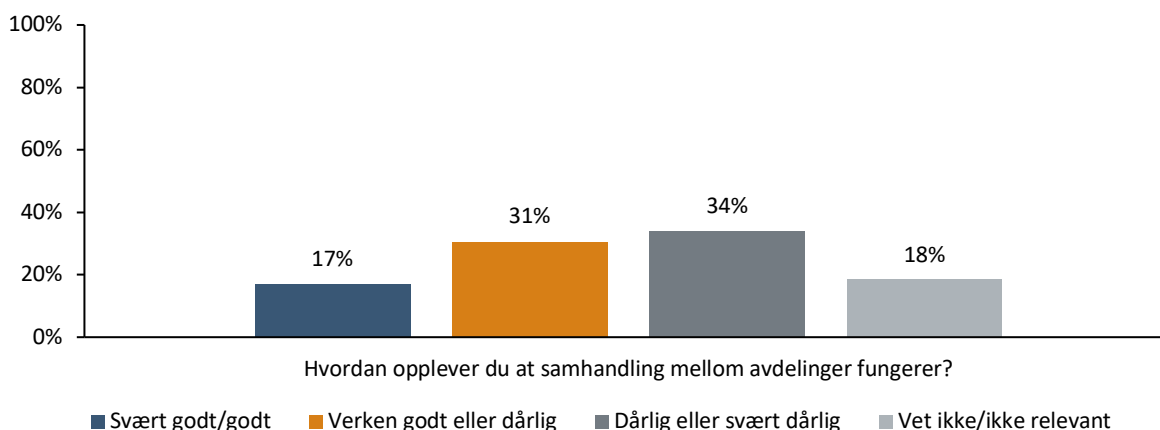
Samhandling mellom avdelinger oppgis i spørreundersøkelsen å være en utfordring, se Figur 6-3. 17 prosent opplever det fungerer godt eller svært godt, mens 34 prosent mener samhandling mellom avdelinger fungerer dårlig eller svært dårlig. Avdelingene som driver med kjernevirksomheten er mest negative (andel som oppgir dårlig eller svært dårlig i parentes); A-krim (37 prosent), Søknader og meldinger (39 prosent), Tilsyn (43 prosent) og Kommunikasjon og brukerdialog (39 prosent).

I intervjuene kommer det frem noen eksempler knyttet til samhandling på tvers. En intervjukandidat fra avdeling Søknader og meldinger forteller at vedkommende samhandler godt på tvers om eksempelvis digitalisering og IT. Personen samarbeider også med Tilsyn og A-krim som er brukere av tjenestene de leverer. Utfordringene mot avdeling Tilsyn ligger i at avdelingen er så stor og at det er mange seksjoner som håndterer eksempelvis ulykkesmeldinger. Det kan bli mange personer å forholde seg til og ulike ønsker om hvordan samhandlingen skal foregå. Dette gir igjen store koordineringsbehov. Intervjukandidaten forteller også at det som et svar på koordineringsbehovet etableres uformelle møteplasser for å få til dialog. En annen intervjukandidat fra

Kommunikasjon og brukerdialog forteller at det er satt sammen en gruppe på tvers av avdelinger for å jobbe med veiledningsmateriale til nettsider og kampanjer.

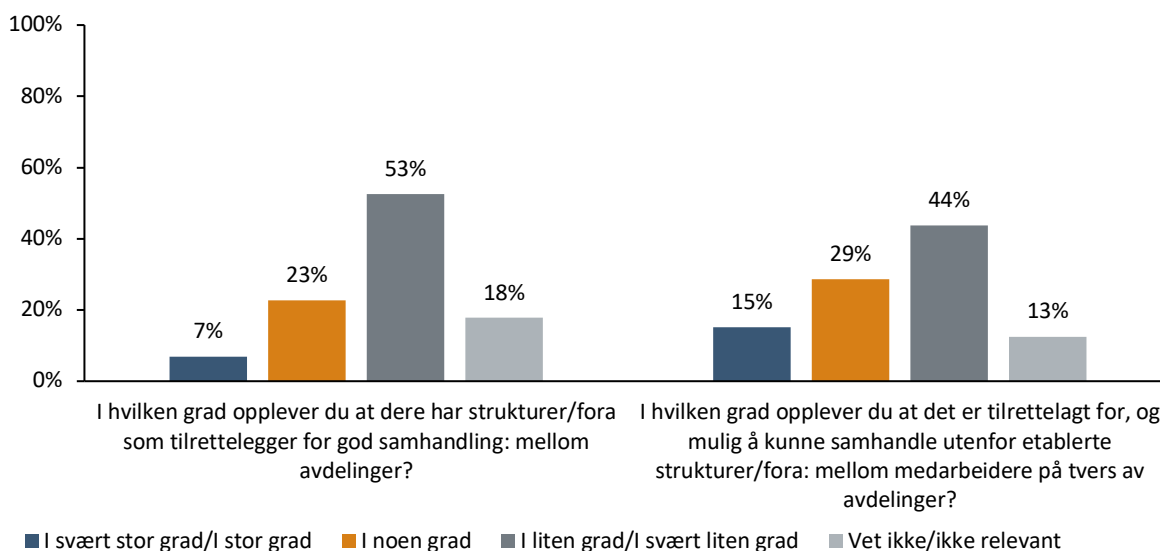
Direktoratsavdelingene samt avdelingen for IT og administrasjon uttrykker å være mer tilfreds med samarbeidet på tvers i organisasjonen.

Figur 6-3: Respondentenes svar på spørsmålet «Vennligst svar på følgende spørsmål: Hvordan opplever du samhandling mellom avdelinger fungerer?». N= 521. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Videre har vi stilt spørsmål om hvorvidt det er etablerte strukturer/fora og uformelle arenaer for samhandling på tvers av avdelinger. Om lag halvparten oppgir i liten grad på begge spørsmål, se Figur 6-4. Det er spesielt Søknader og meldinger, Arbeidsmiljø og regelverk samt Tilsyn som i liten grad opplever at det finnes fora for god samhandling mellom avdelinger. Som illustrert i Figur 6-1 representerer dette også avdelinger med et definert samhandlings- og koordineringsbehov.

Figur 6-4: Respondentenes svar på spørsmålet «Vennligst svar på følgende spørsmål.....»:N=522. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



6.3. Utfordrende koordinering og samarbeid mellom A-krim og Tilsyn

Den nye organisasjonsmodellen forutsatte et tett samarbeid mellom avdelingene A-krim og Tilsyn. Blant annet gjelder dette avklaring av hvilken avdeling som skal følge opp bestemte saker, og samarbeid om saker der begge avdelingene har aktivitet. Fordelingen av saker skal gjøres etter sakens innhold og karakter, men også hvor saken mest effektivt kan håndteres. Som omtalt tidligere skal avdelingene også samarbeide om det overordnede målet «Virksomhetene skal arbeide bedre for å oppnå seriøse og anstendige arbeidsvilkår», også omtalt som «seriøsitetsoppdraget».

Hvorvidt samarbeidet fungerer, virker å variere mellom de ulike seksjonene og kontorstedene. Enkelte uttrykker i intervjuene at ved å tilhøre et stort kontorfellesskap, der det både er Tilsyn og A-krim, samhandler de godt, og de har stor verdi av å være samlokalisert. Enkelte representanter sier videre at samarbeidet fungerer ulikt basert på kontakter og nettverk.

Hovedinntrykket fra intervjuene og spørreundersøkelsen er samtidig at det er utfordrende både med samarbeid og avklaringer mellom de to avdelingene. Eksempelvis nevnes det at det kan være uklart hva som faktisk er å definere som en kriminell virksomhet og dermed plassere ansvaret i riktig enhet. Det kan resultere i at saker blir sendt frem og tilbake. Selv om det i hovedsak er tydelig, er det også saker som ligger mellom «forebyggende HMS og kriminell virksomhet», og da er i gråsonen mellom virkeområdene til de to avdelingene. Det hender da at avdelingene gjennomfører tilsynsaktivitet ved samme virksomheter. Dette trenger ikke i seg selv å være problematisk, men informantene uttrykker at manglende koordinering gjør det utfordrende.

Flere forteller, både i intervjuene og fritekst i spørreundersøkelsen, at et noe tilspisset forhold mellom A-krim og Tilsyn ikke er noe nytt, og at dette har vært et kulturelt trekk i lengre tid. Denne utfordringen uttrykkes like fullt å ha blitt forsterket ved utskillelsen av A-krim til en egen enhet og at A-krim i større grad har blitt styrket, både ved ressurser og oppmerksomhet. Flere fra avdeling Tilsyn sier at de opplever en avstand til A-krim og at det tidvis oppleves som «oss og de».

7. Fagmiljø og kompetansedeling

Majoriteten av ansatte opplever at de har et sterkt fagmiljø i sin enhet med rom for erfaringsdeling og fagdiskusjon. Hvorvidt det oppleves at fagmiljøene er styrket etter omorganiseringen er likevel ikke entydig da det er svært subjektivt hva man legger i begrepet *et godt fagmiljø*. Noen opplever å ha både tid og arenaer for faglig diskusjon på tvers av enheter, mens mange mener at dette er mangelfullt. En mer digital hverdag reduserer også den uformelle erfaringsdelingen som tidligere foregikk i større omfang på lokasjonene. Ansatte etterlyser flere forum både for spesifikke fagdiskusjoner, men også fellesforum for informasjonsdeling og faglige relevante oppdateringer. Arbeidstilsynet har tatt i bruk ulike digitale kanaler for kompetansepåfyll som webinarer, men det er fortsatt en vei å gå for å få de digitale kanalene til å fungere godt.

Et av Arbeidstilsynets fire strategiske områder er å være en *kunnskapsaktør*. I strategien 2021-2024⁵⁸ står det blant annet at Arbeidstilsynet skal:

«Være en lærende organisasjon med gode fagmiljø. Vi har gode fagmiljø og involverer nødvendig kompetanse på tvers av funksjoner og fag for å løse oppgavene best mulig og lære av hverandre. Vi omsetter individuell kompetanse til organisatoriske kompetanse, og vi tetter kompetansegap kontinuerlig»

Funn fra A-2 og Menon sin rapport i 2018 påpekte at Arbeidstilsynet ikke utnyttet kompetanse og erfaring i tilstrekkelig grad på tvers av organisasjonen.⁵⁹ Styrking av fagmiljøene var et viktig grep ved omorganiseringen i 2020. I begrunnelsen av valget for ny organisasjonsmodell står det blant annet at organisering etter funksjoner gir spesialiserte avdelinger som har spisskompetanse innenfor sine respektive felt, altså sterke fagmiljøer. Samling av fagmiljøer kan i sin tur gi økt faglig kvalitet i arbeidet.

I denne evalueringen er det ikke gjort en vurdering av Arbeidstilsynets kompetansesammensetning eller kompetansebehov. Evalueringen tar for seg den enkelte ansattes oppfatning og opplevelse av fagmiljøet. Hva som legges i begrepet fagmiljø varierer og hva som kjennetegner et «godt fagmiljø» er en subjektiv vurdering. Det kan være knyttet til arbeidsmiljøet på kontoret, kompetansen og bakgrunnen til kollegaer, hvor mye tid som er avsatt til faglig diskusjon og utveksling av erfaring og tilbud av formelle kurs eller kompetanseplaner.

Vi finner at:

- Majoriteten opplever å ha et godt faglig fellesskap innad i sin enhet med muligheter for erfaringsdeling
- Kompetansedeling og erfaringsutveksling på tvers av seksjoner, mellom avdelinger og på kontorstedene varierer
- Arbeidstilsynet jobber med tiltak for å styrke opplæring og kompetanseutvikling

Funnene utdypes nærmere under.

⁵⁸ Revidert september 2022

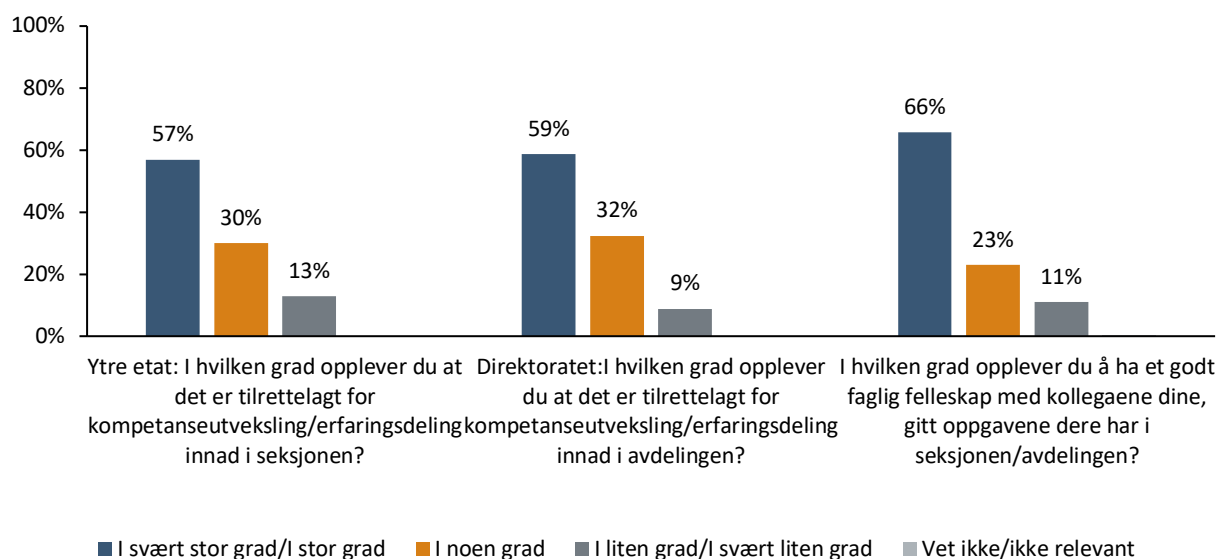
⁵⁹ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

7.1. Majoriteten opplever å ha et godt faglig fellesskap innad i sin enhet med muligheter for erfaringsdeling

Gjennom intervjuene uttrykker flere at de opplever å ha et godt faglig fellesskap med kollegaene innad i sin enhet. Mange forteller også om svært engasjerte medarbeidere med mye kompetanse og kunnskap. Det er flere som nevner at det er tilrettelagt for kompetanseutvikling og at det er regelmessig dialog. Dette kan både være regelmessige fagmøter og avdelingsmøter med caser. Eksempelvis trekker informanter fra avdeling Kommunikasjon og brukerdialog frem et godt fagmiljø på tvers av seksjoner, og at det er etablert forum som «nettedaksjonen» og «portalgruppen».

I spørreundersøkelsen oppgir over to tredeler at de opplever å ha et godt faglig fellesskap med kollegaene, se Figur 7-2. Over halvparten oppgir at de i svært stor grad eller i stor grad opplever at det er tilrettelagt for kompetanseutvikling/erfaringsdeling innad i enten seksjonen for ytre etat, eller avdelingen for direktoratet.

Figur 7-1: Respondentenes svar på spørsmålet «Vennligst svar på følgende spørsmål:....?». N_{ytre etat}= 488, N_{direktoratet}=34, N_{alle}= 536. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



7.2. Omfang av kompetansedeling og erfaringsutveksling på tvers av seksjoner, mellom avdelinger og på kontorstedene varierer

I intervjuene ble det stilt spørsmål om hvordan den enkelte opplever fagmiljøet og hva slags forum de har for kompetansedeling og erfaringsutveksling, spesielt på tvers av enheter. Tilbakemeldingene varierer. Det er mange tilbakemeldinger på at omorganiseringen har bidratt til å styrke fagmiljøet, men at det tar tid å få de gode etablerte forumene for deling av erfaring og kompetanse.

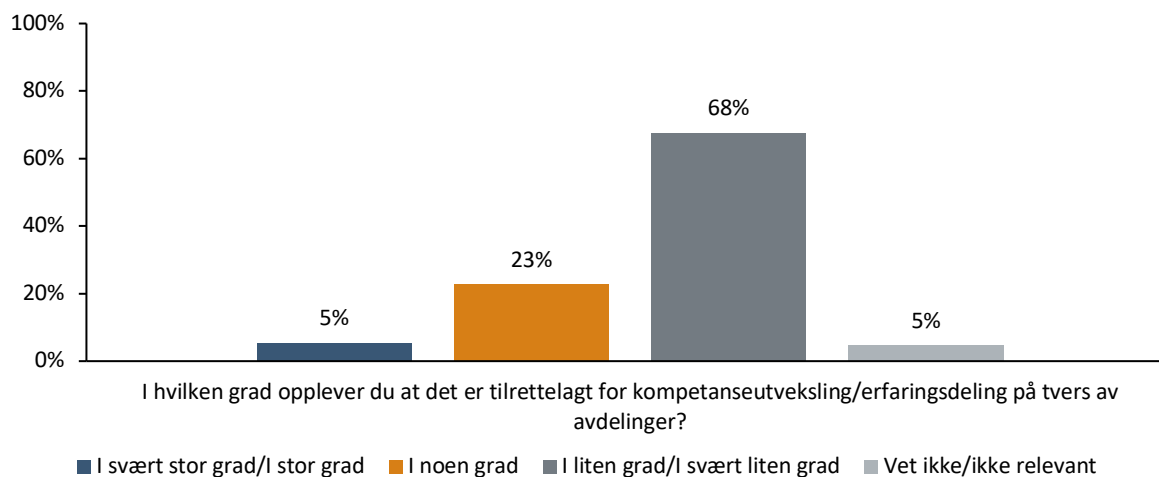
For enkelte seksjoner og avdelinger er det etablert forum for faglig diskusjon, mens andre opplever at dette ikke eksisterer. Eksempelvis er det gjennomført samlinger for juristene på tvers av A-krim og Tilsyn. Enkelte forteller videre at det i mangel på etablerte strukturer dannes uformelle forum. Dette er tilfellet blant annet innen fysioterapi. Flere av informantene opplever at det er rom for samhandling og kompetansedeling dersom man selv tar initiativ, men at dette er personavhengig og fordrer et nettverk i organisasjonen. Enkelte sier også at de tidligere relasjonene fortsetter etter omorganiseringen.

Den uformelle kompetansedelingen som foregår på kontorene, virker også å variere. Mange av tilbakemeldingene i intervjuene om erfaringsutveksling sammenfaller med tilbakemeldingene om samarbeid: større kontorfellesskap og samlokalisering av kollegaer som har samme arbeidsområder, er positivt for opplevelsen av fagmiljøet og motsatt.⁶⁰ Generelt er det flere som opplever at «kaffepraten» ikke er like naturlig lenger, og dette skyldes både utstrakt bruk av hjemmekontor samt nye kollegaer og oppgaver for enkelte. Færre uformelle arenaer for diskusjon ser ut til å medvirke til opplevelsen av fagmiljøet, samhandlingen og arbeidsmiljøet.

Basert på spørreundersøkelsen er det tydelig at kompetanse- og erfaringsdeling på tvers av avdelinger er en utfordring. 68 prosent mener at det i liten eller svært liten grad er tilrettelagt for denne typen deling. I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen forteller ansatte at det er vanskelig å få oversikt over kompetansen i organisasjonen. Dette samsvarer godt med funnene fra tidligere kapitler, om at flere opplever å ha lite kjennskap til etaten som helhet. Enkelte savner fellesforum for informasjonsdeling og kommunikasjon om hva som skjer i Arbeidstilsynet samt relevante faglige oppdateringer som kan treffe flere enheter. Konkrete eksempler på dette er rapporter og innsikt i arbeidsmiljøfag (trender og utvikling) samt på det juridiske området knyttet til rettsavgjørelser og klagesaksutfall.

Det juridiske fagmiljøet er delt mellom flere avdelinger i ytre etat og direktoratet. Dette kan ses på som et avvik fra den generelle funksjonsmodellen som søker å samle fagmiljøer. Flere påpeker i intervju og workshop at det er et stort behov for koordinerende forum og arenaer for innsiktsdeling blant juridiske funksjoner.

Figur 7-2: Respondentenes svar på spørsmålet «Vennligst svar på følgende spørsmål:....?». N=531. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Behovet for bedre samhandling og kompetansedeling virker å være sterkere i avdelingene som ivaretar Arbeidstilsynets kjernevirksomhet. I spørreundersøkelsen svarer ansatte ved avdelingene Tilsyn, Søknader og meldinger og Kommunikasjon og brukerdiallog i større grad i negativ retning på spørsmålene om kompetanseutveksling på tvers (se Figur 7-2). Flere fra disse avdelingene, særlig Tilsyn, forteller at arbeidsområdene har blitt svært smale i den nye modellen. For eksempel har bredden av næringer for enkelte blitt smalere i den nye modellen, ettersom seksjonene er spesialiserte innenfor både tema og geografi. Lite variasjon og et snevert område kan oppleves som lite interessant. For enkelte er det i tillegg svært få på samme

⁶⁰ Dette er også omtalt i vurderingen av vernetjenesten og medbestemmelsesapparatet.

lokasjon som jobber i samme seksjon eller med samme fag. Foruten at det kan bli snevert for den enkelte, kan det også gjøre at man får begrenset innsikt i hva andre deler av organisasjonen gjør, og hvordan de anvender sin kompetanse. Mange fra de nevnte avdelingene etterspør en god erstatning for de tidligere kompetansenettverkene der man regelmessig møtte andre med samme fagkompetanse.⁶¹

Særlig ansatte ved Tilsyn etterlyser et sterkere fokus på fagmiljø og kompetansedeling. Det er mange tilbakemeldinger på at det er lite tilrettelagt, og lite tid, til deling av erfaringer og utveksling av fagkunnskap utover egen enhet. Det er mange som forteller at det mangler vertikale strukturer i organisasjonen for de tradisjonelle arbeidsmiljøfagene, eksempelvis muskel- og skjelettplager. Dette gjelder både på tvers av seksjoner, men også på tvers av avdelinger som tilhører samme arbeidsmiljøfag.

