

Omstilling i Arbeidstilsynet:

Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering

STIG HELLEREN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

NOVEMBER 2005

Notat 9 - 2005

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	7
TILSYNSMELDINGENS FØRINGER	8
Strategi og kompetanse.....	10
Organisering og effektivisering	11
OPPFØLGING AV TILSYNSMELDINGEN	13
Strategi	17
Kompetanse	21
Organisering.....	22
Effektivisering.....	25
KONKLUDERENDE BEMERKNINGER	26
LITTERATUR	27

Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Regulation, Control and Auditing», finansiert av Norges Forskningsråd.

Per Lægveid
prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet omhandler den omstillingsprosessen som ble iverksatt i Arbeidstilsynet i forbindelse med Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). Notatet gir en beskrivelse av hvilke føringer meldingen gir for Arbeidstilsynets videre virke på områdene strategi, kompetanse, organisering og effektivisering. Videre blir det gitt en kort redegjørelse for de momentene som ble vektlagt i Stortingets behandling av de aspektene i meldingen som berører Arbeidstilsynet. Endelig gir notatet en beskrivelse av hvordan stortingsmeldingen føringer ble fulgt opp i det påfølgende omstillingsprosjektet som ble initiert av statsråden. Det fremgår av notatet at tilsynsmeldingen har medført betydelige omstillinger i Arbeidstilsynet, herunder en ny tilsynsstrategi der det vil bli mer vekt på veiledning enn på kontroll, og en ny organisasjonsmodell som innebærer at regionkontorene skal styrkes.

Summary

In 2003, a government white paper (St.meld. nr. 17 (2002–2003)) instigated comprehensive reforms in several of Norway's regulatory bodies. The reform package provoked controversy, particularly the proposed relocation of the agencies from the capital to the regions, but also on the question of agency autonomy.

This paper focuses on the reorganization and relocation of the Labour Inspection Authority (LIA), one of the agencies affected by the reforms. As a consequence of the guidelines laid down by the government, the LIA adopted a new inspection policy. Previously, emphasis had been placed firmly on exercising control over its subjects, whereas now there would be more focus on providing information and guidance. Furthermore, the entire organization underwent a complete overhaul in an attempt to strengthen the operative units.

Innledning

Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002–2003)) er en av de mest omdiskuterte forvaltningspolitiske reformpakkene som har blitt fremmet i de senere år. Mye av konfliktene skyldtes forslaget om å flytte statlige tilsyn ut fra Oslo, men meldingen inneholder også flere prinsipielle forslag som bryter med etablert norsk forvaltnings-tradisjon. Ministerstyremodellen blir utfordret gjennom forslaget om å avskjære statsrådets instruksjonsrett og å innføre uavhengige klageorganer; den integrerte etatsmodellen blir utfordret gjennom forslaget om å unngå rolleblanding i tilsynene, og deregulering og desentralisering blir nærmest fremholdt som et gode i seg selv.

Organiseringen av tilsynsfunksjonen har i flere år vært høyt oppe på den forvaltningspolitiske dagsorden. De ulike statlige tilsynsorganene har blitt opprettet uavhengig av hverandre over tid, noe som har bidratt til at feltet har blitt uoversiktlig og med overlappende ansvarsområder. Det har derfor vært bred konsensus rundt behovet for reformer. Stoltenberg-regjeringen, ved Arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo, gikk primært inn for en større grad av samordning, gjennom å slå sammen tilsyn etter formål. Kosmos etterfølger, Victor Norman i Bondevik II-regjeringen, la derimot et annet perspektiv til grunn for reguleringspolitikken. Hans visjon var at statlig reguleringspolitikk skulle legge til rette for et velfungerende markedsbasert samfunn. Tilsynene skulle være et korrektiv og en kvalitetsgarantist, og ikke være til hinder for næringsutvikling. Normans syn var således sammenfallende med de «oppskrifter» som foreskrives av OECD (2002, 2003).

Det ble tidlig i Normans virke som statsråd klart at omorganisering av tilsynsfunksjonen var et prioritert område for regjeringen. Arbeidet med tilsynsmeldingen var i den tidlige fasen preget av en top-down arbeidsform som var lukket og sterkt politisert, og der embetsverket ble holdt utenfor (Hommen 2003b). Meldingen fikk hard medfart i Stortinget, og det var kun lokaliseringsspørsmålet som overlevde komitebehandlingen og ble vedtatt. Forslaget om endringer i klagebehandlingen ble utsatt til neste stortingsperiode, mens av skjæringen av instruksjonsretten skal behandles for hvert enkelt tilsyn separat på et senere tidspunkt. Meldingen inneholdt også en rekke føringer som spesifikt rettes mot det enkelte tilsyn. Disse endringsforslagene har i stor grad blitt videreført i styringsdialogen som politiske føringer.

I dette notatet vil det bli sett nærmere på hvilke konsekvenser tilsynsmeldingen har fått og vil få for Arbeidstilsynets strategi og organisering. Hvilke konkrete føringer ligger i meldingen, og hvilke prosesser har blitt iverksatt for å følge opp disse føringene? Endringsprosessene er fortsatt pågående, så denne fremstillingen vil primært begrenses til hovedtrekkene i det omstillingsarbeidet som pågikk i 2003–2004. Notatet bygger på en rekke ulike skriftlige kilder: Plandokumenter, innstillinger fra interne arbeidsgrupper, tildelingsbrev, avisartikler og annen sekundærlitteratur. Det er også benyttet data fra intervjuer gjennomført i omstillingsarbeidets tidlige fase.

Tilsynsmeldingens føringer

Tilsynsmeldingen er et ambisiøst dokument som inneholder både prinsipielle forslag om tilsynsfunksjonen generelt, og konkrete forslag om det enkelte tilsyn. Som nevnt innledningsvis ble behandlingen av de viktige konstitusjonelle spørsmålene utsatt til neste stortingsperiode. Dersom meldingens innhold blir vedtatt, vil det representere betydelige endringer i både den vertikale og den horisontale organiseringen av tilsynsmyndighetene.

Den vertikale organiseringen dreier seg om forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi. Tilsynene er i dag i stor utstrekning organisert som tradisjonelle forvaltningsorganer underlagt departementene og statsrådets instruksjonsrett. Regjeringen ønsker å styrke tilsynsorganenes autonomi gjennom å redusere muligheten for politisk overprøving i enkeltsaker. Vilkårlig politisk innblanding kan skape utilsiktede presedensvirkninger og undergrave tilsynenes faglige autoritet og troverdighet. Ved å avskjære statsrådets instruksjonsrett, vil skillet mellom politiske og faglige beslutninger bli tydeligere. Den politiske vilje skal primært komme til uttrykk ved å trekke opp langsiktige, overordnede mål og fastsette prioriteringsområder, samt gjennom lovgivningen. Dette representerer formelt sett en vesentlig svekkelse av den parlamentariske kontrollen med tilsynene.

Hvorvidt denne endringen vil få store konsekvenser i praksis er en annen sak. Arbeidstilsynet har som et nedfelt prinsipp at etaten skal være et redskap for den politiske vilje, men i praksis har etaten hatt betydelig autonomi på sitt område, og har i liten grad blitt overprøvd av vilkårlig politisk innblanding. Etaten kjennetegnes ved at den nyter stor tillit i det politiske miljøet (Middelthon 2000), og den bidrar selv i stor grad med å supplere det materialet som departementet benytter seg av i tildelingsbrevet og statsbudsjettet (Helleren 2004a). Den omlegging som foreslås i tilsynsmeldingen vil dermed langt på veg formalisere det som lenge har vært realiteten i forholdet mellom departementet og Arbeidstilsynet.¹

Paradoksalt nok er det de indirekte styringsmekanismene, snarere enn direkte politisk intervensjon, som har bidratt til å redusere Arbeidstilsynets handlingsrom i de senere år. Målstyring ble innført i Arbeidstilsynet i 1990, og i årene siden har etaten i stadig økende grad blitt satt under press fra departementet om å kunne dokumentere resultater av sin virksomhet (Helleren 2004a). Resultatmåling har vist seg å være en problematisk øvelse for Arbeidstilsynet. Hva er kriteriene for et godt arbeidsmiljø, og hvordan skal det måles? Hvordan skal Arbeidstilsynets bidrag til eventuelle arbeidsmiljøforbedringer måles, kontra andre faktorer som kan ha positive eller negative innvirkninger på arbeidsmiljøet? Disse spørsmålene ble reist allerede før målstyring ble innført i etaten, og har også blitt omtalt i nyere evalueringer av Arbeidstilsynet (Torvatn 2001). Mangelen på målbare resultatindikatorer medførte at tilsynet i mange år opererte med aktivitetsmål framfor effektmål, ettersom førstnevnte er statistisk påviselig, mens sistnevnte bare kan vurderes på skjønnsmessig basis. Departementets styringsmekanismer bidro dermed

¹ Hommen (2003a) fant i sin studie av Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet at også disse hadde en betydelig grad av autonomi i sin virksomhet.

indirekte til at fokus ble flyttet bort fra effekter og over på aktiviteter, og virket dermed mer hemmende enn fremmende for de intensjoner som lå bak innføringen av dem (Helleren 2004a). Tilsynsmeldingen legger til grunn at mål- og resultatstyringssystemet videreføres. Det erkjennes imidlertid at det er rom for forbedringer med hensyn til det å utvikle tilfredsstillende målbare indikatorer for resultatoppnåelse.

Tilsynsmeldingen foreskriver også endringer i den horisontale organiseringen av tilsynene. Den horisontale dimensjonen dreier seg om oppgavefordelingen mellom ulike myndigheter på samme forvaltningsnivå. Regjeringen er av den oppfatning at norsk forvaltningstradisjon i for stor grad har integrert ulike konflikterende formål og roller i ett og samme tilsyn. Den ukoordinerte fremveksten av tilsynsorganer over tid har også medført at flere etater har overlappende ansvarsområder. For å motvirke rollekonflikt og overlapping, ønsker regjeringen å etterstrebe en klarere formåls- og funksjonsspesialisering i tilsynene. Dette er i tråd med internasjonale trender, der såkalte «single purpose organizations» i de senere år har blitt fremholdt som den mest effektive organisasjonsmodellen (Christensen og Læg Reid 2004).

