

Arbeidstilsynets rollekonflikt:

Vekslende tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning

STIG HELLEREN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

DESEMBER 2004

Notat 26 - 2004

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	5
INNLEDNING	7
ROLLEKONFLIKT	8
Kontrollørrollen	8
Veilederrollen	9
TEORETISKE INFALLSVINKLER	10
Policyendring som resultat av hierarkisk instruks	11
Forventninger til funn ut fra et instruksperspektiv	11
Policyendring som resultat av tilpasning til institusjonelle omgivelser	12
Forventninger til funn ut fra et tilpassningsperspektiv	13
Policyendring som resultat av erfaringsbasert læring	14
Forventninger til funn ut fra et læringsperspektiv	15
ANALYSEMODELL	16
EMPIRISK BESKRIVELSE OG DRØFTING	17
Første paradigmeskifte: Fra kontrollør til veileder 1989–1994	17
Andre paradigmeskifte: Kontrollørrollens renessanse 1994–2002	19
Tredje paradigmeskifte: Veilederrollens renessanse 2002	23
VURDERING AV DE TEORETISKE PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT	26
Første skifte: Fra kontrollør til veileder	26
Andre skifte: Kontrollørrollens renessanse	27
Tredje skifte: Veilederrollens renessanse	27
KONKLUSJON	28
Litteratur	28

Forord

Dette notatet er skrevet som ledd i forskningsprosjektet «Regulation, Control and Auditing», finansiert av Norges forskningsråd. Det er hovedsaklig basert på hovedfagsoppgaven til Stig Hellenen ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Per Lægroid
Prosjektleder

Sammendrag

Arbeidstilsynet er lovpålagt å opptre i to ulike roller som i utgangspunktet representerer en motsats til hverandre. Kontrollørrollen og veilederrollen hviler på ulike typer autoritet, krever ulike typer kompetanse, og uttrykker motstridende syn på hvorvidt tilsynsobjektene har vilje eller evne til å overholde lovbestemmelsene. I dette notatet blir det illustrert hvordan Arbeidstilsynet har håndtert denne rollekonflikten gjennom å beskrive etatens vekslende tilsynsstrategier i tidsrommet 1989–2004. Videre blir det gitt en vurdering av ulike faktorer som påvirker etatens beslutninger gjennom en vurdering av hvorvidt policyendringene i perioden hadde sine røtter i autonome avveininger, om autonomien ble avgrenset av påvirkning fra etatens omgivelser, eller om endringene kom som en konsekvens av politiske føringer.

Policyendringene blir forklart ved hjelp av tre ulike teoretiske innfallsvinkler: Et perspektiv som antar at endring er resultat av hierarkisk instruks, et perspektiv som antar at endring er resultat av tilpasning til institusjonelle omgivelser, og et perspektiv som antar at endring er resultat av erfaringsbasert læring. Datagrunnlaget er et bredt tilfang av skriftlige kilder, samt intervjuer med en rekke sentralt plasserte personer i etaten.

Notatet viser at det over tid har vært en labil balanse i forholdet mellom kontroll og veiledning i Arbeidstilsynets tenkning. Tre distinkte tilsynsfilosofiske paradigmer blir identifisert; i årene fra 1989 til 1994 ble veiledning ansett som det mest egnede virkemiddel, i årene fra 1994 til 2002 ble det lagt mer vekt på kontroll, mens pendelen svingte tilbake i retning av veiledning igjen i 2002. Policybeslutningene treffes i en vekselvirkning mellom autonome avveininger, påvirkning fra omgivelsene og politiske styringssignaler, der det varierer hvilken faktor som er utslagsgivende.

Summary

This paper is based on a qualitative case study of the Norwegian Labour Inspection Authority (LIA). It explores two recurring themes in public administration. One is the conflict that arises when contradictory tasks are placed within a single public body. The Working Environment Act establishes that the LIA are to exercise control over their subjects in order to ascertain whether they are operating in accordance with the rules of the law, while at the same time providing guidance as how to improve working conditions. In an increasingly complex society, doubts have been raised as to whether such contradictory roles are feasible. The other theme explored in this paper concerns the challenge of balancing agency autonomy and political-administrative control. The LIA are formally subjected to political control, yet have a fair amount of autonomy within the framework set out by its political superiors. Recent political reforms have sought to clarify the relationship between autonomy and control, in order to make the agencies more accountable for the outcome of their activities.

By combining various sources, such as interviews, documents and secondary literature, this paper traces the evolution of LIA inspection policy in the time period from 1989 through 2004. Furthermore, it assesses whether policy changes made during this period can be attributed to autonomous deliberations, whether the changes were inspired by influential actors in the organizational environments, or whether political guidelines directly or indirectly forced the LIA to alter their inspection policy.

The policy changes are explained by three different theoretical approaches: A perspective attributing change to hierarchic governance, a perspective attributing change to influence by the institutional environments, and a perspective attributing change to lesson-drawing.

The paper notes that LIA inspection policy has been the subject of shifting preferences throughout the years. During the years from 1989 to 1994, the LIA considered their main task to be providing their subjects with guidance in order to improve working conditions, whereas in 1994–2002 the emphasis was placed firmly on a more controlling role. In 2002, it was again decided that providing guidance was preferable to exercising rigid control.

Policy changes appear to have been a result of interplay between autonomous deliberations, influence by actors in the organizational environments, and political guidelines.

Innledning

Dette notatet presenterer resultatene fra en kvalitativ casestudie av Arbeidstilsynet (Helleren 2004). Notatets formål er å belyse to temaer som har blitt aktualisert i den pågående forvaltningspolitiske debatten om hvordan tilsynsordningen bør organiseres. Debatten har foregått langs to dimensjoner, en horisontal og en vertikal. Den horisontale dimensjonen dreier seg om de ulike tilsynsorganenes *funksjoner*. Et tilsyn som skal ivareta to eller flere funksjonskombinasjoner havner i rollekonflikter som følge av at det må bekle roller som kan ha innbyrdes motstridende hensyn. Den vertikale dimensjonen dreier seg om forholdet mellom *politisk styring og institusjonell autonomi*. Dette er et spenningsforhold mellom to ulike handlingslogikker: Den politiske logikken, som går ut på å trekke opp overordnede retningslinjer basert på verdivalg, og den administrative logikken, som handler om å iverksette tiltak på en mest mulig effektiv og faglig korrekt måte. Balansegangen mellom de to logikkene vil alltid være problemfylt (Grønlie 2001, Christensen og Læg Reid 2004). Et tilsynsorgans autonomi avgrenses ikke bare av politisk styring, men også av de forventninger som rettes til organisasjonen fra dens institusjonelle omgivelser. Tilbakemeldinger fra omgivelsene er med på å forme tilsynsorganets virkelighetsforståelse, og kan derigjennom påvirke de beslutninger som treffes.

Temaene blir i dette notatet eksemplifisert ved å rette søkelyset mot Arbeidstilsynet. Først blir det gitt en kortfattet beskrivelse av utviklingen i Arbeidstilsynets uttalte policy knyttet til virkemidlene kontroll og veiledning i årene 1989 til 2004, der hensikten er å se hvorvidt det har vært noen endringer over tid i etatens tenkning rundt denne funksjonskombinasjonen. Dernest blir de policyendringer som har funnet sted forklart gjennom en vurdering av hvilke faktorer som har virket inn på beslutningen om å endre kurs. I forlengelsen av dette er det mulig å trekke noen slutninger om de utslagsgivende faktorene har sine røtter i autonome avveininger, om autonomien har blitt avgrenset av påvirkning fra omgivelsene, eller om endring fulgte som en konsekvens av politisk styring

Notatet er basert på en kvalitativ casestudie som kombinerer et mangfold av datakilder. Tilfanget av skriftlige kilder er bredt, undersøkelsen omfatter politiske styringsdokumenter (tildelingsbrev, St.prp. nr. 1), Arbeidstilsynets resultatdokumenter (årsrapport, resultatrapport, 1/2-årsrapport), Arbeidstilsynets plandokumenter (strategisk plan, planbrev, virksomhetsplan, overordnet virksomhetsplan), enkelte interne brev og notater som ikke er unntatt offentlighet, sekundærlitteratur (tidligere forskning og evalueringer) og avisartikler. Muntlige kilder er også benyttet, det er gjennomført intervjuer med 11 informanter fra ulike nivåer i etaten.

To sentrale kriterier ble lagt til grunn ved utvalg av informanter. Det ene kriteriet var et langvarig ansettelsesforhold i etaten. Siden undersøkelsen søker svar på saksforhold som ligger til dels langt tilbake i tid, var det viktig å søke informanter som hadde vært ansatt i mange år. Av mine elleve informanter, var åtte av dem ansatt i 1989. De tre øvrige kom til i årene fra 1991 til 1994, og det i viktige strategiske posisjoner. Ettersom

undersøkelsen har et spesielt siktemål om å avdekke strategiske prosesser, har utvalget vært bevisst konsentrert rundt dem som hadde nærhet til disse prosessene.

Rollekonflikt

Arbeidsmiljøloven pålegger Arbeidstilsynet den *funksjonskombinasjonen* det innebærer å opptre både i en kontrollørrolle og en veilederrolle. Ifølge lovens § 1, 3. ledd er en av lovens målsettinger:

«å gi grunnlag for at virksomhetene selv kan løse sine arbeidsmiljøproblemer i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner og med *kontroll og veiledning* (min utheving) fra offentlig myndighet».

Disse to virkemidlene er ikke innbyrdes rangert eller prioritert i lovteksten, og følgelig er det opp til tilsynet selv å kontinuerlig avveie porsjoneringen. Hvilken av rolletypene som er mest hensiktsmessig med hensyn til resultatoppnåelse, er et stadig tilbakevendende diskusjonstema innad i Arbeidstilsynet (Halgunset og Svarva 1980, Hovde 1987, NOU 1992:20, Bjørnson 1993, Skaar og Nicolaysen 1997, Skarpaas 1998, NOU 1999:34, Statskonsult 2000). Det ligger en grunnleggende spenning i det å være kontrollør og veileder samtidig. Dels skal tilsynet være samarbeidspartner som skal gi råd og informasjon om regelverket, dels skal det være myndighetsutøver som skal håndheve det samme regelverket. I sin rendyrkede og idealtypiske form, utgjør de to rollene en motsats til hverandre. Jeg vil i det følgende utdype hva som ligger i begrepene kontrollørrollen og veilederrollen.

