

Mission impossible?

Om tilsyn og læring i organisasjoner

Av

Gunvor Aursjø

Monica Gravås

Ketil Beer Johansen

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2013





SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): _____

Tittel: _____

Studieprogram: _____

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato:

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Relativt ofte kan vi høre klaging over økt byråkratisering i offentlig sektor; det skal rapporteres og dokumenteres på mange saksområder – og til diverse myndigheter.

Noen snakker om en tilsynsekspløsjon. Samtidig er offentlige virksomheter ofte komplekse organisasjoner med mange oppgaver – og som leverer tjenester det er stort behov for i samfunnet. For å være relevante må derfor offentlig sektor både levere tjenester av god kvalitet, innordne seg normative og regulative krav og forventninger – samt være opptatt av egen utvikling. Det vil være et konkurransefortrinn å være i tet som lærende organisasjoner; blant annet i konkurranse om arbeidskraft.

Hvordan alle tilsynsorganer kan bidra til læring, om de gjør det, ble derfor et interessant tema å belyse for oss. Vi er tre personer med ulik fagbakgrunn, og relativt lang yrkeserfaring. Vi har alle stått i lederposisjoner – og følt behov for mer kunnskap, både om dette temaet – og andre tema som er utfordrende i vår hverdag i offentlig sektor.

Når vi nå leverer denne masteravhandlinga representerer det slutten på et 2,5 årig studium – som vi alle har gjennomført ved siden av full jobb. Det har gjort studiet krevende – men også inspirerende. Vi ser daglig relevansen for de tema vi har hatt undervisning i.

En varm takk går til vår veileder Geir Hyrve – for god og inspirerende veiledning

Men – en spesiell varm takk til ektefeller og øvrig familie for tålmodighet og støtte i disse årene!

Abstract

As in many other countries, also the public sector in Norway have adapted the ideas related to “New Public Management” – and, thus, in order to maintain a certain degree of political control, have established an ever increasing number of auditorial authorities. Some of which have a broad, general, mandate (concerning almost every private company and public service), and some more specific – e.g on the prescription and storing of drugs. The number of people and offices engaged in auditing especially the public sector has grown so rapidly that we can talk about an “auditexplosion”.

In order to stay relevant even public organizations must have a culture for learning and adapting to new ideas of efficiency, new ways of organizing, new ideas on HR-management etc. This goes whether it's to meet demands and regulations given by law – or just expressed as normative expectations. We aimed to examine whether audits make a difference in the learning of organizations, and if so; which factors influence the relations between the auditorial and the organization inspected? How will this relation promote learning in the inspected organization - and what could be an obstacle?

The categories we choose to help us enlighten these questions were power, legitimacy – and how this inflict upon learning. We choose “Arbeidstilsynet” (The labour inspection”) -which may be the one auditorial organization with the broadest mandate – at least in terms of number of companies and services they inspect. The public organization was a grammar school in a rural area in Trøndelag. We interviewed five persons at this school, before and after the inspection, and we interviewed two inspectors from Arbeidstilsynet.

We find that the school and Arbeidstilsynet shares many values, and shares a set of phrases which indicates an emphasis on soft values, human relations, dialogue, cooperation. Although they also seem to have a common view upon the normative legitimacy; what is expected, how things should be done, rather give guidance than ordering changes, this does not surface when Arbeidstilsynet finds deviations. Then there seems to be no more talk of dialogue and coaching; they use the power given to them to instruct. The school chooses to adapt – mechanically; but there seems to be no space, or room, for processes of learning involved in this.

We conclude that there is a need for discussion on the dilemmas involved in the role Arbeidstilsynet have; should they be a strict regulatory authority, with an emphasis on what can be counted in numbers of deviations - or should they engage in processing of learning in

organizations? And; are there, overall, a need for them to have a more differentiated approach when auditing; accepting different challenges and cultures in different branches?

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Abstract	4
Innholdsfortegnelse	6
Innledning:	9
Presentasjon av Arbeidstilsynet – på jobb for et godt arbeidsliv	13
Problemformulering og forskningsspørsmål	16
Forskningsspørsmål.....	17
Makt, legitimitet og læring.....	20
Fire fortolkningsrammer eller briller å se verden gjennom.....	20
Den strukturelle rammen	21
Den politiske rammen	21
Human Resource-rammen.....	27
Den symbolske rammen	33
Metodedel: Hvordan få kunnskap om problemstillingen?	35
Vitenskapsteoretisk utgangspunkt.....	35
Induktiv eller deduktiv tilnærming.....	37
Undersøkellesdesign	39
Kvalitativ eller kvantitativ metode	43
Valg av case – pragmatisk tilnærming	44
Presentasjon av case	45
Datainnsamling.....	47
Intervju med skolen.....	48
Bakgrunnsinformasjon respondenter.....	50

Intervju med Arbeidstilsynet	51
Valg for praktisk gjennomføring av intervju.....	51
Dataanalyse	53
Faser i dataanalysen	53
Metodeevaluering	56
Gyldighet.....	56
Pålitelighet.....	57
Kvalitetssikring	57
Analyse av egen metode – konklusjon.....	58
Analyse av forskningsspørsmålene	61
Arbeidstilsynets rolle: makt og legitimitet	62
Legitimitet og makt	62
Makt	64
Legitimitet	65
Skolens legitimitetsbehov	73
Hvilken makt og hvilke maktkilder har Arbeidstilsynet?	74
Hvilken makt har skolen?.....	78
Oppsummering av legitimitet og makt:	81
Læring i organisasjonen	83
Hva menes med begrepet læring?	83
Lærende organisasjoner.....	84
Medvirkning	88
Handlingsteorier	96
Oppsummering om læring.....	99

Drøfting:	101
Den som har en hammer ser spiker overalt?	101
Hvordan ser Arbeidstilsynet og skolen på virkeligheten?	102
Arbeidstilsynets perspektiv	103
Skolens perspektiv.....	105
Skolen og Arbeidstilsynet - to ulike kulturer møtes?	105
Hvordan påvirket tilsyn av Arbeidstilsynet skolen?	107
Hvordan påvirker tilsyn organisasjoner?.....	115
Litteraturliste	118
Forelesninger.....	119
Nettsteder	119
Artikler:	119
Vedlegg	120
Vedlegg 1: Tilsynsrapporten	120
Vedlegg 2: Samtykkeerklæring	137
Vedlegg 3: Intervjuguide før tilsyn for respondenter ved skolen.....	140
Vedlegg 4: Intervjuguide etter tilsyn for respondenter ved skolen	142
Vedlegg 5: Intervjuguide Arbeidstilsynet	144
Vedlegg 6	147

Innledning:

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i sitt prosjekt "Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunen og det lokale selvstyret" som målsetting å identifisere mulige tiltak som kan forbedre statlige tilsyn, og også vurdere løsninger som kan redusere kommunenes belastninger og øke læringen av tilsynet, samt øke det lokale selvstyret. Prosjektet er initiert blant annet fra Kommunenes sentralforbund, og vi finner dette initiativet betimelig.

Behovet for, og ønsket om, å føre kontroll med underliggende etater er på mange måter like gammelt som statsstyret. Allikevel regner vi med at den form for hierarkisk administrasjon som i stor grad har kjennetegnet demokratiet Norge, kom i kjølvannet av begivenhetene i 1814. I årene som fulgte kom det stadige krav om opprettelse av direktorat, eller inspektorat. Offentlig sektor, eller staten, var en minimumsstat (Haga i Busch & al, 2011). Skillet mellom stat og samfunn var tydeligere. Staten var hierarkisk oppbygd med klare myndighetsforhold og rapportlinjer. Kontrollen fulgte kommandolinjene – den enkeltes myndighet var avhengig av plass i hierarkiet og kompetanse. Weber beskriver dette som en *"legal-rasjonell autoritet"* (Heywood, 2007, s. 220) hvor autoritet oftest er knyttet til posisjon og embete heller enn personen.

Likevel er det først fra 1840-50 årene at vi kan se de første frittstående direktoratene. Denne trenden bygde på svensk statsadministrasjon og innebar en stor grad av autonomi for den enkelte enhet, men med klar politisk styring i og med at de var underlagt en minister.

Det skjedde flere justeringer i årene som fulgte. Her nevnes en modell der direktoratlederen også var leder av en departementsavdeling (direktoratet var altså også en del av departementet). Dette varte ikke lenge – og etter krigen bare kjent fra helsedirektoratet under Karl Evang og Torbjørn Mork.

I 1955 fikk man en modell der det enkelte direktorat fikk større frihet og myndighet. Politikerne skulle konsentrere seg om de prinsipielle sider – altså nokså likt New Public Management bølgen ca. 30 år seinere. New Public Management er et samlekonsept for en rekke delreformer og teknikker, som har det til felles, at inspirasjonen stammer fra det private og/ eller fra en økonomisk rasjonell tankegang (Busch & al, 2005, s.55). Det skjedde en markant økning i direktorater etter 1955. Dette ble strammet noe inn på 1970-tallet, og det har deretter kun kommet til få direktorat. Politidirektoratet er det mest aktuelle av de nye. Derimot har man fått flere rene tilsyn – også ved at mange direktorat er omdannet til tilsyn.

Parallelt med denne utviklingen skjedde det en gradvis utbygging av offentlig sektor der flere oppgaver ble overført fra den private sfære til offentlige ordninger. Her kan nevnes barnehager, syke- og aldershjem. I begynnelsen var det spede, og oftest supplerende, tiltak.

Offentlig sektor forstår vi som alle etater, departementer, direktorater, verk og vesen, kommune, fylkeskommuner, foretak etc som er offentlig eid. Sektoren er politisk styrt og regulert – og finansiert over statsbudsjett og kommunebudsjett. Den oppfattes i dag som stor og kompleks, også av politikere. I kjølvannet av innføringen av styrings- og organisasjonsprinsipper, fra tenkningen som vi kaller New Public Management (NPM) ser offentlig sektor på mange måter annerledes ut i dag enn for 50-60 år siden.

Utviklingen har ikke stoppet opp. I følge statsviteren Johan P. Olsen(2003, i Larson, 2010) dreier utviklingen seg om to samtidige og motsatte bevegelser:

For det første:

”Mange beslutninger flyttes ut fra den politiske sfære, altså lovgivende forsamling/regjeringen, ved privatiseringer, konkurranseutsettinger, fristillinger og selskapsdannelser.”

For det andre:

”En ny sentralisering og opphopning av styringsformer illustrert blant annet ved vitenskapliggjøring med vekt på lov styre, regler og domstolskontroll. Rettsliggjøring, også med hovedvekt på lov styre, regler og domstolskontroll der det politiske skjønn begrenses.”

Med framveksten av NPM ser vi kanskje nå en utvikling av legitimitet i tråd med den Beetham (1991, i Heywood, 2007, s. 222) beskriver:

»Legitimitet springer ut fra at makt utøves i henhold til etablerte regler – formell eller uformell, at disse reglene er berettigede i henhold til felles oppfatninger mellom de som styrer og de som blir styrt, og for de tredje blir demonstrert ved uttrykt samtykke fra de styrende.»

Denne utviklingen har i dag nådd sitt metningspunkt. Borgerne har fått for mye av det de en gang ønsket (Haga i Busch & al, 2011). Nå oppleves offentlig sektor som for dyr, for uoversiktlig og overbelastet. Det er også en utbredt oppfatning at den ikke er effektiv nok. Dette kalles *”den fragmenterte stat”*(Haga i Busch & al, 2011). Hvordan kan det sikres at disse virksomhetene opptrer, agerer, på en måte som er innenfor regelverk, etikk – og ellers leverer tjenester av god kvalitet?

Som nevnt, kontrollspennet for politikere og det sentrale myndighetsapparat har blitt stort og uoversiktlig. For å bøte på dette har man derfor opprettet tilsyns- og revisjonsordninger som skal sikre en viss oversikt. Men virker disse ordningene slik de er forutsatt? Kan de ha andre, mer paradoksale følger enn man hadde tenkt – og hva koster de. Johan P Olsen har kalt denne utviklingen ”revisjonsseksplosjonen” (Gjengitt i Pedersen, 2011).

Dette er alle selvstendige tema for en masteroppgave. Vi har valgt å konsentrere oss hovedsakelig om en av transaksjonskostnadene med denne omstillingen; kontroll i form av tilsyn av underliggende enheter. Temaet tilsyn kan være et stort tema. Vi velger derfor å avgrense vår oppgave til Arbeidstilsynet. Dette gjør vi fordi det er det tilsynet som kommer borti så å si alle virksomheter i Norge (det er ikke fagspesifikt som f. eks Helsetilsynet), og fordi det har en historie som går tilbake før innføringen av NPM. Vi ønsker å se nærmere på hvordan tilsyn påvirker organisasjoner og om det i denne kontrollen også ligger et potensiale for læring for organisasjonene som utsettes for tilsyn. Utgangspunktet for vår avhandling er at evnen til læring er et viktig konkurranseaspekt for offentlig sektor.

Fra 1980-tallet har tenkningen knyttet til NPM medført store endringer i hvordan offentlig sektor er organisert. Disse endringene har, i korte trekk, vært karakterisert av:

- Desentralisering; fra Stat til kommune, fra sentraladministrasjon til enheter.
- Konserntenkning; store etater er oppdelt i mindre driftsenheter – selvstendige resultatenheter. Eventuell samhandling med andre enheter i samme etat skjer blant annet ved kostnadsovervelting = fakturering og kvasimarkeder.
- Privatisering; Primært ved at offentlige etater (f. eks NSB) har blitt omdannet til aksjeselskaper – og gjennom det delt opp i selvstendige virksomheter. Her under også private aktører innen helse, omsorg, skole, barnehage, barnevern.
- Bestiller/utøver; Modeller hentet fra privat sektor.
- Outsourcing; Offentlige virksomheter har lagt ut flere tjenester til private tilbydere via anbud. Her kan nevnes renhold.

Ovennevnte utvikling har skjedd over hele offentlige sektor. Det er etter hvert mange kommuner som drifter sine sykehjem, skole og barnehager som resultatenheter med eget lønns-, personal- og budsjettansvar. Et viktig styringsredskap er lederavtaler (balanced scoreboard).

Parallelt har det skjedd en utvikling der stadig flere av de tjenester som offentlig sektor yter er blitt rettighetsbaserte. En utstrakt rettsliggjøring har skjedd i alt fra garantert barnehageplass til verdighetsgarantien i eldreomsorgen.

En slik desentralisering av tjenester og oppsplitting i selvstendige enheter, medfører betydelige styringsutfordringer. Et kontrollspenn som tidligere handlet om en gruppe direktorat, halvparten så mange departementer, noen «verk» og «vesen», ca. 440 kommune og 19 fylker er nå erstattet med et konglomerat av virksomheter med varierende grad av mulighet for direkte styring og inngripen fra politikerne (Regjeringen.no).

Hvordan skal man sikre at lovbestemte ytelser faktisk ytes på en forsvarlig og intendert måte over hele landet? Hvordan sikre at rettigheter politikerne har bestemt at vi som borgere skal ha, tilkommer oss enten vi bor i Skipagurra eller på Singsaker? Det vi kan se er at stadig flere offentlige "verk" og "vesen" er blitt delt opp i flere enheter: for eksempel NSB. Her ble det som var ett statlig selskap – med oppgave å besørge person og godstransport delt i tre for en del år tilbake. NSB fortsatte som ren transportør; ansvarlig for togdriften og det skinnegående materiell. Jernbaneverket fikk ansvar for skinnegang og andre tekniske installasjoner. Alt dette skulle overvåkes av et Jernbanetilsyn (Regjeringen.no).

Kompleksiteten skyldes mange forhold. Oppsplitting av gamle virksomheter i flere nye med egne resultat ansvar og virksomhetsområder, en akselererende utviding av hva man anser som det offentliges oppgaver, stadig mer rettsliggjøring av offentlige ytelser – oftest med svært mangelfull finansiering og gjerne som delegerede tjenester til kommunene, har nok bidratt til at mange politikere opplever det som problematisk å ha oversikt.

Innføringen av NPM har derfor medført en stor utbygging av statens kontroll og evalueringsapparat. Noen har vært der lenge – slik som Riksrevisjonen, andre er relativt nye – slik som Naturtilsynet. Felles for dem alle er at de opererer ut fra et bestemt lovverk, en legal legitimitet og forvalter normer for hvordan ting skal være. Utviklingen har gått stadig fortere til vi i dag er der at vi kan snakke om en revisjonsekspløsjon – som nevnt ovenfor. Dette er et begrep som dekker mer enn bare revisjon, slik vi i snever, regnskapsmessig, forstand oppfatter det. Begrepet beskriver hvordan utviklingen oppleves hos dem som må forholde seg til alle tilsyn, med til dels motstridende krav. Det er nettopp denne siden ved revisjonsekspløsjonen vi har gått inn på i vår avhandling.

Presentasjon av Arbeidstilsynet – på jobb for et godt arbeidsliv

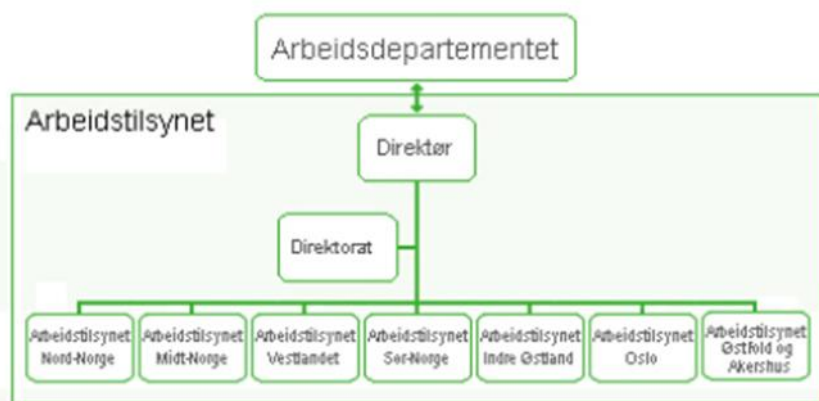
Vi beskrev i innledningen hvordan det har skjedd en utvikling med opprettelse av stadig nye tilsynsorganer. Vi har valgt å se nærmere på ett av disse tilsynsorganene: Arbeidstilsynet, og vi vil her gi en presentasjon av etaten.

Arbeidstilsynets oppgave er å føre tilsyn med at landets virksomheter følger arbeidsmiljølovens krav. De har en egen visjon som er: «På jobb for et godt arbeidsliv». Overskriften på nettsiden er: «Kontroll og veiledning om arbeidsmiljø».

På Arbeidstilsynets hjemmeside beskrives etatens oppgaver slik:

«Etaten har forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver i forhold til arbeidsmiljøloven med forskrifter. I tillegg hører enkelte andre lover inn under arbeidsområdet til Arbeidstilsynet. Disse lovene er: Ferieloven, lov om 1. og 17. mai som høytidsdager og deler av tobakkskadeloven (røykeloven). Etter Lov om universitet og høyskoler samt folkehøgskoleloven skal Arbeidstilsynet også føre tilsyn med studentenes læringsmiljø. Utlendingsloven og allmenngjøringsloven gir Arbeidstilsynet ansvar og myndighet i forhold til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere.»

I figur 1 presenteres organisasjonskartet. Som vi her ser er Arbeidstilsynet organisert under Arbeidsdepartementet med et direktorat og syv regioner med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet. Etaten ledes av direktøren.



Figur 1: Organisering av Arbeidstilsynet (fra Arbeidstilsynets nettside).

Arbeidstilsynet har utarbeidet en egen serviceerklæring. Den beskriver innholdet i og kvaliteten på de tjenester publikum kan vente å få. Serviceerklæringen sier at du har rett til:

- å få forklart innholdet i de lover og forskrifter som Arbeidstilsynet forvalter
- å få forklart innholdet i tilsynsrapporter
- en objektiv og rettferdig behandling av de forhold som angår deg
- å få innsyn i de dokumenter som gjelder din sak
- å få vite eventuelle reaksjoner som Arbeidstilsynet kan iverksette
- å klage på vedtak som fattes av Arbeidstilsynet og som berører deg.

I tillegg til eventuelle styringssignaler/oppdragsdokumenter oppdrag fra Arbeidsdepartementet, lager Arbeidstilsynet sentralt (direktoratet) en strategisk plan – for fire år av gangen. Her fastsettes hvilke områder som skal vektlegges i tilsynsvirksomheten i den gjeldende perioden, hvilke mål som skal oppfylles, og hvordan målene skal nås. Noen av disse er gjennomgående, altså at de er med i planen konstant (sykefravær er et eksempel) og andre områder som i enkelte perioder ikke nødvendigvis er de som det settes skarpest søkelys på. I følge den strategiske planen for perioden 2008-2011 (Arbeidstilsynet.no), som ble utvidet til også å gjelde 2012, var målene for Arbeidstilsynet blant annet:

- Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager skal øke.
- Antall virksomheter som arbeider systematisk med å forebygge arbeidsrelaterte og uheldige psykiske belastninger skal øke.

