



HMS og IA: To sider av samme sak?

En evaluering av prosjektet
”3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø”
3 parter, 2 bransjer, 1 mål

STAMI-rapport Nr 7 Årgang 11, 2010

Fafo-rapport 2010:26

Forfattere: Kirsti Jacobsen, STAMI, Leif E. Moland, Fafo, Terje Pettersen, STAMI

© Statens arbeidsmiljøinstitutt og Fafo 2010

STAMI
ISSN nr. 1502-0932

Fafo
ISBN 978-82-7422-743-9
ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	11
Bakgrunn for 3-2-1-prosjektet	11
Fire hovedretninger innen evalueringsarbeid	12
Metode	14
2 Partssamarbeid for godt arbeidsmiljø	16
Råd og utvalg for HMS-IA	19
Partssamarbeid 3-2-1-prosjektet.....	20
Bred medvirkning i omstillings- og utviklingsarbeid.....	21
3 Prosjekterfaringer	23
Hovedmål og delmål	23
Forankring og ledelse	25
Forankring hos myndighetene	25
Forankring i organisasjonene.....	25
Forankring av mål, prosesser eller sluttresultater	25
Forventninger til partssamarbeidet.....	27
Myndighetenes forventninger til samarbeidet	27
Organisasjonenes forventninger til samarbeidet.....	27
Roller i det bransjespesifikke trepartssamarbeidet	28
Myndighetene	28
Organisasjonenes roller	29
Oppnådd og lært	30
Trepertssamarbeidet har vært en suksess	30
Ny kunnskap og nye rollemodeller.....	32
Trepertssamarbeidet som bidrag til tettere integrering av HMS og IA	33
Det viktige mellomnivået	34
Veien videre.....	37
Veilederrollen.....	37
Styrking av andre opplæringstiltak.....	39
Bransjeorienterte oppfølgingstiltak	40
Fora for kontinuitet og koordinering	44
Litteratur	48

Forord

Arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) og et inkluderende arbeidsliv (IA) er tuffet på ulike lovverk og ulike fagtradisjoner. HMS forvaltes av Direktoratet for arbeidstilsynet og IA forvaltes av NAV. I de reviderte tekstene som regulerer HMS- og IA-arbeidet, blir disse i økende grad sett på som to sider av samme sak. Partene i arbeidslivet har deltatt i utformingen av de nye tekstene. Denne rapporten beskriver et forsøk på å ta skrittet videre fra harmonisering av lover og regler til utprøving av et tettere, operativt trepartssamarbeid.

Dette er gjort gjennom det såkalte 3-2-1-prosjektet. Her har myndighetene, arbeidsgiverorganisasjoner fra to bransjer og korresponderende arbeidstakerorganisasjoner gått sammen om å prøve ut nye grep for et styrket arbeidsmiljø i 31 virksomheter. Det har vært mange aktører og mange nivåer i prosjektet. I alt har ca 3500 personer vært involvert.

Arbeidsdepartementet har vært prosjektets oppdragsgiver, mens Arbeidstilsynet har hatt prosjektledelsen. Evalueringen beskriver trepartssamarbeidet slik det er organisert og praktisert av representanter for myndighetene og organisasjonene. Vi har intervjuet 13 nøkkelpersoner og deltatt på regionale erfaringssamlinger for de 31 virksomhetene og samlinger for etatenes rådgivere og inspektører, som har veiledet virksomhetene. Disse samlingene har gitt tilfang til beretninger direkte fra veiledere og virksomhetsrepresentanter og har underbygget det som har kommet fram i intervjuene med de 13 nøkkelinformantene

Denne rapporten er skrevet av Fafø og STAMI i fellesskap og er et evalueringsoppdrag fra Arbeidstilsynet. Leif E. Moland, Fafø og Kirsti Jacobsen, STAMI har skrevet rapporten med hjelp fra Terje Pettersen, STAMI.

Vi vil takke de 13 nøkkelinformantene som har stilt opp med erfaringer og refleksjoner, og som i tillegg har gitt nyttige innspill underveis i skriveprosessen. Takk også til de prosjektansvarlige i Arbeidstilsynet, som har lagt til rette for evalueringsarbeidet, og til Bjørn Lau og Margrethe Schøning, STAMI og Bente Bakken, Fafø for bidrag i oppstarts- og slutfasen.

Oslo, STAMI/Fafø 11. juni 2010

Kirsti Jacobsen, Leif E. Moland og Terje Pettersen

Sammendrag

Prosjektmål

3-2-1-prosjektet er et utviklingsprosjekt som har pågått siden 2007 på initiativ fra Arbeidsdepartementet og med Arbeidstilsynet som hovedansvarlig for gjennomføringen. Prosjektets hovedmål har vært å høste erfaringer med trepartssamarbeid og bransjeinnretting som grep for en mer treffsikker innsats for et styrket arbeidsmiljø. Prosjektet er også forankret i myndighetenes og organisasjonenes intensjoner om større integrering av HMS- og IA-arbeidet. Prosjektets mål har vært formulert i tre punkter som kan sammenfattes slik:

1. Å forbedre arbeidsmiljøet, redusere sykefravær og øke den reelle pensjoneringsalderen i to utvalgte bransjer med store utstøtingsproblemer.
2. Å prøve ut om større grad av bransjetilpasning og bransjeforankring av arbeidet med å identifisere arbeidsmiljø og tilretteleggings-/oppfølgingstiltak kan bidra til at førstnevnte mål nås.
3. Å bidra til utvikling av en fruktbar og framtidsrettet samarbeidsform mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Deltakere

Utprøvingen av samarbeidsformer og gjennomføring av praktiske tiltak har foregått i to bransjer, representert ved henholdsvis 21 sykehjem og 10 kjøttbedrifter. I trepartssamarbeidet har Arbeidstilsynet og NAV representert myndighetene. KS, NHO Mat og Bio, Oslo kommune og HSH har stilt fra arbeidsgiversiden. Fra arbeidstakersiden har Norsk Sykepleierforbund (NSF), Fagforbundet og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) vært representert.

Prosjektorganisering

Rådet for Arbeidstilsynet har vært styringsgruppe, supplert med en representant fra NAV. Prosjektleder har hatt med seg en prosjektgruppe med representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i begge bransjer og de to etatene. Under prosjektgruppen har man hatt to bransjerettete arbeidsgrupper som har vært mer operativt orientert.

Arbeidet i de enkelte deltakervirksomhetene har også vært trepartsbasert, med deltakelse fra både ledelse, tillitsvalgte og verneombud. Dette var en forutsetning for deltakelsen. I det lokale utviklingsarbeidet har virksomhetene hatt veiledere fra Arbeidstilsynet og NAV. Dette var også gitt.

Det har vært gjennomført bransjebaserte, regionale erfaringssamlinger der grupper fra virksomhetene, deres veiledere og de tre partenes representanter i prosjekt/arbeidsgruppe også har deltatt. I tillegg har man hatt fellessamlinger for etatenes veiledere. Også her har de sentrale partsrepresentantene deltatt.

Satsingsområder og målavgrensning

Prosjektet har hatt mange overordnede og til dels sammensatte målformuleringer. Underveis er en del av disse satt til side. Man har blant annet nedprioritert sykefraværs- og pensjoneringsmålene, og i stedet konsentrert seg om samarbeidsmålene og nye metodegrep, som i sin tur eventuelt kan bidra til lokale tiltak og resultater. I tillegg til å utvikle det bransjebaserte trepartssamarbeidet sentralt og lokalt, har en lagt særlig vekt på HMS-systematikk, ledelse og kompetanseutvikling. Mens tre- og totallet i tittelen 3-2-1 henpeiler på konkrete og avgrensbare størrelser, er ettallet ganske skjørt. Så snart man fyller det med mer innhold enn ”felles innsats for godt arbeidsmiljø”, dukker det opp så mange forhold at en like gjerne kunne ha kalt prosjektet ”3-2-10”. En slik svekkelse av ettallet bidrar imidlertid til å øke interessen for tretallet (trepartssamarbeidet) og totallet (bransjeinnrettingen). Dette gjenspeiles også i vår evaluering.

Evalueringsoppdrag og datatilfang

Denne evalueringen har hatt som mål å evaluere trepartssamarbeidet mellom organisasjonene og myndighetene og det etatsbaserte samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og NAV. Evalueringen trekker også fram likhetstrekk og forskjeller mellom HMS-arbeid og IA-arbeid og 3-2-1-prosjektet for å synliggjøre nye samordningsmuligheter.

Evalueringen er ikke rettet mot de lokale utviklingstiltakene som pågår i 31 virksomheter. Vi benytter ikke data fra virksomhetsnivået og tar ikke stilling til eventuelle effektmål i det lokale arbeidet.

Vi har intervjuet 13 nøkkelpersoner og deltatt på regionale erfaringssamlinger og samlinger for etatenes veiledere. Disse samlingene har gitt tilfang til beretninger direkte fra veiledere og virksomhetsrepresentanter og har underbygget det som har kommet fram i intervjuene med de 13 nøkkelinformantene.

Trepartssamarbeidet har vært en suksess

Styrket partsbegrep

Begrepet partssamarbeid har fått et nytt og mer positivt innhold for deltakerne i 3-2-1-prosjektet. Gjennom trepartssamarbeidet er prosjektet tilført kompetanse, virkemidler, nettverk og legitimitet som ikke ville vært oppnådd med en smalere sammensetning. Lokalt har trepartsforankringen involvert både tillitsvalgt (TV) og verneombud (VO). Dette har bidratt til å styrke samarbeidet og til at både TVs og VOs roller i HMS/IA-arbeidet er blitt tydeligere.

God bransjeinnretting

Alle er fornøyd med bransjeinnrettingen. Dette har gitt en håndterlig avgrensning og bygger på samarbeidsrelasjoner som lenge har eksistert. Bransjeorganisasjonene kjenner sine bransjer bedre enn hovedsammenslutningene. I 3-2-1-prosjektet har organisasjonene hatt en sentral rolle med å rekruttere virksomheter.

Samtidig har det vært gunstig for læringen at prosjektet ikke bare har vært innrettet mot en enkelt bransje. Man kan med andre ord utvikle innsatsområder som vil være tilnærmet allmenne.

Ny kunnskap og nye rollemodeller

NAV har hovedansvaret for IA-arbeidet. Arbeidstilsynet har hovedansvaret for HMS-arbeidet. Begge etater har fått i oppdrag å styrke samarbeidet. De har etablert både sentrale og regionale/fylkesvise samarbeidsavtaler. Gjennom 3-2-1-prosjektet har etatene innfridd departementets ønske om å prøve ut et tettere, operativt samarbeid.

Grepet med å gi rådgivere og inspektører fra NAV og Arbeidstilsynet veilederroller i prosjektet, har vært en suksess. En del spør om erfaringene med nye veilederroller bærer bud om et paradigmeskifte for Arbeidstilsynets inspektører. Samhandlingen mellom Arbeidstilsynet og NAV har gitt deltakerne et klarere helhetsbilde av HMS og IA.

Etatenes veilederrolle godt mottatt av brukerne

De fleste mener etatenes veilederrolle har vært avgjørende for suksessen, dels fordi veilederne har hatt relevant kompetanse og gode virkemidler, dels fordi de har bidratt med en lyskastereffekt som har gitt økt status til prosjektet og dels fordi veilederrollen har vist nye sider ved etatenes tilbudsevne. Her trekkes særlig fram at Arbeidstilsynet er blitt mer informerende og veiledende.

Nye veilederroller også godt mottatt i etatene

NAVs rådgivere har først og fremst lært av Arbeidstilsynets inspektører at HMS-planen er et nyttig virkemiddel også i det ordinære IA-rådgivningsarbeidet. De har også lært å bli mer pågående overfor virksomhetene.

Arbeidstilsynets inspektører har først og fremst fått ny kunnskap om veiledning og prosessarbeid. De har i tillegg fått økt kunnskap om at sykefraværarbeidet også handler om oppfølging av og tilrettelegging for den enkelte sykmeldte. I 3-2-1 har veilederne fått anledning til å utøve flere funksjoner og bruke mer av eget kompetansepotensial. Dette har gitt rådgiver/inspektørrollen utvidet meningsinnhold.

Etatenes samarbeid har styrket deres omdømme

Virksomhetene har hatt en mer anstrengt relasjon til Arbeidstilsynet enn til NAV. Samarbeidet mellom etatene er godt mottatt og dette har særlig vært positivt for Arbeidstilsynet. Ifølge informantene har Arbeidstilsynets veilederrolle i 3-2-1-prosjektet ført til at virksomhetene nå bedre ser muligheten til selv å ta kontakt med Arbeidstilsynet. Dette er vanligvis utenkelig for flertallet av både arbeidsgivere og verneombud.

Strukturerende erfaringsutveksling og læring

Møteplasser mellom sentralt og lokalt nivå har vært viktig for kommunikasjon både ”ovenfra og ned” og ”nedenfra og opp” og for å sikre en rimelig grad av målkongruens. I bransjevise, regionale samlinger har deltakere fra ulike virksomheter kunnet utveksle erfaringer seg imellom og med etatene og organisasjonene. Disse erfaringsamlingene har vært en arena for både vertikal og horisontal kommunikasjon og læring. Her har man utviklet ny kunnskap om samarbeid, roller og tiltak. Fellessamlingene har også vært strukturerende både for veilederne og for virksomhetene.

Veien videre

Veilederrollen – en utfordring for Arbeidstilsynet?

Framover blir det viktig å diskutere veilederrollen og avklare om og hvordan denne eventuelt skal videreutvikles. Arbeidstilsynet kan velge å styrke veiledningen i tilsynskampanjer og annen prosjektrettet virksomhet. Men Arbeidstilsynet bør også drøfte om veiledningsaspektet skal styrkes i det løpende tilsynsarbeidet. Her bør også etatens rapporteringsmål tas opp (ref ”telletrollet” i kapitlet om roller i det bransjespesifikke trepartssamarbeidet).

En vekker for NAV?

3-2-1-prosjektet har vist at NAVs rådgivere bør bli mer pågående og fordringsfulle i veiledningssituasjonen. De har også erfart at de kan bli mer effektive ved å bruke HMS-verktøy.

Opplæringstiltak i etatene

Gitt at begge etatene vil prioritere å styrke veilederkompetansen, vil vi anbefale et opplegg med betydelig felles innslag. 3-2-1-suksessen har nettopp ligget i den gjensidige læringen som har foregått mellom etatene.

Søkelys på mellomledere

Det er kommet mange innspill om at mellomledere, uansett bransje, bør få mer oppmerksomhet og støtte. Fokusering på mellomlederne kan gjøres til gjenstand for egne prosjekter og opplæringstiltak. Det kan også derfor vurderes om trepartssuksessen kan inngå i pensumet i de mange HMS-opplæringstiltak som allerede er etablert.

Opplæring av tillitsvalgte og verneombud

Opplæringen av tillitsvalgte bør inneholde mer om verneombudet og HMS, mens opplæringen av verneombud tilsvarende inneholder mer om tillitsvalgte og IA-avtalen. I begge tilfeller bør det legges større vekt på trepartssamarbeidet.

Oppfølging av 3-2-1-virksomhetene

Oppfølging av pilotvirksomhetene bør inngå som et læringsprosjekt både for virksomhetene, etatene og organisasjonene, der det ene målet er å finne gode grep for å mestre overgangen fra ekstraordinær prosjektsituasjon til normal drift. Det andre målet kan være å høste erfaringer i arbeidet med å oppnå bedre kontinuitet i myndighetsinitierte prosjekter.

Et annet forslag for å oppnå økt lokal ansvarliggjøring, er å lage lokale, trepartsavtaler i hver enkelt virksomhet.

En annen måte å styrke effektene av 3-2-1-prosjektet lokalt er å stimulere til knopp-skyting. Det kan enten gjøres ved at de samme enhetene etablerer nye prosjekter eller ved at andre avdelinger i samme virksomhet etablerer et arbeidsmiljøprosjekt.

Videreføring i 3-2-1-bransjene

Videreføring i de to bransjene som har hatt deltakere kan skje ved å etablere nye prosjekter etter en tilsvarende mal som ble brukt i 3-2-1-prosjektet. De fleste forslagene som har kommet inn på spørsmål om videreføring av 3-2-1-arbeidet har ikke vært rettet

mot knoppskyting eller mot ”mer av det samme”, men mot hvordan organisasjonene kan formidle 3-2-1-erfaringer i sine respektive fora og oppmuntre til lokale initiativ.

3-2-1 i andre bransjer

Dersom myndighetene ønsker å styrke det trepartsbaserte arbeidet i andre deler av arbeidslivet, bør man nok gå den tunge veien og gjennomføre 3-2-1-liknende prosjekter i nye bransjer. De nye aktørene trenger å gå en del av den samme veien selv.