Kontrollørrollen

I det teoretiske fundamentet for «kontrollørrollen», inngår flere ulike betegnelser. De vanligste begrepene som har blitt brukt, er *politi* (Halgunset og Svarva 1980), *kontrollør* (Elvbakken 1997), *dommer* og *overvåker* (Lonsdale, Mul og Pollitt 1999) og *myndighet* (Jacobsen 1960).

Kontrollørrollens grunntanke er pessimistisk; det reises tvil om tilsynsobjektens evne eller vilje til å følge de fastsatte regler. Ut fra denne logikken vil bare en trussel om sanksjoner føre til måloppnåelse. Kontrolløren har følgelig en sterk tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område. Beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster. Dette innebærer at den viktigste kunnskapen en kontrollør kan ha, er kunnskap om lover og regler, og de rette prosedyrene for håndhevelsen av disse. Omgangsformen med tilsynsobjektene kan karakteriseres som en rutinebasert monolog, der kontrolløren tilkjennegir hva som er lovens krav, kontrollerer at disse kravene er overholdt, og reagerer med sanksjoner på eventuelle lovbrudd. Det er viktig for kontrolløren å holde avstand til den andre parten, og nøytralitet og likebehandling etterstrebes. Behandlingslikhet overfor tilsynsobjektene er et grunnleggende prinsipp.

Kontrollørrollens profil er følgelig *klar* og dens legitimeringsgrunnlag hviler på det Weber (1971) kaller legal autoritet. Dette innebærer at den som myndighetsutøvelsen

retter seg mot anerkjenner kontrollørens autoritative posisjon fordi den er i samsvar med gjeldende lover og regler. Legal autoritet er knyttet til posisjonen, og ikke til de personlige egenskapene til den som til enhver tid opptrer i angjeldende posisjon.

Fordelene med en strikt kontrollørlinje, er at det er lettere å følge opp brudd på lover og regler med sanksjoner. Dette resulterer i at respekten for lov- og regelverk opprettholdes. Den klare profilen gjør at kontrollørens nøytralitet og etterrettelighet ikke kan trekkes i tvil. Svakheten ved en slik rolletype er at forholdet til tilsynsobjektene kan bli anstrengt, slik at disse nøler med å henvende seg til tilsynsorganet for å be om hjelp. Avstand til den andre parten, og den monologbaserte kommunikasjonsformen kan legge hinder i veien for at et oppstått problem i en virksomhet kan få en smidig løsning.

Veilederrollen

Under paraplyen «veilederrollen» har jeg valgt å samle tidligere teoretiske bidrag som refererer til *rådgiver* (Halgunset og Svarva 1980), *konsulent* (Elvbakken 1997, Lonsdale, Mul og Pollitt 1999), *ekspert* (Lonsdale, Mul og Pollitt 1999) og *kyndighet* (Jacobsen 1960). Andre betegnelser som har blitt brukt i debatten omkring denne tilsynsrollen er *motivator*, *veiviser*, *hjelper*, *inspirator*, *pådriver*, *medvirker*, *påvirker*, *pedagog*, *tilrettelegger* og *problemløser*.

Veilederrollens grunntanke er optimistisk; det er ut fra denne tilnærmingen stor tro på tilsynsobjektens vilje til å følge lover og regler. Gjennom opplysning skal virksomhetens uvitenhet motvirkes. Veilederen vektlegger følgende målrasjonalitet, det vil si at det aksepteres at det kan finnes mange veier til det endelige målet, regelverket er ikke et mål i seg selv. Dette fokuset på konsekvensorientering framfor regelorientering gjør at den viktigste kunnskapen en veileder kan ha, er spesifikk fagkompetanse på de relevante fagfeltene. Omgangsformen med tilsynsobjektene er preget av dialog og det Weigård og Eriksen (1997) karakteriserer som *deliberasjon*, der veilederen formidler sin kunnskap om mulige løsninger, mens tilsynsobjektet bidrar med informasjon om kontekstuelle forhold i den konkrete virksomheten. Det er derfor av største viktighet for veilederen å ha nærhet til den andre parten, slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides. Resultatlighet er viktigere enn behandlingslighet i denne rolletypen.

Veilederrollens profil er *mangetydig*, og dens legitimeringsgrunnlag hviler på en profesjonell autoritet. Dette innebærer at tilsynsobjektene anerkjenner og har stor tiltro til veilederens fagkyndige ekspertise på området. Veilederen har formelt sett en myndighetsposisjon, men agerer på en ikke-autoritær måte i denne tilsynsrollen.

Fordelen med å følge en veilederlinje, er at det oppstår økt interaksjon som gir større forståelse for de problemer og utfordringer virksomhetene står overfor (Jensen og Kleivan 1999). Dette er noe som er vanskelig å oppnå ved å holde hovedfokus på oppfyllelse av stivbeinte regler. Svakheten ved denne rolletypen er at det kan oppstå *relasjonell distanse* (Black 1976). Jo nærmere regulatoren og den regulerte står, jo vanskeligere blir det å håndheve loven. Respekten for påbud svekkes når myndighetsrollen blir uklar. Dessuten kan en involverende holdning fort føre til at tilsynsorganet kan bli holdt ansvarlig for konsekvensene av den rådgivning og veiledning

som har blitt gitt. Det blir også vanskeligere å påtale problematiske forhold dersom disse har oppstått som følge av de råd veilederen selv har gitt.

Tabell 1: Oppsummering av de to idealtypiske tilsynsrollene.

	KONTROLLØRROLLEN	VEILEDERROLLEN
Grunnholdning	Pessimistisk; bare trussel om sanksjoner kan føre til måloppnåelse	Optimistisk; veien til måloppnåelse går gjennom å motvirke uvitenhet
Rasjonalitet	Normrasjonalitet	Målrasjonalitet
Likhetsprinsipp	Behandlingslikhet	Resultatlikhet
Beslutningsform	Regelorientering	Konsekvensorientering
Autoritet	Legal: basert på kunnskap om lover og regler	Profesjonell: basert på fagkompetanse
Omgangsform	Monolog – bør holde avstand til tilsynsobjektet for å bevare nøytraliteten	Dialog – bør ha nærhet til tilsynsobjektet for å opparbeide gjensidig tillit og innsikt
Profil	Klar	Mangetydig

Teoretiske innfallsvinkler

Formålet med dette notatet er todelt; for det første, å følge policyutviklingen knyttet til Arbeidstilsynets to tilsynsroller over et lengre tidsrom for å se hvordan etaten har håndtert den iboende rollekonflikten, og for det andre, å vurdere i hvilken grad policybeslutningene har vært et resultat av autonome avveininger, om autonomien har blitt avgrenset av påvirkning fra omgivelsene, eller om politisk styring har vært den avgjørende faktoren. Jeg legger i dette notatet til grunn at den formelle beslutningen om en endring av policy treffes av organisasjonen selv, men ved å benytte tre ulike teoretiske innfallsvinkler – instruks, tilpasning og læring – vil jeg søke å avdekke hvilke faktorer som kan virke inn på, og derigjennom forklare organisasjonens valg. De tre innfallsvinklene gir ulike svar på tre nøkkelspørsmål: *Hvilke aktører initierer endring? Hvilke forutsetninger må foreligge for at endring skal finne sted? Hva utløser endring?* Innfallsvinklene viser i forlengelsen av dette også tre ulike sider av en offentlig organisasjons identitet og selvbilde: Organisasjonen som redskap for overordnet myndighet, organisasjonen som reaktiv aktør i møte med omgivelsene og organisasjonen som lærende fagetat. Til hvert perspektiv knyttes forventninger til empiriske funn. Perspektivenes forklaringskraft avhenger av i hvilken grad de forutgående forventningene til funn viser seg å stemme overens med faktiske funn.

Policyendring som resultat av hierarkisk instruks

I et instruksperspektiv vil overordnet myndighet være aktøren som initierer endring. Den overordnede organisasjonen betraktes som en legitim autoritet i kraft av sin forankring i folkevalgte organer. Perspektivet hviler på to forutsetninger. *Den ene* forutsetningen for endring er at overordnet myndighet har innsikt i og oversikt over problemer, mulige løsninger og løsningenes konsekvenser. Idealet er altså at overordnet myndighet både har sosial kontroll og evne til rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom 1953, Christensen, Læg Reid og Wise 2002). Lover og regler er typiske strukturelle verktøy som bidrar til å forme forholdet mellom organisasjonene (Ingram og Schneider 1990, Scott 1995). *Den andre* forutsetningen for endring i et instruksperspektiv er hierarkisk lojalitet. Lojalitet overfor den overordnede myndigheten utgjør en kjerneverdi i et politisk-administrativt system (Christensen og Læg Reid 1998). Samordningsformen mellom over- og underordnet myndighet er vertikal, i den forstand at målformuleringsprosessen og iverksettingsprosessen holdes atskilt. Den underliggende organisasjonen vil likevel ha et visst handlingsrom til egne fortolkninger innenfor de direktiver og retningslinjer som utstedes fra den overordnede og premissgivende enheten (Læg Reid og Roness 1997). Endring i den underliggende organisasjonens policy vil ifølge dette perspektivet utløses når overordnet myndighet som en konsekvens av nye utfordringer i samfunnet har gjennomgått en endring i sin problemforståelse eller formulert nye mål og prioriteringer. Deretter vil den overordnede organisasjonen gjennom sin formelle makt presse fram en endring i den underliggende organisasjonen. Dette presset kan være av både direkte og indirekte karakter. Direkte føringer oppstår når den overordnede organisasjonen gir klare og entydige føringer i konkrete forhold, indirekte føringer oppstår ved endringer i rammebetingelsene som framtvinger at den underordnede organisasjonen justerer sin atferd. Gjennom rapportering blir den overordnede organisasjonen holdt underrettet om hvorvidt den underordnede organisasjonen følger de retningslinjer som har blitt gitt.

En organisasjons identitet kommer til uttrykk gjennom en mer eller mindre felles oppfatning blant dens medlemmer om hva organisasjonen skal være (Røvik 1998). I et instruksperspektiv oppfatter organisasjonen seg som et redskap for overordnet myndighet, og det blir dermed en rasjonell respons å rette seg etter de føringer og operere innenfor de rammebetingelser som er gitt fra oven for å realisere gitte, overordnede mål.