7.3. Arbeidstilsynet jobber med tiltak for å styrke opplæring og kompetanseutvikling

I dagens organisering er det strategiske ansvaret for kompetanse samlet i avdelingen for Organisasjon. Dette innebærer at de har hovedansvaret for å utarbeide en overordnet plan for kompetanse, sørge for kompetansestyring og leder- og medarbeiderutvikling. Avdelingen har også det operative ansvaret for etatsoverskrivende kompetansetiltak, mens oppgavespesifikk opplæring innenfor funksjonsområder ligger til den ansvarlige avdelingen.

Avdeling Organisasjon jobber med å etablere gode systemer for kompetanseutvikling og har igangsatt noen tiltak, men det gjenstår å få prosessene til å fungere i praksis. Det er planlagt å utarbeide en Arbeidsgiverstrategi som skal gi strategiske føringer på kompetanseområdet. Målet er at kompetansestyring skal bli en integrert del av virksomhetsstyringen⁶² og det skal utarbeides en kompetanseplan som følger opp virksomhetsstrategien.

Et av tiltakene som er igangsatt på området er etableringen av kompetansekontakter. Dette er en ressurs fra hver avdeling som deltar i en etablert arena sammen med avdeling for Organisasjon for å diskutere samhandling og erfaringsutveksling. Kompetansekontakten skal fungere som et bindeledd mellom Organisasjon og den enkelte avdeling med tett dialog med ledere om kompetansebehov. Det er deretter avdelingens oppgave å utarbeide en plan med oversikt over kompetansetiltak på lang og kort sikt.

Sammen med avdeling IT og administrasjon har Organisasjon ansvaret for opplæringsprogrammet «Første år i Arbeidstilsynet (FIA)». Det er et pågående arbeid med å etablere en del to «FIA2» som skal være spesifikk opplæring for enkelte grupper på tvers av etaten. Det er også igangsatt et arbeid med grunnopplæring for inspektører innen tilsyn i tillegg til «felles tilsynsopplæring» som er et samarbeidsprosjekt med flere andre tilsynsmyndigheter innen HMS.

Videre er det etablert en felles digital læringsplattform der de samler digitale læringsressurser, hovedsakelig e-læringskurs. Læringsplattformen brukes til obligatoriske etatsovergrepene kompetansetiltak som inkluderer kurs innen personvern, sikkerhet og habilitet og biverv som alle skal gjennomføre.

Det pågående arbeidet på kompetanseområdet er også noe som trekkes frem av informantene. En del av tilbakemeldingene i fritekstfeltet i spørreundersøkelsen handler om at det er igangsatt initiativ, men at de i varierende grad er kjent eller etablert i praksis. Andre sier at det er en oppfordring om deling, men at det er

⁶¹ Kompetansenettverkene ble lagt ned i 2016 og er ikke knyttet til omorganiseringen. Flere uttrykker også skepsis til kompetansenettverk slik det var organisert i sin tid.

⁶² Beskrivelse av kompetansearbeidet i Arbeidstilsynet

vanskelig å få til i praksis. Naturlig nok er mange initiativ for kompetansedeling organisert på Teams, men flere opplever at det er store møter og lite tilrettelagt for toveiskommunikasjon.

I evalueringen av Arbeidstilsynet fra 2018⁶³ ble det påpekt at avdeling for Organisasjonen ikke hadde tilstrekkelig involvering i virksomhetsstyringen for å sikre strategisk kompetanseutvikling. Det er vår vurdering at dette er tatt tak i ved å plassere tydeligere ansvar og spisset strategisk fokus i avdeling for Organisasjon. Dette bidrar til at det er mer tilrettelagt for en helhetlig strategisk tilnærming til kompetanseområdet.

Arbeidstilsynets ansatte har høye forventninger til kompetanseutvikling og læring. Dette gjelder både i form av formelle kompetansetiltak, men også arenaer for deling av erfaringer. Dette anser vi som en god forutsetning for å være en kunnskapsaktør. Dette fordrer samtidig både at man finner en god balanse mellom drift og utvikling og at de ansatte selv er proaktive med tanke på egen kompetanseutvikling.

⁶³ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

8. Oppgaveløsning

Omorganiseringen har ført til mer enhetlig oppgaveløsning i organisasjonen som helhet. På enkelte fagområder har imidlertid organisasjonen kommet lengre enn andre. Det er lagt til rette for mer enhetlig oppgaveløsning både gjennom rene organisatoriske endringer, tydeligere styring og utvikling av prosesser, rutiner og digitale verktøy.

Arbeidstilsynet skal gjennomføre sine oppgaver på enhetlig måte, som formulert i tildelingsbrevet for 2023⁶⁴:

For å kunne ivareta samfunnsoppdraget sitt er det viktig at Arbeidstilsynet har tillit og troverdighet i offentligheten. Derfor er det avgjørende at grunnlaget for tilsynets myndighetsutøvelse framkommer gjennom tydelige prioriteringer og enhetlig praksis.

Det var utfordringer knyttet til enhetlig oppgaveløsning i den gamle organiseringen. A-2 og Menons rapport⁶⁵ påpekte blant annet at dette skyldes liten grad av samarbeid på tvers av regionene («tette skott») og for svak overordnet styring og tydelige retningslinjer fra direktoratet. Som en del av prosjektet *Fremtidens Arbeidstilsyn* ble det gjennomført en omfattende kartlegging av 19 arbeidsprosesser der enkelte av funnene også understøttet utfordringen med enhetlig oppgaveløsning, blant annet knyttet til:⁶⁶

- Uklart ansvar for en del arbeidsprosesser
- Flere arbeidsprosesser er uoversiktlige
- Til dels ulik oppfatning med formålet med arbeidsprosessene
- Noen av prosessene viser seg å ha flere separate delprosesser

Funksjonsmodellen skulle bidra til å rendyrke fagmiljøer og oppgaver, og samle de som jobber med nærliggende oppgaver i samme avdeling og seksjon under felles leder. I tillegg ble det opprettet nasjonale seksjoner innenfor avdelingene for Tilsyn og A-krim som har ansvar for strategi, metoder og verktøy innenfor henholdsvis forebyggende tilsyn og arbeidslivskriminalitet.

Vi finner at:

- Sammenstilling og utvikling av prosesser, rutiner og digitale verktøy beskriver hvordan prosessene skal gjennomføres og understøtter enhetlig oppgaveløsning
- Samling av ansvar og beslutningsmyndighet for de ulike prosessene under én leder fører til mer enhetlig oppgaveløsning
- Omorganiseringen har ført til økt grad av standardisering og spesialisering

Dette er et pågående arbeid og det varierer hvor langt man har kommet på dette punktet i ulike deler av organisasjonen. Det er naturlig siden blant annet pandemien har påvirket arbeidet i organisasjonene forskjellig. Funnene utdypes nærmere under.

⁶⁴ Tildelingsbrev 2023 – Arbeidstilsynet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023)

⁶⁵ A-2 Norge AS og Menon Economics AS. *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer* (2018)

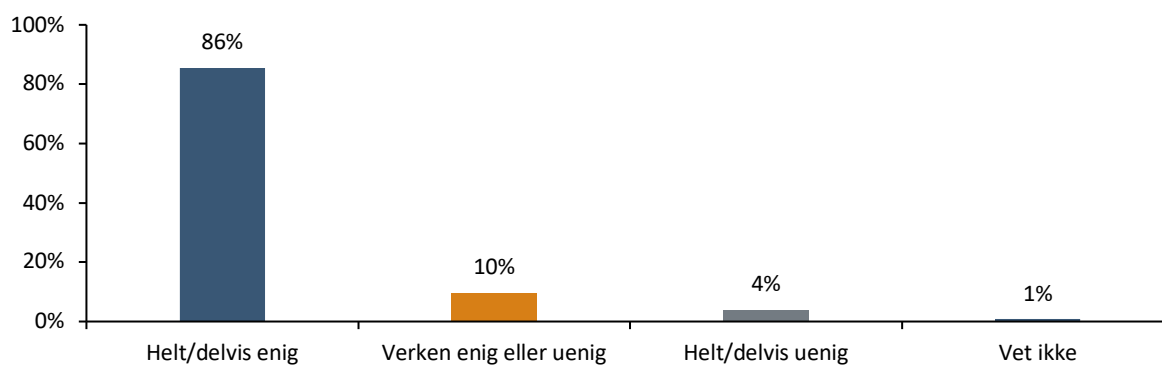
⁶⁶ Saksfremlegg: Ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet, HTV 12.6.2019 Saksfremlegg m vedlegg – Forhandling 1 organisasjonsmodell (2019)

8.1. Sammenstilling og utvikling av prosesser, rutiner og digitale verktøy beskriver hvordan prosessene skal gjennomføres og understøtter enhetlig oppgaveløsning

En utfordring i gammel organisering var mangelfulle prosessbeskrivelser og utfordringer knyttet til enhetlig praksis på tvers av regionene.⁶⁷ Det har det siste året vært et pågående arbeid knyttet til utvikling av en tjeneste- og prosesskatalog i Arbeidstilsynet, som omtalt tidligere. Tjenestekatalogen danner grunnlaget for den oppgaveløsningen som gjennomføres. Tilsvarende samler Kvaliteket Arbeidstilsynets styrende dokumenter.⁶⁸ Når det gjelder enhetlig oppgaveløsning er det særlig utarbeidelsen av rutinene, som viser hvordan en oppgave skal utføres, som er viktig. Felles retningslinjer samlet på et sted forenkler kommunikasjonen rundt hvordan oppgavene skal gjennomføres, samtidig som alle forholder seg til de samme retningslinjene og rutinene. Det kan også legge til rette for effektiv og enhetlig opplæring. Dette er viktig både for nyansatte, men også dersom man skal kunne legge til rette for en fleksibel bruk av ressursene.

På det administrative området har Arbeidstilsynet jobbet mye med å utvikle felles retningslinjer og rutiner. Tidligere var det eksempelvis ulik praksis knyttet til bytte av pcer, innvilgning av kurs til ansatte, rekruttering og innkjøp i regionene. Ansvar for dette er nå samlet i avdelingen for IT og administrasjon. Det er blant annet opprettet en digital tjeneste som heter Serviceportalen, som understøtter enhetlig praksis på dette området. Her kan man melde inn spørsmål eller innkjøp, og så vil det bli håndtert likt for alle i etaten. Hele 86 prosent av de ansatte svarte at de var helt eller delvis enig i at de opplever å ha god nytte av Serviceportalen, som vist i figuren under.

Figur 8-1: Respondentenes svar på spørsmålet «Vennligst ta stilling til følgende påstand: Jeg opplever å ha god nytte av Serviceportalen». N=533. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Serviceportalen er et eksempel på et digitalt verktøy som bidrar til å underbygge enhetlig praksis internt i Arbeidstilsynet. Det ble i tidligere rapporter påpekt at det også var et potensiale for å gjøre mer på digitaliseringsområdet ut mot brukerne.⁶⁹ På dette området har Arbeidstilsynet blant annet jobbet med systemene for søknadsløsninger, for at disse skal fremstå mer enhetlig. Et eksempel på et system som har ført til mer enhetlig praksis ovenfor brukerne er systemet for behandling av byggesaker. Her genereres det nå mer tekst automatisk, noe som fører til likere tilbakemeldinger til brukerne på søknadene. Det påpekes i intervju at man sannsynligvis hadde utviklet dette systemet også uten en organisatorisk endring. Det presiseres imidlertid at det

⁶⁷ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

⁶⁸ Kvaliteket. *Stedet der styrende dokumenter skal bo. Presentasjon på Ledercall oktober 2022.*

⁶⁹ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

oppleves enklere å utvikle disse systemene når oppgavene er samlet i én avdeling (avdeling for Søknader og meldinger), fremfor å være spredt i syv regioner.

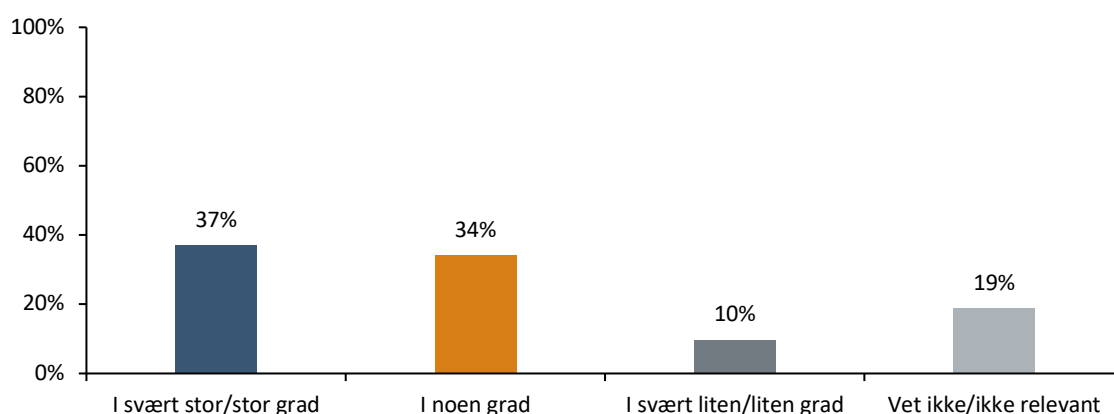
8.2. Samling av ansvar og beslutningsmyndighet for de ulike prosessene under én leder fører til mer enhetlig oppgaveløsning

Den funksjonsbaserte organisasjonsmodellen samler ansvaret for de ulike oppgavene og prosessene under én avdelingsleder. Der det tidligere var syv regiondirektører som hadde ansvaret for alle aktivitetene og prosessene i den enkelte regionen, er det nå avdelingsledere som har ansvaret for et faglig avgrenset område. Dette legger til rette for enhetlige beslutninger knyttet til gjennomføringen av de ulike prosessene. Alle som jobber med de samme oppgavene, skal i utgangspunktet få de samme signalene og avklaringene knyttet til hvordan oppgavene skal gjennomføres. Når avklaringer på ulike oppgaver går gjennom samme leder blir det automatisk en kvalitetssikring knyttet til enhetlighet, siden det er samme personen som tar alle avgjørelsene knyttet til de enkelte avklaringene. Her er det også relevant å trekke frem arbeidet som er gjort i avdelingen for IT og administrasjon. Med én avdelingsdirektør med ansvar for mange av de oppgavene som tidligere ble løst i regionene og myndighet til å samordne rutinene, har Arbeidstilsynet nå fått på plass enhetlige retningslinjer på områder knyttet til eksempelvis rekruttering, personalgoder og innkjøp. Dette hadde vært vanskeligere dersom ansvaret for alle disse prosessene var spredt til de ulike regionene, slik som tidligere.

Det er imidlertid også viktig å påpeke at utfordringen knyttet til enhetlighet i stor grad flyttes til seksjonsledernivået, spesielt for Tilsynsavdelingen. For å få til enhetlighet er Arbeidstilsynet avhengig av at seksjonslederne viderefremidler informasjon og signaler fra avdelingsdirektøren på samme måte. Det legges til rette for dette, blant annet gjennom møter med avdelingsdirektøren.

I tillegg har ansvaret for prinsipielle avklaringer blitt lagt til en avdeling (avdeling for Arbeidsmiljø og regelverk), noe som også skal bidra til mer enhetlig praksis på tvers av avdelingene som ivaretar etatens kjernevirksomhet. Vi har i spørreundersøkelsen undersøkt i hvilken grad de ansatte opplever at det er enhetlighet ved at Arbeidstilsynet fortolker regelverket likt i sammenlignbare saker. Resultatene er vist i figuren under.

Figur 8-2: Respondentenes svar på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at Arbeidstilsynet fortolker regelverket likt i sammenlignbare saker?». N=535. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Spørsmålet ble også stilt i spørreundersøkelsen knyttet til forrige evaluering. Svarene er om lag de samme som sist, men en litt høyere andel som mener at det gjøres i «svært/stor grad». Det er imidlertid også en større andel

som har svart «Vet ikke» sammenlignet med kartleggingen i 2018. Det er å forvente siden det kan være utfordrende å ha oversikt over hvordan andre jobber med sine saker.

8.3. Omorganiseringen har ført til økt standardisering og spesialisering

Overgangen fra den geografiske organiseringen, der alle regionene leverte (tilnærmet) alle tjenestene innenfor sitt geografiske område, til den funksjonsbaserte modellen har ført til økt spesialisering. Det betyr at de som jobber innenfor de samme prosessene og oppgavene er plassert i samme avdeling og/eller seksjon. Innenfor seksjonen har de ansatte god kontroll på hvem de andre er, og hvilke oppgaver de gjennomfører. Seksjonsmøter bidrar til denne typen kjennskap. I tillegg er det, i intervjuer, trukket frem at man i seksjonsmøtene ofte kan diskutere hvordan man skal gå frem for å løse oppgaver og koordinere hvordan man for eksempel ville besvart en søknad eller reagert på et tilsyn. På denne måten bidrar organiseringen til mer spesialisering og mer samhandling med de som gjennomfører samme oppgave som en selv.

Det er imidlertid en viktig nyansering knyttet til dette funnet. Størrelsen på avdelingen og/eller seksjonen påvirker i hvilken grad, og hvordan, man får til samhandlingen. Dermed påvirkes også enhetlighet. Dersom det kun er en seksjon som arbeider veldig spesifikt med en tjeneste, for eksempel behandling av byggesøknader, er det mye enklere å få til samhandling og enhetlighet. Til sammenligning er det mer utfordrende med for eksempel tilsyn. Det er en mye større oppgave å sikre enhetlig praksis i 20 seksjoner med om lag 280 medarbeidere og geografisk inndeling, sammenlignet med en enkelt seksjon. Funnene fra intervjuer tyder også på at man ikke har lagt til rette for diskusjon av praksis på inspektørnivå, men at det er gjennomføres diskusjoner knyttet til enhetlig praksis på seksjonsledernivå.

Fordi tilsynsavdelingen, og A-krim-avdelingen, er større enn de andre avdelingene i antall ansatte, og geografisk inndelt i tillegg, er det opprettet nasjonale seksjoner som skal bidra til bedre koordinering og mer enhetlig praksis. Avdelingene har blant annet ansvar for å jobbe med rutiner, men det uttrykkes i intervju at det har tatt noe tid før disse seksjonene har fungert etter intensjonen, og at det er potensial for få til dette i enda større grad fremover.

9. Arbeidsprosesser og effektivitet

Funksjonsorganiseringen legger til rette for effektivisering av arbeidsprosesser, og Arbeidstilsynet jobber med å realisere disse. De som jobber innenfor de samme arbeidsprosessene er samlet under én felles leder, noe som utløser stordriftsfordeler og sørger for enhetlig informasjon til de som jobber med det samme. I tillegg legger organiseringen til rette for utvikling av effektiviserende digitale verktøy.

I tidligere rapporter⁷⁰ er det pekt på utfordringer knyttet til både manglende oversikt over arbeidsprosessene og tilhørende prosessbeskrivelser. I tillegg ble enkelte prosesser beskrevet som ressurskrevende, blant annet planprosessen, og noen prosesser bestod av mye manuelt arbeid, for eksempel byggesaksbehandlingen. Det ble også avdekket et uutnyttet potensial innenfor IKT-styring og arbeidet med digitalisering.

Omorganisering skulle legge til rette både for enklere styring og mer helhetlig prioritering innenfor IKT-området. I tillegg ville samling av like arbeidsprosesser under samme leder legge til rette for lik prioritering av oppgaver og mer effektiv ressursutnyttelse. Vi finner at:

- Funksjonsorganiseringen legger til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler, og Arbeidstilsynet jobber med å realisere disse
- Det utarbeides prosessbeskrivelser for de mest sentrale prosessene slik at effektiviseringspotensialet kan identifiseres
- Styringen og prioriteringen innenfor IKT-området har fått en tydeligere plassering i ny organisasjon

Arbeidstilsynet har kommet et stykke på vei for å realisere effektiviseringsmulighetene, men arbeidet er ikke ferdigstilt. Det er naturlig siden det er mange større kartleggings- og utviklingsprosjekter som er satt i gang, men ikke fullført. Funnene utdypes nærmere under.

9.1. Funksjonsorganiseringen legger til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler, og Arbeidstilsynet jobber med å realisere disse

Organiseringen, med samling av arbeidsprosesser i avdelinger og seksjoner, legger til rette for standardisering og dermed stordriftsfordeler i utførelsen av oppgavene. Det vil i hovedsak være de samme ansatte som gjennomfører de samme oppgavene hver gang. Det er tidligere pekt på at det er relativt god samhandling innad i seksjoner. Dette legger også til rette for økt effektivitet ved at de som arbeider i de samme prosessene har god samhandling. Det vil også være mindre behov for løpende avklaringer og opplæring. Ved å samle de som jobber med de samme prosessene legges det også til rette for utvikling av felles systemer som skal bedre effektiviteten. Et eksempel på dette er arbeidet som gjennomføres innenfor avdelingen for Søknader og meldinger. Her viste en tidligere evaluering⁷¹ at det ble benyttet systemer der det var behov for mange manuelle operasjoner i prosessene. I de nye systemene jobbes det med å automatisere disse prosessene. Byggesak og digitale søknadsløsninger trekkes av flere frem som områder der man har lyktes med effektivisering. Informantene uttrykker i intervju at samordningen har vært viktig for utvikling av systemene.

