

MASTEROPPGAVE

Emnekode: HR301S

Navn / kandidatnr.: 6

Implementering i kommunal sektor

En casestudie av et HMS-prosjekts implementeringssmerter

Dato: 15.05.2019

Totalt antall sider: 54

Forord

Å skrive masteroppgave har vært en lærerik og utfordrende prosess. Lærerik fordi den har gitt meg mulighet til å fordype meg i en problemstilling som jeg synes er viktig, og som har gitt meg masse ny kunnskap. Utfordrende fordi det har krevd en stor innsats og prioritering av tid og ressurser. I den forbindelse har jeg flere å takke for gode innspill, tålmodighet og støtte underveis.

Jeg vil takke min veileder Per H. Rødvei for å inspirere, for konstruktive innspill og for å holde stø kurs - alltid på en positiv måte. Takk til Fauske kommune som har latt meg gjøre et dykk i organisasjonen, og til informantene som har bidratt med verdifullt datamateriale.

Tålmodighetsprisen går helt klart til mine to barn, Mikkel og Thale, som ser fram til en storslaget feiring og mer kvalitetstid med sin mamma. I tillegg fortjener min samboer Jo Christian og nærmeste familie å krediteres for tålmodighet og støtte gjennom denne prosessen.

Til slutt vil jeg takke min leder i Fauske kommune, Ingrid Alterskjær, for at hun har bidratt med tid og forståelse – en uvurderlig støtte. Uten den er det ikke sikkert at tiden hadde strukket til slik at masteroppgaven nå kan leveres inn til planlagt tid.

Rognan, 14. Mai 2019

Ann-Sølvi Johansen

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	ii
1 Innledning	1
1.1 KS som aktør i bekjempelsen av sykefravær	2
1.2 Systematisk arbeidsmiljøarbeid.....	3
1.3 Sykefravær – en kompleks utfordring	3
1.4 HMS – økt kvalitet, nærvær og arbeidsglede	4
1.5 Problemstilling og faglig forankring	4
1.6 Oppgavens disposisjon	5
2 Teoretiske analyseverktøy og rammer	6
2.1 Implementeringsteori	6
2.1.1 Klare målsettinger	6
2.1.2 Vedtak basert på teori.....	7
2.1.3 Konkrete handlingsplaner	8
2.1.4 Kompetente og engasjerte ansatte	8
2.1.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse	9
2.1.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	10
2.2. Fortolkningperspektiver.....	11
2.2.1 Det instrumentelle perspektivet.....	11
2.2.2 Det institusjonelle perspektivet	13
2.2.3 Garbage can-teorien	14
3 Forskningsdesign, metode og gjennomføring	17
3.1. Casestudie som forskningsdesign.....	17
3.2 Intervju som metode.....	17
3.3 Informanter og utvalg	17
3.4 Utforming av intervjuguide og gjennomføring av intervju	18
3.5 Transkribering	19
4 Analyse av intervjudataene	19
4.1 Koding og kategorisering	19
4.2 Forskningens kvalitet – pålitelighet, gyldighet og generalisering.....	19
5 Analyse og drøfting	21
5.1 Klare målsettinger	21
5.2 Vedtak basert på teori.....	23
5.3 Konkrete handlingsplaner	24
5.4 Kompetente og engasjerte ansatte	26
5.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse	28
5.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	33
5.7 Det instrumentelle perspektivet.....	35
5.8 Det institusjonelle perspektivet	37
5.9 Garbage can-teorien	39

6 Konklusjon	43
6.1 HMS-prosjektet sett i lys av Sabatier og Mazmanians implementeringsvariabler	43
6.2 HMS-prosjektet sett i lys av det instrumentelle perspektivet.....	44
6.3 HMS-prosjektet sett i lys av det institusjonelle perspektivet	44
6.4 HMS-prosjektet sett i lys av garbage can-teorien	45
6.5 Avsluttende betraktninger	45
Litteraturliste	47

Vedlegg 1 – Prosjektplan

Vedlegg 2 – Intervjuguide

1 Innledning

Denne oppgaven handler om implementeringen av prosjektet «HMS – økt kvalitet, nærvær og arbeidsglede» i Fauske kommune. Prosjektet er et ledd i å redusere det arbeidsrelaterte sykefraværet i kommunen.

Med ambisjon om å redusere sykefraværet i Norge inngikk Regjering, arbeidsgiverorganisasjonene, staten som arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene i oktober 2001 en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – IA-avtalen. Samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv, startet ut fra en felles erkjennelse mellom partene og myndighetene om behovet for å redusere de viktigste utstøtingsmekanismene, og utvikle og fremme nærværsfaktorer i arbeidslivet (Regjeringen, udat.).

En av forutsetningene for IA-avtalen er at arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv skal være en del av virksomhetens systematiske helse- miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid). Tanken er å integrere IA-arbeidet i en allerede eksisterende HMS-strategi, og på den måten bringe ledelsen og vernetjenesten tettere sammen. HMS-systemet blir dermed et virkemiddel som skal bidra til realisering av IA-avtalen (Sintef, udat.).

I de to foregående avtaleperiodene; 2010 – 2013 og 2014 – 2018, var koblingen mellom HMS-arbeid og IA-arbeid betydelig fremhevet og partene var enige om at det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet skulle være en større del av det praktiske arbeidet. Likevel viser evalueringen at det i stor grad har vært fokusert på sykefravær og oppfølging av sykmeldte, og potensialet for forebyggende arbeidsmiljøarbeid er fremdeles tilstede (Regjeringen, udat. og Sintef, udat.).

I inneværende avtaleperiode, 2019 – 2022, er partene og myndighetene enige om å løfte frem satsinger for forebygging av sykefravær. De påpeker at for å ha effekt må det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet være kunnskapsbasert og rettet mot reelle behov på den enkelte arbeidsplass (Regjeringen, 2019).

1.1 KS som aktør i bekjempelsen av sykefravær

KS utpeker seg ved å være en svært offensiv aktør i bekjempelse av sykefravær i kommuner i Norge. KS er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner, og er en aktør som skal støtte kommunene i blant annet sykefraværarbeidet. De har formalisert samarbeidet om å nå målene i IA avtalen, og kaller dette samarbeidet «Best sammen». Målet er blant annet å bistå kommunal sektor i deres arbeid med å redusere sykefraværet (KS, 2018), og samarbeidet har ført til utvikling og iverksetting av flere prosjekter, program og verktøy.

«Sammen om en bedre kommune» har vært et utviklingsprogram i perioden 2011 til 2015, hvor et av hovedmålene var å etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor (Regjeringen, udat.).

Totalt 110 kommuner deltok i programmet i løpet av programperioden, og evaluering av programmet viser at man samlet sett finner en nedgang i sykefraværet i disse kommunene, sammenlignet med utviklingen i kommuner som ikke har deltatt. Programmet varte ut 2015, og kan tenkes å få effekter også i ettertid. Oslo Economics, som evaluerte programmet, oppfordrer til å gjøre nye analyser på et senere tidspunkt for å avdekke den fulle potensielle effekten (Regjeringen, udat.).

Et annet prosjekt er ”IA-ledelse 2.0 - NED med sykefraværet!”, som siden 2016 har vært en satsing hos KS for å redusere sykefraværet i kommuner med et totalt sykefravær på over 10%. FAFO-forsker Lise Lien har i forbindelse med startanalysen intervjuet rådmenn og HR-sjefer i målgruppekommunene, og erfaringen deres er at enkelttiltak ikke har noen langsiktig effekt på sykefraværet. Kommunene må i større grad tenke helhetlig og langsiktig rundt sykefraværs- og nærværarbeid (KS, udat.). Dette bekreftes av Ose (2016) som påpeker viktigheten av et systematisk arbeid for å redusere sykefraværet.

Siden oppstarten i 2016 har over 80 kommuner deltatt i prosjektet ”IA-ledelse 2.0 - NED med sykefraværet!”, og flere av disse kommunene kan vise til positiv utvikling i fraværet sitt. (KS, udat.). Også her vil det være interessant å se hva eventuelle målinger på et senere tidspunkt vil vise.

Fauske kommune har fått tilbud om å delta i begge disse prosjektene, og har opplevd et nokså stort trykk fra KS for å takke ja til deltakelse. Likevel har Fauske kommune valgt å takke nei, da erfaring tilsier at slike prosjekt blir opplevd som nettopp enkelttiltak, hvor sykefraværstallene går litt ned under prosjektperioden, for så å gå opp igjen etter en tid.

1.2 Systematisk arbeidsmiljøarbeid

SINTEF-forsker Solveig Ose (2016) er enig i at enkelttiltak sjeldent har varig effekt på sykefraværet. Hun påpeker at kommunesektoren bør bli flinkere til å jobbe systematisk med HMS-arbeidet, og da særlig konsentrere seg om de risikofaktorene som gir arbeidsrelatert fravær.

Dette støttes av direktøren i STAMI, Pål Molander som innledet regionsamlingen «Arbeidsmiljø: Hvorfor og hvordan skal vi ta det neste steget i vår region?» 9. oktober 2018, hvor partene i arbeidslivet møttes for å diskutere hvorfor og hvordan man skal jobbe videre med arbeidsmiljø. Molander var her opptatt av at hvis forebyggende arbeidsmiljøarbeid skal virke, kreves det kunnskap om hvilke arbeidsmiljøfaktorer som er viktige og mest relevante for den enkelte arbeidsplass, og det kreves forståelse for hvordan man kan jobbe med det. Molander påpekte videre at det som skal til for at arbeidsmiljøtiltak skal virke, redusere det arbeidsrelaterte fraværet og være lønnsomme er at de må være behovsbasert, kunnskapsbasert og systematisk implementert.

1.3 Sykefravær – en kompleks utfordring

Som vi ser er det flere aktører som er involvert i arbeidet med å redusere sykefraværet i Norge, og sykefravær er et stadig tilbakevendende tema i arbeidslivet, i media, blant fagfolk og forskere. Bidragene som kommer i sykefraværdebatten kan ofte synes banale, og det er typisk tre meninger som hyppig presenteres: at enkelttiltak fungerer for å redusere fraværet, at sykefraværet i hovedsak skyldes for generøse sykelønnsordninger som uunngåelig blir utnyttet, og at sykefraværet i hovedsak skyldes unnasluntring, skulking og dårlig arbeidsmoral. Disse begrunnelsene frigjør arbeidsgiver fra ansvar for egne sykefraværstall, samtidig som gode ledere vet at de selv i stor grad kan påvirke disse tallene. I tillegg blir diskusjonen fragmentert fordi man ikke evner å se kompleksiteten som ligger bak statistikken (Ose, 2016).

Denne kompleksiteten kan også betegnes som ”wicked problems”. ”Wicked problems” er problemer det ikke finnes noen åpenbar løsning på fordi problemet har mange og sammensatte årsaker – det er nært knyttet til andre nærliggende utfordringer og vanskelig å få skikkelig tak på. I tillegg er kunnskapen om årsak og virkning usikker, ulike tiltak vil ha ulike effekter avhengig av problemets lokale kontekster, samt at ulike aktører ofte har ulike

oppfatninger om hva problemet egentlig er og hvilke løsninger som bør forsøkes. Behovet for å tenke nytt er åpenbart - nye ideer må implementeres (Hennestad og Revang, 2016).

1.4 HMS – økt kvalitet, nærvær og arbeidsglede

Fauske kommune iverksatte våren 2018 prosjektet ”HMS – økt kvalitet, nærvær og arbeidsglede” (videre kalt HMS-prosjektet). HMS-prosjektet har tatt utgangspunkt i Oses forskning, og har som mål å redusere sykefraværet i kommunen ved å identifisere og vurdere risikofaktorer som medfører arbeidsrelatert sykefravær, samt iverksette tiltak for å redusere eventuell risiko. Prosjektet er oppstarten på en systematisk og risikobasert måte og jobbe med arbeidsmiljø og sykefravær på (jf. Ose, 2016), og skal integreres i HMS-arbeidet. Det ble utarbeidet en prosjektplan som inneholder organisering av prosjektet, prosjektbeskrivelse og framdriftsplan.

Implementering av HMS-prosjektet er den kompliserte konkretiseringsfasen når forskningen skal omsettes til den virkelige verden (jf. Roland og Westgård, 2015). Hovedfokuset har vært på selve intervensjonen som er HMS-prosjektet, mens implementeringsprosessen i større grad har havnet i skyggen.

Det er derfor i denne studien av interesse å se nærmere på implementeringen, og videre avdekke hvilke utfordringer aktørene har støtt på. I følge Forskningsrådet (2017) er nettopp begrenset kompetanse om implementering en av årsakene til at arbeidet med nye løsninger og ny praksis hemmes i kommunal sektor.

1.5 Problemstilling og faglig forankring

Alle typer endringsarbeid har en beskrivelse av hva som skal gjøres (intervensjonen), samtidig som hvordan dette arbeidet skal gjøres (implementeringen) er like viktig (Roland og Westgård, 2015). I følge Fullan (2007) må vi forstå hvordan organisasjoner og individer forholder seg til endringer for å kunne lykkes med nye intervensjoner. Organisasjonen må vektlegge og håndtere både *hva*, *hvordan* og *hvorfor* for å oppnå best mulig implementering og best mulig effekt av endringsarbeidet.

Hva vil i denne oppgaven være prosjektet ”HMS – økt kvalitet, nærvær og arbeidsglede”, *hvordan* vil ta utgangspunkt i Mazmanian og Sabatiers seks implementeringsvariabler, mens *hvorfor* er de tre tre fortolkningsrammer; det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og garbage can-teorien.

Med bakgrunn i dette er følgende problemstilling utarbeidet:

I hvilken grad er implementeringsvariablene ivaretatt, og hvorfor utarter implementeringsprosessen seg som den gjør?

Oppgaven er strukturert rundt Mazmanian og Sabatiers implementeringsmodell, som beskriver seks variabler som er sentrale for en vellykket implementering; klare målsettinger, vedtak basert på teori, konkrete handlingsplaner, kompetente og engasjerte ansatte, støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse, stabile økonomiske og politiske forhold. Disse variablene gir en innsikt i hvordan implementeringsprosessen har gått. I tillegg til Mazmanian og Sabatiers teori, er det inkludert nyere forskning innenfor temaene hver variabel omfatter. Videre beskrives tre fortolkningsrammer; det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og garbage can-teorien, som gir en forståelse av hvorfor implementeringsprosessen har utartet seg som den har.

1.6 Oppgavens disposisjon

Etter å ha presentert innledningen som gir en innføring i bakgrunn og tema for oppgaven, gis en redegjørelse for det teoretiske grunnlaget som oppgaven bygger på. Videre gis en beskrivelse av forskningsdesign, metode og gjennomføring. Selve analysen av intervjudataen presenteres i drøftingskapittelet, hvor empirien drøftes opp mot Mazmanian og Sabatiers implementeringsvariabler og de tre fortolkningsrammene. Oppgaven avsluttes med en konklusjon, hvor hovedfunnene oppsummeres og avsluttende betraktninger presenteres.

2 Teoretiske analyseverktøy og rammer

I dette kapitlet vil det teoretiske analyseverktøyet og fortolkningsrammene presenteres. For å få fram flest mulig aspekter ved implementeringen benyttes Mazmanian og Sabatiers modell som et analytisk verktøy for å dele opp implementeringsprosessen. Modellen består av seks implementeringsvariabler som forutsetter en instrumentell organisasjon, mens virkeligheten gjerne er mer kompleks. Derfor vil jeg beskrive fortolkningsrammene det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og garbage can-teorien. Disse perspektivene har sitt eget bilde av virkeligheten, ved at de belyser deler av livet i organisasjonen. Ved å se på implementeringsprosessen gjennom alle tre perspektivene vil vi i større grad kunne forstå organisasjonslivets dybde og kompleksitet - det vil kunne skape refleksjon rundt tanker, forståelser og handlingsmønstre hos menneskene i organisasjonen, og hvordan de ulike fasene av implementeringen kan belyses ut fra disse perspektivene.