Forventninger til funn ut fra et instruksperspektiv

I et instruksperspektiv vil Arbeidstilsynet som organisasjon betrakte seg som et redskap for overordnet myndighet. Aktørene som initierer endring i dette perspektivet er departementet og den politiske ledelsen. Forutsetningene for endring er *for det første* at overordnet myndighet har oversikt over problemer, mulige løsninger på problemene, og disse løsningenes konsekvenser, og *for det andre* at Arbeidstilsynet treffer sine policy-beslutninger i tråd med en hierarkisk lojalitet. Endring utløses når det skjer en endring i

overordnet myndighets problemforståelse eller prioriteringer. Dette kan komme til uttrykk på to måter. *Den ene måten* er gjennom direkte føringer, der det blir gitt klare signaler om at en policyendring er ønskelig. Dette vil i så fall komme til uttrykk i tildelingsbrevet, St.prp. nr. 1 eller gjennom den muntlige styringsdialogen. *Den andre måten* er gjennom føringer som mer indirekte fører til at Arbeidstilsynet må revurdere sin policy. Et eksempel på dette kan være endringer i lov- og regelverket eller omprioriteringer av satsningsområder som omfattes av det eksisterende lov- og regelverket for arbeidsmiljøspørsmål. En annen indirekte forklaringsfaktor som kan fremtvinge en policyendring er kravet til rapportering og dokumentasjon av resultater som har fulgt i kjølvannet av innføringen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor.

Policyendring som resultat av tilpasning til institusjonelle omgivelser

I et tilpasningsperspektiv vil endring initieres av institusjonelle aktører i omgivelsene. De institusjonelle omgivelsene bærer i seg sterke kulturelle og verdibaserte ideer som definerer problemer og foreskriver løsninger. De forfekter normer og verdier som blir «symboler» som går utover det å være et verktøy for problemløsning. Ifølge Meyer og Rowan (1977) vil disse symbolene vanligvis fremstå som rasjonaliserte myter. Dette innebærer at oppskriften for hva som er den rette atferd ikke trenger å *være* skikkelig begrunnet, *troen* på at oppskriften er begrunnet er tilstrekkelig. Gamle oppskrifter blir gjenstand for avinstitusjonalisering (Røvik 1996), noe som innebærer at de taper statusen som den «riktige» måten å gjøre ting på.

Omgivelsene er imidlertid ikke entydige. Brunsson (1989) understreker at en organisasjon kan ha et segmentert handlingsmiljø, med en rekke aktører som retter innbyrdes motstridende forventninger til den. Her er det hensiktsmessig å operere med tre ulike kategorier av omgivelser. *En type omgivelse* er store og mektige organisasjoner med relativt stabile, gjerne ideologisk baserte, oppfatninger om hva som er en god oppskrift (Smith 1988, Hancher og Moran 1989). Disse omgivelsene vil i kraft av sin dominante posisjon i samfunnet ha kontinuerlig aksess til organisasjonen, og derigjennom muligheter for å fremme sitt syn. *En annen type omgivelse* er andre organisasjoner som befinner seg innenfor det samme organisasjonsfeltet. Økt interaksjon mellom organisasjonen og lignende organisasjoner i omgivelsene kan medføre at det utvikles en felles forståelse av hva som er den «riktige» oppskriften. En slik ensretting, som går under betegnelsen isomorfi (Hawley 1968, Aldrich 1979, DiMaggio og Powell 1983) gjør at organisasjonene blir mer og mer like hverandre. *En tredje type omgivelse* er aktører som tilhører den vitenskapelige sfære. I det moderne samfunn betraktes vitenskapen som synonymt med det objektive og det rasjonelle (Habermas 1987). Problembeskrivelser som kan presenteres i en vitenskapelig språkdrakt blir ifølge Røvik (1998) raskt akseptert som sanne og innsiktsfulle.

En forutsetning for endring i et tilpasningsperspektiv er at organisasjonen føler et sterkt behov for å fremstå som legitim overfor omgivelsene. Endring vil i dette perspektivet utløses når nye løsninger åpenbarer seg, snarere enn når nye problemer melder seg. Oppskrifter som fremstår som populære og rasjonelle vil bli adoptert for at

organisasjonen skal bevare sin legitimitet. Røvik (1998) fastslår at nittiårenes klareste tidssignal er maksimen om at alle typer organisasjoner, derav også organisasjoner innen offentlig forvaltning, må bli mer brukerorienterte og kundevennlige. Problembeskrivelser som er i takt med tidsånden har lettere for å bli akseptert i en organisasjon, utdaterte ideer vil raskt kunne resultere i negative tilbakemeldinger.

Inkorporering av eksterne verdibaserte oppfatninger gir ikke bare legitimitet overfor omgivelsene, det er også med på å forme organisasjonens selvoppfatning som en *reaktiv aktør* (Lodge 2003). Ettersom en organisasjons omgivelseslandskap ofte vil være segmentert, vil en endring kunne indikere hvilke aktører i omgivelsene organisasjonen selv opplever som de viktigste. Gjennom imitering (Sevon 1996) søker organisasjonen å redusere avstanden til aktører i omgivelsene den ønsker å ligne på, mens den gjennom differensiering (Brenninkmeyer 1963) markerer avstand til aktører i omgivelsene som den ikke ønsker å bli identifisert med.

Forventninger til funn ut fra et tilpasningsperspektiv

I et tilpasningsperspektiv betrakter Arbeidstilsynet som organisasjon seg som en reaktiv aktør i møte med sine omgivelser. Aktørene som initierer endring vil dermed være i omgivelsene, som i denne sammenhengen vil være institusjonelle, ettersom Arbeidstilsynet er en organisasjon som ikke produserer fysiske produkter i et marked. Det er her hensiktsmessig å dele omgivelsene inn i tre kategorier: *En type omgivelse* er store og mektige organisasjoner med stabile og ideologiske oppfatninger, som i kraft av sin samfunnsmessige posisjon forventes å utøve innflytelse over Arbeidstilsynets beslutninger. Arbeidslivsorganisasjonene LO og NHO er de mest prominente av disse. *En annen type omgivelse* er andre aktører som opererer innenfor samme organisasjonsfelt. Interaksjon med disse kan være med på å influere Arbeidstilsynets virkelighetsforståelse, og gjennom imitering og differensiering markerer etaten hvilken av organisasjonene i omgivelsene den ønsker eller ikke ønsker å sammenligne seg med. I denne kategorien kan Arbeidslivstjenesten, de andre tilsynsetatene som utfører HMS-tilsyn, og arbeidstilsyn i andre land regnes som de mest sentrale. *En tredje type omgivelse* er aktører som tilhører den vitenskapelige sfære. Forskningsinstitusjoner som Arbeidsforskningsinstituttet og Sintef, som besitter stor kunnskap om arbeidsmiljøspørsmål og mulige strategier, forventes å utøve betydelig innflytelse over Arbeidstilsynet.

Forutsetningen for endring i dette perspektivet at Arbeidstilsynet har et grunnleggende behov for å bevare sin legitimitet overfor omgivelsene. Det er også en forutsetning at de policyoppskrifter som forfektes av omgivelsene er compatible med eksisterende verdier og normer i organisasjonen. Endring vil i dette perspektivet utløses når omgivelsene presenterer nye policyoppskrifter, eller gir negative tilbakemeldinger på gjeldende policy. Endringsforslagene forventes å være mer løsningsdrevne enn problemdrevne.

Policyendring som resultat av erfaringsbasert læring

I et læringsperspektiv vil alle individene i organisasjonen betraktes som potensielle agenter for organisasjonslæring (Argyris og Schön 1978). Disse *interne læringsagentene* tilegner seg kunnskap gjennom egne erfaringer, og blir dermed aktører som basert på denne kunnskapen initierer endring.

Perspektivet hviler på to forutsetninger. *Den ene* forutsetningen for endring er at individene i organisasjonen evner å lære av erfaring. Erfaring er en forutsetning for læring, og kan forstås som tilbakemelding på handling, som igjen resulterer i ny innsikt (Deutsch 1966). Her identifiserer Christensen (1991) et markant skille mellom læring, som altså er tuftet på erfaringer, og tilpasning til institusjonelle omgivelser, som er basert på tro og ideologisk dominans. *Den andre* forutsetningen for læring er at det er god kommunikasjonsflyt innad i organisasjonen. Uten tilfredsstillende kommunikasjon kan verken kollektiv argumentasjon eller refleksjon finne sted (Meyer 1999). Organisasjoner som har institusjonalisert kommunikasjonsfora der ulike medlemmer kan presentere og oppnå aksept for ny kunnskap, vil ha et større potensial for å lære av sine erfaringer. Bleiklie (2000) understreker at dette forutsetter at slike fora faktisk fungerer og bedriver en reell evaluering. Dersom foraene bare blir en arena der ledelsen tilkjennegir sitt syn uten å lytte til de øvrige medlemmene, blir det misvisende å bruke uttrykket «læring» om den aktivitet som finner sted. Det vil da snarere være en eksersis der ledelsens autoritet konsolideres. Derfor er det svært viktig at det skapes et klima der medlemmene fra lavere nivåer i organisasjonen både blir oppfordret til og evner å målbære de erfaringer som har blitt høstet (Goldhaber 1993). Det forutsettes også at den informasjonen som høstes på grunnplanet videregives på en objektiv måte. Dersom informasjonen brukes strategisk, vil beslutningstakernes kunnskapsgrunnlag være utilstrekkelig (Blichner og Olsen 1989). Endelig forutsettes det at individene i en byråkratisk organisasjon overvinnes sin instinktive motvilje mot å fremme syn som kan resultere i større omveltninger (Downs 1967, Lægreid og Olsen 1978).