Begrenset veiledningspakke til interesserte virksomheter

Etatenes veiledere har på mange måter tatt en rolle som virksomhetene og organisasjonene i større grad kunne ha ivaretatt selv. Et mulig tiltak, som både imøtekommer tenkingen om det lokale initiativ og samtidig ivaretar behovet for støtte, kan være å utvikle en begrenset veiledningspakke fra Arbeidstilsynet/NAV til interesserte virksomheter. Organisasjonene, og da først og fremst arbeidsgiversiden, kunne kanskje få hovedansvar for markedsføringen av et slikt tilbud i samarbeid med etatene.

Fora for kontinuitet og koordinering

Tre parter, tre nivåer og flere sektorer

Trepartsrelasjonen bør ligge fast på alle nivåer. Bransjebaserte løsninger kan kombinere behovet for overordnet, formell forankring med behovet for en kanal til lokal kunnskap. De to bransjebaserte arbeidsgruppene i 3-2-1-prosjektet representerer ad hoc-miljøer som innehar noen av egenskapene vi er ute etter. De har hatt trepartsforankring, de har hatt forankring til etatene og organisasjonene sentralt. De har samtidig hatt lokal forankring gjennom blant annet de regionale erfaringssamlingene.

Fornyelsen er flerparts- og flernivåbasert

Sentrale myndigheter har formulert den faglige retningen og utfordret representantene fra de tre partene. Uten disse føringene ville ikke prosjektet ha lyktes med å høste de erfaringene vi har beskrevet. Dette er en suksessfaktor som ikke har kommet så tydelig fram blant deltakerne lokalt.

Organisasjonene vil informere om 3-2-1-erfaringene i sine respektive fora. Men organisasjonene kan også trekkes med videre i et forpliktende samarbeid på mellomnivået.

Fornyelsen har kommet i myndighetsdrevete, partsforankrete fora. Ingen av aktørene kunne ha gjennomført prosjektet alene. De har alle måttet utvikle noe ingen av dem hadde vært med på tidligere. Kreativiteten har utspilt seg i møtet mellom aktører som har ulike perspektiv, som representerer ulike grupper og nettverk, og som har ulike relasjoner til lokalt nivå og sentralt nivå.

Nytt bransjeforum for HMS-/IA-arbeid?

Det videre arbeidet har en god plattform i den nye IA-avtalen, i samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og NAV og i partenes forpliktelse gjennom arbeidsmiljøloven. De fleste informantene er positive til å få et mer bransjeinnrettet HMS-/IA-arbeid, men de er samtidig skeptiske til å opprette enda et forum. Det er også en viss spredning på hva slags innhold et mer bransjeinnrettet forum eventuelt skal ha. Bransjebaserte kunnskapssentre er blitt nevnt som et mulig virkemiddel et eventuelt bransjebasert organ kan vurdere å følge opp.

Vi har lagt til grunn at arbeidet med å sikre kontinuitet og koordinering bør skje i fora som har god kjennskap til det lokale arbeidet på virksomhets- og bransjenivå, og som samtidig forstår de politiske intensjonene med arbeidet. Dersom en velger å etablere et sentralt bransjeråd, kan det komme til å bli en bransjerettet ”light”-versjon av Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd eller tilsvarende versjon av Rådet for Arbeidstilsynet. I så fall vil det også lett få for stor avstand til den lokale virkeligheten og ha lav operativ kompetanse.

Dagens organ på regionsnivå

Per i dag eksisterer det to utvalg på regionalt nivå som kan trekkes sterkere inn i en oppfølging av 3-2-1-prosjektet. Vi sikter til de fylkesvise IA-utvalgene og til de regionale/fylkesvise samarbeidsforaene tuftet på samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og NAV. Disse utvalgene og gruppene bør kunne videreutvikles for å underbygge ønsket om ytterligere integrering av HMS og IA-arbeidet. Her kan man vurdere flere mulige grep:

- Kan de slås sammen, eller bli koordinert i en felles overgripende handlingsplan?
- Kan de gjøres (ytterligere) trepartsbaserte?
- Kan de gjøres mer bransjeorienterte?
- Kan de gis virkemidler som sikrer operativ kraft?
- Kan de få rapporteringslinjer som sikrer tilstrekkelig koordinering og kommunikasjon til sentralt nivå?

De eksisterende, regionale/fylkesvise HMS-/IA-utvalgene kan utvikles til å ivareta både den lokale og bransjeinnrettete forankringen.

Utfordringen her kan imidlertid bli å få regionsnivået til å kommunisere tilstrekkelig godt oppover.

1 Innledning

Bakgrunn for 3-2-1-prosjektet

Bakgrunn for 3-2-1-prosjektet

3-2-1-prosjektet er et omfattende pilotprosjekt som har pågått i 31 virksomheter siden 2007.¹ Målet har vært å utvikle nye metoder som kan stimulere til et godt og inkluderende arbeidsmiljø med lavt sykefravær. Prosjektet er forankret i Arbeidsdepartementet som har redegjort for det såkalte bransjeprosjektet i Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. I brev av 23. november 2006 til Arbeidstilsynet, har Arbeidsdepartementet beskrevet målet for prosjektet slik:

1. Å forbedre arbeidsmiljøet, redusere sykefravær og øke den reelle pensjoneringsalderen i to utvalgte bransjer med store utstøtingsproblemer.
2. Å prøve ut om større grad av bransjetilpasning og bransjeforankring av arbeidet med å identifisere arbeidsmiljø og tilretteleggings/oppfølgingstiltak kan bidra til at førstnevnte mål nås.
3. Å bidra til utvikling av en fruktbar og framtidsrettet samarbeidsform mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Prosjektet fikk navnet ”3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø”; tre parter, to bransjer og ett mål. Arbeidsdepartementet ga oppdraget med å gjennomføre prosjektet til Arbeidstilsynet. En styringsgruppe for prosjektet ble opprettet, bestående av Rådet for Arbeidstilsynet og en representant fra Arbeid og velferdsetaten (NAV). NAV skulle delta i det omfang som var hensiktsmessig. Satsingsområder for kjøttbransjen har vært ledelse, partssamarbeid og HMS-systematikk. Satsingsområder for sykehjemmene har vært ledelse, partssamarbeid og kompetanseutvikling. Alle virksomhetene har hatt veiledere fra Arbeidstilsynet og NAV, som igjen har hatt veiledning av prosjektleder fra Arbeidstilsynet.

Deltakerne i trepartssamarbeidet

Dette har vært et trepartssamarbeid der Arbeidstilsynet og NAV har representert myndighetene. KS, NHO Mat og Bio, Oslo kommune og HSH har stilt fra arbeidsgiversiden. Fra arbeidstakersiden har Norsk Sykepleierforbund (NSF), Fagforbundet og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) vært representert. Prosjektansvarlig har vært Arbeidstilsynet. Det ble opprettet en prosjektgruppe med representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i to bransjer; kjøttindustrien og sykehjem, samt fra etatene Arbeidstilsynet og NAV. Prosjektlederne har vært fra Arbeidstilsynet.

Under prosjektgruppen ble det opprettet to arbeidsgrupper med tilsvarende representasjon for de to bransjene. I arbeidsgruppen for sykehjem har også virksomhetene vært representert.

¹ De fleste virksomhetene startet i 2008.

Lokal organisering

Fra kjøttindustrien har ti virksomheter deltatt. Både private og samvirkebedrifter har vært med. Videre har 21 sykehjem vært med i prosjektet, seks av disse er private og organisert hos HSH. Det ble opprettet prosjektgrupper i hver virksomhet, bestående av ledelse, tillitsvalgte (TV), verneombud (VO), og veiledere fra NAV og Arbeidstilsynet. Både Arbeidstilsynet og NAV kjenner bransjene godt; Arbeidstilsynet fra tilsyn og NAV som veiledere i virksomhetenes IA-arbeid. Prosjektet ble igangsatt i februar 2007 og avsluttes 2010. Før prosjektstart ble det gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse i alle virksomhetene, en såkalt 0-punktsundersøkelse, som ble administrert av STAMI. En liknende undersøkelse skal gjennomføres høsten 2010 for å gi muligheter for å sammenlikne resultater. Resultatene fra disse undersøkelsene foreligger derfor ikke på det nåværende tidspunktet.

Evalueringsoppdraget

3-2-1-prosjektet er definert som et pilotprosjekt med primært formål å høste erfaringer med bransjevist trepartssamarbeid for en mulig videreføring i andre bransjer. Målet med vårt oppdrag er følgende:

1. Å evaluere samarbeidsformen mellom parter/myndigheter og mellom Arbeidstilsynet/NAV. Målet er å samle erfaringene fra samarbeidsmodellen og bransjetilpasningen. Det vil bli lagt vekt på hva som har fungert bra, mulige forbedringspunkter og hvorledes det kan fungere i framtiden. Det vil m.a.o. legges vekt på delmål to og tre i 3-2-1-prosjektet.
2. Få fram likhetstrekk og forskjeller mellom HMS-arbeid, IA-arbeid og 3-2-1-prosjektet, for å synliggjøre eventuelle muligheter for koordinering av de tre satsingsområdene.

Det står videre i prosjektplanen til Arbeidstilsynet at ”dersom modellen er vellykket og resultatgivende, kan den danne grunnlag for bruk i andre bransjer både i og utenfor IA-virksomhetene”.

Fire hovedretninger innen evalueringsarbeid

Evalueringer kan klassifiseres på mange måter. Er den for eksempel målorientert eller prosessorientert? Har den et ovenfra og ned eller et nedenfra og opp-perspektiv? Er den bruker-, oppdragsgiver- eller ekspertorientert? Foretas den underveis eller i etterkant? Er den i dialog med det eller de som skal evalueres?

Her presenterer vi fire hovedretninger innen evalueringsarbeid og viser hvordan vi vil benytte ulike perspektiver i denne evalueringen. De fire hovedretningene er den beslutningsorienterte, den brukerorienterte, den prosessorienterte og den målfrie evalueringen (Sverdrup 2002).

Målfrie evalueringer

Målfrie evalueringer legger til grunn at mange tiltak faktisk ikke har klart definerte mål. Dermed er det heller ikke mulig å stille opp klare målekriterier for en evaluering. I stedet beskrives aktivitetene forbundet med tiltaket for å fange opp alt som måtte være oppnådd av positive og negative resultater, enten disse er tilsiktet eller ikke. I praksis er det

uvanlig at tiltak som skal evalueres er helt målfrie. Derfor vil en målfri evaluering tilpasses slik at man tillegger eventuelle, utilsiktede virkninger av de behov som dekkes større vekt enn eventuelle virkninger relatert til de "egentlige" målene som måtte være satt. Denne tilnærmingens styrke er at den stiller med et åpent sinn, motivert av ikke å overse resultater. Tilnærmingen er svært empiristisk, og det kan være en svakhet at slike evalueringer ikke er forankret i verdier eller mål resultatene kan ses i lys av. Denne tilnærmingen vil fange opp om 3-2-1-prosjektet har gitt andre gode resultater enn de en opprinnelig var ute etter.

Brukerorienterte evalueringer

Den brukerorienterte retningen har brukernes interesser i sentrum og søker derfor å ha et nedenfra og opp-perspektiv. Søkelyset rettes først og fremst mot målgruppens mål, forventninger og behov. Dermed blir det viktig å involvere brukerne eller målgruppen i evalueringprosessen. Evalueringen samler systematisk inn informasjon som kan være nyttig for brukerne/målgruppen, slik at de kan forbedre sine resultater. Evaluator går inn i hendelsesforløpet og forsøker å påvirke dette til brukers beste. Slik sett vil den brukerorienterte evalueringen lett komme til å være en form for aksjonsforskning. 3-2-1-prosjektets brukere vil dels være ansatte i virksomheter som er med i prosjektet, og dels de lokale trepartsrepresentantene.

Prosesorienterte evalueringer

Denne evalueringformen er orientert mot innsikt, forståelse og læring. "Den er opptatt av hvordan man kan forbedre en innsats underveis (..) Selve prosessen og iverksettingen av den er i søkelyset, og den prosessorienterte retningen kjennetegnes også ved at organiseringen av tiltak blir studert, analysert og vurdert" (Sverdrup 2002:32). Det er vanlig at disse evalueringene, i tillegg til sine beskrivelser, også har som siktemål å påvirke gjennomføringen av det prosjektet som evalueres. Aksjonsforskning og til dels også følgeforskning plasseres gjerne innenfor denne retningen. Dette har vi beskrevet over som bred medvirkning i evalueringen. I 3-2-1-arbeidet har dette elementet stått sentralt. Det er foretatt flere vurderinger underveis basert på både kvalitative og kvantitative innsamlinger av synspunkter. Her har både prosjektledelsen og STAMI vært involvert. Arbeidet i denne rapporten er imidlertid ikke innrettet mot å beskrive eller påvirke det lokale forbedringsarbeidet. Bare i den grad det allerede nå foreligger dokumenterte, lokale erfaringer med relevans for overordnede organisatoriske grep, vil disse bli trukket inn i vår analyse.

Beslutningsorienterte evalueringer

Den beslutningsorienterte retningen ligger tettest opp til det mest klassiske evalueringsidealet. Her legges det stor vekt på ledelses- og oppdragsgiverdefinerte mål og tiltakets grad av måloppnåelse, gjerne relatert til bruken av bestemte virkemidler. Evalueringen skal bidra til å si noe om tiltakets måloppnåelse og forbedringstiltak. En slik analyse skal fortelle oppdragsgiver om han kan forvente å ha suksess hvis det samme tiltaket, med eventuelle modifiseringer, gjentas. Det er med andre ord tiltakets effektivitet og nytte i forhold til definerte mål som står i sentrum for evalueringens oppmerksomhet, ikke deltakernes utbytte for øvrig. Beslutningsorienterte evalueringer er ofte skjematisk og eksplisitte i sin metodebruk. Hovedmodellen inneholder en situasjonsanalyse, beskrivelse av tiltaket, gjennomføringsprosessen og utfallet av tiltaket.

I vår vurdering av 3-2-1-prosjektet, der oppdraget først og fremst er rettet mot sentrale organisasjonsgrep for å understøtte lokale aktiviteter, vil vi trekke på elementer fra alle de fire retningene, men med sterkest innslag av denne siste, beslutningsorienterte retningen. Det meste av empirien har imidlertid sitt utspring i lokale og sentrale aktørers oppfatning av lokale brukeres synspunkter på prosjektet.

Metode

Det er først og fremst samarbeidet mellom partene og myndighetene og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og NAV som er evaluert. Målet har vært å innhente informasjon fra informanter på et høyt strategisk nivå i organisasjonene og hos myndighetene. Erfaringene fra virksomhetene vil komme fram gjennom sluttundersøkelsen og gjennom en intern evaluering, gjennomført av Arbeidstilsynet.

Datainnsamling

Denne devalueringen baserer seg først og fremst på egne informantintervjuer, materiale fra STAMIs tidligere evalueringsarbeid² og dokumenter knyttet til 3-2-1-prosjektets tema. Vi har intervjuet 13 nøkkelpersoner og deltatt på regionale erfaringsamlinger og samlinger for etatenes veiledere. Disse samlingene har gitt tilfang til beretninger direkte fra veiledere og virksomhetsrepresentanter, og de har underbygget det som har kommet fram i intervjuene med de 13 nøkkelinformantene.

Intervjuene har vært semistrukturerte. Vi har benyttet en intervjuguide som har sikret at alle informantene har fått de samme spørsmålene og at disse har dekket evalueringens problemstillinger. For å forberede informantene, ble intervjuguiden sendt ut i forkant. De fikk også tilsendt et enkelt skjema, der de ble bedt om å liste opp positive og negative erfaringer med prosjektet. På den måten fikk informantene også anledning til å ta opp enkelte av spørsmålene i egen organisasjon før intervjuet. Selv om vi har benyttet intervjuguide, har informantene også kunnet ta opp temaer knyttet til 3-2-1-prosjektet og HMS-/IA-spørsmål som ikke på forhånd var skriftliggjort. Intervjutid har vært halvannen til to timer.

Intervjuene er gjennomført med representanter fra både Fafo og STAMI. Fafo og STAMI har også deltatt på deler av regionsamlingene for virksomhetene i prosjektets avslutningsfase og veiledernes sluttsamling i begynnelsen av juni. Dette har bidratt til ytterligere forståelse av prosjektets resultater og dynamikk.

Utvalg

Vi har intervjuet fire myndighetsrepresentanter, fem personer fra arbeidsgiversiden og fire fra arbeidstakersiden, til sammen 13 personer fordelt slik:

² I forbindelse med STAMIs mellomevaluering, ble mange av de samme informantene intervjuet. Den gangen ble det også gjennomført fokusgruppesamtaler med medlemmer av arbeidsgruppene og prosjektgruppen.

Tabell: Informantoversikt.