Arbeidstilsynet er en tilsynsetat som har ett formål, men som er lovpålagt å opptre i to ulike tilsynsroller: Kontrollørrollen og veilederrollen. Kontrollørrollen fordrer at inspektørene holder avstand til tilsynsobjektet, ettersom det er viktig å bevare en nøytral stilling. Kontrolløren treffer sine beslutninger basert på regelorientering, i dette ligger troen på at rasjonaliteten er nedfelt i lover og regler. Det viktigste likhetsprinsippet for kontrolløren blir dermed behandlingslikhet. Veilederrollen er kontrollørrollens motstykke; her er det viktig å ha nærhet til tilsynsobjektet for å opparbeide gjensidig tillit og innsikt gjennom dialog. Veilederen treffer sine beslutninger basert på konsekvensorientering, i dette ligger troen på at rasjonaliteten ligger i målet, og at det finnes flere veier til dette målet. Det viktigste likhetsprinsippet for veilederen blir dermed resultatlikhet. Denne iboende dualismen som ligger i rolleblandingene innebærer at Arbeidstilsynet møter kryssende forventninger i sin tilsynsvirksomhet.

Kombinasjonen av kontroll og veiledning ble av Statskonsult (2002) vurdert som en uheldig rollekonflikt. Hovedargumentet mot funksjonskombinasjonen var at veilederrollen fordrer en grad av involvering som kan undergrave tilsynets myndighet som kontrollør. Det ville dermed på bakgrunn av dette være nærliggende å anta at tilsynsmeldingen, med dens vektlegging av funksjonsspesialisering, ville målbære forslag om å skille oppgavene fra hverandre og plassere dem i to separate organer. Det skjedde ikke. Regjeringen presiserer i meldingen at det skal avveies for hvert tilsyn enkeltvis hvilke rollekonflikter som er uforenlige, og for Arbeidstilsynets del blir det fastslått at etaten skal kombinere kontroll og veiledning også i fremtiden.

Tilsynsmeldingen inneholder også føringer som retter seg mer spesifikt mot det enkelte tilsyn. De konkrete endringsforslagene som foreslås for Arbeidstilsynet bygger i stor grad på anbefalinger som ble gitt i et evaluerings- og utviklingsprosjekt utført av PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I mandatet for prosjektet ba departementet både om en vurdering av Arbeidstilsynet, og om anbefalinger av endringsbehov. Det ble gitt klare rammebetingelser for prosjektet. Anbefalinger og løsningsforslag måtte være i tråd med de linjer som ble trukket opp av daværende Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman i hans redegjørelse for

Stortinget 24. januar 2002.² Føringerne som gis i tilsynsmeldingen har i stor grad blitt videreført i styringsdialogen, og har dermed blitt retningsgivende for den omstilling som nå finner sted i Arbeidstilsynet. Jeg vil i det følgende se nærmere på de endringsforslag som fremmes i meldingen på nøkkelområdene strategi, kompetanse, organisering og effektivisering.

Strategi og kompetanse

Stortingsmeldingen gir relativt klare føringer for hvilken tilsynsstrategi Arbeidstilsynet skal operere med i sin utadvendte virksomhet. I meldingen understrekes det at Arbeidstilsynet fortsatt skal drive med både kontroll og veiledning, men det legges klart mest vekt på det siste. Dette bryter med den tradisjonelle oppfatningen av at Arbeidstilsynets primære funksjon er å være en intervenserende kontrolletat, som strengt påser at lovens bokstav blir fulgt i arbeidslivet.

Når regjeringen i tilsynsmeldingen tar til orde for at Arbeidstilsynet bør vektlegge veilederrollen sterkere, er det primært to årsaker som ligger til grunn for det. Den ene faktoren er at regjeringen ønsker å lette hverdagen for dem det føres tilsyn med. Arbeidstilsynet skal ikke være en hemsko som bremser for næringsutvikling, men heller etterstrebe en mer konstruktiv tilnærming. Dette innebærer at de inspiserende heretter ikke skal nøye seg med å vurdere hvorvidt den enkelte arbeidsplass driver i overensstemmelse med regelverket, men også gå inn og foreslå løsninger på de arbeidsmiljøproblemer som identifiseres ved et tilsynsbesøk. Det understrekes i tilsynsmeldingen at selv om tilsynene pålegges å innta en mer involverende holdning skal ikke det tilsløre at ansvaret for etterleving av regelverket fortsatt skal ligge hos tilsynsobjektet. Like fullt representerer dette en kursendring, ettersom det signaliserer en større tiltro til arbeidsgivernes evne og vilje til å drive i henhold til regelverket. Regjeringen er dermed på linje med NHO, som i mange år har kjempet for at Arbeidstilsynet skal vektlegge veiledning mer enn kontroll i sin tilsynsstrategi (Helleren 2004a).

Den andre faktoren som gjør at en veilederrolle fremstår som mer fordelaktig enn en kontrollørrolle, er regjeringens vurdering av hva som utgjør dagens og morgendagens største utfordringer på arbeidsmiljøområdet. I NOU 2000:27 (Et inkluderende arbeidsliv) ble det satt søkelys på det økende problemet med utstøting fra arbeidslivet, i form av uførepensjonering, tidligpensjonering av arbeidsføre og økende langtids-sykefravær. Det nye risikobildet i arbeidslivet knytter seg til stort arbeidspress, høyere tempo og manglende selvbestemmelse, og det ble raskt bred politisk konsensus rundt behovet for å bekjempe disse problemene. Regjeringen og partene i arbeidslivet inngikk IA-avtalen 3. oktober 2001. Å møte disse utfordringene i arbeidslivet krever et større register av reaksjonsformer fra Arbeidstilsynets side enn å bare kontrollere og utstede pålegg. Forebygging av psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøproblemer krever at kunnskapsnivået ute i bedriftene blir forbedret, og dette innebærer at tilsynet i større grad må vektlegge pedagogiske virkemidler.

² «Fra ord til handling: Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor».

Regjeringens vektlegging av Arbeidstilsynets veilederrolle er i samsvar med hva flere forskningsbidrag har etterlyst. Skaar og Dahl (1999) observerte at Arbeidstilsynet var altfor opptatt av fysiske skader og ulykker, og i for liten grad fokuserte på de arbeidsmiljøproblemer som oppstår i det voksende antallet service- og kunnskapsbedrifter. Salomon og Grimsmo (1994) spådde også at tilsynet i fremtiden ville måtte innta en veiledende rolle, ikke minst på grunn av at ressursmangel ville føre til kapasitetsproblemer i forhold til det å utøve kontroll med virksomhetene i arbeidslivet. Tilsynet ville nå langt flere ved å aktivt bidra til å heve kunnskapsnivået blant arbeidsgiverne.

For å kunne møte de forpliktelser som en økt vektlegging av veilederrollen innebærer, må også Arbeidstilsynet være bevisst på behovet for å endre sammensetningen av kompetanse i etaten. Der kontrollørrollen først og fremst fordrer kunnskap om lover og regler, vil en veilederrolle i langt større grad forde et bredere sett av fagkunnskaper. For at etaten skal takle overgangen fra å primært være en legal autoritet til å bli en faglig autoritet, er det ifølge tilsynsmeldingen essensielt for Arbeidstilsynets legitimitet at inspektørkorpsets kompetanse ikke står tilbake for den kompetanse tilsynsobjektene selv har i sine organisasjoner. Meldingen er vag i forhold til hvilke nye kunnskaper etaten trenger, og overlater til det videre utviklingsarbeidet å spesifisere nærmere hva som kreves.

Organisering og effektivisering

Det er særlig fire momenter som går som en rød tråd gjennom tilsynsmeldingen. For det første blir det ansett som viktig at tilsynene skal fremstå som mest mulig faglig autoritative, slik at de vinner tillit og legitimitet i samfunnslivet. For det andre ser regjeringen det som viktig å få til en mest mulig effektiv utnyttelse av de statlige ressursene. Omorganisering og reform anses som nødvendig for å realisere dette målet. For det tredje ser ikke regjeringen på desentralisering bare som et virkemiddel, men som et mål i seg selv. For det fjerde ønsker regjeringen å lette byrdene for dem det skal føres tilsyn med. Tilsynene skal være en medspiller, ikke en motspiller. Alle disse fire komponentene avspeiles i de konkrete organisatoriske endringene tilsynsmeldingen pålegger Arbeidstilsynet. Endringsforslagene er vidtrekkende, og favner om måten direktoratet er organisert på, måten distriktene er organisert på, arbeidsdelingen mellom nivåene i etaten og endog forholdet til andre tilsynsetater.

En endring av stor symbolsk betydning er regjeringens beslutning om å avvikle Arbeidstilsynets styre. Formelt sett var styret Arbeidstilsynets øverste organ, og hadde vært det siden dets opprettelse i 1968. Behandling av forskrifter, budsjetter og planer var blant styrets hovedoppgaver. Styret var partssammensatt, og besto av representanter fra både LO og NHO, landbruket, Arbeidstilsynets ansatte, samt to uavhengige representanter. Styrets betydning i regelverksutviklingen var vesentlig, ettersom dets brede sammensetning bidro til konsensus og minnelighet. Når det gjelder planarbeidet, var styrets funksjon i praksis primært symbolsk, som et uttrykk for trepartssamarbeidet mellom de organiserte interessene og myndighetene (Helleren 2004a). I tilsynsmeldingen fremholdes det at styret skal avvikles, slik at tilsynets beslutninger heretter skal kunne

treffes på et mest mulig faglig uhildet grunnlag. Dersom de organiserte interessene skal påvirke etatens beslutninger, vil faglige vurderinger kunne bli tilsidesatt til fordel for løsninger som er preget av kompromisser og det politisk mulige.