- Antall virksomheter som legger til rette for sine arbeidstakere og følger opp sine sykemeldte skal øke.
- Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge og varig redusere risikoen for å bli syk eller skadet av støy og kjemisk og biologiskeksponering på arbeidsplassen skal øke.
- Antall virksomheter som arbeider systematisk for å forebygge arbeidsulykker skal øke, slik at antall skader og skadeomfanget reduseres.
- Alle arbeidstakere i Norge skal ha lovlige arbeidsforhold.

Vi ser av dette at det forebyggende og systematiske arbeidet med arbeidsmiljøet står sentralt. Tilsynsprosessen vi har som case i vår studie skjedde i 2012 og dermed gjaldt den strategiske planen for 2008-11.

Midt-Norge har eget region kontor som ligger i Trondheim. Regionen omfatter Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, og Trondheimskontoret har tilsynsansvar for dette området. Regionen har to underkontor i henholdsvis Ålesund og Kristiansund. Det er av praktiske årsaker Trondheims kontoret vi har hatt kontakt med gjennom vår studie, og da Arbeidstilsynets representanter som var med på det aktuelle tilsynet vi har som case.

Problemformulering og forskningsspørsmål

Vi viste innledningsvis at det har skjedd en utvikling i offentlig sektor med stadig mer vekt på kontroll og dermed opprettelse av nye kontrollorganer. Med innføringen av NPM har det skjedd en vridning mot mer vekt på kontroll av virksomheter. Opprettelsen av stadig nye tilsyn er en del av denne utviklingen, og vi kan si at dette er en del av transaksjonskostnadene med denne styringsformen.

Vi har interessert oss for denne utviklingen og den økende kritikken NPM-bølgen nå møter. Vi er opptatt av hvordan kontroll gjennom tilsyn påvirker organisasjonene. Vår problemstilling blir dermed:

»Hvordan påvirker tilsyn organisasjoner?»

Problemstillingen handler om tilsyn i vid forstand. Det er altså i utgangspunktet tilsyn generelt som interesserer oss, men som vi presenterte ovenfor har vi i vår studie valgt oss ut ett tilsynsorgan som representant for jungelen av tilsynsorgan: Arbeidstilsynet. Vi har i denne avhandlingen valgt å belyse fenomenet tilsyn gjennom å studere det spesielle (Arbeidstilsynet) for så å trekke linjene tilbake til det generelle i drøftingsdelen. Spørsmålet blir da om våre funn fra Arbeidstilsynet kan overføres til andre tilsyn?

Vi har allerede gitt en presentasjon av Arbeidstilsynets oppgaver, mål og organisering. Men hvorfor valgte vi ut akkurat Arbeidstilsynet blant alle tilsynsorgan? Utvelgelsen er gjort med basis i at Arbeidstilsynet har så bredt et nedslagsfelt, har en relativt lang historie og retter sin oppmerksomhet både mot fysiske og sosiale forhold på en arbeidsplass. Dette har gitt oss mulighet til både å oppnå et akseptabelt tilfang på mulige organisasjoner for studiet, organisasjonen og respondentene har en etablert oppfatning av tilsynet på forhånd, og muligheten for læring på ulike nivå og i ulike funksjoner i organisasjonen er til stede. Det er altså ikke Arbeidstilsynet som sådan som interesserer oss, men effekten tilsyn har på de offentlige organisasjonene de kontrollerer.

Forskningsspørsmål

For å belyse problemstillingen, må en operasjonalisere i mer konkrete forskningsspørsmål. Det er mulig å arbeide seg bakover fra vår problemformulering til vi finner fram til forskningsspørsmål som kan hjelpe oss med å finne svar på hvordan tilsyn påvirker organisasjoner.

Vår påstand er at dersom tilsyn skal ha noe varig effekt så må organisasjonene lære noe av tilsynsprosessen. Det vi er interessert i er om det i denne formen for kontroll ligger et potensiale for læring for organisasjonene som har tilsyn.

For å kunne si noe om hvordan Arbeidstilsynet kan bidra til læring i organisasjonen, er det først riktig å avdekke hvorvidt det kan se ut til å ha foregått noen læring over hode i organisasjonen. Vi vil i teorikapittelet komme tilbake til mekanismer omkring ulike former for læring i organisasjonen, og hvordan de ulike formene for læring gir seg utslag i en organisasjon.

Organisasjonslæring er avhengig av mange ytre og indre faktorer. Forhold ved Arbeidstilsynets rolle vil være en ytre faktor som vil kunne påvirke hvilken læring som skjer gjennom tilsynsprosessen. Både makt og legitimitet er sentrale dimensjoner ved tilsynets rolle overfor organisasjonen de har kontroll av.

Makt er et sentralt aspekt i forhold til ulike former for læring. Det kan derfor være hensiktsmessig å avdekke maktforholdet mellom organisasjonen som har tilsyn og Arbeidstilsynet. Vi har en antakelse om at tilsynets syn på seg selv, og også synet på tilsynet i de organisasjonene som utsettes for tilsyn, vil kunne påvirke læringspotensialet i tilsyn. Ett av de viktige fundamentene makt hviler på, er hvilken legitimitet ulike aktører i situasjonen har. I vår undersøkelse har det derfor vært avgjørende å avdekke hvilken legitimitet Arbeidstilsynet oppfatter å ha selv, hvilken legitimitet Arbeidstilsynet har hos organisasjonen, og også hvilken legitimitet organisasjonen er avhengig av hos andre aktører.

Makt og legitimitet er altså gjensidig avhengig av hverandre, og læringsutbyttet i organisasjonen er igjen avhengig av både legitimitet og makt. De to sistnevnte dimensjonene er så nært knyttet til hverandre at vi har valgt å behandle de i samme forskningsspørsmål under fellesbetegnelsen rolle. Vi avgrensar altså vår forståelse av rollebegrepet til å handle om makt og legitimitet. Hvilken rolle Arbeidstilsynet har vil altså gi et grunnlag for hvilken læring som vil skje i tilsynsprosessen. Ut fra dette blir makt, legitimitet og læring

dimensjoner som belyser problemstillingen. I neste kapitel vil vi gå nærmere inn på hva vi legger i disse begrepene.

Forskningsspørsmålene har ut fra dette en logisk rekkefølge. Vi har følgende forskningsspørsmål i vår avhandling:

1. »Hvilken rolle har Arbeidstilsynet?

2. «Hvordan kan tilsyn fra Arbeidstilsynet bidra til læring i organisasjoner?»

Forskningsspørsmål 1 handler altså om rolle. Vi avgrensner i denne sammenheng begrepet rolle til å gjelde hvilken legitimitet Arbeidstilsynet selv oppfatter at det har, hvilken legitimitet skolen oppfatter at Arbeidstilsynet har, hvilket maktforhold som eksisterer mellom Arbeidstilsynet og skolen, hvilken maktbase som ligger til grunn for dette maktforholdet og også hvilke kilder til makt som benyttes i utøvelsen av dette maktforholdet. Det blir derfor sentralt å vurdere *hvilken makt* Arbeidstilsynet har, hvordan den kommer til anvendelse, og *hvilken legitimitet* som ligger til grunn for denne makta. Har skolen makt? Tilpasser den seg og eventuelt på hvilken måte?

Gjennom praksis og rolleforståelse/utøvelse, har Arbeidstilsynet blitt tildelt/tillagt, andre legitimiteter. Hvilken legitimitet Arbeidstilsynet oppfattes å ha, kan ut fra sammenhengen mellom makt og legitimitet, antas å ha betydning for i hvilken grad et tilsyn vil kunne initiere læring. I forskningsspørsmål 2 ønsker vi å rette søkelyset mot potensialet for organisasjonslæring tilsyn vil kunne legge grunnlaget for, og er derfor ikke opptatt av den individuelle læringen.

For å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene, starter vi med en gjennomgang av hvilke teorier som er relevante for avhandlingen. Det handler her om teorier om makt, legitimitet og læring. Videre presenterer vi hvilke metoder vi har valgt, og hvorfor. Deretter gjennomgår vi empiri fra intervju og Arbeidstilsynets styringsverktøy i en analysedel. Vi har

valgt å skille analysen av de to forskningsspørsmålene i hvert sitt kapitel. Dette fordi analyse av forskningsspørsmål 2 i stor grad bygger på analysen av det første forskningsspørsmålet. Vi avslutter med å gå tilbake til selve problemstillingen i drøftingsdelen og drøfter spørsmålet om overførbarhet.

Makt, legitimitet og læring

Vi vil her presentere teorier vi mener er relevant for problemstillingen og som kan brukes videre i analyse og drøftingsdelen. Sentrale begrep i forskningsspørsmålene er legitimitet, makt og læring. Utgangspunktet er at disse dimensjonene henger sammen. Makt og legitimitet er uløselig knyttet til hverandre, og læring er igjen avhengig av de nevnte dimensjonene. Vi vil derfor presentere teorier om disse dimensjonene som vi mener belyser problemstillingen og de enkelte forskningsspørsmålene godt. I tillegg vil vi først presentere en teori om ulike fortolkningsrammer å se verden gjennom. Dette gir oss et overordnet rammeverk for å forstå både Arbeidstilsynet og organisasjonen.

Fire fortolkningsrammer eller briller å se verden gjennom

Bolman & Deal (2009) presenterer det de kaller ulike fortolkningsrammer å se verden gjennom. En fortolkningsramme er (Bolman & Deal, 2009, s. 35):

” en mental modell- et sett av ideer eller antagelser som du bærer med deg i hodet som hjelp til å forstå og å finne fram i et bestemt terreng”.

Dette kan sammenlignes med ulike briller å se verden gjennom. Denne teorien er aktuell i forhold til vår problemstilling fordi den gir oss et nyttig verktøy for å forstå hvordan Arbeidstilsynet og skolen ser verden. Ser de verden gjennom samme settet med briller eller bruker de ulike briller? Et sentralt poeng hos Bolman & Deal (2009) er at det er nyttig å variere hvilke briller man benytter.

Verden kan, ifølge Bolman & Deal (2009), ses gjennom fire ulike briller/ rammer. Disse er:

- Den strukturelle rammen
- Human Resource-rammen
- Den politiske rammen
- Den symbolske rammen

I avhandlingen vil vi komme innom alle rammene, men to av rammene vil vektlegges mest. Den politiske rammen er sentral ut fra vårt fokus på makt og legitimitet og Human Resource rammen ut fra fokuset på om læring. Vektleggingen av presentasjonen av de ulike rammene vil derfor være noe ulik.

Den strukturelle rammen

Den strukturelle rammen bygger på seks grunnantagelser (Bolman & Deal, 2009, s. 73):

1. Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål.
2. Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og en hensiktsmessig arbeidsdeling.
3. Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.
4. Organisasjoner fungerer godt når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.
5. Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under.
6. Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering.

Det er altså formelle strukturer som vektlegges når en bruker disse brillene. Dette perspektivet blir sentralt i drøftingsdelen når vi skal se på hvilke briller Arbeidstilsynet og organisasjonen de har tilsyn av benytter.

Den politiske rammen

Den tredje fortolkningsrammen er det politiske perspektivet, og det har fem grunnsetninger (Bolman & Deal, 2009, s. 227):

1. Organisasjoner er koalisjoner av forskjellige individer og forskjellige interessegrupper.
2. Det er varige motsetninger mellom koalisjonsmedlemmene.
3. De fleste viktige beslutninger angår fordeling av knappe ressurser hvem som skal få hva.
4. Ressursknapphet og varige motsetninger gjør konflikter sentrale i organisasjoners daglige liv og makt til den viktigste ressursen.
5. Mål og beslutninger vokser frem gjennom kjøpslåing og forhandlinger mellom ulike interessegrupper som alle kjemper for sine egne interesser.

Den politiske rammen blir sentral for å forstå forholdet mellom de ulike interessentene vi tar for oss i avhandlingen, og hvilken rolle Arbeidstilsynet har.

Makt og legitimitet

Begrepene legitimitet og makt er sentrale i den politiske rammen. Forskningsspørsmål 1 handler om roller og vi har definert rolle til å gjelde makt og legitimitet. Det blir derfor viktig å avklare hva vi legger i disse begrepene og hvilke teorier om disse temaene vi velger å ta utgangspunkt i. Vi finner det hensiktsmessig for vår problemstilling å ta utgangspunkt i institusjonell teori om makt og legitimitet. Denne retningen betrakter ikke virkeligheten som objektiv, men som en sosial konstruksjon. Virkeligheten tolkes ulikt og gjennom institusjonaliseringsprosesser blir mennesker enige om hvordan virkeligheten ser ut (Busch & al, 2010, s.107-108). En institusjon (Vanebo, september, 2012) er ett sett av regler som bestemmer adferd. Det er snakk om spilleregler som muliggjør sosial interaksjon mellom mennesker.

Scott (1995), gjengitt av Busch & al (2007, s.81-84), viser til at institusjoner består av et institusjonelt rammeverk. Dette rammeverket består av tre pilarer eller reguleringer. Den regulative pilar handler om regler og lover, altså hva man må. Den normative pilar handler om normer og verdier, altså hva man bør. Og til slutt den kognitive pilar, som handler om hva man tar for gitt og hva man kan. På samme måte kan en ifølge Tranøy og Claes (1990, s.7-11, gjengitt i Malterud & Vanebo, 2011, s.24), skille mellom tre ulike former for tilpasning ut fra motivasjonen for tilpasning: Regelbasert tilpasning betyr at en må tilpasse seg regler og lover, interessebasert tilpasning at en kan tilpasse seg ut fra egne interesser og idébasert tilpasning at en bør tilpasse seg. Dette er begreper vi finner nyttig for å forstå hvordan organisasjonen tilpasser seg Arbeidstilsynet, og begrepene er nært knyttet til makt og legitimitet.

Organisasjonens omgivelser, det man også kan kalle "de institusjonelle omgivelsene", formidler regler og krav som organisasjonen må tilpasse seg for å oppnå legitimitet og støtte. Enhver organisasjon er avhengig av å oppfylle disse kravene for å kunne utføre sine oppgaver. Busch & al (2010, s 66-67) sier at regulering fra institusjonelle omgivelser skjer gjennom både regulative, normative og kognitive mekanismer;

- Regulative mekanismer er formelle regler som organisasjonen må tilpasse seg. De har primært utgangspunkt i offentlige myndigheter.

- Normative mekanismer er normene i samfunnet som regulerer organisasjonens adferd. Dette kan ha sin basis i samfunnskulturen organisasjonen operer i.
- Kognitive mekanismer er dominerende forestillinger om hvordan en organisasjon bør være utformet for å oppnå legitimitet. Dette kan både omfatte forestillinger om de fysiske omgivelsene en organisasjon skal operere i, men også hvilke maktstrukturer som bør forefinnes i organisasjonen.

Rørvik (2007), gjengitt av Busch & al (2010, s.107), har en annen innfallsvinkel til tilpasning. Han bruker begrepet organisasjonsoppskrifter. Dette er generelle modeller.

Organisasjonsoppskrifter kan institusjonaliseres, det vil si få egenverdi og tas for gitt. Videre skjer det en spredning av oppskriftene mellom organisasjonene eller for å bruke Rørviks terminologi: de spres som virus. Denne spredningen kan skje på ulike måter.

- Tvangsmessig spredning: en organisasjon blir tvunget til å implementere oppskriften
- Normativ spredning: en organisasjon tilpasser seg normer ut fra forventninger i omgivelsene
- Imiteringsmessig spredning: organisasjonen kopierer andre organisasjoner i omgivelsene, gjerne for å framstå som moderne og å øke sin legitimitet

De ulike spredningsformene er nært knyttet til legitimitetsbegrepet. I følge Weber (1924), gjengitt i Busch & al (2007, s. 84), handler begrepet legitimitet om hvorvidt noe oppfattes som rettslig eller moralsk gyldig, rettfærdiggjort og anerkjennelsesverdig. For vår bruk av begrepet legitimitet i denne oppgaven, finner vi Suchmans definisjon (1995), gjengitt av Busch & al (2010, s.102), hensiktsmessig:

» Legitimitet er en generalisert antagelse om at spesielle handlinger er ønskelige og aksepterte innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner.»

Årsaken til at denne definisjonen er hensiktsmessig for vår bruk er at den vektlegger at legitimitet er noe man får eller opprettholder så lenge handlingene er i samsvar med det som oppfattes som riktig innen det gjeldende normsystemet. I definisjonen brukes begrepet «en generell antagelse» som viser til at det handler om hva som er akseptert på et generelt plan og ikke spesifikke hendelser. Vi er jo interessert i Arbeidstilsynets legitimitet og ikke den enkelte organisasjonsmedlemmets handlinger. Videre brukes begrepet «sosialt konstruert» i definisjonen. Dette viser til at det ikke er snakk om objektive sannheter, men mer knyttet til rådende tolkninger av normene i samfunnet.

Dersom en tar utgangspunkt i institusjonell teori kan en identifisere fire ulike former for legitimitet. Disse er: pragmatisk, legal, kognitiv og normativ legitimitet (Busch & al, 2010, s.102-107). Pragmatisk legitimitet er basert på et nytteperspektiv. Ut fra dette har Arbeidstilsynet høy pragmatisk legitimitet dersom organisasjonen oppfattes å utføre en nyttig funksjon i samfunnet. Er kontrollen av arbeidsplassene effektiv? Legal legitimitet handler om regler og lover. Legal legitimitet er knyttet til den kognitive pilaren, tvangsmessig spredning og regelbasert tilknytning. Arbeidstilsynet har som oppgave å påse at organisasjonene følger Arbeidsmiljøloven. På den andre siden må også Arbeidstilsynet selv ha legal legitimitet ved å ha et mandat fra myndighetene. Normativ legitimitet handler om hva som er akseptert innenfor normsystemet. Normativ legitimitet kan knyttes til konsekvensene av en handling. I det institusjonelle rammeverket er det her snakk om den normative pilaren, normativ spredning og idébasert tilpasning. Dette er sentralt i Arbeidstilsynets arbeid overfor organisasjonene. Det kan handle om hvilke konsekvenser det psykososiale arbeidsmiljøet har for den enkelte arbeidstakers helse. Normativ legitimitet kan også være knyttet til teknikker og prosedyrer, etablerte strukturer eller lederens personlighet. Kognitiv legitimitet handler om særtrekk eller kjennetegn ved organisasjonene som tas for gitt. Det handler om hva vi er mentalt innstilt på. Dette er igjen knyttet til den kognitive pilaren og imiteringsmessig spredning. De fire formene for legitimitet som vi her har presentert, er gjensidig avhengig av hverandre og kan påvirke hverandre. Dersom en organisasjon for eksempel mister sin legale legitimitet, kan dette føre til at de andre legitimitetsformene også svekkes. Legitimitetsforvaltning er sentral både for Arbeidstilsynet og de organisasjonene de kontrollerer. En vellykket organisasjon må være opptatt av både effektivitet og legitimitet.

Forskningsspørsmål 1 handler også om maktforholdet mellom Arbeidstilsynet og organisasjonene. For å belyse dette temaet har vi valgt å ta utgangspunkt i teori om makt og avhengighet, ulike maktdimensjoner og ulike maktkilder. Vi har valgt å bruke en definisjon av makt fra Heywood (2007, s.7):

"Power is (...) the ability to influence the behavior of others in a manner not of their own choosing"

Dette fordi det er en vid definisjon av maktbegrepet og vi ønsker å belyse makt ut fra ulike maktkilder og maktdimensjoner.

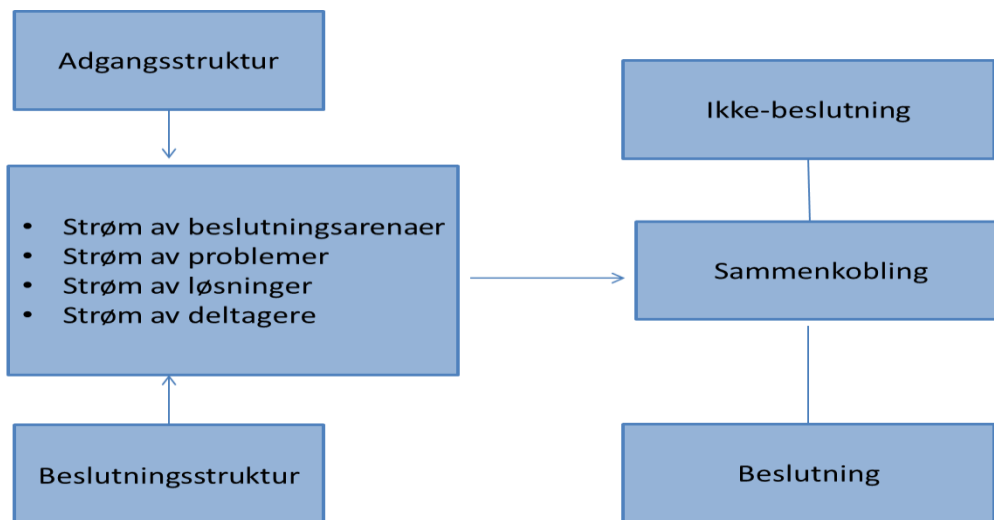
Busch & al (2010, s.122) forstår makt som et relativt begrep. Det betyr at makt bare kan forstås i forholdet mellom to parter. Emerson (1962), gjengitt av Busch & al (2010, s. 122), knytter makt og avhengighet sammen gjennom to forhold:

1. *Dersom en interessent har disposisjonsrett over noe som organisasjonen trenger for å nå egne mål, kommer organisasjonen i et avhengighetsforhold til interessenten.*
2. *Dersom bidraget til interessenten kan subsidieres med bidrag fra andre interessenter, reduseres organisasjonens avhengighet av interessenten.*

Bidragets betydning og andre alternativer er altså sentralt i denne forståelsen av begrepet. Videre vektlegges det at begge partene i en relasjon har makt overfor hverandre. Alle partene har noe som de andre er interessert i.