Endring vil i et læringsperspektiv utløses når kunnskap ervervet av de interne læringsagentene blir gitt kollektiv status i organisasjonen (Argyris og Schön 1978), og det oppstår det Rose (1993) karakteriserer som misnøye med status quo. En erkjennelse av at en policy er feilslått vil utløse et søk etter en ny og bedre policy (Ingram og Mann 1980). Når det overordnede målet er gitt, og organisasjonen erverver kunnskap som tilsier at nye virkemidler vil være mer hensiktsmessige enn de eksisterende, vil det fremstå som et rasjonelt valg å endre policy, men rasjonaliteten vil være begrenset, ettersom beslutningstakerne ikke kan forventes å ha full oversikt over konsekvensene av sine skjønnsbaserte vurderinger (Simon 1957). Følgelig trenger den nye policyløsningen ikke å være optimal, det er tilstrekkelig at den er å anse som det foretrukne alternativ (May 1992). For at det skal kunne defineres som policyorientert læring, må policy må ha blitt implementert etter intensjonene (Lipsky 1980, Mazmanian og Sabatier 1980), og det må resultere i en relativt varig endring i tankegang eller handlingsmønstre (Heclø 1974). Policyorientert læring hemmes når det tar lang tid å vurdere effektene av en policy (Sabatier 1991), når det er vanskelig å påvise kausalitet mellom handling og effekt (March og Olsen 1979), når de påståtte problemer og løsninger ikke kan måles

kvantitativt (Sabatier 1993), eller når kriteriene for suksess eller fiasko er uklare (Olsen og Peters 1996). I dette perspektivet ser organisasjonen på seg selv som en lærende fagetat, som både har kapasitet til å tilegne seg kunnskap, og velfungerende systemer for å spre denne kunnskapen.

Forventninger til funn ut fra et læringsperspektiv

I et læringsperspektiv betrakter Arbeidstilsynet som organisasjon seg som en lærende fagetat. Aktørene som initierer endring vil i Arbeidstilsynets tilfelle være inspektørene, som utgjør det utøvende ledd, og som dermed er de individene i organisasjonen som høster erfaringer med gjeldende policy. Læringsperspektivet hviler på to forutsetninger: *For det første* må inspektørene evne å erverve ny innsikt gjennom egne erfaringer. *For det andre* må organisasjonen ha etablert velfungerende kommunikasjonsfora, der denne tilegnede innsikten kan formidles og spres videre oppover i systemet. Arbeidstilsynets viktigste forum for meningsutveksling mellom direktorat og distriktene er Lederforum. Informasjon må her formidles på en objektiv måte for at kunnskapsgrunnlaget for beslutningstakerne skal bli tilstrekkelig. Endring utløses i dette perspektivet når de erfaringer som har blitt høstet av inspektørene blir akseptert og gitt kollektiv status i etaten. Dersom erfaringene med gjeldende policy er negative, vil det oppstå misnøye med status quo, og beslutningstakerne i direktoratet vil formulere en ny policy basert på denne innsikten.

Tabell 2 Oppsummering av teoretiske perspektiver.

	INSTRUKS	TILPASNING	LÆRING
Hvilke <i>aktører</i> initierer endring?	Overordnet myndighet	Institusjonelle omgivelser	Individene i organisasjonen
Hva er <i>forutsetningene</i> for endring?	Overordnet myndighet har oversikt over problemer, løsninger og konsekvenser + Hierarkisk lojalitet	Behov for legitimitet i omgivelsene + Nye oppskrifers kompatibilitet med eksisterende institusjonelle verdier og normer	Erfaring → ny innsikt + God intern kommunikasjonsflyt
Hva <i>utløser</i> endring?	Endring i overordnet myndighets problemforståelse, som igjen resulterer i nye føringer eller rammebetingelser	Nye oppskrifter, negative tilbakemeldinger på «gamle» oppskrifter	Ny innsikt blir gitt kollektiv status, misnøye med status quo oppstår
Organisasjonens identitet	Redskap for overordnet myndighet	Reaktiv aktør i møte med omgivelsene	Lærende fagetat

Analysemodell

Så langt i notatet har jeg redegjort for det teoretiske grunnlaget som kan knyttes til de to idealtypiske tilsynsrollene som står sentralt i dette notatet: Kontrollørrollen og veilederrollen. Disse to motstridende rolletypene må begge ivaretas av et tilsynsorgan, men vektingen av de to kan variere over tid, alt etter hva som er gjeldende policy. Undersøkelsens *avhengige variabel* er den policyendring som inntreffer når Arbeidstilsynet beslutter å justere vektingen av de to virkemidlene. Jeg har videre skissert tre ulike innfallsvinkler til hva som forårsaker endring i en organisasjon; hierarkisk instruks, tilpasning til institusjonelle omgivelser og erfaringsbasert læring, og utledet forventninger til funn ut fra hver av disse innfallsvinklene. De forklaringsfaktorene som kan knyttes til disse perspektivene utgjør undersøkelsens *uavhengige variabel*. For å bedre oversikten over notatet, vil jeg her presentere en analysemodell. Analysemodellen viser sammenhengen mellom de teoretiske innfallsvinklene og studiens avhengige og uavhengige variabler.

Tabell 3 Analysemodell. Forholdet mellom avhengige og uavhengige variabler.

	Teoretisk perspektiv	Uavhengige variabler	Avhengig variabel
↑ Styring	Instruks	- Politiske føringer - Lov- og regelverk - Mål- og resultatstyring	Policyendring vedrørende forholdet kontroll/veiledning
	Tilpasning	- Partene i arbeidslivet - Andre aktører innenfor organisasjonsfeltet - Forskningsinstitusjoner	
↓ Autonomi	Læring	- Egne erfaringer - God kommunikasjonsflyt	

Empirisk beskrivelse og drøfting

I denne delen av notatet vil jeg identifisere de vekslende tilsynsstrategiene Arbeidstilsynet har operert med i tidsrommet 1989–2004, og vil også gi en vurdering av hvilke faktorer som var med på å påvirke de policyendringer som fant sted.

Første paradigmeskifte: Fra kontrollør til veileder 1989–1994

Arbeidstilsynets første strategiske plan ble vedtatt 30. oktober 1989. Etaten hadde i mange år operert med en kombinasjon av korttids- og langtidsplaner, men det var en utbredt oppfatning at man ikke hadde lykkes med å finne den rette formen på planene (Bjørnson 1993). En rapport utarbeidet av Statskonsult (1988) fant at det største problemet var at de strategiske retningslinjene hadde vært mangelfullt utviklet, og de ble derfor i stor grad ignorert av inspektørene som skulle omsette strategien i praksis.

Arbeidstilsynet var en tradisjonsrik etat som alltid hadde vært kjennetegnet av ulike tilsynsfilosofier lokalt, og med ulik vekt på bruken av virkemidlene kontroll og veiledning fra distrikt til distrikt. Å opptre i kontrollørrollen var den mest utbredte arbeidsformen. Direktoratets intensjon med den strategiske planen var å forsøke å meisle ut en klar profil, og derigjennom fremme etatens evne til å opptre mer enhetlig. Planens tidshorisont oppgis å være «fram mot år 2000». Ordet *påvirkning* går som en rød tråd gjennom hele planen. Selv om påvirkning her ikke er brukt som et direkte synonym for veiledning, er det likevel en veldig klar markering av at den tradisjonelle kontrollørrollen skal nedtones. Kontroll som virkemiddel er nesten demonstrativt henvist til side 18, som det siste av 10 punkter som listes opp i «den nye strategien». Det som ble kjernemomentet i den nye strategien, var at sammenhengen mellom et godt arbeidsmiljø

og god bedriftsøkonomi måtte bli bedre kjent. Planen erkjenner: «Arbeidsgivers beslutninger er i stor grad motivert ut fra bedriftsøkonomiske betraktninger. Vi må derfor legge stor vekt på økonomiske argumenter og virkemidler i vårt påvirkningsarbeid» (Strategisk plan for Arbeidstilsynet 1989:6).

Foruten å markedsføre de økonomiske incentivene ved å stimulere til økt egenaktivitet på arbeidsmiljøsidene i bedriftene, skulle Arbeidstilsynet også bransjerette sitt informasjonsarbeid, fremme holdningsskapende arbeid i media, og medvirke til at arbeidsmiljøspørsmål ble satt på dagsorden i skoleverket. Alt dette var nye tanker som fordret nye arbeidsmetoder. Den tradisjonelle kontrollørrollen, med høy tilsynsfrekvens og utsteding av pålegg, kom mer i bakgrunnen. Om bruk av kontroll gjennom tilsynsbesøk sier planen: «Ved anmodninger om å foreta tilsynsbesøk må vi derfor nøye vurdere om dette er en sak vi bør prioritere, og i så fall om det finnes andre måter å håndtere saken på enn gjennom tilsynsbesøk» (Strategisk plan for Arbeidstilsynet 1989:17). Den nye hovedstrategien var altså at Arbeidstilsynet skulle påvirke tilsynsobjektene til egenaktivitet, og dette innebar en kraftig dreining i retning av veilederrollen. At dette representerte en utfordring for det utøvende ledd, og da særlig de distrikter som hadde vært vant til å opptre hovedsakelig i kontrollørrollen, kan illustreres av følgende uttalelse:

«Det var en utfordrende tid for oss som hadde vært vant med kontrollørrollen. Vi var ikke vant til å tenke sånn, og at vi måtte argumentere overbevisende. Vi var vant til å si: 'Det står i den og den paragrafen, og derfor må dere gjøre det'. Derfor var det en utfordring da den nye planen kom, men vi valgte å være positive. Vi gikk på salgskurs for å skolere oss på å bli gode på å fremføre 'det glade budskap'».¹

Disse «salgskursene» i påvirkning og kommunikasjon inngikk i NAM (Nye arbeidsmåter i påvirkningsarbeidet), et direktoratsinitiert prosjekt som var rettet inn mot å samkjøre inspektørene i den nye strategien. Gjennom bruk av uttrykk som «Det nye Arbeidstilsynet» og «påvirkningsetaten» skulle organisasjonens selvbilde endres. Media ble også brukt for å markere at Arbeidstilsynet nå forfulgte en mildere og mer forsonende linje. Tilsynets direktør, Dagfinn Habberstad, uttalte blant annet at tilsynet ville «legge større vekt på å vurdere helheten på arbeidsplassen i stedet for å være opptatt av det detaljerte regelverket» (Aftenposten 04.09.91), «Vi satser mer på å benytte informasjon og oppmuntring fremfor å bruke pekefingeren» (Aftenposten 18.12.91) og «Avtalte møter skaper bedre klima enn razziametoder» (Arbeidervern 14.07.92). Påvirkningsbegrepet forble et honnørord i alle Arbeidstilsynets årsrapporter og virksomhetsplaner de påfølgende årene. Så sent som i en rullerende langtidsplan fra 1994 ble det slått fast at «erfaring har vist at pålegg er et utilstrekkelig virkemiddel for å få i gang en bedriftsintern prosess. Med dette som bakgrunn har Arbeidstilsynet lagt om arbeidsmåten for å bli en effektiv og målrettet påvirkningsetat» (Skaar og Nicolaysen 1997:23).