En annen og mer dyptgripende endring er forslaget om en omlegging av etatens organisasjonsstruktur. Før tilsynsmeldingen var Arbeidstilsynet organisert med et direktorat i Oslo, distriktskontorer³ geografisk spredt rundt i landet, og avdelingskontorer⁴ direkte underlagt distriktskontorene. I meldingen blir det gitt føringer om at Arbeidstilsynet skal gå over til en regionmodell med færre og større regioner. Hvor mange regioner Arbeidstilsynet skal ha, og hvor regionkontorene skal ligge, blir det ikke tatt stilling til. Dette skal avgjøres på et senere tidspunkt, etter å ha vært til drøfting i et utviklingsprosjekt som varsles oppstartet i løpet av 2003. Regjeringen ønsker å styrke distriktsapparatet gjennom å overføre ressurser fra direktoratet til regionene, i tråd med det desentraliseringsideal som gjennomsyner stortingsmeldingen. Færre regioner øker også muligheten for kostnadseffektivitet, i form av forenklede planprosesser og andre administrative innsparinger. Både Riksrevisjonen (2000) og PricewaterhouseCoopers (2002) kritiserte Arbeidstilsynet for å bruke for lite ressurser på det utadvendte arbeidet, noe som blir påpekt i tilsynsmeldingen. Direktoratet skal nedbemannes, og dessuten flytte sitt hovedsete fra Oslo til Trondheim. Begrunnelsen for valget av Trondheim er at regjeringen ønsker at tilsynet skal trekke veksler på byens sterke kompetanse- og forskningsmiljøer på HMS-området. Flyttingen skal skje gradvis over tre år, og det omorganiserte Arbeidstilsynet skal være operativt fra og med 2006.

Som en konsekvens av den nye organisasjonsstrukturen, vil arbeidsdelingen mellom nivåene i etaten også gjennomgå en endring. Arbeidstilsynet vokste opprinnelig fram som en lokal myndighet, og hadde i mange år en sterkt desentralisert profil, med stor frihet for distriktene til å fatte beslutninger på eget grunnlag. Dette endret seg mot slutten av 1980-tallet, da to utredninger⁵ identifiserte Arbeidstilsynet som en nærmest kaotisk organisasjon som måtte underlegges sterkere styring (Bjørnson 1993). Siden den gang har direktoratet hatt en dominerende posisjon i etaten, og de fleste beslutninger har blitt tatt av direktøren i samråd med avdelingslederne i direktoratet. Distriktssjefene har i denne perioden ikke hatt noen formell innflytelse på etatens viktige veivalg, de har bare hatt en rådgivende funksjon gjennom deltakelse på ledermøter en håndfull ganger i året (Helleren 2004a). Tilsynsmeldingen tar til orde for å overføre mer beslutningsmyndighet og mer ansvar til distriktene, og ved å samle medarbeiderne i færre og større regioner vil muligheten for å fremdyrke sterke fagmiljøer forbedres. Direktoratet skal heretter konsentrere seg om kjerneoppgaver av overordnet styringsmessig art, herunder rapportering, resultatmåling og kontakt med departementet.

Samtidig skal etaten få nye oppgaver. Regjeringen er av den oppfatning at mange ukoordinerte tilsynsbesøk fra ulike myndigheter med overlappende ansvarsområder

³ Antall distriktskontorer har variert noe, fra 11 til 13 i nyere tid.

⁴ Antall avdelingskontorer har falt drastisk, fra 70 i 1990 til 29 i 2004.

⁵ Asplan Analyse (1986) «Et enhetlig arbeidstilsyn», Kommunal- og arbeidsdepartementet (1988) «Moderniseringsprogrammet i Arbeidsmiljø- og sikkerhetsforvaltningen. Sluttrapport», begge ifølge Bjørnson (1993).

representerer en vesentlig belastning for tilsynsobjektene. Særlig innenfor Helse- miljø- og sikkerhetsområdet ser regjeringen muligheter for en større grad av samordning. HMS-tilsynene⁶ har hver sine spesialiteter, men fører tilsyn med de samme virksomhetene og etter det samme regelverket. Tross en viss tilnærming mellom HMS-etatene i de senere år, har det ifølge tilsynsmeldingen vist seg at de ulike organisasjonenes institusjonelle særtrekk utgjør barrierer som hindrer samordning i det omfang de politiske myndighetene ønsker. I årene forut hadde økt samordning ofte vært ensbetydende med sammenslåing (Serigstad 2003). Innenfor HMS-området hadde Statskonsult (2000) drøftet mulighetene for å samle de ulike etatene i et stort HMS-tilsyn. Tilsynsmeldingen brøt også på dette punktet med de foregående års forvaltningspolitiske oppskrifter. I stedet for sammenslåing, foreslår regjeringen å utpeke tre sterke koordineringsmiljøer for HMS-tilsyn i Norge. Det nye Petroleumstilsynet skal koordinere tilsyn med petroleumssektoren, det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal koordinere tilsyn med virksomheter med storulykkespotensial, mens Arbeidstilsynet utpekes som koordinator for all øvrig næringsvirksomhet⁷. Ved å plassere et formelt ansvar for at koordinering finner sted på tre etater, håper regjeringen at mulighetene for samordning styrkes. Koordineringsansvaret skal omfatte styringsdokumenter, opplæring av tilsynspersonell, planlegging av landsdekkende kampanjer og aksjoner, og videreutvikling av det allerede eksisterende felles nettstedet for HMS-etatene.⁸

Stortingsbehandling av tilsynsmeldingen

Allerede før tilsynsmeldingen ble lagt fram for Stortinget, var den gjenstand for debatt i nasjonalforsamlingen. Hovedtrekkene i meldingen ble kunngjort 5. desember 2002 gjennom en pressemelding, og opposisjonspartiene benyttet den muntlige spørretimen 8. januar 2003 til å reise kritiske spørsmål om de varslede utflyttingsplanene. Innledningsvis var det relokaliseringen av tilsynene som utløste negative reaksjoner, mens de mer prinsipielle spørsmålene av konstitusjonell art fikk mindre oppmerksomhet.

Hommen (2003b) har beskrevet komitebehandlingen av Tilsynsmeldingen i Stortinget som en prosess i to faser: Posisjoneringsfasen og forhandlingsfasen. Posisjoneringsfasen, som varte fra meldingen ble oversendt komiteen og fram til de

⁶ I tilsynsmeldingen nevnes Statens forurensningstilsyn, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, det brann- elektrisitets- og produktsikkerhetsfaglige miljøet i Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet, samt deler av Mattilsynet, Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet som mulige tilsynsutøvere Arbeidstilsynet ville få koordinerende ansvar overfor.

⁷ I forbindelse med de nye koordineringsoppgavene ble det i tilsynsmeldingen foreslått at etaten skulle skifte navn til Arbeidslivstilsynet. Dette navnet ble benyttet i det videre utredningsarbeidet, men navneendringen ble aldri formelt gjennomført. Arbeids- og sosialdepartementet kunngjorde i en pressemelding 4. oktober 2004 at planene om en navneendring var skrinlagt.

⁸ www.hmsetatene.no

ulike stortingsgruppene diskuterte meldingens innhold, var preget av utstrakt lobbyvirksomhet fra alle berørte parter. Særlig media ble benyttet som påvirkningskanal, gjennom lekkasjer og andre utspill. Meldingen fikk kritikk for å blande sammen ideologiske vurderinger av tilsynenes rolle og funksjoner med spørsmålet om lokalisering. Ap og SV stilte seg i utgangspunktet skeptisk til forslaget om å gi tilsynene større autonomi. Hva utflyttingsspørsmålet angår, var det bare FrP som var entydig negative. I de andre partiene gikk skillelinjene primært mellom lokalpolitikere og stortingsrepresentantene fra Oslo og representanter fra landet forøvrig. Opposisjonen var imidlertid samlet om oppfatningen av at stortingsmeldingen var et slett håndverk. Kostnadsvurderingene ble betraktet som overfladiske og dårlig utredet.

De berørte tilsynene, blant dem Arbeidstilsynet, utførte kostnadsberegninger som viste hva utflyttingen ville medføre. I Arbeidstilsynet ble det beregnet et produktivitetstap på 33,8 millioner kroner som følge av omstillingsarbeidet, mens selve flyttekostnadene ble beregnet til 6,5 millioner kroner.⁹ Direktoratet kunne ikke gi noen sikre anslag på hvor mange av de ansatte som ville flytte til Trondheim, og kalkulerte derfor med at nøkkelpersonell ville måtte pendle over en toårsperiode. Gjennomsnittskostnaden på hver nyrekruttering ble anslått til 350 000 kroner, nesten fem ganger mer enn hva Sjøfartsdirektoratet opererte med i sine beregninger.

I tillegg til konsekvensene ved utflytting var det også et annet punkt knyttet til Arbeidstilsynet som ble viet spesiell oppmerksomhet i stortingskomiteen. I tilsynsmeldingen blir det foreslått å avvikle Arbeidstilsynets styre, ut fra en prinsipiell oppfatning om at det å ha et styre i et tilsynsorgan ville kompromittere dets faglige legitimitet. Dette forslaget vakte sterke reaksjoner blant styremedlemmene da det ble kjent, og 8 av de 10 medlemmene¹⁰ la ned sine verv i protest etter styremøtet 6. februar 2003. Bare NHOs to representanter avsto fra denne reaksjonsformen. Den avgåtte styrelederen, Nils Totland, forklarte styreflertallets reaksjon med at de fant det lite formålstjenlig å fortsette styrearbeidet under en statsråd som viste så liten forståelse for betydningen av partssamarbeid i arbeidslivet.¹¹ Dermed avvirket styret i praksis seg selv før saken kunne behandles i Stortinget.

Selv om Arbeidstilsynets styre har hatt liten innflytelse over etatens strategiske veivalg, og primært har fungert som en sandpåstrøer i forhold til plandokumentene (Helleren 2004a), har det spilt en viktig rolle i forbindelse med regelverksutviklingen. Et annet viktig moment er at Norge har ratifisert ILO-konvensjoner som forplikter myndighetene å legge trepartssamarbeidet til grunn i arbeidsmiljøsammenheng. Styrets bortfall ble dermed betraktet som et problem i Arbeidstilsynet, noe som bekreftes av en kilde i direktoratet:

⁹ Kilde: Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Familie- administrasjons- og kulturkomiteen, 17. mars 2003.

¹⁰ Styrelederen, de to uavhengige representantene, LOs to representanter, landbrukets representant og de to representantene for Arbeidstilsynets ansatte.