⁷⁰ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

⁷¹ A-2 Norge AS og Menon Economics AS, *Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer (2018)*

Det er imidlertid skjedd en utvikling på andre IKT-områder blant annet innenfor videreutviklingen av fagsystemet Betzy. Det påpekes i intervju at samling av Tilsyn i en avdeling, forenkler utviklingen av Betzy, og at det er kortere vei fra behov til utvikling. I tillegg kan Tilsyn i større grad sette prioriteringslisten selv. Denne utviklingen av digitale verktøy vil påvirke både den interne og eksterne effektiviteten. Det er også påpekt av 83 prosent i spørreundersøkelsen at de opplever at de har gode IKT-systemer. Samtidig er det flere kommentarer på at fagsystemene, særlig tilknyttet tilsynsaktivitet, fortsatt har en vei å gå for å få mer effektive prosesser.

Samling av de samme arbeidsprosessene under én leder fører til tydeligere signaler og styring av hvordan prosessene skal gjennomføres. Det bør føre til en høyere effektivitet.

Det er også viktig å nevne at det kan bli noe ensformig å jobbe med de samme oppgavene hele tiden. Det er et uttrykk for dette blant enkelte, og at man tidligere hadde mer varierte oppgaver. Dersom de ansatte opplever at oppgavene blir veldig ensformige og kjedelige kan det påvirke effektiviteten negativt.

9.2. Det utarbeides prosessbeskrivelser for de mest sentrale prosessene slik at effektiviseringspotensialet kan identifiseres

En av utfordringene som var påpekt tidligere var mangel på prosessbeskrivelser innenfor en rekke prosesser. Det utarbeides nå en oversikt over alle tjenestene og prosessbeskrivelser (rutiner og retningslinjer) for de mest sentrale prosessene, som omtalt tidligere. Intensjonen med Tjenestekatalogen er blant annet å tydeliggjøre ressursbruk og produksjon for å koble det opp mot effektene som Arbeidstilsynet skaper. Dette er en viktig del av arbeidet med effektiviseringen, fordi etaten vil kunne kartlegge ressursbruken knyttet til de ulike prosessene, ved at det føres timer på de ulike tjenestene. Dermed kan man få god informasjon om hvilke prosesser som er mest ressurskrevende, og vurdere hvor det er behov for å både effektivisere og eventuelt, som en del av dette, jobbe med å digitalisere prosessene.

Et eksempel på en prosess som er endret er prosessen for å utarbeide virksomhetsplanen. Denne prosessen var svært ressurskrevende, både for direktoratet og for regionene, og den ble gjentatt hvert år. Nå lages det en mer overordnet virksomhetsplan på etatsnivå som gjelder for fem år (VP1). I tillegg utarbeides det en VP2 for de ulike avdelingene, som er noe mer omfattende enn VP1, men også denne planen har et femårsperspektiv. Dette vil gjøre prosessen mindre ressurskrevende.

9.3. Styringen og prioriteringen av IKT-området har fått en tydeligere plassering i ny organisasjon

I den gamle organiseringen var det uklart hvordan utviklingen av IKT-systemene ble prioritert og det ble påpekt at Arbeidstilsynet hadde et stort uutnyttet potensial innenfor digitalisering. Dette var både knyttet til å øke intern effektivitet og effektivitet for brukerne. I den nye organisasjonsmodellen er prioriteringen av digitaliseringsprosjekter plassert hos et porteføljestyre for IKT som er tilknyttet avdeling for Virksomhetsstyring- og utvikling i direktoratet. Den formelle beslutningsmyndigheten ligger hos ledergruppen (ATL). Det er imidlertid en strategisk IT-seksjon (seksjon for IT-strategi og rådgivning) og en seksjon for IT-utvikling som ligger i avdelingen for IT og administrasjon i ytre etat. Intervjuene tyder på at det noe ulike syn på hvordan IKT-utviklingen best kan styres og gjennomføres i etaten. Det er også påpekt i intervjuer at Arbeidstilsynet mangler en IT-strategi.

Selv om organiseringen legger til rette for utvikling av mer effektive arbeidsprosesser er dette fortsatt et pågående arbeid internt i virksomheten. Mange uttrykker i intervjuer at de ikke har opplevd særlig endring i

arbeidsprosessene som følge av omorganiseringen. Dette er ikke overraskende da systemutvikling krever både kartleggings- og utviklingsjobb. Det vil derfor ta tid før de ansatte opplever endring på dette området.

10. Medbestemmelse, deltakelse og samarbeid

Partssamarbeidet er basert på to søyler: arbeidsmiljøloven (AML) og hovedavtalene, som angir ulike demokratiske ordninger i virksomhetene. I Arbeidstilsynet er samarbeidet i hovedsak preget av et godt klima og stor takhøyde. Det bidrar til bedre kvalitet på og legitimitet til beslutningene. Samtidig svarer seks av ti tillitsvalgte at de har fått redusert sin innflytelse de siste to-tre årene. Det er også noen som mener at det har blitt større avstand til ledelsen etter omorganiseringen. Flere etterlyser tettere og bedre kommunikasjon mellom IDF, HTV og AMU.

10.1. Medbestemmelsesfora i Arbeidstilsynet

Hovedavtalen i staten har som mål å tilrettelegge for individuelle og kollektive rettigheter og plikter.⁷² Mens de individuelle rettighetene og pliktene er relatert til den enkelte arbeidstakers arbeidssituasjon, herunder muligheter for å påvirke hvordan arbeidsoppgavene skal gjennomføres, ivaretas de kollektive rettighetene og pliktene i hovedavtalen av tillitsvalgte fra arbeidstakerorganisasjonene. En forutsetning for et velfungerende partssamarbeid er tilgangen på fora hvor de tillitsvalgte og ledelsen møtes. I Hovedavtalen i staten presiseres det at partene lokalt skal komme til enighet om hvordan samarbeidet skal utformes i en tilpasningsavtale eller en lokal samarbeidsavtale. I «Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet»⁷³ står det at partene skal møtes på samme nivå. I Arbeidstilsynet innebærer dette at saker på etatsnivå skal behandles i Arbeidstilsynets samarbeidsforum mellom øverste ledelse og de hovedtillitsvalgte (HTV-utvalget). Saker som omhandler den enkelte driftsenhet skal behandles i driftsenhetens Informasjons-, Drøftings- og Forhandlingsutvalg (IDF-utvalget) der den respektive avdelingsdirektøren, seksjonsledere, samt et utvalg av plasstillitsvalgte og verneombud for de tilhørende seksjonene deltar. I det følgende presenteres de ulike medbestemmelsesforaene i Arbeidstilsynet nærmere.

10.1.1. HTV-utvalget

Som et resultat av forhandlinger med hovedtillitsvalgte ble det på tampen av 2019 belstuttet å ikke endre HTV-utvalget. Utvalget er med andre ord strukturert og sammensatt på samme måte som i gammel organisasjon. Arbeidstakerne i Arbeidstilsynet er representert av én hovedtillitsvalgt fra hver av hovedsammenslutningene, inkludert NITO. Det vil si Akademikerne, Unio, LO, YS og NITO. I HTV-utvalget deltar de fem representantene sammen med direktøren og organisasjonsdirektøren, samt en deltaker med administrativt ansvar. I tillegg stiller NTL og NITO med bisittere i utvalget. Også hovedverneombudet har møterett i HTV-utvalget. Det er leder i organisasjonsavdelingen i direktoratet som leder HTV-møtene.

HTV-utvalget har møter 10 ganger i året. De faste sakene følger et årshjul. Blant disse finner vi handlingsplaner, budsjett, utvikling og strategi. I tillegg består møtene i HTV-utvalget av mer aktuelle saker som enten arbeidsgiverne eller de tillitsvalgte ønsker å ta opp.⁷⁴ De hovedtillitsvalgte har faste heldagsmøter i forkant av HTV-møtene. Disse omtales som svært nyttige. Her utveksles, diskuteres og vurderes informasjon fra ulikt hold og her enes man om hvilke saker som skal løftes inn i utvalget samlet eller av enkelte hovedtillitsvalgte. Det er

⁷² Se vedlegg 3 for nærmere omtale av samarbeid, deltakelse, innflytelse og tillit i den norske samarbeidsmodellen.

⁷³ Hovedavtalen i staten mellom Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne med Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet, inngått mellom Arbeidstilsynet og Norsk tjenestemannslag, Akademikerne, Unio, NITO og YS (2020).

⁷⁴ Eksempler på dette er bruk av deltid, tillitsreformen, ansattopplæring etter koronapandemien, bruk av midlertidig ansatte og organisasjonens hjemmekontorordning.

også praksis for å sende HTV-utvalgets saksliste ut til medlemmene i forkant av formøtene for å få innspill om det som rører seg på avdelings- og seksjonsnivå.

10.1.2. Informasjon, drøfting og forhandling

I overgangen fra en regionbasert til en funksjonsbasert modell, ble det på bakgrunn av forhandlinger med de hovedtillitsvalgte bestemt at medbestemmelsesapparatet skulle følge ny organisasjonsstruktur.⁷⁵ Derfor har Arbeidstilsynet i dag sju IDF-utvalg: ett i direktoratet, og ett i hver driftsenhet, det vil si ett i hver avdeling. I IDF-utvalget på avdelingsnivå, sitter avdelingsdirektøren og seksjonslederne for den respektive avdelingen, samt utvalgte tillitsvalgte og verneombud (se kapittel 11 for nærmere beskrivelse av vernetjenesten). I tabell 10-1 presenteres en oversikt over deltakere i de sju IDF-utvalgene.

Tabell 10-1: Ledere og tillitsvalgte, samt vara i parentes i IDF-utvalgene.⁷⁶

Direktorat og avdelinger	Antall ledere i IDF	Antall tillitsvalgte i IDF
Direktorat	1	3
Arbeidsmiljø og regelverk	5	4 (1)
Kommunikasjon og brukerdialog	6	5 (2)
IT og administrasjon	4	3
Søknader og meldinger	4	4 (2)
A-krim	4	4
Tilsyn	5	5 (3)

Hvor mange og hvem som deltar i IDF-utvalgene, avhenger av avdelingens størrelse, hvilke forbund som er representert i avdelingen, og hvor mange seksjoner avdelingen består av. Arbeidstakerrepresentantene i IDF-utvalgene velges ut blant de tillitsvalgte og verneombudene i fagforbundene og verneområdene som inngår i direktoratet eller avdelingene. IDF-møtene holdes omtrent 6-8 ganger i året, og kan vare i alt fra to til fire timer. I likhet med HTV-utvalget er sakene preget av et årshjul.

10.1.3. Møtepunkter

Dersom tillitsvalgte skal kunne ivareta medlemmenes interesser og dersom partene skal ivareta målsettingen i Hovedavtalen i staten, må de møtes i både formelle og uformelle fora. Deltakelse gir ikke nødvendigvis innflytelse, men er å regne som en forutsetning for å kunne påvirke.

Forskning viser at det særlig er kombinasjonen av deltakelse i formelle og uformelle fora, som gir tillitsvalgte innflytelse i saker som berører medlemmene og utviklingen av virksomheten.⁷⁷ Når vi spør våre informanter om hva som er viktigst, uformell kontakt eller deltakelse i formelle fora, så er det flere som framhever nettopp kombinasjonen. De aller fleste tillitsvalgte forteller at de lett kan ta kontakt med sin leder enten på seksjons- eller avdelingsnivå ved behov, for eksempel ved å ta en telefon i forkant av et møte i et beslutningsforum. Det varierer imidlertid om de tillitsvalgte benytter seg av denne muligheten. Figur 10-1 viser hvor ofte de tillitsvalgte

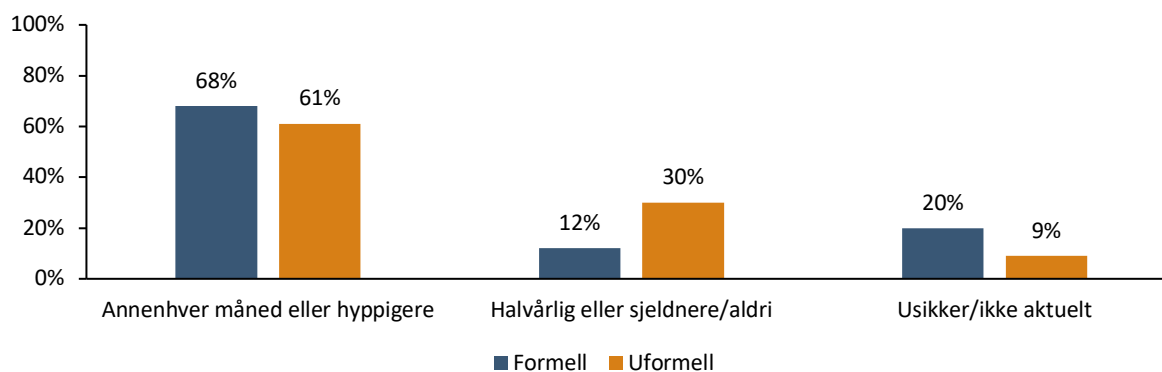
⁷⁵ Jf. «Vedlegg 1. Forslag til struktur for vernetjeneste og medbestemmelsesapparatet, modell 1 og modell 2».

⁷⁶ Tabellen bygger på oversikt i «IDF - Informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøte» fra 2022. I Avdeling for arbeidslivskriminalitet mangler det navn på UNIOs representant.

⁷⁷ Alsos, K. & Trygstad, S. C. (2022)

i Arbeidstilsynet har uformelle samtaler med ledelsen i sin enhet om temaer som angår medlemmene eller de ansatte i virksomheten.

Figur 10-1: Hvorvidt tillitsvalgte har kontakt med sin leder i formelle og uformelle fora. N=65. Kilde: Spørreundersøkelse utført av Menon Economics og Fafo



Nesten sju av ti tillitsvalgte har formell kontakt med sin leder annenhver måned eller hyppigere. Det er få – 12 prosent (åtte personer) som svarer halvårlig eller sjeldnere. To av ti er usikre eller har svart ikke aktuelt. Tre av ti tillitsvalgte svarer at de sjelden eller aldri har uformell kontakt med sin leder. Andelen er omtrent den samme som vi har funnet i tidligere undersøkelser i staten.⁷⁸

Dersom vi sammenlikner svarene til de tillitsvalgte som er samlokalisert med sin leder, framtrer en interessant sammenheng. Det er nesten dobbelt så mange av dem som er samlokalisert med sin leder som svarer at de har hyppig formell og uformell kontakt om saker og spørsmål som berører medlemmene og virksomheten.

De hovedtillitsvalgte har faste heldagsmøter i forkant av HTV-møtene. Hvorvidt det er møter mellom de tillitsvalgte i forkant av IDF-møtene varierer. Noen har møter kun med andre tillitsvalgte fra sin hovedsammenslutning, mens andre har formaliserte formøter på tvers av hovedsammenslutningene. Andre har en løsere struktur på dette. De innhenter råd eller innspill mer uformelt, eller de har hyppig kontakt med andre tillitsvalgte på sitt kontorsted. Når vi spør plasstillitsvalgte i IDF-utvalgene om deres kontakt med hovedtillitsvalgte i HTV-utvalget, varierer svarene.

10.2. Rammer for samarbeid og tillitsvalgtarbeid

Rammene rundt medbestemmelse, samarbeid og tillitsvalgtarbeidet er, som nevnt over, blant annet relatert til formelle og uformelle fora, klarhet rundt struktur og hvilke saker som behandles hvor. Men også tid til tillitsvalgtarbeid, herunder tilstrekkelig tid til å forberede seg er viktig.

I tråd med «Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet» §20(2), skal skriftlig innkalling med underlagsdokumentasjon tilstrebes å sendes 14 dager før møtene. På spørsmål om når deltakerne i de ulike beslutningsforaene mottar sine sakspapirer, uttrykker de fleste at sakspapirene «stort sett» kommer i tide, men noen ganger litt sent. Forsinkede sakspapirer er først og fremst en utfordring når de kommer for sent til å kunne benyttes i formøter med øvrige tillitsvalgte og/eller medlemmer.

⁷⁸ se Hagen et al. (2020); Trygstad et al. (2021).

Tid til å gjennomføre tillitsvalgtoppgaver oppleves tidvis som et problem i mange statlige virksomheter.⁷⁹ Våre intervjuer med tillitsvalgte i Arbeidstilsynet viser et litt annet bilde.

Plasstillitsvalgte blir møtt med forståelse fra arbeidsgiver når det kommer til tidsbruk, herunder også til tillitsvalgtskolering. Samtidig har hovedtillitsvalgte erfart å få tilbakemeldinger fra plasstillitsvalgte som trekker seg fra vervet på grunn av krysspress mellom produksjon og tillitsvalgtarbeid. Dette skyldes ikke en motvillig ledelse, men en overarbeidet seksjon.

10.2.1. Partssamarbeid og digitale møter

Som omtalt tidligere i rapporten, satte pandemien fart i digitaliseringen i Arbeidstilsynet. Mange av de tillitsvalgte vektlegger at man ikke klarer å oppnå den samme dynamikken på møter som holdes digitalt som fysisk. Det vises blant annet til at i digitale møter med mange deltakere, blir kommunikasjonen fort ensidig og at det er vanskeligere å få til en dialog. Videre fremhever tillitsvalgte at møteagendaen har betydning for hvor velfungerende digitale møter er. Mens informasjonssaker egner seg godt digitalt, er digitale møter mindre egent til drøftinger og forhandlinger. Når det gjelder forhandlinger, presiseres det i Tilpasningsavtalen at disse som hovedregel skal avholdes som fysiske møter. Blant tillitsvalgte reises det kritikk til at det legges opp til digitale IDF-møter før møteagendaen er klar. .

10.3. Omorganiseringens innvirkning på medbestemmelsesapparatet

Blant våre tillitsvalgtinformanter er det flere som framhever at det har blitt mer utfordrende å utføre tillitsvalgtarbeidet i den nye funksjonsbaserte organisasjonen. En viktig forklaring som trekkes fram er at man i gammel organisasjon hadde større nærhet til både ledere og medlemmer. Avstanden til «regionsdirektørene» opplevdes mindre, dette medførte blant annet at informasjon om hva som ble diskutert i ledermøter og samlinger var lettere tilgjengelig. En annen forklaring på hvorfor partssamarbeidet kan være utfordrende, er diskusjoner om hvilke saker som hører hjemme hvor.

Vi blir fortalt at det tidvis er uklarhet knyttet til hvilke saker som hører hjemme i IDF-utvalget, og hvilke saker som bør behandles i andre partssammensatte fora – henholdsvis i HTV-utvalget eller AMU, eller på seksjonsnivå, hvor det i utgangspunktet ikke er etablert et formelt partssammensatt fora. Denne uklarheten knyttes blant annet til ny organisasjon.

Når en sak tas opp i IDF-utvalget, hender det at tillitsvalgte får beskjed om at dette er feil forum å behandle saken i. Begrunnelsen kan være at saken også angår andre avdelinger, og derfor ikke hører hjemme på avdelingsnivå. Sett fra avdelingsdirektørens ståsted er det vanskelig å diskutere og behandle saker som berører flere avdelinger, fordi vedkommende leder da ikke har mulighet til å treffe denne type beslutninger. Et eksempel på en slik sak er praksis for bruk av hjemmekontor.

I motsatt ende, er det tilfeller der sakene blir for smale for IDF-utvalget fordi de kanskje kun gjelder en eller to seksjoner. I spørreundersøkelsen påpeker enkelte at medvirkningsmulighetene for de ansatte har blitt dårligere:

«Organiseringen per i dag mener jeg har svekket de ansattes medvirkningsmuligheter, både for den enkelte ansatte, de tillitsvalgte og vernetjenesten. IDF-fora på avdelingsnivå blir for overordnede og

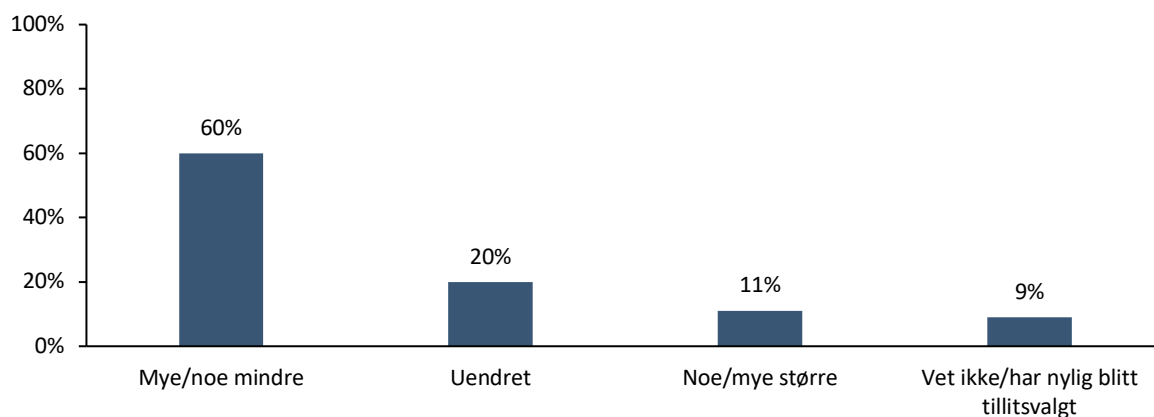
⁷⁹ Hagen et al. (2020)

generelle, spesielt i avdeling for tilsyn med så mange seksjoner og ulikheter.» (Ansatt, spørreundersøkelse)

På bakgrunn av strukturen Arbeidstilsynet har for sitt medbestemmelsesapparat, er det forventet at en sak som angår flere avdelinger, og derfor er for bred for IDF-utvalget, løftes videre til HTV-utvalget eller til AMU. Sett fra plasstillitsvalgtes ståsted, er det flere som etterlyser tettere og bedre kommunikasjon mellom IDF- og HTV-utvalget. Flere er usikre på hva som egentlig skjer med saker som avvises fordi de hører hjemme i et annet forum.