	Myndighetene	Arbeidsgiversiden	Arbeidstakersiden
SUM	4	5	4
Myndighetene			
NAV v/Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og utvikling	2		
Arbeidstilsynet v/Direktoratet og prosjektledelse	2		
Kjøttbransjen			
NHO Mat og Bio		1	
Fabrikkseier, kjøttkonsern		1	
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund			1
Konserntillitsvalgt, kjøttkonsern			1
Sykehjemssektoren			
KS (Hovedorganisasjon for kommunesektoren)		1	
HSH(Hovedorganisasjon for handel og tjenester)		1	
Oslo kommune v/Sykehjemsetaten		1	
Norsk Sykepleierforbund (NSF)			1
Fagforbundet			1

De vi har intervjuet og de vi har truffet på fellessamlingene har alle vært spesielt engasjerte i 3-2-1-prosjektet i kraft av sine formelle roller og oppgaver i prosjekter. Disse har derfor god kjennskap og nærhet til prosjektet. Dette gir dem et godt grunnlag å uttale seg på. Deltakere med mer perifer tilknytning til utviklingsprosjekter har tilsvarende ofte mindre kjennskap til prosjektet. Erfaringer fra en rekke undersøkelser har vist at informanter med nærhet til prosjektet/prosessen uttaler seg mer positivt enn de som er mer perifere.

2 Partssamarbeid for godt arbeidsmiljø

Dette kapitlet beskriver grunnlaget for trepartssamarbeidet i norsk arbeidsliv og de ulike 3-2-1-aktørenes plass i samarbeidsinstitusjonene for et godt og inkluderende arbeidsmiljø.³

Samarbeidstradisjon

Grunnlaget for samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet hviler på et lov- og avtaleverk, ulike samarbeidsinstitusjoner og rollefordelinger som er utviklet over tid. Det startet med de første formuleringer om plikter og rettigheter på arbeidsplassen og statlige tilsyn for å verne arbeidstakerne mot slutten av 1800-tallet: fra arbeiderkommisjonen i 1885, lov om fabrikktilsyn (arbeidsvern) i 1892 og Verkstedsoverenskomsten i 1907 via blant annet Hovedavtalen LO-NAF i 1935, Hovedavtalens del B om samarbeidssystemet i 1966 til arbeidsmiljøloven i 1977, som innstifter arbeidsmiljøutvalg (AMU) og verneombud (VO), og avtalene om et inkluderende arbeidsliv fra 2001 og ut over (Falkum, Hagen og Trygstad 2009).

Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir fullt vern mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet.

På 1990-tallet kom internkontrollforskriften for helse-, miljø- og sikkerhet. Inspirasjonen til en egen forskrift om internkontroll bygget på gode erfaringer fra petroleumssektoren. Forskriften om internkontroll pålegger alle virksomheter å jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet. Internkontroll er først og fremst en metode som skal sikre at lovkravene om et ”fullt forsvarlig arbeidsmiljø” oppfylles. Forskriften stiller ikke bare krav om at lovverket skal etterleves, men har også krav til prosedyrer for hvordan lovverket skal etterleves. Det kreves at arbeidsgiverne gjennomfører et systematisk og kontinuerlig arbeid, og det kreves at de ansatte og deres representanter deltar i arbeidet.

Da arbeidsmiljøloven ble revidert i 2005, gikk lovutvalget inn for at de generelle kravene til metode og systematisk HMS-arbeid skulle presiseres ytterligere i selve lovteksten, nettopp for å understreke virksomhetenes eget ansvar for HMS-arbeidet (Andersen m.fl.2009 s. 24–25).

³ Petroleumstilsynet har tilsyns- og samarbeidsordninger i sin sektor som er mer utviklet enn det AT har (Andersen, Bråten m.fl. 2009). Petroleumstilsynet inngår også i flere av de fora som blir presentert i dette kapitlet. Også andre tilsyn kunne vært nevnt. Men siden disse har andre hovedmandat og ikke inngår som part eller rolleforbilde i 3-2-1-arbeidet, har vi valgt å gjennomføre beskrivelser og analyser uten å trekke disse inn.

IA-avtalen

Med Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, 1. mars 2010–31. desember 2013, har vi nå den tredje IA-avtalen. Denne bygger videre på hovedmålene i de foregående avtalene. IA-avtalens overordnede mål skal være ”å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet”. I den nye avtalen understrekes betydningen av å se IA og HMS i sammenheng. Om trepartssamarbeidet står det at ”IA-innsatsen skal forsterkes og målrettes gjennom sektorvise/bransjerettede/næringsvise satsinger på nasjonalt, regionalt og/eller fylkesnivå, der utgangspunktet er sektorens/bransjens/næringens forutsetninger og utfordringer når det gjelder sykefravær og forebyggende HMS-arbeid”. Det står videre at NAV kan frata virksomheter status som IA-virksomhet ved manglende oppfølging av forpliktelsene i henhold til samarbeidsavtalen. Det skal også fremdeles tilbys egen kontaktperson i NAV Arbeidslivssenter til IA-virksomheter.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet (AT) er et forvaltningsorgan under Arbeidsdepartementet og har i oppgave å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljøloven med forskrifter. Alle alvorlige arbeidsulykker skal granskes av Arbeidstilsynet. Det forebyggende arbeidet med HMS skal tillegges særskilt vekt. Tilsyn gjennomføres for å kunne veilede virksomhetene i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) og inkluderende arbeidsliv (IA), gi råd om forbedringsområder og for å kontrollere at virksomhetene etterlever regelverket på en korrekt måte. Tilsynsbesøkene kan være anmeldt på forhånd eller uanmeldt. Arbeidstilsynet har forpliktelse både til å drive veiledning og kontroll. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med IA-området og gir pålegg på den delen av IA-området som er hjemlet i arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har også oppgaver med hensyn til enkelte andre lover. For eksempel gir utlendingsloven og allmenngjøringsloven Arbeidstilsynet ansvar og myndighet til å føre tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. (www.arbeidstilsynet.no)

NAV

NAV er også et forvaltningsorgan under Arbeidsdepartementet. NAVs arbeid reguleres blant annet av lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven), folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. NAV arbeider både på individ- og systemnivå, og etatens tjenester skal være tilpasset brukernes rettigheter, forpliktelser og behov. NAVs brukere er individer, bedrifter og andre virksomheter. NAV har ansvar for oppfølging av sykmeldte i tråd med sykefraværsmodellen og de lovendringer som ble gjort i mars 2007, og for å kontrollere at de andre aktørene (den sykmeldte, arbeidsgiver og sykmeldende behandler) følger opp definerte lovpålagte oppgaver i sykefraværsoppfølgingen. Videre er det NAVs oppgave å vurdere rett til sykepenger og å utbetale sykepengene. NAV kan bistå arbeidsgiver både i forebygging av sykefravær og i oppfølging av sykmeldte. Alle virksomheter kan tegne en samarbeidsavtale med NAV og bli IA-virksomhet. Rådgivere ved NAVs arbeidslivssentre kan bistå IA-virksomheter med å utvikle systemer og tiltak som kan bidra til å realisere deler av målene for IA-avtalen, enten det gjelder forebygging av sykefravær og oppfølging av sykmeldte, seniorpolitikk eller tiltak for å inkludere personer med redusert arbeidsevne i arbeidslivet. Avtalen bygger på et trepartssamarbeid og skal inngå i samråd og dialog med TV på arbeidsplassen. For opplysninger om NAV og NAVs tjenester, se www.nav.no

Arbeidsgiver

Arbeidsgiver⁴ har hovedansvaret for at arbeidsmiljølovens krav etterleves. Selv om arbeidsgiver kan delegerer oppgaver til lavere nivåer i virksomheten, fritar ikke dette arbeidsgiver fra det overordnede ansvaret. For å styrke arbeidsgiver i det systematiske HMS-arbeidet, ble det i den nye arbeidsmiljøloven også tatt inn krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. (Andersen m.fl. 2009:25). Arbeidsgiver skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Arbeidsgiver kan ikke iverksette internkontrollsystemet på egen hånd. Systemet må utvikles i samarbeid med tillitsvalgte og verneombud (Einarsen og Pedersen 2007:205).

Arbeidstaker

Arbeidstaker har også plikter. Arbeidstaker har plikt til å medvirke ved gjennomføringen av de tiltak som arbeidsgiver setter i verk for å skape et trygt arbeidsmiljø, samt til å delta i det organiserte vernearbeidet i virksomheten. Arbeidstaker har også plikt til å varsle om feil eller mangler som kan medføre fare for både egen og andres helse (Andersen m.fl. 2009:26). Arbeidstakere utgjør en vesentlig ressurs siden det er disse som har de daglige erfaringer med virksomheten. Dette er viktig i kartlegging av problemfelter og i utarbeidelsen av prosedyrer og rutiner. Medinnflytelse er også i seg selv en vesentlig arbeidsmiljøfaktor (Einarsen og Pedersen 2007:207).

Verneombud (VO)

Verneombudet er verneombud for alle ansatte i virksomheten. VO er representant i HMS-spørsmål og skal ivareta de ansattes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Vanlige oppsigelsessaker, personalsaker og lønnskonflikter er ikke oppgaver for VO, men mer en sak for TV, men i tilfeller hvor slike saker har sin bakgrunn i arbeidsmiljøet eller konsekvenser for arbeidsmiljøet, kan likevel VO ha en rolle i den delen av saken. VO har også rett til å stanse farlig arbeid dersom det er fare for de ansattes liv eller helse. Verneombudet kan søke hjelp hos blant annet Arbeidstilsynet, som har veiledningsplikt og taushetsplikt. Alle virksomheter med ti ansatte eller flere er pliktige til å velge VO. Mindre virksomheter kan skriftlig avtale andre ordninger.

Tillitsvalgte (TV)

Tillitsvalgtordningen er ikke direkte lovregulert og baserer seg på tariffavtale og hovedavtale. TV skal ivareta medlemmenes interesser når det gjelder rettigheter i henhold til kontrakter, tariffavtaler og liknende. Men det står også i arbeidsmiljølovens bestemmelser at det systematiske HMS-arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakere og deres tillitsvalgte. Tillitsvalgte skal derfor trekkes aktivt inn i utviklingen og gjennomføringen av det systematiske HMS-arbeidet. Arbeidsmiljøloven gir dessuten TV andre oppgaver som ikke er direkte knyttet til HMS, men som blant annet er knyttet til arbeidstid, oppsigelser, omorganiseringer og andre endringer. Disse spørsmålene kan også påvirke arbeidsmiljøet.

⁴ Arbeidsgiver og arbeidstaker har også forpliktelser etter folketrygdloven, blant annet med hensyn til sykefraværsoppfølging.

Arbeidsmiljøutvalg (AMU)

AMU er et partssammensatt utvalg hvor arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha like mange representanter, og hvor ledelsen skal gå på omgang. Bedriftshelsetjenesten deltar i AMU, men har ikke stemmerett. Intensjonen med AMU er at det skal virke for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, av både fysisk og psykisk art. AMU skal blant annet ha en aktiv rolle i etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid. Virksomheter med mer enn 50 ansatte skal ha AMU der arbeidsgiver, arbeidstakere og eventuell bedriftshelsetjeneste er representert. Når det er mellom 20 og 50 ansatte, kan én av partene kreve AMU, mens Arbeidstilsynet kan pålegge at det opprettes AMU.

Råd og utvalg for HMS-IA

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd

I 2004 ble Arbeidslivspolitisk råd opprettet som et samarbeidsforum for minister/ministre for arbeidslivspolitikk og lederne i de åtte største partsorganisasjonene/hovedsammenslutningene⁵. I tillegg møter direktørene for Arbeidstilsynet og NAV og Statens arbeidsgiverdirektør. Andre ministre kan også møte når sakskartet tilsier det. I 2009 ble rådets virkeområde utvidet til også å omfatte pensjonspolitiske spørsmål, og rådet endret navn til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Rådets formål er å ivareta en jevnlig dialog mellom statsråden og organisasjonsledere for arbeidslivets parter om sentrale utfordringer i arbeidslivs- og pensjonspolitikken.

I kjølvannet av den nye IA-avtalen har regjeringen etablert en oppfølgingsgruppe for IA-avtalen som blant annet forbereder saker for Arbeids- og pensjonspolitisk råd. Denne ledes av en statssekretær og hadde første møte 6.04.2010. Den har nylig laget en sentral handlingsplan for IA-arbeidet. Det er også etablert en partssammensatt faggruppe som skal drøfte utviklingen i IA-målene, økonomiske og administrative konsekvenser av virkemiddelbruken på disse områdene og metodiske spørsmål i disse forbindelser. Faggruppen ledes av embetsverket i Arbeidsdepartementet. I tillegg er det oppnevnt flere andre sentrale arbeidsgrupper som skal utrede ulike virkemidler for å styrke arbeidet for å nå IA-målene.

Sentral og regional samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet og NAV

Samarbeidsavtalen mellom disse etatene⁶ ble undertegnet av etatsdirektørene 1.12.2007. Her foreskrives et samarbeid mellom etatene på regions-/fylkesnivå, og regionsdirektør fra AT og korresponderende fylkesdirektører for NAV har også undertegnet samarbeidsavtale. Direktørene møtes om lag én gang i året. Som ledd i samarbeidet drøftes blant annet felles satsing mot bedrifter i fylkene og utvikling av etatsgjensidig læring. Et slikt samarbeid er i tråd med føringene fra AD om at samhandlingen mellom etatene bør inngå som en fast del av det løpende arbeidet på regionalt og lokalt nivå.

⁵ De fire hovedsammenslutningene på fagforbundssiden er LO, YS, Akademikerne og Unio. Arbeidsgiversiden består av NHO, KS, HSH og Spekter.

⁶ og Petroleumstilsynet.

Fylkesvise IA-utvalg

Da Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått i 2001, ble det i de fleste fylker opprettet formelle samarbeidsutvalg mellom partene og arbeidslivssentrene i fylkene etter mønster av den sentrale IA-koordineringsgruppen. Utvalget kan sies å utgjøre ”fylkesnivået” for IA-samarbeidet. Sammensetningen, oppgaver, mandat og møtehyppighet varierer en del mellom de ulike fylkesutvalgene. Ved etableringen for snart ti år siden, besto utvalget av representanter for partene i arbeidslivet og NAV, der NAVs arbeidslivssentre de fleste steder har hatt sekretariatsfunksjon. I kjølvannet av samarbeidsavtalen mellom AT og NAV har AT de siste årene også blitt innlemmet. Utvalget møter vanligvis én til to ganger i året og har ansvar for å følge opp IA-aktivitetene i fylket.

Rådet i Arbeidstilsynet

Rådet er et samarbeids-, hørings- og drøftingsforum og skal være et sentrum for beskrivelse og diskusjon av impulser og trender i norsk arbeidsliv. Rådet er i tillegg et organ for kunnskaps- og informasjonsdeling. Dette skal være et ansvarlig, aktivt og bidragsytende råd. Drøftingene i rådet skal gi grunnlag for å etablere felles plattformer i arbeidsmiljø- og sikkerhetssaker, finne fram til mest mulig omforente løsninger og felles initiativer. De tre partene skal ta råd og faglige innspill med seg inn i sitt arbeidsmiljø- og sikkerhetsarbeid.

Medlemmer av Rådet for Arbeidstilsynet er hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, samt direktøren for Arbeidstilsynet. Arbeidsdepartementet er observatør i rådet. Følgende organisasjoner og myndigheter er representert: Norges Bondelag, LO, NHO, KS, YS, AK, HSH, Unio, Spekter, Arbeidsdepartementet, FAD.

Partssamarbeid 3-2-1-prosjektet

Begrunnelser for partssamarbeid

Mandatet for prosjektet vektlegger at partene i arbeidslivet skal ansvarliggjøres og være representert på bransjenivå i selve prosjektarbeidet. Dette anses som viktig, fordi det er virksomhetene og bransjene selv som best kan vurdere både hvilke utfordringer bransjene har, og hvilke konkrete strategier og tiltak som kan være effektive. Bransjeaktørenes deltakelse kan videre bidra til å gi de foreslåtte målformuleringene troverdighet både hos arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Arbeidsdepartementet forventer at bransjeaktørene vil kunne bidra til å spre erfaringer fra 3-2-1 og stimulere bedrifter og virksomheter til å jobbe med HMS og IA.

Myndighetene skal på forskjellige måter informere, stimulere og påvirke til at det foregår et tilstrekkelig og godt arbeid. Dette gjelder både innenfor HMS-området og IA-området.

Sentrale deltakere

3-2-1-prosjektet har hatt ni sentrale deltakere. Myndighetene har vært representert med Arbeidstilsynet og NAV. Fra arbeidsgiverorganisasjonene har HSH, NHO Mat og Bio og KS deltatt. Oslo kommune har deltatt dels som stor arbeidsgiver og dels som tariffpart og arbeidsgiverorganisasjon. Fra arbeidstakersiden har fagforbundene NSF, Fagforbundet og NNN deltatt. Her er med andre ord tre grupperinger som både skulle samarbeide internt og med hverandre. Konstellasjonen er i seg selv ny.

Lokale deltakere

Partssamarbeid på virksomhetsnivå inkluderte både ledelse, vernetjeneste, tillitsvalgte og myndighetene. Det har vært et minstekrav fra prosjektledelsen sentralt at virksomhetene skulle etablere en prosjektgruppe med representanter fra både ledelse, TV og VO lokalt i tillegg til veiledere fra både Arbeidstilsynet og NAV. De tillitsvalgte skulle representere de respektive bransjene på virksomhetsnivå.