¹¹ Kilde: *Dagbladet* 08.02.03.

«Trepertssamarbeidet har vært viktig. Hvis hovedorganisasjonene har akseptert regelverket, får man ikke motbør på et senere tidspunkt. Når styret nå forsvinner, famler vi i forhold til hvordan vi skal fortsette trepartssamarbeidet».¹²

I et brev datert 3. april 2003 ba komiteen departementet om en forklaring på hvorfor styret i Arbeidstilsynet ble avvirket før saken kom opp til behandling i Stortinget. Statsråden viser i sitt svar til at det var styret selv som uoppfordret la ned sine verv før meldingen skulle behandles.

Etter de innledende posisjoneringer, gikk prosessen over i en forhandlingsfase. Det ble tidlig klart at regjeringen ikke kunne regne med støtte fra FrP, som dermed meldte seg ut som en aktuell forhandlingspartner (Hommen 2003b). Det var hos Ap og SV at diskusjonen gikk sterkest. På den ene side ga begge partiene uttrykk for prinsipiell støtte til utflytting av arbeidsplasser fra Oslo-regionen, samtidig som det var en viss skepsis til enkelte av regjeringens flytteplaner. Imidlertid var flyttingen av Arbeidstilsynet til Trondheim ikke like kontroversiell som eksempelvis flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø (Helleren 2005). I mars 2003 uttalte Karin Andersen (SV) at Arbeidstilsynet var det enkleste tilsynet å flytte ut, og at partiet etter all sannsynlighet ville sikre flertall i Stortinget for det forslaget.¹³ Den viktigste grunnen til Arbeidstilsynet betraktes som mindre problematisk å flytte, er at mesteparten av etatens operative virksomhet utføres i distriktene. Det ble også påpekt at mulighetene for tilgang til ny arbeidskraft ville være gode i Trondheim, med de kompetansemiljøene som finnes der.

Ap og SV kom til slutt fram til et kompromiss med regjeringspartiene. Flertallet i komiteen støttet vedtaket om flytting av Arbeidstilsynet til Trondheim. I merknaden til innstillingen blir det presisert at trepartssamarbeidet må videreføres, og det forutsettes at departementet i samråd med partene finner en hensiktsmessig måte å gjøre dette på. Mindretallet i komiteen, som besto av FrP, gikk imot flyttingen av direktoratet. Motstanden ble begrunnet med at en flytting ville være til hinder for et effektivt tilsyn, gjennom at kontakten med fagforeninger og næringsliv vil bli vanskeliggjort. I Stortinget 6. juni ble innstillingen vedtatt av et klart flertall.

Oppfølging av tilsynsmeldingen

Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman benyttet seg av styringsretten til å igangsette et omfattende omstillingsprosjekt i Arbeidstilsynet. Allerede ved inngangen til 2002 var Arbeidstilsynet inneforstått med at store omlegginger var underveis. Helt siden Bondevik II-regjeringen tiltrådte høsten 2001, hadde statsråd Norman signalisert at reformering av tilsynsmyndighetene var et høyt prioritert satsningsområde. Det var likevel inntil tilsynsmeldingen forelå uklart hvilken retning de varslede endringene ville ta.

I og med at de føringene som rettet seg spesifikt mot Arbeidstilsynet ble kanalisert gjennom styringsdialogen, og dermed ikke var avhengig av Stortingets behandling, ble

¹² Intervju, informant fra direktoratet.

¹³ *Adresseavisen*, 08.03.03.

utviklingsprosjektet igangsatt allerede før tilsynsmeldingen kom til votering 6. juni 2003. Omstillingsarbeidet ble ledet av en prosjektgruppe bestående av medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidstilsynet. Dette var første gang departementet var representert og direkte involvert i et utviklingsprosjekt i Arbeidstilsynet. Prosjektgruppen skulle lede omstillingsprosessen og påse at fremdriften i utviklingsarbeidet ble overholdt. Under prosjektgruppen ble det satt ned fire arbeidsgrupper som innenfor rammene av tilsynsmeldingen skulle meisle ut veien videre på sine respektive områder: Strategi, kompetanse, organisasjon og effektivitet. De fire arbeidsgruppene skulle rapportere jevnlig til prosjektgruppen, som igjen skulle holde departementet underrettet om utviklingen i arbeidet. Arbeidsgruppene, som i likhet med den overordnede prosjektgruppen besto av representanter fra både departementet og tilsynet, var operative fra våren 2003.

Strategigruppens mandat var for det første å gjennomføre en strategisk analyse som klargjorde og konkretiserte etatens rolle som effektiv bidragsyter til et inkluderende arbeidsliv. Dernest skulle gruppen peke ut satsningsområder og formulere mål og suksesskriterier knyttet til disse områdene. Videre var det en viktig oppgave å utvikle bedre metoder for måling og vurdering av resultater. Endelig skulle gruppen identifisere arbeidsoppgaver som burde nedprioriteres i forhold til kjerneoppgavene, eventuelt overlates til andre myndigheter.

Kompetansegruppens arbeid var tett sammenvevd med strategigruppens arbeid. Den ble bedt om å kartlegge den kompetansen Arbeidstilsynet allerede var i besittelse av, for deretter å gi en vurdering av etatens kompetansebehov i tråd med den strategi Arbeidstilsynet skulle følge i årene fremover. Et annet sentralt punkt i kompetansegruppens mandat var å utarbeide planer for hvordan etaten kunne få til en mer systematisk og bevisst kompetanseutvikling.

I likhet med strategigruppen, var organisasjonsgruppen underlagt klare føringer. Det ble forutsatt at ressurser, myndighet og ansvar skal overføres fra et nedbemannet direktorat til distriktene. Distriktskontorene skulle omdannes til større, men færre regionkontorer. Med dette som utgangspunkt skulle gruppen klargjøre arbeidsfordelingen mellom nivåene. Hva skal være direktoratets oppgaver, hvordan skal det organiseres og bemannes? Hva skal være regionenes oppgaver, hvordan skal det organiseres og bemannes, og hvor mange regioner skal det være? I mandatet ble det presisert at de nye enhetene må være organisert slik at de er tilpasset sektorens krav og behov, og at kvaliteten på tilsynet blir opprettholdt.

Organisasjonsgruppens arbeid ble også retningsgivende for hvilke effektiviseringsløsninger etaten kunne iverksette. Effektiviseringsgruppen fikk i oppgave å identifisere innsparinger på bakgrunn av den nye organiseringen. Gruppen skulle foreslå forenklinger av administrative prosesser, drøfte mulige nye IT-løsninger, og eventuelt komme opp med egne forslag til innsparinger. Den skulle også utarbeide en konkret gjennomføringsplan for de foreslåtte forenklingene.

De fire gruppene arbeidet parallelt. Som det fremgår av de ulike gruppenes mandater, var det behov for mye kontakt underveis både på tvers av gruppene, og også via den overordnede prosjektgruppen. Hver gruppe la frem sin innstilling 15. januar 2004. Prosjektgruppen kom med sin sammenfattende rapport i februar 2004. Jeg vil her se på hva gruppene kom fram til.

Strategi

Utviklingsarbeidet tok til i en periode som var preget av forvirring i Arbeidstilsynet. I styringsdialogen hadde det helt siden regjeringens tiltredelse høsten 2001 blitt varslet at store forandringer var underveis, men de politiske signalene var lite håndfaste. Desentralisering av myndighet og ansvar var et av kjernemomentene i statsråd Normans moderniseringsprogram. På bakgrunn av dette ble det høsten 2002 utarbeidet en strategisk plan for årene fram mot 2006, der et hovedelement i planen var at distriktene skulle få større frihet til selv å velge virkemidler, samtidig som de også skulle få større ansvar for å kunne dokumentere resultater av sine aktiviteter. Planen var likevel mangelfullt utviklet, noe som erkjennes av en kilde i direktoratet:

«Jeg synes planen ble litt vag. Vi har gode visjoner, men det står ikke noe om hva vil oppnå i ulike sammenhenger, basert på arbeidsmiljøsituasjonen».¹⁴

Da tilsynsmeldingen forelå, med de mange konkrete føringer den legger for Arbeidstilsynets virke, ble det klart at den strategiske planen for 2002–2006 måtte skrinlegges, og erstattes av en ny (Helleren 2004b). Den nye strategiske planen forelå 22. november 2004, og skal gjelde for årene 2004–2007. Den representerer det hittil mest omfattende forsøket i Arbeidstilsynets historie på å formulere en helstøpt strategi, med sammenheng mellom hovedutfordringer, mål, virkemidler, suksessfaktorer og resultatvurderinger. Planen bygger i stor grad på innstillingen som ble avgitt av strategigruppen.

Strategigruppens mandat var sentrert rundt fire hovedpunkter. Det første av disse var at det skulle formuleres en tilsynsstrategi som tar hensyn til at Arbeidstilsynet i årene fremover skal være en effektiv bidragsyter til et inkluderende arbeidsliv. Tilsynet skal forebygge utstøtingsmekanismene i arbeidslivet ved å identifisere de bakenforliggende forhold som kan forårsake og forsterke et negativt arbeidsmiljø. Problemstillinger knyttet til det psykososiale arbeidsmiljø er vanskelig å regulere gjennom lovgivningen. Det vil i slike sammenhenger være nødvendig å gi veiledning og formidle informasjon om risikoforhold, årsakssammenhenger og god praksis. Tilsynet erkjenner at etaten bare har kapasitet til å kontrollere 6–7 % av tilsynsobjektene årlig, og det vil dermed være mer formålstjenlig å bidra til å øke kunnskapen om betydningen av arbeidsmiljøtiltak ute i virksomhetene. Strategigruppen konkluderer derfor med at veilederrollen må prioriteres vesentlig sterkere enn i tidligere år. I tråd med tilsynsmeldingens føringer, blir det også presisert at inspektørene ikke skal begrense seg til å veilede om regelverket, men også være i stand til å anbefale hensiktsmessige løsninger.