2.1 Implementeringsteori

Implementeringsteorien består av Mazmanian og Sabatiers seks variabler som er sentrale for en vellykket implementering; klare målsettinger, vedtak basert på teori, konkrete handlingsplaner, kompetente og engasjerte ansatte, støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse, stabile økonomiske og politiske forhold. Jeg har ikke beskrevet forventninger tilknyttet disse implementeringsvariablene, men beskriver forventninger til de tre perspektivene når disse presenteres.

2.1.1 Klare målsettinger

Mål i organisasjoner er definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden, det ligger ofte en visjon om fremtidig tilstand (Hennestad og Revang, 2016).

Mål er ment å gi sentrale rammer og retningslinjer for aktivitetene i organisasjonen, og skal være klare og tydelige. Jo klarere målene er formulert, desto mer sannsynlig er det at de nås – dette fordi man vet hva som må gjøres for å nå dem (Johannessen og Olsen, 2013). Klare målsettinger er derfor en viktig del av en implementeringsprosess, men mål kan formuleres på ulike måter. En uklar formulering kan føre til at det blir vanskelig å vurdere oppnåelsen av målet, mens klare og tydelige målsettinger kan brukes som retningslinjer for de som implementerer planer og vedtak. Det blir da lettere for målgruppen å vurdere hvordan de ligger an i forhold til målene, og deretter gjøre nødvendige justeringer (Sabatier og Mazmanian, 1980; Forsyth, 2014).

For å kunne kontrollere om målene er oppnådd må de være nedfelt i en plan, og de må være spesifikke. Det som skal endres må være i fokus, det må bli satt en tidsfrist for implementering av tiltaket, og man må ha klarhet i hvem som er målgruppen for endringen (Sabatier og Mazmanian, 1980; Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, og Røvik, 2015; Rolan et al., 2015).

Målgruppen bør involveres i å identifisere egne mål, da ansatte som setter egne, tydelige mål, og som er opptatt av å nå målene, legger mer innsats i arbeidet sitt (Locke og Latham, 1990).

2.1.2 Vedtak basert på teori

Det bør finnes en teori på hvilke kjernekomponenter som påvirker implementeringen, og som gir den som er ansvarlig for implementeringen mulighet til å oppnå målene i prosjektet (Sabatier & Mazmanian, 1983).

Man kan skille mellom kjernekomponenter i selve prosjektet (Domitrovich et al., 2008) og kjernekomponenter i implementeringsprosessen (Fixsen, Blase, Naoom og Wallace, 2009; Blase, van Dyke, Fixen og Bailay, 2012). Kjernekomponentene beskriver hovedinnholdet, enten det er knyttet til intervensjonen eller implementeringsprosessen. Kjernekomponentene i intervensjonen dreier seg om hva som skal gjøres – hva som er viktig å implementere, mens kjernekomponentene i implementeringsprosessen handler om hvordan dette skal gjennomføres (Roland og Westgård, 2015). Det er viktig å håndtere både hva og hvordan på samme tid for å oppnå effekt i et endringsarbeid (Greenberg, Domitrovich, Graczyk og Zins, 2005). Dersom kjernekomponentene ikke er klare nok eller ikke godt nok formidlet, kan det påvirke implementeringskvaliteten negativt. Det vil være av betydning at kjernekomponentene blir bearbeidet av de ansatte, slik at de etter hvert utgjør en felles kunnskap i organisasjonen – kunnskap om disse komponentene er en forutsetning for å lykkes med implementeringen (Roland og Westgård, 2015, s. 89)

Samtidig påpeker Meyers, Durlak og Wandersmann (2012) at mange implementeringsprosesser vil feile fordi det er vanskelig å etablere et troverdig teorigrunnlag. På grunn av at organisasjonens kontekst vil variere, vil det være vanskelig å påstå at en bestemt type implementeringsteori vil være effektiv. Hva som hemmer og fremmer en implementeringsprosess vil altså være forskjellig fra en organisasjon til en annen, fra en avdeling til en annen.

2.1.3 Konkrete handlingsplaner

Et vellykket endringsarbeid må ha en plan for hvordan tilgjengelige ressurser kan utnyttes (Greenberg et al., 2005), og planen bør inneholde skriftlige mål og en klar strategi for hvordan organisasjonen skal nå disse målene (Burke og Litwin, 1992). Dette for å holde framdrift, da det kan være vanskelig å se om det går framover når en står midt oppi et endringsarbeid. Å sette opp noen milepæler, i form av en handlingsplan, gjør at man kan se tilbake på hva man har oppnådd, samt at det vil synliggjøre framdrift (Roland og Westgård, 2015).

I en travel hverdag er det en fare for at arbeidet med implementeringen av intervensjonen blir nedprioritert (Roland og Westgård, 2015). Implementeringsplaner er nødvendige for fastsetting av tidspunkt, bruk av tid og ressurser og klargjøring av hvem som har ansvar for de ulike oppgavene (Greenberg et al., 2005; Røvik, 2007; Meyers et al., 2012). Slike handlingsplaner kan være et godt virkemiddel for å få de ansatte til å dra i samme retning, og det er en fordel at nøkkelpersoner som skal drive fram prosjektet inkluderes i utarbeidelsen (Sabatier og Mazmanian, 1980; Greenberg et al., 2005; Cunningham og Kempling, 2009).

2.1.4 Kompetente og engasjerte ansatte

Kompetanse handler om å være i stand til å mestre oppgaver, møte krav og oppnå definerte mål ved å benytte egne ressurser. Det å være kompetent betyr at man har anvendbar og verdifull kompetanse, sett ut fra hva som er nødvendig eller riktig kompetanse i ulike kontekster (Lai, 2016). Kompetanse er en driver som bidrar til å utvikle, forbedre og oppretthold evnen og troen på å implementere intervensjonen, slik at den gir en positiv effekt for målgruppen (Blase et al., 2012).

For å oppnå kompetanse er trening viktig. Trening handler om å gjennomføre aktiviteter som hjelper de ansatte å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i prosjektets kjernekomponenter (Roland og Westgård, 2015). Trening er avgjørende for at de ansatte skal oppnå den kompetansen som trengs for å få til endring (Fixsen et al., 2005). Eksempler på slik trening kan være workshops, IGP (refleksjoner på individ- gruppe- og plenumsnivå) og kollegaveiledning (Ertevåg og Roland, 2013). Treningen kan være teoretisk og praktisk, gjerne i kombinasjon hvor de ansatte blir kjent med teori og forsøker å sette dette ut i praksis (Fixsen, Blase, Friedman og Wallace, 2005)

Midthassel (2004) og Durlak og DuPre (2008) trekker fram lojalitet, forpliktelse og engasjerte ansatte som viktige faktorer for en vellykket implementering. Dette kan man oppnå ved å sikre de ansatte informasjon og kompetanse om intervensjonen gjennom tidlig involvering. At de ansatte i tillegg opplever intervensjonen som samsvarende med behovet i organisasjonen, hvor de ser nytten av å investere tid og krefter i arbeidet, vil styrke motivasjonen og lojaliteten ytterligere. (Roland og Westgård, 2015, Kuvaas og Dysvik, 2015). Når lojaliteten og forpliktelsen er sterk, vil målgruppen legge mer entusiasme og motivasjon ned i arbeidet. Mangler de ansatte derimot forpliktelse kan det føre til at de mister troen på endringen de skal utføre, og de vil da trolig legge mindre innsats i endringen, og prosessen forvitrer (Roland, 2012).

2.1.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse

Støtte fra interessegrupper og ledelsen, og måten støtten gis på kan påvirke hvor vellykket implementeringen blir (Sabatier og Mazmanian, 1983; Greenberg et al., 2005; Burke, 2008) Videre er god forankring og støtte fra ledelsen medvirkende faktorer til forpliktelse til intervensjonen, som igjen er avgjørende for å oppnå god effekt av implementeringen (Botvin, 2004; Durlak og DuPre, 2008; Roland, 2012).

Vi kan skille mellom fire typer støtte:

- Følelsesmessig støtte, som å vise interesse og oppmerksomhet
- Oppgavestøtte, som klargjøring og hjelp til systematisering av problemer
- Informasjonsstøtte, som at ledelsen gir god informasjon ved endringsarbeid
- Praktisk støtte, som handler om hvordan ledelsen fordeler tid og ressurser slik at implementeringsarbeidet vil være mulig, samt motivere de ansatte (Kaufmann og Kaufmann, 2015; Fixsen, Blase, Naoom og Duda, 2015; Meyers et al, 2012).

En støttende ledelse vil være en avgjørende faktor i implementeringsarbeidet (Greenberg et al., 2005; Fullan, 2007), samtidig som det er av betydning at prosjektet har støtte og oppslutning hos ansatte (Fixen, Naoom, Blase, Friedman og Wallace, 2005; Meyers et al. 2012). Dette kan man blant annet oppnå ved at man i forankringsprosessen aktiverer hele organisasjonen slik at de ansatte utvikler et eierforhold til prosjektet og hensikten med det (Domitrovich, Moore og Greenberg, 2012).

Engasjement fra toppleder, og ledere som er villige til å gi arbeidet med prosjektet betydelig tid og oppmerksomhet er av stor betydning. I de fleste tilfeller er imidlertid toppledere

involvert i mye, og det er begrenset hvor mye tid og oppmerksomhet de kan eller vil gi til arbeid med intervensjoner. Andre presserende oppgaver kan derfor lett ta oppmerksomheten bort fra dette arbeidet slik at det stopper opp (March og Olsen, 1983).

I kommunesektoren har sentrale parter inngått Hovedavtalen for å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivå. Hovedavtalen skal være et virkemiddel for å sikre og legge til rette for gode prosesser mellom partene. Det er avgjørende for et godt resultat at de ansatte og deres organisasjoner involveres så tidlig som mulig når omstillinger og reformer skal gjennomføres. Hovedavtalen skal gjennom ordningen med tillitsvalgte gi arbeidstakerne reell innflytelse på hvordan arbeidsplassen skal organiseres, og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles. Medvirkning og medinnflytelse gjennom informasjon og drøftinger skal kunne gjennomføres uansett hvor eller på hvilket nivå beslutningen tas (KS, 2018).

2.1.6 Stabile økonomiske og politiske forhold

Offentlig forvaltning er en del av det politiske systemet, og politiske organer gir oppdrag og styrer oppmerksomhet, fullmakter og ressurser. Det kan være et vanskelig forhold mellom politikk og administrasjon, og tvetydige og motsetningsfylte premisser fra politiske prosesser kan overføres til forvaltningen. Kommunen kan sjelden isoleres fra den politiske viljen og legitimiteten, og er prisgitt stabile politiske forhold som styrer i tråd med hva som er hensiktsmessig (Strand, 2015).

Politikk og økonomi er relevant for implementering av intervensjoner i kommunene. Sosioøkonomiske forhold, som demografiske faktorer, sosiale forhold og økonomiske tilstander kan påvirke den politiske budsjettbehandlingen, hvor tildelingen av midler til områder og prosjekter i kommunen blir gjort. (Sabatier & Mazmanian, 1980; Van Meter & Van Horn, 1975; Baldersheim & Rose, 2005).

2.2. Fortolkningsperspektiver

Implementeringsteorien beskriver hva som bør inngå i en implementeringsprosess, samt hvordan dette skal gjøres. Perspektiver er forklaringsmodeller – de sier noe om hvorfor implementeringen av HMS- prosjektet utarter seg som den gjør. Organiseringen av slike implementeringsprosesser vil medføre utvelgelse av bestemte deltakere, problemer og løsninger. Enkelte grupper, verdier og interesser blir tatt hensyn til, mens andre blir ignorert eller motarbeidet. Vi står overfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonenes indre kultur og tradisjon, eventuelt innvevd i ytre handlingsmiljø og omgivelser (Christensen et al., 2015 s. 22). For å få et innblikk i hvorfor implementeringen forløper som den gjør, vil jeg benytte tre ulike perspektiv; det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og Garbage can-teorien.

2.2.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet vektlegger formelle normer, evnen til kontroll og klar organisasjonstenkning når det gjelder årsaksforhold og effekter. Man er opptatt av mål-middel-forståelser hos organisasjoner og medlemmer, hvilke handlingsvalg de gjør, og hvordan resultatet av handlingene er i samsvar med det de ønsker . Instrumentelle mål er gjerne konkrete og spesifiserte (Christensen et al., 2015).

Lederne har kontroll over sine ansatte, og idealet er at lederne har klare mål og innsikt i virkemidler og effekter, herunder evnen og mulighetene til å få de ansatte til å sette målene ut i live (Christensen et al., 2015).

Det er forventet at den som får formelt ansvar også skal redegjøre og rapportere systematisk for hvordan ansvaret forvaltes. Dette fordi man antar at de ansatte vil forsøke å unndra seg kontrollen av ansvaret fra lederne, og tror at formell rapportering og kontroll vil hjelpe på dette (Christensen et al., 2015).

I den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, vil organisasjonsstrukturen omfatte en ansattkrets som stiller seg til rådighet for ledelsen. Valgene blir gjort på grunnlag av omforente eller felles mål. Autoriteten er knyttet til formell posisjon, noe som betyr at en som er i en overordnet posisjon har rett til å instruere de som er underordnede, noe som også skal sikre at endringer skal kunne implementeres effektivt. Ledelsen har med andre ord makt til å oppnå sine mål gjennom de ansatte, samt makt til å nedkjempe eventuell motstand. Samtidig vil lederne forvente at de som skal implementere intervensjonen handler

formålsrasjonelt og i tråd med dens intensjoner, og at oppmerksomheten er rettet mot vedtatte intervensjoner. (Brunsson og Olsen 1990; Christensen et al., 2015).

Kultur og vekt på upersonlige forhold gjør at de ansatte følger lederens pålegg - de legger til grunn organisasjonens mål og interesser, og legger til side sine egne. Det kan også være i de ansattes interesse å handle i samsvar med lederne og de formelle normene i organisasjonen, da framtidige opprykk i stillingshierarkiet kan være basert på prestasjoner i nåværende og tidligere stillinger i organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 44).

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at det er en bredde i oppfattelsen av mål og midler i organisasjonen. Man står overfor mange aktører preget av konflikter, maktkamp og politikk, hvor mål, interesser og kunnskaper kan være motstridende. Dettet medfører at det foregår en utvelging i organisasjoner, som igjen gjør at noe blir fokusert, mens andre aspekter overses (Christensen et al., 2015).

2.2.1.1 Forventninger til implementeringsprosessen sett i lys av det instrumentelle perspektivet

- Målene er konkrete og spesifiserte, og ledelsen har innsikt i virkemidler og effekter for å nå disse målene.
- Den som får formelt ansvar redegjør og rapporterer systematisk for hvordan ansvaret forvaltes.
- Den hierarkiske varianten:
 - De ansatte iverksetter HMS-prosjektet i tråd med dets mål og intensjoner. Eventuell motstand blir nedkjempet av ledelsen.
 - Oppmerksomheten er rettet mot HMS-prosjektet.
 - De ansatte handler i samsvar med lederne for å rykke opp i stillingshierarkiet.
- Forhandlingsvarianten:
 - Konkurrerende mål, interesser og kunnskaper gjør at det foregår en utvelging, som igjen gjør at noe blir fokusert, mens andre aspekter overses.

2.2.2 Det institusjonelle perspektivet

Når en instrumentell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til det formelle, snakker man om institusjonaliserte organisasjoner. Dette medfører at organisasjonen blir mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav. Samtidig får den egenskaper som gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap (Christensen et al., 2015).

Vi kan skille mellom kulturperspektivet og myteperspektivet. Kulturperspektivet fremhever de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner. Perspektivet legger passenhetslogikk til grunn for å forstå en organisasjons handlinger. Handlingene uttrykkes i uskrevede regler og rutiner for hva som er rimelig og akseptabel adferd i den enkelte situasjon, og den enkelte ansatte handler i tråd med hva som er forventet av dem – logikken om ”passende” adferd. Reglene er rettet mot fortiden, og man handler i samsvar med hva som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner tidligere (Christensen et al., 2015).