Her har både konstellasjoner og rolleinnhold, særlig for Arbeidstilsynet, vært nytt. NAV Arbeidslivssenter har riktignok vært veiledere tidligere, men ikke sammen med Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet skal også ifølge sitt mandat veilede, men i dette prosjektet har de ikke hatt en kontrollfunksjon. Det har vært nytt. NAVs veiledere i prosjektet ble rekruttert fordi de var veiledere i utgangspunktet, de fleste som IA-kontaktpersoner i de utvalgte pilotvirksomhetene. Veiledere fra Arbeidstilsynet ble rekruttert ut fra tidligere veiledningskompetanse. Dette har med andre ord vært en selektert gruppe.

Bred medvirkning i omstillings- og utviklingsarbeid

Mens den norske modellen for velferd og arbeidsliv er sterkt forankret i trepartssamarbeidet, er samarbeidet på virksomhetsnivå først og fremst tuftet på topartssamarbeid, med myndighetene som en viktig, men stort sett utenforstående instans.

En rekke evalueringer av reformer og større omstillinger har vist at manglende vektlegging av partssamarbeid og medarbeiderinvolvering har skapt betydelig støy og redusert framdrift og resultatoppnåelse (Moland og Trygstad 2007). Motsatt har vi sett både på samfunnsnivå og virksomhetsnivå at godt partssamarbeid har fremmet måloppnåelsen (Falkum 2008).

Norturas partsbaserte omstillingsavtale for å håndtere nedbemanning i stor skala trekkes ofte fram som vellykket (Hertzberg, Andersen og Alsos 2009). Sosial- og helsedepartementets satsing sammen med KS i prosjektet "Flink med folk", der 270 kommuner gjennomførte lokale forbedringsprosjekter, er et annet eksempel. Prosjektet viste at kommuner som trakk med både toppledelse og tillitsvalgte i planleggingen, oppnådde de beste resultatene (Moland 2007). Denne evalueringen viste dessuten at Sosial- og helsedirektoratets (SHdir) rolleutøvelse (på vegne av departementet) i samarbeidet med bransje- og arbeidsgiverorganisasjonen KS, var viktig for resultatet. SHdir hadde blant annet en tettere oppfølging av målformuleringsarbeidet i startfasen enn vanlig. Relasjonen mellom KS og deltakerkommunene var også viktig for resultatet. Denne var klarere enn ved mange tilsvarende prosjekter, og den inneholdt et sterkt veilederaspekt, som ble prosjektfinansiert. KS og Helsedirektoratet bruker nå erfaringene fra Flink med folk i nye satsninger.

3-2-1-prosjektet har noen paralleller til Flink med folk: Begge har vært bransjerettet, og i begge har partssamarbeid hatt stor betydning for måloppnåelsen. 3-2-1 har imidlertid vært tydeligere på at godt partssamarbeid både er et virkemiddel og et mål i seg selv. Flink med folk var ikke opptatt av dette før i ettertid, og da fortrinnsvis bare på virksomhetsnivå. Begge prosjektene har lagt stor vekt på å gi deltakervirksomhetene veiledning, men de har valgt ulike løsninger. Der 3-2-1 har hatt veiledere fra NAV og Arbeidstilsynet, hadde Flink med folk veiledere fra KS og andre kompetansemiljøer. Der 3-2-1 hadde Arbeidstilsynet som både oppdragsgiver og operativ prosjektpådriver, overlot SHdir ansvaret for prosjektgjennomføringen til KS. Begge prosjektene har hatt de samme utfordringene med å turnere et toppstyrt initiativ med lokalt målsettingsarbeid, og

begge har brukt lang tid på å oversette sentrale formuleringer til lokalt, operativt språk. Den største forskjellen mellom 3-2-1 og Flink med folk ligger i at 3-2-1 har en mer eksplisitt forståelse av partssamarbeidet. Dette er definert videre og med flere parter og aktører enn det som tidligere har vært prøvet ut i sammenliknbare prosjekter.

3 Prosjekterfaringer

I det følgende vil vi presentere og drøfte informantenes erfaringer og refleksjoner med hensyn til: mål og delmål, forankring og ledelse, forventninger, roller og partssamarbeid.

Hovedmål og delmål

Hovedmålene i prosjektet, som ble satt av Arbeidsdepartementet, har til dels vært av overordnet karakter og til dels omfattet mange mulige delmål. Disse er gjengitt i innledningen. Hovedmålene var på den ene siden rettet inn mot både redusert sykefravær, bedre arbeidsmiljø og økt pensjoneringsalder, og på den andre siden mot bransjetilpassning av tiltak og utvikling av en fruktbar og framtidsrettet samarbeidsform mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Prosjektets initiativ og hovedmålene har i utpreget grad kommet ovenfra, samtidig som de lokale målene og tiltakene skulle utvikles på initiativ nedenfra. Som en leder uttalte:

”Retningen på satsinger som 3-2-1-prosjektet vil alltid komme ovenfra. Det vil også vanligvis være sentrale myndigheter som formidler økonomiske midler nedover i systemene. Operasjonalisering av mål og tiltak og løsninger må skje lokalt”.

Målavklaringer tar tid

Dette er en krevende modell, som stiller store krav til kommunikasjon mellom nivåene og mellom partene. Utfordringen ligger på den ene siden i å unngå at lokale prosjekter lever sitt eget liv uavhengig av en felles, overordnet målsetting. På den annen side er det en utfordring å gjennomføre oversettelsesprosessen fra overordnede mål til lokale mål og tiltak slik at prosjektet er reelt forstått, definert og ønsket også lokalt. Prosessen er nødvendig for å etablere tilstrekkelig ”eierskap” i virksomhetene lokalt og hos involverte parter og medarbeidere. Et tidstap på et halvt til et år i denne delen av prosjektprosessen er vanlig (Moland 2007).

Vi går ikke inn på målformuleringsprosessen i de enkelte virksomheter, men stopper litt ved utfordringene for de sentrale 3-2-1-deltakerne. Representantene for bransjeorganisasjonene og etatene skulle ikke bare oversette departementets utfordringer til noe de kunne formidle videre til lokalt nivå. De skulle også ”forhandle” om prioriteringer. Enkelte uenigheter mellom partene og internt blant fagforbundene skulle også avklares. En tilleggsutfordring lå i at en del av de involverte i utgangspunktet var kritiske til å samarbeide med enkelte av de andre deltakerne. En treg start ble enda tregere fordi man oppfattet oppdraget som ullent og lite nyskapende. Prosjektet skulle ifølge noen av deltakerne visstnok ha høy status i departementet. Det tok imidlertid lang tid før det fikk særlig status hos de involverte. I tillegg var det dårlig koordinering av 0-punktskartleggingen og søknad om tiltaksmidler i starten av prosjektet. Virksomhetene

måtte søke om midler før resultatene av arbeidsmiljøkartleggingene forelå. Det medførte at enkelte følte at de kom ”baklengs inn i mål”.

På spørsmål om mål og hensikt oppga informantene til en viss grad de skriftliggjorte målformuleringene. I tillegg fikk vi uttalelser som disse:

”3-2-1 er prosjektet som skal forsøke å gjøre IA-arbeidet mer effektivt.”

”3-2-1s hensikt var at partene skulle finne ut av dette selv.”

”3-2-1 har vært en ny måte for NAV og Arbeidstilsynet å realisere sine målområder.”

”Jeg oppfatter 3-2-1 som to prosjekter i ett: For det første dreier det seg om samhandlingen mellom NAV og Arbeidstilsynet. For det andre dreier det seg om våre roller og relasjoner til bransjene og deres innsats i samarbeid med oss.”

”Organisasjonene var veldig sterke og sto på krava. Disse var lite mål- og resultatorientert. Det ble snakket lite om rutiner og sykefraværstall. De var mest opptatt av prosesser.”

Det har vært rom for tolkninger og prioriteringer av mål og midler i arbeidet underveis, og mye av arbeidet har vært preget av at de opprinnelige målene var vidt definerte og favnet mange aspekter. Redusert sykefravær og økt pensjoneringsalder ble ikke operasjonalisert i prosjektet. Det var bevissthet om å gjøre sykefravær som mål litt ”løst”, fordi sykefravær er et vanskelig mål. Nesten alle 3-2-1-deltakere var imidlertid tidlig enige om at dette prosjektet ikke skulle handle om sykefravær, men om å stimulere til god og systematisk jobbing med arbeidsmiljø – et godt arbeidsmiljø.

De andre to hovedmålene har dreid seg om trepartssamarbeid og bransjetilpasning og -forankring. Det er disse målene som er prioritert av deltakerne. Med dette framstår virkemidler som trepartssamarbeid og bransjetilpasning også som de viktigste områdene å evaluere prosjektet ut i fra.

Vi kan oppsummere med at 3-2-1 framstår som et utviklingsprosjekt med mål og forventninger på tre nivåer; departement, organisasjoner og myndigheter, og lokalt virksomheter med mange og ulike deltakere. 3-2-1 er et utviklingsprosjekt som skal prøve ut noe nytt.

Sakte og rask læring

Utviklingsprosjekter har en sterk fokusering på mål, samtidig som det er usikkert om målene kan nås. Det setter store krav til kommunikasjon, samarbeid, evaluering og ledelse. Hovedmålene var også vidt definerte, og det var rom for tolkninger. Utarbeidelsen av målformuleringene var tidkrevende. De involverte var ikke bare mange og forskjellige, de la også stor vekt på å oppnå konsensus og oppslutning om målene. Dette kan også betegnes som ”sakte læring” (slow learning). Sakte læring kan være en fordel framfor rask læring (fast learning). De som lærer raskt, kan trekke konklusjoner for raskt og ikke se farer for å gjøre feil. Det kan være uheldig i det lange løp. De tilpasser seg nye systemer, uten at en får dra nytte av deres allerede eksisterende oppfatninger. For å få til gode endringer, kan det være en fordel med ”sakte læring” og sakte prosesser (March 1991). At ”ting tar tid”, kan derfor til dels tolkes positivt i denne sammenhengen. Det gir større eierforhold og lojalitet til beslutningene.

Forankring og ledelse

Forankring hos myndighetene

Forankring i Arbeidstilsynet

Prosjektet har vært ledet av Arbeidstilsynet og gjennomført i samarbeid med etatens partssammensatte råd og representanter fra NAV. Rådet for Arbeidstilsynet har også fungert som styringsgruppe. Prosjektleder og lederne for arbeidsgruppene fra Arbeidstilsynet har hatt ansvaret for den daglige framdriften.

Forankring i NAV

NAV skulle, ifølge mandatet, delta i det omfanget som var hensiktsmessig. De har sittet med representanter både i styringsgruppen (Arbeids- og velferdsdirektoratet), prosjektgruppen (NAV Drift og utvikling) og i arbeidsgruppene (NAV Arbeidslivssenter), og har også stilt til rådighet ressurser fra arbeidslivssentrene i 14 fylker som veiledere i virksomhetene. All deltakelse i prosjektet har vært dekket over NAVs ordinære budsjetter.

Prosjektets plass i forhold til andre aktiviteter i Arbeidstilsynet og NAV

I mellomevalueringen kom det fram at Arbeidstilsynet og NAV la relativt liten vekt på 3-2-1-prosjektet i sine ordinære rapporter. Koordineringsgruppen for IA-avtalen hadde heller ikke ansvaret for denne satsingen. Enkelte deltakere opplevde at prosjektet ble sett på som et helt eget prosjekt avskåret fra andre satsinger innen det samme området. Det ble også framført at prosjektet burde vært koordinert med liknende prosjekter (Jacobsen m.fl. 2009)

Forankring i organisasjonene

Alle organisasjonene har vært representert i prosjektgruppen og arbeidsgruppene. Noen av de sentrale organisasjonene har også vært representert i styringsgruppen. Bransjeorganisasjonene har ikke vært representert der. Noen har vært ”Tordenskjolds soldater” på alle nivåer, andre ikke.

Forankring av mål, prosesser eller sluttresultater

Det har vært ulik grad av forankring av prosjektet i organisasjonene. Det kan skyldes flere forhold. Noen av organisasjonene la vekt på hovedmålene og var avventende til hvordan disse målene ville la seg materialisere på virksomhetsnivå. Andre la mer vekt på samarbeidsformer, læring og prosesser underveis. Disse organisasjonene har gitt uttrykk for å ha hatt et mer aktivt forhold til forankring i egne organisasjoner. Andre igjen har vært mest opptatt av virksomhetene og hva man fikk til der, uten å skjele for mye til hva myndighetene har bestemt. Deres holdning er at det lokale initiativet må komme nedefra. Det synes derfor som at fokusering på hovedmål og konkrete resultater i virksomhetene har medført større grad av avventende holdning til hvordan man har brukt 3-2-1-erfaringene i egen organisasjon. Spissformulert kan vi si at perspektiver på hva en vektlegger, har konsekvenser for når en setter inn ”støtet for innsalg” i egen organisasjon. Hvis vekten ligger på samarbeidsformer og prosesser, vil engasjement, forståelse og in-

volivering av andre i organisasjonen lettere skje tidligere, enn i de organisasjonene hvor effekten av tiltakene i virksomhetene gir størst gjennomslagskraft. Organisasjonenes representanter sa det slik:

”Flere av de mest sentrale personene i vår organisasjon, som behandler arbeidsmiljøspørsmål, har visst lite om 3-2-1. Det burde vært bedre. Det skyldes at det ikke har foreligget resultater fra virksomhetene fram til nå.”

”For oss gjenstår det vesentligste spørsmålet. Hva mener de ansatte om det de har vært med på? Vi vil derfor ikke konkludere før vi får denne tilbakemeldingen. Det må derfor komme fram at departementet må være tålmodige før vi har resultatene fra virksomhetene.”

”Det har vært viktig for oss at resultater lokalt kommer inn til oss for samordning og spredning. Det er imidlertid først i det siste at vi har fått resultater.”

”Det har vært vanskelig for oss internt å markedsføre 3-2-1 før vi vet mer om de lokale resultatene.”

”Partssamarbeidet, rolleavklaring, fag og lederkompetanse har vært det viktigste. Tiltaksmidlene har ikke vært så viktig. Prosessen har vært viktigst. Min organisasjon har blitt mer og mer henrykt over prosjektet!”

Ulik vektlegging av mål og prosesser førte til ulik opplevelse av oppstarten av prosjektet. Flere opplevde at starten var tung, da de ikke helt forsto hva dette skulle føre til. Andre hadde høye forventninger fordi departementet ga prosjektet høy prioritet, og det ble gitt betydelige ressurser.

Noen var avventende, da de hadde vært med i så mange prosjekter tidligere. Hva var det som var nytt i 3-2-1? Mange oppfattet at dette var til dels overlappende med eksisterende HMS- og IA-arbeid. Det ble et opphold mellom forprosjekt, hvor målene for bransjene ble bestemt, og hovedprosjektet. Tiden tappet energi. Det gjorde at det var vanskelig å holde motivasjonen opp. Det skapte en vanskelig oppstart. Til tross for at det tok tid å bli enige om delmålene, bidro ”den langsomme” læringen til at de involverte fikk et eierforhold til beslutningene når de til slutt var enige. Det ble likevel ekstra store krav til innsalg både i egen organisasjon og i virksomhetene, da det i starten var manglende informasjon om hva prosjektet egentlig skulle være, og det var uklarhet på ressurstilgang. Forståelsen for hva 3-2-1 innebar, tok tid å kommunisere inn i de ulike organisasjonene. Dermed var det også vanskelig å kommunisere behov for ressurser og kompetanse fra egne organisasjoner, blant annet kompetanse innen det psykososiale arbeidsmiljøet. Enkelte opplevde lite forståelse for dette innad i egen organisasjon. Det førte til at det ble avsatt for liten tid og lite ressurser til å kunne følge opp. Dette har ført til manglende kontinuitet hos noen av organisasjonene. Enkelte organisasjoner var også tvunget til å ha stor oppmerksomhet på lønnsomhet for å overleve, og prosjektet konkurrerte med slike forhold. Det at man ikke umiddelbart så nytten eller fant meningen, medførte også at prosjektet ble undersøgt til potensielle pilotvirksomheter. Noen hadde dessuten i friskt minne å love ”gull og grønne skoger” i andre prosjekter, som ikke innfridde som forventet.

Forventninger til partssamarbeidet

Myndighetenes forventninger til samarbeidet

Det har vært et ønske fra departementet om at det skulle bli et tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet og NAV, og at 3-2-1 kunne bidra til å se nærmere på tettere samarbeidsformer og bransjetilpasning. Ifølge Arbeidstilsynet og NAV har de i henhold til samarbeidsavtalen allerede arbeidet lenge sammen. De ser på 3-2-1 som en del av målet om å få til et enda mer harmonisert budskap til virksomhetene fra Arbeidstilsynet og NAV. Det har vært forventninger til at prosjektet også kan bidra til et mer operativt samarbeid og ikke bare når det gjelder harmonisering av lover og regler.