Føringene om at Arbeidstilsynet heretter skal være mer løsningsorientert, og i mindre grad begrense seg til å være påbuds- og forbudsorientert i sin tilsynsvirksomhet, representerer en betydelig utfordring for en etat som tradisjonelt har blitt assosiert med kontrollvirkemidler. Veilederrollen som den foretrukne tilsynsrolle har riktignok vært prøvd ut i Arbeidstilsynet tidligere (Helleren 2004a). I årene fra 1989 til 1994 opererte Arbeidstilsynet med en tilsynspolicy som i stor grad vektla det pedagogiske. Kjernemomentet i strategien den gangen var at sammenhengen mellom et godt arbeidsmiljø og god bedriftsøkonomi skulle bli bedre kjent. Inspektørene skulle dermed

¹⁴ Intervju, informant fra direktoratet.

markedsføre de økonomiske incentivene ved å stimulere til økt egenaktivitet i bedriftene, gi informasjon og fremme holdningsskapende arbeid. Dette innebar at de mer tradisjonelle kontrollvirkemidlene i form av sanksjoner som pålegg, tvangsmulkt og politianmeldelser skulle nedtones. Også den gangen var det politiske føringer som foranlediget dreiningen i retning av en veilederrolle, om enn mer indirekte enn i 2003 (Helleren 2004b). Innføringen av internkontrollkonseptet i landets virksomheter hadde tverrpolitisk støtte, og det ble forventet at denne reformen ville endre samhandlingsformen mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt. Arbeidstilsynet valgte dermed å legge om kursen i retning av veiledning allerede i 1989, selv om internkontrollforskriften først skulle tre i kraft 1. januar 1992.

Den milde veiledningslinjen ble praktisert noen år, men ble forlatt i 1994. Erfaringene som ble høstet i de årene veilederrollen hadde forrang foran kontrollørrollen var at den mer dialogbaserte samhandlingsformen ikke innfridde forventningene. Arbeidsmiljøforholdene ble, slik de inspiserende opplevde det, snarere forverret enn forbedret. Etter at distriktssjefene i lengre tid hadde formidlet inspektørenes misnøye med veiledningsregimet i etatens interne kommunikasjonsfora, valgte direktoratet å legge om kursen. I 1994 dreide etatens tilsynsprofil markant i retning av en mer kontrollerende og strengere rolle, og retorikken ble skjerpet både i plandokumentene og i media. Det skulle slås hardere ned på lovbrudd, og en høy sanksjonsfrekvens ble sterkt vektlagt. Med dette returnerte Arbeidstilsynet til den tradisjonelle oppfatningen om at etatens hovedoppgave var å føre kontroll med at arbeidsmiljøbestemmelsene ble overholdt av arbeidslivets aktører. Selv om endringen fra en veiledningsstrategi til en kontrollstrategi var drevet fram av indre prosesser, skjedde kursendringen i overensstemmelse med daværende ansvarlige statsråd, kommunalminister Gunnar Berge (Helleren 2004a).

På bakgrunn av de negative erfaringene fra det tidligere forsøket med en veiledningsstrategi, kan det synes som et paradoks at Arbeidstilsynet nå returnerer til den mer deliberative omgangsformen med tilsynsobjektene. I strategigruppens innstilling blir de tidligere erfaringene ikke omtalt eller problematisert. En mulig forklaring på dette kan være at etaten over de siste 10–15 årene har institusjonalisert et selvbilde om at den skal være et redskap for den til enhver tid rådende politiske vilje, og at organisasjonens egne erfaringer og innsikter dermed undertrykkes i møtet med denne. En annen mulig forklaring kan være at etatens ledelse vurderer det dithen at vilkårene for å lykkes med en veiledningsstrategi er vesentlig forbedret i dag i forhold til det som var tilfellet i årene 1989 til 1994.

Det andre hovedelementet i strategigruppens mandat var å peke ut konkrete satsningsområder. Ved å konsentrere innsatsen om noen få, utvalgte områder, vil mulighetene for å gi oppfølging og oppnå varige forbedringer bli styrket. Arbeidstilsynet hadde allerede i mange år operert med målrettede kampanjer, der tilsynsvirksomheten ble rettet mot ulike risikofaktorer i utvalgte bransjer over en gitt tidsperiode. I den nye strategien valgte gruppen å legge mer vekt på en bevisst utvelgelse av konkrete fagområder, og behovet for å følge disse over tid. Hovedutfordringen var å fokusere sterkere på utstøtingsmekanismene som utløser frafall i arbeidslivet. Gruppen identifiserte fire hovedsatsningsområder: Psykiske helseskader, ergonomiske forhold, kjemiske helseskader og arbeidsplasser med alvorlig ulykkesrisiko.

Det tredje hovedelementet i strategigruppens mandat var å formulere effektmål, resultatmål og definere suksesskriterier på etatens utvalgte satsningsområder. Videre skulle gruppen utvikle bedre metoder for måling og vurdering av resultater enn de som tidligere hadde blitt benyttet. Det legges til grunn at målstyringskonseptet videreføres som styringsmekanisme for departementet. Som tidligere nevnt, har mangelen på en adekvat metode for resultatmåling vært et tilbakevendende problem for Arbeidstilsynet helt siden målstyring ble innført i etaten i 1990. I de første årene ble det operert med kvantitative mål. Over en tiårsperiode skulle antallet dødsulykker reduseres med 50 %, mens antallet alvorlige yrkessykdommer skulle reduseres med 20 %. Utover en løs kopling til etatens daværende veiledningsbaserte tilsynsstrategi, ble det ikke formulert noen klare og systematiske sammenhenger mellom aktivitet og effekt. Målsettingene var offensive, men det skulle også vise seg at de også var i overkant optimistiske. Statistikken på målområdene viste ingen nevneverdig nedgang, og frustrasjon bredte seg i inspektørkorpset over det som ble oppfattet som virkelighetsfjerne og urealistiske mål (Skaar og Nicolaysen 1997). I 1996 ble de kvantitative effektmålene skrinlagt og erstattet av mål som rettet seg mer mot aktiviteter. Disse målene var mer defensive, og gjorde tilsynet på kort sikt mindre sårbar for kritikk. I denne perioden var bevisstheten om Arbeidstilsynet som en kontrolletat veldig sterk, og det var derfor et klart mål å ha flest mulig tilsynsbesøk ute i virksomhetene. Gjennom bruk av risikobaseringsystemer ble det mulig å bli mer treffsikre i forhold til å besøke de virksomheter som representerte den største arbeidsmiljørisiko, og dette var med på å øke sanksjonsfrekvensen betraktelig. Men da departementet i tildelingsbrevet for 2000 igjen begynte å etterspørre effekter av Arbeidstilsynets aktiviteter, måtte etaten ta opp til ny vurdering hvordan den skulle utvikle målbare parametere for utfallet av aktivitetene.

Omstillingsarbeidet som fulgte i kjølvannet av tilsynsmeldingen ga muligheten til en grundig gjennomgang av målsystemet. De to hovedutfordringene var, som så mange ganger tidligere, å måle forbedringer i arbeidsmiljøet, og å knytte disse forbedringene til Arbeidstilsynets innsats. Å måle utviklingen i arbeidsmiljøsituasjonen er i seg selv en stor utfordring. Å påvise en kausal sammenheng mellom Arbeidstilsynets innsats og effekter i form av forbedringer i arbeidsmiljøsituasjonen er i realiteten umulig. Strategigruppen valgte derfor å innta en nøktern tilnærming til problemet. En kilde fra etaten kommenterte arbeidet slik:

«Det er ikke mulig å svare vitenskapelig eksakt på hvordan vi har bidratt til utviklingen i arbeidsmiljøet. Men det går an å *sannsynliggjøre* noe. Det er det vi holder på med nå; hvordan vi kan sannsynliggjøre at en eventuell forbedring kan spores tilbake til vår innsats»¹⁵

Løsningen ble å introdusere elementer fra balansert målstyring, et konsept som Statskonsult (2001) i en rapport utredet som et mulig ledelsesverktøy for enheter innen norsk forvaltning. Balansert målstyring representerer en videreutvikling av målstyringssystemet gjennom at det er mer tilpasset situasjonsbetingede forhold i den enkelte virksomhet, åpner for større langsiktighet, og tillater bruk av skjønn. En kilde i direktoratet uttrykte tilfredshet med den nye metoden:

¹⁵ Intervju, informant fra distrikt.

«Vi prøver å få til en annen måte å måle effekt på. Vi skal ikke lenger ha fokus på tall, men synliggjøre verbalt hva som faktisk skal oppnås i bedriftene. Dette er en spennende utvikling».¹⁶

Metoden innebærer at strategi, mål, kritiske suksessfaktorer og aktiviteter formuleres. Det vil deretter bli foretatt statusvurdering gjennom årlig oppfølging av tiltakene. Dette kombineres med en mer langsiktig måling av utviklingen i organisasjonen. Strategi-gruppen foreslår at Arbeidstilsynet skal måles og følges opp etter fem perspektiver: Et resultatperspektiv (i hvilken grad etaten ar bidratt til kunnskapsøkning ute i virksomhetene, nedgang i arbeidsrelaterte ulykker og sykdommer, varig arbeidsmiljøforbedring som følge av pålegg), et produktivitetsperspektiv (antall besøkte virksomheter, økning i ressursbruk til utadrettet virksomhet), et brukerperspektiv (antall tilfredse brukere som opplever Arbeidstilsynet som en positiv bidragsyter, andel saker med overholdte frister), et medarbeiderperspektiv (andel medarbeidere som opplever faglig utvikling, erfaringsoverføring, nedgang i sykefravær i etaten) og et lærings- og utviklingsperspektiv (kompetanseheving, andel prosjekt som gjennomføres med måloppnåelse). Evaluering skal skje gjennom kontinuerlige interne vurderinger og periodiske eksterne vurderinger.

I statsbudsjettet for 2005 gir regjeringen sin tilslutning til at aktiviteter og resultater i en organisasjon som Arbeidstilsynet må ses i et lengre tidsperspektiv. Det blir spesielt understreket at det i fremtidige evalueringer av etaten ikke skal fokuseres på antall tilsynsbesøk alene, et aktivitetsbasert kriterium som tidligere har vært en gjenganger i vurderinger av Arbeidstilsynets innsats, blant annet i en kritisk rapport fra Riksrevisjonen (2000).