Endringer vil iht. kulturperspektivet være lettere å vedta enn å implementere.

Implementeringen er særlig vanskelig dersom intervensjonen krever aktiv oppslutning fra dem som skal endres – endring av adferd er vanskelig. De som forsøkes endret er interesserte i at organisasjonene skal fungere godt, og har ofte bedre innsikt i organisasjonenes arbeidsprosesser og virkemåter enn prosjektlederne. Når de stiller seg negative til endringer, kan det derfor skyldes at de ut fra praktiske erfaringer vet at endringsforslagene ikke er hensiktsmessige for deres arbeidsplass (Brunsson og Olsen, 1990).

Myteperspektivet skiller seg fra kulturperspektivet ved at man i stedet for å fokusere på verdier og normer som har grodd fram over tid internt i organisasjonen, er mer opptatt av verdier i omgivelsene, og som er mer skiftende – det er disse sosialt skapte normene som kalles myter (Christensen et al., 2015).

Myter spres ofte raskt, og kan tas inn i offentlige organisasjoner uten at de nedfelles i organisatorisk praksis og gir instrumentelle effekter. I slike tilfeller fungerer adopterte myter mer som et «utstillingsvindu». Ledere kan for eksempel snakke om intervensjoner på en måte som gjør at folk tror de setter dem ut i praksis mens de i realiteten gjør lite for det. På denne måten kan det oppstå et skille mellom snakk og handling, samtidig som lederskapets legitimitet styrkes fordi de blir sett som handlekraftige, moderne og effektive (Christensen et al., 2015).

2.2.2.1 Forventninger til implementeringsprosessen sett i lys av det institusjonelle perspektivet

- Kulturperspektivet
 - Den enkelte ansatte handler i tråd med hva som er rimelig og akseptabel adferd tilknyttet HMS-prosjektet – de handler i tråd med hva som forventes av dem.
 - Tidligere erfaringer påvirker hvordan organisasjonen møter HMS-prosjektet.
 - De ansatte går imot HMS-prosjektet fordi at de ut fra praktiske erfaringer vet at prosjektet ikke er hensiktsmessige for deres arbeidsplass.
- Myteperspektivet
 - Lederne snakker om HMS-prosjektet slik at man tror at de setter det ut i praksis. Det oppstår et skille mellom snakk og handling.

2.2.3 Garbage can-teorien

Myter som moter kan også være en illustrasjon av innsikten fra March og Olsens garbage can-teori, om at løsninger ofte søker problemer; ikke omvendt, som antatt i en instrumentell tilnærming (Christensen et al., 2015 s. 76).

Utgangspunktet for garbage can-teorien er at ideen om rasjonelle beslutninger og veloverveide handlinger ikke alltid passer til virkeligheten i organisasjoners hverdagsliv. Dette skyldes at det i hverdagen er noe tilfeldig hvem som faktisk er til stede når en beslutning skal fattes og at det kan være tilfeldig hvilken kunnskap og erfaring de bringer med seg sett i forhold til de utfordringene de møter. Ofte er situasjonen uoversiktlig, preget av usikkerhet, og det kan være vanskelig å definere hva som er problemet, løsningen eller virkemidlene for å komme seg videre – man står overfor et ”wicked problem” (Cohen, March, og Olsen, 1972; Hatch, 2001; Christensen et al., 2015; Raaheim, 2015).

Beslutninger blir gjerne til i møte mellom fire strømmer og utgjør kjernen i garbage can-teorien:

1. En strøm av problemer – Dette kan være et resultat av manglende kontroll og manglende forutsigbarhet, og problemene kan oppstå både i og utenfor organisasjonen. En slik strøm er rasjonelt sett selve grunnlaget for at noen samles for å finne løsninger og fatte beslutninger (Cohen et al., 1972).
2. En strøm av løsninger – Teorien tar høyde for at det til enhver tid vil være mange løsninger tilgjengelig, som i større eller mindre grad vil passe som løsninger på de aktuelle problemene.

Løsningene kan fremstå som løsninger på ”leting etter et problem” – de skaper et behov (Cohen et al., 1972).

3. En strøm av deltakere – Deltakerne kommer og går, og vil variere avhengig av hva som er problemet og hva som er løsningen. Deltagerne kan også ha andre oppgaver som krever tid og som gjør at de ikke alltid kan delta i prosjektet – tid og oppmerksomhet er knapphetsfaktorer. Dermed kan tilfeldige aktører erstatte dem i perioder, og disse aktørene kan ha egne tanker og ideer angående problemer og løsninger som de tar med seg inn (Cohen et al., 1972).

I empiriske undersøkelser blir det ofte understreket av ledere at deres arbeidshverdag er oppstykket og fragmentert, hvor de farer mellom ulike oppgaver på en rask og delvis overfladisk måte. Ledere på toppnivået har de fleste og mest komplekse funksjonene og forpliktelsene, og får ofte oppmerksomhets- og kapasitetsproblemer. En annen utfordring er problemet med å plassere ansvar, da mange aktører er involvert i prosesser på lavere nivå. (Christensen et al., 2015).

4. En strøm av beslutningsmuligheter – Dette er anledninger hvor det forventes at deltakerne foretar beslutninger. Det handler om å treffe et valg eller ta et initiativ (Cohen et al., 1972).

Måten disse fire strømmene kobles sammen på kan være tilfeldig og ustrukturert. Hva som blir resultatet vil avhenge av hvem som kobles sammen, når de kobles sammen og hvilke løsninger de bringer med seg. Dette er sjeldent en ryddig og strukturert prosess fra problem til løsning, men heller resultater av flere uavhengige hendelser i organisasjonen (Cohen et al., 1972). Når alle fire strømmene møtes, kan problemer bli løst. På grunn av tilfeldighetene og mangel på struktur, vil likevel valg og beslutninger tas uten at problemene blir løst (Hatch, 2001).

2.2.3.1 Forventninger til implementeringsprosessen sett i lys av garbage can-teorien

- Situasjonen er uoversiktlig, preget av usikkerhet, og det er vanskelig å definere hva som er problemet, løsningene eller virkemidlene for å komme seg videre.
- Vi har en strøm av problemer, som er et resultat av manglende kontroll og manglende forutsigbarhet
- Vi har en strøm av løsninger, som i mer eller mindre grad passer som løsning på problemet

- HMS-prosjektet ”leter etter et problem”, og skaper et behov.
- Vi har en strøm av deltakere - deltakerne kommer og går, avhengig av tid og ressurser til rådighet.
- Det vil være en strøm av beslutningsmuligheter – for å ta beslutninger, treffe valg eller ta initiativ i HMS-prosjektet.

3 Forskningsdesign, metode og gjennomføring

I dette kapittelet presenteres oppgavens forskningsdesign, metode og hvordan innsamling av data ble gjennomført. Casestudie ble valgt som forskningsdesign, og kvalitativt intervju ble benyttet som metode for å samle inn data. Deltakerne ble invitert inn ut fra spesielle kriterier. Gjennomføringen blir redegjort for gjennom beskrivelse av utforming av intervjuguide, samt gjennomføring og transkriberingen av intervju.

3.1. Casestudie som forskningsdesign

Denne studien er en casestudie, og hensikten med casestudien er å generere kunnskap om selve casen, som er Fauske kommune, og å avgrense studien. Jeg har satt en grense for hva og hvem undersøkelsen inkluderer og ekskluderer (jf. Tjora, 2017).

Gjennom casestudien går jeg i dybden av og avdekker det unike ved Fauske kommune, og jeg kan dermed få innsikt i organisasjonstenkning og implementeringen av HMS-prosjektet. Jeg benytter allerede eksisterende teorier som grunnlag for det empiriske arbeidet da målet ikke er å utvikle nye teorier (jf. Andersen, 2013).

3.2 Intervju som metode

Kvalitativ forskning innebærer å utforske menneskelige prosesser i en virkelig situasjon. Den nærmer seg verden der ute for å forstå, beskrive og noen ganger forklare sosiale fenomener fra innsiden, fra forskningsdeltakernes perspektiv (Tjora, 2017). Problemstillingen gir retningslinjer for hvordan forskningen kan utformes (Thagaard, 2018), og kvalitativ intervjustudie er valgt som metode fordi det er best egnet til å svare på problemstillingen i oppgaven. Gjennom intervjuet får jeg tak i ledernes og de ansattes opplevelser og hvilke tanker og meninger de har om HMS-prosjektet (jf. Nilssen, 2014). Dette kan gi meg en forståelse av prosesser og samhandlingsmønstre i løpet av prosjektperioden (jf. Grimen, 2007).

3.3 Informanter og utvalg

15 informanter i Fauske kommune var plukket ut til intervju, hvorav én falt fra. Blant de som deltok var én kommunalsjef, to enhetsledere, fire avdelingsledere og syv ansatte. De ansatte ble plukket fra de fire avdelingene som avdelingslederne representerte, og bestod av verneombud og tillitsvalgte. Disse syv ansatte ble delt i to grupper. Ved å velge ut ulike nivå

innen samhandlingsområdet, ble informanter med ulik erfaring og bakgrunn inkludert. Dette tenkes å bidra til bredde og dybde i datamaterialet.

Informantene ble valgt med bakgrunn i tilgjengelighet, samt at de var nødvendig å velge informanter som hadde deltatt i HMS-prosjektet. Dette støttes av Tjora (2017) som skriver at man til intervjuer i hovedsak skal velge informanter som kan uttale seg på en reflektert måte om temaet for undersøkelsen.

3.4 Utforming av intervjuguide og gjennomføring av intervju

Å utforme en intervjuguide er et viktig redskap fordi forskeren lett kan miste kontrollen over samtalen (Andersen, 2013). Grunnlaget for utforming av intervjuguiden var de seks implementeringsvariablene til Mazmanian og Sabatier. I intervjuguiden ble det benyttet åpne spørsmål, med noen få unntak av lukkede spørsmål, da åpne spørsmål gir informantene mulighet til å gå i dybden der hvor de har mye å fortelle (jf. Tjora, 2017). Ved bruk av lukkede spørsmål, ble det benyttet oppfølgingsspørsmål som var åpne. Intervjuet var semistrukturert ved at intervjuguiden inneholdt forhåndsformulerte spørsmål, samtidig som det ble stilt supplerende spørsmål avhengig av samtalens utvikling. Målet var å skape en situasjon for en relativt fri samtale som kretset rundt de seks implementeringsvariablene relatert til HMS-prosjektet (jf. Tjora, 2017).

I forkant av intervjuene ble det sendt ut informasjonsskriv per mail til informantene. Det var i utgangspunktet satt av 60 minutter til hvert enkelt intervju, og 1,5 time til gruppeintervjuene. Lengden på intervjuene varierte, men den fastsatte tiden ble ikke overskredet.

Samtalene ble tatt opp med opptaksapplikasjonen Taleopptak for iPhone. Dette var avklart med informanten på forhånd, og fungerte tilfredsstillende.

Under intervjuet fikk informantene anledning til å ta pauser, og det ble sjeldent fulgt opp med spørsmål veldig raskt. Dette kan ha bidratt til dypere, mer reflekterte og nyanserte svar. Dette støttes av Tjora (2017) som skriver at en slik stillhet kan bidra til at informanten automatisk utdyper sine svar, kommer med tillegg og lignende.

Avslutningsvis ble informantene takket for at de hadde tatt seg tid til å gjennomføre intervjuet, informert om når oppgaven skulle leveres og at de ville få tilgang til den om ønskelig.

3.5 Transkribering

Transkribering i denne oppgaven vil si å skrive ned lydopptaket, og ble forsøkt gjennomført rett etter intervjuene. Den transkriberte teksten utgjør datamaterialet som igjen danner grunnlaget for analysen (Thagaard, 2018).

4 Analyse av intervjudataene

Koding og kategorisering av datamaterialet er kjerneaktiviteter i den kvalitative analyseprosessen. Forskeren starter prosessen med en åpen koding av datamaterialet, neste steg er å finne sammenhenger mellom kodene for til slutt å sitte igjen med noen få kategorier som fanger opp essensen i materialet (Nilssen 2014). Videre i dette kapittelet vil disse tre stegene bli gjennomgått, og en beskrivelse av hvordan det ble gjennomført. Til slutt vil studiets kvalitet bli vurdert gjennom pålitelighet, gyldighet og generalisering.

4.1 Koding og kategorisering

Det første steget i denne prosessen var å gå igjennom det transkriberte materialet og markerte det som var relevant for oppgavens problemstilling. Dette kalles åpen koding, og betyr å identifisere, kode, klassifisere og sette navn på de viktigste mønstrene i materialet (Nilssen 2014). Under gjennomlesing skrev jeg notater i margen for å sortere materialet ytterligere, og fange opp poenger, sitater og/eller forklaringer (perspektiv).

Neste steg i prosessen var å se sammenhenger mellom kodene og sortere de i kategorier. Kategoriene som ble benyttet var de seks implementeringsvariablene til Mazmanian og Sabatier, samt fortolkningsrammene det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og garbage can-teorien. Målet var å sitte igjen med informasjon som ga svar på problemstillingen (Nilssen, 2014). Det som ble markert under åpen koding, ble skrevet ned på nytt, og det ble valgt en empirinær koding. En slik koding beskriver hva som faktisk framkommer i intervjuet. Disse kodene kan bidra til å peke ut interessante aspekter i den videre analysen, uten at jeg trenger å gå tilbake til analysedata (jf. Tjora, 2017).

4.2 Forskningens kvalitet – pålitelighet, gyldighet og generalisering

Pålitelighet knyttes til hvorvidt forskningen er utført på en tillitsvekkende måte, og hvorvidt leseren blir overbevist om kvaliteten på forskningen og resultatene (Thagaard, 2018). Det kan være vanskelig å etterprøve resultatene i en kvalitativ studie, og jeg har derfor forsøkt å gi en grundig og detaljert beskrivelse av innsamlings- og analyseprosessen, for derigjennom å synliggjøre fremgangsmåten og styrke påliteligheten (jf. Silverman, 2015). Troverdighet

innebærer også at man som forsker evner å skille mellom informasjonen fra informantene og egne tolkninger av denne informasjonen (Seale, Gobo, Gubrium, og Silverman (2004). Ved å innlemme både innsamlede data og drøftingen av disse i samme kapittel, er det en større mulighet for at egne tolkninger preger informasjonen fra informantene. Samtidig ble samtale tatt opp og transkribert ordrett, i tillegg til at det er benyttet sitatbruk for å bidra til å gi leseren en mulighet til å vurdere hvorvidt det er hold i de tolkningene som er gjort med bakgrunn i sitatene (jf. Repstad, 2007). I tillegg har jeg holdt meg til intervjumalen i alle intervjuene, slik at informantene har fått de samme spørsmålene, derav er svarene gyldige.

Oppgavens gyldighet avhenger av påliteligheten. Det betyr at oppgaven mister sin gyldighet hvis den ikke er pålitelig. Innenfor samfunnsvitenskapen dreier det seg om å vurdere om man undersøker det man skal undersøke (Kvale og Brinkmann, 2015). I og med at det er tatt utgangspunkt i egen organisasjon og et prosjekt jeg har hatt sterk tilknytning til, ligger det solid kunnskap i bunn for innhenting av empiri, og det tenkes at treffsikkerheten av den grunn økes. Jeg har raskt satt meg inn i kontekst, og stilt spørsmål som er relevante for prosjektet og for problemstillingen i oppgaven.

I kvalitativ forskningsmetode baserer dataene seg ofte på et mindre utvalg, og det er derfor ikke et mål å generalisere funnene. Likevel tenkes det at forståelsen jeg har oppnådd gjennom denne undersøkelse også er relevant og gjeldende i andre sammenhenger og situasjoner (jf. Thagaard, 2018). Kommuner er ofte like, som for eksempel i organisasjonsstruktur og økonomiske rammer. De skal tilby de samme tjenestene med samme kvalitet, og styres av de samme lovene og rammene. De ansattes (informantenes) meninger, holdninger og erfaringer kan være overførbare til andre enheter, både innad i kommunen og til andre kommuner. Studien vil kunne bidra til god læring, både internt og eksternt.