I en beslutningsprosess kan makt utøves på flere måter og i ulike deler av prosessen. Vi finner det derfor nyttig å supplere med Christensens og Jensens (2008) forståelse av makt. De snakker om seks ulike maktdimensjoner: Direkte makt, indirekte makt, bevissthetskontrollerende makt, makt i en Garbage Can situasjon, institusjonell makt og relasjonell makt. Direkte makt er den makten som utøves direkte i en beslutningssituasjon (Christensen & al, 2008, s.18). Makten er avgrenset til det som skjer i beslutningsarenaen (Christensen & al, 2008, s.27). Indirekte makt, derimot, beveger seg utover beslutningsarenaen. Det handler om å bestemme hva det skal treffes beslutninger om og om gjennomføringen/implementeringen av beslutninger som er tatt (Christensen & Jensen, 2008, s.18). Det er snakk om maktutøvelse i inngangen og utgangen til beslutningsarenaen. For eksempel hvem setter dagsorden for møtet mellom Arbeidstilsynet og organisasjonen? Bevissthetskontrollerende makt handler om bevissthetspåvirkning (Christensen & Jensen, 2008, s.19). Det skjer når noen aktører påvirker andre aktørers forestillinger om hva deres ønsker og interesser er, og hvordan disse interessene kan fremmes. Dette er en maktutøvelse som skjer i det skjulte og fører til manglende bevissthet hos aktørene om sine egne virkelige interesser (Christensen & Jensen, 2008, s. 63). Deres virkelige interesser transformeres i en filtreringsprosess til opplevde interesser som blir lik motpartens interesser. Skillet mellom virkelige interesser og opplevde interesser kan problematiseres og kritiseres, men begrepet bevissthetskontrollerende makt er likevel nyttig for å forstå den mer usynlige påvirkningen som skjer i en beslutningsprosess. Den fjerde maktdimensjonen er en tilfeldighetsmodell. I motsetning til rasjonelle beslutningsmodeller, stiller tilfeldighetsmodeller spørsmål om alle beslutninger i en organisasjon treffes som rasjonelle valg eller treffes beslutningene mer tilfeldig? Makt i en Garbage Can situasjon (Christensen &

Jensen, 2008, s. 85-86) tar utgangspunkt i at det er en strøm av beslutningsanledninger, en strøm av problemer, en strøm av løsninger og en strøm av deltagere. Forholdet mellom disse strømmene er løst koblet. Deltagerne i beslutningsprosessen slipper sine problemer og løsninger i en «søppelbøtte» beslutningssituasjon, og en beslutning kan tas når et problem møter en akseptabel løsning i en beslutningssituasjon (Busch & al, 2010, s. 405). Videre skiller teorien mellom to ulike dimensjoner i beslutningsstrukturen: Adgangsstrukturen spesifiserer hvilke problemer og løsninger som har adgang til hvilke beslutningsarenaer. Beslutningsstrukturen spesifiserer hvilke deltagere som har adgang til hvilke beslutningsarenaer. Det handler om en rett eller invitasjon til å delta. Denne retten er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å involvere seg i en beslutningsprosess. Tilgang på informasjon er også sentralt i enhver beslutningsprosess (Busch & al, 2010, s. 412). Figur 2 viser sammenkoblingen mellom de fire strømmene innenfor den eksisterende adgangs- og beslutningsstruktur.



Figur 2: Makt i en Garbage Can situasjon, Christensen & Jensen, 2008, s. 89.

Institusjonell makt handler om den makten som ligger i de strukturelle eller institusjonelle rammene i form av allment aksepterte regler, rutiner, vaner og normer for adferd (Christensen & Jensen, 2008, s. 19). Aktørene trer i bakgrunn. Det er rammene som virker regulerende og dermed utgjør en maktfaktor. Ut fra dette kan det ligge makt innvevd i Arbeidstilsynets institusjonelle rammer. Den siste maktdimensjonen, relasjonell makt, handler om kommunikasjon. Makten oppstår i de kommunikative relasjonene mellom aktørene. Makt er noe som oppstår og utvikles i de sosiale relasjonene som aktørene inngår i. Vi vil være innom flere av disse maktdimensjonene i analysedelen. Vi mener likevel at

Garbage Can teorien god beskrivelse av hva som skjer i mange organisasjoner, og ut fra den empirien vi har samlet inn finner vi denne teorien nyttig i vår analyse.

Makt kan også ses i lys av hvilke maktkilder de ulike aktørene disponerer. Bolman & Deal (2009, s. 235-238) har identifisert 8 maktkilder. Den første er posisjonsmakt som er det samme som myndighet. Det handler om at posisjoner gir legitim autoritet. Kontroll over belønninger gir også makt. Arbeidstilsynet har for eksempel kontroll over en sentral belønning for organisasjonene: legal legitimitet. Makt gjennom tvangsmidler handler om muligheten til å kunne tvinge, blokkere, straffe eller gripe inn. Arbeidstilsynet har helt klart muligheten til å kunne gripe inn på ulike måter overfor organisasjonene ved store avvik. Informasjon og ekspertise for å løse viktige problemer er en annen kilde til makt. Videre gir et godt renommé påvirkningsmakt. Personlig makt gjennom for eksempel karisma eller taleevner kan gi enkeltpersoner makt. I hvilken grad man lykkes i å bygge allianser og nettverk kan også være avgjørende for hvor stor makt en har. Tilgang til og kontroll over agendaen gir også makt. Den siste maktkilden hos Bolman & Deal er fortolkningsmakt. Denne maktkilden handler om kontroll over meningsdannelse og symboler, og kan knyttes til bevissthetskontrollerende makt som beskrevet tidligere.

Human Resource-rammen

Ved å ta på seg Human resources- brillene, derimot, vendes blikket mot menneskene. Også dette perspektivet bygger på noen grunnantagelser:

1. Organisasjoner eksisterer for å oppfylle menneskelige behov - ikke omvendt.
2. Enkeltmennesker og organisasjoner trenger hverandre.
3. Når den enkelte og systemet er dårlig tilpasset hverandre, vil den ene eller begge parter lide under det.
4. En god tilpasning er til gagn for begge parter.

Det handler om å investere i de menneskelige ressursene i organisasjonen. Og her kommer læringsbegrepet inn. Læringsbegrepet er sentralt for denne avhandlingen og vi har valgt å knytte læring til Human Resource rammen. Ved at den enkelte finner arbeidet meningsfullt og tilfredsstillende, får organisasjonen de evner og krefter den trenger for å ha framgang (Bolman & Deal, 2009, s. 166).

Vi har valgt en forståelse av læringsbegrepet som knytter læring til forandring og endring. Det er vanlig å forbinde læring med atferdsendring eller potensiale for atferdsendring

(Irgens, 2011, s. 84). Det har skjedd læring når man som resultat av erfaring er i stand til å endre adferd. Dette gjelder både individer og organisasjoner. Endring er, slik vi ser det, et mulig produkt av læring.

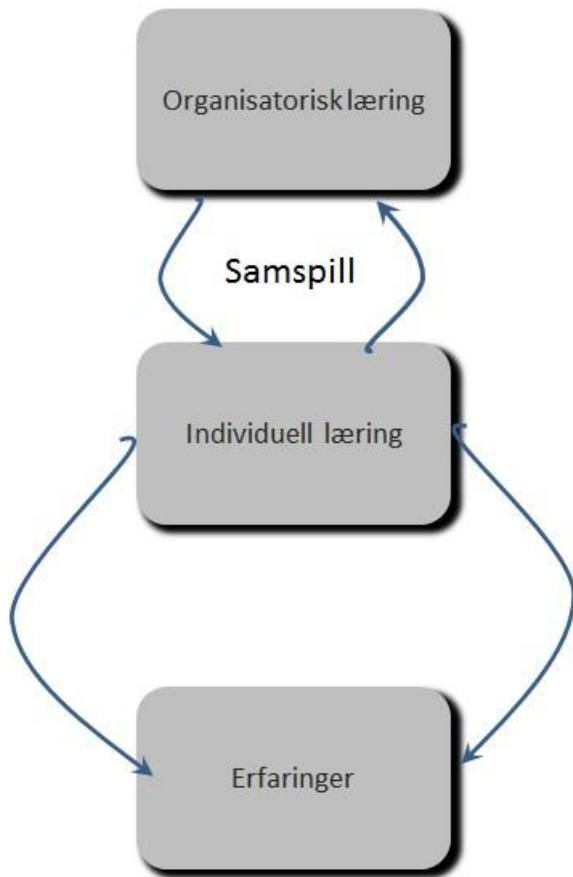
Kurt Levin (1947), gjengitt av Irgens (2011, s. 34), viser hvordan endring skjer i tre hovedfaser. Første fase er opptining, det vil si at det skjer en oppløsning av dagens situasjon. Andre fase er bevegelse. I denne overgangsfasen initieres tiltak i retning av en ny form eller tilstand. Tredje fase er frysing, den nye formen eller tilstanden skal fryses til. Levin representerer et lineært, sekvensielt læringssyn. Vi vil i analysedelen knytte disse fasene opp mot etterarbeidet av tilsynsprosessen.

Avhandlingen handler videre om læring i organisasjoner. Organisatorisk læring blir dermed et sentralt begrep. Irgens (2010, s. 88) påpeker at individuell læring av personer i organisasjonen ikke er tilstrekkelig for at en skal kunne si at det har skjedd organisatorisk læring. Moxnes (1986), gjengitt av Irgens (2010, s. 88) skriver:

«Alle enkeltmennesker i organisasjonen kan lære, men bare når læringen nedfeller seg i organisasjonen på en slik måte at den også blir retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes senere handlinger, kan vi snakke om organisasjonslæring.»

Det kan altså skje læring hos enkeltpersoner uten at det skjer organisatorisk læring. Men organisatorisk læring forutsetter at det har skjedd individuell læring. Det er et viktig poeng at organisatorisk læring ikke er avhengig av at læringen fører til forandring eller blir tatt i bruk, men at kunnskapen er potensielt nyttig (Huber, 1991, gjengitt i Irgens, 2010, s. 89).

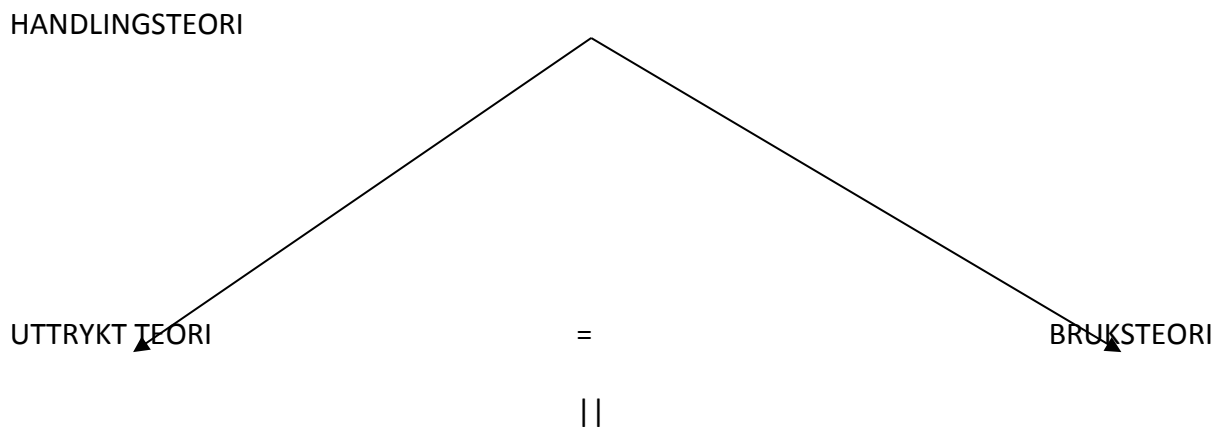
Irgens vektlegging av samspillet mellom individuell og organisatorisk læring er i samsvar med modellen i figur 3. Dette er en modell for organisasjonslæring av Argyris og Schön (1978), gjengitt av Busch & al (2010, s.305). Modellen viser hvordan denne prosessen skjer i samspill mellom tre elementer: individuell læring, erfaringer og organisasjonslæring. På individnivå skjer det en læring gjennom erfaringer. Dette er erfaringer fra omgivelsene, for eksempel gjennom kontakten med Arbeidstilsynet. Organisasjonslæringen vil så skje gjennom internt samspill mellom organisasjonsmedlemmene hvor læring og erfaring utveksles. Gjennom denne prosessen utvikles en del felles mentale kart. Busch & al (2010, s.306) fremhever endring i felles kognitive kart som det sentrale i organisasjonslæring. Vår oppgave vil knytte organisasjonslæring til endring i adferd, eller potensialet for endring i adferd. Det er hvordan tilsyn endrer organisasjonenes adferd som blir sentralt. Organisasjonslæring kommer til syne ved at organisasjonens adferd endres.



Figur 3: Modell for organisasjonslæring, Argyris og Schön (1978), gjengitt av Busch & al (2010, s.305)

I følge Fischer og Sortland (2001 s. 48-49) betrakter Argyris & Schön (1978) organisasjoner som "fora for læring" og definerer organisasjonslæring som « en prosess som omfatter oppdagelse og korrigerende av feil». Hvis denne læringen kun handler om å rette opp avvik fra gitte normer/regler – kaller Argyris & Schön det for "enkeltekrets-læring". Hvis man begynner å stille spørsmål ved en gitt standard – og muligens forkaster den gamle og erstatte den med noe nytt, er det hva Argyris & Schön kaller "dobbelkrets-læring". (Fischer & Sortland, s. 49) Dette er definisjoner som vi mener kan være nyttig for å forstå mulighetene for læring som tilsyn kan gi.

For å forstå hvordan organisasjoner lærer finner vi det nyttig å bruke Argyris og Schöns forestillinger om handlingsteorier som vist i figur 4. Argyris, Putman og McLain Smith, (1985), gjengitt av Irgens (2010,s. 91), definerer handlingsteorier som «individuelle og kollektive teorier for og om handling som vi bruker for å oppnå det vi ønsker». Fischer og Sortland (2001, s.51) gir følgende definisjon av handlingsteori: " en forklaringsmodell på egen og andres atferd".



Figur 4: Handlingsteori, Fischer og Sortland, s. 51 (etter Argyris og Schön, 1978)

Handlingsteorier finner vi både på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå. Videre skiller Argyris og Schön mellom uttalte handlingsteorier og bruksteorier. De uttalte handlingsteoriene er det organisasjonen offisielt står for, enten muntlig eller skriftlig. Disse trenger ikke alltid være i samsvar med bruksteoriene som er knyttet til praksis og er det som reelt styrer adferden. Dette er taus, og ofte, ubevisst kunnskap. Den enkelte konstruerer sine egne representasjoner eller avbildninger av organisasjonens uttalte teorier. Det vi kan kalle private tolkninger. For at organisasjonslæring skal kunne skje må bruksteorien endres. I vår oppgave vil vi likevel både ta for oss bruksteori og uttrykt teori. Dette har sammenheng med at man gjennom intervju som metode kun vil få tilgang til hva respondentene hevder ligger til grunn for handlingene.

Irgens (2011, s. 93) viser som gjengitt i figur 5 hvordan handlingsteorier består av styrende variabler, handlingsstrategier og konsekvenser.

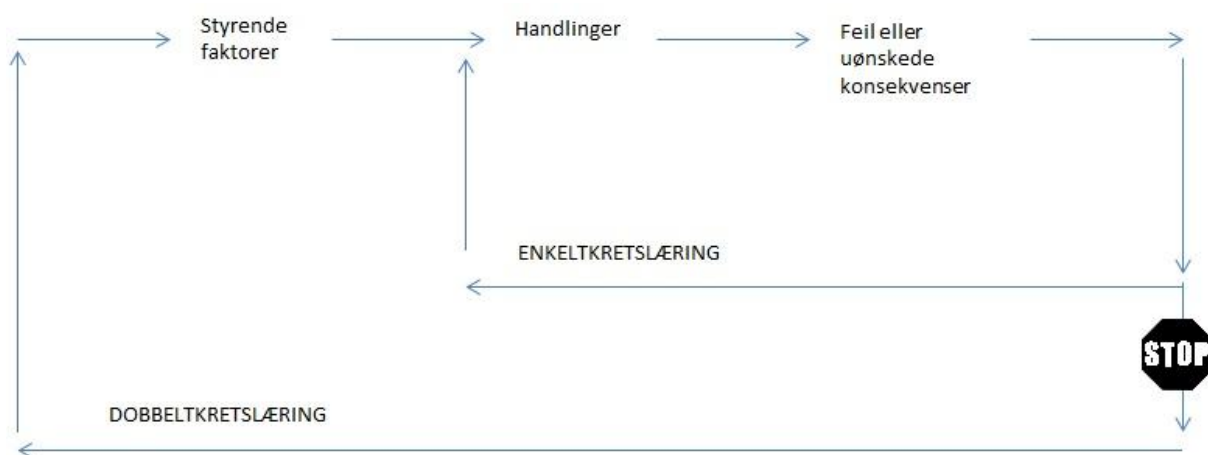


Figur 5: En handlingsteoris struktur (Irgens, 2011, s.93)

De styrende variablene er antagelser, forutsetninger, verdier og normer som ligger til grunn for og styrer vår adferd. Men det skjer også en forsterkning av handlingsteoriene ved at resultatet også tolkes ut fra de samme styrende variablene. Man tolker altså det som skjer på en slik måte at det bekrefter ens egen virkelighetsoppfattelse. Dette er selvfølgelig problematisk dersom de styrende variablene ikke har gyldighet. Det å reflektere over sine handlingsteorier er ifølge Argyris og Schön (1983), gjengitt av Irgens (2011, s. 94) vanskelig, men nødvendig for læring.

Argyris (1990), gjengitt av Irgens (s. 2010 s. 98), skiller mellom enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring. Enkeltkretslæring er kun en korrigerende av handlingsteori uten å sette spørsmålsteget ved de grunnleggende forutsetningene for handlingene. Enkeltkretslæring, slik det er gjengitt i Sortland og Fischer (2001, s. 49), handler om "problemløsning". Det kan være at det gjennom tilsyn avdekkes mange avvik av en bestemt type – knyttet f. eks til en prosedyre. Enkeltkretslæring vil da, enkelt sagt, være å prøve å presisere prosedyren/rutinen og prøve å rette opp det som ble gjort feil. Man setter ikke selve prosedyren under debatt. Dobbeltkretslæring er mer omfattende ved at det blir satt spørsmålsteget ved de grunnleggende forutsetningene: er dette en prosedyre som er hensiktsmessig? Man setter selve grunnforutsetningen under debatt.

Det er ikke alltid det er nødvendig med dobbeltkretslæring. Dersom årsakene til feil eller uønskede resultater ikke ligger i de styrende variablene, kan det være tilstrekkelig med enkeltkretslæring. Dette kan være tilfelle ved noen former for avvik ved tilsyn. Dersom årsakene til feil eller uønskede resultater, derimot, ligger i de styrende variablene er det nødvendig med dobbeltkretslæring. Det kan da oppnås mer permanent løsning på problemene. Dette presenteres i figur 6.



Figur 6: Ulike grader av læring, Argyris (1990), gjengitt av Irgens (2011, s. 98).

I og med at bruksteoriene ofte fungerer på et ubevisst plan må de på en eller annen måte synliggjøres for medlemmene i en organisasjon før de kan settes under debatt. Før vi blir klar over hvilke bruksteorier som styrer oss er det kun de teorier vi selv framfører (uttrykker) som vi kan forholde oss til – og de er ofte ikke så knyttet an til grunnleggende, men ubevisste verdier. Vi må altså bruke tid på å finne ut om det er samsvar mellom de to teorissetene.