De tillitsvalgte i Arbeidstilsynet er ikke alene om å oppleve dette. Hagen og medforfattere (2020) finner at uklarthet knyttet til håndtering og behandling av saker kan etterlate de plasstillitsvalgte med en følelse av mangel på innflytelse.⁸⁰ Dette kan være en av flere forklaringer på at tillitsvalgte i Arbeidstilsynet vurderer sin innflytelse som dårligere i dag, sammenliknet med to til tre år tilbake i tid. Dette framgår av spørreundersøkelsen (Se Figur 10.2)

Figur 10-2: Tillitsvalgtes svar på spørsmålet «Dersom du ser to-tre år tilbake i tid, vil du si at din innflytelse over organiseringen av virksomheten er blitt...?». N=64. Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



En beskjeden andel – 11 prosent (7 tillitsvalgte) svarer at innflytelsen har blitt mye eller noe større, mens seks av ti mener den har blitt mindre.

Spørsmålet som er gjengitt i figur 10-2 ble også stilt i en undersøkelse der bedriftsdemokratiets stilling i Norge i 2021 ble kartlagt, på tvers av sektorer og bransjer.⁸¹ Her var det to av ti tillitsvalgte innenfor statlig sektor som svarte at innflytelsen var blitt større, mens 17 prosent svarte mindre. En drøy halvpart (54 prosent) svarte uendret, mens de resterende svarte at de var usikre eller nylig var blitt tillitsvalgte. Svarene fra tillitsvalgte i Arbeidstilsynet er oppsiktsvekkende annerledes og gir grunn for refleksjon.

10.3.1. Mini-IDF

Arbeidstilsynet har som omtalt medbestemmelsesfora på to nivåer. Blant våre informanter er det imidlertid noen som forteller at det er opprettet såkalte «mini-IDF», i et ønske om å diskutere ulike problemstillinger på seksjonsnivå og møte utfordringene som skisseres i avsnittet over. Dette er ikke noe som er formelt opprettet. I

⁸⁰ Hagen et al. (2020)

⁸¹ Trygstad et al. (2021)

løpet av vinteren 2023 ble det imidlertid besluttet å opprette midlertidige IDF-utvalg på lokasjonene hvor Arbeidstilsynet skal inngå nye leieavtaler, eller hvor det skal gjennomføres større ombygginger.

Det er avdelingen IT og administrasjon som er ansvarlig for å inngå leieavtaler for virksomhetens lokasjoner. De er også ansvarlige for større tilpasninger eller ombygginger. Siden nye leieavtaler vil berøre flere driftsenheter, og for å sikre lokal medvirkning er tanken at hver organisasjon som har medlemmer på lokasjon, skal utnevne en representant som skal delta i prosessen. Det er lagt opp til at hovedtillitsvalgte, etter dialog med sine medlemmer skal melde tilbake til administrasjonen hvem som skal delta. Også verneombud vil være representert i disse lokale utvalgene. Arbeidsgiversiden vil peke ut hvilke ledere som skal delta.

10.4. Samarbeid og tillit mellom partene

Jf. Hovedavtalen §1(5) er det en forutsetning at arbeidstakerne og arbeidsgiverne i statens virksomheter møtes som likeverdige parter for å nå hovedavtalens mål. Videre er det en forutsetning at partene møter med vilje til å finne løsninger, selv om de har ulike roller og interesser å ivareta. Representantene må møte med de nødvendige fullmakter, kvalifikasjoner og holdninger, og har et felles ansvar for utviklingen av en god, åpen og løsningsorientert samarbeidskultur.

Samarbeidsklimaet i HTV-utvalget beskrives i all hovedsak som godt både mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene, og de hovedtillitsvalgte imellom. De hovedtillitsvalgte beskriver at de opplever å bli tatt på alvor, at de blir møtt med forståelse, og at det er en god tone og respekt mellom partene. Også arbeidsgiversiden gir uttrykk for at samarbeidet med de hovedtillitsvalgte fungerer godt, og peker på at samarbeidsklimaet er preget av respekt. I tillegg til samarbeidet mellom partene, vektlegger flere av de hovedtillitsvalgte det gode samarbeidet dem imellom, og at de tidligere nevnte formøtene forsterker dette.

På spørsmål om hvorvidt arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden i HTV-utvalget møtes som likeverdige parter, nyanseres svarene. En sier det slik:

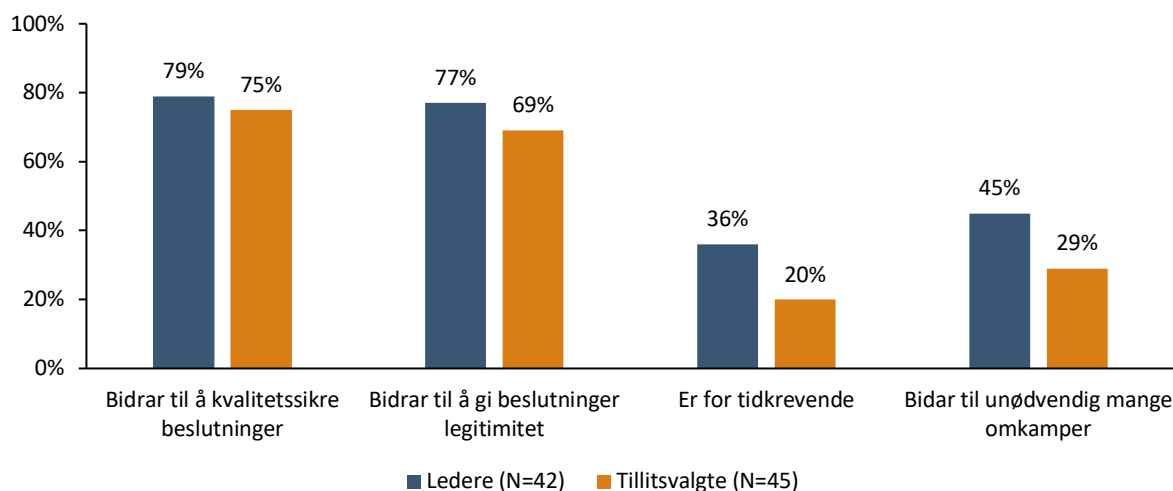
«Jeg opplever at det vi tillitsvalgte kommer med, blir respektert og hørt på, og det vi kommer fram til blir formidlet til øvrig ledelse og resten av etaten på en ok måte. Vi har en ganske åpen dialog, og det gjør at vi stort sett blir enige om ting.» (Tillitsvalgt)

Til tross for et godt samarbeidsklima, er det også eksempler på at hovedtillitsvalgte har opplevd det som utfordrende å nå gjennom med saker i HTV-utvalget. Dette har sammenheng med at tillitsvalgte tidvis opplever å bli involvert for sent i prosessen, og på den måten ikke har mulighet til å drøfte en sak som likeverdig part.

Sett fra flere av de hovedtillitsvalgtes ståsted, har partene i HTV-utvalget nødvendige fullmakter og kvalifikasjoner til å treffe beslutninger, gitt at både direktøren og leder i organisasjonsavdelingen samt representanter for hovedsammenslutningene deltar.

Vi har spurt ledere og tillitsvalgte hvordan de vurderer ulike påstander knyttet til partssamarbeidet. I figur 10.3 ser vi hvordan ledere og tillitsvalgte vurderer dette.

Figur 10-3: Ledere og tillitsvalgtes vurdering av ulike påstander om partssamarbeidet. Andel som svarer helt/delvis enig.
Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Det er enighet om at partssamarbeidet bidrar til å kvalitetssikre beslutninger. Det er heller ingen særskilte forskjeller i hvordan partene vurderer påstanden om at samarbeidet bidrar til å gi beslutninger legitimitet. Få er uenig i påstandene, mellom fire til seks prosent i begge grupper. Det er noe større variasjon når vi spør om partssamarbeidet er for tidkrevende og bidrar til unødvendig mange omkamper. Det er også verd å merke seg at en ikke ubetydelig andel ledere er enige i at partssamarbeidet er for tidkrevende og at det blir mange omkamper. Med hensyn til omkamper er det interessante at nesten tre av ti tillitsvalgte ser ut til å mene det samme.

På bakgrunn av fordelingen i figur 10-3 er det imidlertid grunn til å konkludere med at det er stor grad av enighet i at partssamarbeidet bidrar til å øke kvaliteten på beslutningene som treffes, samt at det bidrar til å lette gjennomføringen fordi det gir beslutningene legitimitet i organisasjonen.

Det kan derfor fremstå forvirrende at både ledere og tillitsvalgte på den ene siden ser ut til å støtte opp under partssamarbeidet og rapporterer om godt klima i de partssammensatte utvalgene de deltar i, og på den andre siden at tillitsvalgte svarer at innflytelsen er redusert. Flere forklaringer kan trekkes fram, vi konsentrerer oss om tre. For det første er vurderingene av påstandene vi presenterer i figur 10-3 ikke nødvendigvis kun en refleksjon av de faktiske forholdene i Arbeidstilsynet. De kan også tolkes som mer generelle påstander knyttet til partssamarbeid. For det andre er et godt klima i partssammensatte fora ikke synonymt med innflytelse. For det tredje, kan man oppleve å fortsatt ha stor grad av innflytelse til tross for at denne er redusert i ny organisasjon.

Diskuteres spørsmål om fag og kompetanse?

De ansatte er opptatt av faglig utvikling og kompetanse, ifølge våre informanter. Det er gode nyheter for en kunnskapsbasert virksomhet. I Hovedavtalen §1(1) presiseres det at et av målene er å «gi den enkelte arbeidstaker mulighet for faglig og personlig utvikling. Arbeidet må derfor organiseres og tilrettelegges slik at man drar nytte av arbeidstakernes kunnskaper». Bie-Drivdal (2019) har imidlertid konkludert med at problemstillinger knyttet til utviklingsarbeid, forstått som endringer i arbeidsmetoder eller –organisering og/eller kvalitet ofte kommer i skyggen av mer tradisjonelle spørsmål knyttet til lønn og arbeidsvilkår.⁸² Også tillitsvalgte som vi har intervjuet, mener man har et forbedringspotensial her. Fra ledelsens side, fortelles det at utvikling, effektivitet og innovasjon til en viss grad behandles i HTV-utvalget. Samtidig er det grunn til å spørre seg om

⁸² Bie-Drivdal (2019)

Arbeidstilsynet, i likhet med andre statlige virksomheter, har et ubrukt potensial når det gjelder å diskutere kvalitet og kompetanseutvikling i de partssammensatte fora.

Blant noen av de tillitsvalgte, gis det uttrykk for at funksjonsinndelingen har bidratt til mer spisset kompetanse innad i seksjonene, noe som framheves som bra. Samtidig pekes det på at kompetanseutvekslingen på tvers av seksjoner og avdelinger ikke er like lett. Hvorvidt dette oppfattes som et problem, varierer. I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål om det er tilrettelagt for kompetanseutvikling eller erfaringsdeling i Arbeidstilsynet. Her kommer det fram at ti prosent er helt eller delvis enig i at det er tilrettelagt for kompetanseutvikling eller erfaringsdeling på tvers av seksjoner, mens den tilsvarende andelen på tvers av avdelinger er 5 prosent.

Ønsket om å heve, vedlikeholde og utveksle fagkompetanse er knyttet både til de tidligere kompetansenettverkene man hadde i Arbeidstilsynet, og til grunnopplæring av nyansatte. Dette er tatt opp i partssammensatte fora:

Det generelle fokuset på kompetanse ble først tatt opp i HTV-utvalget, og da var tilbakemeldingen at det måtte tas avdelingsvis fordi avdelingene hadde ulike behov. Da fremmet vi det i IDF-utvalget, og fikk beskjed om at det gjaldt flere avdelinger, så det kunne vi ikke ta der. (tillitsvalgt)

Dette illustrerer det spørsmålet om hvilke saker som tilhører hvilke beslutningsfora (se avsnittet Omorganiseringens innvirkning på medbestemmelsesapparatet).

10.4.1. Tillit mellom partene

Våre informanter beskriver langt på vei at forholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i de to medbestemmelsesforaene er preget av tillit. Samtidig viser også informanter til en avstand mellom den øverste ledelsen og de ansatte. Som omtalt tidligere i dette kapitlet medfører dette at veien til å påvirke beslutningene føles lengre. Både blant tillitsvalgte og ledere er det informanter som fremhever at omorganiseringen har ført til en mer toppstyrt organisasjon. En leder formulerer det slik:

«Det er nok noen som opplever organisasjonen som mer toppstyrt, og på seksjonsnivå er det de som mener de har mindre medvirkning. Når organisasjonen oppleves som mer toppstyrt, har vi ikke lyktes ennå med tilstrekkelig involvering i ny organisasjon.» (leder)

Til tross for at noen opplever større avstand til toppen, framstår tillitsforholdene mellom ledere og tillitsvalgte i egen avdeling som ganske gode, særlig sett fra lederes ståsted.

Figur 10-4: Andelen som svarer svært eller ganske stor tillit på spørsmålet «Alt i alt - hvordan vil du beskrive tilliten mellom lederne i din avdeling og de tillitsvalgte?». Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Figur 10-4 viser videre to interessante ting. For det første er det stor avstand i hvordan ledere og tillitsvalgte vurderer spørsmålet om tilliten mellom partene på avdelingsnivå. Det skiller 26 prosentpoeng mellom de to gruppene. For det andre viser figuren at andelen tillitsvalgte som vurderer tilliten som svært eller ganske høy, er moderat. Det er få som svarer at tilliten er liten (ni prosent/seks stykker), men en ganske stor andel svarer «verken eller» eller «vet ikke» (ikke vist i figur).

I figur 10-2 så vi at seks av ti tillitsvalgte svarer at deres innflytelse over organiseringen av virksomheten er blitt mindre de siste to til tre år. Dette kan ses i sammenheng med funnene i figur 10-4. Det er en sterk sammenheng mellom hvordan tillitsvalgte vurderer tilliten til sin ledelse og vurdering av egen innflytelse. De som vurderer sin egen innflytelse som redusert, har også svart at de har lavere grad av tillit til sin leder og motsatt.⁸³ Sammenhengen mellom tillit og innflytelse er verd å merke seg. Tillit betraktes som en viktig bestanddel i den norske modellen på virksomhetsnivå.⁸⁴

⁸³ Pearsons korrelasjonskoeffisient 0.47.

⁸⁴ Hernes (2006); Trygstad et al. (2021)

11. Vernetjenesten

Dagens oppbygging av vernetjenesten i Arbeidstilsynet oppfattes av mange som komplisert. Verneområder som omfatter flere kontorer, gjerne med store avstander, gjør det vanskelig å ha oversikt over arbeidsmiljøet. Ustrakt bruk av hjemmekontor er også en utfordring for arbeidsmiljøet. Det å sikre velfungerende verneområder og et godt arbeidsmiljø blir viktige oppgaver for arbeidsmiljøutvalget fremover.

Alle virksomheter er pålagt å arbeide systematisk med helse, miljø og sikkerhet (HMS) for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Kravene er gitt i arbeidsmiljøloven og ulike forskrifter til denne.⁸⁵ Primæransvaret ligger hos arbeidsgiver, mens arbeidstaker er pliktig til å medvirke til å gjennomføre HMS-arbeidet. Verneombudene og arbeidsmiljøutvalget (AMU) er sentrale aktører for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø.

I dette kapittelet retter vi blikket mot vernetjenesten og HMS-arbeidet i Arbeidstilsynet. Vi undersøker hvordan sentrale aktører vurderer kvaliteten på de fora som er etablert og det arbeidet som gjøres for å ivareta et trygt og godt arbeidsmiljø. Sentrale aktører er verneombud, tillitsvalgte og ledere med arbeidsgiveransvar.

11.1. Vurderte modeller for vernetjenesten og verneområdene

I forkant av omorganiseringen jobbet en partssammensatt arbeidsgruppe i 2019 fram fire ulike modeller for vernetjenesten og inndeling av verneområder. Til grunn for de ulike modellene var det et ønske om at antall verneombud ikke skulle øke nevneverdig. Modellene ble diskutert i ulike fora, blant annet i Hovedtillitsvalgtutvalget (HTV-utvalget) og i Arbeidstilsynets Informasjons-, -drøftings- og forhandlingsutvalg (IDF-utvalget) og i AMU. Fire modeller ble redusert til to. I begge modellene ble det lagt til grunn at Hovedtillitsvalgtutvalget og Arbeidsmiljøutvalget skulle være etablert på etatsnivå, som i «gammel» organisasjon. Medbestemmelsesapparatet skulle følge ny struktur med ett IDF-utvalg i direktoratet og ett IDF i hver av de seks avdelingene. Hovedverneombudet skulle fortsatt ha møterett i HTV-utvalget, mens verneombudene skulle være representert i IDF-utvalgene i avdelingene. Inndelingen av verneområder var imidlertid ulik i de to modellene.⁸⁶

Verneombudene er arbeidstakernes representanter i HMS-spørsmål og skal ivareta deres interesser i arbeidsmiljøspørsmål. Antallet verneombud fastsettes i forhold til virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig (AML. § 6-1 (2)). Når det er flere verneombud, velges det også hovedverneombud. I virksomheter med minst 50 arbeidstakere skal det være et arbeidsmiljøutvalg (AMU) (AML. §7-1), hvor arbeidstaker og arbeidsgiver har like mange representanter. Lederposisjonen i AMU veksler mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og ved stemmelikhet er det lederens stemme som avgjør.

Når en virksomhet består av flere atskilte avdelinger, skal det velges minst ett verneombud for hver avdeling (AML. § 6-1 (2)), omtalt som et verneområde. I tråd med arbeidsmiljølovens § 3-1 er det AMU, der det er til stede, som deler inn arbeidsplassen i verneområder. I virksomheter som ikke har arbeidsmiljøutvalg, gjøres dette av lokal fagforening etter at arbeidsgiveren har uttalt seg (FOR-2011-12-06-1355).

⁸⁵ «§ 1-1. Lovens formål. Lovens formål er: a. å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet».

⁸⁶ Fremstillingen av de to modellene bygger på «Vedlegg 1. Forsalg til struktur for vernetjeneste og medbestemmelsesapparatet, modell 1 og modell 2».

11.1.1. Modell 1 - regionstrukturen

Modell 1 la opp til å videreføre de tidligere verneområdene slik de var innenfor hver av de sju regionene, med til sammen 22 verneområder. Her ville direktoratet dele verneombud med øvrige ansatte i statens hus, mens noen av kontorstedene som hadde samme verneområde, i den nye organisasjonsmodellen ville bli delt mellom to geografiske områder. Eksempelvis ville Trondheim og Kristiansund som hadde samme verneombud, bli plassert i hvert sitt geografiske område.

I denne modellen ville et betydelig antall verneombud ha møterett i flere IDF-utvalg. I Avdeling A-krim og Avdeling tilsyn, ville rundt 20 verneombud ha møterett i de respektive IDF-utvalgene.

Mens modellen ville ivareta prinsippet om oversiktlig verneområder fordi verneombudene ville ha nærhet til medarbeiderne, ble det sett på som en ulempe at verneombudene ville få en utfordrende situasjon ved at samhandling og møtepunkt med ledelsen og IDF ville bli tids- og ressurskrevende.

Det ble også trukket fram at modellen ville bryte med prinsippet om tilgjengelig ledelse, fordi vernetjenesten ville være organisert på tvers av ny lederstruktur. Dette ville kunne skape utfordringer fordi verneombud ville måtte forholde seg til flere ledere på avdelingsnivå.

11.1.2. Modell 2 - funksjonsstrukturen

Den andre modellen var tilpasset den valgte funksjonsstrukturen. Vernetjenesten skulle i hovedsak følge styringslinjen, noe man antok var fordelaktig for god medvirkning. Det ble videre argumentert for at denne modellen resulterte i at flest mulig fikk et stedlig verneombud, og bygget på prinsippene om tilgjengelig ledelse med tydelige linjer opp til arbeidsgiver.

I modell 2 var hver seksjon i hovedsak et eget verneområde, med noen unntak. Ett av unntakene var inndelingen i Avdeling Tilsyn. Her ble verneområdene foreslått strukturert etter geografi (innen område nord, sør, øst og vest), med 1 – 3 lokasjoner i hvert verneområde og der ett verneombud fra hver av de geografiske områdene skulle få møterett i IDF. Det ble også trukket fram som positivt at verneombudene vil ha færre ledere og IDF-utvalg å forholde seg til.

Valget falt på denne modellen. Arbeidsmiljøutvalget var imidlertid opptatt av at det kunne bli aktuelt med justeringer og det ble lagt opp til at modellen skulle evalueres etter noen måneder. På det tidspunktet var de ansatte i Arbeidstilsynet, som i resten av Norge, sendt på hjemmekontor grunnet pandemien.