5 Analyse og drøfting

I dette kapittelet vil jeg presentere empirien samtidig som jeg drøfter den opp mot teorien. Jeg har valgt å gjøre det på denne måten, da det er vanskelig å presentere empirien fra kvalitative intervju i et eget kapittel. Kapitlet er bygd opp etter Mazmanian og Sabatiers seks implementeringsvariabler og de tre fortolkningsperspektivene.

5.1 Klare målsettinger

HMS-prosjektet har flere mål. Effektmålet er *å øke nærværet til 93% fram mot 2019, samt holde nærværet stabilt høyt i fremtiden*. Resultatmålet er *å risikovurdere arbeidsrelaterte faktorer som kan bidra til sykefravær, samt iverksette og gjennomføre tiltak basert på risikovurderingen*. Dette er i tråd med Hennestad og Revang (2016) og Johannesen et. al (2013), som mener at mål er noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden, og er ment å gi sentrale rammer og retningslinjer for aktivitetene i organisasjonen.

Sabatier og Mazmanian (1980) er opptatt av at målene skal være klare og tydelige. Jo klarere målene er formulert, desto mer sannsynlig er det at de nås – dette fordi man vet hva som må gjøres for å nå dem (Johannesen og Olsen, 2013). Effektmålet med å øke nærværet til 93% fram mot 2019, tenkes å være klart og tydelig da det er målbart, samt at det har en frist. På den andre siden er en del av målet *å holde nærværet stabilt høyt i fremtiden*, noe som kan oppleves som en uklar formulering, da det hverken er oppgitt hva som utgjør et høyt nærvær eller hva som menes med fremtiden. En slik uklar formulering kan føre til at det blir vanskelig å vurdere oppnåelsen av målet, som igjen kan medføre at det blir vanskelig å vurdere hvordan de ligger an i forhold til målet for å gjøre nødvendige justeringer (Sabatier og Mazmanian, 1980; Forsyth, 2014).

Sabatier og Mazmanian (1980) og Roland og Westgård (2015) påpeker også viktigheten av å ha klarhet i hvem som er målgruppen for endringen. I prosjektplanen kommer det fram hvilke oppgaver man ønsker å prioritere, men det står ikke beskrevet hvem som er målgruppen for prosjektet. Dette gjenspeilte seg i intervjuet, da det var usikkerhet blant informantene rundt målgruppe og deltakelse i HMS-prosjektet. Det var ikke kommunisert ut tydelig hvem som var målgruppen, og hvorfor de var valgt ut til å delta.

Målene er nedfelt i prosjektplanen og det er satt en tidsfrist for implementering av HMS-prosjektet (jf. Sabatier og Mazmanian, 1980; Christensen et al., 2015; Roland og Westgård, 2015). Til tross for dette, viser det seg at ingen av intervjuobjektene kan gjengi målene for

prosjektet. Det er imidlertid stor variasjon i hvorvidt de opplever å kjenne til målene, og de som i minst grad kjenner til de er kommunalsjef, enhetslederne og de ansatte.

Kommunalsjefen forklarer sin manglende kjennskap til målene slik:

”jeg har så djevelsk mye i hodet”(Kommunalsjef)

Dette tyder på at fokuset ikke er på HMS-prosjektet, og samsvarer ikke med anbefalingene fra Sabatier og Mazmanian (1980), Christensen et al. (2015) og Roland og Westgård (2015) som påpeker at det som skal endres må være i fokus.

Det ble ikke prioritert å la målgruppen identifisere egne mål tilknyttet de overordnede målene, noe som ikke er i tråd med Fullan (2007) og Forsyths (2014) anbefalinger. De er opptatt av at målgruppen bør involveres i å identifisere egne mål, og det bør være tydelig hvordan egne mål og tiltak henger sammen med det overordnede målet for HMS-prosjektet. Ansatte som setter seg tydelige mål, og som er opptatt av å nå målene, legger mer innsats i arbeidet sitt (Locke og Latham, 1990). Med bakgrunn i dette er det grunn til å tro at de ansattes innsats tilknyttet prosjektet er svekket.

På kommunalsjef- og enhetsledernivå er det få tanker om hvordan innsatsen til de ansatte har vært:

”Jeg har ingen anelse, jeg har ikke hørt noen ting” (Kommunalsjef)

”Det kan jeg ikke si noe om for jeg har ikke vært så tett på” (Enhetsleder 1)

På avdelingsledernivå er opplevelsen at innsatsen blant de ansatte er ujevn, og er ikke nødvendigvis unikt for dette prosjektet:

”Jeg har plukket ut noen nøkkelpersoner som i stor grad er med på å drive fram arbeidet med et godt arbeidsmiljø, og de er jo pådrivere også i denne sammenheng” (Avdelingsleder 1)

”Den føler jeg har vært veldig ujevn. Det har vært enkeltindivider som har stått på og bidratt veldig godt, men så er det mange som fortsatt bare forventer å få ting, og som ikke bidrar så mye selv” (Avdelingsleder 2)

Informantene er enten usikre på innsatsen blant de ansatte, eller de opplever den som dårlig. En av informantene påpeker derimot at innsatsen var bra under selve risikovurderingen, hvor alle var samlet og diskuterer de ulike faktorene:

”Problemet er derimot at etterpå så forsvinner det bare i hverdagen, dessverre. Da blir det til at vi som er tillitsvalgte og verneombud prøver å nøste litt opp i det og minne folk på det som ble tatt opp – men det blir mye gjentakelse, mye mas” (Ansatt 6)

Samtidig er det verdt å merke seg at selv om de ansatte ikke fikk identifisere egne mål for prosjektet, fikk de utarbeide en egen tiltaksplan som et resultat av risikovurderingen. Den skulle inneholde konkrete tiltak, som ledelsen og/eller enkelte ansatte fikk ansvaret for å følge opp. Det kan tenkes at dette har bidratt til å øke innsatsen hos enkelte, men som nevnt er innsatsen svært varierende.

5.2 Vedtak basert på teori

Det bør finnes en teori på hvilke kjernekomponenter som påvirker implementeringen (Sabatier og Mazmanian, 1983), og man kan skille mellom kjernekomponenter i selve prosjektet (Domitrovich et al., 2008) og kjernekomponenter i implementeringsprosessen (Fixen et al., 2009; Blase et al., 2012). Teorigrunnlaget for hva som er viktig å implementere, altså prosjektets kjernekomponenter, er forankret i forskning og består av utvalgte komponenter/faktorer som har signifikant effekt på det arbeidsrelaterte sykefraværet. Disse faktorene er imidlertid ikke nedskrevet i prosessplanen, men er formidlet muntlig ut til målgruppen – først i et møte med HMS-gruppene, deretter i personalmøte. De ansatte fikk videre jobbe med disse faktorene i personalmøtet. Dette er i tråd med Roland og Westgård (2015) som påpeker at det er av betydning at kjernekomponentene blir bearbeidet av de ansatte, slik at de etter hvert utgjør en felles kunnskap i organisasjonen – kunnskap om disse komponentene er en forutsetning for å lykkes med implementeringen. Kjernekomponenter i implementeringsprosessen har det derimot vært lite bevissthet rundt, noe som vil kunne medføre svekket effekt i endringsarbeidet. Det er viktig å håndtere både hva og hvordan for å oppnå effekt (Greenberg et al., 2005).

Svarene fra respondentene tyder på at det råder stor usikkerhet blant ledelsen og de ansatte rundt hva som er kjernekomponentene i prosjektet. Kommunalsjefen *”har ikke peiling”*, mens enhetslederne er kjent med at de har fått informasjon om dem, men kan ikke gjengi de. Blant avdelingslederne er svarene mer varierte. Halvparten er kjent med at det er faktorer som er knyttet til arbeidsrelatert sykefravær, hvor kun en kan gjengi enkelte av disse faktorene. Blant de ansatte er det ingen som husker kjernekomponentene i prosjektet. Dette tenkes å være uheldig for implementeringen, og Roland og Westgård (2015) påpeker at dersom

kjernekomponentene ikke er klare nok eller ikke godt nok formidlet, kan det påvirke implementeringskvaliteten negativt.

5.3 Konkrete handlingsplaner

Handlingsplaner i denne sammenheng kan vise til to typer planer. Den ene er prosjektplanen med framdriftsplan som ble utarbeidet av prosjektleder i forkant av prosjektet. Den andre er tiltaksplanen som de ansatte utarbeidet i løpet av prosjektet, og som inneholder beskrivelser av tiltak med tidsfrist og ansvarlige for gjennomføring (jf. Greenberg et al., 2005; Røvik, 2007; Meyer et al., 2012).

Et vellykket endringsarbeid bør ha en plan som inneholder skriftlige mål og en klar strategi for hvordan organisasjonen skal nå disse målene (Bruke og Litwin, 1992). Det er utarbeidet en prosjektplan med skriftlige mål, og framdriftsplanen inneholder en klar strategi for hvordan kommunen skal nå disse målene. Prosjektleder utarbeidet handlingsplanen med involvering av enhetslederne for å sikre forankring og godkjenning av bruk av tid og ressurser. Dette er i tråd med Sabatier og Mazmanian (1980), Greenberg et al. (2005) og Cunningham og Kempling (2009) som sier at handlingsplanen bør være godkjent av ledelsen, og nøkkelpersoner som skal drive fram reformen må inkluderes i utarbeidelsen. Det kan likevel tenkes at viktige nøkkelpersoner, som f.eks. hovedtillitsvalgte og hovedverneombud burde vært involvert i utarbeidelsen av planen. Uavhengig av det vil prosjektleder dra nytte av denne planen for å holde framdrift, noe som er viktig da det kan være vanskelig å se om det går framover når en står midt oppi et endringsarbeid. Å sette opp noen milepæler i form av en handlingsplan, gjør at man kan se tilbake på hva man har oppnådd, samt at det vil synliggjøre framdrift (Roland og Westgård, 2015).

De ansatte opplever det som viktig å ha en prosjektplan, og presiserer at den må være forankret og synlig:

”Den må ikke bare havne i en posthylle eller i en e-post” (Ansatt 1)

Ledelsen på alle nivå, uttrykker også at det er viktig og nødvendig å ha en prosjektplan å forholde seg til:

”Det er viktig å ha en plan som du kan jobbe etter og som du kan hente deg inn på”
(Avdelingsleder 2)

Likevel viser det seg at ledelsen ikke har god kjennskap til innholdet i prosjektplanen, hverken fastsetting av tidspunkt eller bruk av tid og ressurser (jf. Greenberg et al., 2005; Meyers et al., 2012). Lederne kjenner hverken til målene eller fastsatte tidspunkt, men hvem som er ansvarlig for å drive prosjektet, har de derimot god kontroll på.

Kjennskap til framdrift iht. framdriftsplanen og tiltaksplanen er liten hos kommunalsjef og enhetslederne:

”Jeg vet bare at det er gjort et stykke arbeid, og folk er fornøyde med det – da er jeg happy. Jeg trenger ikke å vite mer om detaljene” (Kommunalsjef)

”Jeg burde sikkert være det, men jeg er ikke kjent med det” (Enhetsleder 2)

Avdelingslederne derimot, har selv deltatt i gjennomføringen av personalmøtet og gir uttrykk for å være kjent med hva som er gjort, men er mer usikker på om det er iht. framdriftsplanen.

Når det gjelder tiltaksplanene gir de fleste av avdelingslederne uttrykk for å ha oversikt over framdriften av tiltakene, og det kan se ut som at lederne etterspør resultater framfor at de ansatte rapporterer til de:

”Jeg passer på at de som har fått ansvar følger det opp. Hvis jeg ikke gjør det, er det fort gjort at det blir avglemt” (Avdelingsleder 1)

Enhetslederne og kommunalsjef har ikke oversikt over framdriften på tiltakene, og ledernivåene rapporterer heller ikke oppover i systemet hva angår dette prosjektet. Dette påpekes også av en av enhetslederne:

”Jeg tror ikke det er kultur for å jobbe og rapportere systematisk, fra toppen og ned og nedefra og opp” (Enhetsleder 2)

Alle ansatte hadde muligheten til å bidra i utarbeidelsen av tiltaksplanene, deriblant også nøkkelpersoner som skulle drive fram tiltakene, jf. Sabatier & Mazmanian (1980), Greenberg et al. (2005) og Cunningham og Kempling (2009). Disse tiltaksplanene vil også gi deltakerne en mulighet til å identifisere egne mål i tråd med Fullan (2007) og Forsyth (2014), og er viktig da ansatte som setter seg tydelige mål, og som er opptatt av å nå målene, legger mer innsats i arbeidet sitt (Locke og Latham, 1990). Til tross for dette, har de ansatte lagt ned en svært varierende, om heller mangelfull, innsats i HMS-prosjektet.

Tiltaksplanene kan også være et godt virkemiddel for å få de ansatte til å dra i samme retning (jf. Sabatier og Mazmanian, 1980; Greenberg et al., 2005; Cunningham og Kempling, 2009), og er fornøyd med at alle ansatte har vært involvert i denne delen av prosjektet:

”Det har vært veldig bra at alle ansatte har fått muligheten til å delta. Prosjektleder har ledet prosjektet, men det er de ansatte som har kommet med innholdet” (Avdelingsleder 1).

”Dette berører jo hele personalet, det er en selvfølge at de blir involvert. De må jo komme med løsningene, jeg som leder sitter jo ikke med løsningene” (Avdelingsleder 4).

Det ble fastsatt frister for gjennomføring av tiltakene og hvem som var ansvarlige. Også dette i tråd med anbefalingene, da det er nødvendig med fastsetting av tidspunkt og klargjøring av hvem som er ansvarlig for de ulike oppgavene (Greenberg et al., 2005; Meyers et al., 2012)

Som vi ser samsvarer mye av empirien med teorien, og de fleste avdelingslederne gir uttrykk for å ha kontroll og oversikt over oppfølgingen av tiltakene:

”Det følges opp, det er en del av beredskapsplanen. Jeg passer på at de som har fått ansvar følger det opp” (Avdelingsleder 1)

De ansatte derimot opplever liten framdrift i oppfølging av tiltakene:

”Tiltakene har ikke fått oppmerksomhet, det er andre ting som har fått fokus” (Ansatt 4)

Dette bekrefter Roland og Westgård (2005) sine antakelser om at i en travel hverdag er det fare for at arbeidet med implementeringen blir nedprioritert.

5.4 Kompetente og engasjerte ansatte

Kompetanse handler om å være i stand til å mestre oppgaver, møte krav og oppnå definerte mål ved å benytte egne ressurser. Det å være kompetent betyr at man har anvendbar og verdifull kompetanse, sett ut fra hva som er nødvendig eller riktig kompetanse i ulike kontekster (Lai, 2016). Enhetslederne er usikre på de ansattes kompetanse om kjernefaktorene i HMS-prosjektet, mens avdelingslederne gir uttrykk for at de ansattes kompetansenivå er varierende.

Trening er en kompetansedriver som handler om å gjennomføre aktiviteter som hjelper de ansatte å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i prosjektets kjernekomponenter (Roland og Westgård, 2015), og er avgjørende for at de ansatte skal oppnå den kompetansen som trengs for å få til endring (Fixsen et al., 2005). I dette prosjektet fikk de ansatte innsikt i

kjernekomponentene ved at de fikk forberedende spørsmål tilknyttet komponentene. Dette for å skape individuell refleksjon rundt temaene slik at de var forberedt før personalmøtet. HMS-gruppene hadde i tillegg fått kjennskap til kjernekomponentene i forkant av personalmøtet. De ansatte fikk presentert kjernekomponentene og beskrivelse av disse i starten på personalmøtet, etterfulgt av gruppearbeid, før risikovurderingen ble gjennomført i plenum. Vi ser her at Ertevåg og Rolands (2013) eksempel på trening (IGP) er ivarettatt for å sikre kompetansen ut til de ansatte. Treningen ble både teoretisk og praktisk. Først ble de ansatte kjent med teorien, for så å ta stilling til hvordan den fungerer i deres arbeidshverdag, og til slutt komme med forslag til tiltak som de skulle gjennomføre (jf. Fixen et al., 2005).