”Det har vært forventninger om et bransjesamarbeid hvor bransjene selv tar ansvar og er mindre avhengige av myndighetene. Håpet de lokale prosjektene skulle få fram gode arbeidsformer, blant annet utvikle arenaer der ledelse, TV, VO setter seg sammen.”

Det har også vært forventninger om at dette kan overføres til andre bransjer og virksomheter – den såkalte spredningseffekten. NAV fikk presentert prosjektet som en ferdig modell, hvor de ble bedt om å stille representanter.

”NAV hadde ikke så store forventninger, fordi konseptet var utviklet på forhånd. Da NAV kom med, forholdt vi oss til prosjektskissen og tenkte lite alternativt. Hadde vi vært med fra starten, ville vi nok jobbet mer med forventningsavklaringer.”

NAV følte seg derfor litt på sidelinjen i oppstarten av prosjektet og har vært mer avventende. De svarte på en bestilling, og det var mye avklaringsbehov underveis med hensyn til deres rolle. Rådgiverne i NAV var vant til å arbeide på denne måten, men det var forventninger til Arbeidstilsynets rolle som veiledere i dette prosjektet.

Organisasjonenes forventninger til samarbeidet

Organisasjonene hadde forventninger om at dette prosjektet kunne bidra til å integrere HMS og IA i større grad og at IA ble en del av HMS. Det var forventninger om å finne andre løsninger enn på individnivå. Det var derfor forventninger til Arbeidstilsynet om å bidra til å få økt bevissthet og forpliktelse rundt HMS-systemer. Det var forventninger til partssamarbeidet både sentralt og lokalt, og at det kunne føre til et forpliktende partsamarbeid. Det var også et ønske at TV skulle bli en sentral part i arbeidsmiljøarbeidet og at deres medvirkning derved skulle gi prosjektet større legitimitet. I mange arbeidsmiljøprosjekter er det mer vanlig å engasjere VO og ikke TV. Det nye tilsnittet var å styrke både TVs og VOs roller gjennom prosjektet.

Det var også forventninger til ”smitteeffekten”, hvor andre virksomheter i og utenfor disse bransjene kunne lære av de gode eksemplene; likeledes prøve ut tiltak som involvering, medarbeiderskap, myndiggjøring og bemyndigende ledelse. Håpet var å få bevis for at dette er viktig. Selv om sykefravær ikke ble operasjonalisert i de bransjevise målene, var det forventninger om å redusere sykefraværet på sikt gjennom forbedring av arbeidsmiljøet.

Roller i det bransjespesifikke trepartssamarbeidet

Myndighetene

Arbeidstilsynet framstår i prosjektet som mer informerende og veiledende enn det de gjør til vanlig, og NAV oppfattes som ”døråpnere” i virksomhetene. Begge oppfattes som kompetente i sine roller i prosjektet. Samhandlingen mellom Arbeidstilsynet og NAV oppleves av informantene å ha en synergieffekt – kunnskapen de besitter bidrar til å gi et klarere helhetsbilde av HMS og IA. Det er en bred oppfatning om at Arbeidstilsynet og NAV som medvirkere, aktive pådrivere og kunnskapsformidlere har bidratt til økt kompetanse ute i virksomhetene. Dette er i tråd med mandatet for prosjektet.

I løpet av prosjektet har det også blitt større rolleklarhet og tettere samhandling mellom Arbeidstilsynets og NAVs veiledere. Veiledere fra Arbeidstilsynet og NAV har vært sammen i virksomhetene, og Arbeidstilsynets inspektører har ikke ført tilsyn, men veiledet. Veilederne har lært av hverandre, og det har vært en styrke for veilederne selv og for virksomhetene at de har veiledet sammen. Veilederne fra NAV har lært om HMS-systemer, og veilederne fra Arbeidstilsynet har lært mer om veiledning og prosessarbeid. Ifølge informantene har det bidratt til større grad av helhetstenkning og økt forståelse for at sykefraværsoppfølging er en del av HMS. Det har også bidratt til økt forståelse for at prosesser tar tid, noe som ikke kan gjennomføres bare ved å gi et pålegg. Arbeidstilsynet har bidratt til gode HMS-systemer, og NAV har vært tilretteleggere. Arbeidstilsynet har fått vist seg fram på en positiv måte ved at de har bidratt til økt forståelse for HMS-arbeid. Virksomhetene er heller ikke lenger så redde for Arbeidstilsynet.

”AT blir ikke lenger sett på som et troll” eller ”den store stygge ulven.”

Rådgiverne i NAV skal fortsette å veilede, men det er en bred oppfatning om at også inspektørene i Arbeidstilsynet burde veilede mer, da det er større tro på at veiledning har større effekt enn tilsyn.

”Alle mener dette, bortsett fra Arbeidstilsynet selv”. ”Kanskje det at Arbeidstilsynet har vært veiledere, gjør det unødvendig med tilsyn?”

I all begeistringen for veiledningen fra NAV og Arbeidstilsynet har det likevel også vært uttrykt realisme med hensyn til Arbeidstilsynets nødvendige ”politirolle”. I dette prosjektet var det en forutsetning at veilederne skulle komme fra Arbeidstilsynet og NAV.

”Dette kan og må fortsette. Arbeidstilsynet har forpliktelse både til å drive veiledning og kontroll. Når det skal være veiledning eller kontroll, er det forskjellig policy på”.

Men det er også uttrykt frustrasjon. Som noen av veilederne sa:

”Når Arbeidstilsynet kommer på tilsyn og gir veiledning, oppfattes ikke veiledningen – den ”drukner”. Virksomhetene opplever ikke at de har fått veiledning på tilsynsbesøk. Kontroll hindrer dialog”.

”Vi informerer og veileder etter forvaltningsloven, og det må gjøres, men ”telle-trollet” hemmer den andre veiledningen, for den tar tid og den telles ikke!”

ATs rolle som veiledere har blitt omfavnet av de andre aktørene i prosjektet og i virksomhetene. Rollen som veileder har også blitt omfavnet av veilederne selv. Alle er likevel klar over at dette er ressurskrevende og ikke kan drives i bredskala uten mer ressurser.

Dyproller

ATs og NAVs roller som veiledere har vært trukket fram. Begge, spesielt Arbeidstilsynet, har tradisjonstunge roller i arbeidslivet, som kan kalles dyproller. Arbeidstilsynets rolle har muligens vært sterkere assosiert med tilsynsrollen og ”politirollen”. Selv om rollene som veiledere er definert og beskrevet, er de likevel ikke oppfattet av mange før gjennom arbeidet i 3-2-1-prosjektet. Det har kommet fram en samstemt oppfatning om at deres veilederroller i dette prosjektet har vært spesielt. Dette kan kanskje ha sin forklaring i at Arbeidstilsynet og NAV har stått fram sammen, og at Arbeidstilsynets veiledere har fått amnesti fra tilsynsrollen. Arbeidstilsynets veilederrolle har av mange ikke blitt oppfattet så klart, før i dette prosjektet. Å endre dyprollene i en organisasjon eller i en etat, tar tid. Det tar tid før en idé oppfattes og brukes i praksis. Kunnskap blir ikke kunnskap før andre vet at du har den (Moxnes 2001). Dette prosjektet synes å bekrefte en slik dynamikk.

Organisasjonenes roller

Organisasjonene har hele tiden vært opptatt av å få til resultater på virksomhetsnivå, men de har også hatt sentrale roller på organisasjonsnivå. Det var blant annet organisasjonenes rolle å rekruttere virksomheter. At organisasjonene var sentrale i rekrutteringsarbeidet, synes også å gi legitimitet til å delta, selv om enkelte organisasjoner hadde problemer med å rekruttere, fordi virksomhetene sto oppe i store omstillinger og økonomiske problemer.

I prosjektperioden har det også kommet fram en del uenigheter og uavklarte spørsmål vedrørende roller og faglige spørsmål. Det har blant annet vært faglig uenighet blant enkelte av organisasjonene med hensyn til hva kompetanse er. Hvor kompetent må man være for å få ansvar? Hva menes med myndiggjorte medarbeidere? Kan man myndiggjøre medarbeidere til kompetanse?

Disse faglige diskusjonene sentralt har bidratt til større klarhet i rollene også på virksomhetsnivå, blant annet når det gjelder oppgave- og ansvarsfordeling. Det er rapportert at de ansatte er tryggere på hva de skal gjøre og ikke skal gjøre. ”Alle må ikke gjøre alt for at det skal oppleves rettferdig”. Det er lov å ha ulik kompetanse, selv om det fremdeles også kommer holdninger som ”du skal ikke tro at du er noe”. Nå snakkes det mer om kompetente medarbeidere og bemyndigende ledelse. For å styrke disse rollene, har det vært lagt vekt på kompetanse og ledelse ute i virksomhetene. Dette reflekteres også i bransjenes mål og prioritering av nettopp ledelse. Dette gjelder begge bransjene. I sykehjemsgruppen har også kompetanse vært et eksplisitt mål.

”TV lokalt har lært at det å være uenig kan være positivt og gi gode resultater på sikt. At det er i skjæringspunktet mellom de ulike interessene at det gode arbeidsmiljøet skapes.”

Det har vært en stor enighet om at TVs og VOs roller har blitt mye tydeligere i løpet av dette prosjektet. 3-2-1 har vært med på å inspirere til integrering av HMS og IA. Det er også et inntrykk at TVs deltakelse i prosjektet har gitt arbeidet større legitimitet og status. Akkurat som TV tidligere ikke har vært trukket like mye med i arbeidsmiljøarbeid, har VO ikke vært så mye trukket inn i partssamarbeid. At både TV og VO har vært med i dette prosjektet, har blitt sett på som en styrke.

Det kan synes som om TV og VO har hatt tilsvarende bevegelse i oppfatning av dyprollene sine, selv om deres roller kanskje tydeligere uttrykkes i lov- og avtaleverk. Det er i alle fall en generell oppfatning om at både TVs og VOs roller oppfattes som positive bidragsytere til både partssamarbeid, IA-arbeid og HMS-arbeid.

Oppnådd og lært

Trepartssamarbeidet har vært en suksess

Ett av prosjektets sentrale mål – å utvikle trepartssamarbeidet – er nådd. Ikke alle var like entusiastiske til å trekke inn så mange instanser på forhånd. Andre mente tidlig at prosjektet ikke innebar noe metodisk nytt. Det tok lang tid før spredte erfaringer begynte å danne mønstre som pekte i en annen retning. Den største forandringen kom med forvandlingen av Arbeidstilsynets inspektører til veiledere; en nyvinning som endte som prosjektets mest positive overraskelse.

Trepartsmodellen har tilført prosjektet en bredde i erfaringer, kunnskap, nettverk, virkemidler med mer, som sammenliknbare prosjekter ikke har hatt til disposisjon. 3-2-1-prosjektet har nådd målet om å utvikle partssamarbeidet. Aktørene har også tro på at partssamarbeidet kan være et velegnet virkemiddel og en suksessfaktor i arbeidet med å nå andre av prosjektets mål.

Styrket samarbeid mellom Arbeidstilsynet og NAV

Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og NAV har gitt prosjektet status, og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og NAV har blitt styrket gjennom prosjektet. Sett i lys av samarbeidsavtaler, ny IA-avtale og nye utvalg, kan det se ut til at disse intensjonene er forsterket, men det gis også uttrykk for at prosjektet må bringes opp på et politisk nivå.

”Det gir mer status videre om det bringes opp på et politisk nivå. Men det må forankres hos partene. Hvis ikke det forankres hos partene, vil det renne ut i sanden. Det må etableres et forpliktende partssamarbeid på bransjenivå.”

Styrket partsbegrep

Begrepet partssamarbeid har fått et nytt og mer positivt innhold for deltakerne i 3-2-1-prosjektet. For mange har utvidelsen fra topartssamarbeid til trepartssamarbeid vært en helt ny erfaring. Dette gjelder både på lokalt og sentralt nivå. Gjennom trepartssamarbeidet der hver part var representert med flere etater/organisasjoner, er prosjektet tilført kompetanse, virkemidler, nettverk og legitimitet som ikke ville vært oppnådd med en smalere sammensetning.

”Partssamarbeidet mellom deltakerne har vært svært godt. Dette er i seg selv positivt. Prosjektet har skapt et ”vi er i samme båt”-fellesskap. Vi er mindre motparter enn ellers og det er blitt mindre forhandlinger.”

”Prosjektets viktigste resultat er at vi har fått til et godt trepartssamarbeid. Vi har fått bekreftelse fra de lokale deltakerne på at innsatsen for et godt arbeidsmiljø fungerer bedre når alle partene deltar enn når det kun kjøres fra arbeidsgiver, som er det vanligste.”

”3-2-1 har vist at partssamarbeid er et godt virkemiddel og at ledere lettere får gjennomslag hvis de samarbeider med TV.”

God bransjeinnretting

Alle er fornøyd med bransjeinnrettingen. Dette har gitt en håndterlig avgrensning. Det avgrenser deltakerne og bygger på samarbeidsrelasjoner som lenge har eksistert. Organisasjonene som deltar kjenner sine bransjer bedre enn hovedsammenslutningene⁷. Likeledes har det vært fint for de deltakende virksomhetene å bli kjent med hvordan andre virksomheter i egen bransje har håndtert arbeidsmiljøutfordringene. Samtidig har det vært gunstig for læringen at prosjektet ikke bare har vært innrettet mot en enkelt bransje. Det har vist at innsatsområdene, som bør få oppmerksomhet, stort sett er de samme i begge bransjer, mens enkelte av tiltakene har vært bransjespesifikke. Man kan med andre ord utvikle innsatsområder som for eksempel ledelse og trepartssamarbeid som vil være tilnærmet allmenne. Arbeidstilsynet og NAVs inspektører og rådgivere behøver dermed ikke å være bransjespesialister for å kunne mestre veiledningsoppgaven. Bransjekunnskapen ivaretas av bransjeorganisasjonene og virksomhetene selv. Særlig representantene fra kjøttbransjen har påpekt at:

”... mange av tiltakene som har vært gjennomført i 3-2-1 har vært gjennomført på en helt bransjenøytral måte og slik at andre bransjer vil kunne ha utbytte av å gjennomføre tilsvarende prosjekter. Veilederfunksjonen vil kunne brukes hvor som helst!”

Bransjeinnrettet partssamarbeid

Etatene har fått økt tro på at partssamarbeid er effektivt. Dette framføres særlig fra Arbeidstilsynet, som i starten av prosjektet hadde størst forventninger til bransjeinnrettingen, men som underveis også har trukket fram de positive samarbeidserfaringene. Slik framstår bransjerettet partssamarbeid som et godt begrep. Bransjerepresentantene har hatt nytte av samarbeidet med etatene, mens etatene synes de har fått mye ut av samarbeidet med bransjeorganisasjonene:

”Jeg har lært lite nytt om min bransjemotpart. Har derimot lært mye om NAV og Arbeidstilsynet.”

”Samarbeidet med fagforbundene er nytt og det har vært bra! Det har vært en styrke at både fagforbundene og arbeidsgiverforeningene har vært med og at de har kommunisert vertikalt i egen organisasjon (lokalt/sentralt).”

⁷ De fleste hovedsammenslutningene dekker en rekke bransjer, som for eksempel NHO. KS er et eksempel på en hovedsammenslutning som samtidig er en bransjeorganisasjon.

Ny kunnskap og nye rollemodeller

Etatenes veilederrolle godt mottatt av brukerne

Grepet med å gi rådgivere og inspektører fra NAV og Arbeidstilsynet veilederroller i prosjektet har vist seg å bli en større suksess enn forventet. Samtlige informanter gir klare og positive tilbakemeldinger til etatenes veiledere. De fleste mener også etatenes veilederrolle har vært avgjørende for suksessen, dels fordi veilederne har hatt relevant kompetanse og gode virkemidler, og fordi de har bidratt med en lyskastereffekt som har gitt økt status til prosjektet.

”Arbeidstilsynets og NAVs deltakelse som veiledere har vært suksessfaktor nummer én. Veiledningen i seg selv var nok viktigst. Noe av dette kan gjøres av andre. Men Arbeidstilsynet og NAV har en kompetanse som var viktig og som ikke andre kan erstatte. Den er unik.”

”Veiledningen fra NAV og Arbeidstilsynet har vært kjempebra. Dette kunne ikke vært gjort av andre. NAV har bidratt til å styrke trygdarbeidet. Arbeidstilsynet har bidratt til å styrke vernetjenesten.”

”NAV og Arbeidstilsynets deltakelse og veilederroller har opplagt vært en suksessfaktor. At NAV kan veiledning vet vi fra IA-arbeidet. Men at Arbeidstilsynet også kan ta en veilederrolle er nytt, og det har vært positivt.”