Det fjerde hovedelementet i strategigruppens mandat var å peke på oppgaver som tilsynet i dag ivaretar, men som bør nedprioriteres eller eventuelt overlates til andre. I tilsynsmeldingen blir det på generelt grunnlag fremholdt at det bør utredes hvorvidt det finnes områder som kan dereguleres, om det finnes grenseflater mot andre statlige institusjoner som det bør ryddes opp i, eller om det finnes tilsynsoppgaver som kan delegeres fra tilsynsmyndighetene til ikke-statlige institusjoner. Arbeidsgruppen fremmer flere forslag i sin innstilling. Markedskontroll er et område som har blitt utført av Arbeidstilsynets distriktskontorer, og der videre oppfølging av feil og mangler har blitt utført av direktoratet. Dette er et område gruppen mener er egnet til å overføre til andre, eksempelvis Det norske Veritas. Gruppen foreslår videre å overføre hjemmel for kontroll av teknisk utstyr på motorvogner til Statens vegvesen. Vegvesenet gjennomfører selv motorvognkontroller, men kontrollansvaret for det tilhørende tekniske utstyr er i dag lagt til Arbeidstilsynet. Også i grenseflaten mellom Arbeidstilsynet og trygdeetaten blir det foreslått en opprydding. Registrering av skademeldinger foretas av begge etatene, og medfører et dobbeltarbeid som arbeidsgruppen opplever som lite hensiktsmessig. Endelig blir det foreslått å oppheve lovbestemmelsene som er knyttet til godkjenning av arbeidsreglement, registrering av meldinger om nytt verneombud i virksomhetene og utbedringskrav i etterkant av

¹⁶ Intervju, informant fra direktoratet.

samtykkebehandling. Dette er områder som krever tid og ressurser, men som ikke tilhører det arbeidsgruppen anser som etatens kjerneoppgaver.

Kompetanse

Strategigruppens arbeid ble retningsgivende for de problemstillinger kompetansegruppen skulle drøfte. Gruppen skulle identifisere videre kompetansebehov og utarbeide planer for hvordan etaten skulle etablere en mer systematisk kompetanseutvikling. Gjennomgangen av etatens samlede kompetanse var den mest omfattende statusanalysen som noensinne hadde blitt gjennomført i Arbeidstilsynet. Analysen viste at utdanningsnivået i etaten var gjennomgående høyt, fortrinnsvis innen tekniske og økonomiske fag, samt innen det juridiske området. På andre viktige områder som humaniora og samfunnsfag var etaten ikke fullt så godt forspent. Mest presserende var likevel mangel på kompetanse innen kjemiske fag, fysioterapi og ergoterapi. Ettersom strategigruppen hadde pekt ut psykososiale, ergonomiske og kjemiske arbeidsmiljøproblemer som hovedsatsningsområdene for årene fremover, var det klart at Arbeidstilsynet sto overfor store utfordringer med hensyn til det rekruttere nye medarbeidere med den nødvendige kompetanse. Arbeidsgruppen foreslo at etaten på kort sikt burde initiere et tettere samarbeid med eksterne fagmiljøer for å utvikle kompetanse på disse feltene.

Et annet område kompetansegruppen mente Arbeidstilsynet trenger vesentlig kompetanseheving, er innen pedagogikk. En tilsynsstrategi som legger mer vekt på en veilederrolle innebærer at inspektørene må kunne formidle kunnskap, synliggjøre komplekse sammenhenger og gi innspill til mulige løsninger. For å kunne fremstå som troverdige i møtet med tilsynsobjektene, må inspektørene dermed ha både fagkompetanse, regelverkskompetanse og pedagogisk kompetanse. En kilde fra etaten beskriver balansegangen slik:

«Vi må kunne faget så godt at vi kan diskutere mulige løsninger. De (tilsynsobjektene) må oppfatte oss som kvalifiserte samarbeidspartnere, samtidig som de vet at vi har autoritet nok til å gi pålegg når det trengs».¹⁷

Kompetansegruppen drøftet også behovet for å bygge opp sterke fagmiljøer. Til tross for at etatens medarbeidere besitter mye kompetanse, har det tradisjonelt vært en utbredt individualistisk kultur i inspektørkorpset. Ettersom det i fremtiden vil bli større behov for samarbeid i arbeidsutførelsen, bør den videre kompetanseutvikling etterstrebe et større fokus på kunnskapsdeling gjennom faglige nettverk og prosjektarbeid.

Arbeidsgruppen lanserte i sin innstilling en kompetansemodell som skulle danne basis for en mer bevisst og systematisk rekrutteringspolitikk i årene fremover. Fremtidige medarbeidere vil bli vurdert etter kjernekompetanse (faglige kriterier knyttet til Arbeidstilsynets prioriterte satsningsområder) og basiskompetanse (personlige ferdigheter som kommunikative evner, organisasjonsforståelse og personlig egnethet for øvrig). Etaten vil også ta i bruk et modulbasert opplæringsprogram i regi av direktoratet

¹⁷ Intervju, informant fra distriktene.

som skal lede fram til kompetansestatus. Samlet sett skal dette gjøre etaten rustet til å iverksette den foreslåtte strategien.

Organisering

Organisasjonsgruppens mandat var å utforme et forslag til ny organisasjonsmodell for Arbeidstilsynet innenfor de rammene som ble nedfelt i tilsynsmeldingen, med innføring av regionmodell og overføring av ressurser fra direktoratet til regionene som hovedføringer. Gruppen ble også bedt om å kartlegge styrker og svakheter, slik at eventuelle andre endringsbehov ble inkludert i omstillingsplanene. I utviklingsprosjektet var videreføringen av trepartssamarbeidet ikke oppe til diskusjon. Oppgaven som koordinerende etat for næringslivsrettet tilsyn ble heller ikke diskutert av gruppen.

Gruppens gjennomgang av etatens styrker og svakheter synes i stor grad å bygge opp under tilsynsmeldingens diagnose og resept. Direktoratet, som utgjør over 30 % av etatens samlede størrelse, blir vurdert å være overdimensjonert i forhold til distriktene. Det blir fremhevet at det finnes mye sterk fagkompetanse i direktoratet, men at denne kompetansen i liten grad kommer til distriktene til nytte, da samvirket mellom nivåene etter arbeidsgruppens vurdering er for svakt. Også horisontalt er det betydelig forbedringspotensial å hente ut, da det er relativt lite kontakt de ulike distriktskontorene imellom. Totalt sett er det følgelig mye dobbeltarbeid i etaten, ettersom de forskjellige enhetene ikke i tilstrekkelig grad trekker veksler på hverandres ressurser. Dette har vært et vedvarende problem over tid i Arbeidstilsynet (Bjørnson 1993, Skaar og Nicolaysen 1997, Statskonsult 2003). En av grunnene til dette er den tradisjonelt sterke vektlegging av lokalkunnskap som en grunnleggende verdi, basert på de store forskjellene i de geografiske områdenes næringsstrukturer. På bakgrunn av disse betraktningene, ble det konstatert at Arbeidstilsynet har behov for en tydeligere ledelse og koordinering av virksomheten på alle nivåer i organisasjonen.

Organiseringsgruppen tolket mandatets formuleringer om en regionmodell slik at det bør være færre enheter i det ytre apparatet enn det har vært tidligere. I og med at antall årsverk i det utøvende ledd skal økes, vil færre og større regioner åpne for en større kritisk masse i hver enhet som kan gi grobunn for sterkere fagmiljøer. Dette ble retningsgivende for forslaget til ny organisasjonsmodell som ble fremmet i arbeidsgruppens innstilling.

I samsvar med tilsynsmeldingens føringer skal direktoratet i fremtiden primært konsentrere seg om oppgaver som er av overordnet styringsmessig art. Den tunge fagkompetansen som hittil har vært samlet i direktoratet skal flyttes til regionene. Tilsvarende skal flere av de operative oppgavene som håndteres av direktoratet i dag delegeres, herunder behandling av dødsulykker og kampanjeledelse. Direktoratet skal først og fremst være en administrativ enhet mellom departementet og regionene. Overfor departementet skal direktoratet være en premissgiver på arbeidsmiljøområdet som rapporterer, anbefaler tiltak og utvikler regelverk. Overfor regionene skal direktoratet utøve ledelse gjennom kunnskapsutvikling og analysearbeid knyttet til utviklingen i arbeidslivet, systematisering av erfaringer fra regionene, og evaluering av måloppnåelse. Kompetanseutvikling blir også en viktig oppgave, der opplæring av

medarbeidere og utvikling av tilsynsmetodikk vil stå sentralt. I tillegg kommer administrative funksjoner som planlegging, budsjettering og personalledelse. Direktoratet skal også ha det overordnede ansvar for å ivareta kontakten med andre myndigheter nasjonalt, og å fremme Norges interesser gjennom deltakelse i internasjonale fora.

Som en konsekvens av at direktoratet primært skal ha ansvar for etatens strategiske kjerneoppgaver, samtidig som store deler av den spesifikke fagkompetansen flyttes ut til regionene, vil det bli en vesentlig reduksjon i dets bemanning. Ressursbehovet anslås av organiseringsgruppen å være om lag 60 årsverk, som er under halvparten av den tidligere bemanningen i direktoratet. Når det gjelder den interne organiseringen av ledelsesstrukturen i direktoratet, viser arbeidsgruppen til at det ble gjennomført en omorganisering like før omstillingsarbeidet tok til, og at det er for tidlig å trekke noen konklusjoner om hvorvidt denne har vist seg hensiktsmessig. Gruppen foreslår imidlertid en endring av etatens samlede ledelsesstruktur. For å styrke samvirket mellom indre og ytre etat, foreslår gruppen å involvere regiondirektørene i sterkere grad enn tidligere. Fra kun å ha en rådgivende rolle i periodiske samlinger, skal regiondirektørene i det omorganiserte Arbeidstilsynet tre inn i etatsledelsen sammen med direktoratets toppledelse, og derigjennom være med på de viktige strategiske veivalgene som skal foretas videre.