Enhetslederne og avdelingslederne opplever at treningen for å tilegne seg kunnskap om prosjektets kjernekomponenter har vært tilstrekkelig, og gir uttrykk for at det var bra at teorien ble presentert muntlig i personalmøtet:

”Jeg er ikke overbevist om at det hadde vært bedre hvis det hadde vært sendt ut skriftlig informasjon om komponentene på forhånd. Det kommer så mye papirer og de blir fort avglemt” (Enhetsleder 1)

”At de fikk teorien i samme møte som risikovurderingen tror jeg var bra, da hadde de den friskt i minne. Hvis det hadde vært gitt informasjonen i forkant, tror jeg uansett ikke at de ansatte hadde tatt seg tid til å lese den” (Avdelingsleder 1)

Dette støttes av de ansatte:

”Det var bra at det ble presentert muntlig, kort og konkret. Jeg er redd for at skriftlig informasjon om faktorene i forkant ikke ville blitt lest” (Ansatt 6)

I tillegg til at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse om HMS-prosjektet, er engasjement en viktig faktor. En endring vil skape sterkere engasjement og motivasjon dersom den oppleves som samsvarende med behovet i organisasjonen, at de ansatte ser nytten av å investere tid og krefter i arbeidet. Dette er viktig for en vellykket implementering (Midthassel, 2004; Kuvaas og Dysvik, 2015; Roland og Westgård, 2015). Alle, fra kommunalsjefen til de ansatte, er enige om at dette prosjektet har tatt utgangspunkt i et behov som samhandlingsområdet har:

”Helt klart, spot on for oss” (Kommunalsjef)

”Ja, vi har hatt behov for det, det er viktig at det blir satt ekstra fokus på dette. Vi har jo årlige risikovurderinger, men dette var en med nytt fokus. I og med at dette skal gjennomføres årlig, som skal inn i vårt HMS-system, tenker jeg at det er kjempebra” (Avdelingsleder 1)

I henhold til dette forventes det at de ansatte er engasjerte og motiverte hva angår prosjektet. Likevel har det vist seg at oppfølging av tiltakene har vært mangelfull, og kan forstås som mangel på engasjement.

En forklaring på manglende engasjement fra de ansatte kan være mangel på kompetanse. Vi har sett at de ansatte, til tross for informasjon om mål og trening i kjernekomponentene, ikke har tilegnet seg ønskelig kompetanse om hverken mål, planer eller kjernekomponenter. Denne kompetansen tenkes å være en driver for at de ansatte opprettholder troen på å implementere intervensjonen slik at den gir en positiv effekt for dem (Durlak og DuPree, 2008; Blase et al., 2012). Det kan se ut som at denne kompetansedriveren ikke er sterk nok, og medvirker til at de ansatte ikke legger ned særlig engasjement i arbeidet med prosjektet. De mister troen, og prosjektet forvitrer (jf. Roland, 2012).

5.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse

Sabatier og Mazmanian (1983), påpeker at støtte fra ledelsen er viktig for en vellykket implementering av intervensjonen. Dette bekreftes av Greenberg et al. (2005) og Burke (2008) som sier at en støttende ledelse er viktig, og måten støtten gis på, kan påvirke hvor vellykket implementeringen blir.

Kommunalsjefen beskriver selv å ha observert prosjektet fra sidelinjen, etterspurt underveis og lagt til rette for gjennomføring av prosjektet:

«Jeg har tenkt at min jobb er å legge til rette, og hvis det oppstår plunder og heft så skulle jeg være med på å ta bort det plunder og heftet. Det har jo vært spørsmål om kroner for å innhente vikarer, jeg har sagt kjør i vei. Det handler også om å frigjøre møterom. Det handler om hva du setter prioritet til» (Kommunalsjef)

Dette beskrives av Meyers et al., (2012), Fixen et al., (2015) og Kaufmann og Kaufmann (2015) som praktisk støtte, og handler om hvordan ledelsen fordeler tid og ressurser slik at implementeringsarbeidet vil være mulig, samt motivere de ansatte. I tillegg kan det tenkes at kommunalsjefen har vist oppgavestøtte, som klargjøring og hjelp til systematisering av problemer. Selv bekrefter han at det er et potensiale hva angår følelsesmessig støtte som interesse og oppmerksomhet (jf. Kaufmann og Kaufmann, 2015):

”Jeg har backet opp prosjektet, men det kunne sikkert vært enda tydeligere og enda bedre. Jeg burde etterspurt mer. Der tenker jeg at jeg har vært for slapp. I dette prosjektet som i mye annet” (Kommunalsjef)

Enhetslederne derimot opplever ikke at kommunalsjefen har hatt fokus på prosjektet og gitt det støtte:

«Han har overlatt det til oss» (Enhetsleder 1)

«Jeg tror ikke vi har snakket om det en gang på ledermøte med Kommunalsjefen»
(Enhetsleder 2)

Enhetslederne er delte på hva de tenker om sin egen støtte til prosjektet. Hvor enhetsleder 1 har gitt støtte i forkant, ved å få avdelingene i gang og påse at prosjektet ble gjennomført, har enhetsleder 2 i liten grad vist støtte i denne delen av prosjektet fordi det har gått av seg selv, og tenker at det er mer behov for støtte i etterkant av risikovurderingen. Enhetsleder 1 har formidlet støtte til prosjektet ved å si til avdelingslederne at *«dette skal vi delta i, det er viktig»*. Enhetslederen har deltatt på risikovurderingen på en avdeling, tatt det opp på ledermøte i forkant av prosjektet og sagt at det skulle prioriteres. I tillegg til at lederen har gitt mulighet til å ta den tiden som trengs for å gjennomføre prosjektet.

«Men vi har ikke snakket om det i etterkant, mitt ansvar var mer å få de i gang og påse at det ble gjort» (Enhetsleder 1)

Dette viser at enhetslederen har vist følelsesmessig støtte gjennom å vise interesse og oppmerksomhet, dog ikke i etterkant av risikovurderingen. Enhetslederen har også vist informasjonsstøtte ved å ta det opp i ledermøte og praktisk støtte ved å få de i gang gjennom å gi de tid og ressurser for å gjøre det mulig (jf. Meyers et al, 2012; Fixen et al, 2015; Kaufmann og Kaufmann, 2015).

Enhetsleder 2 har tatt prosjektet opp på agendaen i ledermøte og *«tatt ned de kritiske spørsmålene»*.

«Utover det har jeg har ikke vist støtte, det har gått av seg selv, de gjør jobben sin».
(Enhetsleder 2)

Enhetslederen gir uttrykk for at det er behov for støtte når risikovurderingene er gjennomført:

«Da skal vi ha det opp i enhetsledermøte, så skal vi gå igjennom og gjøre noen prioriteringer på hva vi skal ha fokus på» (Enhetsleder 2)

Her ser vi at enhetslederen har vist oppgavestøtte gjennom *«å ta ned de kritiske spørsmålene»*, som kan tenke seg å bidra til å systematisere opplevde problem blant avdelingslederne (jf.

(Kaufmann og Kaufmann, 2015; Fixen et al, 2015; Meyers et al, 2012). Utover det har ikke lederen vist særlig støtte til prosjektet per nå.

De fleste avdelingslederne sitte igjen med inntrykk av at enhetslederne ikke har vist støtte til prosessen:

«De har ikke vist interesse eller oppmerksomhet» (Avdelingsleder 1)

”Det er omtrent blankt» (Avdelingsleder 4)

Samtidig gir de uttrykk for at de ønsker denne støtten fra enhetslederne:

«Enhetsleder har ikke vist sin støtte, har ikke snakket om det engang. Det har jeg savnet»
(Avdelingsleder 2)

Der hvor avdelingsleder opplever støtte, har enhetsleder deltatt på personalmøtet hvor risikovurderingen ble gjennomført:

«Det satte jeg veldig pris på, det er et viktig signal som leder gir til meg og de ansatte – jeg ser dere» (Avdelingsleder 3)

Avdelingslederne gir uttrykk for å ha gitt støtte til prosjektet i forkant. De opplyser å ha informert de ansatte godt på forhånd av personalmøtet hvor risikovurderingen skulle gjennomføres, og *”solgt det inn som noe positivt”*. De har også lagt til rette med tid slik at de ansatte har hatt muligheten til å delta. Det må likevel presiseres at personalmøtene til tre av de fire avdelingene ikke er lagt inn i turnus. Det kan dermed ikke forventes at de som har fri disse dagene deltar i møtene. Tre av fire avdelingsledere gir uttrykk for at de har fulgt opp prosjektet i etterkant av risikovurderingen. Disse har fulgt det opp i form av at de har tatt det opp i personalmøter, lagt til rette for og gitt ansatte tid til å følge opp tiltakene, tatt det opp i medarbeidersamtaler og oppfordret de til å stille spørsmål hvis noe er uklart. Det kan se ut som at avdelingslederne, i mer eller mindre grad har ivaretatt de ulike formene for støtte; følelsesmessig støtte gjennom å vise interesse og oppmerksomhet, informasjonsstøtte ved å informere om prosjektet på forhånd, oppgavestøtte ved å bidra til klargjøring når det dukker opp spørsmål og praktisk støtte ved å sette av tid og ressurser til prosjektet (jf. Meyers et al, 2012; Fixen et al, 2015; Kaufmann og Kaufmann, 2015)

De ansatte sitter derimot med et annet inntrykk av støtten fra ledelsen enn hva ledelsen selv gir uttrykk for. De savner informasjon om prosjektet i forkant, og særlig savner de oppfølging etter risikovurderingen:

”For mitt vedkommende så er jeg i ettertid ikke blitt gjort oppmerksom på at her var det oppgaver som skulle gjøres. Det var bare det møtet, og etter det så har det ikke vært noe som jeg er kjent med” (Ansatt 1)

”Vi har heller ikke tatt det opp noe mer, ikke snakket om det på noen avdelingsmøter eller noe”. (Ansatt 7)

”Det har ikke vært snakket om tiltakene eller risikovurderingen i ettertid av personalmøtet” (Ansatt 2)

Dette tenkes å være uheldig, da ledere som er villige til å gi prosjektet betydelig oppmerksomhet er av stor betydning. I de fleste tilfeller er imidlertid topplederne involvert i mye, og det er begrenset hvor mye tid og oppmerksomhet de kan eller vil gi arbeidet med slike prosjekt. Andre presserende oppgaver kan derfor lett ta oppmerksomheten bort fra dette arbeidet slik at det stopper opp (March og Olsen, 1983). Det kan imidlertid se ut som at det ikke bare er toppledelsen, i form av kommunalsjef, som her har sviktet med sin oppmerksomhet, og de ansatte uttrykker at:

”Lederne har mye annet å gjøre, så dette ble kanskje ikke prioritert fordi det er så mye annet med omorganiseringen” (Ansatt 7)

”Dette prosjektet har startet i kjølvannet av noe stort oppkok, det kan jo være en del av årsaken” (Ansatt 1)

”Det har vel bare kokt bort i kålen da” (Ansatt 3)

Sabatier og Mazmanian (1983), påpeker at også støtte fra interessegrupper er viktig for en vellykket implementering av intervensjonen, og det er enighet blant avdelingslederne om at lokale tillitsvalgte og verneombud har vist støtte til prosjektet i kraft av sine verv:

”De bidrar positivt, og det er også forventet av dem” (Avdelingsleder 4)

Enhetslederne forventer også at tillitsvalgte og verneombud på avdelingene viser støtte og videreformidler viktigheten av prosjektet, da de er en del av HMS-gruppen. De er derimot ikke kjent med om de faktisk har vist sin støtte, det er noe de tror og forventer. De er heller ikke opplevd at hovedtillitsvalgte og hovedverneombud har støttet prosjektet:

”De har aldri snakket med meg om det, jeg har ikke hørt et ord om det” (Enhetsleder 2)

De ansatte, som er representert av verneombud og tillitsvalgte, har ikke opplevd støtte fra hovedverneombud og hovedtillitsvalgte i dette prosjektet – «det har ikke vært snakket om prosjektet på fellesmøtene».

Årsaken til manglende støtte fra tillitsvalgte og verneombud, da særlig hovedtillitsvalgte og hovedverneombud er ikke kjent, men signaler tyder på at de ikke har blitt involvert i prosjektet slik som de burde. Involvering av organisasjonene er i tråd med Hovedavtalen som påpeker at det er avgjørende for et godt resultat at de ansatte og deres organisasjoner involveres (KS, 2018).

Det er også av betydning at intervensjonen har støtte og oppslutning hos de ansatte (Fixen et al., 2005; Meyers et al. 2012). De ansatte ble tidlig involvert i prosessen gjennom HMS-gruppene, de skulle fått skriftlig og muntlig informasjon i forkant av personalmøtet, og alle hadde muligheten til å delta i personalmøtet hvor risikovurdering og utforming av tiltaksplan ble gjennomført. Dette er i tråd med Hovedavtalen som er opptatt av at medvirkning og medinnflytelse gjennom informasjon og drøftinger skal kunne gjennomføres uansett hvor eller på hvilket nivå beslutningen tas (KS, 2018). Om dette er tilstrekkelig for at man i forankringsprosessen utvikler aksept ved å aktivere hele organisasjonen slik at de ansatte utvikler et eierforhold til prosjektet og hensikten med den (jf Domitrovich et al., 2012), er usikkert. Det var svært varierende oppmøte på nevnte personalmøter, og man så klart størst oppslutning i den avdelingen hvor slike møter er lagt inn i turnus. I de avdelingene hvor personalmøtene ikke er en del av turnus, var oppmøtet lavt.

Avdelingslederne opplever at de ansatte har vist støtte og oppslutning til prosjektet, samtidig som dette kan tillegges enkeltpersoner, personer som ”drar lasset videre”. Avdelingslederne tror grunnen til dette er at ansatte har en mistroisk innstilling til prosjektet:

”Er vi i gang igjen” (Avdelingsleder 1)

”Hvorfor skal vi gjøre dette igjen?” (Avdelingsleder 3)

De ansatte selv opplever ikke at støtten og oppslutningen blant de ansatte har vært særlig god, men at enkelte bidrar i større grad enn andre:

”Det er aldri støtte og oppslutning blant alle ansatte. Det er noen som ikke liker endringer uansett om de er bra eller dårlige, også har du noen som roper om hvordan det burde ha vært, men som ikke er villige til å gjøre en innsats selv” (Ansatt 6)

Forankring av prosjektet er en faktor, som på lik linje med støtte bidrar til forpliktelse, og som igjen er avgjørende for å oppnå god effekt av implementeringen (Botvin, 2004; Durlak og DuPre, 2008; Roland, 2012). Det er enighet, fra kommunalsjefen til de ansatte, om at prosjektet ikke har vært godt nok forankret. Særlig pekes det på dårlig forankring hos nivåene over i organisasjonen. Kommunalsjefen beskriver det slik:

”Jeg er vel et levende bevis på at vi kommunalsjefer kunne vært mer engasjert. Det er masse greier som man egentlig ikke har tid til, eller du har jo tid til det, men da er det mange andre ting som forsvinner. Det er ofte sånn her type arbeid som forsvinner” (Kommunalsjef).