Om behovet for veiledning har vært stort i 3-2-1-prosjektet, tror vi det vil være minst like stort i flertallet av norske virksomheter som er mindre enn de som har deltatt i 3-2-1. Både undersøkelser og erfaringer fra NAV og Arbeidstilsynet er at små virksomheter jobber mindre systematisk med HMS og IA enn større virksomheter (Andersen 2009 m.fl.). De senere års omstillinger i kommunene, der HR-funksjonen er desentralisert til linjelederne, har redusert mange kommuners HR-kompetanse. Press på å ”slanke bort” stabsfunksjoner kan ha ført i samme retning. Dermed får også virksomheter, som presumptivt skulle ha klart seg selv, et behov for ekstern veiledning og annen støtte. Informantene fra kjøttbransjen framholdt at mange av deres bedrifter, også noen av de store, har et produktivitetspress som har satt HMS-arbeidet i skyggen. Dette tilsier ikke bare veiledningsbehov, men også pådriverbehov og kontrollbehov.

Nye veilederroller også godt mottatt i etatene

Tilbakemeldingene fra brukerne om etatenes innsats som veiledere kommer ikke så overraskende på NAV. De er vant til at deres IA-rådgivere er ettertraktet av virksomhetene. For Arbeidstilsynets del er både veilederrollen og de positive tilbakemeldingene fra brukerne mindre selvfølgelig. De involverte veilederne har fått praktiske erfaringer og ny kunnskap om HMS og IA-systemene, om utviklingsprosesser og om eget potensial for å bistå virksomhetene i arbeidet for å styrke arbeidsmiljøet.

NAVs rådgivere har først og fremst lært av Arbeidstilsynets inspektører at HMS-planen er et nyttig virkemiddel også i det ordinære IA-rådgivningsarbeidet. De har dessuten lært å bli mer pågående overfor virksomhetene. Arbeidstilsynets inspektører har først og fremst fått ny kunnskap om veiledning og prosessarbeid. De har også fått økt kunnskap om at sykefraværarbeidet i tillegg til arbeidsmiljøfaktorer handler om oppfølging av og tilrettelegging for den enkelte sykmeldte uansett årsak til sykefraværet.

”Våre veiledere er svært entusiastiske over samarbeidet med Arbeidstilsynet. NAV lærer gjennom dette om HMS, og Arbeidstilsynet skjønner mer om tiltaksmidler og prosesser.”

Det er tilfredshet blant Arbeidstilsynets prosjektdeltakere over at de har fått anledning til å utøve veiledningsfunksjonen og følge virksomhetenes arbeid over tid. Sammenliknet med ordinære tilsyn har de i 3-2-1 fått anledning til å utøve flere funksjoner og bruke mer av eget kompetansepotensial. Dette har gitt inspektørrollen utvidet meningsinnhold, som noen av dem uttrykte slik:

”Endelig får vi bidra med mer av det vi kan.”

Etatenes samarbeid har styrket deres omdømme

Veilederne fra Arbeidstilsynet og NAV har opplevd både egen kompetanseutvidelse, veilederrollen og selve samarbeidet som utbytterikt. De har brukt sine kunnskaper sammen ut mot virksomhetene, noe som har gitt at ”summen har vært mer enn delene”. Organisasjonene og virksomhetene har fått økt respekt for etatenes bidragsevne i arbeidet for et godt arbeidsmiljø og applauderer samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og NAV.

”Når Arbeidstilsynet og NAV går sammen, får de både økt tyngde og et bedre inngrep i prosesser enn hver for seg.”

”Bedriftene har fått et annet syn på NAVs og Arbeidstilsynets mulige roller og aktivitetsevne. Våre bedrifter som har deltatt har fortsatt respekt for dem, men de er ikke redd dem lenger. Hvis bedriftene skal få til noe i en travel hverdag, trenger de noen til å dytte på. Dette har veilederne til NAV og Arbeidstilsynet klart på en utmerket måte i 3-2-1-prosjektet.”

Organisasjonenes skepsis til Arbeidstilsynets deltakelse har underveis snudd til begeistring. I tillegg til at veilederfunksjonen i seg selv har vært godt utøvet av etatene, har den bidratt til å bygge tillit til etatene hos ledere og tillitsvalgte/verneombud. Ifølge informantene, har Arbeidstilsynets veilederrolle i 3-2-1-prosjektet ført til at virksomhetene nå bedre ser muligheten til selv å ta kontakt med Arbeidstilsynet. Dette er vanligvis utenkelig for flertallet av både arbeidsgivere og verneombud.

”Det er fint at Arbeidstilsynet ikke bare fører tilsyn, men også gir veiledning. Dette har gjort Arbeidstilsynet mer tilgjengelig for virksomhetene. Arbeidstilsynet framstår ikke lenger som et skummelt troll.”

”Arbeidstilsynets rolle som veiledere har ført til avdemonisering av etaten i 21 sykehjem.”

Trepartssamarbeidet som bidrag til tettere integrering av HMS og IA

NAV har hovedansvaret for IA-arbeidet. Arbeidstilsynet har hovedansvaret for HMS-arbeidet. Begge etater har fått i oppdrag å styrke samarbeidet. De har etablert både sentrale og regionale/fylkesvise samarbeidsavtaler. Gjennom 3-2-1-prosjektet har de også

utøvet samarbeid i praksis. I landsmålestokk er dette et lite pilotprosjekt, men det er like fullt et godt eksempel på at etatene kan samarbeide om konkrete oppgaver. Vi har også sett at etatens deltakere og deres brukere har vært fornøyd med etatens interne samarbeid og med trepartssamarbeidet. Dette begrunnes ikke med tilførselen av ressurser, men tydeliggjøringen av HMS- og IA-systemene med tilhørende rollefunksjoner. Denne tydeliggjøringen har gitt et grunnlag for i neste omgang å kunne samarbeide om felles mål med ulik, formell forankring. Dette kommer klarest til uttrykk i styrkingen av relasjonen mellom verneombud og tillitsvalgt lokalt, i samarbeidet mellom NAVs og Arbeidstilsynets veiledere og i 3-2-1s prosjekt- og arbeidsgrupper, der organisasjonene og etatene sentralt har samarbeidet.

Mest konkret kommer integreringen av HMS og IA gjennom trepartssamarbeidet til uttrykk når etatene lokalt henvender seg til både leder, tillitsvalgt og verneombud. Denne integreringen kommer også til uttrykk når NAVs rådgivere tar i bruk HMS-verktøy i sykefraværarbeidet eller Arbeidstilsynets inspektører benytter IA-verktøy og sykefraværskunnskap i sine HMS-tilsyn. Det siste har vi ikke sett i praksis, men det er blitt lansert som ønskelig på 3-2-1-samlinger der veilederne har vært til stede. Vi kan derfor ikke dokumentere at 3-2-1 har bidratt til en så sterk integrering av HMS og IA, men prosjektet har uten tvil bidratt et godt stykke på veien. Noen av informantene har formulert dette slik:

”3-2-1 har bidratt til å tydeliggjøre at IA og HMS har mye felles. I prosjektet har NAV og Arbeidstilsynet samordnet sin innsats overfor virksomhetene bedre enn før.”

”Lederne må trenes til å tenke arbeidsmiljø både i praksis og gjennom gode systemer, rutiner og prosedyrer.”

”Det er blitt en tydeligere oppfatning av at sykefraværsoppfølging er en integrert del av HMS-arbeidet.”

”Det er viktig å se IA som en del av HMS-institusjonen. Integreringen av IA og HMS må fortsette. Men jeg er ikke så sikker på om IA skal preges av mer tilsyn.”

Det tette samarbeidet mellom NAV og Arbeidstilsynet i 3-2-1-prosjektet har medført at Arbeidstilsynet og NAV lettere ser for seg å ta kontakt med hverandre om både veiledning, risikovurderinger, sykefravær og andre spørsmål knyttet til deres ordinære HMS- og IA-arbeid. Dette kan innebære en enkel samtale eller oppfordring om at den andre følger opp en virksomhet, eventuelt at man kan gå sammen.

Det viktige mellomnivået

Horisontal og vertikal erfaringsutveksling og læring

Prosjektet har lagt stor vekt på lokal forankring i virksomhetene, samtidig som de lokale tiltakene skulle ligge innenfor sentralt definerte hovedmål. Møteplasser på nivåene mellom departement, underliggende etater og organisasjoner sentralt og det lokale virksomhetsnivået har vært viktige for kommunikasjon både ”ovenfra og ned” og ”nedenfra og opp”. Dette for sikre en rimelig grad av målkongruens.

De to arbeidsgruppene har vært møtearenaer i denne sammenhengen. Hver av dem har hatt i alt 18 møter. Dette har vært nyttige møteplasser for erfaringsutveksling og læring. I tillegg har det vært møter i prosjektgruppen som har gitt muligheter for å samle erfaringer og treffe beslutninger for begge bransjene.

I bransjevisе, regionale samlinger har deltakere fra ulike virksomheter kunnet møte hverandre og utveksle erfaringer seg imellom og med etatene og organisasjonene. Her har både virksomhetenes veiledere og organisasjonenes og etatenes medlemmer i arbeidsgruppene møtt. Prosjektet har også hatt egne fellessamlinger for alle veilederne. Disse erfaringsamlingene har vært en arena for både vertikal og horisontal kommunikasjon og læring. Ikke minst har man her utviklet ny kunnskap om samarbeid, roller og tiltak.

Veilederparadigmeskiftet

Disse møteplassene har i prinsippet ikke vært personavhengige. Dette har økt forståelsen for de ulike rollene i prosjektet og i HMS-/IA-systemet. De involverte kommer fra ulike virksomheter og etater, de innehar stillinger og tillitsverv forankret i ulike systemer, og de arbeider med de samme idealene. På disse møteplassene bringes de inn på felles arenaer, hvor de lærer gjennom andres erfaringer, refleksjoner og ”kamper”. Et eksempel på dette er det såkalte veilederparadigmeskiftet. Rådgiverne og inspektørene fra NAV og Arbeidstilsynet var fra begynnelsen av forsiktige (og reaktive) prosessveiledere, som skulle la virksomhetene finne ut av oppgaven selv. Dette viste seg å gi liten framdrift, og man diskuterte seg fram til at veilederne skulle bli mer aktive pådrivere og rådgivere. Dette eksemplet viser at deltakerne i disse fellessamlingene utvekslet erfaringer som førte til læring, som igjen førte til rolleendring. For det andre viste det at mange av virksomhetene som deltok i prosjektet, ikke tok føringen i det som skulle være deres egne utviklingsprosjekter. De trengte pådrivere.

Strukturerings- og pådriverfunksjon

Disse fellessamlingene har vært strukturerende både for veilederne og for virksomhetene. Man kunne ikke stille på disse samlingene uten å kunne vise til framdrift i det lokale prosjektarbeidet. Dette viser, akkurat som paradigmeskifte-eksemplet at dette mellomnivået har vært en suksessfaktor. Men betyr det at utviklingsarbeidet i virksomhetene ikke kan klare seg uten et slikt forum for inspirasjon og kontroll?

Deltakerne i prosjektet er opptatt av lokal forankring, men de har noe ulikt syn på vektlegging av politisk nivå, sentral planlegging og prosjektstyring som ligger utenfor virksomhetene. Ideelt sett bør slike prosjekter utvikles fra lokale initiativ. Her er særlig representantene fra kjøttbransjen tydelige. Men også de medgir at i denne typen prosjekter trenger bedriftene drahjelp:

”I denne typen prosjektarbeid må bedriftene ha milepæler for inspirasjon og faglig påfyll. Dette har fungert meget bra med de regionale samlingene i 3-2-1-prosjektet”

”De fleste virksomheter trenger påtrykk utenfra for å legge tilstrekkelig med tid og andre ressurser i å jobbe bedre med HMS og sykefraværsforebygging.”

Det siste sitatet er fra en av representantene fra kommunesektoren, men det kunne like gjerne ha kommet fra en etatsrepresentant. Erfaringer fra andre prosjekter gir god dekning for å hevde at innsats som er initiert ovenfra/utenfra på felt som ikke umiddelbart

gir uttelling i form av styrket produktivitet, normalt også bør ha oppfølging utenfra for å lykkes. Den tidligere omtalte Flink med folk-satsingen, viste dette godt (Moland 2007). Et annet sammenliknbart prosjekt ble gjennomført i 19 kommuner på initiativ fra Sosial- og helsedepartementet i 1999, med forankring i en større satsing: Rett person på rett plass. Opplegget med regionale fellessamlinger var i utgangspunktet det samme, men med stor grad av frivillighet med hensyn til framdrift og svak lokal forankring av prosjektene. Resultatene ble stusselige (Moland 2003). Lærdommen er at virksomhetsovergrepene, i tillegg til faglig påfyll og erfaringsutveksling, også bør inneholde strukturerende og forpliktende milepæler.

I 3-2-1-prosjektet har Arbeidstilsynets prosjektleder, med støtte i de bransjebaserte arbeidsgruppene, sørget for at både kunnskaps- og framdriftsaspektet har blitt ivaretatt.

Helhetlig tenkning eller tiltaksorientering?

Å løfte HMS-/IA-arbeidet opp gjennom prosjekter, kan gi en ny giv og entusiasme til et nytt felt eller en bransje, eller ny glød til en satsing som kanskje har sluknet litt. Faren med å gi oppmerksomhet og ressurser til et felt eller en bransje er imidlertid at det kan føre til en tiltaksorientering som er nærsynt. Dette kan gå utover systemtenkning og helhetstenkning, som er viktig i HMS-/IA-arbeid.

Informantene i kjøttbransjen ga uttrykk for at det må foreligge konkrete resultater i virksomhetene før man kan si at man har lyktes. Det står ikke i motsetning til en helhetstenkning, men det kan føre til at man blir mer opptatt av virkemidlene enn av målet. Sykehjemmene, som har vært med i prosjektet, har lagt vekt på at de ønsker en helhetlig tilnærming, både til pasientene og når det gjelder arbeidsmiljøet. De faglige aktivitetene og arbeidsmiljøet henger sammen.

”Hvis pasienten ikke har det bra, blir ikke arbeidsmiljøet bra.”

I prosjektet, og innen sykehjemssektoren generelt, har man erfart at lovverkene kolliderer og hemmer helhetstenkningen. Dette gir en spesiell utfordring. Helselovgivningen og arbeidsmiljølovgivningen forvaltes og kontrolleres av ulike organer. Forhold knyttet til helsefaglige spørsmål og pasientrettigheter og -sikkerhet er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, med Helsedirektoratet som faglig forvaltningsorgan. Statens helse-tilsyn, med underliggende helsetilsyn i fylkene, er øverste tilsynsmyndighet. De har det overordnede faglige tilsyn med all helse- og sosialtjeneste i landet. Ansattes arbeidsmiljø og rettigheter er lagt til AD med AT og NAV som faglige forvaltningsorganer. En slik deling av ansvar er krevende. Fordi Helsetilsynet fokuserer på pasientene, mens AT fokuserer på de ansatte, griper deres pålegg rett inn i de vanskelige avveiningene mellom ulike hensyn, som i sin tur ikke kan ses uavhengig av hverandre. Denne delingen mellom Helsetilsynet og AT skaper også utfordringer i forhold til hvordan TV skal håndtere saker som inneholder både et faglig og et arbeidsmiljøperspektiv. Et eksempel er arbeidstid i form av turnusplanlegging og -avtaler.

Disse problemstillingene har vært tatt opp på de regionale samlingene, i arbeidsgruppen for sykehjem og i prosjektgruppen. Prosjektets søkelys på problemet har også bidratt til at det er formidlet videre oppover i organisasjonene og har satt problemet ytterligere på dagsordenen.

Veien videre

Videreføringen av erfaringene fra 3-2-1-prosjektet kan følge flere løp

Vi har sett at 3-2-1-prosjektet har oppnådd gode resultater i forhold til flere av de målene som ble satt. Samtlige aktører på alle nivåer har uttrykt ønske om at erfaringene må bringes videre. Da kan man enten velge å gjøre mer eller mindre av det samme på en mer systematisk og kostnadseffektiv måte, eller man kan bruke erfaringene fra 3-2-1-prosjektet til gå nye veier mot HMS- og IA-målene.

Man kan velge et nedenfra-perspektiv som bruker 3-2-1-erfaringene som utgangspunkt for å reformere sider av HMS-/IA-arbeidet eller til å videreutvikle og spre ideer og arbeidsmåter til andre deler av arbeidslivet. Man kan også sette 3-2-1-erfaringene i et ovenfra og ned-perspektiv. Da vil det være mer nærliggende å se etter erfaringer fra 3-2-1 som myndighetene og partene sentralt kan være interessert i å benytte i videreutviklingen av overordnede faglige eller politiske mål, som er forankret utenfor 3-2-1-rammen.

Man kan jobbe organisasjonsinternt: Hver etat og organisasjon kan spre erfaringer i egen organisasjon og til medlemsbedrifter, kommuner og fagforeninger. Organisasjonene og etatene kan også drive opplæring i egen regi. Man kan jobbe i topartsrelasjoner, hvor det kjøres felles løp i de to etatene, samarbeidsprosjekter mellom fagforbund eller mellom arbeidsgiverorganisasjoner. Man kan jobbe i trepartsrelasjoner, der en videreutvikler ulike trepartsbaserte løp. I det følgende vil vi trekke fram både konkrete tiltak som kan vurderes og aktuelle fora for forankring av arbeidet.