11.2. Dagens oppbygging av verneområdene

Valget av modell for verneområdene falt på modell 2, og verneområdene følger i hovedsak funksjonsinndelingen i Arbeidstilsynet. Foruten hovedverneombud, er det verneombud på direktorats- og seksjonsnivå, selv om ikke alle seksjoner har eget verneombud. Avdeling Tilsyn har en noe annerledes inndeling. Avdelingen er delt inn i fire geografiske områder der hvert område igjen er inndelt slik at i Vest er det tre verneområder, i Sør to, i Øst tre mens det i Nord er fire områder. Når det gjelder de øvrige avdelingene har Søknader og meldinger og A-krim ett verneombud tilhørende hver seksjon. I de øvrige dekker et verneombud to til tre seksjoner og i direktoratet tre avdelinger. Verneombudene vil også dekke en eller flere lokasjoner. Tabellen under gir en oversikt over verneombud i avdelingene og IDF-utvalgene.

Tabell 11-1: Verneombud og vara-verneombud (i parentes) i direktorat, avdelinger og i IDF.

Direktorat og avdelinger	Antall verneombud	Antall verneombud i IDF
Direktorat	1 (1)	1
Arbeidsmiljø og regelverk	1 (1)	1
Kommunikasjon og brukerdialog	4 (4)	4
IT og administrasjon	3 (3)	2
Søknader og meldinger	3 (3)	3
A-krim	6 (6)	6
Tilsyn	12 (12)	4
I alt	30	21

Mens hovedverneombudet møter i HTV-utvalget, er verneombudene representert i IDF-utvalgene i avdelingene. I «Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet»⁸⁷ fremgår det at hovedverneombud har tale- og forslagsrett i HTV-utvalget og kan kreve sine standpunkter tatt inn i protokollen og referatet. I de sju IDF-utvalgene har verneombudene tilsvarende rettigheter. I IDF-utvalgene er det kun de plasstillitsvalgte som har stemmerett, ikke verneombudene.

11.2.1. Lokasjon – kontorstedet

For mange av de ansatte i Arbeidstilsynet, er de organisatoriske enhetene avdeling og seksjon i hovedsak virtuelle størrelser. Det er i utgangspunktet på lokasjon, som for mange er kontorene, at man fysisk møter kolleger, selv om disse kan tilhøre andre avdelinger eller seksjoner. Det er i dag 22 kontorer som rommer ansatte fra 44 ulike seksjoner. På noen kontorer sitter fagmiljøet samlet. Dette gjelder eksempelvis Svartjenesten i Bodø, men i mange tilfeller er det ansatte fra flere seksjoner og avdelinger som deler kontor. Verneområdene kan med andre ord være løst fra lokasjonene.

Som omtalt over, fulgte valg av vernemodell en intensjon om å gjøre justeringer ved behov. Erfaringene med ny organisasjon lot imidlertid vente på seg, grunnet koronapandemien. Manglende innlemmelse av lokasjonene i verneområdene ble først merkbar da folk kom tilbake på jobb. Arbeidstakerrepresentantene i AMU fikk etter hvert tilbakemeldinger om «mangel på fellesskap» og at «HMS-ansvaret på kontoret» ikke var avklart.⁸⁸ Senhøsten 2020 ble dette diskutert i AMU, og arbeidstakersiden foreslo å opprette HMS-grupper på lokasjonene:

«Forslag til beslutning: Ved alle Arbeidstilsynets kontorer hvor det er mer enn en seksjonsleder og/eller mer enn ett verneombud skal det opprettes en HMS-gruppe, som har til ansvar å koordinere HMS-aktivitetene av hensyn til det systematiske HMS-arbeid på lokasjon. (ansvar ligger i linja, men koordinering på lokasjon). Hvordan få det til å bli realiserbart uten ledere fysisk til stede?

Et slikt møtepunkt og samarbeidsarena vil ivareta nødvendig samordning av HMS på lokasjon, og vil ikke frata linjeledelsen sitt HMS-ansvar. Der det er behov for beslutningsmyndighet tas dette i linjen i henhold til organisasjonskartet.»

⁸⁷ Hovedavtalen i staten og Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet, Inngått mellom Arbeidstilsynet og Norsk tjenestemannslag, Akademikerne, Unio, NITO og YS 15.5.2020

⁸⁸ Jf. SAK TIL AMU november/2020

Det ble vedtatt å opprette HMS-grupper som fikk i oppgave «å organisere og koordinere de stedlige oppgavene som må løses i kontorfellesskapet. De skal også ta initiativ til HMS-tiltak».⁸⁹ Deltakerne i HMS-gruppene skulle være seksjonsledere og verneombud.

11.3. Erfaringer med ny organisering

Det er ulike oppfatninger av hvor godt eller dårlig vernetjenesten fungerer i ny organisasjon. Det går blant annet et skille mellom de som har startet etter 1. januar 2020 og de som hadde noen års erfaring før omorganiseringen ble gjennomført, der de nye er mer positive enn de med lengre fartstid. Det er derfor viktig å ta hensyn til både nye og mer erfarne arbeidstakers erfaringer. En drøy tredjedel av de som har besvart spørreundersøkelsen ble ansatt etter at funksjonsmodellen ble iverksatt. Kunnskap om hvordan partssamarbeidet og HMS-arbeider fungerer i ny organisasjon, sammenliknet med tidligere, vil derfor være variabel. Det er derfor viktig å ikke avfeie de erfaringene som arbeidstakere med lang ansiennitet har gjort seg. Vi starter med en viktig dimensjon i verneombudenes hverdag, nemlig tilgjengelige ressurser.

11.3.1. Ressurser

I likhet med tillitsvalgte er det heller ikke uvanlig at verneombud opplever mangel på tid som en utfordring når de skal utøve sine verv.⁹⁰ Et sentralt spørsmål er derfor om verneombudene i Arbeidstilsynet har tilstrekkelig med tid til å utføre sine verneombudsoppgaver. Vi er også opptatt av om de har fått den pålagte opplæringen slik at de kan utøve sin rolle som verneombud på en god måte.

På Arbeidstilsynets egne hjemmesider kan vi lese at det er opp til verneombudet selv å avgjøre hvor mye tid som er nødvendig for å få utført oppgavene forsvarlig og at arbeidsgiver skal tilrettelegge for at dette kan la seg gjennomføre.⁹¹ I likhet med de hovedtillitsvalgte, svarer også hovedverneombudet at det er aksept for å bruke den tiden hen trenger til å utføre sine oppgaver. Det er heller ingen av de øvrige verneombudene som vi har snakket med som har trukket fram at det er vanskelig å få avsatt tid til å gjennomføre verneombudsoppgaver. Eksempelvis blir vi fortalt at de som jobber med tilsyn, og som har måltall for tilsyn per hode, har fått redusert måltallet som en konsekvens av at de er verneombud. De som har større avstander, forteller samtidig at det kan oppleves som vanskelig å få aksept hos leder for behovet for flyreiser, for å gjennomføre verneombudsoppgavene. Som vi skal komme tilbake til senere, er det et ønske om å redusere flyreiser i Arbeidstilsynet, både grunnet økonomi og klimaavtrykk.

Når det gjelder opplæring av nye verneombud, var dette en utfordring under koronapandemien. Avganger og nyansettelser medførte en turnover blant verneombudene. En ganske stor andel av de nye verneombudene var også nyansatte. To av ti som besvarte spørreundersøkelsen startet etter 1. januar 2020. Disse gikk inn i rollen under pandemien uten særlig virksomhetserfaring og lite erfaring med verneombudrollen. For mange ble det 'learning by doing' som en sier, samtidig som at det understrekes at opplæringen var god når den først kom.

Da vi gjennomførte vår datainnsamling, hadde verneombudene tatt det obligatoriske 40 timers kurset. Videre har det etter koronapandemien vært verneombudssamlinger våren og høsten 2022. Samlingene var fysiske, noe som framheves som viktig. Her ble ulike sider ved verneombudsrollen diskutert og opplæring gitt.

⁸⁹ Jf. skriv i Arbeidstilsynet «HMS-grupper på ulike lokasjoner (husgrupper)».

⁹⁰ Hagen et al. (2020); Trygstad et al. (2021)

⁹¹ <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/verneombud/>

11.3.2. Erfaring med HMS-gruppene

HMS-gruppene som ble opprettet på lokasjonene var et resultat av at ulike oppgaver knyttet til arbeidsmiljøet ikke ble ivaretatt godt nok i ny organisasjon, og var et resultat av den tidligere omtalt AMU- saken i september 2020 (se 11.2.1). Det ble nedsatt en gruppe fra Organisasjon og hovedverneombudet, som sammen med seksjonsledere i januar 2021, tok initiativ til at gruppene på lokasjonen ble etablert. Behovet for å ta grep på lokasjonene fremgår av intervjuene vi har gjennomført og i kommentarer gitt i spørreundersøkelsen.

«Ett kontor har f.eks ansatte som sorterer under 17 mellomledere uten at arbeidsgiver koordinerer sitt HMS- og informasjonsansvar. I praksis oppstår det uformelle ledere som forsøker å ta grep utenfor arbeidsgiverlinjen/myndighet. På noen kontor er det gamle rutiner som sikrer praktiske forefallende oppgaver. På andre kontor er det verneombudet som forsøker å følge opp på lokale arbeidsmiljøoppgaver i fravær av ledelse.» (ansatt, spørreundersøkelsen)

Høsten 2022 ble HMS-gruppene diskutert i Arbeidstilsynet. Rutinen for gruppene ble lagt fram for HTV-utvalget og det kom der forslag om at gruppene ikke skulle hete HMS-grupper, men husgrupper. De 22 lokasjonene i Arbeidstilsynet skal ha som oppgave å organisere og koordinere de stedlige oppgavene som må løses i kontorfellesskapet. De skal også ta initiativ til HMS-tiltak.

11.3.3. Kjennskap til verneombudene

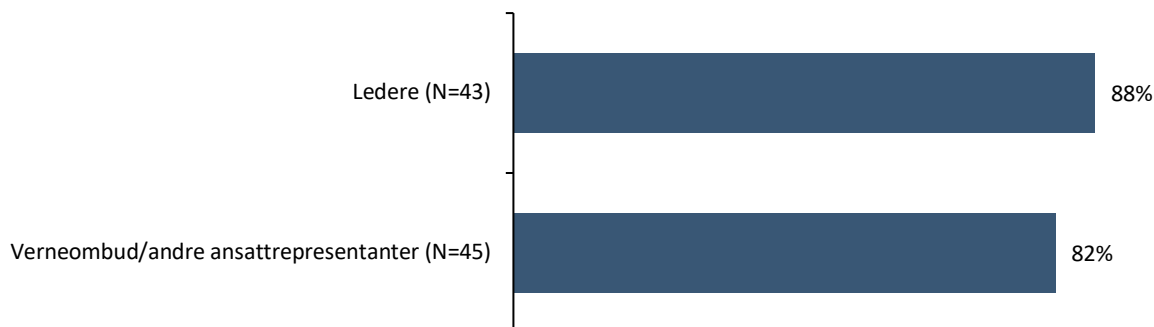
I spørreundersøkelsen har de ansatte i Arbeidstilsynet også blitt stilt spørsmål som berører verneombudene og verneområdene. Til tross for at etaten er omorganisert og at 35 prosent av dem som har besvart undersøkelsen ble ansatt etter 1.1.2020, vet så godt som alle hvem som er deres verneombud. Blant de uten verv eller som er ledere, er det kun 4 prosent som ikke vet hvem verneombudet er. Den store majoritet, 86 prosent, er også helt eller delvis enig i at det er enkelt å ta kontakt med sitt verneombud dersom de har behov for det. Få er uenig i dette. Det er også få som er uenig i at det er enkelt å få bistand fra verneombudet ved behov. Her er imidlertid andelen som svarer «vet ikke» høy. En plausibel forklaring er at det i denne gruppen er ansatte som ikke har vært i en situasjon med et slikt behov. Dersom vi ser på svarfordelingen mellom de som var ansatt før og etter 1.1.2020, fremkommer det forskjeller knyttet til påstanden om bistand. Ikke overraskende er det flere i gruppen av nyansatte som svarer «vet ikke». Funnene viser at ansatte jevnt over er informert om hvem som er verneombud og de fleste svarer at det er lett å ta kontakt med vedkommende. Svarene sier imidlertid mindre om hvor godt eller dårlig verneområdene fungerer i praksis. Som vi kommer tilbake til i avsnitt 11.6.2, er det en ganske omforent oppfatning blant verneombud og tillitsvalgte at verneområdene i Arbeidstilsynet er uoversiktelige og kompliserte. Det vises i den forbindelse til uklare ansvarsforhold for arbeidsmiljøet på lokasjoner som dekker ansatte fra flere seksjoner og/eller avdelinger.

11.4. Samarbeid og tillit

I likhet med tillitsvalgte beskriver også verneombudene samarbeidet i IDF-møtene som godt. De forteller om «lave skuldre» og at det er enkelt å ta opp ulike saker og stille spørsmål, også kritiske.

Samarbeidsforholdene slik de beskrives av verneombudene bekreftes av funn fra spørreundersøkelsen. Selv om antallet i hver gruppe er begrenset, gir figuren under en god indikasjon på hvordan tilliten mellom ledere og verneombud på avdelingsnivå vurderes.

Figur 11-1: Andelen som svarer svært eller ganske stor tillit på spørsmålet «Alt i alt - hvordan vil du beskrive tilliten mellom lederne i din avdeling og verneombudene?». Svart på av ledere og de som har verv som verneombud eller annen representant for de ansatte (med unntak av tillitsvalgte). Kilde: Spørreundersøkelse utformet av Menon Economics og Fafo



Figur 11-1 viser at majoriteten av ledere og verneombud/andre representanter for de ansatte vurderer tilliten som god. I kapittel 10 presenterte vi tilsvarende tall for hvordan tilliten mellom ledere og tillitsvalgte vurderes. Der framgikk det at seks av ti tillitsvalgte vurderte tilliten som svært eller ganske god, noe som er lavere enn hva verneombudene eller andre representanter for de ansatte her svarer. Vi ser også av figur 11-1 at avstanden mellom ledere og verneombud/andre representanter for de ansatte er mye mindre enn den tilsvarende avstanden mellom ledere og tillitsvalgte.

Vårt inntrykk er at de fleste verneombudene opplever stor takhøyde der det er rom for å stille spørsmål, bringe inn saker og stille kritiske spørsmål. Flere verneombud svarer også at de har en viss innflytelse i IDF-møtene de deltar i, selv om de ikke har stemmerett i møtene.

11.5. Arbeidsmiljøutvalget (AMU)

AMU består av like mange representanter fra arbeidsgiver og arbeidstaker. I Arbeidstilsynet sitter det fem representanter for ledelsen, herunder direktøren, og fem representanter for de ansatte. De ansattes representanter velges av hovedorganisasjonene. Medlemmene velges for to år om gangen. Utvalgets leder velges for ett år om gangen, og ledervervet skifter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker annethvert år. Det samlede antallet i AMU er en representant mer på hver side enn det Arbeidstilsynet selv anbefaler.⁹² I tillegg er bedriftshelsetjenesten representert, men bedriftshelsetjenesten har ikke stemmerett. Som det fremgår av det som er omtalt over, ble ikke organiseringen av, eller sammensetningen i AMU påvirket av overgangen til ny funksjonsinndeling.

Arbeidstilsynets hovedverneombud er en av de fem ansattrepresentantene i AMU. Det er de hovedtillitsvalgte i NTL, NITO, Akademikerne, Unio og YS peker ut hovedverneombudet i Arbeidstilsynet. I tråd med Arbeidsmiljølovens § 3-5 har hovedverneombudet «ansvar for å samordne verneombudenes virksomhet» og spørsmål som gjelder flere verneområder, skal forelegges hovedverneombudet». Dagens hovedverneombud ble valgt høsten 2021 og har ingen slik rolleerfaring fra «gammel» organisasjon.

Som omtalt er AMU er et viktig organ. Ikke bare er utvalget ansvarlig for inndeling av verneområder. AMU skal også delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet i virksomheten, og følge nøye med på utviklingen av arbeidsmiljøet. Arbeidsmiljøutvalget har oppgaver etter arbeidsmiljøloven § 7-2.

⁹² *Arbeidstilsynet.no*

Utvalget kan også, ved behov, kreve at arbeidsgiveren gjennomfører konkrete tiltak for å bedre arbeidsmiljøet. AMU kan sette en frist for når tiltakene skal være gjennomført.⁹³ Gitt AMUs sentrale rolle, har det vært viktig å få innblikk i hvordan utvalget fungerer og hvilken rolle det spiller i Arbeidstilsynet.

11.5.1. Møteform og samarbeidsforhold

Før pandemien var det bare fysiske AMU-møter. Etter pandemien har det vært en blanding av digitale og fysiske møter. Igjen er det enighet om at digitale møter kan fungere godt dersom møtene er preget av ren informasjon. Saker som handler om hvordan man skal ha det på jobben, hvordan AMU bør fungere, og synspunkter knyttet til organisasjonsstruktur er imidlertid temaer som både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden mener egner seg dårligere for digitale møter. Et interessant spørsmål som har kommet opp i våre intervjuer er imidlertid grenseoppgangen mellom informasjonssaker og saker der det er behov for dypere diskusjon og analyse. Er eksempelvis tall for avvik, sykefravær og turnover i den første eller andre kategorien? Her blir vi fortalt at det kan oppstå uenighet. Som omtalt tidligere, kan det også oppstå uenighet om hvorvidt en sak hører hjemme i AMU eller om det er en HTV-utvalgssak.

Hvorvidt Teams er en god eller dårlig kanal er også relatert til formen i møtene. Representanter for de ansatte viser blant annet til at det er lettere å be om ordet når man sitter sammen, og at det er enklere å gå dypere inn i saker. Det er også en oppfatning om at dynamikken blir annerledes. Sett fra arbeidsgiverrepresentantenes ståsted påpekes det at man egentlig ikke har så mye valg. Det vises til at statlige virksomheter står i en krevende situasjon med overordene krav om innstramning på reiser grunnet bærekraft og økonomiske nedskjæringer.

Mens deltakerne i HTV-utvalget i all hovedsak vurderer dette som et godt fora å delta i, beskrives samarbeidsklimaet i AMU mer utfordrende. Informanter på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden viser til at forholdet mellom partene er krevende. Det er imidlertid ingen som knytter dette direkte til ny organisering. Men, informanter fremhever at gitt den store endringen Arbeidstilsynet har vært gjennom, er det særlig viktig med et velfungerende AMU.

Som omtalt i kapittel 10, kan for sent utsendte møtepapirer, både innkallinger og saksdokumenter så vel som møtereferater bidra til å gjøre samarbeid utfordrende. Arbeidstakerrepresentantene i AMU viser til at denne type dokumentasjon tidvis kommer så sent at det kan være vanskelig å få forberedt seg godt nok til møtene. Det er like fullt en viss forståelse fordi man vet at det er travelt. Mer alvorlig er nok likevel det som synes å være en noe fastlåst situasjon mellom partene. Mens arbeidstakersiden fremhever at arbeidsgiversiden viser liten interesse og nedprioriterer AMU, peker arbeidsgiversiden på at arbeidstakersiden er for rigide og mindre opptatt av å jobbe for et godt arbeidsmiljø sammen med arbeidsgiver. AMU fremsto vinteren 2022/23 som et utvalg preget av liten tillit og vriene samarbeidsforhold. Samarbeidsproblemene som synes å prege AMU representerer en utfordring for en organisasjon som har vært gjennom en stor endringsprosess i kombinasjon med de utfordringene som pandemien bragte med seg.

11.5.2. Kjennskap til AMU

Foruten hovedtillitsvalgte er det kun et mindretall av tillitsvalgte og verneombud som har kjennskap til AMU. For mange er AMU noe ganske fjernt. Det er få verneombud som sitter i de ulike IDF-utvalgene som har kunnskap om hvorvidt saker som de behandler løftes opp til AMU. En sier det slik: «AMU er langt unna. Jeg kunne nok ha vært flinkere til å lese referater. Vet ikke hvilke saker som går fra IDF». Det siterte verneombudet er ikke alene

⁹³ <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/arbeidsmiljoutvalg-amu/>

om å etterlyse en tydeligere kobling mellom AMU og verneombudene. I likhet med tillitsvalgte etterlyser verneombud informasjon om hvilke saker som går fra IDF-utvalget til AMU og hvilke som går til HTV-utvalget, og hvordan sakene der behandles.

11.6. Risikofaktorer

Et av de spørsmålene vi har forfulgt i våre intervjuer er hvilke arbeidsmiljømessige risikofaktorer som er identifisert og hvordan disse blir håndtert i ny organisasjon. Risikofaktorene varierer noe etter hvem som svarer.