5.6 Stabile økonomiske og politiske forhold

I April 2018 startet prosjektet ”Framtidas Fauske” opp i kommunen. Intensjonen med prosjektet er å harmonisere kommunens driftsnivå med kommunens inntektsnivå. Prosjektet må gjennomgå hele organisasjonen og tjenestetilbudene med tanke på å blant annet få fram

- om tjenester kan omorganiseres, samordnes, avvikles
- om tilgjengelige ressurser utnyttes best mulig
- om det kan jobbes smartere
- hva som er beste praksis

Iverksetting av vikarstopp og ansettelsesstopp er noen av tiltakene for å snu den dårlige økonomien i kommunen, og har medført vakante stillinger og lavere bemanning. I tillegg ble det iverksatt en omfattende omorganisering som også innebærer avvikling av arbeidsplasser og oppsigelser. Som Van Meter og Van Horn (1975), Sabatier og Mazmanian (1980) og Baldersheim og Rose (2005) påpeker, kan økonomiske tilstander påvirke den politiske budsjettbehandlingen, hvor tildelingen av midler til områder og prosjekter i kommunen blir gjort. Dette pågikk samtidig med HMS-prosjektet, som med stor sannsynlighet har blitt påvirket av dette. Politikk og økonomi er med andre ord relevant for implementering av intervensjoner i kommunene (jf. Van Meter og Van Horn, 1975; Sabatier og Mazmanian, 1980; Baldersheim og Rose, 2005).

Dette støttes av enhetslederne som påpeker at politiske vedtak kan ha påvirket prosjektet indirekte ved at det har vært en del fokus på omorganiseringen:

”Usikkerhet gjør jo bestandig noe med oss, og dette kan nok ha tatt fokuset bort fra dette prosjektet” (Enhetsleder 1)

”Noen av de politiske vedtakene kan føre til at ansatte blir så frustrerte at det påvirker HMS-prosjektet” (Enhetsleder 2)

Avdelingslederne har inntrykk av at prosjektet Framtidas Fauske med innstramminger, vikar- og ansettelsesstopp og omorganiseringer har påvirket prosjektet. Det kan bl.a. ha:

”gjort at HMS-prosjektet føles meningsløst og får for lite oppmerksomhet” (Avdelingsleder 1)

Utover det opplever de at det er mye frustrasjon rundt politiske beslutninger, og at det også kan bli oppslukende hva angår fokus.

De ansatte sitter med opplevelsen av å ikke bli forstått av politikerne, og kjenner frustrasjon rundt det:

”Jeg tror det er mange som føler at man ikke strekker til for at man må gjøre noe annet hele tiden. Vi har for lite folk, det har vært ansettelsesstopp, vikarstopp. Det vil være lettere å få folk til å stille seg bak slike prosjekt som HMS-prosjektet og prosesser når de føler at de har overskudd og tid til å gjøre det de skal. Akkurat nå er vi veldig presset, og da blir fokuset mer negativt” (Ansatt 5)

5.7 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet vektlegger formelle normer, evnen til kontroll og klar organisasjonstenkning når det gjelder årsaksforhold og effekter. Det forventes at målene er konkrete og spesifiserte, og vi ser at dette innfris ved at målene i HMS-prosjektet i stor grad er konkrete og spesifiserte. For å nå disse målene, forventes det også at ledelsen har innsikt i virkemidlene som behøves for å nå målene, herunder evnen og mulighetene til å få de ansatte til å sette målene ut i live (Christensen et al., 2015). I denne sammenheng tenkes disse virkemidlene å springe ut fra implementeringsvariablene, og som vi har sett er implementeringsvariablene ”klare og tydelige mål”, ”vedtak basert på teori” og ”konkrete handlingsplaner” godt ivaretatt, noe som er i tråd med det instrumentelle perspektivet.

Det er også en forutsetning at ledelsen kjenner til kjernekomponentene i prosjektet, samt prosjektplanen med framdriftsplan for å nå målene. Ledelsen bør også ha forståelse for hvor viktig det er at de viser støtte til prosjektet og måten de gjør det på (jf. Sabatier og Maxmanian, 1983; Greenberg et al., 2005; Bruke, 2008). Det vi derimot har sett, er at ledelsen har liten kjennskap til nevnte virkemidler, noe som viser det motsatte av hva som er forventet. Det nytter ikke at det instrumentelle perspektivet er ivaretatt på papiret, hvis det ikke er ivaretatt gjennom kunnskap og handlinger.

Iht. den hierarkiske varianten forventes det at de ansatte iverksetter HMS-prosjektet i tråd med dets mål og intensjoner, og det forventes at fokuset er rettet mot prosjektet (jf. Brunsson og Olsen, 1990; Christensen et al., 2015). Det vi derimot ser er at innsatsen de ansatte har lagt ned i HMS-prosjektet har vært varierende, og de fleste har bidratt i liten grad. HMS-prosjektet har i det store og hele fått lite fokus:

”Det er ikke noe i veien med prosjektet, vi klarer bare ikke å ha fokus på alt” (Ansatt 1)

”Du velger ut et fokus også må du velge bort et annet” (Ansatt 4)

Dette kan derimot tyde på at forhandlingsvarianten har større forklaringskraft, hvor det forventes at konkurrerende mål, interesser og kunnskaper gjør at det foregår en utvelging som igjen gjør at noe blir fokusert, mens andre aspekter overses (Christensen et al., 2015). Dette kan sees i sammenheng med at det samtidig med implementeringen av prosjektet, pågår ulike effektiviseringstiltak, samt omfattende omorganisering innen samhandlingsområdet.

Til den hierarkiske varianten forventes det at ledelsen instruerer de ansatte for å sikre en god implementering, og nedkjemper eventuell motstand (jf. Brunsson og Olsen, 1990). Det er ikke

noe som direkte tilsier at det er motstand blant de ansatte, men det kan være en medvirkende forklaring til hvorfor innsatsen og engasjementet har vært dårlig. Likevel er det lite som tyder på at ledelsen er særlig autoritær, har kontroll over sine ansatte og holder styring på prosjektet. Det kan heller være indikasjoner på det motsatte:

”Folk er nødt til å engasjere seg, og hvis de ikke vil engasjere seg så kan man egentlig ikke gjøre noe med det” (Avdelingsleder 4)

”Det var ekstremt detaljstyrt tidligere, så vi har brukt utrolig mye tid på å gjøre folk selvstendige. Å ta valg og stå for det” (Kommunalsjef)

I tråd med det formelle og rasjonelle som er tilknyttet det instrumentelle perspektivet, forventes det at den som får formelt ansvar redegjør og rapporterer systematisk for hvordan ansvaret forvaltes (Christensen et al., 2015). Det vi derimot ser er at de ansatte opplever at tiltaksplanene i liten grad er blitt fulgt opp, og det er lite rapportering og kontroll for å sikre gjennomføring av tiltak. Det er en oppfatning av at det ikke er kultur for å jobbe og rapportere systematisk i Fauske kommune.

Samtidig ser vi at enkelte ansatte, og da særlig de som innehar verv i form av å være tillitsvalgt eller verneombud, i større grad i tråd med forventningene enn de øvrige ansatte. Det er disse ansatte som i størst grad legger ned en innsats i HMS-prosjektet. Dette er sammenfallende med forventningene til den hierarkiske varianten, hvor de ansatte legger til side egne interesser og legger til grunn organisasjonens. Det kan tenkes at de handler i samsvar med lederne og de formelle normene for å rykke opp i stillingshierarkiet (jf. Christensen et al., 2015). På den andre siden gjelder dette noen få ansatte, mens de resterende ikke handler i tråd med denne forventningen. Samtidig er det viktig å merke seg det ikke er noe i empirien som taler direkte for eller imot denne forventningen.

Forventningene til det instrumentelle perspektivet er preget av rasjonalitet, hvor ledelsen har kontroll og HMS-prosjektet ”går på skinner”. Det vi derimot ser er at virkeligheten er en helt annen. Bortsett fra forhandlingsvarianten hvor det forventes at konkurrerende interesser resulterer i at noe får fokus mens andre ting overses, er det lite som tilsier at det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft på hvorfor HMS-prosjektet er blitt implementert som det har.

5.8 Det institusjonelle perspektivet

Når en instrumentell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til det formelle, snakker vi om institusjonaliserte organisasjoner. (Christensen et al., 2015).

Gjennom intervjuene gir de ansatte uttrykk for at det har vært liten framdrift i oppfølging av tiltakene, og som et resultat av dette opplever de at HMS-prosjektet er avsluttet.

Avdelingslederne derimot gir uttrykk for at tiltakene følges opp, og at de har kontroll.

Slike motstridende beskrivelser fra ledelsen og de ansatte om hvorvidt tiltakene følges opp, er i tråd med forventningene til myteperspektivet, hvor lederne snakker om tiltak på en måte som gjør at man tror at de er satt ut i praksis, mens lederne i realiteten gjør lite for at det skal skje. HMS-prosjektet blir tatt inn i kommunen uten at det nedfelles i organisatorisk praksis og gir instrumentelle effekter. I dette tilfellet fungerer HMS-prosjektet mer som et «utstillingsvindu». Ledere snakker om prosjektet på en måte som gjør at folk tror de setter det ut i praksis mens de i realiteten gjør lite for det. På denne måten oppstår det et skille mellom snakk og handling, samtidig som lederskapets legitimitet styrkes fordi de blir sett som handlekraftige og effektive (jf. Christensen et al., 2015).

Denne forventningen til myteperspektivet kan også forklare hvorfor ledelsen og de ansatte sitter med forskjellige oppfatninger av hvordan ledelsen har utøvd støtte til HMS-prosjektet. Ledelsen gir uttrykk for å i stor grad ha støttet prosjektet, mens de ansatte sitter med opplevelsen av at ledelsen i liten grad har gitt støtte til prosjektet. Med bakgrunn i dette kan det se ut som at lederne er mer opptatt av å framstå som støttespillere og bidragsytere til prosjektet, heller enn å faktisk faktisk være det.

Det har vært manglende innsats og engasjement i HMS-prosjektet blant de ansatte, noe som kan sees i lys av kulturperspektivet. HMS-prosjektet vil være lettere å vedta enn å implementere, da prosjektet krever aktiv oppslutning fra de ansatte. Det forventes derfor at de ansatte går imot HMS-prosjektet fordi de ut fra erfaringer vet at prosjektet ikke er hensiktsmessig for deres arbeidsplass. Bakgrunnen for dette er at de er interesserte i at avdelingen skal fungere godt, og at de har bedre innsikt i avdelingens arbeidsprosesser og virkemåter enn prosjektlederen (jf. Brunsson og Olsen, 1990). Dette bekreftes av ledere og ansatte:

”De ansatte har jo ikke vært så engasjerte. Kanskje er det fordi vi har dette oppe ofte, vi snakker om disse tingene jevnlig. Kanskje de ansatte tenker at dette gjør vi jo allerede”

(Avdelingsleder 1)

”Mange som tenker at vi gjør en sånn god jobb hele tiden, at det er ikke nødvendig å endre på det” (Enhetsleder 2)

”Kanskje det ikke var så viktig for oss, så derfor hadde vi ikke fokus på det” (Ansatt 4)

På den annen side har alle, både ledelsen og de ansatte gitt uttrykk for at HMS-prosjektet er noe de har behov for, og spørsmålet er om vi vi igjen ser antydning til HMS-prosjektet som ”utstillingsvindu” iht. myteperspektivet?

Til tross for manglende innsats og engasjement, har ledelsen klare forventninger til at de ansatte skal handle i tråd med hva som er rimelig og akseptabel adferd tilknyttet HMS-prosjektet (jf. Christensen et al., 2015). Dette harmonerer med forventningen til kulturperspektivet, hvor det forventes at den enkelte ansatte handler i tråd med hva som er forventet av dem – logikken om «passende adferd» (Christensen et al., 2015).

Denne forventningen til kulturperspektivet innfris i noen grad ved at avdelingslederne opplever at enkelte ansatte handler tråd med forventningene de har til dem – de opplever at enkelte ansatte, da særlig de som innehar verv som tillitsvalgt eller verneombud har vist støtte og oppslutning til prosjektet. Avdelingslederne tror at årsaken til at enkeltpersoner ”drar lasset”, kan være at andre ansatte opplever å ha vært igjennom dette tidligere, og ser på det som et ork å skulle sette i gang igjen.

Dette er iht. forventningene til kulturperspektivet om at tidligere erfaringer påvirker hvordan de ansatte møter HMS-prosjektet. De ansatte handler i samsvar med hva som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner tidligere (Christensen et al., 2015), og manglende oppslutning om prosjektet kan være et resultat av at tidligere erfaringer fra lignede prosjekter ikke har vært særlig positive.

Som vi ser innfris en del av forventningene til det institusjonelle perspektivet, og det kan se ut som at dette perspektivet har relativt god forklaringskraft på hvorfor deler av HMS-prosjektet er blitt implementert som det har. Likevel er det ikke alle forventningene som har like god hold i empirien, og myteperspektivet med forventningene om at HMS-prosjektet fungerer mer som et ”utstillingsvindu” enn at det faktisk blir satt ut i praksis, ser ut til å være den forventningen med størst forklaringskraft.

5.9 Garbage can-teorien

Utgangspunktet for garbage can-teorien er at ideen om rasjonelle beslutninger og veloverveide handlinger ikke alltid passer til virkeligheten i organisasjoners hverdagsliv. Dette skyldes at det i hverdagen er noe tilfeldig hvem som faktisk er til stede når en beslutning skal fattes og at det kan være tilfeldig hvilken kunnskap og erfaring de bringer med seg sett i forhold til de utfordringene de møter (Cohen, March, og Olsen, 1972; Hatch, 2001; Christensen et al., 2015; Raaheim, 2015).

Fauske kommune har over år hatt utfordringer knyttet til sykefraværet, hvor ulike tiltak er iverksatt uten at de har lyktes i særlig grad. Sykefraværet er å betegne som et ”wicked problem”, hvor sykefraværssituasjonen er uoversiktlig, preget av usikkerhet og det er vanskelig å definere hva som er problemet, løsningen eller virkemidlene for å redusere fraværet. Dette er selve grunnlaget for at aktørene samles for å finne løsninger og fatte beslutninger (jf. Cohen, March, og Olsen, 1972; Hatch, 2001; Christensen et al., 2015; Raaheim, 2015), og vi ser her at forventningene til garbage can-teorien om en strøm av problemer innfris – vi får en strøm av problemer som et resultat av manglende kontroll og manglende forutsigbarhet. Dette støttes også av enhetsleder som mener at det er lite kultur i Fauske kommune for å jobbe systematisk, og kommunalsjef beskriver det slik:

”Alle tilsynene vi har, viser at det er lite systemer og struktur” (Kommunalsjef)

Heller ikke de ansatte opplever at det jobbes systematisk med sykefravær:

” Vi jobber jo med det hele tiden, men kanskje ikke så systematisk” (Ansatt 2)

”Jeg føler vel kanskje at vi skulle jobbet mere med det systematisk. Ikke bare løse tråder. Vi prater jo om hvordan vi skal få ned sykefraværet på hvert personalmøte, men det er det” (Ansatt 3)

I tillegg til at sykefraværet i seg selv er et utfordrende og sammensatt problem, er ikke den økonomiske situasjonen i Fauske kommune stabil i prosjektperioden, og tiltak som utgiftskutt og omfattende omorganisering berører samhandlingsområdet. Dette bidrar ytterligere til en uoversiktlig situasjon preget av usikkerhet, og strømmen av problemer blir sterkere:

”Det har vært begrensninger økonomisk – stillinger blir stående vakant, ansettelsesstopp, vikarstopp osv. Det er klart at det har hatt stor innvirkning, ikke bare for at man kommer i en posisjon hvor man ikke får gjort det man skal gjøre, men det gir et enormt press på de

ansatte. Da blir det også til at det er dette de ansatte tenker på framfor HMS-prosjektet”
(Avdelingsleder 2)

”Det er en tøff prosess, det er veldig mange folk som sliter i arbeidshverdagen fordi de ikke vet hva som kommer til å skje” (Ansatt 1)

Vi ser at de økonomiske forholdene har svekket fokuset på HMS-prosjektet, og det kan tenkes at flere av deltakerne ser på utfordringene og tiltakene knyttet til de økonomiske forholdene som større og viktigere problem enn sykefraværet.