Argyris og Schön (1978) opererer med to typer bruksteori, gjengitt i Fischer og Sortland (2001 s.54 - 57): "Modell 1 bruksteori" og «Modell 2 bruksteori". Forskjellen mellom dem er at Modell 1 er det som Argyris & Schön (1978) mener å ha funnet er felles for alle bruksteorier i den vestlige verden. De kan beskrives som defensive, kontrollerende, knyttet an til noen styrende variabler og enkeltkretslæring. Styrende variable kan være at aktørene holder negative følelser tilbake og forsøker å være rasjonell. Det settes mål som er innefor en gitt forståelsesramme, uten at forståelsesrammen forsøkes utvidet. I denne modellen søker aktøren å ha kontroll over relevante faktorer, og siler bort informasjon som gjør revurdering av virkelighetsoppfatningen nødvendig. Handlinger blir derfor selvbeskyttende. Konsekvensene for læring blir dermed at læring blir enkeltkretslæring. Dette viser en bruksteori om organisasjoner, og de som arbeider der, som noen som må kontrolleres, styres, settes mål for og som altså dermed både forventes å være, og blir, avventende – organisasjonen lærer å ikke vise noe eget initiativ fordi det ikke verdsettes/ettespørres. Men det fører altså til avtakende effektivitet over tid – er Argyris og Schöns påstand

Modell 2 er en modell for søking, læring og innhenting av informasjon og beslutninger basert på kunnskap og dobbelkretslæring. Dette innebærer en vilje til å ta inn ny relevant kunnskap og justere egen oppfatning og praksis ut fra denne kunnskapen.

Ledere som forholder seg til Modell 2 bruksteori gir altså større tillit, frihet og myndighet til den enkelte – og inkluderer dem tidlig gjennom god informasjon.

Vi ser at dette vil ha stor betydning for hvordan den enkelte medarbeider oppfatter sin delaktighet i prosesser – lærings og utviklingsprosesser som andre, og i hvor stor grad det oppleves å være et klima der man kan komme med andre synspunkter enn leders.

Hvilken modell den enkelte leder forholder seg til har derfor klare implikasjoner for om man benytter enkeltkrets- eller dobbelkretslæring, og om det finnes faktorer som hemmer organisatorisk læring. Dette kan henge sammen med lederens oppfatning av hvordan han/hun bør opptre overfor sine underordnede, og overordnede, hva han/hun angir som

motiver, offentlig vektlegger – og hva som er det egentlige, skjulte, verdiene lederen styrer – og organiserer virksomheten, etter. Altså de påtatte, men offentlige verdiene, og de skjulte men styrende.

Det kan oppstå problemer hvis det for eksempel legges opp til organisasjonslæring/utvikling som dobbeltekrets læring, etter Modell 2, men det interpersonelle (hvordan ledere opptrer overfor de ideer som andre kommer med etc) fortsatt møtes etter Modell 1 teori; særlig hvis det framkommer forslag, innspill, som oppfattes truende eller på annen måte kan sette en leder i et dårlig lys (Schön, 2012, s.36).

Irgens (2011, s. 83) beskriver organisatorisk læring som et virkemiddel for å arbeide mot idealtilstanden «en lærende organisasjon». Peter Senge (1990), gjengitt av Busch & al (2007, s.116-118), beskriver fem krav til en lærende organisasjon. Kravet om systemtenkning henspiller til evnen til å se helheten. Det er ikke nok å engasjere seg i de konkrete oppgavene i organisasjonen, men også se større sammenhenger i organisasjonen. Videre krever den lærende organisasjonen at den enkelte medarbeider må være motivert for egen læring og utvikling. Organisasjonene kan gjøre mye for å skape arbeidsbetingelser som motiverer for dette. Utvikling av mentale modeller er det tredje kravet til en lærende organisasjon. Her kommer dobbeltekrets læring inn. Organisasjonen må bidra til å utfordre de etablerte mentale sannhetene. Et annet krav er utvikling av en felles visjon. Visjonen skal motivere for læring og utvikling. Til slutt er kravet om gruppelæring. Dette kan knyttes til modellen for organisasjonslæring med vekt på internt samspill. Ut fra Senges krav ser vi at hvilket utbytte enhetene har av tilsynet også er knyttet til forhold ved organisasjonene selv- det vil si i hvilken grad de er lærende organisasjoner.

Den symbolske rammen

Til slutt har vi den symbolske rammen som fokuserer på hvordan mennesker legger mening inn i den kaotiske, flertydige verden de lever i (Bolman & Deal, 2009, s.283). Menneskene skaper mening selv. Her står ritualer, seremonier, historie, lek og kultur sentralt. Også dette perspektivet har fem grunnsetninger (Bolman & Deal, 2009, s. 287):

1. Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.
2. Aktivitet og mening er bare løst forbundet.
3. Når vi står overfor usikkerhet og flertydighet, skaper vi symboler for å fjerne forvirringen, finne retning og forankre våre forhåpninger og tro.

4. Hendelser og prosesserer ofte viktigere for det de uttrykker enn på grunn av det de frambringer.
5. Kulturen er det superlimet som binder en organisasjon sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet til å nå sine mål.

Vi skal bruke dette perspektivet for å forstå den symbolske betydningen av tilsyn.

Metodedel: Hvordan få kunnskap om problemstillingen?

Vi skal i denne delen se på hvilke metodevalg vi har gjort i vår studie og hvorfor vi har gjort disse valgene. Det har vært sentralt for oss å velge metoder som kan belyse og gi oss mest mulig kunnskap om problemstillingen:

«Hvordan påvirker tilsyn organisasjoner?»

Det er altså problemstillingen som er utgangspunktet for de valgene vi skal presentere i denne delen. Som vi argumenterte for innledningsvis, har vi valgt å gå fra en generell problemstilling som handler om tilsyn som fenomen, for så å belyse problemstillingen ved å studere det spesielle, og til slutt trekke linjer tilbake til det generelle.

Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Valg av metode henger sammen med valg av vitenskapsteori. I valg av vitenskapsteoretisk utgangspunkt spurte vi oss: Hvilket vitenskapsteoretisk utgangspunkt gir oss best mulig forståelse og kunnskap om problemstillingen og forskningsspørsmålene? Vi finner det derfor nødvendig å redegjøre for vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt før vi presenterer de mer praktiske metodevalgene. Sentrale begrep i vitenskapsteori er ontologi og epistemologi.

Ontologi betyr « slik ting faktisk er » og er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut (Jacobsen, 2005, s.24). Hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter eller er unike, er en ontologisk debatt som er sentral for vår oppgave. Den positivistiske retningen bygger på en antagelse om at det i sosiale systemer, som i naturvitenskapen, finnes noen generelle lover. Vår problemstilling handler om hvordan tilsyn påvirker organisasjoner. I forskningsspørsmålene er roller, definert som makt og legitimitet, samt læring sentralt. Med et positivistisk utgangspunkt ville vi vært ute etter å finne lovmessigheter mellom disse faktorene. I et hermeneutisk utgangspunkt, derimot, er studiet av sosiale systemer mindre generell, mer kontekstavhengig og mer tidsbegrenset enn naturvitenskapene. Det handler om å forstå det spesielle og unike, generelle lover finnes ikke. Med et slikt utgangspunkt for studiet kan vi ikke trekke konklusjoner om lovmessigheter mellom læring og tilsyn ut fra de funnene vi gjør. Ingen av disse retningene alene fanger opp vårt formål med studiet. Vi valgte derfor å ta utgangspunkt i den pragmatiske tilnærmingens ontologiske syn (Jacobsen, 2005, s.32). Kort sagt innebærer dette en tro på at det i sosiale systemer finnes regelmessigheter og regularitet. Vi har ikke hatt et ønske om å konkludere med en lovmessighet mellom tilsyn og læring, makt og legitimitet. Vi har heller ikke kun vært interessert i det unike og spesielle ved vår analyseenhet. Det vi hadde som utgangspunkt var

et ønske om å kunne si noe om sammenhengen mellom tilsyn og læring utover vår analyseenhet. Vårt formål med oppgaven har vært å få større forståelse av sammenhengen mellom tilsyn og læring. Vi skal utdype dette med overførbarhet og generalisering senere.

Epistemologi betyr «læren om kunnskap» og handler om hvordan vi kan vite noe om verden (Jacobsen, 2005,s.26). Også her settes de to hovedretninger opp mot hverandre.

Positivismen bygger på tre teser (Jacobsen, 2005, s.26): Det finnes en objektiv verden utenfor oss, den objektive verden kan studeres på en objektiv måte og vi kan opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden. Den fortolkningsbaserte retningen, derimot, er mer opptatt av at det finnes ulike forståelser av virkeligheten. I vår studie har vi prøvd å sette oss inn i hvordan utvalgte respondenter fortolker og legger mening i fenomenet tilsyn. Det viktigste for oss har ikke vært hva som faktisk skjer, men hvordan respondentene fortolker hendelsen, og at de ulike respondentene kan ha ulike fortolkninger av den samme hendelsen. Det sentrale er altså i hvilken grad respondentene opplever den påvirkningen som skjer gjennom tilsyn. Hva er Arbeidstilsynets rolle og har det skjedd læring som følge av tilsyn? Likevel mener vi også her, at det i samsvar med den pragmatiske retningen, finnes enkelte generelle og delte konstruksjoner av virkeligheten (Jacobsen, 2005, s.32). Vi har tro på at det finnes situasjoner hvor flere individer oppfatter samme fenomen likt. Det at et fenomen oppfattes på samme måte på tvers av individer kaller Jacobsen (2005, s. 33) intersubjektivitet. Vårt epistemologiske utgangspunkt for studiet er altså at jo flere respondenter som har samme forståelse av læringsutbyttet av tilsyn, desto større sannsynlighet er det for at dette er en sann beskrivelse av fenomenet.

Induktiv eller deduktiv tilnærming

Valget av deduktiv eller induktiv tilnærming handler om hvilken tilnærming som er best egnet til å studere virkeligheten, og henger dermed sammen med ontologisk og epistemologisk utgangspunkt. Også her er det snakk om å foreta valg som passer med problemstillingen i studiet.

Deduktiv metode går fra teori til empiri (Jacobsen, 2005, kap.2.3). Ut fra de forventningene man har om virkeligheten samler man inn empiri for å se om virkeligheten stemmer med forventningene. I vår problemstilling ligger det en antagelse om at tilsyn ikke alltid fører til positiv påvirkning i form av læring i organisasjoner. Vi startet med en antakelse om hvilke årsakssammenhenger som foreligger. Kritikere av deduktiv metode påpeker at:

”den nødvendigvis vil føre til at forskeren bare leter etter den informasjon han eller hun finner relevant, og som dermed har en tendens til å støtte opp om de forventninger forskeren starter undersøkelsen med” (Jakobsen, 2005, kap.2.3).

Ut fra dette synet kunne vi ha gått inn i studiet med skylapper som kunne ha gjort det vanskelig for oss å se den eventuelle læringen som har skjedd i organisasjonene.

Kritikere av den motsatte metoden, den induktive metoden, påpeker at ingen forsker kan frigjøre seg fra sin egen erfaringsbakgrunn fullt ut, og at det derfor vil være vanskelig å tilnærme seg et materiale uten noen form for forutinntatthet. Induktiv metode går fra empiri til teori (Jacobsen, 2005, kap.2.3).

Vi valgte en induktiv tilnærming i vår undersøkelse. Det passer godt med vårt ønske om et åpent forhold til fenomenet tilsyn. Vi hadde et ønske om å være åpen for ny og overraskende informasjon som kom til underveis. Vi tok utgangspunkt i empirien i intervjuene og dokumentene, og fortolket disse i lys av teori. Som vi har påpekt tidligere var vi opptatt av å få fram ulike forståelser og fortolkninger av fenomenet tilsyn, men med vekt på intersubjektivitet. For vår problemstilling mener vi induktiv metode egner seg best. Induktiv metode gir oss det beste utgangspunktet for å forstå hvordan hver enkelt respondent fortolker påvirkningen fra Arbeidstilsynet. Valget av denne metoden medfører imidlertid at vi i vår tilnærming måtte være oss våre egne erfaringer og preferanser bevisst, og derigjennom frigjøre oss fra våre egne forventninger om funn, så langt det har latt seg gjøre.

En annen problemstilling innen vitenskapsteori, er valget mellom en holistisk og individualistisk tilnærming. Individualisme er en retning der det enkelte individ betraktes som det sentrale element for å forklare alle sosiale fenomener, mens holisme er mer fokusert på de situasjoner individet inngår i (Jacobsen, 2005, s.23). Vårt utgangspunkt er at det ene ikke utelukker det andre. Gjennom våre undersøkelser har vi vært opptatt av både å se på hvordan strukturer (tilsyn) påvirker individ og hvordan individene påvirker struktur. Vi skal se hvordan Arbeidstilsynet og organisasjonen vi har undersøkt, påvirker hverandre gjensidig både når det gjelder makt, legitimitet og læring.

Undersøkellesdesign

Det gjaldt også å velge design som var egnet til å belyse vår problemstilling. Når en skal velge design må en ta stilling til om studien skal være intensiv eller ekstensiv (Jacobsen, 2005, kap.6.1). Her kommer valg av antall analyseenheter inn. Ekstensive undersøkelsesopplegg går i bredden, det vil si at mange enheter undersøkes. Styrken ved denne typen er at mulighetene for generalisering av funnene øker.

Intensive undersøkelsesopplegg, derimot, går i dybden. Jacobsen knytter dybde til to dimensjoner: å få frem mest mulig nyanser og detaljer om fenomenet eller å få en mest mulig helhetlig forståelse av forholdet mellom undersøkelsesenheten og konteksten den inngår i. Vi har valgt intensivt design til tross for at dette innebærer reduserte muligheter for generalisering av funnene. Valget er gjort ut fra både pragmatiske og teoretiske årsaker. Den pragmatiske årsaken er tidsdimensjonen for studiet. Den teoretiske begrunnelsen er at vi ønsker å gå i dybden med en analyseenhet for å få en mest mulig helhetlig forståelse av sammenhengen mellom tilsyn på den ene siden og legitimitet, makt og læring i organisasjoner på den andre siden. Så selv om vi i problemstillingen er interessert i tilsyn generelt, valgte vi intensivt design fordi vi på denne måten kunne belyse problemstillingen gjennom å få en dypere forståelse av fenomenet. Vi valgte, som vi tidligere har presentert, tilsynsorganet Arbeidstilsynet. Videre har vi konsentrert oss om tilsynsprosessen opp mot en organisasjon. Vi kommer tilbake til hvordan analyseenheten og respondentene ble valgt ut.

En annen dimensjon vi måtte ta stilling til når vi skulle velge undersøkelsesdesign, var om studiet skulle være beskrivende eller forklarende (Jacobsen, 2005, kap.6.2). Vårt mål med studien er ikke å påvise en lovmessighet/kausaltet mellom faktorene tilsyn og legitimitet, makt og læring. Vi har i større grad nærmet oss en beskrivende studie. Vi har likevel ikke bare vært interessert i å beskrive påvirkning i den utvalgte organisasjonen, men vært ute etter å få en bedre forståelse av tilsyn som fenomen og sammenhengen med læring. Det er altså forståelse som har vært i fokus. Her kommer regularitet og overførbarhet inn. Det er, ifølge Jacobsen (2005,s. 109), vanlig å legge tre krav til grunn for regularitet: Samvariasjon mellom årsak og virkning vil i andre forskningsspørsmål være sammenhengen mellom tilsyn og læring. Årsak må komme før virkning i tid og det må være tidsmessig nærhet mellom årsak og virkning. Tilsynet må altså skje før læringen skjer. Kontroll over andre forhold er det vanskeligste kravet. Det er en svakhet at vi ikke har kontroll over andre faktorer som kan ha ført til læring i organisasjonen. Dette har vi tatt med i vår vurdering når vi har valgt undersøkelsesdesign, og vi mener at vårt valg av design til noen grad motvirker denne svakheten.

Ringdal (2001, kap.5.2) beskriver fem typer undersøkelsesdesign: eksperimentell, tverrsnitt, langsgående, casestudier og komparativt design. Disse er ikke gjensidig utelukkende, og i vårt opplegg har vi brukt trekk fra flere av design typene. Det er problemstillingen som har vært utgangspunktet for valget av design. Vår problemstilling handler om endring.

Tverrsnittsundersøkelser er, basert på datainnsamling på et tidspunkt. Gjennom å samle inn data om analyseenheten på ett tidspunkt får man et øyeblikksbilde. Vi vurderte tverrsnittsundersøkelser, men valgte å gå bort fra dette undersøkelsesdesignet. Vår undersøkelse handler om endring i form av læring, og denne endringen er vanskelig å fange inn med kun datainnsamling etter tilsyn. Gjentatte tverrsnittsundersøkelser innebærer at de samme spørsmålene stilles på minst to tidspunkt til ulike utvalg av den samme populasjonen. Dette designet passer heller ikke med vår problemstilling. Dette fordi vi ikke ser noen hensikt med to ulike utvalg. Skal endringen i form av læring fanges inn må samme utvalg følges opp på begge tidspunkt.

Vi vurderte til slutt langsgående design som det mest passende for vår problemstilling. Denne designtypen bidrar til å fange inn tidsdimensjonen og til å rette oppmerksomheten mot endring. Ved å samle inn data før og etter tilsyn kunne vi sammenligne data over tid. Hvilke endringer har skjedd fra datainnsamlingen før tilsyn til datainnsamlingen etter tilsyn? Svakheten ved dette valget er at vår innblanding før tilsyn kan ha påvirket tilsynsprosessen gjennom selvoppfyllende profetier. Ved å stille spørsmål omkring hvordan tilsyn påvirker organisasjonen og på læringsaspektet kan respondentene ha blitt mer oppmerksom på læringsutbytte av tilsyn? Dette gjelder i størst grad rektor som fikk mest informasjon om bakgrunnen og problemstillingen for vår studie. En styrke med langsgående design er at vi får bedre kontroll over andre faktorer som kan ha ført til læring i samme tidsperioden. Vi valgte derfor langsgående design.

Vi viste i presentasjonen av teorier om makt legitimitet og læring til Levins tre faser i en endringsprosess (Irgens, 2011, s. 34). Første fase er opptining, det vil si at det skjer en oppløsning av dagens situasjon. Dette er fasen hvor krefter som virker mot endring reduseres og forhold som kan støtte opp om endring styrkes (Irgens, 2011, s.34). Meldingen om besøk av Arbeidstilsynet og besøket i seg selv ser vi på som en del av denne opptiningen. Andre fase er bevegelse. I denne overgangsfasen initieres tiltak i retning av en ny form eller tilstand. Tredje fase er frysing, den nye formen eller tilstanden skal fryses til.

Hensikten med langsgående design eller følgestudium var å fange inn disse ulike fasene i endringsprosessen ved skolen. I metodeevalueringen skal vi se at det i praksis ble en utfordring for vår studie i forhold til tidsaspektet.

Ringdal (2001, kap.5.2) skiller mellom prospektive og retrospektive undersøkelsesdesign. Retrospektive undersøkelser ser tilbake i tid. Dersom vi hadde valgt å samle inn data kun etter tilsynet hadde undersøkelsesdesign vært retrospektivt. Dette er ikke kompatibelt med våre tidligere valg hvor vi ønsket å fange inn endringer over tid. Prospektive undersøkelser, derimot, innebærer at et utvalg følges framover i tid med minst to måletidspunkt. Vi har, som tidligere nevnt, valgt å samle inn data både før og etter tilsyn. Undersøkelsesdesignet ble dermed prospektivt.

Casebegrepet er sentralt i vår undersøkelse. Ringdal (2001,s.149-150) definerer casestudier som:

«Intensive undersøkelser av et lite antall case (analyseenheter) som kan være individer, familier, bedrifter, organisasjoner eller land, men også hendelser eller beslutninger. Dataene kan være samlet inn på ulike måter: historiske kilder, registerdata, samtaleintervjuer, feltarbeid, eller ved bruk av spørreundersøkelser».

I case-studier er man interessert i det unike. Med kun en case kan man gå i dybden, men mulighetene for generalisering av funnene begrenses. Jacobsen (2005, s.98) påpeker at case-studier også kan brukes til å si noe generelt om fenomener som går på tvers av flere, gjerne forskjellige case. Her kommer komparativt design inn: Det at man studerer flere case for å belyse samme problemstilling (Jacobsen, 2005, kap.6, s.85). Tankegangen bak er at jo flere case man har dess større er muligheten for å generalisere til andre case som ikke er med i undersøkelsen. Vi vurderte å bruke komparativt design for å øke muligheten for generalisering. Vi valgte likevel kun en case fordi intensivt design gir bedre muligheter for å gå i dybden og dermed få en dypere forståelse av tilsynsprosessen. En mer pragmatisk årsak til valget er kompleksiteten datainnsamling både før og etter tilsyn på flere enheter ville medført. Beskrivelsen av komparativt design har mange likhetstrekk med det Jacobsen (2005, s. 93) kaller små-N studier. I slike undersøkelser velger man ut noen få analyseenheter og går i dybden. Slike studier vektlegger fenomenet som undersøkes, og ikke konteksten. Vi har vært interessert i å forstå tilsyn som fenomen, men også konteksten den skjer i blir sentralt for læringsprosessen. Ut fra dette passet ikke små-N studie for oss.