Det er fortrinnsvis knyttet usikkerhet til det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet ute i lokasjonene, og særlig blant verneombudene. I den forbindelse er det verd å merke seg at Medarbeiderundersøkelsen fra 2022 viser at om lag en tredjedel av de ansatte i Arbeidstilsynet opplever stor arbeidsmengde og høyt tidspress.⁹⁴ Vi mangler informasjon om hvordan opplevelsen av arbeidsmengde og tidspress var før omorganiseringen, men forskning viser at omorganiseringer har en selvstendig innvirkning på arbeidstakeres opplevelse at økt intensitet.⁹⁵

11.6.1. Stort innslag av fjernledelse

Å lede arbeidstakere som sitter på ulike kontorer er ikke noe nytt i Arbeidstilsynet, men kombinasjonen av pandemi, hjemmekontor og ny organisering har tatt fjernledelse opp på et nytt nivå. Ifølge spørreundersøkelsen svarer 55 prosent av de ansatte at de ikke har sin nærmeste leder på kontorstedet. Dette påvirker den uformelle kontakten mellom verneombud og ledere. En drøy halvpart – 53 prosent – svarer at de har månedlig eller hyppigere kontakt med sin leder om spørsmål som gjelder de ansatte eller virksomheten. Andelen er lavere enn hva tillitsvalgte svarer. På spørsmål om hvorfor man ikke har mer uformell kontakt, viser noen til tidspress – særlig blant ledere. Andre sier at den uformelle kontakten har blitt mindre i takt med at man i ny organisasjon sitter mer spredd og at det var lettere å stikke hodet innom kontordøra enn å ta en telefon eller Teams-samtale. Fysisk avstand, i kombinasjon med utskiftinger, både blant ledere og verneombud, gjør at terskelen for å ta uformell kontakt er høyere. Blanding av ny organisasjon og større innslag av fjernledelse beskrives av både verneombud og ledere som utfordrende.

Utstrakt bruk av hjemmekontor

Da pandemien traff Norge var Arbeidstilsynet i en rekrutteringsfase. Nye medarbeidere ble sendt rett på hjemmekontor med ny PC og intranett. Pandemiens innvirkning er kommentert både i kapittel 3.3 og knyttet til partssamarbeidet i 10.1.

Post-Covid er det mulig å sitte på hjemmekontor to dager i uka, men vi blir fortalt at det ikke er noen som følger med på om man jobber hjemmefra. Verneombud og ledere viser til at hjemmekontor gjør det enklere å håndtere en hektisk arbeidshverdag. Det er tidsbesparende og gjør det lettere å få arbeid og familieliv til å gå opp. Men, flere er også opptatt av at det kollegiale på kontoret blir skadelidende, særlig på de mindre lokasjonene: «Tilbakemeldingene er at det ikke er så mange til stede. Hvordan får vi da de nye som har begynt til å bli i Arbeidstilsynet? Det tror jeg vi i større grad må sette ord på framover» (leder).

⁹⁴ STAMI, Medarbeiderundersøkelsen 2022

⁹⁵ Trygstad et al. (2021)

Sett fra verneombudenes ståsted, er det flere som undrer på om mye bruk av hjemmekontor kan være en indikasjon på at man ikke har det så greit på jobb. I den forbindelse viser Medarbeiderundersøkelsen 2022⁹⁶ at i underkant av 6 prosent av respondentene rapporterte at de var blitt mobbet av kolleger i løpet av de siste 6 månedene.⁹⁷ I Arbeidstilsynet utgjør de 6 prosentene 36 personer og antallet har vakt bekymring blant tillitsvalgte. I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om man «har lagt merke til at ansatte blir behandlet ulikt på arbeidsstedet», 19 prosent svarte bekreftende. Det vil alltid kunne oppstå uønskede hendelser og kritikkverdige forhold i en organisasjon. Spørsmålet er imidlertid hvordan denne type forhold håndteres av ledere. Det vil blant annet bero på ledernes kjennskap til hva som foregår i egen organisasjon.

11.6.2. Verneområdene – hvordan fungerer de egentlig?

I AML § 6-1 (2) fremgår det at «Hvert verneområde skal være klart avgrenset og må ikke være større enn at verneombudet kan ha full oversikt og ivareta sine oppgaver på forsvarlig måte». Spørsmålet er om verneområdene er inndelt slik at dette kravet imøtekommes.

Utfordringene synes, ikke overraskende, å være knyttet til verneområder som omfatter flere kontorer og med lange avstander. Verneombudene viser til at det kan være vanskelig å plukke opp såkalte «ulmebranner» i arbeidsmiljøet når du ikke kjenner til de lokale forholdene ved de ulike kontorene. Også ledere framhever at det kan oppstå situasjoner på lokasjoner uten stedlig leder, som kan ta et ansvar for de som sitter der:

«Så det er klart at vi har organisert oss på en måte hvor det krever mye av seksjonslederne for å håndheve dette. Hadde man klart å ha en funksjonsbasert ordning med en stedlig leder på et vis, kunne det ha vært hakket bedre.» (leder).

Hvordan ville de selv ha reagert?

Blant våre verneombuds- og tillitsvalgtinformanter er det flere som er eller har vært inspektører. Vi har spurt hvordan de selv ville reagert, dersom de hadde gjennomførte tilsyn i en virksomhet med tilsvarende verneområdeinndeling som Arbeidstilsynet. «Det ville fort ha resultert i pålegg» oppsummerer majoriteten av svarene. En informant forteller at hen ga pålegg i en sammenliknbar situasjon:

«Var på tilsyn i XXX. Der var det et verneombud i Drammen som hadde verneansvar for de i Alta, det la vi pålegg på. For det verneombudet hadde ikke praktisk mulighet til å utføre sitt verv overfor ansatte fra Alta til Kristiansand, det er jo ikke mulig å oppfylle sin rolle. Nå har jo vi litt mindre verneområder, men mitt verneombud har område fra Trondheim til Alta. Om du er verneombud for et fag, de sitter jo over hele landet, så da får du jo ganske store geografiske verneområder.»

⁹⁶ STAMI, Medarbeiderundersøkelsen 2022. Spørsmålet var formulert slik: "Har du vært utsatt for mobbing på din arbeidsplass i løpet av de siste 6 månedene?"

⁹⁷ Vi mangler sammenliknbare tall fra statlig sektor, men ifølge en artikkel publisert av STAMI opplever til enhver tid rundt fem prosent av arbeidstakere seg mobbet på jobben i Norge. <https://stami.no/arbeidsmiljo-mobbing-i-arbeidslivet-fra-1989-til-i-dag/>

12. Overordnede vurderinger

Evalueringen viser at Arbeidstilsynet er kommet et godt stykke på vei mot målene som ble satt for ny organisasjonsmodell. I dette kapitlet gir vi en oppsummering og analyse av hvordan omorganiseringen har fungert så langt på et overordnet nivå.

12.1. Arbeidstilsynet er godt i gang med å realisere målene for omorganiseringen

Overordnet vurderes overgangen til en funksjonsbasert struktur som riktig og hensiktsmessig for at Arbeidstilsynet skal kunne løse samfunnsoppdraget på en god måte. Det er samtidig viktig å understreke at den nye modellen har virket i kort tid og ble innført samtidig som samfunnet var preget av koronapandemien, og Arbeidstilsynet fikk tildelt andre arbeidsoppgaver enn ved ordinær drift. Det kommer tydelig frem at dette både har påvirket fremdriften av planlagte aktiviteter i forbindelse med ny organisering, samt ansattes oppgaver og opplevelse av arbeidsmiljøet. Det er alltid knyttet implementeringskostnader og tap av effektivitet i en periode til organisasjonsendringer. På grunn av koronapandemien og tilhørende nye oppdrag for etaten, har denne perioden med implementeringskostnader vart lengre enn man kunne forvente i en normalsituasjon.

Funnene våre sammenfaller i stor grad med det DFØ også har funnet for andre organisasjoner som har gått over fra en geografisk til en funksjonsbasert organisering.⁹⁸ Det er vår vurdering at det er blitt tydeligere styringslinjer og en klarere rolle- og ansvarsfordeling. Det er enkelte områder som ikke er tilstrekkelig avklart, men det jobbes kontinuerlig med dette. I tillegg er det satt i gang et omfattende arbeid knyttet til virksomhetsstyringen, for å få til en mer enhetlig styring og tydeligere mål- og resultatstyring, risikostyring og internkontroll. Samling av funksjoner under samme avdelingsdirektør bidrar til mer enhetlige og effektive arbeidsprosesser, men det er fortsatt et potensial for videre utvikling på dette området, særlig knyttet til digitaliseringsprosjekter som er igangsatt. Selv om samhandlingen oppleves god innad i seksjoner og enkelte avdelinger, opplever organisasjonen utfordringer knyttet til samhandling på tvers av avdelingene. Dette er ikke unormalt i funksjonsbaserte organisasjoner, og organisasjonen vil måtte jobbe med dette området fremover.

Hovedinntrykket er derfor at Arbeidstilsynet har kommet et godt stykke på vei for å realisere målene med omorganiseringen, men at 2023 blir det første året der virksomheten virkelig skal jobbe med å realisere gevinstene. Under gir vi en vurdering av hvordan organisasjonsmodellen bidrar til å støtte oppunder de strategiske satsningsområdene i Arbeidstilsynets strategi, som skal gi retningen for utviklingen av Arbeidstilsynet de kommende årene.

Risikobasert. Arbeidstilsynet skal *rette innsatsen der risikoen er størst, kjenne målgruppene sine godt og bruke virkemidlene der de gir best effekt*. Organisasjonsmodellen rendyrker ansvaret for de ulike kunnskapsgrunnlagene som risikomodellen baseres på hos ulike seksjoner og avdelinger. I tillegg ligger det overordnede ansvaret hos avdeling for Virksomhetsstyring- og utvikling. Organisasjonsmodellen bidrar derfor til mer helhetlig risikobaserte prioriteringer sammenlignet med tidligere. Samling av de ulike virkemidlene i funksjoner er også et godt bidrag for å enklere kunne vurdere hvor og hvordan man skal benytte de ulike virkemidlene. Et eksempel på dette er samling av veiledningsarbeidet, som tidligere var spredt. Det er samtidig et behov for koordinering mellom virkemidler for å sikre at man bruker dem mest mulig effektivt. Det er videre viktig å påpeke at organisasjonen kan bli bedre til å benytte lokalkunnskapen inn i risikovurderingene. Dette er

⁹⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2022: *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater (2022)*

noe organisasjonen er bevisst på, men kanskje i mindre grad har kommunisert til de som gjennomfører den utadrettede virksomheten.

Kunnskapsaktør Arbeidstilsynet skal *være et kompetent og nytenkende fagmiljø og ta en tydelig posisjon som ledende kunnskapsaktør på arbeidsmiljøområdet*. Som en del av denne ambisjonen søker Arbeidstilsynet å være en kunnskapsformidler og premissgiver ut mot sine målgrupper. Omorganiseringen har lagt til rette for mer enhetlig faglig kommunikasjon utad ved at kommunikasjonsmiljøene er samlet, og at det styres mer enhetlig fra en avdelingsdirektør. Det gjør det også enklere å koordinere med andre utadrettede aktiviteter. I tillegg vil det sannsynligvis være enklere for andre parter å samarbeide med Arbeidstilsynet fordi fagkunnskap er samlet i spesifikke avdelinger og seksjoner. Dette er ikke direkte sett på i denne evalueringen, men organisasjonsmodellen legger til rette for det. Det som er mer utfordrende er knyttet til fagmiljøene og kompetanseutviklingen. Funksjonsorganiseringen legger til rette for spesialisering innad i hver enkelt avdeling og seksjon, men det er en fare for at disse kan oppleves som siloer. Det å jobbe kunnskapsbasert virker å være godt forankret i organisasjonen og noe Arbeidstilsynet systematisk jobber med fra et overordnet perspektiv. Den nye modellen legger også til rette for dette, men det kommer frem at det er behov for å dele kompetanse og kunnskap på tvers av avdelinger og i større grad innad i avdelinger – sistnevnte spesielt innen kjernevirksomheten til Arbeidstilsynet. Dette henger tett sammen med samhandlingen i organisasjonen.

Endringsdyktig. Arbeidstilsynet skal *raskt ta i bruk ny kunnskap, og har en kultur for forbedring. Etaten skal ta i bruk digitale løsninger som møter brukernes behov, og utvikle metoder og virkemidler for å oppnå best mulig effekt*. Arbeidstilsynet har gjort mye på digitaliseringsområdet både innenfor styring av IKT-området og utvikling av nye digitale løsninger. Det er særlig lagt vekt på brukerbehov innenfor området Søknader og meldinger. Det er vår vurdering at organiseringen og samling av funksjonene bidrar til bedre og mer effektiv utvikling av digitale løsninger. Det er eksempelvis enklere å koordinere når interne brukere er samlet i en funksjon. Vi kjenner ikke til hvordan dette arbeidet oppfattes av eksterne brukere, men vurderer det som en forbedring at Arbeidstilsynet nå jobber med dette samlet. Det jobbes både med å utvikle og forbedre prosesser, og Arbeidstilsynet har en høyt kompetent arbeidsstokk som er opptatt av faglig utvikling og levere godt på samfunnsoppdraget. Vi vurderer imidlertid at det er noen utfordringer knyttet til endringskapasiteten i organisasjonen. Dette utdypes under.

Ett lag. Arbeidstilsynet legger vekt på *at de skal spille hverandre gode og tilpasse organisasjonen og arbeidsformer til fremtidens utfordringer. Både ledere og medarbeidere skal ta ansvar for helhet og dra i samme retning*. Arbeidstilsynet har tidligere hatt utfordringer knyttet til forholdet mellom direktoratet og regionene. Dette å bli «ett lag» er derfor et område Arbeidstilsynet har jobbet med, og som var et fokusområde på en etatssamling i desember 2022. Det er imidlertid vår vurdering at det fortsatt er utfordringer knyttet til det å skape felles kultur og, i enkelte deler av organisasjonen, et godt forhold mellom ansatte og ledelsen. Dette gjelder i mindre grad nærmeste leder, men er mer knyttet til toppledelsen. Vi vurderer at dette har sammenheng med at det er blitt en tydeligere styring, og at det har vært krevende for enkelte.

Det er vår vurdering at Arbeidstilsynet har kommet et godt stykke på vei og allerede ser flere positive effekter av omorganiseringen. Samtidig er det noen forbedringspunkter. Vi går nøyere inn på vår analyse av disse faktorene under.

12.2. Arbeidstilsynet er en organisasjon med store forventninger til involvering

I strategi- og ledelseslitteraturen⁹⁹ pekes det grunnleggende sett på tre hovedformer for å gjennomføre endringer:

- **Makt og hierarki:** Toppstyrt prosess hvor ledelsen bruker sin beslutningsmyndighet til å gjennomføre endringer de mener er nødvendige
- **Involvering:** Involvering av organisasjonen i å utforme hvilke endringer som skal gjennomføres og på hvilket tidspunkt
- **Overtalelse:** ledelsen overtaler organisasjonen til å endres på en bestemt måte

I praksis brukes som regel flere av disse hovedformene for ledelse parallelt. Eksempelvis må ledelsen ofte bruke betydelig med tid og ressurser for å overtale organisasjonen om behovet for endring før en involveringsprosess foretas. Siden endring er en prosess snarere enn en sekvensiell hendelse, behøves det derfor at budskapet om hvorfor man endrer og hva endringen innebærer må gjentas ofte i prosessen.¹⁰⁰

I den samme strategi- og ledelseslitteraturen advares det samtidig mot toppstyrte endringsprosesser uten involvering. Bakgrunnen er at varig endring fordrer at innarbeidede arbeidsmåter og rutiner permanent endres. Dersom større eller mindre deler av organisasjonen ikke er overbevist om enten behovet for at endringen foretas, eller den endringen som er vedtatt, kan innholdet i endringen sakte, men sikkert reverseres ved at medarbeidere i organisasjonen fortsetter å arbeide på noenlunde samme måte.¹⁰¹ Arbeidstilsynet er en virksomhet som involverer de ansatte, men også der de ansatte har høye forventninger til nettopp det å bli involvert. Det har vært en involveringsprosess både i forkant av omorganiseringen og i forbindelse med valg av organisasjonsmodell. Det er vår vurdering at det har vært gitt mye informasjon, men at informasjonen ikke alltid har blitt forstått og/eller forankret hos alle i organisasjonen.

Det er vår vurdering at dette sannsynligvis har blitt påvirket av internkommunikasjonen. Det er påpekt av flere at det er mye enveiskommunikasjon og mye informasjon, men at man opplever mindre dialog. Det er vår vurdering at Arbeidstilsynet ikke har funnet en intern kommunikasjonsform som legger godt nok til rette for støtte og forankring. Opplevelsen av enveiskommunikasjon gjør at flere ansatte har spørsmål og er frustrerte over forhold i ny organisasjon som ikke har blitt løst. Dette kan også bidra til at man opplever selve organiseringen som utfordrende, selv om det er andre forhold som kanskje er hovedårsaken til frustrasjonen.

12.3. Endringskapasiteten i Arbeidstilsynet har påvirket endringsprosessen

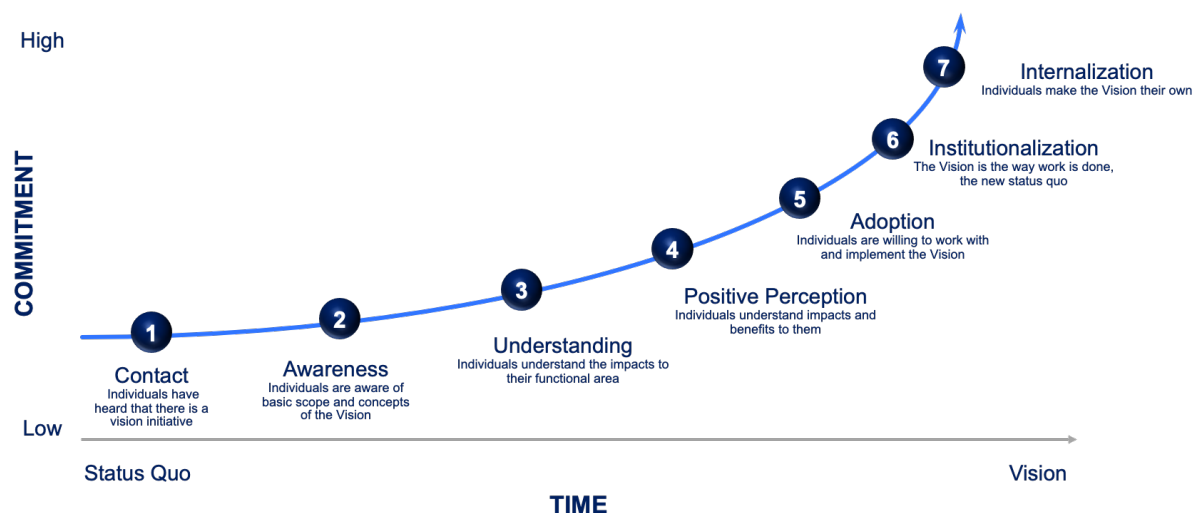
På tross av at mange av de ansatte støtter oppunder omorganiseringen, betyr imidlertid ikke det at virksomheten som helhet har kommet gjennom endringen. Vi kan illustrere de ulike stadiene ved en endring med en «Change commitment curve», som vist under.

⁹⁹ Pressmann & Wildavsky, *Implementation: (...) (1973)* og Meyer, C.B og Stensaker I.G. *Endringskapasitet (2011)*

¹⁰⁰ Meyer, C.B og Stensaker I.G. *Endringskapasitet (2011)*

¹⁰¹ W. R. Scott, *Institutions and organizations. Sage (2013)*

Figur 12-1 : Illustrasjon av «Change comitment curve». Kilde: Kotter et al 2011¹⁰²



Som vi ser av figuren vil det første steget i en endringsprosess være at de ansatte har hørt at det vil komme en endring, mens det andre steget er at de ansatte forstår det grunnleggende argumentet og konseptet for endringen, før man videre forstår hvordan endringen vil påvirke deres egen arbeidssituasjon og oppgaver (steg 3). Deretter går man over til å se hvilke nyttevirkninger endringen vil føre til (steg 4) og dermed blir man også mer villig til å jobbe med og implementere endringen (steg 5). På sikt vil virksomheten da klare å institusjonalisere endringen i måten man arbeider på, og endringen (og den nye organiseringen) vil være «slik man gjør det» (steg 6). Det siste steget (steg 7) er at endringene er fullt internalisert, og at de ansatte eier måten man faktisk arbeider på. Det er altså slik at virksomheten ønsker å komme så raskt som mulig oppover på denne kurven og til steg 7. For å få til dette må man gjøre tiltak for å korte ned tiden man er på de ulike stadiene i endringsprosessen.

Når det gjelder omorganiseringen i Arbeidstilsynet kan vi, ved hjelp av denne kurven, begrunne hvorfor vi vurderer at Arbeidstilsynet er kommet «et stykke på vei», men at det fremdeles er litt igjen til endringen er fullt internalisert på steg 7 i figuren over. Vi vurderer at det er lav endringskapasitet i enkelte deler av organisasjonen. Endringskapasitet kan defineres som «*evnen organisasjonen har til å implementere endring uten at det går utover den daglige driften eller senere endringsprosesser*»¹⁰³. Stensaker og Meyer (Ibid) viser at gjennomføringen av endringer i seg selv øker endringskapasiteten, rett og slett ved at organisasjonene utarbeider rutiner og opparbeider erfaring med endringer.

Regionene var relativt autonome, og det har vært en kultur for at mange avgjørelser tas på et regionalt og lokalt nivå. Omorganiseringen har ført til en sterkere styring og sentralisering av beslutningsmyndighet. Tap av autonomi har, slik vi ser det, vært vanskelig å akseptere for enkelte og det oppleves ikke hensiktsmessig. Dermed har man kunnet få en motstand mot endringen, og mot toppledelsen som ambassadører for denne endringen. Det er vår vurdering at sentraliseringen av beslutningsmyndighet har vært hensiktsmessig for å oppnå de målene som Arbeidstilsynet satt for omorganiseringen.