Strømmen av problemer tar oss videre til forventningen om en strøm av deltakere. Deltakerne kommer og går, og vil variere avhengig av hva som er problemet og hva som er løsningen. De kan også ha andre oppgaver som krever tid og som gjør at de ikke alltid kan delta i prosjektet – tid og oppmerksomhet er knapphetsfaktorer (Cohen et al., 1972). Sporadisk deltakelse og fokus kan være en medvirkende årsak til at det er liten kjennskap til HMS-prosjektets mål, kjernekomponentene og handlingsplanene. Kommunalsjefen forklarer sin manglende kjennskap til dette med at han har veldig mye å tenke på, og får derfor utfordringer hva angår tid og prioritering, i tråd med forventningene til garbage can-teorien. Spesielt lederne på toppnivået har de fleste og mest komplekse funksjonene og forpliktelsene, og får ofte oppmerksomhets- og kapasitetsproblemer (Christensen et al., 2015).

I tillegg til liten kjennskap til HMS-prosjektets mål, kjernekomponentene og planene, har vi sett at innsatsen og engasjementet blant de ansatte har vært varierende. Det har vært mangelfull oppfølging av tiltaksplanene, og også her tenkes det at en strøm av deltakere, hvor andre oppgaver krever tid og oppmerksomhet er en medvirkende årsak. Dette underbygges av både ledelsen og ansatte:

”Driften og andre ting som oppstår i løpet av en arbeidsdag tar ofte fokuset bort fra fra slike ting som dette prosjektet og oppfølging av tiltakene” (Avdelingsleder 1)

”Jeg tror nok at det er andre ting som opptar ansatte for tiden enn akkurat dette. Det er jo alt det som står på trappen og som skal skje, det er omorganisering, flytting av avdelinger og nye turnuser. Jeg tror nok at det overskygger prosjektet” (Ansatt 1). *”Ja, også er det mye å gjøre”* (Ansatt 3)

Denne strømmen vil også kunne forklare hvorfor det er manglende støtte fra ledelsen til HMS-prosjektet:

”Det handler om tid – presset og trykket på avdelingen har vært så ekstremt høyt pga. fravær, stillingsstopp og sånne ting! (Avdelingsleder 2).

”Jeg tror det er tid det står på, vi har hatt stå stort press på omorganiseringen” (Enhetsleder 2)

Også her ser vi at carbage can-teorien har forklaringskraft, hvor deltakerne har andre oppgaver som krever tid og oppmerksomhet og som medfører at HMS-prosjektet ikke blir prioritert. Det blir ofte understreket av ledere at deres hverdag er oppstykket og fragmentert, hvor de farer mellom ulike oppgaver på en rask og delvis overfladisk måte (jf. Christensen et al., 2015).

En strøm av deltakere, med ulike meninger om hva som er problemene og løsningene (jf. Christensen et al., 2015) vil føre til at det er vanskelig å skape en felles forståelse og innsats:

”Med 25% deltakelse på personalmøtet, så sliter vi med å nå ut til alle, skape en felles forståelse. Man kan oppnå en god dialog med de som er tilstede i møtet, men det svikter når vi ikke har med oss alle” (Ansatt 6)

Som et resultat av dette er det sannsynlig at aktørene som deltok i personalmøtet, gjorde risikovurderingen og bestemte tiltak utfra egne tanker og ideer om hva som er problemene og løsningene (jf. Cohen et al. 1972). Deres oppfatning av problemer og løsninger kan være annerledes fra de som ikke deltok i møtet, en stor del av ansattgruppen vil derfor ikke ha eierforhold til tiltakene, og iverksetting og oppfølging av tiltakene vil ikke bli prioritert (jf. Midthassel, 2004; Kuvaas og Dysvik, 2015; Roland og Wetgård, 2015).

En annen utfordring tilknyttet forventningen om en strøm av deltakere, er problemet med å plassere ansvar, da mange aktører er involvert i prosessen (jf. Christensen et al., 2015). Her ser vi at forventningene til garbage can-teorien ikke innfris da de fleste lederne har kontroll på hvem som er ansvarlig for å drive prosjektet:

”Dette diskuterte vi på ledermøte. Vi var litt stressa og tenkte, hva er det nå vi må i gang med? Vi var redde for at vi måtte bruke masse tid og ressurser på det. Men etter å ha snakket om det, landet vi på at det var prosjektleder som hadde ansvaret og som skulle ta seg av det meste. Da kunne vi senke skuldrene” (Avdelingsleder 1)

Her ser vi igjen hvordan utfordringer tilknyttet tid og oppmerksomhet påvirker ledelsen, og hvordan det oppleves som en lettelse når de skjønner at ansvaret ligger hos prosjektleder.

Utfordring knyttet til ansvars plassering ser vi tydeligere blant de ansatte når det gjelder oppfølging av tiltaksplanene, og samsvarer med forventningene om at det er vanskelig å plassere ansvar:

”Jeg tror ikke det var noen ordentlig ansvarsfordeling. Det ble opp til den enkelte å gjennomføre tiltakene, og det var ingen som tok tak for å bidra. Kanskje de ikke kjente nok på ansvaret selv?” (Ansatt 2)

Som vi har sett vil varierende deltakelse blant ledelsen og de ansatte, føre til en strøm av løsninger, som er en av forventningene til garbage can-teorien. Det vil til enhver tid være mange løsninger tilgjengelig, som i større eller mindre grad vil passe som løsninger for å få ned sykefraværet. Disse løsningene kan også fremstå som løsninger på ”leting etter et problem” – de skaper et behov (jf. Cohen et al., 1972). Det er mange meninger om hva som er løsningen på sykefraværsproblemet, som f.eks. innsnevring av sykelønnsordningen, bedre arbeidsmoralen hos de ansatte, samt ulike prosjekter i regi av KS. Det kan også være at HMS-prosjektet framstår som en av disse mange løsningene på ”leting etter et problem”, og gjennom risikovurderingen skapes det et behov i avdelingene som ikke nødvendigvis er der. Dette kan være en medvirkende årsak til manglende innsats og engasjement blant de ansatte.

Den siste forventningen til garbage can-teorien er forventningen om en strøm av beslutningsmuligheter. Vi vet at de ansatte har hatt muligheten til å delta i personalmøtet/risikovurderingen og i oppfølgingen av tiltakene, og på den måten foreta beslutninger, treffe valg eller ta initiativ (jf. Cohen et al., 1972). Selv om denne forventningen innfris, har vi sett at de ansattes innsats og engasjement for å benytte seg av disse beslutningsmulighetene i stor grad har vært varierende.

Måten disse fire strømmene kobles sammen ser vi her er tilfeldig og ustrukturert. Det kan se ut som en lite ryddig og strukturert prosess fra problem til løsning, og heller resultater av flere uavhengige hendelser i organisasjonen (jf. Cohen et al., 1972). Samlet sett har derfor garbage can-teorien tydelig sterk forklaringskraft på hvorfor implementeringen av HMS-prosjektet har gått som det har. Særlig har forventningen om en strøm av problemer og en strøm av deltakere, hvor tid og oppmerksomhet er knapphetsfaktorer, gjennomsyret stort sett alle de seks variablene i implementeringsprosessen.

6 Konklusjon

I hvilken grad er implementeringsvariablene ivaretatt, og hvorfor utarter implementeringsprosessen seg som den gjør? Dette er oppgavens problemstilling, og det er lagt til grunn at den kan besvares ved å se på HMS-prosjektet i lys av de seks implementeringsvariablene til Sabatier og Mazmanian, i tillegg til de tre fortolkningsperspektivene det instrumentelle perspektivet, det institusjonelle perspektivet og garbage can-teorien.

6.1 HMS-prosjektet sett i lys av Sabatier og Mazmanians implementeringsvariabler

Sabatier og Mazmanians implementeringsvariabler gir oss innsikt i hvordan HMS-prosjektet er blitt implementert i Fauske kommune, og er i varierende grad ivaretatt i HMS-prosjektet. Vi ser at målene i stor grad har vært klare og tydelige, i tillegg til at kjernekomponentene i prosjektet har hatt forankring i forskning. Kjernekomponentene i implementeringsprosessen har derimot ingen tydelig teori å støtte seg til. Det foreligger konkrete handlingsplaner i form av prosjektplan med framdriftsplan, i tillegg til at det underveis i prosjektet ble utarbeidet tiltaksplaner. De ansatte har fått trening i kjernekomponentene, men engasjementet har vist seg å være svært variabelt. Ledelsen opplever selv å ha gitt støtte til HMS-prosjektet, men dette er en oppfatning som ikke deles med de ansatte - de ansatte opplever liten støtte fra ledelsen. De økonomiske og politiske forholdene er ikke, som ønskelig, stabile. Særlig de økonomiske forholdene utgjør store utfordringer for Fauske kommune.

Som vi ser er implementeringsvariablene i relativt stor grad ivaretatt, men engasjementet, støtten og de økonomiske forholdene kunne vært bedre for å innfri kravene som ligger i variablene. I tillegg viser det seg at selv om mål, teorier og planer er utarbeidet, er det lite kjennskap til det ute i organisasjonen. Dette tenkes å være uheldig, da kunnskap om teorien/komponentene, engasjement og støtte fra ledelsen er viktige faktorer for å lykkes med implementeringen (jf. Greenberg et al., 2005; Roland og Westgård, 2015).

Samtidig er det viktig å merke seg at mange implementeringsprosesser vil feile fordi det er vanskelig å etablere et troverdig teorigrunnlag. På grunn av at organisasjonens kontekst vil variere, vil det være vanskelig å påstå at Sabatier og Mazmanians implementeringsteori vil den eneste rette. Hva som hemmer og fremmer en implementeringsprosess vil altså være forskjellig fra en organisasjon til en annen, fra en avdeling til en annen, og bringer oss videre til fortolkningsrammene (jf. Meyers et al., 2012)

6.2 HMS-prosjektet sett i lys av det instrumentelle perspektivet

En implementeringsprosess som fullt ut samsvarer med Sabatier og Mazmanians implementeringsvariabler tenkes å være i tråd med hva som forventes i det instrumentelle perspektivet. Som vi har sett er det likevel slik at virkeligheten ikke fungerer så rasjonelt som det instrumentelle perspektivet forutsetter, og resulterer i at variablene til en viss grad mister sin effekt i implementeringsarbeidet.

Det instrumentelle perspektivet er det perspektivet som i minst grad kan forklare hvorfor implementeringen av HMS-prosjektet har utartet seg som den har gjort, og flere av funnene er i motsetning til forventningene til dette perspektivet. At flere faktorer i implementeringsprosessen på papiret er ivaretatt ut fra et instrumentelt perspektiv, har det liten effekt når det ikke er ivaretatt gjennom kunnskap og handlinger.

Forhandlingsvarianten tenkes likevel å ha noe forklaringskraft, hvor konkurrerende mål, interesser og kunnskaper gjør at det foregår en utvelging som igjen gjør at noe blir fokusert, mens andre aspekter overses (Christensen et al., 2015). De ansatte og lederne gir klart uttrykk for at andre forhold i kommunen, som effektiviseringstiltak og omorganisering, konkurrerer om oppmerksomheten, og i dette tilfellet ser det ut som at HMS-prosjektet går tapende ut av den konkurransen.

6.3 HMS-prosjektet sett i lys av det institusjonelle perspektivet

Empirien viser en tendens til at fokuset er rettet mot fortiden, noe som tyder på en institusjonalisert organisasjon hvor de ansatte og ledelsen handler i samsvar med hva som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner tidligere (jf. Christensen et al., 2015).

Det institusjonelle perspektivet i lys av myteperspektivet oppleves å ha sterkest forklaringskraft ved at HMS-prosjektet har fungert som et «utstillingsvindu». Lederne har snakket om prosjektet på en måte som gjør at folk tror de har vist det stor grad av støtte og satt det ut i praksis, mens de i realiteten har gjort lite for det.

Utover dette er det flere forhold i implementeringsprosessen som kan sees i lys av det institusjonelle perspektivet. Likevel trekkes de ikke frem her, da funnene i empirien anses som for svak til at man kan si at det institusjonelle perspektivet har sterkere forklaringskraft på hvorfor implementeringsprosessen har gått som den har.

6.4 HMS-prosjektet sett i lys av garbage can-teorien

I løpet av implementeringsprosessen av HMS-prosjektet er situasjonen i Fauske kommune uoversiktlig og preget av usikkerhet – både hva angår sykefraværproblematikken og forhold knyttet til den økonomiske situasjonen.

Vi får en strøm av problemer tilknyttet sykefraværet og den økonomiske situasjonen, og som følge av dette en strøm av deltakere og en strøm av løsninger. Dette fører til at det er noe tilfeldig hvem som faktisk er til stede når tiltakene skal fattes og følges opp, og det er tilfeldig hvilken kunnskap og erfaring de bringer med. Tid og oppmerksomhet blir knapphetsfaktorer, og andre forhold sjeler mye av fokuset fra HMS-prosjektet. Derav utfordringen med at de færreste av aktørene kjenner til målene, kjernefaktorene og planene. Støtten til prosjektet, i tillegg til innsats og engasjement blir også i stor grad fraværende.

Som vi ser innfris alle forventningene til strømmene i garbage can-teorien; en strøm av problemer, en strøm av løsninger, en strøm av deltakere og til sist en strøm av beslutningsmuligheter. Vi har en strøm av beslutningsmuligheter i form av HMS-møter, personalmøter og oppfølging av tiltak, som deltakerne i mer eller mindre grad har benyttet seg av.

Måten disse strømmene er koblet sammen på er tilfeldig og ustrukturert, noe som bekrefter informantenes opplevelse av at det er lite kultur for å jobbe systematisk i kommunen. Resultatet er en prosess som er preget av manglende fokus, manglende prioritering og manglende oppfølging - en prosess som har havnet i skyggen av en uoversiktlig situasjon, preget av usikkerhet.

6.5 Avsluttende betraktninger

Pål Molander påpeker at for at arbeidsmiljøtiltak skal virke, redusere det arbeidsrelaterte fraværet og være lønnsomme, må de være systematisk implementert.

Det er i denne studien sett nærmere på implementeringen av et prosjekt, og videre avdekket hvilke utfordringer aktørene har støtt på i lys av implementeringsvariablene og fortolkningsperspektivene. I følge Forskningsrådet (2017) er nettopp begrenset kompetanse om implementering en av årsakene til at arbeidet med nye løsninger og ny praksis hemmes i kommunal sektor. Det vil derfor være av interesse om ytterligere studier ser på implementering i kommunal sektor, da også implementeringens betydning for effekten av intervensjonen.

Generalistprinsippet innebærer at alle kommuner, uavhengig av størrelse, har ansvar for samme type oppgaver, de disponerer samme type virkemidler og er likestilte som forvaltningsorgan i forhold til statlig styring. Det er derfor nærliggende å tro at uro tilknyttet politikk, økonomi og prosesser i kommunen er tilfellet i de fleste kommuner, og de fire strømmene i garbage can-teorien tenkes å være høyst aktuelle i kommunal sektor generelt, ikke bare i Fauske kommune. Garbage can-teorien er en teori som de senere årene har vært lite benyttet, og det vil være interessant om denne teorien ble børstet støv av, og får en større plass i framtidige studier av kommunale prosesser.

Litteraturliste

Elektronisk dokument/nettside

Fixsen, D., Blase, K., Naoom, S. og Duda, M. (2015). *Implementation Drivers: Assessing Best Practice*. Hentet 05.10.2018 fra

<https://implementation.fpg.unc.edu/sites/implementation.fpg.unc.edu/files/NIRN-ImplementationDriversAssessingBestPractices.pdf>

Forskningsrådet (2017) – *Programplan FORKOMMUNE: Forskning og innovasjon i kommunesektoren – FORKOMMUNE* (pdf). Hentet 18.11.2018 fra

https://www.forskningsradet.no/prognett-forkommune/Sentrale_dokumenter/1254022722263

KS (2018) – Hovedavtalen 01.01.2018 – 31.12.2019. Hentet 05.02.2019 fra

<https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/hovedavtalen/hovedavtalen/>

KS (2018). *Kontaktinformasjon til partene*. Hentet 22.03.2019 fra

<https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsmiljo-og-hms/best-sammen---partssamarbeid-om-arbeidsmiljo/arbeidsmiljo/les-mer/kontaktinformasjon/>

PAI/KS (udat.). *KS – sykefraværstatistikk*. Hentet 22.11.2018 fra

<http://www.ks.no/contentassets/e1e3c4283261450fbf34babfc9ee9f69/diagram-d---utvikling-for-kommuner-og-fylkeskommuner.pdf>

Regjeringen (udat.). *Evaluering av utviklingsprogrammet "sammen om en bedre kommune"*.