Ulike undersøkelsesdesign er altså ikke gjensidig utelukkende. For vår problemstilling var det altså hensiktsmessig å velge casestudie med både intensiv, prospektivt og langsgående design. Dette fordi vi har vektlagt forståelse og endring.

Kvalitativ eller kvantitativ metode

Kvalitativ og kvantitativ metode er to ulike forskningsstrategier, hvor den første er basert på tekstdata og den andre på talldata (Jacobsen, 2005, s.23).

Vår undersøkelse innebærer et forsøk på å forstå en del av den sosiale virkeligheten. For vår problemstilling hvor vi ønsker å forstå fenomenet tilsyn og hvordan respondentene fortolker læringsutbyttet, er kvalitativ metode godt egnet. Kvalitative metoder har som hensikt å forstå og å utdype fenomener og begreper (Jacobsen, 2005, s. 222). Det er altså ikke omfanget eller hyppigheten av fenomenet tilsyn vi har vært opptatt av, men forståelsen

Nyeng (2004, s.193-194) påpeker imidlertid forskjellen mellom kvalitative/kvantitative data og kvalitative/kvantitative undersøkelser. Nyeng advarer mot bruk av kvantitative målinger som grunnlag for å forstå sosiale fenomener. Det er særlig viktig at det ved utforming av kvantitative undersøkelser gjennomført som spørreundersøkelser med avgrensede svaralternativ, foreligger tilstrekkelig kunnskap om organisasjonen. Manglende kunnskap om organisasjonen kan både medføre at kvantitative målinger ikke fanger opp nyanser, og også at gjennomføring av undersøkelsen påvirkes av de undersøkte sin tolking av spørsmålsstilling og også undersøkelsen som konsept. Vi har ut fra dette valgt å bruke data av kvalitativ art. Dette fordi vi mener vår problemstilling best lar seg belyse gjennom kvalitative data hvor respondentene får svare på åpne spørsmål. Dette har sammenheng med at vi er ute etter den enkelte respondents subjektive opplevelse av tilsynsprosessen og at en kvalitativ metode dermed gir oss det beste utgangspunktet for å forstå disse opplevelsene.

Valg av case – pragmatisk tilnærming

Vi har vist hvordan valg av design er avhengig av problemstilling. På samme måte er valg av utvalg avhengig av designstype. Vi vurderte i utgangspunktet å undersøke flere enheter for å øke den eksterne gyldigheten av undersøkelsen. Da hadde det vært sentralt å avklare om vi skulle sammenligne ulike, like eller mest mulig ulike case (Jacobsen, 2005, s.98-100). Valg av ulike case ville vært naturlig om vi i større grad hadde vektlagt hvordan forhold ved organisasjonen selv påvirker læring i organisasjoner. Det kan være dimensjoner som ulike størrelser, offentlig-privat, organisasjonsstruktur m.m. som gjør organisasjonene ulike. Vi er innom dette i analysedelen hvor vi har sett på hvordan forhold ved organisasjonen er avgjørende for dens læringsevne. Likevel valgte vi altså ikke å sammenligne ulike case fordi vi har vektlagt å gå i dybden for å få en best mulig forståelse av hver enkelt respondents subjektive opplevelse. Sammenligning mellom like caser betyr at de er like langs en eller flere dimensjoner. I et slikt perspektiv er det interessant å finne ut om tilsyn fører til læring i begge tilfellene, eller om det tross likhetene oppstår forskjeller. I så fall må man begynne å se etter andre faktorer som kan forklare forskjellene.

Ved å velge en case kunne vi bedre forstå og vektlegge dybde. Det er da naturlig med teoretisk eller strategisk utvalg. Vårt utvalg ble i stor grad strategisk da det var avhengig av hvilke organisasjoner som hadde tilsyn i den aktuelle perioden, og hvilke som var interessert i et slikt samarbeid. Vi tok kontakt med Arbeidstilsynet, og det viste seg at det kun var planlagt to tilsyn i offentlige sektor i den aktuelle perioden: en barneskole og en hjemmesykepleie. Vi valgte å studere bare en av disse enhetene nettopp fordi vi ønsket å gå i dybden og tidsperspektivet for vår gjennomføring av oppgaven gjorde at valget falt på skolen.

Vår problemstilling er knyttet til tilsyn som fenomen og vi har derfor valgt å definere Arbeidstilsynets tilsyn på skolen som case. Tilsynsprosessen ved den aktuelle skolen blir da vår case. Vi har altså valgt å rette oppmerksomheten mot skolen som har tilsynsbesøk og den læringen som eventuelt skjer der.

Presentasjon av case

Ut fra de forutsetningene vi redegjorde for i overfor, valgte vi å studere en barneskole i en trøndersk kommune. Det er tilsynsprosessen hos denne skolen som er case i vår studie. Informasjonen som vi her presenterer om skolen er fra den offentlige hjemmesiden supplert med informasjon fra intervjuene.

Kort om skolen

Enheten har eksistert i 60 år, og ble opprinnelig bygget i 1952. Den 3.1.2012 flyttet skolen inn i nytt bygg. I tillegg til barneskolen består skoleanlegget av ungdomsskole, svømmehall og flerbrukshall.

Fra 01.01.2013 ble de to skolene slått sammen til en enhet med felles enhetsleder, men med hver sin rektor.

Det er totalt 54 ansatte ved barneskolen, hvorav 33 lærere, inkludert 2 inspektører. Rektor har vært i stillingen i 4 år. Turnoveren på skolen ligger i gjennomsnitt på en avgang per år.

Skolen har 374 elever med et gjennomsnittlig elevtall på 25 pr klasse.

Barneskolen har utarbeidet sin egen visjon: "Mestring for alle- eleven i sentrum". Ifølge hjemmesiden er tradisjoner, tydelighet, trivsel og trygghet grunnpilarer som skolen arbeider etter for å skape et godt læringsmiljø.

Rektor har vært i stillingen i fire år. Han har da fungert både som virksomhetsleder for et område i kommunen (overordnet flere skoler og barnehager - som igjen har sine enhetsledere) og rektor ved barneskolen. På grunn av ovennevnte omstrukturering i kommunen vil han fra januar 2013 kun være rektor ved skolen.

Skolen er organisert i trinn som igjen er organisert i team. 1-4 klasse er et team og 5-7 klasse et annet team. Hvert team har en teamleder og hvert trinn en trinnleder. Pedagogisk personell og ledelsen har ukentlig møtetid som kalles fellestid. Ledelsen (inspektører og rektor) har egne møter og SFO-ansatte har eget møte. Muligheten for felles tid for et samlet personale er på planleggingsdager. Skolen har verneombud og tillitsvalgte for de ulike fagforeningene (Utdanningsforbundet og Fagforbundet). Hver av disse representantene har ukentlige medbestemmelsesmøter med rektor. Det finnes imidlertid ikke et felles organ i form av en Arbeidsmiljøgruppe. En egen komite ivaretar sosiale arrangementer for de ansatte.

Videre sier hjemmesiden:

«Det er et aktivt foreldresamarbeid gjennom FAU, og elevmedvirkning gjennom klasseråd og elevråd. Skolen arbeider etter MILL- pedagogikk, mange intelligenser, læringsstrategier, læringsstiler og tilpasset læring.

Skolen bruker prosjektarbeid som metode med satsing på musikkprosjekt for 5.- 7. klasse, samt utvikling av et flerkulturelt læringsfellesskap for hele skolen. Det er også stort fokus på et godt læringsmiljø gjennom bruk av Webster Stratton i 1.- 4. klasse. Skolen har en tydelig målsetting om å være en mobbefri skole.

Elevene på småtrinnet har uteskole én dag pr. uke. Videre er det faste fellesaktiviteter som høstturer, adventsamlinger, skidag m.m. Kulturformidling foregår systematisk gjennom "Den kulturelle skolesekken", og det er også samarbeid med bibliotek, et kultursenter, gården som pedagogisk ressurs (GSPR), Kværner og O- klubben.

Skolen har satsing på digital kompetanse og pedagogisk bruk av IKT på mellomtrinnet. Barneskolen har i en årrekke vært praksisskole for studenter fra pedagogiske høyskoler.»

Hjemmesiden beskriver altså bred medvirkning av elever og foreldre. Men ingenting om medvirkningsprosesser av ansatte og lite om samarbeid med andre institusjoner foruten pedagogiske høyskoler. I intervjuene med de ansatte og rektor trekker alle frem prosjektet DUÅ. Dette er en del av det som på hjemmesiden benevnes som Webster-Stratton. Dette er en pedagogisk metode for adferds regulering som blir en del brukt i norske barnehager og skoler. Fra Universitetet i Tromsø, som står ansvarlig for implementering og drift av DUÅ i Norge, sine hjemmesider siteres:

«Carolyn Webster-Strattons programpakke "The Incredible Years" heter De Utrolige Årene i Norge og er en behandlingstilnærming for barn med atferds- og sosiale vansker; samt et utvalg av forebyggende tiltak angående barn i alderen 0 til 12 år. Programmene er utviklet og forsket frem ved University of Washington, Seattle, USA.De Utrolige Årene (DUÅ) består av ulike programmer rettet mot foreldre, barn og ansatte i barnehage, skole og SFO Helsedirektoratet anbefaler De Utrolige Årene som forebyggingstiltak og som tilnærming ved behandling av barn og unge med atferdsvansker.»

Datainnsamling

Innsamling av data kan skje på ulike måter. Det er mulig å foreta dokumentundersøkelser. Tolking av dokumenter krever også at organisasjonens kultur er kjent for observatøren, men ikke minst krever det at det faktisk finnes dokumenter som gir opplysninger om det som ønskes observert. Det kan også være en svakhet ved dokumentstudier at dokumenter vanligvis ikke er utarbeidet med tanke på å skulle gi opplysninger til en observatør; de aller fleste dokument har i utgangspunktet et annet formål. Dette kan medføre at dokumenter ikke direkte gir svar på de forskningsmessige spørsmål som stilles, men må underlegges en tolkning for å bidra til svar på den formulerte problemstillingen. I vår studie har vi valgt å bruke noen dokumentstudier. For forskningsspørsmål 1 har vi valgt å bruke dokumentstudier for å tilnærme oss deler av spørsmålet. Gjennom å studere hjemmesiden til Arbeidstilsynet har vi prøvd å forstå og å tolke hvordan Arbeidstilsynet ser på sin rolle. Dokumentene vi har studert er: Melding om tilsyn, Tilsynsrapporten, Tilsvar av Tilsynsrapporten og hjemmesidene til både Arbeidstilsynet og organisasjonen. Dette er dokumenter som ikke direkte svarer på vår problemstilling. Dokumentstudier alene var altså ikke tilstrekkelig for vår studie, og dermed ble dette kun et supplement. Spesielt våre konklusjoner i forhold til læring kan ikke alene baseres på dokumentstudier.

For å forstå påvirkningen gjennom tilsyn valgte vi intervju som hovedmetode. Hovedkilden for data i vår studie har helt klart vært intervju eller det Kvale & Brinkman, (2010) kaller det kvalitative forskningsintervju. Dette er en form for intervju som har som mål å produsere kunnskap. Det kvalitative forskningsintervju er et intervju der det konstrueres kunnskap i samspill eller interaksjon mellom intervjueren og den intervjuede (Kvale & Brinkman, 2010, s.37).

Utgangspunktet for intervjuene har vært problemstillingen og forskningsspørsmålene, men også teori. Det ble laget en intervjuguide ut fra nettopp dette. Når det gjelder den praktiske gjennomføringen måtte vi foreta et valg mellom hvorvidt intervjuene skulle foregå som individuelle eller som gruppeintervju. Valg av intervjuform var avhengig av hva vi ville undersøke.

Intervju med skolen

Det åpne individuelle intervju er den mest brukte datainnsamlingsmetoden innen kvalitativ metode (Jacobsen, 2005, kap.8.1) og egner seg godt når følgende forutsetninger er oppfylt:

1. Når relativt få enheter undersøkes
2. Når vi er interessert i hva det enkelte individ sier
3. Når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen.

Dette samsvarer med våre valg av undersøkelsesdesign med kun en enhet, fortolkende og pragmatisk vitenskapsteoretisk utgangspunkt og kvalitativ metode. Vi valgte derfor individuelle intervju av respondentene ved organisasjonen som hadde tilsyn fra Arbeidstilsynet. For oss var det essensielt å få svar på hvordan den enkelte respondenten fortolker og legger mening i fenomenet tilsyn. Vi var altså interessert i hva det enkelte individ sa. Individuelle intervju var også nødvendig for å fange opp eventuelle ulikheter i læringsutbytte ut fra stilling og posisjon i organisasjonen. En viktig hensikt med individuelle intervju har vært å fange opp eventuelle ulikheter i læring intern i organisasjonen. Dette valget kan knyttes til figur 3 som viser hvordan organisasjonslæring er knyttet til individuell læring og erfaringer. Vi valgte å intervjuere personer på ulike nivå og i ulike stillinger i organisasjonen, for å få et bilde av hvor dyptgripende den eventuelle læringen er. Som nevnt tidligere intervjuet vi 6 respondenter. Antallet ble valgt ut fra både tid og ressurser knyttet til studiet, behovet for å dekke ulike posisjoner i organisasjonen og loven om fallende utbytte (Kvale & Brinkman, 2010, s.129). Denne loven sier at et økt antall respondenter vil, over et visst punkt, tilføre stadig mindre kunnskap. Kvale & Brinkman påpeker også her at en undersøkelse ikke blir mer vitenskapelig dess flere respondenter man har. Vi valgte å ha et mindre antall respondenter og i stedet bruke mer tid på å forberede og analysere intervjuene. Det var også med i vurderingen at respondentene skulle intervjues to ganger. Dette er da i samsvar med det antallet intervju Kvale & Brinkman, (2010,s. 129), mener er vanlig for intervju undersøkelser: 15+/-10 – hvis man tar med at hver respondent ble intervjuet to ganger. På den andre siden ville det ha vært uhensiktsmessig med færre respondenter da vi i tillegg til å være interessert i hvordan den enkelte opplever sammenhengen mellom tilsyn og læring, også ønsker å si noe om intersubjektivitet og regularitet. Her kommer spørsmålet om overførbarhet inn som vi skal ta nærmere for oss i drøftingsdelen.

En begrunnelse for at vi ikke valgte gruppeintervju av respondentene ved skolen, var at vi ønsket å unngå at det skjedde en fortolkningsutvikling i gruppen underveis i intervjuet. Den tankeprosess Jacobsen (2005) påpeker kunne ha blitt satt i gang gjennom et gruppeintervju kunne i seg selv representert den læringen vi ville undersøke om hadde foregått i organisasjonen. Jacobsen (2005, s.154) påpeker videre:

"I mange tilfeller vil ikke mennesker tenke særlig nøye igjennom hva som skjer når de er til stede under en hendelse. Et gruppeintervju kan være med på å starte en tankeprosess der den enkelte bearbeider sine erfaringer i løpet av intervjuet."

Vi var mer interessert i den enkeltes fortolkning og opplevelse enn av gruppens. Videre var utvalget av intervjuobjekter på enheten både pragmatisk og strategisk. Det var i praksis rektor som valgte ut intervjuobjekter for oss, men ut fra noen premisser som vi satte. Disse var at vi ønsket intervju med verneombud, tillitsvalgt og personer i ulike stillinger ved skolen (lærere og assistenter). Dette ble det tatt hensyn til. De personene rektor valgte ut til å delta i våre intervju var de samme som deltok i Arbeidstilsynets gruppeintervju. Det var både et strategisk og pragmatiske valg at de som hadde kjennskap til tilsynet gjennom egen deltakelse, var intervjuobjekt også for oss. Dette ville kunne si oss noe om den individuelle læringen tilsyn eventuelt har initiert hos deltagerne og strategisk var det essensielt at vi fikk tak i respondenter som faktisk kunne uttale seg om fenomenet vi undersøkte. Men med et utvalg av intervjuobjekt som ikke var direkte involvert i tilsynet, kunne vi være bedre rustet til å trekke slutninger med hensyn til læring i organisasjonen. Det var derfor i utgangspunktet strategisk viktig for oss å velge intervjuobjekt fra begge disse gruppene. Vi måtte imidlertid erkjenne at valget av intervjuobjekt også måtte foregå på organisasjonens premisser, og det ble derfor nødvendig å gå på akkord med våre ideelle målsettinger når det gjelder intervjuobjekt. De spørsmålene vi stilte intervjuobjektene måtte derfor i noen grad kompensere for manglende tilgang til intervjuobjekt som ikke har deltatt i tilsyn.

Bakgrunnsinformasjon respondenter

Vi intervjuet til sammen 6 respondenter. Disse var:

Respondent	Alder	Utdanning	Stilling	Ansatt ved skolen	Skiftet stilling	Verv
1	47	Adjunkt med tillegg	Adjunkt	2005	Nei	Tillitsvalgt
2	40	Adjunkt	Adjunkt	2005	Nei	
3	40	Adjunkt	Adjunkt	2003	Nei	
4	43	Allmennlærer med tilleggs- utdanning i musikk og skoleledelse	Rektor og virksomh ets-leder	2009	Nei, men slutter som virksomhetsleder januar 2013	
5	45	Videregående skole	Assistent	2010	Fikk fast stilling august 2012	Verne- ombud
6		Adjunkt	Adjunkt		Nei	

Det var i utgangspunktet også avtalt intervju med tillitsvalgt for Fagforbundet, men denne personen ble syk og kunne ikke stille. I andre intervjurunde var respondent 2 syk, så det ble ikke gjennomført andre intervju med denne respondenteren. Vi vurderte det slik at vi ikke dro tilbake senere for å ta igjen intervju med denne respondenteren, da det kunne vært en kilde til feilinformasjon på grunn av tidsforskyvningen. Respondent 6 stilte derfor opp på andre intervjurunde selv om han ikke hadde vært med på første runde.

Intervju med Arbeidstilsynet

Da vi skulle intervju representanter fra Arbeidstilsynet, derimot, valgte vi gruppeintervju. Gruppeintervju egner seg, ifølge Jacobsen(2005, s.154-155), når:

1. Vi ønsker synspunkter på noe spesifikt
2. Vi ønsker gruppesynspunkter og ikke individuelle synspunkter
3. Vi ønsker å vite noe om uenighet eller enighet i en gruppe

Gruppeintervju egner seg i følge Jacobsen (2005, kap.8.2, s.154):

”når vi vil utvikle ny kunnskap om et fenomen, eller når vi vil utvikle problemstillinger».

Hovedårsaken til at vi valgte gruppeintervju som metode overfor Arbeidstilsynet var at vi her var mest opptatt av gruppesynspunkter. Vi var ikke interessert i den enkelte ansatte ved Arbeidstilsynet sine individuelle synspunkter, men synet til Arbeidstilsynet som gruppe. Ut fra dette er det en svakhet at vi kun hadde tilgang på to representanter fra Arbeidstilsynet, men det var et vesentlig poeng å intervju de samme personene som var med på tilsynet på skolen. Størrelsen på gruppen gjorde at vi valgte en mer aktiv rolle fra intervjueren enn hva som ville vært naturlig med en større gruppe. Også i valg av respondenter og intervjuform hos Arbeidstilsynet ble valget både pragmatisk og strategisk.

Valg for praktisk gjennomføring av intervju

Intervju kan skje på flere ulike måter, og vi måtte også her foreta noen valg som passet for vår problemstilling. Intervju kan skje gjennom telefon, internett eller ansikt-til ansikt. Selv om besøksintervju (ansikt-til-ansikt) er ressurskrevende har det så mange fordeler med hensyn til gyldighet og pålitelighet at vi likevel valgte denne formen både på de individuelle intervjuene og på gruppeintervjuet. Et slikt intervju kan ha ulik grad av strukturering, fra helt lukket med faste svaralternativ til helt åpent uten intervjuguide. Vi valgte å ha en middels grad av struktur hvor vi utarbeidet en intervjuguide med tema og fast rekkefølge på spørsmål med åpne svar. Kun på bakgrunnsopplysningene brukte vi faste svaralternativer. En av årsakene til at vi valgte middels grad av struktur, er at dataen vi samlet inn ikke skulle bli

for komplekse. En annen årsak er at vi ønsket å sikre oss at vi var innom de mest sentrale temaene for vår undersøkelse. Ved å beholde en viss grad av åpenhet, var vi også i stand til underveis å utvise en fleksibilitet som gjorde oss i stand til å finne fram til opplysninger som et mer strukturert intervju ville kunne sette grenser for. Dette gjorde vi blant annet ved å bryte inn for å få ytterligere nyanser.