Veilederrollen

En utfordring for Arbeidstilsynet?

I et bruker- og deltakerperspektiv framstår veilederrollen som et av prosjektets største suksesser. Veilederne i Arbeidstilsynet og NAV har blitt opplevd som profesjonelle og har utfylt hverandre. I tillegg har dette styrket etatenes omdømme og kommunikasjonsmuligheter. Alle er enige om at veilederrollen slik den har vært utformet i 3-2-1-prosjektet er svært ressurskrevende, og ingen forventer en allmenngjøring av 3-2-1-prosjektet. Det er imidlertid skapt forventninger og ønsker om å styrke veilederrollen også internt i etaten, og da særlig på inspektornivå.

Etter å ha gjennomført 3-2-1-prosjektet, blir det derfor viktig å diskutere veilederrollen og avklare om og hvordan denne eventuelt skal videreutvikles. Arbeidstilsynet kan velge å styrke veiledningen i tilsynskampanjer og annen prosjektrettet virksomhet. Men Arbeidstilsynet bør også drøfte om veiledningsaspektet skal styrkes i det løpende tilsynsarbeidet. Uansett hvor slike diskusjoner foretas og hvilke avgjørelser som fattes, tilsier erfaringene fra 3-2-1-prosjektet at veiledning bør bli tillagt mer vekt enn i dag.

Allerede i dag kan Arbeidstilsynet gi veiledning under ordinære tilsyn, men rapporteringssystemene i etaten bidrar ikke til at inspektørene bruker tid på dette. Veiledning er tidkrevende og forutsetter at inspektørene gjør seg kjent med virksomhetene. I 3-2-1-prosjektet har de hatt tid til dette. Inspektørene har dessuten sluppet å føre tilsyn i de virksomhetene som har deltatt. Dette har åpnet for en dialog som ellers hindres av kontrolloppgaven under vanlige tilsyn. Og selv om veiledning blir gitt, har den lett for å "drukne" i oppmerksomheten mot kontroll.

Etatens rapporteringssystem måler antall tiltak som følger av tilsyn. Effekt av tiltak måles ikke. Veiledning som er mer tidkrevende enn beordring av tiltak, regnes ikke som tiltak. Dermed vil en inspektør som bruker mye tid på veiledning, regnes som ineffektiv, også om de tiltakene som er gjort parallelt skulle vise seg å ha bedre effekt enn tiltak uten veiledning (jf. det omtalte "telletrollet"). Arbeidstilsynet har imidlertid nylig besluttet å innføre effekt- og ressursmålinger av veiledning i tilsynsstrategien.

Veilederne i Arbeidstilsynet, som har deltatt i 3-2-1-prosjektet, har tidvis syntet at prosessene tok vel mye tid. Men nettopp at man må ta hensyn til at prosesser tar tid, hvis man skal få etablert " Eierforhold" til løsninger og lojalitet til beslutningene, er et moment som bør inn i diskusjonen om veiledningsaspektet.

Ser man isolert på 3-2-1-erfaringene, bør Arbeidstilsynets inspektører få nye roller som i langt større grad enn i dag er informerende og veiledende, og noe mindre kontrollerende. Men selv om det er stor begeistring for veilederrollen, mener organisasjonene at Arbeidstilsynet ikke bør svekke sin kontrollfunksjon. Man vil helst ha mye av begge deler. Men retningen på ønsket utvikling kan representeres av følgende utsagn fra en av organisasjonene:

"Det hadde vært fint om Arbeidstilsynet kan være arbeidsgivers medspiller og ikke motpart. Arbeidstilsynets viktigste oppgave er å føre tilsyn. Men de må i framtiden legge større vekt på veiledning i tilsynene sine, blant annet pålegge veiledning og samarbeid."

Etaten har med andre ord flere forhold som bør avklares før man eventuelt oppmuntrer sine ansatte til å utøve mer veiledning. Hvis ikke utsettes de ansatte for et unødig krysspress og "rollekonkurrans", som sannsynligvis vil produsere nederlag og frustrasjon både for den enkelte og for etaten. Uklare mål, uklare myndighetsområder, uklare forventninger, uklare roller, utilstrekkelige hjelpemidler og ressurser og motstridende forespørsler og forventninger, kan bidra til angst, depresjon, lavere jobbtilfredsstillelse, ønske om å slutte i jobben og sykefravær (Hauge m.fl. 2010).

En vekker for NAV?

Veiledningsaspektet utfordrer Arbeidstilsynet mer enn NAV. For NAV er ikke spørsmålet om deres rådgivere skal gi veiledning eller ikke. 3-2-1-prosjektet har derimot vist at NAVs rådgivere bør bli mer pågående og fordringsfulle i veiledningssituasjonen. De har også lært at de kan bli mer effektive ved å bruke HMS-verktøy i tillegg til sine egne IA-virkemidler. Blant annet har bruken av slike verktøy bidratt til at NAVs veiledere har kommet inn i prosesser de tidligere ikke har vært med i.

Opplæringstiltak i etatene

Gitt at begge etatene vil prioritere å styrke veilederkompetansen, vil vi anbefale et opplegg med betydelig felles innslag. 3-2-1-suksessen har nettopp ligget i den gjensidige læringen, som har foregått mellom Arbeidstilsynet og NAV. Innholdet i opplæringstiltak i etatene bør bygge på disse erfaringene.

Dersom Arbeidstilsynet ikke skulle være klar for å følge opp økt satsing på veiledning, bør NAV alene gjennomføre tiltak i sine arbeidslivssentre. Dette er både i tråd med det forbedringspotensialet opplæringen representerer, og forventninger deltakerne i 3-2-1-prosjektet har om videreføring. En av deltakerne formulerte det slik:

”Da NAV startet med arbeidslivssentrene, sa vi HMS var viktig, men vi visste ikke helt hva HMS var. Det var dumt. Med HMS-kunnskapen fra Arbeidstilsynet ville jeg i dag gjort en mye bedre jobb som IA-rådgiver.”

Styrking av andre opplæringstiltak

Søkelys på mellomledere

Det er kommet mange innspill basert på erfaringer fra 3-2-1-prosjektet om at alle mellomledere, uansett bransje, bør få mer oppmerksomhet og støtte. Prosjektet har – som så mange andre – vist at mellomlederne er krumtappen i arbeidsmiljøarbeidet og sykefraværsoppfølgingen. En styrking av mellomlederne kan gjøres i egne prosjekter og opplæringstiltak. Men det finnes allerede etablerte tiltak i forbindelse med opplæring i HMS-planarbeid. Det bør derfor vurderes om trepartssuksessen fra 3-2-1-prosjektet kunne inngå på ”pensumet” i de mange kurs som holdes for bedriftsledere. En av representantene fra arbeidstakersiden formulerte seg slik:

”Alt avhenger av mellomledernes kompetanse. Disse er vanligvis rekruttert som fagpersoner og ikke fordi de har gode lederevner. Vi trenger en mellomledersatsing. Dette vil være det beste tiltaket for å redusere fraværet.”

Dette understøttes av STAMIs 0-punktsmåling, som viste at de to ledelsesfaktorene "bemyndigende ledelse" og "rettferdig ledelse" var assosiert med mental helse, somatiske plager, jobbtilfredshet og sykefravær. Selv om disse resultatene ikke kan si noe om hva som er årsak og virkning, så indikerer de at arbeidstakere som vurderer sin nærmeste leder ufordelaktig på disse parameterne, også har dårligere helse, lavere jobbtilfredshet og høyere sykefravær.

En slik oppmerksomhet mot mellomlederne er også i tråd med arbeidslivsforskning om helsefremmende arbeidsplasser. I en studie av Aronsson og Lindh (2004) rapporterte langtidfriske⁸ at de hadde mer lederstøtte, mer ressurser for å kunne gjøre en god jobb, mindre tidspress, bedre muligheter for å bestemme over arbeidstakten, mindre rollekonflikt, større fornøydhets med kvaliteten på arbeidet de gjorde, samt at de fikk være i et yrke og på den arbeidsplassen de ønsket. I dette ligger det blant annet store utfordringer til mellomledere om tilrettelegging av arbeidet.

Opplæring av tillitsvalgte og verneombud

Det samme resonnementet gjøres gjeldende for opplæringen av henholdsvis tillitsvalgte og verneombud. Opplæringen av tillitsvalgte bør innholde mer om verneombudet og HMS, mens opplæringen av verneombud tilsvarende innholder mer om tillitsvalgte og IA-avtalen. I begge bør det legges større vekt på trepartssamarbeidet. Dette handler dels om å argumentere for å få TV sterkere inn i HMS-arbeidet, og dels om å gi VO en sterkere plattform i et trepartsbasert samarbeid om forebyggende og helsefremmende arbeid:

”VO har ikke samme status generelt ute i virksomhetene som TV. Det har endret seg i dette prosjektet. VOs kompetanse og status bør derfor styrkes videre. Det forebyg-

⁸ Langtidfrisk defineres som verken å ha sykefravær eller sykenærvar siste to år.

gende og helsefremmende aspektet bør også styrkes videre og ikke bare rutiner og systemer etter sykdom.”

Bransjeorienterte oppfølgingstiltak

Bransjeorienterte tiltak for å følge opp 3-2-1-prosjektet kan rettes inn mot de 31 virksomhetene som har deltatt, mot andre virksomheter i de to bransjene og mot helt nye bransjer.

Oppfølging av 3-2-1-virksomhetene

Det mest nærliggende er å følge opp de 31 virksomhetene som har vært med i 3-2-1-prosjektet. Dette bør inngå som et læringsprosjekt både for virksomhetene og for etatene og organisasjonene, der målet er å finne gode grep for å mestre overgangen fra ekstraordinær prosjektsituasjon til normal drift med mindre støtte. Målet bør på den ene siden være å forhindre at 3-2-1-innsatsen ”havner som en rapport i skuffen” På den andre siden blir det viktig å høste erfaringer i arbeidet med å oppnå bedre kontinuitet i myndighetsinitierte prosjekter. Det siste aspektet utdypes i neste kapittel.

Den praktiske siden ved dette er i ferd med å bli ivaretatt av ledelsen for 3-2-1-prosjektet.⁹ På sikt vil etatene ikke ha ressurser til å yte mer av det samme. Organisasjonene er også tvilende til å ha gående en mengde 3-2-1-prosjekter:

”Den enkelte virksomhet må arbeide videre med sine prosesser. Alle virksomheter må gjennom de samme prosessene, og partssamarbeidet er sentralt. 3-2-1-prosjektet har styrket dette. Det er viktig at både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene gir felles signaler om dette.

Mer sporadisk veiledning, oppfølgingsfora for viderekomne virksomheter, uten å involvere etatenes og organisasjonenes sentrale nivåer, kan være aktuelt. Et annet forslag, som kan vurderes for å oppnå økt lokal ansvarliggjøring, er å lage lokale trepartsavtaler i hver enkelt deltakervirksomhet.

En helt annen måte å styrke effektene av 3-2-1-prosjektet lokalt på, er å stimulere til knoppskyting. Det kan enten gjøres ved at de samme enhetene etablerer nye, små prosjekter for å utvikle nye tiltak, eller ved at andre avdelinger i samme virksomhet motive-res til å etablere et arbeidsmiljøprosjekt.

Videreføring i 3-2-1-bransjene

Videreføring i de to bransjene kan skje ved å etablere nye prosjekter etter en tilsvarende mal som ble brukt i 3-2-1-prosjektet. Selv om dette kan gjøres med noe mindre ressurser enn det som har vært brukt i pilotprosjektet, vil kostnadene til prosjektledelse, fellessamlinger og veiledning bli store. Også ”light”-versjoner av 3-2-1-prosjektet bør sette av nok tid for å sikre tilstrekkelig involvering og lokalt ”eierskap”. Selv om erfaringene med trepartssamarbeid har vært godt i piloten, er det ikke gitt at en kopiering av dette ”verktøyet” blir noen suksess i andre virksomheter. Vellykket implementering forutsetter at de berørte involveres og får ta del i utviklingsarbeidet.

⁹ Det har vært diskutert nettopp viktigheten av oppfølging av prosjektet i prosjektgruppen og arbeidsgruppene. Det er derfor gitt aksept til å følge opp prosjektet i 2011 for å sikre en videre oppfølging.

De fleste forslagene som har kommet inn på spørsmål om videreføring av 3-2-1-arbeidet, har ikke vært rettet mot knoppskyting eller mot ”mer av det samme”, men mot hvordan organisasjonene kan formidle 3-2-1-erfaringer i sine respektive fora og oppmuntre til lokale initiativ. Flere av organisasjonene har vært opptatt av smitteeffekten. Gode eksempler fra én bransje skulle overføres til andre virksomheter og bransjer i tråd med sterk tro på ”best-practice”-filosofien. Som vi ser av sitatene under, er det lite trepartstenkning i organisasjonenes forslag til hvordan de vil ta ansvar for videreføringen:

”Vi har årlige HMS-konferanser og arbeidsgiverkonferanser hvor vi som bransjeorgan vil bringe gode erfaringer videre til andre bedrifter i bransjen.”

”Vi vil lage seminarer for våre medlemmer i sykehjemssektoren med vekt på informasjon av gode erfaringer. Vi vil ikke legge press på medlemmene.”

”3-2-1 har bekreftet at vår tenkning er riktig. Vi vil sende informasjon om prosjektet og arbeidsformen til våre tillitsvalgte. Det er viktig at de andre organisasjonene gjør det samme. Denne informasjonsspredningen som skal gå gjennom alle organisasjonene er vanskelig. Det forutsetter jo at hver organisasjon tar 3-2-1 inn over seg og følger opp. Men jeg tror 3-2-1-erfaringene våre gjør det lettere.”

”Vi arbeidsgivere har ansvar, men jeg tror ikke vi klarer å videreføre 3-2-1-arbeidet uten hjelp fra utenforstående.”

”Det må være Arbeidstilsynets ansvar å bringe dette videre.”

”Partene i kommunesektoren har utarbeidet heftet ”BEST sammen” i 2010 om sykefraværarbeidet. Vi skal også utvikle et E-læringsverktøy der sykefraværarbeidet vil bli brukt som eksempel i innlæringen. Her vil 3-2-1 bli trukket inn.”

3-2-1 i andre bransjer

Dersom myndighetene ønsker å styrke det trepartsbaserte arbeidet i andre deler av arbeidslivet, bør man nok gå den tunge veien og gjennomføre 3-2-1-liknende prosjekter i nye bransjer. Selv om etatene har lært mye om sine roller og greit kan anvende den nye kunnskapen til andre deler av arbeidslivet, har de en intern opplæringsoppgave foran seg. Et viktigere argument for å la de andre bransjene få egne, fullverdige 3-2-1-prosjekter er at organisasjonene ikke er de samme. De nye aktørene trenger å gå en del av den samme veien selv.

Selv om organisasjonene i den pågående 3-2-1-piloten ikke forventer at etatene kan stille med like stor innsats i tilsvarende satsinger, tar likevel flere av dem til orde for å gjennomføre tilsvarende løft i de andre bransjene. Det ene sitatet er fra arbeidstakersiden, det andre fra arbeidsgiversiden og det tredje fra en av etatene.

”Samme oppskrift med veiledning og fellessamlinger kan brukes i andre bransjer. Viktig at 3-2-1-filosofien, slik vi har utviklet den, får gjennomsyre det videre sykefraværarbeidet. Dette innebærer å trekke TV sterkere inn i HMS- og IA-arbeidet og utvikle tettere samarbeid mellom TV og VO.”

”Tiltakene som har vært gjennomført i 3-2-1 har vært gjennomført på en helt bransjenøytral måte. Andre bransjer vil kunne ha utbytte av å gjennomføre tilsvarende prosjekter. Veilederfunksjonen vil for eksempel kunne brukes hvor som helst!”

”Arbeidstilsynets rolle i en oppfølging av 3-2-1 må skje som del av et trepartssamarbeid der vi har felles rådgøring om prioritering av virksomheter. Videreføringen bør med andre ord være tiltaksorientert. En mulighet er å kopiere 3-2-1 i nye bransjer og å lage opplegg for oppfølging av de som har hatt 3-2-1.”

Gå veien selv

Erfaringer fra en rekke reformer, omstillinger og enklere innføringer av nye verktøy har vist at innholdet i endringstiltaket har liten verdi dersom det ikke gjennomføres på en god måte. En løsning som fungerer ett sted, kan fungere dårlig ett annet. Oppskriften på ikke å lykkes er å slurve med behovsavklaringer og målformuleringer, ha for korte eller lange tidsfrister, ikke tilføre tilstrekkelig ressurser, undervurdere behovet for informasjon, partsforankring og bred medvirkning, ta lett på betydningen av å involvere den enkelte medarbeider, la prosjektene få leve sitt liv i fred og droppe fremadskuende evalueringer. Listen kunne vært lengre. Forholdene er hver for seg enkle, men de skiller gode og dårlige utviklings- og omstillingsprosesser langs dimensjoner man lett kunne rettet på dersom ledelsen ikke undervurderte betydningen av dem.