Det er også vår vurdering at det er ulikt hvor man befinner seg på denne kurven på nåværende tidspunkt. Store deler av organisasjonen befinner seg på steg 5, der de har innsett de positive virkningene av omorganiseringen og jobber for å operasjonalisere dette på best mulig måte. Det er imidlertid enkelte som fortsatt er på steg 4, der

¹⁰² P. Kotter, W. C. Kim & R. A. Mauborgne. (2011). On Change. Harvard Business Review must read articles. Harvard Business Review

¹⁰³ Meyer, C.B og Stensaker, I.G (2006). Developing capacity for change. Journal of Change Management.

de jobber med å forstå og kanskje ikke ser de nyttevirkningene som omorganiseringen skal føre til. Eventuelt at de er opptatt av andre endringer som har oppstått, og som oppleves som store og vanskelig å håndtere. Det er altså en vei å gå før man har fått med hele virksomheten opp på steg 7.

12.4. Medbestemmelsesapparatet og vernetjenesten har forbedringspotensial

Arbeidstilsynet er en organisasjon som består av arbeidstakere med stor innsikt og kompetanse på sine fagområder. De har forventninger både til seg selv og til sine ledere på ulike nivåer. Tillitsvalgte og verneombudene i tilsynet har tilsvarende forventninger til hvordan partssamarbeidet i etablerte fora bør fungere for at de skal kunne ivareta sine rettigheter og plikter. Mye fungerer godt, herunder HTV-utvalget. Videre beskrives IDF-utvalgene som stort sett velfungerende og med et klima der terskelen for å ta opp kritiske spørsmål beskrives som lav. Vi har imidlertid sett at en god del tillitsvalgte i spørreundersøkelsen svarer at de har fått mindre innflytelse over organiseringen av virksomheten enn tidligere. Det er også en sterk sammenheng mellom opplevd innflytelse og tillit til ledelsen, i den forstand at de som svarer at innflytelsen har blitt redusert også vurderer tilliten som lavere, og motsatt. Dette er noe partene bør merke seg.

Vi vet ikke hva som er forklaringen. Det er informanter som peker på at Arbeidstilsynet har blitt mer toppstyrt, og at dette i seg selv har ført til redusert innflytelse. Vi har også registrert at det er mangelfull kommunikasjon mellom IDF-utvalgene og henholdsvis HTV-utvalget og AMU. Videre er det diskusjoner knyttet til hvilken sak som hører hjemme hvor. Både tillitsvalgte og verneombud har erfart at saker de har tatt opp i IDF avvises med begrunnelse om at saken hører hjemme i et annet fora. De samme informantene forteller at de er usikre på om sakene faktisk løftes til det aktuelle fora og hva som blir utfallet. Det er derfor behov for bedre avklaring når det gjelder hvilke saker som hører hjemme hvor.

Når det gjelder AMU fremsto dette på undersøkelsestidspunktet som et utvalg preget av krevende samarbeidsforhold. Dette er selvsagt ikke ukjent i Arbeidstilsynet. Men, det er like fullt kritisk i en organisasjon som har vært gjennom store endringsprosesser og der det er utfordringer knyttet til verneområdene. Basert på våre informantintervjuer, er vår vurdering at dagens inndeling av verneområder innebærer en risiko når det gjelder det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet. To viktige stikkord er informasjon og oversikt. Majoriteten av våre informanter påpeker at det er utfordrende å ha oversikt når verneområdet omfatter flere kontorer på ulike steder, uten stedlig verneombud og leder. Det er også en ganske stor andel verneombud som har lite uformell kontakt med sin leder. Det er rimelig å anta at dette påvirker informasjonsutvekslingen dem imellom.

Vinteren 2023 er det opprettet et nytt midlertidig fora, IDF-lokasjon. Til tross for at IDF-lokasjon kun skal fungere i en tidsbegrenset periode i forbindelse med leie av nye kontorlokaler, vil erfaringene fra disse lokale medbestemmelsesorganene kunne gi viktig og ny innsikt.

13. Anbefalinger

Basert på våre vurderinger i kombinasjon med innspill fra ansatte og ledere i Arbeidstilsynets presenterer vi noen anbefalinger innenfor områdene som oppleves mest utfordrende i dag.

13.1. Styrke internkommunikasjonen og forståelsen av ny organisasjonsmodell

Sikre god kommunikasjon om ny organisering og forventninger. Et viktig innspill gjennom workshopen med ledere i Arbeidstilsynet var at organisasjonsdokumentasjonen må videreutvikles og bli mer tilgjengelig, og kommunisert ut på en forståelig måte. Dette er en viktig forutsetning for at lederne kan ta et større ansvar for å videreføre informasjon ut i organisasjonen. Dette inkluderer formål og hensikt med ny modell og en beskrivelse av hvilke oppgaver og ansvar som er plassert hvor. Det har blitt påpekt at arbeidet med virksomhetsstyring og nye styringssystemer bærer preg av et teoretisk språk. Det er også lite kjent, særlig blant medarbeidere i organisasjonen, hvilke endringer som er gjennomført knyttet til virksomhetsstyringen. Arbeidstilsynet bør sikre at kommunikasjonen om nye systemer er klar og tydelig, gjerne med eksempler.

Bygge innsikt og forståelse gjennom deling og involvering: Flere informanter forteller at de ikke er særlig kjent med hva som skjer i andre avdelinger og hva andre utenfor egen avdeling/seksjon jobber med. Dette kan forsterke følelsen av «siloeer». Kjennskap og innsikt i flere deler av organisasjonen kan bidra til en tydeligere forståelse av roller og oppgavedeling, samt bidra til mer målrettet samarbeid og kompetansedeling. Konkrete forslag fra Arbeidstilsynets ansatte og ledere er deltakelse i andre avdelingers/seksjoners møter og hospitering.

Videreutvikle felles kultur. Arbeidstilsynet har tydeliggjort målet om «ett lag» i strategien. Vårt inntrykk er at denne visjonen er godt kommunisert ut til ansatte. Det er imidlertid en vei å gå. Tilrettelegging for åpen kommunikasjon, involvering, deling av erfaringer og teamarbeid på tvers kan bidra til en mer helhetlig og integrert organisasjonskultur.

13.2. Sikre avklaringer av ansvar og roller

Sikre god implementering og vedlikehold av Kvaliteket. Arbeidstilsynet har de siste årene etablert svært mye formell dokumentasjon. Kvaliteket skal sikre at myndighet, roller og ansvar er tydelig. Arbeidstilsynet bør sikre at Kvaliteket blir godt forankret i organisasjonen og blir benyttet i praksis.

Tydeligere rolle- og oppgaveavklaring mellom A-krim og Tilsyn om mål 2 «seriøsitetoppdraget». I dag er det en uklar rolle- og oppgavefordeling mellom disse avdelingene, hvor ressurser må lånes på tvers. Dette skaper et stort behov for koordinering som oppleves som utfordrende å gjennomføre i praksis for organisasjonen. Enten bør alle ressursene samles i en avdeling, slik at behovet for koordinering bortfaller. Alternativt bør det etableres en samhandlingsarena for å koordinere ressursene bedre.

Arbeidstilsynet bør se på potensiell overlapp og avhengigheter mellom juristoppgaver i etaten på tvers av enheter. Dette gjelder særlig mellom klageinstansen, seksjon regelverksutvikling og de nasjonale seksjonene for tilsyn og a-krim. For å sikre et godt og bærekraftig kompetansemiljø for juristfunksjonen bør det også vurderes bedre tilrettelegging av kompetansedeling for juristene.

Vurdere innretning på de nasjonale tilsynsseksjonene. Tilbakemeldingene peker på at rollen til de nasjonale seksjonene er uklar. Noen opplever at seksjonene fungerer som styrende staber i praksis og det ikke oppleves som en sidestilt seksjon. Arbeidstilsynet bør tydeliggjøre rollene til disse seksjonene.

13.3. Styrke ledelse

Styrke mellomlederrollen. Arbeidstilsynet bør sikre at mellomledere har tilstrekkelige forutsetninger for å utøve god ledelse. Eksempler på tiltak fra Arbeidstilsynets ledere er blant annet opplæring i fjernledelse ettersom mange, både ansatte og ledere, opplever dette som utfordrende. Andre eksempler er å arbeide med felles målsettinger om hva som kjennetegner ledelse i Arbeidstilsynet. Virksomhetsstrategien løfter frem at ledere skal ta et helhetsansvar for samhandling på tvers.¹⁰⁴ Måltrettet lederutvikling for å løfte frem samhandling er derfor satt som en gjennomgående prioritering som bør følges opp.

Vurdere alternativer for å redusere lederspenn for avdelingsdirektør i Tilsyn og enkelte seksjonsledere i A-krim. Det er, av informanter, pekt på utfordringer knyttet til kontrollspennet i enkelte av seksjonene i A-krim samt for avdelingsdirektøren i Tilsyn. Dette er ikke kun knyttet til antallet de ulike lederne har personalansvar for, men også bredden i arbeidsoppgaver (Tilsyn) og tverretattlig koordinering (A-krim). Arbeidstilsynet bør vurdere inndelingen i seksjoner i avdeling for A-krim, og vurdere om det skal opprettes en ekstra seksjon for å redusere belastningen på seksjonslederne. I tillegg kan det i både avdeling A-krim og avdeling Tilsyn vurderes i hvilken grad de nasjonale seksjonene kan bistå lederne i større grad og få en tydeligere rolle og ansvar for dette.

13.4. Det er behov for å videreutvikle arenaer for samhandling på tvers i organisasjonen

Områder med behov for samhandling bør tydeliggjøres. I workshopen med lederne var det flere tilbakemeldinger på at *behovet* for samarbeid er uklart og at dette bør kartlegges. Det er vår vurdering at dette ikke nødvendigvis gir grunnlag for bedre samhandling da det allerede finnes noe dokumentasjon på hva som er eksempler på samarbeidstema. Det er et pågående arbeid gjennom blant annet prosessbeskrivelsene. Innsikten fra dette arbeidet bør tilgjengeliggjøres og legge grunnlaget for å etablere nye samarbeidsarenaer der det er behov. En klar og tydelig rolle-, ansvar- og oppgavedeling vil kunne bidra til å tydeliggjøre hvem som har behov for å samhandle, og om hva.

Øke bruken av styrt samhandling. I workshopen og i intervjuene er det flere ansatte og ledere som forteller at organisert samhandling gjennom produktteam og prosjektbasert arbeid fungerer godt. Dette bidrar til at ansatte blir kjent med hverandre i en tid der mange fortsatt opplever å ha mange «ukjente» kollegaer etter pandemien og begrenset reisevirksomhet.

Øke bruken og nytten av digitale verktøy for samhandling og kompetansedeling. Arbeidstilsynet bør sikre at ansatte har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av eksisterende og eventuelt nye digitale samhandlingsverktøy.

13.5. Styrke partssamarbeidet, medbestemmelsen og vernetjenesten

Behov for bedre kommunikasjon. Blant tillitsvalgte og verneombudene er det usikkerhet når det gjelder hvilke beslutningsfora enkeltsaker hører hjemme i, og hvorvidt saker som blir for «brede» for IDF løftes videre til HTV og AMU og hva som der skjer med saken. Det synes være behov for bedre kommunikasjon mellom HTV- og IDF-utvalgene.

Det bør legges bedre til rette for fysiske møter der det vurderes som hensiktsmessig. Tross rekkevidden bruken av digitale hjelpemidler tilbyr, vektlegger mange av de tillitsvalgte at ikke alle saker egner seg godt til å diskutere

¹⁰⁴Arbeidstilsynet, Virksomhetsstrategi 2021-2024, (2021, oppdatert oktober 2021)

i digitale møter. Informasjonssaker egner seg for eksempel seg bedre digitalt enn drøftings- og forhandlingssaker. Etter vår vurdering er det viktig at det også framover tilrettelegges for at enkelte partssammensatte møter kan avholdes fysisk. Det er derfor viktig at partene enes om når det er behov for fysiske møter.

Det er behov for en grundig diskusjon knyttet til hva som forklarer den reduserte innflytelsen som tillitsvalgte rapporterer om. Tilliten mellom partene beskrives som generelt høy, spesielt fra lederes og verneombudenes ståsted. Lavere tillit fra tillitsvalgtes side henger sammen med opplevelsen av redusert innflytelse.

Behov for flere uformelle treffpunkter. En ganske stor andel tillitsvalgte og verneombud har liten uformell kontakt med sin leder. Det er rimelig å anta at det påvirker informasjonsutvekslingen dem imellom i negativ retning. Vår vurdering er at det er behov for flere uformelle treffpunkter mellom verneombud, tillitsvalgte og ledere i Arbeidstilsynet.

Behov for endring i verneområdene. Verneområdene i Arbeidstilsynet fungerer variabelt. Områdene framstår tidvis som uoversiktlige. Dette er gjerne områder der avstandene er store og lokasjonene mange. Vår anbefaling er at verneområdene gjennomgås på nytt. Hensikten bør være å endre områder som i dag ikke fungerer tilfredsstillende og ikke endre områder som fungerer.

Behov for å forbedre samarbeidsforholdene i AMU. Det er igangsatt tiltak for å bedre samarbeidsforholdene i AMU. Dette er et viktig arbeid, som bør prioriteres framover.

Referanser

- A-2 og Menon Economics. (2018). *Organisering i Arbeidstilsynet - kartlegging og evaluering av behov for endringer*.
- Agenda Kaupang. (2015). *Evaluering av Arbeidstilsynet*. Hentet fra https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2018/10/Rapport_ASD_Evaluering-av-Arbeidstilsynet_Agenda-Kaupang_AK.pdf
- Alsos, K. & Trygstad, S. C. (2019). "Workplace Democracy: Representation and Participation Gaps in the Norwegian Labour Market Model" i Engelstad, S., Holst, C. & Aakvaag, G. C. *Democratic State and Democratic Society*. Warsaw, Poland: De Gruyter Open Poland.
- Alsos, K. & Trygstad, S. C. (2022). Do Participation Structures Affect Workers' Voice? *Economic and Industrial Democracy*, <https://doi.org/10.1177/0143831X221076178>.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023, 01 12). *Tildelingsbrev 2023 - Arbeidstilsynet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/052f7f772897495cb32afc2980b6898d/tildelingsbrev-2023-arbeidstilsynet1429997-combined-1.pdf>
- Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62). Hentet fra <https://kildekompasset.no/references/lover-og-forskrifter/>
- Arbeidstilsynet. (2019). *Ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet - Bakgrunn, begrunnelser og vurderinger*.
- Arbeidstilsynet. (2020). *Avklaring roller og ansvar – implementering av organisasjonsmodellen*.
- Arbeidstilsynet. (2020). Helhetlig modell for Arbeidstilsynets virksomhetsstyring - Ny virksomhetsstyringsprosess.
- Arbeidstilsynet. (2021). *Ambisjon internkontroll - Orientering til HTV om mulig undersøkelse for å få mer kunnskap om Arbeidstilsynets styring og kontroll*.
- Arbeidstilsynet. (2021(opdatert oktober 2021)). *Virksomhetsstrategi 2021-2024*.
- Arbeidstilsynet. (2022). *Årsrapport 2021*.
- Bie-Drivdal, A. (2019). Tillitsvalgtes oppfatninger om egen rolle i faglig utviklingsarbeid: En studie av rolleforståelse blant arbeidsplassstillitsvalgte i offentlig sektor. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 60(3), 228-249, <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2019-03-02>
- Berger, S., Pries, L. & Wannöffel, M. (2019) (red.). *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level*. Palgrave Macmillan, 2019.
- Bjeke, R., Haueng, A.C, Meyer, C.B & Stensaker, I.G (2022): *Innovasjonskapasitet*. Fagbokforlaget.
- Colbjørnsen, T. (1992). *Reisen til markedet*. Tano Aschehoug.
- Colbjørnsen, T. m.fl. (2018). *Tolletatens fremtidige organisasjon*.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Daft, R. L. (2004). *Organization Theory and Design 8th Edition* . Thomson South-Western.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022). *DFØ-rapport 2022: Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. dfo.no. [DFØ-rapport 2022:4 Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater | DFØ \(dfo.no\)](https://dfo.no/ansvar-internkontroll)

Direktoratet for økonomistyring. (2022, 09 13). *Ansvar for internkontroll*. Hentet fra <https://dfo.no/ansvar-internkontroll>

Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M, & Jordfald, B. Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel? NordMod 2030. Sluttrapport. Fafo-rapport 2014:46.

Engelstad, Fredrik & Hagelund, Anniken (Red.), (2015). *Cooperation and Conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. [De Gruyter Open](https://doi.org/10.1515/9783110436891-016). ISSN 978-3-11-044428-5. s. 282–292. doi: [10.1515/9783110436891-016](https://doi.org/10.1515/9783110436891-016)

Engelstad, F. (red.). (1999). *Om makt: teori og kritikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Engelstad, F., Svalund, J., Hagen, I. M. & Storvik, A. E. (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk (Makt- og demokratiutredningen).

Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022 .

Finnestrand, H. O. (2015). «Fra partssamarbeid til individuelt ansvar» i Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. *Den norske modellen: Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Fagbokforlaget, 2015.

Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. (2011). (FOR-2011-12-06-1355). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

HR-Norge. (2021). *HR-undersøkelsen 2021*. <https://www.hrnorge.no/fagområder/organisasjon-og-ledelse/ledelse/hr-undersøkelsen-2021-gir-norske-organisasjoner-lederne-sine-mulighet-til-å-lykkes>. Hentet fra <https://www.hrnorge.no/fagområder/organisasjon-og-ledelse/ledelse/hr-undersøkelsen-2021-gir-norske-organisasjoner-lederne-sine-mulighet-til-å-lykkes>

Hagen, I. M., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2020). Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling? Fafo-rapport 2020:28.

Hagedorn-Rasmussen, P. & Klethagen, P. (2019). “International management concepts meeting Nordic working life” i Hvid, H. & Falkum, E. (red.). *Work and wellbeing in the Nordic countries. Critical perspectives on the world’s best working lives*. Routledge, 2019.

Haipeter, T., Hertwig, M, & Rosenbohm, S. (2019). *Employee Representation in Multinational Companies: The Articulation of Interests in Multilevel Action Fields*. Palgrave Macmillan, 2019.

Heiret, J. O. (2003). «Et nasjonalt system i en internasjonal verden» i Korsnes, O., Venneslan, K., Bjørnson, Ø. & Heiret, J. O., *Arbeidsliv, historie og samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hernes, G. (2006). Den norske mikromodellen: Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital. Fafos rådsprogram 2006-2008. Fafo-rapport 2006:25.

- Hovedavtalen i staten 2022-2024. (2022). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2022-24>.
- Huzzard, T. & Gregory, D. (2004). *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?* Palgrave Macmillan, 2004.
- Hvid, H. & Falkum, E. (red.) (2019). *Work and wellbeing in the Nordic countries. Critical perspectives on the world's best working lives*. Routledge, 2019.
- Johnson, G. W. (2018). *Fundamentals of strategy (Fourth edition)*. Pearson Education Limited.
- Lien, L. & Jakobsen, E. W. (2015). *Ekspansjon og konsernstrategi (2. utg.)*. 2015: Gyldendal akademisk.
- Kalleberg, A. L. (1977). Work Values and Job Rewards: A Theory of Job Satisfaction. *American Sociological Review*, 42, 124-143. <https://doi.org/10.2307/2117735>
- Marques, J. & Dhiman, S. (2016). *Leadership Today: Practices for Personal and Professional Performance*. Springer.
- McKinsey. (2017). *How to identify the right 'spans of control' for your organization*. <https://www.mckinsey.com/capabilities/people-and-organizational-performance/our-insights/how-to-identify-the-right-spans-of-control-for-your-organization>.
- Meyer, Christine B; Stensaker, Inger G. (2011). *Endringskapasitet*. Universitetsforlaget.
- Meyer, Christine. B; Stensaker, Inger G. (2006). Developing capacity for change. *Journal of Change Management*.
- Pressmann, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... Morals on a Foundation (Oakland Project)*. University of California Press.
- P. Kotter, W. C. Kim & R. A. Mauborgne. (2011). On Change. Harvard Business Review must read articles. Harvard Business Review
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations*. Sage .
- STAMI. (2021). Faktabok om arbeidsmiljø og helse. Status og utviklingstrekk. STAMI-rapport 22(4). Oslo: Statens Arbeidsmiljøinstitutt.
- STAMI. (2022). Medarbeiderundersøkelsen i staten - Arbeidstilsynet.
- Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet inngått mellom Arbeidstilsynet, Norsk Tjenestemannslag, Akademikerne, Unio, NITO og YS. (2020).
- Tjora, A. (2020). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis (4. utg.)*. Gyldendal akademisk.
- Trygstad, S. C. (2004). Fra rettighet til nytte?: Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Trygstad, S. C., Alsos, K., Andersen, R. K., Bråten, M., Hagen, I. M. & Jensen, R. J. (2021). Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning. Fafo-rapport 2021:10.

Vedlegg 1 – Statistikk og metode

Tidligere evalueringer av Arbeidstilsynet

Tidligere evalueringer og rapporter om Arbeidstilsynet. Listen er ikke uttømmende.