Et praktisk spørsmål vi måtte ta stilling til var hvor intervjuene skulle finne sted. Her skiller det mellom to hovedgrupper intervjusteder. En naturlig situasjon for respondenten er et sted som den kjenner godt, mens et kunstig sted er et mer fremmed sted for respondenten. Vi valgte de stedene som var mest naturlig for intervjuobjektene: deres arbeidsplass. En årsak til dette valget var at vi ønsket å unngå konteksteffekten (Jacobsen, 2005, s. 147). Med det menes at kunstige omgivelser har en tendens til å medføre at respondenten gir kunstige svar. Det var også et pragmatisk valg slik at det ble enkelt for respondentene å stille opp på intervju.

Dataanalyse

Vi har nå kommet til den delen av studiet hvor de innsamlede data skulle struktureres.

Hvordan skulle datamaterialet analyseres for at vi enklere kunne svare på problemstillingen?

Hovedvekten i vår studie består av kvalitative data, og Jacobsen (2005, s. 186) trekker frem tre faser som er sentrale i analysen av denne typen data:

- 1) Beskrivelse og dokumentasjon
- 2) Systematisering og kategorisering
- 3) Sammenbinding

Fasene fulgte ikke hverandre helt sekvensielt, men løp mer og mindre parallelt. Styrken ved den kvalitative tilnærmingen er nettopp at skillet mellom fasene er mindre enn ved kvantitative tilnærminger. Det vil i praksis si at vi gikk frem og tilbake i prosessen og tilpasset kategorisering og systematisering til det vi fant i undersøkelsesprosessen.

Faser i dataanalysen

I første fase beskrev vi det materialet vi fikk inn under datainnsamlingene. Intervjuene ble renskrevet og systematisert. Under intervjuene brukte vi båndopptaker, i tillegg til at vi skrev notater underveis. Det var viktig for oss å få renskrevet intervjuene ganske fort etter gjennomføringen, mens intervjuet ennå var friskt i minne. Vi ga oss selv fjorten dagers frist til å få renskrevet intervjureferatene. Vi holdt her de ulike respondentene fra hverandre, og konsentrerte oss om å få god kunnskap om og beskrivelse av hver enkelt respondent.

Etter at vi hadde beskrevet dataene og fått en mer helhetlig oversikt, kunne arbeidet med kategorisering begynne. Våre data ble samlet i grupper. All data om et spesielt tema kan kalles en kategori (Jacobsen, 2005, s.184). Data fra intervju med skolen og Arbeidstilsynet, samt dokumentstudier, hadde gitt oss kompliserte og detaljerte opplysninger som måtte forenkles i kategorier for at vi senere skulle kunne sammenligne. Direkte sitater fra intervjuene har vært veldig sentralt for oss.

Vi har tidligere understreket at vi er interessert i tilsyn som fenomen uavhengig av konteksten. Dette bygger altså på en tanke om at det er noen fellestrekk som går igjen i ulike kontekster, og ut fra disse dannet vi kategorier. Jacobsen (2005, s.193) sier:

«Kategoriene skal være fundert i data. De skal springe ut av dokumentene, observasjonene og intervjuene vi har tilgjengelig.»

I tillegg til at kategoriene skal være relevante i forhold til empirien, understreker Jacobsen viktigheten av at kategoriene skal være begrepsmessig fornuftige. Slik vi har beskrevet tidligere har vi ønsket i å knytte forskningsspørsmålene til teori, og det var sentralt for oss å lage kategorier som kunne hjelpe oss å knytte analysen opp mot teorien. Forskningsspørsmålene og intervjuguiden utgjorde det første settet med kategorier. Senere ble kategoriene splittet opp i hensiktsmessige underkategorier, det vil si verken for generell eller for spesifikk. Dette ble gjort ut fra både teori og empirien som forelå. Til slutt måtte vi tilordne de enkelte data en eller flere kategorier. Data ble da flyttet fra intervju/dokument til en kategori.

Ryen (2002, s.146), peker på at denne systematiseringen også er en prosess som kan endres underveis i arbeidet:

"Kategoriene ble endret over tid; noen forsvant og inngikk under mer generelle titler. Andre oppsto ved at de ble tatt ut av kategorier som etter hvert ble for heterogene".

Dette stemmer også for vår prosess. Ryen (2002,) peker også på at i systematiseringen ikke er en prosess løstrevet fra tolkning av data. Oppdelingen i ulike faser må i stedet betraktes som: "et pedagogisk grep i en metodebok"(Ryen, 2002, s. 147). Prosessen med tolking begynner etter dette i det øyeblikk man definerer kategorier og etablerer en systematikk.

Vi endte opp med følgende tre hovedkategorier: Legitimitet, makt og læring. Ut fra disse lagde vi under kategorier:

Legitimitet

- Regulative mekanismer
- Normative mekanismer
- Kognitive mekanismene

Makt

- Maktkilder

- Maktbaser

Læring

- Medvirkning
- Lærende organisasjon
- Handlingsteorier

Det ideelle ville vært å prøve ut et første utkast til intervjuguide. Dette både for å avdekke om respondenten fortolker spørsmålene på en slik måte at svarene blir relevante for det vi vil undersøke, men også om svarene lar seg strukturere og kategorisere på en måte som vil underbygge et svar på gitt problemstilling. I følge Jacobsen (2005, s 134-137) er det ikke uvanlig at slike tester medfører ganske store endringer.. Av pragmatiske årsaker var det dessverre ikke mulig å foreta en slik test i vår undersøkelse, da det ikke pågikk andre tilsyn umiddelbart før tilsynet ved skolen og også av hensyn til den tid vi hadde til gjennomføringen av undersøkelsen.

Fasen med kategorisering ga oss grupper av informasjon knyttet til undersøkelsesenheten, respondentene, fenomenet vi undersøker og konteksten undersøkelsen er gjort i. I sammenbindingsfasen koblet vi sammen de ulike respondenter og kategorier. Her tok vi skrittet fra å analysere de enkelte respondentene hver for seg, til en analyse på tvers av respondentene. Har det skjedd læring i organisasjonen som følge av tilsyn? Er det forskjeller mellom ulike nivå i organisasjonene med hensyn til læring? Med andre ord; er det det Jacobsen (2005, s.200) karakteriserer som en substansiell sammenheng mellom ulike kategorier, er det slik at et forhold kan forklare et annet?

Metodeevaluering

Gjennom hele prosessen har vi gjort valg angående hvordan vi har arbeidet, som vil kunne ha påvirket hvor sikre de funnene vi har gjort er, hvor sikre vår analyse av funnene er og dermed i hvor stor grad våre konklusjoner er til å stole på.

Gyldighet

Gyldighet skal si oss noe om hvor sikre våre funn er. Dette betyr i første rekke at vi faktisk måler/undersøker det vi sier vi vil undersøke. Rent konkret vil dette for vår kvalitative undersøkelse bety at spørsmålene vi stiller, faktisk er relevante for problemstillingen vår. Vi mener at vi gjennom spørsmålene vi stiller i intervjuene har operasjonalisert forskningsspørsmålene på en slik måte at de belyser problemstillingen vår - det Jacobsen (2005, s.19) kaller begrepsmessig gyldighet.

I følge Jacobsen (2005, s. 19) vil intern gyldighet være et spørsmål om eventuell samvariasjon vi finner mellom faktorer, faktisk representerer en sammenheng, eller om samvariasjonen er basert på andre ikke målte parametere. I vår undersøkelse vil det dreie seg om det finnes andre faktorer enn tilsyn, i det aktuelle tidsrommet, som påvirker læring.. Som tidligere nevnt er det en svakhet ved vår undersøkelse at vi ikke har kontroll over disse andre faktorene og det kan svekke den interne gyldigheten. Vi har likevel forsøkt å begrense denne svakheten ved å legge inn spørsmål i intervjuet som handler om andre faktorer som kan ha ført til læring i samme periode som tilsynet. For eksempel var et spørsmål: «Kjenner du til organisasjonsprosesser som er på gang?»

Ekstern gyldighet handler om i hvilken grad resultater fra et avgrenset område er gyldig også i andre sammenhenger (Jacobsen, 2005, s. 20). Det skilles mellom to former for ekstern gyldighet (Jacobsen, 2005, s.222). Teoretisk generalisering handler om å generalisere fra data i et mindre utvalg undersøkelsesenheter til et mer teoretisk nivå. Statisk generalisering handler om å generalisere fra hyppigheten av et fenomen ut fra data fra et mindre utvalg. Vi kan, selv med et såpass lite utvalg, foreta det Jacobsen kaller teoretisk generalisering som innebærer at vi kan teoretisere omkring de funnene vi gjør. Jacobsen påpeker at kvalitative undersøkelser har en styrke i å avdekke generelle fenomener og å generalisere fra empiri til teoriplan (Jacobsen, 2005, s. 225).

Kan vi overføre funnene i vår analyseenhet til andre skoler eller for den saks skyld til sykehjem? Og videre: kan våre funn fra tilsynet ved skolen være overførbare til andre tilsyn. En sak er andre tilsyn av Arbeidstilsynet i samme region og i resten av landet, i samme

bransje og i andre bransjer. En annen sak er tilsyn generelt. I hvilken grad kan vi generalisere fra hvordan Arbeidstilsynet i vår studie påvirket den ene skolen, til hvordan tilsyn generelt påvirker organisasjoner?

Vi gikk i vår studie fra det generelle via det spesielle, for så å gå tilbake til det generelle. Nettopp denne omveien om det spesielle er styrken i vår studie. Det å gå i dybden på en case har gitt oss grunnlag for vektlegge forståelse av fenomenet tilsyn. Denne tilnærmingen gjør at våre funn kan anses å være overførbare.

Pålitelighet

Jacobsen (2005, s.386)sier at:

»Pålitelighet i stor grad handler om hvor godt håndverk vi har utvist i løpet av undersøkelsen.»

Vi har allerede påpekt at gjennomføringen av vår undersøkelse kan ha medført at det vi ville undersøke, læring i organisasjonen, kan ha blitt påvirket av undersøkelsen.

Forskningsspørsmålene vi har valgt å arbeide ut fra, belyser relevante forhold som bygger opp omkring mulig besvarelse av vår problemformulering. I forsøket på å operasjonalisere forskningsspørsmålene har vi brutt datagrunnlaget ned i kategorier som gjør informasjonen håndterbar. I denne prosessen ligger det i seg selv en seleksjon i det totale datagrunnlaget.

Det er en fare for at vi kan ha påvirket resultatene fra undersøkelsen gjennom det Jacobsen (2005) kaller intervju effekt og undersøkelse effekt. Intervju effekt er at det oppstår en kontakt mellom intervjuer og intervjuede som påvirker begge (Jacobsen, 2005, s. 144). Undersøkelse effekt er det at man kan påvirke funn bare ved å sette søkelys på et område (Jacobsen, 2005, s. 18). Dette spurte vi respondentene konkret om. Selv om noen av dem bekrefter at våre intervju forut for tilsynet har økt bevisstheten omkring eventuell læringseffekt – anser vi at bredden i de tilbakemeldinger vi har fått gjør våre funn pålitelige.

Kvalitetssikring

Det var viktig ved valg av metode å finne en måte å gjennomføre våre undersøkelser på, der vår egen undersøkelse i minst mulig grad påvirket resultatet. Som vi har påpekt tidligere, kan intervju i seg selv påvirke resultatet gjennom intervju effekten og undersøkelse effekten. Valg av aktører fra ulike deler av organisasjonen var ledd i å sikre reliabilitet. Videre har vi underbygd vår undersøkelse med dokumentundersøkelser. Dette gjelder blant annet

styringsdokumenter fra Arbeidstilsynet. Ut fra tilgjengelig materiale, og tid, mener vi at vi har gjort de kvalitetssikringer som er mulige.

Analyse av egen metode – konklusjon

Ovenfor har vi presentert en kortfattet, men konkret, gjennomgang av mulige fallgruver hva angår gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet).

Silvermann (1993), i Jacobsen (2005, s.213) påpeker at alt for ofte faller forskerne i to fallgruver:

- En tendens til å velge data som passer til en (...) forutinntatthet av et fenomen
- En tendens til å velge ut data som er interessante fordi de er eksotiske, på bekostning av data av mindre dramatisk (men muligens viktigere) art

Dette var selvsagt en risiko også for oss; vi startet med en del oppfatninger – jfr. problemstilling og forskningsspørsmål, som vi ønsket å prøve. At det virkelig skal prøves, og ikke bare konkluderes, var vår oppgave. Det er selvfølgelig mulig at også vi har havnet i en eller begge av disse fallgruvene når vi har valgt ut hvilken empiri vi har vektlagt i analysedelen. Det er vanskelig for oss selv å vurdere dette objektivt.

Som sagt var vi oppmerksomme på faren for at vi kunne komme til å påvirke resultat/funn gjennom intervjusituasjonen. Det at vi hadde en intervjurunde før tilsynet kan ha skapt en slik undersøkelseeffekt. Ved at vi gjennom å formidle temaet for vår studie og stille spørsmål knyttet til sammenhengen mellom tilsyn og læring, kan vi kan ha påvirket respondentenes bevissthet. Respondentene kan ha blitt mer oppmerksomme på at tilsyn kan føre til organisasjonslæring og dermed lagt mer vekt på det. Spesielt kan dette gjelde rektor som hadde mer kontakt med oss og fikk mer informasjon om studiet vårt enn de andre respondentene. Det kan nok hende at vår tilstedeværelse med søkelys på nettopp sammenhengen mellom læring og tilsyn har forsterket rektors forventninger om læring gjennom tilsynet. Mye tyder på at vi har påvirket hans bevissthet, og det er altså en svakhet ved vår studie. Vi ser ut fra intervjuene med han at nettopp ordet læring brukes flere ganger og det kan godt være at det er en indikasjon på undersøkelseeffekt. I intervjurunde etter tilsyn ble et spørsmål om forsterket bevissthet omkring tilsynet, stilt til respondentene, hvorav en svarte bekreftende på at vår tilstedeværelse før tilsyn hadde forsterket bevissthet på tilsynet. Denne oppmerksomheten på tilsynssituasjonen, kan ha forsterket en eventuell

læringseffekt av tilsynet. Selv om denne undersøkelseeffekten er en svakhet ved vår studie, er det på den annen side positivt for skolen dersom det har vært med å øke læringsutbyttet av tilsynet.

For oss ble det i tillegg en utfordring i denne sammenheng at vi var flere personer som utførte intervjuene – det kunne ført til at vi opptrådte ulikt – og får ulike svar eller ville kunne fått det om det var en annen av oss som snakket med aktuell respondent.

Ut over det vi kan ha påvirket i fra vår side; f. eks gjennom å sørge for mest mulig optimal spørsmålskvalitet og minimalisering av undersøkelseeffekter, kommer det forhold at vi var avhengig av å få tilgang til de respondenter som kunne gi best informasjon – som hadde evnen og viljen til å gjøre det, og som var såpass nær det vi skulle undersøke at de er en primærkilde. Dette skjedde som vi tidligere har beskrevet ved at de samme personene som deltok i Arbeidstilsynets gruppe intervju, var respondenter for oss. I etterkant av undersøkelsen går det fram at vi ikke har intervjuet noen av de to inspektørene ved skolen. Det er rimelig å anta at disse av rektor oppfattes som en del av rektors styringsapparat. De var ikke deltakere i tilsynsprosessen, og deres opplysninger om læring i organisasjonen kunne ha vært verdifulle for oss. Den rollen disse to innehar i ledelse av organisasjonen, uten at de selv deltok i tilsynet, ville kunne gitt oss verdifulle opplysninger om spredning av læring i organisasjonen.

Alle respondentene våre var altså direkte involvert i tilsynsprosessen, men i ulik grad. Svakheten med dette utvalget er at vi ikke intervjuet noen som ikke var direkte med i tilsynsprosessen, og det gjelder jo de aller fleste ansatte ved skolen. Dersom vi hadde hatt et utvalg av intervjuobjekt som ikke var direkte involvert i tilsynet, kunne vi være bedre rustet til å trekke slutninger med hensyn til læring i organisasjonen. Det ville gitt oss et mer reelt bilde av i hvilken grad det faktisk har skjedd organisasjonslæring og ikke bare individuell læring hos de som deltok i prosessen. Dersom disse personene ikke hadde hatt forutsetninger for å gi oss noen informasjon om arbeidet med Tilsynsrapporten, så hadde også det vært en viktig informasjon for oss. Det kunne sagt noe om de så langt hadde vært involvert i prosessen. Det hadde også gitt oss en mulighet til å sammenligne rektors uttalelser om hva som har skjedd og hva som skal skje med hvordan ansattegruppen oppfatter det. Likevel valgte vi å vektlegge respondenter som var mer sentrale i prosessen, både av pragmatiske og strategiske årsaker.

Vi har i vår undersøkelse lagt vekt på læringseffekten i skolen som får et tilsyn. Dette er ekstra utfordrende da også begrepet læring kan være vanskelig å definere. Er en tilpasning

til det man ser tilsynet krever, eller gir oppmerksomhet til, det samme som læring? Har det av den grunn skjedd noen dypere forståelse av hvorfor det skal være slik i skolen? Dette har vi utdypet i teoridelen.

Videre er det, etter vår vurdering, en svakhet at vi ikke kan utelukke at andre faktorer kan ha effekt på læring. Vi kan ikke vite sikkert om det som skjer for eksempel er resultat av læring eller tilpasning til de krav som er stilt, eller om det er resultat av andre prosesser som alt er igangsatt, eller om tilpasning skjer uten at det foreligger en dypere forståelse av bakgrunnen for kravene.

Den største svakheten ved vår undersøkelse er imidlertid tidsaspektet. Vi foretok intervju før og etter tilsyn i den hensikt å kunne observere det vi håpet skulle være opptiningsfasen (før/under tilsyn) og overgangsfasen (etter tilsyn) i henhold til Kurt Levin (1947), gjengitt av Irgens (2011, s. 34). Det var for oss opplagt at den tredje fasen; frysing, ikke kunne ha inntruffet innenfor den tidsrammen vi hadde til rådighet. Det går imidlertid fram av vårt materiale at selv om opptiningsfasen kan ha blitt noe forsert som en følge av vår undersøkelse før tilsyn, var det lite som tydet på at organisasjonen var i noen egentlig forflytningsfase i vår intervjurunde etter tilsyn. I sin ytterste konsekvens kan dette medføre at det ikke vil inntre noen egentlig forflytningsfase som en følge av dette tilsynet. Organisasjonen kan tenkes etter opptiningsfasen å gå tilbake til sin opprinnelige tilstand. Hvorvidt dette er et resultat av mangel på læring, eller et resultat av at de har lært noe som medfører en erkjennelse av at tilstand før påvirkning, altså tilsyn, var en hensiktsmessig tilstand, vil vi heller aldri kunne stadfeste.

Vi konkluderer med at vårt opplegg for undersøkelsen er innenfor de krav som stilles til en kvalitativ undersøkelse – og at vi, med en intervjuguide som i størst mulig grad tok hensyn til krav til åpne, ikke-styrende spørsmål, har fått inn data som i utgangspunktet burde være valide og reliable, men at tidsaspektet i vår undersøkelse kan reise tvil om hvorvidt våre funn er reliable.

Analyse av forskningsspørsmålene

Vi har i innledningen beskrevet en utvikling i offentlig sektor med stadig mer vekt på kontroll av virksomheter gjennom opprettelsen av stadig nye tilsynsorganer. Vi ønsker å se nærmere på om det i denne kontrollen også ligger et potensiale for læring for organisasjonene som utsettes for tilsyn. Det er, ifølge Dahler-Larsen(2011), i Busch & al, (2011, s. 306), ingen garanti for at evaluering faktisk medfører økt effektivitet. Eller med våre ord: Det er ingen garanti for at kontroll medfører læring.

Gjennom forskningsspørsmål 1 retter vi oppmerksomheten mot Arbeidstilsynets rolle. Vi spør:

”Hvilken rolle har Arbeidstilsynet?”

Det handler om hvilken legitimitet og makt Arbeidstilsynet har. Dette er forhold vi mener er sentrale for å forstå læringsaspektet ved tilsyn. På samme måte som at makt og legitimitet henger sammen, er vår påstand at læring igjen er avhengig av de nevnte dimensjonene. Hvilken legitimitet og maktgrunnlag Arbeidstilsynet har, vil være med å avgjøre om organisasjonen faktisk lærer av tilsynsprosessen. I forskningsspørsmål 2 rettes oppmerksomheten fra Arbeidstilsynet og mot skolen og effekten Arbeidstilsynet har på den:

«Hvordan kan tilsyn bidra til læring i organisasjoner?»