Organiseringsgruppens mandat forutsatte at regionene skal ha større selvbestemmelse og delegert beslutningsmyndighet enn de tidligere distriktene hadde. Regionene skal ha ansvar for å gjennomføre etatens operative oppgaver. Disse oppgavene vil fortsatt omfatte tilsyn i betydningen kontroll, men tilsynspersonalet skal også i årene fremover være rustet til å kunne veilede og gi gode faglige råd til tilsynsobjektene. Dette er bakgrunnen for at organiseringsgruppen foreslår at fagmiljøene skal forankres i regionene, og at det etableres kompetansenettverk på tvers av regionene som vil styrke etatens muligheter for å realisere kunnskapsspredning og erfaringsutveksling.

Gruppen anbefaler at de elleve distriktskontorene gjøres om til fem eller seks regionkontorer. Tilsvarende skal antall avdelingskontorer under hvert regionkontor reduseres betraktelig. I innstillingen velger gruppen å lansere tre ulike alternativer, basert på ulike hensyn som geografiske avstander, antall tilsynsobjekter og næringsmessige hensyn. Gruppen gikk inn for et alternativ med fem regioner,¹⁸ men den endelige beslutningen om lokalisering av regionkontor og underliggende avdelinger skulle fattes av den ansvarlige statsråden. Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman valgte å forkaste alle de tre inndelingsforslagene som ble fremmet i organiseringsgruppens

¹⁸ Region 1: Oslo, Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland. Region 2: Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder. Region 3: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane. Region 4: Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag. Region 5: Nordland, Troms, Finnmark.

innstilling. Norman ønsket en mer balansert regional utvikling, og besluttet at det skulle være åtte regioner. Statsråden pekte også ut hvor regionkontorene skulle ligge.¹⁹

Beslutningen om å flytte statlige tilsyn ut av Oslo var svært kontroversiell, og heller ikke lokaliseringen av regionenes kontorsteder skjedde uten turbulens. Tromsø hadde i mange år hatt hovedkontoret i Arbeidstilsynets nordligste distrikt, men i forbindelse med omstillingen i etaten ble det av fylkespolitikere i Troms drevet en intens lobbyvirksomhet for å få etablert et nytt regionkontor på Finnsnes i Lenvik kommune, ut fra et ønske om å spre de statlige arbeidsplassene i landsdelen. Tromsø skulle ifølge dette forslaget bestå som et avdelingskontor under Finnsnes. Et tverrpolitisk flertall i Troms fylkesting stilte seg bak forslaget, og selv Tromsøs ordfører støttet kandidaturet til Finnsnes. Statsråd Norman valgte å avvise forslaget, og ble av Nordlys kritisert for å mangle gehør overfor det som ble beskrevet som et unisont ønske fra lokalpolitikere.²⁰

8. mars 2004, fem dager etter å ha truffet beslutningen om lokalisering av Arbeidstilsynets regionkontorer, gikk Victor Norman av som Arbeids- og administrasjonsminister. Hans erstatter, Morten A. Meyer fra Høyre, ble tidlig satt under sterkt press av partifeller i Troms om å gjøre om på Normans plassering av hovedkontoret for Arbeidstilsynets nordligste region til Tromsø. Meyer tilkjennega at han ville se på saken med nye øyne.²¹ En drøy måned senere kom kunngjøringen om at den nye statsråden hadde foretatt visse justeringer av Normans inndeling. I tråd med ønskene fra det politiske miljøet i Troms, ble Finnsnes utpekt som regionkontor i nord. Begrunnelsen som ble gitt for valget, var at Finnsnes, med sin beliggenhet mellom Harstad, Narvik og Tromsø, var en hensiktsmessig og sentral plassering ut fra geografiske hensyn. Meyer reduserte også antallet regioner fra åtte til syv.²² Ønsket om å holde Agderfylkene samlet i en og samme region lå til grunn for denne endringen. Antall avdelingskontorer ble også drastisk redusert, fra 29 til 17.

Turbulensen rundt Arbeidstilsynets nordligste regionkontor var imidlertid ikke over med Meyers inngripen. De ansatte ved det eksisterende hovedkontoret i Tromsø gjorde det klart at de ikke ønsket å bli med på flyttelasset til Finnsnes. I likhet med debatten omkring utflyttingen av statlige tilsyn fra Oslo, ble det også argumentert for betydningen av å være lokalisert nær andre viktige miljøer – som i dette tilfellet vil si i Tromsø. Arbeidstilsynets direktør, Ivar Leveraas, la derfor fram et løsningsforslag der regionkontoret skulle ligge på Finnsnes, slik statsråd Meyer hadde bestemt, men der avdelingskontoret i Tromsø skulle beholde mye av sin bemanning og ressurser. Dette ble av mange i nord oppfattet som et forsøk på å underminere intensjonene bak

¹⁹ Region 1: Oslo. Region 2: Moss (Akershus, Østfold). Region 3: Hamar (Hedmark, Oppland, Buskerud). Region 4: Skien (Vestfold, Telemark, Aust-Agder). Region 5: Stavanger (Vest-Agder, Rogaland). Region 6: Bergen (Hordaland, Sogn og Fjordane) Region 7: Trondheim (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag). Region 8: Tromsø (Nordland, Troms, Finnmark). Kilde: Pressemelding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 03.03.04.

²⁰ Kilde: Nordlys, 05.03.04.

²¹ Kilde: Nordlys, 20.04.04.

²² Region 1: Oslo. Region 2: Moss (Akershus, Østfold). Region 3: Hamar (Hedmark, Oppland, Buskerud). Region 4: Skien (Vestfold, Telemark, Aust-Agder). Region 5: Bergen (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane). Region 6: Trondheim (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag). Region 7: Finnsnes (Nordland, Troms, Finnmark). Kilde: Pressemelding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 19.04.04.

vedtaket.²³ Da Arbeidstilsynet i desember kunngjorde hvem som hadde blitt ansatt som regiondirektører i de syv regionene, ble stillingen som regiondirektør i Finnsnes stående ubesatt, ettersom ingen ønsket stillingen.²⁴ Først i mars 2005 ble det ansatt en direktør i Region 7, og den planlagte etableringen av denne regionen er følgelig på etterskudd i forhold til de øvrige.

Utnevnelsen av ny direktør for hele etaten forløp mindre kontroversielt. Den sittende direktøren, Ivar Leveraas er ansatt på et årsmål som løper til 1. juni 2006. Departementet fant det hensiktsmessig å utpeke hans erstatter på et tidligst mulig tidspunkt, slik at den neste direktøren kunne arbeide ved siden av Leveraas, og være med på den omfattende omstillingsprosessen Arbeidstilsynet er inne i. I statsråd 17. september 2004 ble Ingrid Finboe Svendsen, kommunaldirektør i Trondheim kommune, utnevnt til tilsynets neste direktør. Fram til Leveraas' avgang skal Finboe Svendsen fungere som assisterende direktør. Dette er første gang Arbeidstilsynet får en kvinnelig direktør, og det er også første gang etaten får en toppleder som ikke har bakgrunn fra fagbevegelsen. Arbeids- og sosialminister Dagfinn Høybråten begrunnet valget av Finboe Svendsen med at hennes bakgrunn innen personal- og organisasjonsutvikling ville være verdifull for Arbeidstilsynet i årene fremover.²⁵

Effektivisering

Effektiviseringsgruppens mandat var å identifisere innsparinger som kunne foretas i forbindelse med omorganiseringen i Arbeidstilsynet. Med effektivitet menes her primært kostnadseffektivitet, i betydningen å få mest mulig ut av knappe ressurser. For å få til dette, var det viktig å finne en optimal dimensjonering av de administrative støttefunksjonene i forhold til det at kvaliteten på det utadrettede arbeidet skulle opprettholdes, og helst styrkes.

Arbeidsgruppen fremhever at det tradisjonelt har vært et uklart skille mellom administrative oppgaver og tilsynsoppgaver, noe som har bidratt til at tidligere statistikk på området har vært misvisende. Registrering av meldinger, utforming av rapporter, behandling av dispensasjoner, innhenting av opplysninger m.m. er oppgaver som er en del av kjernevirksomheten, men som tidligere har blitt klassifisert som administrativ ressursbruk. Dermed har andelen som går til intern administrasjon fremstått som høyere enn den egentlig er. Dette har igjen gjort etaten sårbar for kritikk, eksempelvis fra Riksrevisjonen (2000). Ved å begrense definisjonen av administrative kostnader til de rene støttefunksjonene, mente effektiviseringsgruppen at det ville komme tydeligere fram hvordan etatens ressurser benyttes. Ved siden av dette kunstgrepet, foreslår gruppen også reelle reduksjoner i de administrative utgiftene. Rutinemessige oppgaver knyttet til lønn, regnskapsføring og drift av datasystemer foreslås sentralisert, mens regionene skal ha andre støttefunksjoner.

²³ Kilde: *Nordlys*, 07.06.04.

²⁴ Kilde: Pressemelding fra Arbeidstilsynet, 03.12.04.

²⁵ Kilde: NTB, 17.09.04.

Innstillingen fra effektiviseringsgruppen er en relativt detaljert plan for hvordan etatens prosesser kan forbedres og gjøre innsparinger mulig. Virksomhetsplanlegging og økte krav til rapportering har lagt beslag på stadig mer tid og ressurser i Arbeidstilsynet over de siste 15 årene, og gruppen mener det ligger en vesentlig effektiviseringsgevinst i å kutte på disse områdene. Plansystemet blir vurdert å være moden for revisjon, og et viktig grep som foreslås er å utvide planperioden fra ett til to år. Fra og med 2005 skal virksomhetsplanene i etaten være av to års varighet, noe som vil frigjøre ressurser til andre formål. En kilde i direktoratet forklarer:

«Vi har bestemt oss for å redusere ressursbruken på plansystemet. For oss (i direktoratet) er det nærliggende å lage en planprosess som ikke forutsetter denne sløyfen med godkjenning. Når alle planene fra distriktene kommer til oss samtidig, så skal vi gå gjennom dem, vi skal gi våre kommentarer, og deretter utarbeide en samlet plan. Så klarer vi ikke å holde tidsfrister, og så står distriktene der uten planer. Vi har påtatt oss en rolle som er vanskelig å fylle.»²⁶

Et annet viktig grep gruppen foreslår, er å endre rutiner og frekvens på rapporteringen mellom nivåene i organisasjonen. Rapportering er viktig, ettersom det genererer data som gir grunnlag for styring og læring. Likevel mener arbeidsgruppen at rapporteringsfrekvensen kan reduseres. I tråd med den omorganisering som foretas i organisasjonen, beveger etaten seg bort fra en hierarkisk linjestruktur i retning av mer prosjektbaserte arbeidsformer.