Hentet 22.03.2019 fra

https://www.regjeringen.no/contentassets/ee565e9bc66e4a4cbb947d73d15032ac/sammen_om_evaluering.pdf

Regjeringen (udat.). *IA-avtalen 2014-2018. Underveisevaluering*. Hentet 16.12.2018 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2016/underveisvurd-ering-ia-avtalen-alpr.pdf>

Regjeringen (udat.). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Et arbeidsliv med plass for alle. 1. januar 2019 – 31. desember 2022*. Hentet 05.03.2019 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-avtalen-2019-2022.pdf>

Regjeringen (udat.). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 -31. desember 2018 (IA-avtalen)*. Hentet 16.12.2018 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/ia_20142018/signert_ia_avtale.pdf

Regjeringen (udat.). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Et arbeidsliv med plass for alle. 1. januar 2019 – 31. desember 2022*. Hentet 22.01.2019 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-avtalen-2019-2022.pdf>

Sintef (udat.). *Forskningsrapport, evaluering av IA-avtalen (2010-2013)*. Hentet 16.12.2018 fra <https://www.sintef.no/globalassets/upload/helse/arbeid-og-helse/rapport-evaluering-av-ia-avtalen-2010-13.pdf>

Raaheim, John M (2015) *Garbage Can, søppelbøtter, og kommunale slagord*. Hentet

21.01.2019 fra

<https://ledelse.tekna.no/garbage-can-soppelbotter-og-kommunale-slagord/>

Mathiesen I.H. og Skoland K. (2016). *Evaluering av opplæringsprogrammet Tidlig inn – hva*

har skjedd i kommunene? Hentet 22.11. 2018 fra

<http://www.forebygging.no/Global/Oppdatert%20rapport%20om%20tidlig%20inn%20fra%20Iris.pdf>

Artikler

Blase, K.A., van Dyke, M, Fixen, D.L. & Bailay, F.W. (2012). Implementation science: Key concepts, themes, and evidence for practitioners in educational psychology. I: B. Kelly & D. Perkins (red.), *Implementation science for psychology in education*. N.Y.: Cambridge University Press

Burke og Litwin, (1992). A causal model of organizational performance and change. *Journal of management* 18(3), 523-545

Botvin, G.J. (2004). Advancing Preventions Science and Practice: Challenges, Critical Issues, and Future Directions. *Prevention Science*, 5(1), 69-72.

Cohen, M.D, March, J.G. og Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice: *Administrative Science Quarterly*, 17(1) 1-25

Cunningham, J.B. og Kempling, J.S. (2009). Implementing Change in Public Sector Organizations: *Management Decitions*, 42(2) 330-344

Domitrovich, C.E., Bradshaw, C.P., Poduska, J.M., Hoagwood, K., Buckley, J.A., Olin, S., Romanelli, L.H., Leaf, P.J., Greenberg, M.T. og Ialongo, N.S. (2008). Maximizing the Implementation Quality of Evidence-Based Preventive Interventions in Schools: A Conceptual Framework. *Advances in School Mental Health Promotion*, 1(3), 6-28.

Durlak, J.A. og DuPre, E.P. (2008). Implementation Matters: A Review of Research on the Influence og Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41 (3-4), 327-350.

- Fixsen, D.L., Blase, K., Naoom, S.F. og Wallace, F. (2009). Core Implementation Components. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 531-540
- Locke, E.A., og Latham, G.P. (1990). Work motivation and satisfaction – light at the end of the tunnel. *Psychological science*, 1(4), 240-246
- March, J.G. og Olsen J.P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us About Governance. *The American Political Science Review*, 77 (2), 281-296
- Meyers, D.C, Durlak, J.A. og Wandersmann, A. (2012) The Quality Implementation Framework: A Synthesis of Critical Steps in the Implemetation Process. *American Journal of Community Psychology*, 50 (3-4), 462-480
- Midthassel, U.V. (2004). Teacher involvement in school deelopment activity and its relationships to attitudes and subjectives norms among teachers: A study of Norwegian Elementary and Junio High School teachers. *Educational Administation Quarterly*, 40(3), 435-456
- Sabatier, P. og Mazmanian, D. (1980). Implementation of Public-Policy - Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Van Meter, D.S. og Van Horn, C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conseptual Framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-448

Bokkilder

Andersen, S (2013). *Casestudier. Forskningsdesign, generalisering og forklaring*. Bergen:

Fagbokforlaget

Baldersheim, H. og Rose L.E. (2005). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver*

på lokal politikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget

Burke, W.W. (2013). *Organization Change*. California, USA: Sage Publications Inc

Brunsson, N. og P. Olsen (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Christensen, T, Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. Og Røvik K. (2015). *Organisasjonsteori*

for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget

Domitrovich, C.E., Moore, J.E og Greenberg, M.T. (2012). *Maximizing the Effectiveness of*

social emotional interventions for young children through high quality implementation of

evidence based interventions. I B. Kelly og D. Perkins (red.), *Implementation science for*

psychology in education. N.Y: Cambridge University Press

Ertevåg, S.K. og Roland, P. (2013). *Ledelse av endringsarbeid i barnehagen*. Oslo: Gyldendal

Akademisk

Fixsen, D.L., Blase, K.A., Friedman, R.M., og Wallace, F. (2005). *Implementation Research:*

A Synthesis of the Literature. Tampa, Florida: University of South Florida.

Forsyth, R.D. (2014) *Group Dynamics*. Boston: CENGAGE Learning Custom

Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Routledge Teacher

College Press

- Greenberg, M.T., Domitrovich, C.E., Graczyk, P.A. og Zins, J.E. (2005). *The study of Implementation in School-Based Preventive Interventions: Theory, Research, and Practice*.
US: Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Centre for Mental Health Services
- Grimen, H. (2007). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*.
Oslo: Abstrakt
- Hennestad, B.W. og Revang, Ø. (2016) *Endringsledelse og ledelsesendring*. Oslo:
Universitetsforlaget
- Johannessen, J-A. og Olsen, B. (2013). *Positivt lederskap. Jakten på de positive kreftene*.
Bergen: Fagbokforlaget
- Kaufmann, G. og Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen:
Fagbokforlaget
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal
Akademisk
- Kuvaas, B og Dysvik, A. (2015). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*. Bergen:
Fagbokforlaget
- Lai, L. (2016). *Strategisk kompetanseledelsen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Nilssen, V., 2014. *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo:
Universitetsforlaget
- Ose, S.O. (2016). *Sykefravær, HMS og inkludering*. Oslo: Gyldendal Akademisk

- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Roland, P. (2012). *Implementering av skoleutviklingsprogrammet Respekt*. PH.d.-avhandling. Stavanger: Universitetet i Stavanger
- Roland, P. og Westgård E. (2015) *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K.A. (2007) *Trender og Translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mazmanian, D.A. og P.A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J., Silverman, D. (2004) *Introduction; Inside Qualitative Research*. London: Sage Publications Ltd
- Silverman, D. (2015) *Interpreting qualitative data*. London: Sage Publications Ltd
- Strand, T. (2015) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thagaard, T. (2018) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Tjora, A. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademis

HMS – økt kvalitet, nærvær og arbeidsglede

Planlagt startdato

Oppstart: mai 2018, hvor prosjektet vil løpe kontinuerlig med oppdatering av framdrift og referanser i henhold til framdriftsplan og revidert HMS-plan.

Prosesseier: Rådmann

A. Organisering

Nærværsrådgiver er personalavdelingens hovedansvarlige for implementering av systematisk risikobasert HMS-arbeid i Fauske kommune.

Styringsgruppe:

AMU v/

Rådmann, personalsjef, kommunalsjefer, økonomisjef, fellestillitsvalgte og hovedverneombud

Opptrer på vegne av prosesseier og sørger for at prosjektet leverer til rett tid, med riktig innhold, med riktig kvalitet og riktig retning.

Styringsgruppa, i kraft av å være Arbeidsmiljøutvalg, skal også være en støtte og et rådgivende organ i prosjektet

Prosessgruppe:

Enhetslederne er ansvarlig for å legge til rette slik at prosesser kan gjennomføres i hver avdeling, hvor allerede planlagte HMS-møter og personalmøter fortrinnsvis skal benyttes.

Nærværsrådgiver er ansvarlig for gjennomføring av prosesser i hver avdeling, i tett samarbeid med HMS-gruppene.

Arbeidsgrupper:

HMS-gruppene på hver avdeling utgjør arbeidsgruppene, og skal sørge for at resultater/tiltak fra prosjektarbeidet iverksettes og etterfølges. Nærværsrådgiver og arbeidsgruppene har tett dialog og samarbeid. Viktig at prosjektet er medarbeiderdrevet.

De eksisterende møtene i HMS-gruppene og personalmøter benyttes fortrinnsvis til prosjektarbeidet.

B. Prosessbeskrivelse

Bakgrunn for prosessen

I dagens arbeid med sykefravær, får oppfølging av sykmeldte stort fokus. Vi skal fortsette å ha fokus på dette arbeidet, samtidig som forebyggingsfokus får større plass. HMS-planen revideres for å skape et mer systematisk og risikobasert HMS-arbeid i Fauske kommune

Forskning gjennomført av SINTEF i kommune-Norge, viser at systematisk, risikobasert HMS-arbeid ofte er fraværende i kommunene. Det risikobaserte HMS-arbeidet bør i større grad handle om de faktorene som gir arbeidsrelatert sykefravær på den enkelte avdeling.

Fokusspørsmål:

- Hvordan kan vi sammen skape et arbeidsmiljø som hver enkelt av oss ønsker å være en del av og som holder oss friske?

Effektmål:

- Øke nærværet til 93% fram mot 2019, samt holde nærværet stabilt høyt i fremtiden

Forankringsfasen (1)

Prosjektplanen godkjennes av ledergruppa og AMU. Fauske kommunes HMS-plan revideres og godkjennes av AMU. Framdriftsplan i den enkelte enhet utarbeides og formidles ut i avdelingene, i tillegg til at det utarbeides og sendes ut informasjonsmateriell.

Gjennomføringsfasen (2)

Alle enheter og avdelinger har lagt til rette for at prosesser kan gjennomføres i hver avdeling, hvor allerede planlagte HMS-møter og personalmøter fortrinnsvis skal benyttes. Alle HMS-gruppene går systematisk igjennom AML §4-1 – §4-4 og vurderer om bestemmelsene er oppfylt for alle ansatte. På bakgrunn av dette gjennomføres en risikovurdering av arbeidsmiljøet i personalmøtene på den enkelte avdeling.

Oppfølgingsfasen (3)

Med bakgrunn i risikovurderingen og risikofaktorer for arbeidsrelatert fravær, defineres det områder å jobbe videre med. Disse områdene skal det jobbes kontinuerlig med for å forbedre eller bevare.

Tiltak/aktivitet	Når (uke/dato)	Gjennomføring/ ansvarlig	OK
Fase 1; forankring av HMS-arbeidet			
Prosjektplanen godkjennes av ledergruppa samt forelegges AMU	AMU 15. mai 2018		
Revidert HMS-plan godkjennes av AMU	AMU 15. mai 2018	Nærværsgiver er ansvarlig for revidering.	
Det utarbeides informasjonsmateriell som sendes ut til den enkelte avdeling	Innen 01.07.2018	Nærværsgiver er ansvarlig for utarbeidelse av informasjonsmateriell	
Framdriftsplan i den enkelte enhet utarbeides	Innen 01.07.2018	Nærværsgiver og enhetsledere	
Fase 2; gjennomføring av risikovurdering			
HMS-gruppene går systematisk igjennom AML §4-1 - §4-4 og vurderer om bestemmelsene er oppfylt for alle ansatte	August 2018 – desember 2018	Nærværsgiver deltar på disse HMS-gruppemøtene	
Det gjennomføres risikovurdering av arbeidsmiljøet i avdelingenes (påfølgende) personalmøte	August 2018 – desember 2018	Nærværsgiver leder disse prosessene ute i avdelingene	
Fase 3; oppfølging av resultatene fra risikovurderingen			
Med bakgrunn i risikovurderingen og risikofaktorer for arbeidsrelatert fravær, defineres det områder å jobbe videre med.	August 2018 – desember 2018	Nærværsgiver, HMS-gruppene	

Det jobbes kontinuerlig med definerte områder, og rapporteres til AMU (se under)	Kontinuerlig	HMS-gruppene	
Andre viktige milepæler i prosessen			
Informasjon om status i prosjektet og framdrift til AMU	02. oktober 2018	Nærværsgiver	
Informasjon om status i prosjektet og framdrift til AMU	04. desember 2018	Nærværsgiver	
Videre vil HMS-arbeidet i enhetene rapporteres til AMU i henhold til revidert HMS-plan	Kontinuerlig i henhold til HMS-plan	Enhetsledere og nærværsgiver	

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Spørsmål	Stikkord
Klare målsettinger	
Kjenner du til målene med HMS-prosjektet?	Klare og tydelige?
Hvordan opplever du de ansattes innsats for å nå målene?	
Kjenner du til hvem som er målgruppen for prosjektet?	
Vedtak basert på teori	
Kjenner du til kjernekomponentene i prosjektet? Hvilke?	Risikofaktorer som gir arbeidsrelatert fravær
Hvordan har du fått kjennskap til kjernekomponentene?	
Hvorfor er disse kjernekomponentene valgt ut?	Teorigrunnlag
Konkrete handlingsplaner	
På hvilken måte har du fått innsikt i prosjektplanen?	
Kjenner du til innholdet i prosjektplanen	Hvordan er framdriften beskrevet?
Hvor mye tid er satt av til prosjektet?	Start, slutt
Hvem har ansvaret for gjennomføring av prosjektet?	
Hva tenker du om å ha en prosessplan og forholde seg til?	
I hvilken grad er prosjektplanen fulgt?	
Opplever du/dere å være involvert i innholdet i tiltaksplanen?	Kan du si litt mer om det?
I hvilken grad er tiltaksplanen fulgt opp av de ansvarlige, og innen fristene?	

Kompetente og engasjerte ansatte	
Har de ansatte fått tilstrekkelig trening for å tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter i prosjektets kjernekomponenter?	På hvilken måte er dette ivaretatt?
Hvordan opplever du at involveringen av de ansatte har vært?	Tidlig/sent i prosessen?
Har dette prosjektet tatt utgangspunkt i et behov som Fauske kommune har?	På hvilken måte?
På hvilken måte har de ansatte vist engasjement til prosjektet?	
Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse	
På hvilken måte har du som leder vist din støtte til og i dette prosjektet?	
I hvilken grad opplever du at prosjektet har vært forankret hos ledelsen? Hos de tillitsvalgte? Hos verneombud? Hos AMU?	
I hvilken grad opplever du at ledelsen har vist sin støtte til og i dette prosjektet? - På hvilken måte har de vist/ikke vist sin støtte?	<p>Toppledelsen, nærmeste leder</p> <p>Støtte i form av:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Interesse, oppmerksomhet -Klargjøring, hjelp til systematisering av problem -Informasjon -Tid og ressurser
I hvilken grad opplever du at verneombud og tillitsvalgte har vist sin støtte til og i dette prosjektet? - På hvilken måte har de vist/ikke vist sin støtte?	
I hvilken grad opplever du at prosjektet har støtte og oppslutning hos de ansatte?	

Stabile og økonomiske forhold	
I hvilken grad opplever du at prosjektet har vært påvirket av økonomiske og/eller politiske forhold?	