Det er altså læringseffekten av tilsynet for organisasjonen vi er ute etter og da knyttet opp mot arbeidsmiljø. Hvilken effekt har tilsynet på organisasjonens arbeidsmiljøutfordringer? Hvilket utbytte organisasjonen vil ha av et tilsyn er, i tillegg til forhold ved Arbeidstilsynet, også avhengig av forhold ved organisasjonen selv. Vi har valgt å studere en skole og denne har vi gitt en nærmere presentasjon av tidligere i avhandlingen. Vi skal først ha en kort gjennomgang av hva vi mener med læringsbegrepet før vi ser på læring i organisasjonen.

Arbeidstilsynets rolle: makt og legitimitet

"I et demokrati er makten kort og godt avhengig av legitimitet"

Sitat av Haga i Busch & al (2011, s.325)

Legitimitet og makt

I følge Busch & al (2010, s. 244) kan rolle oppfattes som *"det sett av forventninger som er knyttet til (...) utførelsen av en oppgave."*

De forventningene som knyttes an til en organisasjon vil manifestere seg på flere måter; hvordan man bygger opp organisasjonen, hvilke oppgaver man skal prioritere, hva som er beskrevet i stillingsinstrukser og planer – for eksempel, i dette tilfelle, "Strategisk plan for Arbeidstilsynet".

Bush & al (2010) peker også på at forventningene til rollene også vises i den uformelle kulturen i en organisasjon – uskrevne regler, uskrevne forventninger til hvordan jobben skal utøves, korpsånd.

I Arbeidstilsynets tilfelle er altså rollen i stor grad knyttet til at de skal sørge for et godt arbeidsliv gjennom å sette søkelys på Arbeidsmiljølovens bestemmelse om Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS), lønns og ansettelsesvilkår, prosedyrer for oppsigelse og avskjed etc - samt en del andre lovverk. De legger vekt på at de både kan veilede og kontrollere.

Arbeidstilsynets rolle betraktes i relasjon til organisasjonene Arbeidstilsynet utøver sin funksjon overfor. Det blir derfor sentralt å vurdere *hvilken makt* Arbeidstilsynet har, hvordan den kommer til anvendelse, og *hvilken legitimitet* som ligger til grunn for denne makten. Har skolen makt? Tilpasser den seg og eventuelt på hvilken måte?

I innledningen sier vi noe om rasjonale for at myndighetene har behov for å ha tilsyn. Vi viser i presentasjonen av Arbeidstilsynet hvordan de fortolker, og konkretiserer, sitt mandat.

I møtet mellom et organ/etat som har som oppgave å føre tilsyn, revisjon, med den andre, foreligger det et maktforhold. For å nærme oss analysen av legitimitet, maktforhold, maktkilder og maktanvendelse må vi starte med selve grunnlaget for makt. Hva er, i dette tilfelle, Arbeidstilsynets maktbase? Vi har pekt på at tilsynet har sin sterkeste legitimitet i rollen som myndighetenes, den utøvende statsmakts kontrollorgan på definerte områder. Altså en *legal legitimitet*. Eller, som Jacobsen og Thorsvik (2007, s. 164) sier:

"Maktbruk aksepteres fordi den har sitt utspring i allment aksepterte lover og regler".

Gjennom praksis og rolleforståelse/utøvelse, har Arbeidstilsynet blitt tildelt/tillagt, andre legitimiteter. Hvilken legitimitet Arbeidstilsynet oppfattes å ha, kan ut fra sammenhengen mellom makt og legitimitet, antas å ha betydning for i hvilken grad et tilsyn vil kunne initiere læring. Vi er imidlertid ikke opptatt av den individuelle læringen, men snarere det potensialet for organisasjonslæring tilsyn vil kunne legge grunnlaget for. Analyse av legitimitet må derfor gjøres i forhold til organisasjonens oppfattelse av Arbeidstilsynets, og også organisasjonens egen, legitimitet.

I og med at legitimitet som sådan ikke kan observeres i en konkret sammenheng legger vi vekt på de mekanismene vi kan finne i de uttalelser, handlinger og eventuelle unnlatelser, som skolens representanter presentert i våre møter med dem.

I vår forståelse av begrepet rolle, ligger altså hvilken legitimitet Arbeidstilsynet selv oppfatter at det har, hvilken legitimitet skolen oppfatter at Arbeidstilsynet har, hvilket maktforhold som eksisterer mellom Arbeidstilsynet og skolen, hvilken maktbase som ligger til grunn for dette maktforholdet og også hvilke kilder til makt som benyttes i utøvelsen av dette maktforholdet.

Mekanismer for tilpasning

For å kunne avdekke hvilken legitimitet Arbeidstilsynet synes å ha, er det hensiktsmessig å se på hvilke mekanismer som ligger i organisasjonens eventuelle respons på Arbeidstilsynets tilsyn og pålegg. Busch & al (2010, s 66-67) sier at regulering fra institusjonelle omgivelser skjer gjennom både regulative, normative og kognitive mekanismer.

Å betrakte hvilke tilpasninger som skjer, og også hvilke som eventuelt ikke skjer, kan si oss hvilken legitimitet Arbeidstilsynet synes å ha, og også hvilken legitimitet skolen oppfatter at den trenger hos andre interessenter.

Makt

I møtet mellom et organ/etat som har som oppgave å føre tilsyn, revisjon, med den andre foreligger det et maktforhold. Likevel er det ikke nok å fastslå at slik er det; vi må prøve å identifisere hvilke reelle, og formelle, kilder finnes som begrunner tilsynets makt/posisjon? Er det slik at den andre part er uten makt i relasjonen? I tilfelle ikke; hvilken makt har skolen, og hva er kildene til den. Og – selv om det er slik at det er en klar asymmetri i maktforhold; brukes makten? Og i tilfelle; hvordan? Hva har maktanvendelsen å si for den langsiktige effekten (=læringen) etter et tilsyn? Kan mye, tydelig, maktanvendelse medføre (åpen/skjult) motmakt?

I teorikapittelet viser vi til følgende definisjon (Heywood 2007, s. 7):

"Power is (...) the ability to influence the behavior of others in a manner not of their own choosing"

Dette innebærer at makt kan brukes åpent, og direkte – som tvangsmakt (instruks eller ordre), men også som forslag, overtalelse og veiledning.

Som vi nevnte i teorikapittelet kan makt, maktanvendelse og tilpasning ses på som deler av en regulerende prosess institusjoner gjennomgår – både innen den enkelte organisasjon og i sin tilpasning til samfunnet for øvrig; vi snakker her om det Scott & al (1995, gjengitt i Busch & al, 2007, s.81-84), kaller for pilarer: Den regulative pilar (lover og regler – det en må). Den normative pilar (normer og verdier; hva man bør) og den kognitive pilar (hva man tar for gitt og hva man kan). Motivasjonen for tilpasning til disse pilarene er som følger: Regelbasert tilpasning (en *må* tilpasse seg regler og lover), interessebasert tilpasning (en *kan* tilpasse seg ut fra egne interesser) og idébasert tilpasning (en *bør* tilpasse seg). Tranøy og Claes (1990, s.7-11, gjengitt i Malterud & Vanebo, 2011, s.24).

I og med at vi har slått fast at Arbeidstilsynet er satt i en posisjon der de kan utøve makt overfor den andre part – hvilke maktkilder ser vi at de anvender? Og – hvordan svarer skolen på denne maktbruken?

Vi ser at det i litteraturen opereres med ulike begrep om til dels sammenfallende fenomen. Jacobsen og Thorsvik (2007, s. 160) bruker begrepet "Maktbase" om en del av de samme faktorene som Bolman & Deal (2010, s. 235 ff) kaller "Maktkilder". Vi velger å bruke Bolman & Deals benevnelse på disse. Maktbase er vår betegnelse på det formelle, legale, grunnlaget for at man har fått mulighet, satt i en posisjon til, å anvende makt overfor en annen part.

Arbeidstilsynets pålegg til skolen

Som hjelp for vår analyse systematiserer vi etter de pålegg Arbeidstilsynet ga skolen.

Påleggene var som følger:

Pålegg 1: HMS-arbeid/risikovurdering; hvor det påpekes manglede risikovurdering

Pålegg 2: HMS-arbeid – tiltak og handlingsplan

- Pålegg 3: Verneombud – opplæring
- Pålegg 4: BHT – plan for bistand
- Pålegg 5: Vold og trusler - rutine

Det ble gitt en tidsfrist på tilsvar satt til 26.11.2012, og en frist for lukking av avvik/framleggelse av plan/tiltak for lukking av avvik satt til 14.03.2013.

Vi vil i det følgende analysere forskningsspørsmålet blant annet i lys av disse påleggene. Hvordan Arbeidstilsynet begrunner dem, forankrer dem (legitimitet) – og forventninger til skolen(makt). Vi ser på hvordan skolen oppfatter disse påleggene, deres begrunnelse (legitimitet)– sett opp mot den oppfatning de har av sin situasjon. Hvilken tilpasning velger skolen? Og – hvordan framstår disse påleggene, og prosessen rundt dem sett i et maktperspektiv?

Vi tar utgangspunkt i de påleggene Arbeidstilsynet ila skolen. Vi gjengir de begrunnelser og reaksjoner som de ulike aktørene ga. Vi vil også se på noen andre funn knyttet til skolens oppfatning av Arbeidstilsynets rolle og også skolens behov for egen legitimitet.

Deretter tar vi dette inn i en analyse der vi knytter dette opp mot former for legitimitet – og de mekanismene som ligger bak, og en analyse av makt og maktkilder.

Legitimitet

I våre intervju finner vi at skolens representanter, før intervjuet, oppfatter det forestående tilsynsbesøket som en mulighet til å lære, de er opptatt av at Arbeidstilsynet er et kompetanseorgan – og kan veilede skolen i deres arbeid med å få et godt HMS system.

De hadde forventninger om en dialogbasert prosess. De oppfatter Arbeidstilsynets uttalte mål med tilsynet i overensstemmelse med de mål skolen selv har. Rektor er opptatt av at man kan få satt seg sammen og finne ut av utfordringer og løsninger. Han sier:

”og så har jeg oppfattet (...) måten dette (med tilsynets rolle) kommuniseres skriftlig (...) at det er et læreaspekt (...) formålet (...) signaliserer at man ønsker å klargjøre litt om forventninger, gjensidige, mine forventninger er at vi skal få en dialog rundt de temaene (som skolen hadde skissert)

Denne oppfatningen deles også av verneombudet og de ansatte vi intervjuet. Man anså det som positivt, og spennende, å få besøk av tilsynet – og hadde klare håp om å lære av dette tilsynet. Verneombudet sier:

”noen som har dette med lover og regler på plass, og som vi kan bruke som en medhjelper og samarbeidspartner”

Skolens holdning var altså, slik den framsto i våre forhåndsintervju, åpen. Rektor la vekt på at de hadde mange fora for å diskutere utfordringer i arbeidsmiljøet - og viste blant annet til erfaringer fra prosessen rundt byggeprosessen. Han framhever at han ønsker å ha en åpen lederstil, og at det alltid skal være rom for å ta opp saker. Han oppfattet situasjonen å være slik at de hadde en god dialog – og en god oversikt over hvilke utfordringer de hadde.

Inntrykket han gir er at det er kort avstand mellom ledelse og ansatte. Rektor framhever samarbeidet mellom ham og verneombudet – og viser til at de ansatte alltid er orientert om hva de snakker om – via skriftlige referat. Han forteller også om faste møter med fagforeningene.; men, slik det framstår, ikke samlet – hver for seg.

Rektor opplevdes å ha en forventning om at Arbeidstilsynet ville legge merke til det arbeidet som var gjort. Han uttalte i første intervju:

”Jeg håper de vil se at vi har lagt opp til medvirkningsprosesser i personalgruppa i utarbeidelsen av en plan for psykososialt arbeidsmiljø”

Når så Arbeidstilsynet påpeker, i pålegg 1 og 2, manglende risikovurdering og mangelfull tiltaks- og handlingsplan, kommer det som en overraskelse på rektor. Arbeidstilsynet viser blant annet til Arbeidsmiljølovens §§ 4-1 og 3-1, og peker på at det er et krav om systematisk kartlegging av risikofaktorer overfor arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet.

Her benytter altså Arbeidstilsynet seg av en formell myndighet de har til å ilegge et pålegg. Som de begrunner formelt. Rektor gir uttrykk for at han er kritisk til Arbeidstilsynets vektlegging av det formelle i dette punktet. (Verneombudet kommenterer det ikke). Arbeidstilsynet hevder at skolen ikke har noen risikovurdering av arbeidsmiljøet, rektor mener de har det. Arbeidstilsynet krever en dokumentasjon på en risikovurdering av relevante arbeidsmiljøutfordringer – på bakgrunn av en kartlegging. Og – de krever en beskrivelse av hvordan verneombudet har medvirket i dette.

Dette pålegget synes altså å bunne i at Arbeidstilsynet tolker den bestemmelsen de henviser til slik at formalkravet skal oppfylles, like mye som det materielle innhold i det skolen har gjort. I realiteten, slik pålegget framstår, kan Arbeidstilsynet oppfattes å mene at det formelle er viktigere enn det materielle.

Skolen, ved rektor, signaliserer, slik vi oppfatter det, at han er uenig i grunnlaget for pålegget. Samtidig innser han at han må etterkomme pålegget. Han sier i andre intervju:

”For å være konkret på det ... altså. Forskriften sier noe om en gjennomføring av en risikovurdering f.eks. ... men så er det formen denne vurderingen skal ha (...) for jeg mener at vi har gjennomført. (...) hvordan er det vi ønsker å få ut det vi ønsker å få ut da (...) eh., ja. Jeg skal forholde meg til forskriften jeg”

Arbeidstilsynet krever oversikt over gjennomførte tiltak, handlingsplan med frister (basert på risikovurderinger) og dokumentasjon på hvordan verneombudet har medvirket. Pålegget begrunnes i hensynet til ansattes helse, miljø og sikkerhet, og hjemles blant annet i Arbeidsmiljølovens §§ 3-1 og 4-1. Det pekes på at Arbeidstilsynet, i de framlagte planer fra skolen at det mangler tydelig sammenheng mellom kartlegging og tiltaksplaner:

”ikke kunne se at planene som var utarbeidet inneholdt tiltak for å redusere risiko knyttet til (...) forhold som kom frem av tidligere (...) kartlegging”

Rektor var sterkt uenig i grunnlaget for dette pålegget, og gir uttrykk for at dette er formalisme fra Arbeidstilsynets side:

”Jeg kan vise til prosesser, jeg kan vise til referater (...) jeg kan vise til en konkret tiltaks/handlingsplan (...) og så har vi ikke benyttet et kommunalt skjema! (...) der synes jeg ikke vi ble møtt. Nei. Det følte jeg ikke. Men vi tok jo en diskusjon i tilsynet på dette, der og da, og da ble liksom metoden, hvordan vi liksom skal få hentet opp dette da ... Og det er forså vidt greit, jeg føler jeg fikk sagt det jeg skulle si – og så står det(...) som det står i rapporten. Jeg forholder meg til det også.

Rektor peker, slik vi oppfatter ham, på at det skjemaet han snakker om ikke ville ført til et annet resultat. Han mener altså å ha oppfylt lovens intensjon – men opplever at Arbeidstilsynet ikke er fornøyd med måten svaret (det vil si handlingsplanen) har framkommet på. Arbeidstilsynet blir oppfattet som regelfiksert – og, i dette tilfelle i alle fall, lite imøtekommende overfor det skolen hadde gjort. Verneombudet sier:

”Jeg mener dem var fokusert ja, på lover og regler – og, ja, dem var litt firkanta, ja”

Også når det gjelder Bedriftshelsetjenesten (BHT), i pålegg 3, opplever nok skolen (rektor) at Arbeidstilsynet å opptre formalistisk. Arbeidstilsynet peker på at det ikke er nok å ha en avtale med Bedriftshelsetjenesten – det skal foreligge en plan for bistanden. Når og hvordan skal BHT kobles på enkeltsaker eller prosesser. Arbeidstilsynet begrunner pålegget i at arbeidsgiver skal sørge for at det utarbeides planer for BHTs bistand i bedriften; det skal inngå som en del av bedriftens HMS-plan. Arbeidstilsynet framhever at mottatt dokumentasjon på tilknytning til en kommunal bedriftshelsetjeneste ikke inneholdt en *plan* for bistanden. Pålegget hjemles i forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og godkjenning av bedriftshelsetjeneste. Rektor, derimot, viser til at de, under byggeprosessen, hadde en avtale med den kommunale bedriftshelsetjenesten og at det ble oppfattet som godt nok. Rektor sier:

”Det var ikke en avtale som var tilstrekkelig (...) etter det jeg har forstått da (...) det var litt overraskende akkurat det punktet der – at vi skal ha en plan for bistand. Hver enkelt enhet! Den - det var overraskelsen som kom, tror jeg.”

Rektor gir imidlertid ikke uttrykk for annet enn at han vil etterkomme pålegget.

Pålegg 4 omkring opplæring av verneombudet begrunner Arbeidstilsynet i § 12-1 i Arbeidsmiljøloven; arbeidsgiver skal sørge for at verneombud får den nødvendige opplæring for å ivareta vervet på en forsvarlig måte. Rektor påpeker at dette pålegget framstår som noe unødvendig, da det er tilfeldighetene som gjør at et nytt verneombud ikke har rukket å få nødvendig opplæring. Rektor uttaler:

”Det er jo tilfeldighetenes verden da, dette med skolering av vernombud. Det skjer når det skjer, holdt jeg på å si. Det kan være at vi kunne påvirke det med å sende verneombudet på kurs før tilsynet, men ... det visste vi jo på forhånd – at dette kunne skje”

Arbeidstilsynet pålegg omkring manglende rutinebeskrivelse for håndtering av vold og trusler mot ansatte i pålegg 5, begrunnes i at arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. Det skal utarbeides en skriftlig rutine for hvordan trusselsituasjoner skal forebygges, håndteres og følges opp – i virksomheter dere dette er en potensiell fare. Pålegget er hjemlet i Arbeidsmiljøloven § 5 andre ledd nr 7 og nr 2.

Rektor sier kort at dette er et *”kjempeviktig tema”* – som skolen allerede har grepet tak i. Verneombudet framhever dette pålegget som det aller viktigste, og sier:

”Det ble et stort tema, det var mye som man kom tilbake til i underveis i samtalen. Det er nok det jeg har bitt meg mest merke i, og det vi må ha på plass snarest”.

På spørsmål til verneombudet om det arbeidet som må gjøres som oppfølging av pålegg ville ha kommet også uten pålegg, svares delvis benektende:

Det er jeg sannelig ikke sikker på... Eh ... noen av dem vet jeg, for det hadde vi diskutert på forhånd – før dette tilsynet ble kjent. Så de hadde det nok blitt gjort noe med. Men ikke alle punktene – nei. Dette med vold og trusler tror jeg hadde fortsatt å flyte helt vilt ... det hadde

ikke blitt tatt opp på den måten vi gjør det nå. Det tror jeg ikke. Ikke før jeg selv, eventuelt, hadde gått gjennom alle prosedyrene som ligger der...

Rektors oppfatninger av Arbeidstilsynets rolle, og arbeidsmetodikk, gjennomgikk, etter det vi kan se, en endring. I intervjuet før tilsynsbesøket framhevet han at han oppfattet Arbeidstilsynets rolle som en veileder; med vekt på læring. Etter tilsynet er rektor opptatt av at det felles møtet han og de ansatte, hadde med Arbeidstilsynet bar bud om at Arbeidstilsynet ville være en samarbeidspartner, opptatt av å skape gode samarbeidsrelasjoner med skolen og de ansatte og kombinere tilsynerollen med en veilederrolle. Han sier:

”de gjorde det på en slik måte som gjorde at det ble et tillitsforhold”

Men så – når vi går inn på tilsynsrapporten, med de aktuelle påleggene, kommer det fram at han er til dels overrasket, og noe skuffet, over hva Arbeidstilsynet har vektlagt som begrunnelse for sine pålegg. Han oppfatter dem nå som opptatt av formalia, lovregler og krav:

”det er en forskjell mellom det som framkommer i rapporten, skriftlig, og hva man fremsto som i tilsynsmøtet. Mer vekt på det formelle”

Igjen suppleres han av verneombudet – som også framhever det positive i møtet med dem, som synes det var lærerikt og engasjerende Men – også han er opptatt av at tilsynet i rapporten er opptatt av det formelle:

”dem var fokusert (...) på lover og regler (...) litt firkanta”.