Kopieringsfellen

Å overføre generelle prinsipper, som viktigheten av forankring, klare mål, informasjon, involvering og tid, er mulig og viktig. Alle trenger ikke ”å finne opp hjulet på nytt” eller gå i de samme fallgruvene. Men det kan være vanskelig å overføre de gode eksemplene direkte. Alle prosesser krever ”skreddersøm”. Det må være lokal tilpasning. Dette er viktig å formidle, men ikke alltid så lett å praktisere. Dersom en virksomhet eller deler av en virksomhet har fått til noe vellykket, er det fristende å vedta at dette skal gjennomføres overalt i virksomheten; ”nå skal vi gjennomføre refleksjonsgrupper i alle våre sykehjem” eller ”dette kurset skal alle i våre skjæreavdelinger ha”. Det er ikke sikkert entusiasmen blir like stor alle steder, fordi det ikke tilrettelegges for lokale tilpasninger og utvikling av et eierforhold til tiltakene og løsningene. Da kan man risikere å falle i kopieringsfellen. Gjennom et prosjekt tilføres ofte ekstra ressurser, både i form av økonomiske midler, tid, oppmerksomhet og ekstern bistand.

Risikoen ved å kopiere tiltak direkte, er at de som ikke får tilført like mye ressurser, avfeier forslagene. Dette fordi det kan spre seg en oppfatning om at eksemplene er urealistiske, gitt at man ikke får de samme ressursene og rammebetingelsene. Eksemplene tas ut av kontekst. ”Det er vel ikke så rart at de fikk det til, så mye oppvarming som de fikk”. Erfaringene isoleres.

Begrenset veiledningspakke

Sentralt initierte, ekstraordinære prosjekttiltak kommer gjerne som følge av ønsket om å styrke innsatsen lokalt innenfor et målområde. På HMS-/IA-området er det mange virksomheter som ikke jobber godt nok. Som påpekt, skaper sentrale initiativ ofte en reaktiv og halvhjertet oppfølging lokalt.

Veilederne i Arbeidstilsynet og NAV har på mange måter tatt en rolle som virksomhetene og organisasjonene i større grad skulle ha ivaretatt selv. Å kunne få tilført slik kompetanse som en ekstra innsats, kan være vanskelig å avvise. Samtidig kan en spørre om nettopp tilføring av ekstra bistand og kompetanse har utløst en innsats i virksomhetene som ellers ikke ville ha kommet fram. Trenger man ”permanent midlertidighet” i form av stadig pågående prosjekter for å holde interessen oppe?

Et mulig tiltak som både imøtekommer tenkningen om det lokale initiativ og samtidig ivaretar behovet for støtte, kan være å utvikle en begrenset veiledningspakke fra Arbeidstilsynet/NAV til interesserte virksomheter som etterspør veiledning i forbindelse med egendefinerte HMS-/IA-prosjekter. Organisasjonene, og da først og fremst arbeidsgiversiden, kunne kanskje få hovedansvar for markedsføringen av et slikt tilbud i samarbeid med etatene. Et slikt opplegg forutsetter at virksomhetene har påbegynt målformuleringsarbeidet.

Fora for kontinuitet og koordinering

Tre parter, tre nivåer og flere sektorer

Et av de tre hovedmålene for 3-2-1-prosjektet har vært ”å bidra til utvikling av en fruktbar og framtidsrettet samarbeidsform mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.” Vi har beskrevet både samarbeid, relasjoner, nye roller og tiltak, og registrert at prosjektet vi først fikk høre ikke inneholdt noe nytt, faktisk har potensial som kan bringe både fornyelse i samarbeidet og bidra til styrking av HMS-/IA-arbeidet.

I dette kapitlet ser vi etter formelle fora der overordnede perspektiver og lokal virksomhetskunnskap møtes og diskuteres. Trepartsrelasjonen bør ligge fast på alle nivåer. Bransjebaserte løsninger kan kombinere behovet for overordnet, formell forankring med behovet for en praktisk, hensiktsmessig kanal til lokal kunnskap. Vi retter først og fremst oppmerksomheten mot permanente fora. Disse kan suppleres med mer prosjektorienterte ad hoc-fora.

De to bransjebaserte arbeidsgruppene i 3-2-1-prosjektet representerer ad-hoc-miljøer som innehar noen av egenskapene vi er ute etter. De har hatt trepartsforankring, de har hatt forankring til etatene og organisasjonene sentralt, og de har samtidig hatt lokal forankring gjennom blant annet de regionale erfaringsamlingene.

Det foreligger en rekke fora på sentralt nivå, på sentralt bransjenivå, på regionalt nivå og på lokalt nivå. Ansvar for videreføringen av 3-2-1-erfaringene kan legges til et eller flere av de eksisterende fora. I det følgende vil vi også legge fram vurderinger knyttet til eventuelt å etablere nye fora.

Kontinuitet og koordinering

Det gjøres mange gode erfaringer fra prosjektarbeid. Mye av dette burde vært fulgt opp bedre i virksomhetene selv og av myndigheter og andre, som investerer betydelige ressurser i utprøvningsvirksomhet. Bedre spredning og koordinering av erfaringer er ikke bare viktig på bransje og virksomhetsnivå. Det gjelder i like stor grad internt i etater og departement for å unngå at for eksempel naboavdelinger setter i gang nesten identiske prosjekter parallelt, eller at en etat tar initiativet til et opplegg som har vært utprøvd før, uten å være klar over det. Kontinuitet og koordinering framstår som to nøkkelord:

”Det er viktig å ha et forum som kan sørge for kontinuitet og unngå at man jobber med å finne opp hjulet på nytt og på nytt. Det må også sørges for at 3-2-1 ikke blir en døgnflue.”

”Det foregår en rekke prosjekter, og mange tiltak settes i gang. Men de er ofte lite koordinerte. Sentrale parter burde samordne seg og de burde samordne tiltakene de setter i gang.”

Fornyselsen er flerparts- og flernivåbasert

I 3-2-1-prosjektet har kreativiteten utspilt seg i møtet mellom myndighetene, organisasjonene og virksomhetene. Departementet har formulert den faglige retningen og utfordret representantene fra de tre partene. Uten disse føringene ville ikke prosjektet ha lyktes med å høste de erfaringene vi har beskrevet. Dette er en suksessfaktor som ikke

har kommet så tydelig fram blant deltakerne lokalt. Der, og særlig i kjøttbransjen, oppfattes det sentrale nivået som virkelighetsfjernt byråkrati. Og nettopp den bransjen som er mest opptatt av å la lokale krefter ta ansvar, hadde størst problemer med rekruttering av interesserte bedrifter og med gjennomføringen. Det var flere grunner til dette, men en av dem har å gjøre med begrensede ressurser hos organisasjonene.

Organisasjonenes egne bidrag til selvstendig utviklingsarbeid er begrenset. De vil derimot ”informere om 3-2-1-erfaringene på sine årlige arbeidsmiljøkonferanser”. Men deres nettverk og deres mandater kan brukes ut over det. Det har de vist i 3-2-1-prosjektet. Organisasjonene må derfor trekkes med videre i et forpliktende samarbeid på mellomnivået.

Fornyelsen har kommet i myndighetsdrevete, partsforankrede fora¹⁰. Ingen av aktørene kunne ha gjennomført prosjektet alene. De har alle måttet utvikle noe ingen av dem hadde vært med på tidligere. Kreativiteten har utspilt seg i møtet mellom aktører som har ulike perspektiv, som representerer ulike grupper og nettverk, og som har ulike relasjoner til lokalt nivå og sentralt nivå.¹¹

Flere av informantene har uttrykt at trepartssamarbeid, hvor partene både har vært inne på sentralt bransjenivå og samtidig har arbeidet på lokalt virksomhetsnivå, sjelden forekommer. De sier det har vært positivt. Vi kan legge til at denne kombinasjonen av tilgang på både sentralt og lokalt nivå har vært viktig for prosjektet, fordi det har gitt de sentrale aktørene bedre kjennskap til den lokale virkeligheten de representerer.

I videreføringen bør både bransjedefinisjoner og valg av deltakende organisasjoner diskuteres videre. Det har vært positivt at KS og HSH med henholdsvis kommunale og private sykehjem sammen har representert arbeidsgiversiden i et pleie- og omsorgsprosjekt. HSH faller gjerne bort når den vanlige rekrutteringskanalen for prosjekter mot pleie- og omsorgssektoren går via kommunene. Fra kommunesektoren kunne kanskje flere enn Fagforbundet og NSF ha representert arbeidstakersiden.

Bransjeforum for HMS-/IA-arbeid?

Det videre arbeidet har en god plattform i den nye IA-avtalen og samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og NAV og i partenes forpliktelse gjennom blant annet arbeidsmiljøloven. Mange av de sentrale samarbeidsforaene er representert med toppledere og deres stedfortredere.

Vi har spurt informantene om hvorvidt opprettelse av et nytt trepartsbasert bransjeforum for HMS-/IA-arbeid er en god idé. De fleste er positive til å få et mer bransjeinnrettet HMS-/IA-arbeid, men de er samtidig skeptiske til å opprette enda et forum. Det er også en viss spredning på hva slags innhold et mer bransjeinnrettet forum eventuelt skal ha:

”Vi har allerede mange samarbeidsorgan og ønsker ikke et nytt bransjeråd.”

”Vi trenger et HMS-forum på bransjenivå.”

”Kunne bransjeforumet være et kunnskapssenter?”

¹⁰ Her refereres det til prosjektgruppen, arbeidsgruppene, de regionale erfaringssamlingene og veiledersamlingene.

¹¹ Noen av organisasjonene og da særlig NSF har snakket mye om relasjonene mellom aktørene og bruker tannhjul som betegnelse på denne gjensidigheten.

”Et bransjeråd kunne være referansegruppe for å støtte opp under et avgrenset antall veiledningsprosjekter. Det kunne for eksempel tilby en halvårspakke. Et bransjeråd kan være sentralt, regionalt eller fylkesbasert.”

”Rådet for Arbeidstilsynet har vært en fjern styringsgruppe. Vi må unngå at fortsettelsen har for mange kokker fra sidelinja.”

”Vårt forbund ønsker ikke å etablere et nytt organ. Vi må videreutvikle, samordne og utvide eksisterende organ. Koordinering er i dag vanskelig. Vi må ikke gjøre dette enda vanskeligere ved å etablere enda et nytt organ.”

”AT bør bli mer lokalt forankret.”

”Vi må få til et forpliktende partssamarbeid på bransjenivå, men jeg er usikker på hvordan og på hvilken måte. Vi må unngå at det blir for sentralisert.”

Ideen om bransjebaserte kunnskapssentre er et mulig virkemiddel, som et eventuelt bransjebasert organ kan vurdere å følge opp. Det samme gjelder referansegruppeforslaget.

Vi har lagt til grunn at arbeidet med å sikre kontinuitet og koordinering av utviklingsarbeidet bør skje i fora som har god kjennskap til det lokale arbeidet på virksomhets- og bransjenivå, og som samtidig forstår de politiske intensjonene for arbeidet. Dersom en velger å etablere et sentralt bransjeråd, kan det komme til å bli en bransjerettet ”light”-versjon av Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, eller tilsvarende versjon av Rådet for Arbeidstilsynet. I så fall vil det også lett få for stor avstand til den lokale virkeligheten og ha lav operativ kompetanse.

Et slikt organ vil ikke ha en slik dobbel forankring som arbeidsgruppene i 3-2-1-prosjektet. Dersom den lokale forankringen blir for svak, faller et av kriteriene for et velfungerende organ bort.

Dagens organ på regions- og fylkesnivå

NOU 2010:1: ”Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet” framhever den sentrale partsforankringen gjennom Rådet for Arbeidstilsynet (kapittel 5.12). Utvalget anbefaler sterkt at Arbeidstilsynet utvikler sitt lokale engasjement.¹² Per i dag eksisterer det to utvalg på regionalt nivå, som kan trekkes sterkere inn i en oppfølging av 3-2-1-prosjektet. Vi sikter til de fylkesvise IA-utvalgene og til de regionale/fylkesvise samarbeidsforaene, som er tuftet på samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og NAV. Disse utvalgene og gruppene fungerer ulikt, men kan videreutvikles for å underbygge ønsket om ytterligere integrering av HMS- og IA-arbeidet. Her kan man vurdere flere mulige grep:

¹² ”Med bakgrunn i sitt tilsynsarbeid og de erfaringer Arbeidstilsynet får gjennom samarbeidsforaene beskrevet ovenfor, er det *utvalgets* vurdering at Arbeidstilsynet bør utvikle nye arenaer for læring på lokalplanet. Det foreslås derfor at Arbeidstilsynet tar initiativ til og tilrettelegger for liknende samarbeid med deltakelse på virksomhetsnivå. Det kan dreie seg om nettverk, møteplasser, kampanjer, informasjonsmøter osv., der representanter for virksomheter møtes på frivillig basis, gjerne knyttet til Arbeidstilsynets satsninger. Et slikt samarbeid vil kunne styrke Arbeidstilsynets veiledningsfunksjon og bør bygge opp om det arbeidet som gjøres for å skape et sunt og godt arbeidsmiljø i den enkelte virksomhet. Erfaringsutveksling mellom aktørene vil være et viktig virkemiddel. *Utvalget* foreslår at slike fora arrangeres av Arbeidstilsynets regionkontorer i samråd med de regionale råd for å sikre lokal forankring.” (NOU 2010:1 kapittel 10.7)

- Kan de slås sammen eller bli koordinert i en felles overgripende handlingsplan?
- Kan de gjøres (ytterligere) trepartsbaserte?
- Kan de gjøres mer bransjeorienterte?
- Kan de gis virkemidler som sikrer operativ kraft?
- Kan de få rapporteringslinjer som sikrer tilstrekkelig koordinering og kommunikasjon til sentralt nivå?

En utvikling av de eksisterende, regionale/fylkesvise HMS-/IA-utvalgene kan utvikles til å ivareta både den lokale og bransjeinnrettete forankringen. Utfordringen her kan imidlertid bli å få regionsnivået til å kommunisere tilstrekkelig godt oppover.

Litteratur

- Andersen, R.K., M. Bråten, B. Gjerstad og J. Tharaldsen (2009), *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009*. Fafo-rapport 2009:51
- Andersen, R.K., S. Skinnarland og R. Tvetervås (2008), *Fra bonde til butikk. En studie av verdikjeder i kjøttbransjen*. Fafo-rapport 2008:18
- Andersen, R.K., E. Falkum og L.E. Moland (2006), *Virker verktøyet? Evaluering av «LA-funksjonsvurdering – En samtale om arbeidsmuligheter»*. Fafo-notat 2006:13
- Aronson, G. og T. Lindh (2004) ”Långtidsfriskas arbeidsvilkor – En populationsstudie.” *Arbeta och Hälsa*, 1-21 Stockholm
- Bråten, M., R.K. Andersen og J. Svalund (2008), *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20
- Christensen, T. (2003), *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Rapport til Effektutvalget. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Einarsen, S. og H. Pedersen (2007), *Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Falkum, E., I.M. Hagen og S.C. Trygstad (2009), *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport 2009:35
- Falkum, E. (2008), *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv. Avhandling for dr.philos.-grad*. Fafo-rapport 2008:31
- Falkum, E. (2005), *Erne til endring. Trygdeetaten i Rogaland som case*. Fafo-rapport 499
- Hauge, L.J., A. Skogstad, S. Einarsen (2010), “Personality and Social Sciences. The relative impact of workplace bullying as a social stressor at work.” *Scandinavian Journal of Psychology*, early view.
- Hertzberg, D., R.K. Andersen og K. Alsos (2009), *Sammen er vi sterke. En historie om nedbemanning i Nortura*. Fafo-rapport 2009:11
- Jacobsen, K., M. Schøning, T. Pettersen, B. Lau (2009), *3-2-1- Sammen for et godt arbeidsmiljø 3 parter 2 bransjer 1 mål*. STAMI- rapport nr.5, Årgang 10, 2009
- Kvale, S. og S. Brinkmann (2009), *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS
- March, J.G. (1991), “Exploration and Exploitation in Organizational Learning.” *Organizational Science*, Vol. 2, No. 1: 71–87
- Moland, L.E. (2007), *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006*. Fafo-rapport 2007:17

- Moland, L.E. og S.C. Trygstad (2006), *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess (DUP)*. Fafo-rapport 535
- Moland, L.E. og S. Skinnarland (2005), *To skritt fram, og ett til..? Evaluering av Trygdeetaten i Sør-Trøndelags tverrfaglige innsats for et mer inkluderende arbeidsliv*. Fafo-notat 2005:24
- Moland, L.E. (2003), *Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Tiltak og prosesser i 19 kommuner*. Fafo-rapport 405
- Moxnes, P. (1993), *Dypproller – belter, bekser, horer og andre mytologiske roller i organisasjonen*. Oslo: Forlaget Paul Moxnes
- Arbeidsmiljøloven*, ajourført med endringer av 13. juni 2008 nr. 40.
- NOU 2010:1, *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*
- Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007), *Arbeid, velferd og inkludering*