Hvilke faktorer kan forklare Arbeidstilsynets beslutning om å gå bort fra den tradisjonelle kontrollørrollen og over i en mer veiledende rolle? Det som tillegges størst vekt av informantene, var den på det tidspunktet forestående innføringen av internkontroll i landets virksomheter. Internkontroll var en ordning som forutsatte at

¹ Intervju, informant fra distrikt.

den enkelte virksomhet selv skulle føre inspeksjoner og etablere interne sanksjoner. Dette konseptet hadde allerede vært prøvd ut i petroleumsindustrien, og regjeringen satte i 1986 ned et utvalg som skulle utrede mulighetene for å innføre internkontroll også innenfor arbeidsmiljøområdet på land. Utvalget la året etter fram to utredninger (NOU 1987:10, NOU 1987:32), og ett av temaene som ble tatt opp var hvilke konsekvenser en slik reform ville få for tilsynsmyndighetene. Det ble antatt at mange virksomheter ville få problemer med å etablere et internt kontrollapparat, og at tilsynene dermed måtte prioritere iverksetting av opplærings- og motivasjonstiltak. Selv om internkontrollforskriften ikke ble gjort gjeldende før fra 1. januar 1992, legges det ikke skjul på at den varslede reformen hadde stor innvirkning på Arbeidstilsynets strategiske planlegging:

«Dette var et klart politisk signal. Det vi skulle jobbe med da var internkontroll. Det gjorde at behovet for informasjon og veiledning ble veldig stort»²

Et annet utviklingstrekk på slutten av 1980-tallet som pekte i retning av en veiledningslinje, var den økende bevisstheten omkring spørsmål knyttet til det psykososiale arbeidsmiljø. Arbeidslivet var i endring, og fremveksten av nye bransjer innenfor tertiærnæringene, kombinert med en nedgang i de mer tradisjonelle industrielle yrkesgruppene, førte til at tilsynets virkemiddelbruk måtte tas opp til ny vurdering. Forskningsmiljøene hadde i flere år argumentert for at kontrollørrollen fremsto som mindre hensiktsmessig i forhold til de mer sammensatte problemstillinger det nye arbeidslivet representerte (Bjørnson 1993), og dreiningen mot et større fokus på veiledning kan tyde på at forskningsinstitusjonenes utøvde en viss innflytelse over Arbeidstilsynet i forbindelse med denne policyendringen. Overgangen fra kontroll til veiledning synes i mindre grad å skyldes påvirkning fra etatens øvrige omgivelser, og det er også lite som tyder på at endringen fulgte som en konsekvens av etatsinterne prosesser.

Andre paradigmeskifte: Kontrollørrollens renaissance 1994–2002

Den strategiske planen fra 1989 hadde vært direktoratets første reelle forsøk på å etablere en overordnet policy for enhetene i etaten. Arbeidstilsynet valgte å bryte med den strategiske planen allerede i 1994, et brudd som først kom til uttrykk i planbrevet for 1995. Planbrevet er et dokument som utarbeides i direktoratet, med den hensikt å trekke opp rammer og retningslinjer for distriktene i det de går i gang med arbeidet med å utforme sine virksomhetsplaner for det påfølgende år. Planbrevet for 1995 ble sendt ut fra direktoratet 4. juli 1994, og det representerer en kraftig pendelsvingning i tilsynsprofilen fra en veilederrolle til en kontrollørrolle. Der den strategiske planen av 1989 sterkt nedtoner Arbeidstilsynets kontrollfunksjon, og reiser spørsmål ved utbyttet av et tilsynsbesøk, viser planbrevet tydelig at en holdningsendring hadde funnet sted i direktoratet: «For ikke å undergrave vår rolle som tilsynsetat er det viktig at de

² Intervju, informant fra direktoratet.

informasjons- og motivasjonsaktivitetene som er direkte rettet inn mot enkeltvirksomheter ikke overskygger tilsynet og kontrollen (...) Tilsyn er etatens viktigste virkemiddel for å sørge for at virksomhetene overholder kravene til arbeidsmiljø- og sikkerhet (...) Tilsyn med enkeltvirksomheter skal utgjøre den dominerende del av etatens utadrettede aktivitet» (Planbrev for 1995, Vedlegg:5). Ordet «tilsyn» er i denne sammenhengen brukt i en snever betydning, som et synonym for kontroll. Om det å yte informasjon uten innslag av kontroll, sier brevet: «Informasjonsbruk som virkemiddel skal først og fremst benyttes når distriktene, etter en grundig vurdering, finner at dette er den mest hensiktsmessige metode» (Planbrevet for 1995, vedlegg:37).

Ikke bare ble det tatt til orde for en økning i antallet tilsynsbesøk, det ble også varslet en betydelig opptrapping av sanksjonsbruken. I årene forut hadde inspektørene opplevd det slik at det skulle være en høy terskel mot å gi pålegg. Planbrevet representerer en klar helomvending også på dette punktet: «Det er nødvendig å se nærmere på etatens håndhevsings- og sanksjonspraksis. Oversikter kan indikere at sanksjonsvolumet er for lavt i forhold til tilsynsvolumet (...) Det vil derfor bli en prioritert oppgave i 1995 å skjerpe etatens bruk av pålegg» (Planbrev for 1995, vedlegg:29). Et annet problem som hadde oppstått med de pålegg som ble gitt, var at de i stadig mindre grad ble fulgt opp av inspektørene i ettertid: «Andel pålegg som ikke ble fulgt opp er urovekkende høy både i 91 og 92 (...) Det er videre all mulig grunn til å anta at etaten har mye å vinne på en systematisk gjennomgang og kraftig skjerping av praksis på dette punktet» (Planbrevet for 1995, vedlegg:31).

Planbrevet bærer også preg av at Arbeidstilsynet hadde blitt forespeilet trange økonomiske rammer for det påfølgende år, men det understrekes sterkt at kuttene skal gå ut over administrative aktiviteter, og ikke den utadrettede virksomheten. Om ressursbruken sies det at «over tid vil etaten bruke mer av sine ressurser til tilsynsaktiviteter», og «i en tid med knappe ressurser bør ressursbruken til generell veiledning minimaliseres» (Planbrevet for 1995, vedlegg:28)

Med planbrevet for 1995 hadde Arbeidstilsynet tatt et oppgjør med «påvirknings-etaten». Plandokumentene for 1996 viderefører vektleggingen av kontrollvirkemidler, mens veiledningsaspektet marginaliseres. Formidling av kunnskap og holdninger, som sto så sentralt i påvirkningsperioden, blir begrenset til å være «et supplement til tilsynet» (Arbeidstilsynets virksomhetsplan 1996:4), og informasjonsbesøk skal bare finne sted «når distriktet etter en grundig vurdering finner at dette er den mest hensiktsmessige metode» (Arbeidstilsynets planbrev 1996:5).

Bruddet med «påvirkningsetaten» innebar at den gamle strategiske planen var blitt satt til side, og det oppsto et behov for et nytt langsiktig retningsgivende dokument. Den nye strategiske planen forelå 20. juni 1996. Der Arbeidstilsynets kontrollfunksjon hadde vært sterkt nedtonet i den foregående strategiske planen fra 1989, ble dette nå skjøvet i forgrunnen. Direktøren understreker i forordet at Arbeidstilsynet skal være en forutsigbar og rettferdig etat. Dette er egenskaper som er nært knyttet til det legalrasjonelle aspektet som utgjør fundamentet for kontrollørrollen. Der den foregående planen reiser spørsmål ved hvorvidt tilsynsbesøk bør prioriteres tids- og ressursmessig, slår strategisk plan av 1996 fast: «Å føre tilsyn med at virksomhetene følger de lover og regler som gjelder, er Arbeidstilsynets aller viktigste oppgave. Tilsynet er det viktigste og mest synlige virkemiddelet» (Strategisk plan for Arbeidstilsynet

1996:13). Veiledningen skulle primært være veiledning om lovverket, og ikke i samme grad som i årene forut peke på løsninger på arbeidsmiljøutfordringer, eller fremme sammenhengen mellom det gode arbeidsmiljø og bedriftsøkonomisk suksess. Med den strategiske planen på plass, var hamskiftet fra påvirkningsetat til kontrollstat fullført. Hovedfokus på kontrollvirkemidlene var blitt den nye normalitet, noe som medførte at språkbruken i plandokumentene de påfølgende årene mildnet. Fra og med 1998 var det ikke lenger nødvendig å understreke i klare ordelag at tilsynsfrekvensen og sanksjonsbruken måtte heves, nå ble det mer snakk om å opprettholde nivået på disse områdene.