År	Rapport	Utarbeidet av
2014	Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet	Riksrevisjonen
2015	Evaluering av Arbeidstilsynets virksomhet	Agenda Kaupang på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet
2015	NHO-bedrifiers erfaringer med Arbeidstilsynets virksomhet	Sintef på oppdrag fra NHO
2016	Innsats mot arbeidskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer.	Gjennomført av Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
2016	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet	Riksrevisjonen
2016	Vurdering av etatens region- og tilsynskontorstruktur	Agenda Kaupang
2017	Evaluering av Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet.	Gjennomført av AFI
2018	Organisering i Arbeidstilsynet – kartlegging og evaluering av behov for endringer	A-2 Norge AS og Menon Economics AS

Organisering av evalueringsoppdraget

Evalueringen er gjennomført som en ekstern analyse av Menon Economics og Fafo på vegne av Arbeidstilsynet. Prosjektet har pågått fra september 2022 til april 2023. Prosjektet har hatt en intern arbeidsgruppe bestående av tre representanter fra Arbeidstilsynet og fire personer fra Menon Economics samt to personer fra Fafo. Representanter fra Arbeidstilsynet i arbeidsgruppen har vært ansvarlig for å koordinere aktiviteter og tilgjengeliggjøre relevant dokumentasjon. Arbeidsgruppen har hatt statusmøter annenhver uke.

Tabell V1-1: Overordnet prosjektplan

	2022			2023			
	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar	April
Dokumentstudier							
Intervjuer		Eksplorative intervjuer		Dybdeintervjuer			
Spørreundersøkelse			Utarbeide og revidere	Spørreundersøkelse til ansatte 12.1-2.2			
Prosess for rapport						Utkast	Workshop 13.4
			Analyse				

Antall ansatte fordelt på avdelinger

Tabell V1-2: Oversikt over antall ansatte per avdeling per november 2022

Avdeling	Antall ansatte
Direktør Arbeidstilsynet	1
Avdeling arbeidslivskriminalitet	129
Avdeling for arbeidsmiljø og regelverk	52
Avdeling for IT og administrasjon	89
Avdeling for klagebehandling og sekretariater	21
Avdeling for kommunikasjon og brukerdialog	103
Avdeling for organisasjon	13
Avdeling for søknader og meldinger	74
Avdeling for tilsyn	281
Avdeling for virksomhetsstyring og -utvikling	12
Totalt	775

Dokumentstudier

I evalueringen er følgende dokumenter gjennomgått:

- Arbeidstilsynets strategi, revidert september 2022
- Virksomhetsplan del 1 2023-2027
- Virksomhetsplan 2022 del 2 (en avdeling som eksempel)
- Prosess for virksomhetsstyringen – Styringsdokument v0.9, 06.03.2021
- Modell for virksomhetsstyring, 2020
- Medarbeiderundersøkelse MUST september 2022
- Tjenestekatalog
- Månedrapportering
- Beskrivelse av kompetansearbeidet i Arbeidstilsynet (fra avdeling Organisasjon), 2023
- Diverse presentasjoner og rapporter knyttet til risikovurderinger
- Avklaringsdokument implementeringsgjeld 2020
- Ansattstatistikk, november 2022
- Instruks om fullmakter og myndighet, datert 21.06.2022
- Instruks for Arbeidstilsynet, datert 2018
- Rapportene som er listet i 11.1 Tidligere evalueringer av Arbeidstilsynet

Dokumenter fra forhandlinger med hovedtillitsvalgte (HTV)

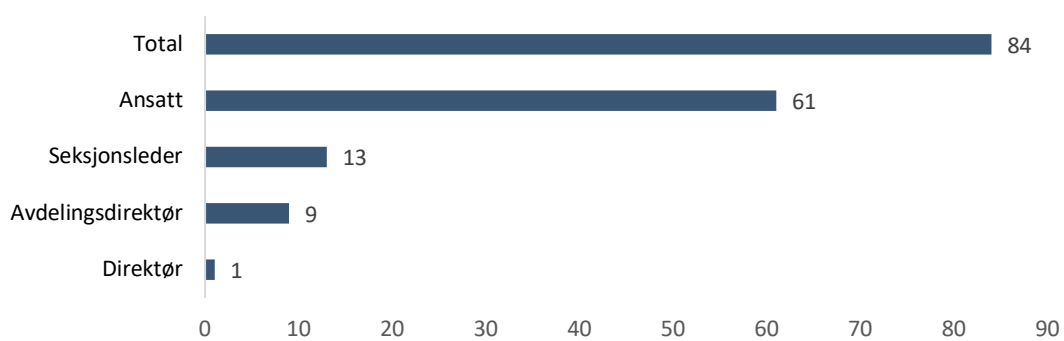
- *Saksfremlegg m vedlegg* Forhandlinger 1 organisasjonsmodell, datert 12.06.2019
- *Saksfremlegg m vedlegg* Forhandlinger 2 organisasjonsmodell, datert 17.09.2019
- Forhandlinger justering av modell 2021, datert 23.09.2021
- *Forhandling vedlegg Risikovurdering organisering*, 23.09.2021
- *Saksfremlegg forhandling – endring i organisering*, 23.09.2021

Statistikk over respondenter i intervjuer

Figur V1-1: Antall intervjuobjekter fordelt på avdelinger

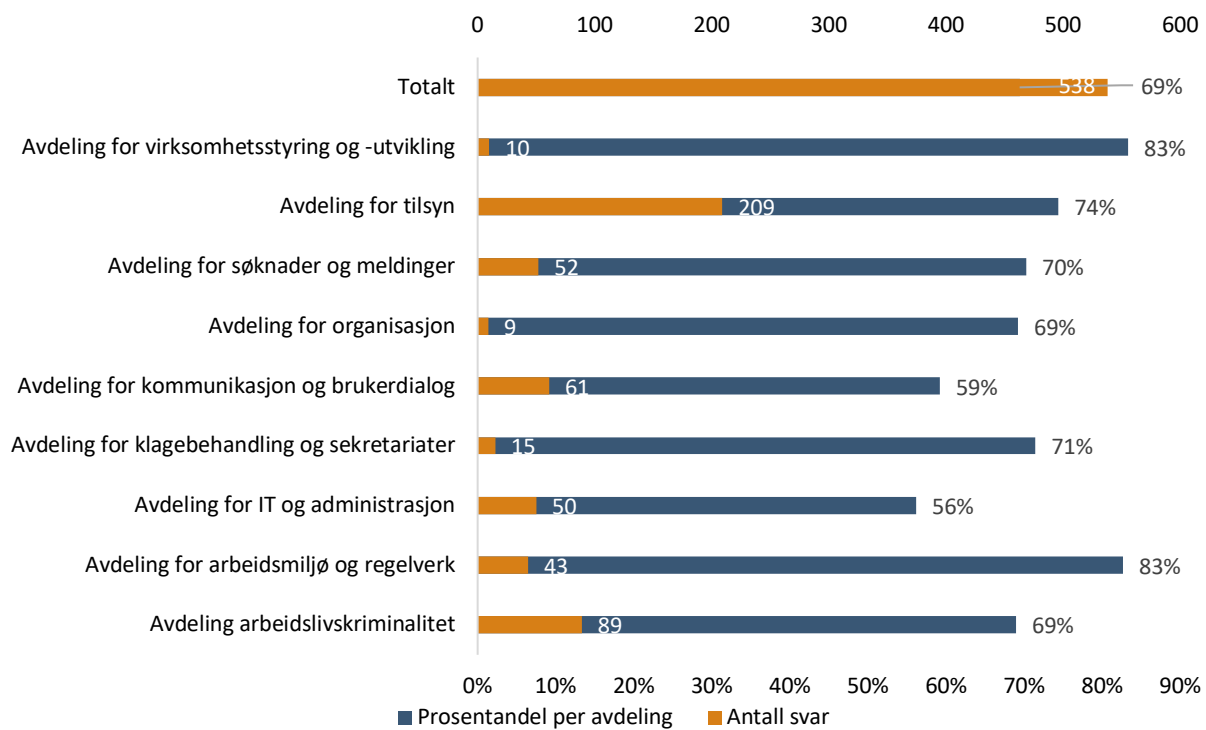


Figur V1-2: Antall intervjuobjekter fordelt på tittel



Statistikk om respondenter i spørreundersøkelse

Figur V1-3: Antall og andel besvarelser på spørreundersøkelse fordelt på avdelinger



Vedlegg 2 – Metode vernetjenesten og medbestemmelsesapparatet

I denne delen av evalueringen har to hovedproblemstillinger stått sentralt:

- i) Hvordan fungerer etablerte partssammensatte fora i Arbeidstilsynet, og
- ii) Hvordan vurderer ulike aktører kvaliteten på partssamarbeidet og HMS-arbeidet?

For å besvare spørsmålene ble det intervjuet ledere, tillitsvalgte og verneombud som deltar i ulike partssammensatte fora der medbestemmelse utøvers i Arbeidstilsynet. Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2022 til februar 2023. Vi har også godt igjennom relevante dokumenter samt analysert spørsmål relatert til partssamarbeidet i spørreundersøkelsen. Prosjektet er meldt inn og vurdert av Sikt, som bistår forskere med å finne løsninger som sikrer etterlevelse av personvernregelverket når det gjelder innsamling, behandling, bruk og lagring av persondata.¹⁰⁵

Informanter

Som omtalt flere steder oppfatter vi Arbeidstilsynet som en kompleks organisasjon. Dette har påvirket antall informanter, som har blitt større enn det vi opprinnelig hadde sett for oss. Noen informanter var selvsagte. Dette gjelder eksempelvis deltakere i HTV-utvalget og AMU. I tillegg har det vært viktig å inkludere tillitsvalgte og verneombud fra ulike avdelinger og nivåer i organisasjonen. I tillegg har det vært viktig å inkludere tillitsvalgte og verneombud fra ulike avdelinger og nivåer i organisasjonen, og vi har prøvd å sikre geografisk spredning.

Informantene er rekruttert på to måter. På bakgrunn av informasjon fra Arbeidstilsynet henvendte vi oss direkte til de hovedtillitsvalgte i virksomhetene. Andre informanter har blitt kontaktet som en konsekvens av «snøballmetoden» (Tjora 2020). Under intervjuer med de hovedtillitsvalgte ba vi om tips til plasstillitsvalgte eller primærtillitsvalgte samt verneombud. På bakgrunn av disse tipsene ble informantene kontaktet på e-post med informasjon om prosjektet og spørsmål om deltakelse. Med ett unntak, har alle de vi har henvendt oss til takket ja til å delta. I tabell V2-1 fremgår antall informanter og deres rolle på undersøkelsestidspunktet.

Tabell V2-1: Informanter og roller

Rolle	Antall
Ledere	6
Tillitsvalgte	12
Verneombud/representant for de ansatte	10
Totalt	28

Intervju og analyse

Informantintervjuene utgjør hovedtyngden i vår datainnsamling. Kvalitative intervjuer er godt egnet når «hvordan» og «hvorfor» former spørsmålene (Yin 1994). Hensikten med kvalitativ metode er ikke å telle hvor

¹⁰⁵ <https://sikt.no/>

mange som sier hva, men snarere å få fram nyanser og divergerende syn. Vi får ikke data som muliggjør å konkludere med at aktører sier eller handler ut etiske vurderinger eller pur selvinteresse, men vi får innblikk i ulike virkelighetsforståelser og «hva som er mulig», som Schrøder 2012 uttrykker det.¹⁰⁶ En kvantitativ tilnærming, som spørreundersøkelsen er eksempel på, gir oss data som muliggjør svar på spørsmål som berører hvem, hva, hvor, hvor mange og hvor mye (Yin 1994:6). Både kvalitative intervjuer og svar i en spørreundersøkelse er imidlertid data som gjengir informantenes mer eller mindre subjektive oppfatninger og vurderinger.

19 av de 28 informantene ble intervjuet på Teams. De øvrige ble intervjuet i fysiske møter i Trondheim. Alle intervjuene varte mellom 1 til 1 ½ time, og noen er intervjuet to ganger. Grunnen til dette er at vi har måttet nøste opp i forhold som for oss har vært uklare. I all hovedsak ble intervjuene gjennomført av to forskere, der en hadde ansvaret for å stille spørsmål mens en tok fortløpende notater. Intervjuene fulgte en semistrukturert intervjuguide og sentrale spørsmål var:

- Hvordan er tillitsvalgtapparatet og vernetjenesten organisert?
- Hvilke beslutningsfora deltar tillitsvalgte og verneombud i?
- Hvilke typer saker diskuteres i de ulike foraene?
- Hvem bringer inn saker?
- Har tillitsvalgte og verneombud tilstrekkelig med ressurser i form av frikjøp til å skjøtte sitt verv?
- Vurdering av egen innflytelse
- Hvordan vurderer tillitsvalgte og verneombud samarbeidsklimaet og tilliten mellom partene?

I tillegg ble det stilt en rekke oppfølgingsspørsmål og spørsmål som var mer direkte knyttet til den enkelt informants plassering i organisasjonen.

Analyse

De mange intervjuene som er gjennomført har gitt oss et omfattende materiale. Dette har vi organisert etter de ovennevnte hovedpunktene i intervjuguiden. I noen sammenhenger, når vi eksempelvis skriver om Hovedtillitsvalgt-utvalget eller Arbeidsmiljøutvalget, er representantene for de ansatte gitt. Vi har derfor vært forsiktige med bruk av sitater, grunnet identifikasjonsfaren. Når vi likevel tidvis bruker sitater fra dem som er representert i de to utvalgene, er dette i de tilfeller der informanten uttrykker et synspunkt eller gir en beskrivelse som dekkende for utvalgene i sin helhet. Når det gjelder sitater fra andre informanter har vi endret språklige uttrykk som kan være gjenkjennbare og benytter gjennomgående «hen» som kjønnsbeskrivelse. Vi angir ikke hvor i Arbeidstilsynet informantene jobber og har også undersøkt med enkelte om det er greit av vi bruker sitater fra intervjuene.

Andre data

Vi har fått tilgang på ulike dokumenter fra Arbeidstilsynet som er benyttet inn i våre analyser. Dette er eksempelvis beskrivelser av ulike modeller for medbestemmelse og vernetjenesten som ble vurdert i forbindelse med omorganiseringen. Vi har også fått tilgang på dokumenter som viser saksgang og beslutninger truffet i AMU.

¹⁰⁶ Schrøder, M. (2012). *Should I stay or should I go? How moral arguments influence decisions about offshoring production. Economic and Industrial Democracy* 34(2) 187–204

AMU er organet som deler inn verneområdene i en virksomhet. De ulike dokumentene vi benytter er referanseført i teksten.

Vedlegg 3 – Om det norske partssamarbeidet

Partssamarbeidets to søyler

Norsk arbeidsliv beskrives som mindre hierarkisk og mer demokratisk enn i de fleste andre land (Engelstad & Hagelund 2019). Den norske arbeidslivsmodellen er kjennetegnet av et organisert arbeidsliv og aktivt partssamarbeid mellom ledere, tillitsvalgte og verneombud på virksomhetsnivå. Partssamarbeidet er basert på et omfattende lov- og avtaleverk og to søyler framstår som sentrale. Dette er Arbeidsmiljøloven (AML) og hovedavtalene, som angir ulike demokratiske ordninger som skal være etablert i virksomhetene. Disse ordningene har både i privat og offentlig sektor vokst fram innenfor rammen av arbeidsgivers styringsrett. Samlet er det en antakelse om at ordningene bidrar til «likeverd i demokratiske omgangsformer» (Engelstad 1999).

Den første Hovedavtalen, eller det som også omtales som arbeidslivets grunnlov, ble inngått mellom LO og N.A.F. i 1935, mens Hovedavtalen i staten ble inngått i 1980. Avtalene reforhandles jevnlig og er blitt utvidet med nye temaer opp gjennom årene. Avtalene er en sentral del av det kollektive partsforholdet fordi de fastsetter forhandlingsorden og angir regler for medbestemmelse. Dette er et fellestrekk for alle avtalene.

I arbeidsmiljøloven skal arbeidstakeres helse, miljø og sikkerhet vi vid forstand ivaretas. Sosiolog Ragnvald Kalleberg betraktet arbeidsmiljøloven av 1977 med opprettelse av verneombudsordningen og arbeidsmiljøutvalg som en «deltakerdemokratisk reform» (1983:162). I de to påfølgende kapitlene retter vi blikket mot tillitsvalgtsapparatet og vernetjenesten i Arbeidstilsynet.

Hvorfor deltakelse og innflytelse?

Hvorfor arbeidstakere skal være med å bestemme kan begrunnes ut i fra to ulike normative begrunnelser: fordi det er effektivt (nytttemotivert) og fordi det er rettferdig (rettighetsbasert) (Trygstad 2004; Pries 2019; Haipeter 2019). Effektivitets- og rettferdighetsbegrunnelsene er innebygd i det vi kan omtale som «den doble intensjonen»: deltakelse i beslutninger skal bidra til produktive og levedyktige virksomheter og det skal virke demokratiserende i arbeidslivet. Hva som vektlegges sterkest har variert opp gjennom årene. Flere forskere (se for eksempel Engelstad 2002¹⁰⁷; Heiret 2003; Trygstad 2004; Hagen et al. 2023¹⁰⁸) har imidlertid pekt på at demokratiargumentet har kommet i skyggen av produktivitets-argumenter. Denne forskyvningen relateres blant annet til importerte former for ledelse og organisering, der effektivitet vektlegges sterkt (ibid.). Men den doble intensjonen kan også fremstilles på en annen måte; i kjernen av modellen ligger troen på at et demokratisk arbeidsliv er *en forutsetning* for et produktivt og innovativt arbeidsliv. I Norge og Norden har man i stor grad lykkes med å kombinere de to begrunnelsene. Dette er gjenfinnbart i de ulike hovedavtalene, som i Hovedavtalen i staten, der det i § 1, formål og intensjoner fremgår det:

¹⁰⁷ Engelstad, F. mfl..(2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal. Heiret, J. (2003b), "Et nasjonalt system i en internasjonal verden." I Heiret, J., O. Korsnes, K. Venneslan og Ø. Bjørnson, *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

¹⁰⁸ Heiret, J. (2003b), "Et nasjonalt system i en internasjonal verden." I Heiret, J. mfl.. *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

«Staten og hovedsammenslutningene for de statsansatte har inngått denne hovedavtalen med det formål å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer. Hovedavtalen i staten skal i tillegg ha som formål å:

- være grunnlaget for arbeidstakernes rett til medbestemmelse ved siden av bl.a. tjenestetvistloven, statsansatteloven og arbeidsmiljøloven
- gi arbeidstakerne en reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles
- være et redskap for å utvikle ledelse, medbestemmelse og arbeidsmiljø
- gi den enkelte arbeidstaker mulighet for faglig og personlig utvikling. Arbeidet må derfor organiseres og tilrettelegges slik at man drar nytte av arbeidstakernes kunnskaper
- utvikle samarbeidet slik at dette kan bidra til fleksibel og brukervennlig tjenesteyting med et godt arbeidsmiljø, god ledelse, bedre resultatoppgjør og et godt forhold til innbyggerne.»

Forskning viser imidlertid at partssamarbeidet praktiseres ulikt, både når det gjelder omfang og kvalitet (Falkum et al. 2019; Trygstad et al. 2021; Alsos & Trygstad 2019). Det er også dokumentert en klar statistisk sammenheng som tilsier at jo mer formell og uformell kontakt det er mellom ledere og tillitsvalgte, jo bedre vurderes tillitsvalgtes innflytelse og tilliten mellom partene å være – sett fra tillitsvalgtes og lederes ståsted.¹⁰⁹

Huzzard og Nilsson (2004) beskriver hvordan forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i de nordiske landene er preget av partnerskap eller dansing snarere enn konflikt eller boksing. Men samtidig er de opptatt av hvordan disse to formene er relatert. Lov- og avtaleverket gir redskaper ikke bare for å samarbeide, men også for å regulere konflikt. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet og tillit i partsforholdet på lokalt nivå.

Samarbeid og tillit

Den nordiske modellens suksesshistorie forklares blant annet med tillit (Dølvik et al. 2014). Gode relasjoner er tillitsskapende og utvikles på bakgrunn av forventninger til en gitt type handling eller væremåte (Marques & Dhiman 2017; Coleman 1990). Tillitsbegrepet viser til en tidligere erfaring, men også til et bevisst valg mellom ulike handlingsalternativer og der det er en viss risiko tilknyttet de ulike alternativene. Det kan dreie seg om toppledelsens valg om å involvere tillitsvalgte framfor å ekskludere dem i viktige beslutninger for virksomheten og de ansatte. Hernes (2006) fremhever tillit som et viktig element i den norske mikromodellen, det vil si for modellen på virksomhetsnivå. Han fremhever ulike trekk som avgjørende i modellen, men forutsigbare og stabile relasjoner framheves som viktig (ibid. s. 28). Samtidig er tillit ingen fast størrelse. Den kan øke eller minske som et resultat av ulike endringer, som eksempelvis store endringsprosesser og/eller innføring av nye konsepter for organisasjon og ledelse.

I løpet av de siste tiår har man innenfor offentlig sektor tatt i bruk en rekke virkemidler for å effektivisere driften nasjonalt og internasjonalt. Virkemidlene blir gjerne omtalt som en del av New Public Management (NPM) konseptet. Innføring av bestiller – utførermodeller, utstrakt mål og resultatstyring og en vektlegging av lederes rett til å lede er viktige elementer. Innenfor arbeidslivsforskningen har denne endringen fått betydelig oppmerksomhet og det diskuteres om dette har ført til mer silotankegang og mindre samarbeid innenfor avdelinger i en og samme virksomhet, mindre muligheter for bruk av faglig skjønn og en mer hierarkisk ledelsesutøvelse, som bryter med den nordiske samarbeidstradisjonen (se f.eks. Hvid & Falkum 2019; Hagedorn-Rasmussen & Klethagen 2019; Finnstrand 2015).

¹⁰⁹ Trygstad, S. m.fl. (2021) *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning*, Fafo-rapport 2021:10.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeiderei konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no