Det har også vært misnøye i inspektørkorpset med utilstrekkelige registreringsverktøy. Her ser gruppen et betydelig effektiviseringspotensial dersom det kan utvikles bedre og mer funksjonelle systemer, noe som også vil øke muligheten for læring og erfaringsoverføring. Selv om det på kort sikt vil innebære merarbeid og utgifter, vil det på lengre sikt gi en omfattende effektiviseringsgevinst.

Konkluderende bemerkninger

I dette notatet har jeg sett nærmere på hvilke føringer som gis i tilsynsmeldingen for Arbeidstilsynets strategi og organisering, og i hvilken grad det pågående omstillingsarbeidet er i samsvar med de politiske føringene. Til tross for at det i tilsynsmeldingen tas til orde for en større rendyrking av roller i norsk forvaltning, ble det altså besluttet at Arbeidstilsynet fortsatt skulle opptre både som kontrollør og veileder i arbeidslivet. Denne problemstillingen har vært behandlet i flere utredninger (NOU 1992:20, 1999:34), senest i arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5). Hver gang har konklusjonen vært den samme: Arbeidstilsynet bør ha et bredest mulig repertoar av reaksjonsformer å benytte i sin tilsynsvirksomhet. Tilsynsmeldingen signaliserer likevel en viss kursendring i forståelsen av hva et arbeidstilsyns primære oppgave skal være. Selv om myndighetsutøvelse gjennom kontroll og sanksjonsbruk skal bestå, vil Arbeidstilsynet i årene fremover satse mer på å utvikle rollen som en pedagogisk kompetanseetat innenfor utvalgte arbeidsmiljøområder. En slik tilsynsfilosofi er i tråd med det de arbeidslivsrelaterte forskningsmiljøene i flere år har anbefalt. Samtidig kan

²⁶ Intervju, informant fra direktoratet.

en mer involverende rolle svekke tilsynets autoritet overfor virksomhetene, noe særlig fagbevegelsen er redd for. Det kan også reises spørsmål ved om det er mulig å realisere stortingsmeldingens mål om mest mulig likebehandling av tilsynsobjektene, dersom Arbeidstilsynet skal prioritere en mer rådgivende veilederrolle i årene fremover. Det ligger i veilederrollens natur at forskjellsbehandling er nødvendig for å nå målene, ut fra erkjennelse av at tilsynsobjektene har ulike forutsetninger.

I tillegg til å foranledige en endring i Arbeidstilsynets strategi, varslet tilsynsmeldingen også at Arbeidstilsynet skulle utvikle en ny organisasjonsmodell. Ved å redusere antall enheter i organisasjonens utøvende ledd, skulle det opprettes større enheter som ville gjøre det mulig å flytte myndighet og ansvar nedover fra direktoratet til regionene. En stor fordel med en slik omorganisering, er at mulighetene for å bygge opp tilstrekkelig robuste fagmiljøer forbedres. En svakhet er at betydningen av lokal kunnskap med denne omleggingen nedprioriteres. Dette kan i sin ytterste konsekvens svekke etatens evne til å foreta de riktige vurderinger i viktige saker.

Formålet med dette notatet har vært å vise i hvilken grad de politiske føringene i tilsynsmeldingen har blitt fulgt opp i omstillingsprosessen i Arbeidstilsynet. Fire arbeidsgrupper drøftet ulike aspekter ved etatens strategi, kompetanse, organisering og effektivitet, og samlet utgjorde det den grundigste og systematiske analysen av Arbeidstilsynet som har blitt gjennomført. Som det fremgår av notatet, har omstillingsarbeidet i stor grad fulgt de løypene som ble trukket opp i stortingsmeldingen. Dette vitner om stor grad av lojalitet til de politiske myndigheters ideer og visjoner. Utfordringen oppstår når teorier og planer skal omgjøres til praksis, noe problemene rundt etableringen av Arbeidstilsynets regionkontor på Finnsnes illustrerer. Det gjenstår også å se om etatens nye modell for resultatmåling vil fremstå som hensiktsmessig i praksis, og om den nye organisasjonsmodellen vil lykkes med å bryte ned den nedarvede kulturen av manglende samhandling mellom de ulike nivåene i etaten.

Litteratur

- Bjørnson, Ø. (1993): *100 år for bedre arbeidsmiljø*. Oslo: Tiden.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004): «Regulatory Agencies – The Challenge of Balancing Agency Autonomy and Political Control». Bergen: Rokkansenter Notat nr. 18, 2004.
- Helleren, S. (2004a): *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989–2002*. Bergen: Rokkansenter Rapport nr. 7, 2004.
- Helleren, S. (2004b): «Arbeidstilsynets rollekonflikt. Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Bergen: Rokkansenter Notat nr. 26, 2004.
- Helleren, S. (2005): «Flytting av Luftfartstilsynet». Bergen: Rokkansenter Notat (kommer).
- Hommen, K.O. (2003a): *Tilsynsroller i staten. En studie av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn*. Bergen: Rokkansenter Rapport nr. 2, 2003.
- Hommen, K.O. (2003b): «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». Bergen: Rokkansenter Notat nr. 17, 2003.
- Middelthun (2000): *Europeisering av arbeidstilsynet, villig eller motvillig tilpasning? – En studie av det norske og det svenske arbeidstilsynet 1992–1997*. Bergen: LOS-senter Rapport 0004.
- NOU 1992:20: *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle*.

- NOU 1999:34: *Nytt millenium – nytt arbeidsliv?*
- NOU 2000:27: *Et inkluderende arbeidsliv.*
- NOU 2004:5: *Arbeidslivslovutvalget.*
- OECD (2002): *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance.* Paris: OECD.
- OECD (2003): *Norway. Preparing for the Future Now.* Paris: OECD.
- PricewaterhouseCoopers (2002): *Evaluering av arbeidsmiljømyndighetenes organisering og virksomhet.* Oslo: PricewaterhouseCoopers.
- Riksrevisjonen (2000): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet.* Oslo: Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:9 (1999–2000).
- Salomon, R. og A. Grimsmo (1994): «Arbeidsliv mot år 2010». Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Notat 4/94.
- Serigstad, S. (2003): *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltningen i Norge i perioden 1999–2002.* Bergen: Rokkansenter Rapport nr. 16, 2003.
- Skaar, S. og B. Nicolaysen (1997): *Arbeidstilsynets virkemidler – hvor kommer de fra og hva blir de til?* Trondheim: SINTEF IFIM. Rapport STF38 A96524.
- Statskonsult (2000): «Organisering av statlig tilsyn i Norge». Oslo: Statskonsult. Notat 2000:8.
- Statskonsult (2001): *Balansert målstyring i offentlig sektor.* Oslo: Statskonsult. Rapport 2001:23.
- Statskonsult (2002): *(Be)Grep om tilsyn.* Oslo: Statskonsult. Rapport 2002:12.
- Statskonsult (2003): *Internkommunikasjon i Arbeidstilsynet.* Oslo.
- St. meld. Nr. 17 (2002–2003) *Om statlig tilsyn.*
- Torvatn, H. (2001): *Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene.* Trondheim: SINTEF Teknologiledelse, Ny Praksis. Rapport STF38 A01020.

Dokumenter

- Tildelingsbrev for Arbeidstilsynet 2000, 2003, 2004.
- Overordnet virksomhetsplan for Arbeidstilsynet 2003, 2004, 2005–2006.
- Strategisk plan for Arbeidstilsynet 1989, 1996, 2002–2006, 2004–2007.
- Strategisk plan for Arbeidslivstilsynet. Rapport fra strategigruppen.
- Kompetanse i Arbeidslivstilsynet. Rapport fra kompetansegruppen.
- Organisering av Arbeidslivstilsynet. Rapport fra organisasjonsgruppen.
- Effektivisering av Arbeidslivstilsynet. Rapport fra effektiviseringsgruppen.
- Omstilling i Arbeidstilsynet. Rapport og anbefaling fra prosjektgruppen.

Avisartikler

- Adresseavisen*, 08.03.03: «Sikrer utflytting til Trondheim».
- Dagbladet*, 08.02.03: «Vil ikke sitte i liksomstyre».
- Nordlys*, 05.03.04: «Statsråd uten gehør».
- Nordlys*, 20.04.04: «Finnsnes får Arbeidslivstilsynets regionkontor».
- Nordlys*, 07.06.04: «Til Finnsnes».
- Nordlys*, 13.01.05 «Arbeidstilsynet krymper på Finnsnes».

Intervjuer

- Haakon Lehmann, Assisterende direktør, Direktoratet for Arbeidstilsynet. Oslo, 25.04.03.

Ivar Leveraas, Direktør, Direktoratet for Arbeidstilsynet. Oslo, 30.04.03.

Per Arne Larsen, Leder av juridisk seksjon, Direktoratet for Arbeidstilsynet. Oslo, 30.04.03.

Hallgerd Sjøvoll, Distriktssjef, Arbeidstilsynets 12. distrikt. Tromsø, 22.05.03.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.

- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Helleren*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB

- 20-2003 Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 Håkon Høst: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 Ingrid Drexel: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 Håkon Høst: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 Christian Madsen: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 Elin Aasmundrud Mathiesen: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 Tor Helge Holmås: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 Ingvild Halland Ørnsrud: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 Torstein Haaland: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 Kristin Strømsnes: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 Marjoleine Hooijkaas Wik: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 Knut Helland: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 Nina Berven: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 Johannes Hjøllbrekke: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 Atle Møen: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 Tom Christensen and Per Læg Reid: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 Ivar Bleiklie: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 Tom Christensen and Per Læg Reid: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 Marit Tjomsland: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 Augustín José Menéndez m.fl.: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.

- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis f Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.