Hvilke faktorer virket inn på denne helomvendingen fra veiledning tilbake til kontroll? Den faktoren som vektlegges sterkest av informantene, er de tilbake-meldingene direktoratet mottok fra distriktsnivå:

«Signalene nedenfra, fra inspektørkorpset og oppover, ble så klare at vi skjønnte at dette ikke var veien å gå videre. Vi var nødt til å gjøre endringer».³

Direktoratet hadde i 1989 forsøkt å samle hele etaten rundt en mild veiledningsfilosofi, og den hadde i 1994 fått virke noen år. I distriktene hadde man etter beste evne forsøkt å etterleve de nye retningslinjene, men etter hvert viste erfaringene at en slik policy ikke var uproblematisk:

«Jeg syntes det var veldig mye bra i strategisk plan fra 1989, og vi arbeidet etter den i noen år. Men etter hvert begynte vi å stille spørsmålsteget ved om vi kunne følge planen slik som vi først hadde trodd. Da vi kom tilbake to og tre ganger i samme bedrift, og så at ting ikke ble bedre, skjønnte vi at det ikke går an å rendyrke veilederrollen. Pendelen hadde svingt for langt. Det å bare gå rundt og prate, det fungerer ikke».⁴

Dreiningen bort fra veilederrollen i retning av mer fokus på kontroll, kan også til en viss grad forklares av den påvirkning Arbeidstilsynet ble utsatt for fra LO, som kanskje er den viktigste organisasjonen i etatens omgivelser. LO ønsket primært å se tilsynet i en mest mulig rendyrket kontrollørrolle, mens NHO var mer opptatt av at Arbeidstilsynet skulle bidra med informasjon og veiledning. Da Arbeidstilsynet i 1989 valgte å fremstå mer som en nyttig medhjelper enn som en streng kontrollør, vakte dette naturlig nok tilfredsstillelse i NHO. LO, på den annen side, var alt annet enn fornøyd. Færre tilsyn og færre sanksjoner var stikk i strid med det LO forventet av etaten:

«LO var ikke veldig glad for den utviklingen. De sa ganske klart ifra om det».⁵

De øvrige institusjonelle omgivelsenes tillegges liten betydning av informantene som forklaringsfaktorer ved dette skiftet. Tvert imot er det verdt å merke seg at Arbeidstilsynet går på tvers av det som var den utbredte oppfatningen i forskningsmiljøene, der det ble hevdet at veiledning, deliberasjon og myke virkemidler var veien å gå. Arbeidsforskningsinstituttet hadde i sitt notat «Arbeidsliv mot år 2010» (Salomon og Grimsmo 1994) spådd at kontrollørrollen ville nedtones etter hvert som

³ Intervju, informant fra direktoratet.

⁴ Intervju, informant fra distrikt.

⁵ Intervju, informant fra direktoratet.

internkontroll ble innført i virksomhetene. Bare tre måneder etter notatets publisering valgte altså Arbeidstilsynet å legge helt om mot en strengere linje.

Overgangen til en tydeligere kontrollørrolle synes heller ikke å kunne tilskrives politiske føringer. Det var et gjennomgående trekk ved Arbeidstilsynet på 1990-tallet at den til enhver tid ansvarlige statsråd i svært liten grad blandet seg direkte inn i etatens virksomhet:

«Jeg kan ikke si at politikerne har hatt stor innflytelse på strategiutformingen. Det har stort sett begrenset seg til innspill på løse enkeltsaker når vi har hatt en statsråd som vil noe annet enn det vi vil i den spesielle saken».⁶

Heller ikke i den muntlige styringsdialogen mellom departementet og etatens ledelse, kom det noen føringer. Den dengang nyutnevnte direktøren, Ivar Leveraas, sier det i dag slik:

«Den som var vår ekspedisjonssjef den gangen, Jon Blaaid, kom aldri med selvstendige signaler om at 'nå må dere se å få opp tilsynsvirksomheten'. Han hadde stor tillit til vår vurdering, og var støttende til den».⁷

Men om departementet ikke blandet seg direkte inn i tilsynets strategiske deliberasjoner, er det mye som peker i retning av at det ble stilt andre krav som indirekte kan ha medvirket til en policyendring. I en presset budsjettssituasjon, som Arbeidstilsynet var i på denne tiden, blir behovet for å demonstrere egen nytteverdi påtrengende. Økende krav om rapportering og dokumentasjon av aktiviteter og resultater kan ha medvirket til at Arbeidstilsynet fant det mest formålstjenlig å dreie i retning av en mer synlig og kvantifiserbar tilsynsform. En kilde i direktoratet erkjenner:

«Det er jo vårt problem å klare å vise departementet resultater av aktivitetene våre. Å drive informasjonsvirksomhet overfor bedriftene er forferdelig ressurskrevende, og det er vanskelig å vise resultater av det. Kontrollerer man, gir pålegg, og kan dokumentere endringer i bedriftene som et resultat av påleggene, så er jo det et resultat».⁸

Nettopp problemet med å dokumentere resultater har vært et tilbakevendende problem for Arbeidstilsynet. Det er vanskelig å spore en eventuell forbedring eller forverring i arbeidsmiljøsituasjonen tilbake til Arbeidstilsynets innsats, ettersom det er umulig å isolere etatens innsats fra andre faktorer i samfunnet som kan spille inn. Dette er med på å forklare hvorfor tilsynet i denne perioden valgte å definere resultatmål som beskrev aktiviteter, i stedet for resultatmål som påviste effekt:

«Det du blir målt på, er det du gjør. Det var stor frustrasjon i departementet over at vi ikke kunne måle effektene av det vi gjorde. Da tenker man uvilkarlig: 'Er det ikke noen tall vi kan henge dette på?' Eksempelvis antall tilsyn eller antall pålegg pr tilsyn».⁹

⁶ Intervju, informant fra direktoratet.

⁷ Intervju, direktøren for Arbeidstilsynet.

⁸ Intervju, informant fra direktoratet.

⁹ Intervju, informant fra direktoratet.

Tredje paradigmeskifte: Veilederrollens renessanse 2002

Kontrollørrollen hadde vært den foretrukne tilsynsrollen i etatens plandokumenter i årene etter 1994. Denne linjen ble forlatt i overordnet virksomhetsplan for 2003, som ble sendt ut fra direktoratet til distriktene 27. september 2002. Allerede innledningsvis blir det slått fast: «Også på et annet viktig punkt skiller denne planen seg fra de tidligere; den legger hovedvekt på de resultater vi skal oppnå, ikke på aktivitetene. Hensikten er at planen – i større grad enn tidligere – skal sette krav til resultater, og overlater til distriktene selv å vurdere hva som er den beste måten å nå resultatene på. Her tenker vi bl.a. på forholdet mellom tilsynsinnsatser og innsatser mer basert på informasjonstiltak og veiledning» (Overordnet virksomhetsplan for Arbeidstilsynet 2003:3).

En drøy måned etter at den nye overordnede virksomhetsplanen ble sendt ut, forelå også etatens nye strategiske plan. Der Arbeidstilsynets første strategiske plan fra 1989 opererte med den noe vage tidshorisonen «fram mot år 2000», og den andre strategiske planen fra 1996 ikke hadde noen «solnedgangsfrist» i det hele tatt, ble den tredje strategiske planen tidsfestet til årene 2002–2006. Innholdet overlapper i stor grad med den overordnede virksomhetsplanen. Også her blir den lokale dimensjonen tillagt stor betydning: «I utnyttelsen av virkemidlene vil etatens praksis måtte bygge på den innsikt og erfaring som finnes i det enkelte distrikt, og hos den enkelte inspektør» (Strategisk plan for Arbeidstilsynet 2002–2006:6). En kilde i direktoratet sier om den nye linjen:

«Det er en erkjennelse av at det er fornuftig med lokal variasjon. Om vi har en kontrollørrolle eller en veilederrolle er underordnet. I stedet for å pådytte enhetene og ansatte bestemte løsninger, vil vi ansvarliggjøre dem. Når vi etterspør resultater, får de (distriktene) en mer bevisst holdning til rollen de inntar. Vi finner dette riktig, og tror at etaten oppnår best mulig resultater sånn».¹⁰

Dette representerte et steg bort fra kontrollfokuset i retning av et mer balansert syn på kontrollørrollen og veilederrollen. Den uttalte balansen skulle vise seg å bli kortvarig. Den strategiske planen for 2002–2006 fikk også kort levetid. Allerede i 2003 startet arbeidet med en ny strategisk plan som i langt større grad vektla veilederrollen. Planen forelå 22. november 2004, og skulle gjelde for årene 2004–2007. Den inneholder en rekke endringer i forhold til tidligere planer, ikke minst i forhold til tilsynspolicy. Her heter det: «Arbeidstilsynet skal, gjennom en tydelig prioritering av veiviser- og premiss-giverrollene, bli mer aktive og synlige i samfunnsdebatten og i større grad enn hittil sette forebyggende og inkluderende arbeidsliv på dagsordenen» (Strategisk plan for Arbeidstilsynet 2004–2007:5). Det heter videre at etaten må «(..)synliggjøre sammenhenger og konsekvenser, og ved å gi innspill til løsninger i konkrete situasjoner». Denne form for involverende holdning representerer en kraftig prioritering av veilederrollen. Hvilke faktorer kan forklare denne gradvise returen til en veilederrolle, via en kort periode med balanse mellom de to rollene?

Mye tyder på at veilederrollens renessanse kan tilskrives politisk styring. Reformen i tilsynsorganene hadde i flere år vært på den forvaltningspolitiske dagsorden, og denne

¹⁰ Intervju, informant fra direktoratet.

utviklingen skjøt fart da Bondevik II-regjeringen ved Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman tiltrådte. En stortingsmelding om tilsynene var allerede under utarbeidelse, og Norman grep tidlig regien og satte et sterkt ideologisk stempel på arbeidet med meldingen (Hommen 2003). En tidlig markør for hvilke rammer meldingen ville komme til å inneholde ble gitt av statsråden i hans redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002.¹¹ I redegjørelsen presiseres det blant annet at regjeringen ser på desentralisering av beslutningsmyndighet og ansvar innad i offentlige etater som et mål i seg selv. Dette kan være med på å forklare den midlertidige forvirringen som tilsynelatende oppsto i Arbeidstilsynet i 2002, og som resulterte i at de to tilsynsrollene ble sidestilt i plandokumentene. Da Norman senere kom med mer konkrete føringer for Arbeidstilsynet¹², både i styringsdialogen og i selve tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 2002–2003), ble det tydeliggjort at regjeringen ønsker at Arbeidstilsynet skal prioritere veilederrollen fremfor kontrollørrollen i sin tilsynsvirksomhet. Dette var årsaken til at etaten måtte skrinlegge den strategiske langtidsplanen fra 2002, og igangsette en ny strategiprosess for å innfri den politiske vilje.

Det er særlig to faktorer som kan forklare hvorfor regjeringen ønsket at Arbeidstilsynet skulle vektlegge veilederrollen sterkere enn i årene forut (Helleren 2005). Den ene forklaringen er den konsensus som har vokst frem i de senere år om hva som representerer de største utfordringene på arbeidsmiljøområdet. Dette kan spores tilbake til «Et inkluderende arbeidsliv» (NOU 2000:27), som tok for seg den dramatiske økningen i sykefraværet, uførepensjon og annen førtidspensjonering, og som foranlediget IA-avtalen som ble inngått av regjeringen og partene i arbeidslivet 3. oktober 2001. Forskningsinstitusjoner som Arbeidsforskningsinstituttet og Sintef hadde i mange år viet psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøproblemer oppmerksomhet, og i enkelte tilfeller gitt sin vurdering av hvilke konsekvenser dette burde få for Arbeidstilsynets tilsynsstrategi. Som nevnt tidligere i notatet, hadde Salomon og Grimsmo (1994) langt på vei avinstitusjonalisert kontrollørrollen i sine vurderinger av fremtidens arbeidsliv. Skaar og Dahl (1999) fulgte opp med å hevde at Arbeidstilsynet var for opptatt av fysiske skader og ulykker, som var lite relevant for de problemer som det voksende antall service- og kunnskapsbedrifter medførte. Arbeidstilsynet hadde ifølge disse vurderingene rett og slett ikke i tilstrekkelig grad klart å omstille seg i takt med avindustrialiseringen.

Den andre forklaringen 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. Dette signaliserer en større tiltro til arbeidsgivernes evne og vilje til å drive i henhold til regelverket, og regjeringen

¹¹ «Fra ord til handling: Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor».

¹² Føringerne bygger i stor grad på anbefalinger som ble gitt av PricewaterhouseCoopers (2002) i en evaluering av Arbeidstilsynet som ble gjennomført høsten 2002. Tilsvarende bryter føringerne i stor grad med anbefalinger gitt av Statskonsult (2000, 2002).

er dermed på linje med NHO, som i mange år har kjempet for at Arbeidstilsynet skal vektlegge veiledning mer enn kontroll i sin tilsynsstrategi. LO, på den annen side, så ikke noe motsetningsforhold mellom det å prioritere kontrollørrollen og det forebyggende arbeidet som kreves i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv:

«LO ville gjerne at vi skulle opprettholde kontrollvirksomheten. NHO er fornøyd hvis de nå kan få oss mer som rådgiver og veileder».¹³

De øvrige institusjonelle omgivelsene synes å ha spilt en mindre rolle ved denne policyendringen. De andre aktørene innenfor organisasjonsfeltet, nasjonalt som internasjonalt, tillegges ikke vekt som en direkte innflytelse av informantene. Det kan i dette tilfellet synes som om Arbeidstilsynets omgivelser har fått en mer indirekte virkning, ved at deres syn har blitt filtrert gjennom etatens overordnede myndighet. I tillegg til forskningsinstitusjonenes råd og NHOs ønsker, er tilsynsmeldingens konklusjoner sterkt influert av internasjonale reguleringspolitiske trender¹⁴

Selv om departementet og den politiske ledelsen er den faktoren som vektlegges sterkest av informantene, blir det også pekt på at interne forhold har vært med på å dreie direktoratets fokus bort fra kontrollørrollen. Selv om inspektørene i 1994 hadde gitt klar beskjed om at satsningen på veilederrollen ikke hadde vært vellykket, var det også en viss misnøye med den entydige prioriteringen av kontroll som hadde fulgt i tiden etter 1994. Kontrollørrollen i sin rendyrkede variant, med tilhørende krav om høyt tilsynsvolum og høyt sanksjonsvolum, skulle også vise seg å ha utilsiktede effekter. Inspektørene opplevde det dithen at hvis de var i en bedrift og ikke ga pålegg, ble det tolket som at de begått en feilberegning i sitt valg av bedrift. En entydig kontrollpolicy ga dermed ikke noen incentiver til å finne andre løsninger i minnelighet med tilsynsobjektets representanter. Dernest opplevde de at direktoratets ensidige fokus på kvantitet gikk på bekostning av kvaliteten i tilsynet. Direktoratets toppledelse tok etter hvert innsigelsene inn over seg:

«Inspektørene og distriktene har hele tiden vært sure på at vi bare så på antall tilsyn, og ikke på kvaliteten i tilsynsarbeidet. Hele etaten har vært moden for en endring».¹⁵

Det presiseres, både i tilsynsmeldingen og i innstillingene fra arbeidsgruppene som har medvirket til den pågående omstilling i Arbeidstilsynet, at etaten må søke nye og bedre resultatindikatorer enn de rent kvantitative aktivitetsmålene som rådet i kontrollørepoken. I plandokumentene for 2004 og 2005 er aktivitetsmålene følgelig forlatt til fordel for vagt formulerte effektmål. Det vil fortsatt være problematisk å påvise sammenhengen mellom tilsynets innsats og effekt, men de nye målene gir rom for mer skjønn fra inspektørenes side.

¹³ Intervju, informant fra direktoratet.

¹⁴ OECD (2002, 2003).

¹⁵ Intervju, informant fra direktoratet.

Vurdering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft

Jeg har i dette notatet lagt opp til en teoretisk strategi som er både utfyllende og konkurrerende. En utfyllende strategi bidrar til å fange opp de ulike faktorene som kan ha medvirket til at det ble en policyendring, mens en konkurrerende strategi åpner for å antyde hvilken faktor som ble utslagsgivende for at en endring fant sted. (Roness 1997). Som den empiriske gjennomgangen har vist, er det flere ulike faktorer som er med på å påvirke de policybeslutninger som foretas i Arbeidstilsynet. Jeg vil her gi en kort oppsummering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft ved å ta utgangspunkt i den analysemodellen som ble skissert tidligere i notatet.

Første skifte: Fra kontrollør til veileder

Tabell 4: Analysemodell. Første skifte: Fra kontrollør til veileder.

	Teoretisk perspektiv	Avhengig variabel	Forklaringskraft
↑ Styring	Instruks	Første skifte:	Stor forklaringskraft
	Tilpasning	Fra kontrollør til veileder	En viss forklaringskraft
↓ Autonomi	Læring		Liten forklaringskraft

Dette skiftet kan tilskrives en kombinasjon av føringer fra overordnet myndighet og påtrykk fra omgivelsene. Instruksperspektivet synes å være det perspektivet som finner mest støtte i empirien, og kan dermed sies å ha stor forklaringskraft. Politiske signaler om at Arbeidstilsynets primære satsningsområde skulle være å medvirke til at internkontroll ble innført i landets virksomheter, ble utløsende for skiftet. Gjeldende tilsynspolicy måtte tas opp til ny vurdering i lys av føringene fra overordnet myndighet. Tilpasningsperspektivet finner en viss støtte i empirien, og kan dermed sies å ha en viss forklaringskraft. Mye tyder på at forskningsinstitusjonenes mangeårige vektlegging av at arbeidsmiljøproblemer av organisatorisk og psykososial art krevde andre virkemidler fikk en viss tilslutning i tilsynet, og kan ha medvirket til at det ble et skifte. Læringsperspektivet finner liten støtte i empirien, og kan dermed sies å ha liten forklaringskraft. Det finnes ingen indikasjoner som tyder på at skiftet kom som en konsekvens av at inspektørkorpset ut fra sine erfaringer ytret ønsker om å dreie etaten i en mer veiledende retning.

Andre skifte: Kontrollørrollens renessanse

Tabell 5: *Analysmodell. Andre skifte: Kontrollørrollens renessanse*

	Teoretisk perspektiv	Avhengig variabel	Forklaringskraft
↑ Styring	Instruks	Andre skifte: Kontrollørrollens renessanse	En viss forklaringskraft
	Tilpasning		En viss forklaringskraft
↓ Autonomi	Læring		Stor forklaringskraft

Ut fra en utfyllende strategi, kan det sies at alle tre av Arbeidstilsynets organisasjonsidentiteter – redskap for overordnet myndighet, reaktiv aktør og lærende fagetat – kom til uttrykk da direktoratet valgte å endre policy fra en veilederrolle til en kontrollørrolle. Flere faktorer spilte sammen og medvirket til at en policyendring fremsto som hensiktsmessig. Læringsperspektivet synes å være det perspektivet som finner mest støtte i empirien i forhold til denne policyendringen, og kan dermed sies å ha stor forklaringskraft. Mye tyder på at de negative erfaringene inspektørene høstet i veiledningsfasen var den utløsende faktoren bak skiftet. Instruksperspektivet synes å finne delvis støtte i empirien, og kan dermed sies å ha en viss forklaringskraft. Mye tyder på at Arbeidstilsynets ønske om å fremstå som en produktiv og effektiv etat overfor overordnet myndighet kan ha vært en medvirkende faktor til at tilsynet valgte å benytte seg av mer synlige aktiviteter og virkemidler. Tilpasningsperspektivet synes også å finne delvis støtte i empirien, og kan dermed sies å ha en viss forklaringskraft. Mye tyder på at det var viktig for Arbeidstilsynet å gjenvinne sin legitimitet overfor LO, og at det kan ha vært en medvirkende faktor til at det ble en dreining i retning av mer kontroll.

Tredje skifte: Veilederrollens renessanse

Tabell 6: *Analysmodell. Tredje skifte: veilederrollens renessanse.*

	Teoretisk perspektiv	Avhengig variabel	Forklaringskraft
↑ Styring	Instruks	Tredje skifte: Veilederrollens renessanse	Stor forklaringskraft
	Tilpasning		En viss forklaringskraft
↓ Autonomi	Læring		En viss forklaringskraft

I likhet med det andre skiftet, kan også det tredje anses å ha bakgrunn i flere sammenfallende faktorer. Instruksperspektivet synes å være det perspektivet som finner mest støtte i empirien i forhold til denne policyendringen, og kan dermed sies å ha stor forklaringskraft. Mye tyder på at de politisk initierte føringene i tilsynsmeldingen om at Arbeidstilsynet måtte innta en mer konstruktiv rolle overfor tilsynsobjektene var utløsende for bruddet. Tilpasningsperspektivet synes å finne delvis støtte i empirien, og kan dermed sies å ha en viss forklaringskraft. Mye tyder på at NHOs ønske om mer brukerorientering og forskningsinstitusjonenes forsøk på å avinstitusjonalisere

kontrollørrollen kan ha vært medvirkende faktorer til at det ble et skifte. Læringsperspektivet synes også å finne delvis støtte i empirien, og kan dermed sies å ha en viss forklaringskraft. Mye tyder på at inspektørene ønsker om å nedtone fokuset på kontrollørrollen kan ha vært en medvirkende faktor til policyendringen.

Konklusjon

Notatet har vist at det over tid har vært en labil balanse i Arbeidstilsynets tenkning omkring virkemidlene kontroll og veiledning. Studien har identifisert tre distinkte tilsynsfilosofiske paradigmer: I årene fra 1989 til 1994 ble veiledning ansett som det mest egnede virkemiddel, mens det i årene fra 1994 til 2002 ble understreket at kontroll var tilsynets *raison d'être*. Fra og med 2002 ble veiledning igjen den foretrukne tilsynsrollen.

Det fremgår videre at en viktig bakgrunn for å forstå den labile balansen mellom kontroll og veiledning er at det er vanskelig å påvise kausale sammenhenger mellom mål, virkemiddel og effekt. Skjønnsmessige vurderinger må legges til grunn for de policybeslutninger som treffes, noe som åpner for motstridende tolkninger av hvilken tilsynsrolle som er mest egnet til å nå målet om et bedre arbeidsmiljø. Beslutningstakerne i direktoratet blir dermed kontinuerlig utsatt for påvirkning fra både interne og eksterne meningsbærere som ønsker å vinne fram med sin virkelighetsforståelse. Uklarheten omkring virkemidlenes effekter innebærer at enhver tilsynspolicy til enhver tid vil bli utfordret av dem som er overbevist om at en annen porsjonering av virkemidlene vil være mer formålstjenlig.

Notatet påviser at Arbeidstilsynets policybeslutninger treffes i en vekselvirkning mellom autonome avveininger, påvirkning fra omgivelsene og politiske styringssignaler, der det kan variere hvilken faktor som er utslagsgivende. Arbeidstilsynet fremstår som en organisasjon som er både robust og fleksibel; lojal overfor overordnet myndighet, men også lydhør overfor omgivelsene, og med evne til å lære av og korrigere egne feil.

Litteratur

- Aldrich, H. (1979): *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Argyris, C. og D.A. Schön (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Bjørnson, Ø. (1993): *100 år for bedre arbeidsmiljø*. Oslo: Tiden.
- Black, D. (1976): *The Behavior of Law*. New York: Academic Press.
- Bleiklie, I. (2000): «Policy Regimes and Policy Change: Comparing Higher Education Reform Policy in Three European Countries». *Comparative Social Research*, 19: 101–138.
- Blichner, L. og J.P. Olsen (1989): «Styringens kunnskapsgrunnlag». I J.P. Olsen: *Petroleum og politikk*. Oslo: TANO.
- Brenninkmeyer, I. (1963): *The Sociology of Fashion*. Doktorgradsavhandling. Lausanne: Lausanne University.
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley & Sons.

- Christensen, T. (1991): «Målstyring og virksomhetsplanlegging. Staffasje eller styringsverktøy?». I P. Læg Reid (red.): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004): «Regulatory Agencies – The Challenge of Balancing Agency Autonomy and Political Control». Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 18, 2004.
- Christensen, T., P. Læg Reid og L.R. Wise (2002): «Transforming Administrative Policy». *Public Administration*, 80 (1): 153–178.
- Dahl, R.A. og C.E. Lindblom (1953): *Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper & Row.
- Deutsch, K.W. (1966): *The Nerves of Government*. New York: Free Press.
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1983): «The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields». *American Sociology Review*, 48 (2): 147–160.
- Downs, A. (1967): *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Elvbakken, K.T. (1997): *Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 50.
- Goldhaber, G.M. (1993): *Organizational Communication*. 6. utgave. Madison, Wisc: W.C. Brown & Benchmark.
- Grønlie, T. (2001): «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikk». I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Habermas, J. (1987): *Toward a Rational Society: Student Protest, Science and Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Halgunset, J. og A. Svarva (1980): *Arbeidstilsynet – Politi eller rådgiver? Konsekvenser av den nye arbeidsmiljøloven*. Trondheim: SINTEF IFIM. Rapport STF82 A80004.
- Hancher, L. og M. Moran (1989): «Organizing Regulatory Space». I L. Hancher og M. Moran (red.): *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Hawley, A. (1968): «Human Ecology». I D.L. Sills (red.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan.
- Hecl, H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. Massachusetts: Yale University Press.
- Helleren, S. (2004): *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989–2002*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport nr. 7, 2004.
- Helleren, S. (2005): «Omstilling i Arbeidstilsynet. Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». Bergen: Rokkansenteret. Notat (kommer).
- Hommen, K.O. (2003): «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 17, 2003.
- Hovde, S. (1987): *Rammer for offentlig regulering av arbeidsmiljø*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 87:6.
- Ingram, H. og D. Mann (1980): «Policy Failure: An Issue Deserving Analysis». I H. Ingram og D. Mann (red.): *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills: Sage.
- Ingram, H. og A. Schneider (1990): «Behavioral Assumptions of Policy Tools». *Journal of Politics*, 52 (2): 510–529.
- Jacobsen, K.D. (1960): «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1–1960: 231–248.
- Jenssen, S. og B. Kleivan (1999): «Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat-kommunerelasjonen». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 15 (3): 247–272.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage.

- Lodge, M. (2003): «Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation». *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16 (2): 159–178.
- Lonsdale, J., R. Mul og C. Pollitt (1999): «The Auditor's Craft». I C. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa og M. Wærness: *Performance or Compliance? – Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Læg Reid, P. og J.P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. og P.G. Roness (1997): «Reformprogram og institusjonell tilpassing i norsk statsforvaltning». Bergen: LOS-senteret. Notat 9706.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1979): «Organizational Learning and the Ambiguity of the Past». I J.G. March og J.P. Olsen (red.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2. utgave. Bergen: Universitetsforlaget.
- May, P.J. (1992): «Policy Learning and Failure». *Journal of Public Policy* 12 (4): 331–354.
- Mazmanian, D.A. og P.A. Sabatier (1980): *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.
- Meyer, M.A. (1999): *Organisasjonslæring i offentlige forvaltningsenheter. Et casestudie av helse- og sosialetaten i Fjell kommune*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 70.
- OECD (2002): *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2003): *Norway. Preparing for the Future Now*. Paris: OECD.
- Olsen, J.P. og B.G. Peters (1996): «Learning from experience?» I J.P. Olsen og B.G. Peters (red.): *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- PricewaterhouseCoopers (2002): «Evaluering av arbeidsmiljømyndighetenes organisering og virksomhet». Oslo: PricewaterhouseCoopers.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringa. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, R. (1993): *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham.
- Røvik, K.A. (1996): «Deinstitutionalization and the Logic of Fashion». I B. Czarniawska og G. Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sabatier, P.A. (1991): «Two Decades of Implementation Research: From Control and Guidance to Learning». I F.X. Kaufmann (red.): *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter.
- Sabatier, P.A. (1993): «Policy Change Over a Decade or More». I P.A. Sabatier og H.C. Jenkins-Smith (red.): *Policy Change and Learning: An Advocacy-coalition Approach*. Boulder: Westview.
- Salomon, R. og A. Grimsmo (1994): «Arbeidsliv mot år 2010». Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Notat 4/94.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Sevón, G. (1996): «Organizational Imitation in Identity Transformation». I B. Czarniawska og G. Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Simon, H. (1957): *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. 2. utgave. New York: Free Press
- Skarpaas, I. (1998): «Et samarbeid rundt bedriftsintern attføring (BiA) og Arbeidstilsynets rolle i samarbeidet». Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Notat 4/98.
- Skaar, S. og T. Dahl (1999): *Bærer arbeidet frukter? – en evaluering av systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*. Trondheim: SINTEF IFIM. Rapport STF38 A99511.

- Skaar, S. og B. Nicolaysen (1997): *Arbeidstilsynets virkemidler – hvor kommer de fra og hva blir de til?* Trondheim: SINTEF IFIM. Rapport STF38 A96524.
- Smith, B.C. (1988): *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheatsheaf.
- Statskonsult (1988): *En vurdering av organisasjonsstrukturen i Arbeidstilsynets ytre etat*. Oslo: Statskonsult. Rapport 1988:3.
- Statskonsult (2000): «Organisering av statlig tilsyn i Norge». Oslo: Statskonsult. Notat 2000:8.
- Statskonsult (2002b): *(Be)Grep om tilsyn*. Oslo: Statskonsult. Rapport 2002:12.
- Torvatn, H. (2001): *Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse, Ny Praksis. Rapport STF38 A01020.
- Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Weigård, J. og E.O. Eriksen (1997): «Det deliberative demokrati». Bergen: LOS-senteret. Notat 9711.

Dokumenter

- NOU 1987:10: *Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet*.
- NOU 1987:32: *Internkontroll i virksomhetenes og tilsynsorganenes arbeide med arbeidsmiljø og sikkerhet*.
- St.meld. nr. 17 (2002–2003): *Om statlige tilsyn*.
- Strategisk plan for Arbeidstilsynet 1989, 1996, 2002–2006, 2004–2007.
- Arbeidstilsynets virksomhetsplan 1991, 1992, 1993 (hovedtrekk), 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.
- Arbeidstilsynets overordnede virksomhetsplan 2003, 2004, 2005–2006.
- Arbeidstilsynets planbrev 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.
- Årsrapport for Arbeidstilsynet 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.
- Resultatrapport for Arbeidstilsynet 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.
- ½-årsrapport for Arbeidstilsynet 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.
- Tildelingsbrev 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.
- St.prp.nr. 1 1998–89, 1989–90 (KAD), 1990–91, 1991–92, 1992–93 (KD), 1993–94, 1994–95, 1995–96, 1996–97, 1997–98 (KAD), 1998–99, 1999–2000, 2000–01 (KRD) 2001–02, 2002–03, 2003–04 (AAD), 2004–2005 (ASD).
- Interne dokumenter (innstillinger fra arbeidsgrupper, brev, supplerende disponeringsskriv, indre evalueringer, veiledninger og tilbakemeldinger).

Intervjuer

- Gjennomført i tidsrommet 23. april 2003 – 26. mai 2003.
- Fra direktoratet*: Ivar Leveraas, Nils-Petter Wedege, Haakon Lehmann, Kari Aamot, Ørnulf Halmrast, Einar Larsson, Trygve Dahl, Per Arne Larsen.
- Fra distriktskontorene*: Edle Utaaker, Hallgerd Sjøvoll, Ole Aas Nilssen.

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>

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 Lægreid*: «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 incentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004** *Per Lægreid 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 Lægreid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004** *Tom Christensen and Per Lægreid*: «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 Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.

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 Sørsgard*: «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? Underveistrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørsgard*: «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 Hjellbrekke*: «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*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen 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 of 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.