I intervju med skolen etter tilsyn, går det fram at det fra ansatte er forventninger omkring hvordan prosessene for å lukke avvikene skal foregå. Det forventes prosesser der ansatte inkluderes både i utforming av hvordan avvik skal lukkes og i selve prosessen med å lukke avvikene. Fra intervju siteres:

”Intervjuer: Det har kommet en tilsynsrapport, og tilsynet har gitt noen pålegg. Har du noen forventninger til hvordan du skal bli involvert i dette etterarbeidet? Respondent: Ja, det har jeg. Vet jo at det blir, hvis du sier at det kommer noen pålegg, så forventer jeg at det blir tatt opp i fellesskap, og at det blir plukket ned til team, slik vi bruker å arbeide her på huset. At vi får være med å uttale oss om hva som skal skje videre.”

Uavhengig av håndtering av påleggene viser skolen, med entusiasme, til det til det pedagogiske verktøyet "De Utrolige Årene", DUÅ, som skolen er i ferd med å ta i bruk.

Arbeidstilsynets legitimitet og skolens legitimitetsbehov.

Arbeidstilsynets legitimitet

I tilpasningen til pålegg 1 og 2 framgår det i våre funn at rektor vil gjøre en regulativ tilpasning til disse påleggene. Han påpeker at han er sterkt uenig i grunnlaget særlig for pålegg 2, men vil, til tross for det han oppfatter som et manglende normativt grunnlag for pålegget, tilpasse skolens systemer til pålegget. En slik tilpasning vil i henhold til Busch & al (2010, s 66-67) være en regulativ mekanisme; en formell regel som skolen må tilpasse seg.

I rektors uforbeholdne forsikring om at slik tilpasning likevel vil skje, ligger også rektors oppfatning av Arbeidstilsynets legitimitet som, i denne sammenheng, legal. Det framgår imidlertid tydelig at rektor savner en begrunnelse for pålegget av en mer pragmatisk karakter. Han påpeker at det er gjort et arbeid knyttet til å utarbeide tiltak og handlingsplaner som har skjedd med sterkt medvirkning fra alle ansatte, også verneombudet. I vårt materiale har vi vist at rektor før tilsyn hadde en sterk forventning til tilsynet som arena for læring. Dette kan tolkes som et ønske om et Arbeidstilsyn med en pragmatisk legitimitet.

Tilpasningen til pålegg 3 vedrørende manglende opplæring av verneombudet, er også en regulativ tilpasning. Men vi ser at skolen oppfatter at innholdet i dette pålegget samsvarer med skolens normsystem. Det påpekes det tilfeldige i at opplæring ikke var foretatt, og ut fra det kan en slutte at denne tilpasning også kan være normativt motivert. Opplæring ville uansett blitt gitt, med basis i at begge parter oppfatter dette som fornuftig. Hvorvidt tilpasningen til pålegget dermed er regulativ eller normativ, blir noe usikkert. Opplæring ville ha blitt gitt uavhengig av pålegget, og er kanskje ikke en egentlig tilpasning til pålegget, men en handling i henhold til eget normsystem? Ut fra dette er det derfor også vanskelig å se om Arbeidstilsynets legitimitet egentlig er noe annet enn legal også i forhold til dette pålegget.

Når det gjelder pålegg 4 som omhandlet manglende plan for bedriftshelsetjenesten, ser vi at dette kom som en overraskelse på skolen. Plan for å imøtekomme dette pålegget er fraværende i det materialet som foreligger etter våre intervju. Verken rektor eller

verneombud berører i sine svar knytta til oppfølging av tilsynet hvordan dette pålegget skal håndteres, men det framkommer ikke opplysninger om at pålegget ikke vil bli lukket. Det påpekes imidlertid av begge at skolebygget er nytt og funksjonelt, og at det anses å være et godt arbeidsmiljø på skolen. Dette siste bekreftes langt på veg av øvrige respondenter, om enn ikke fullt ut i forhold til kommunikasjon og medarbeideroppfølging. Dette kan være en indikasjon på at en eventuell tilpasning til dette pålegget vil være regelbasert.

I det øyeblikket vi gikk inn i skolen og foretok andre gangs intervju, var skolen nylig blitt gjort oppmerksom hvilke regler de må forholde seg til. Det går også fram av våre intervju at forventningene til tilsynet i ansattegruppen i stor grad er knytta til forventninger omkring søkelys på det fysiske arbeidsmiljøet. Dette er i hovedsak godt ved denne enheten, siden bygget er nytt og oppfattet som hensiktsmessig på de fleste måter. Dersom forskriften pålegget er hjemlet, ikke er et resultat av formalisering av normer i den kulturen skolen befinner seg i, vil tilpasning i utgangspunktet være regelbasert. Det kan likevel tenkes at det i prosessen omkring tilpasning kan skje en endring av tilpasningen fra rent regelmotivert til en mer normativ tilpasning. Dersom skolen under tilpasning ser at tilpasningen faktisk åpner for nye muligheter for skolen, eks til en mer målretta bruk av BHT, vil det kunne skje en endring til en mer normativt basert tilpasning til pålegget. I øyeblikket må likevel den tilpasning som skisseres si å indikere nok en gang at Arbeidstilsynets legitimitet er legal.

Iveren i tilpasning til pålegg 5 både fra rektors side og verneombudets side, kan indikere at dette er en normativ tilpasning til pålegget. I motsetning til tilpasningen vi så på angående pålegg 3, påpeker verneombudet at dette ikke var noe skolen ville ha tatt tak i uansett. Det er derfor en ren normativ tilpasning til pålegget som skjer. Dette indikerer kanskje også at Arbeidstilsynets legitimitet kan være normativ, eller kanskje også pragmatisk. Skolen oppfatter det å gjøre grepene, som også vil lukke avviket, som både riktige og viktige.

I materialet over ser vi klart at Arbeidstilsynet hos denne skolen har en klar regulativ legitimitet. Dette er et forhold som ikke endrer seg i løpet av den perioden vi har gjort undersøkelser i skolen. Vi har vist at de tilpasninger som skjer i forhold til flere av de gitte påleggene er rene regulative tilpasninger, som indikerer at Arbeidstilsynets legitimitet både er legal, og blir oppfatta som legal. Vi har videre sett at noen av de tilpasningene som skjer er mer normativt baserte mekanismer. Slike tilpasninger kan indikere at Arbeidstilsynet også oppfattes å ha en pragmatisk legitimitet eller også en normativ legitimitet. Dette underbygges også av den forventning til tilsynet både rektor og verneombud ga uttrykk for forut for tilsyn.

Det er imidlertid slik at de ulike formene for legitimitet henger nøye sammen.

Arbeidstilsynets legale legitimitet synes klar, og denne formen for legitimitet henger nøye sammen med øvrige former for legitimitet. Betoningen av denne legitimiteten både fra Arbeidstilsynet selv, og også fra skolens side, kan imidlertid medføre en nedtoning av øvrige former for legitimitet. Arbeidstilsynets legitimitet i overfor skolen er ikke bare etablert forut for tilsyn, den utvikles gjennom samhandlingen både i tilsynssituasjonen og gjennom Arbeidstilsynets rapport. I vurderingen av rektors uttalelser etter tilsyn, der det er påpekt at tilsynets regelfokusering i rapporten ikke rimer med hans opplevelse av tilsynssituasjonen og at dette kom som en overraskelse, kan det antas at den pragmatiske legitimiteten ble oppfattet som sterkere i tilsynssituasjonen, og at denne formen for legitimitet nærmest brytes noe ned gjennom rapporten. Dersom Arbeidstilsynets rolle som veileder i rapporten var blitt tonet noe sterkere, kan det antas at dette ville ha underbygget både Arbeidstilsynets pragmatiske og normative legitimitet i forholdet til skolen.

Skolens legitimitetsbehov

De ansattes forventninger omkring hvordan prosessene som er nødvendig for å lukke avvikene skal foregå knytter seg til en forventning om inkludering både i utforming av hvordan avvik skal lukkes og i selve prosessen med å lukke avvikene. Det går tydelig fram at dette er den måten ting vanligvis gjøres i denne skolen. Denne formen for tilpasning er i ansattegruppen nærmest tatt for gitt, og tilpasning på denne måten ville være en kognitiv mekanisme. Dette forholdet berører imidlertid ikke Arbeidstilsynets legitimitet, men snarere den interne legitimiteten maktstrukturene i skolen trenger. Å gå på tvers av disse forventningene vil rokke ved maktstrukturenes kognitive legitimitet.

Skolens representanter referer til verktøyet DUÅ i mange sammenhenger. Verktøyet er ment å være et bredt virkende verktøy i forhold til atferdsvansker. Det henvises ikke i vårt materiale til at atferdsvansker har vært et utbredt problem ved denne skolen. Det er også slik at dette programmet i øyeblikket anses som en av de gode ideene som i henhold til Rørvik (1997, s 16) er en *"ide på reise"*. Å ta i bruk slike "ideer på reise" gir skolen et preg av å være dels innovativ, dels progressiv og i særlig grad faglig oppdatert. Behovet for en løsning på en utfordring behøver derfor ikke være den mest sentrale begrunnelsen for å ta ideen i bruk, men behovet kan like mye knytte seg til skolens behov for normativ legitimitet både hos egne ansatte og også i samfunnet omkring. Dette fenomenet betraktes av Rørvik (1997, s 39) som en løsningsfremdrevet reform, der organisasjonen blir oppmerksom på en løsning først, og deretter oppfatter å ha et problem som må løses.

Skolens holdning til DUÅ kan også indikere at Rørvik (2007), gjengitt av Busch & al (2010, s.107) sitt syn på spredning av organisasjonsoppskrifter har en viss relevans i forhold til dette verktøyet. Det er mulig at vi her ser en normativ spredning eller en imiteringsmessig spredning til den aktuelle skolen. Dette signaliserer dermed i henhold til Suchmans definisjon (1995), gjengitt av Busch & al (2010, s.102), at bruk av dette verktøyet er:

"... handlinger (som) er ønskelige og aksepterte innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner."

Det vil i så tilfelle indikere at skolen ser behov for etablering eller styrking av sin egen normative legitimitet.

I vurderingen av hvilke mekanismer for tilpasning som går fram, må det også tas hensyn til at skolen ser behovene for parallelt med en tilpasning til Arbeidstilsynets pålegg, også har behov for å tilpasse seg krav fra andre aktører. I henhold til interessentmodellen vil det alltid skje en tilpasning av belønningsstrømmene til interessenten både ut fra tilgjengelige ressurser, styrkeforholdet mellom interessentene og en analyse av hva som vil være styrkeforholdet mellom interessentene i framtida.

I vår undersøkelse har vi ikke intervjuet elever og foreldre. En grundigere undersøkelse av elever og foreldres meninger om skolens håndtering av både det reelle samspillet med disse gruppene, og også det formelle samspillet gjennom de formelle samarbeidsorganene og skolens systemer for øvrig for samhandling, kunne ha fortalt oss noe om skolens behov for både type og grad av legitimitet hos disse sentrale interessentene.

Hvilken makt og hvilke maktkilder har Arbeidstilsynet?

Det framkommer i intervjuer, spesielt med rektor, at skolen er overrasket over en del av påleggene de fikk – de som dreier seg om HMS og BHT. Rektor gir uttrykk for at han oppfatter disse påleggene pirkete, formalrytterske og lite imøtekommende for det arbeid og de prosedyrer skolen selv har gjort;

" vi har en lang tiltaksrekke (...) det ble liksom metoden, hvordan vi liksom skal få hentet opp dette da (...) og så vi har ikke benyttet et kommunalt skjema! " (...) "vi var jo klar over at de har en kontrollfunksjon. (Rektor)

Tilsynets representanter erkjenner at de har makt. En av representantene sier:

”makta ligger jo der, for vi kan jo pålegge virksomheten å utføre en del tiltak”

Verneombudet referer til Arbeidstilsynets maktanvendelse som følger:

”jeg synes de var fokusert ja, på lover og regler (...) dem var litt firkanta”

Dette kan også tolkes til at maktbruken oppleves litt voldsom i denne konteksten; noe som igjen kan henge sammen med at man befinner seg innenfor ulike rasjonaliteter i en skole og i Arbeidstilsynet (se nedfor).

Det er interessant å se på Arbeidstilsynets samtaler med skolens representanter. Her fikk man en dialog omkring utfordringer innen HMS – som av skolen representanter ble oppfattet som positiv. Skolens representanter sier at de der opplevde seg hørt og forstått. Overraskelsen over påleggene ble derfor ganske stor; hva kan det komme av.

Verneombudet gir uttrykk for at han lærte mye av tilsynet, og at han skjønner at man må fokusere på lover og regler, men han gir også uttrykk for at han oppfatter tilsynets representanter som litt firkanta og litt lite hensyntakende til de lokale utfordringene. Han sier:

”som jeg sa (...) måten de gjør dette på (tilsynet) (...) var med på å medvirke til at jeg fikk tillit til dette” (...) jeg synes det er forskjell på hva de vektla i skriftlig form – og hva de vektla i tilsynet”.

Hvilken av ovennevnte to tilnærminger tilsynets inspektører velger kan kanskje si noe om hvordan man primært oppfatter seg selv og sin rolle. På nettsiden til Arbeidstilsynet, og i Strategisk plan, er det, som nevnt, framhevet at man har som en viktig oppgave å tilby veiledning og rådgivning. Målrettet veilednings- og informasjonsarbeid overfor virksomhetene og samfunnet for øvrig er også sentralt.

I vårt intervju med Arbeidstilsynets saksbehandlere refereres det til denne rollen;

”og så ønsker vi at vi ikke bar skal oppfattes som kontrollører, men også som veiledere”

Det samme ble gjort i tilsynsmøtet med de ansatte på skolen, men kun som en mulighet, ikke noe konkret utspill/tilbud knyttet til det som kom fram. Når en så leser hva rektor og verneombud sier om påleggene, kan det tolkes slik at arbeidstilsynet oppfattes å bruke denne makten sin, ekspertisen, til å komme med pålegg – åpen makt (Jacobsen & Thorsvik, 2008, s. 157)– ikke tilby veiledning. I intervju før tilsynet sier verneombudet eksempelvis:

”(...) og som vi kan bruke som medhjelper og samarbeidspartner”,

mens rektor i intervju før tilsyn sier:

”forventninga er at vi skal få til dette (...) snakke sammen, få litt lærdom, satt oss sammen og kanskje tenke; hva må vi gjøre nå? (...) det er viktig at vi har med oss læringsaspektet”

Rektor uttrykker blant annet at:

”Arbeidstilsynets kontrollfokus kommer mer til uttrykk i det skrevne” (...) (vi) jobber med det psykososiale miljø, og der synes jeg ikke vi ble møtt”

Arbeidstilsynet har også satt en frist for når disse påleggene skal være lukket; og selv om de begrunner denne fristen, i vårt intervju med dem, i en gjennomsnittlig beregning av postgang og tid til å ta tak i oppgavene – er det *deres vurdering* som legges til grunn. Man spør ikke skolen: ”Hvor lang tid trenger dere?” Etter vår oppfatning må dette betraktes som makt via kontroll over agenda. Men også fortolkningsmakt – i og med at de baserer seg på sine egne anslag for tidsbruk etc.

Igjen ser vi at dette handler om posisjonsmakt – men pålegg kan også være tvangsmakt; om skolen ikke lukker avvikene som forutsatt fra Arbeidstilsynet kan det følge sanksjoner;

bøtelegging og i ytterste konsekvens et personlig straffansvar for den aktuelle ansvarlige leder.

Videre finner vi flere eksempler på at Arbeidstilsynet har makt gjennom kontroll med agenda. Ved å definere hva tilsynet skal handle om, og hvilke dokumentasjon de vil ha, hvem de vil snakke med og på hvilken måte (fokusgruppeintervju i dette tilfelle) - har de satt tydelige rammer for tilsynet. Dette er rammer som sier hva, og hvem, som er relevant og hva, og hvem, som ikke er det i den konkrete sammenhengen. Det kan på den ene side sies å være rimelig – det er tross alt snakk om et regelverk som skal håndteres. På den annen side var det, verken i intervjuene vi hadde på forhånd– eller i tilsynet ikke noe som tydet på at det Arbeidstilsynet satte søkelys på var ansett som problematiske forhold blant personalet. Vi snakker da om de tre påleggene angående HMS/BHT. Man kan selvsagt ikke av den grunn sette Arbeidsmiljøloven til side – men man burde kanskje ta høyde for at en slik organisasjon har en annen rasjonalitet? Og derfor valgt en tilpasset tilnærming. Dette kommer vi tilbake til i slutten av dette kapittelet.

At det er makt mellom skolen og Arbeidstilsynet framkommer på flere måter.

En annen maktkilde er fortolkningsmakt; det å kunne avgjøre hva som er relevant, eller ikke i en gitt sammenheng; å kunne avgjøre hvordan en gitt informasjon skal fortolkes, og innenfor hvilken kontekst.

Ovenstående eksempler viser at dette er en makt Arbeidstilsynets ansatte har. De tolker et lov og regelverk, de tolker hva som er relevant i forhold til dette regelverket, hva som er innenfor og hva som er utenfor, av de opplysninger som framkommer i et tilsyn/intervju. De tolker/vurderer om de funn de gjør er innenfor eller utenfor en gitt standard - og det er ikke alltid så tydelig. Det er alltid elementer av skjønn i en slik sammenheng.

Det ligger klart at Arbeidstilsynet er i en posisjon der de har mulighet til å utøve tvangsmakt. De er et myndighetsredskap, de forvalter et lovverk på vegne av Staten. Bare det at man benytter uttrykk som "Pålegg" er et bevis for det. De setter tidsfrister – et annet eksempel. Det som ikke står konkret i dette aktuelle pålegget, men som ligger som et premiss under, er at de også har andre sanksjonsmuligheter hvis påleggene ikke følges opp. Dette kan være alt fra bøter/dagsmulkt til eventuelle stengning av en arbeidsplass inntil forholdene er tilfredsstillende for Arbeidstilsynet.

Men – bare det å få et pålegg, en anmerkning, som antyder brudd på Arbeidsmiljøloven er såpass belastende – kanskje spesielt for offentlige etater at man raskt kan komme til å oppfatte selv et pålegg som en sanksjon.

Oppsummering Arbeidstilsynets maktkilder

Ovenstående gjennomgang viser at Arbeidstilsynet forvalter en formidabel makt i møtet med de organisasjoner den skal revidere. De har både direkte makt (som følge av posisjonen) – i en beslutningssituasjon eksempelvis i å utforme et vedtak og hvilke premisser som ligger til grunn for det – og de kriterier som skal vektlegges ved vurdering av om pålegget er lukket. Arbeidstilsynet har også stor indirekte makt; både i forhold til hva man akter å se på, agenda, og det prosessuelle i etterkant – tidsfrister, kriterier etc.

De har også makt utenom selv arenaen for et tilsynsbesøk – det kan i en viss grad sette dagsorden for hva som gjelder innen deres saksfelt; eksempelvis hva de vil sette søkelys på i et tidsrom. Det er også naturlig å tenke seg at de har indirekte makt gjennom en viss politisk innflytelse – ved utforming av lov og regelverk.

Vi mener å ha identifisert flere maktkilder aktivt i bruk i dette tilsynet. Analysen nedenfor vil problematisere om maktbruken er produktiv i forhold til det overordnede mål man må anta Arbeidstilsynet mener å ville oppnå.

Hvilken makt har skolen?

Det blir, slik vi ser det, feil å anse forholdet mellom Arbeidstilsynet og skolen som en ensidig makt anvendelse. Visst er det slik at Arbeidstilsynet har den formelle posisjonen som innebærer at de kan pålegge skolen oppgaver/forandringer/forbedringer etter Arbeidstilsynets skjønn – og knytte manglende oppfølging til sanksjoner. Men er skolen, her forstått som rektor, av den grunn uten midler til motmakt?

For det første er det klart at rektor må antas å ha de samme kilder til makt internt i sin organisasjon som Arbeidstilsynet har – i tillegg en viss karismatisk autoritet – i intervju med de ansatte kommer det stort sett fram positive karakteristikk av ham.

I intervjuet med rektor kommer det fram at han er, til dels, sterkt uenig i Arbeidstilsynets pålegg innen HMS-området – og også angående BHT. Her nevner vi disputten rundt risikovurderinger. Skolen mener de har gjennomført en tilstrekkelig analyse av risikofaktorer, Arbeidstilsynet anser at det har man ikke. Skolen, ved rektor, anser denne innsigelsen nærmest som pirkete – å handle om bruk av korrekt skjema. ”Nei, jeg mener vi faktisk har gjort en handling da, men ikke som forventet i skjemaveldet” (...) det ble liksom metoden”. Generelt oppfatter han, med delvis støtte fra verneombudet, Arbeidstilsynets pålegg på disse områdene å handle om detaljer, formalia – og ikke realiteter.

Ut fra dette utgangspunktet – hvilke muligheter har skolen til motmakt?

Man kan jo tilpasse seg, normativt og regulativt – gjennomføre pålegget, sørge for bred forankring i hele organisasjonen, ta Arbeidstilsynets posisjon fullt ut og sørge for at dette blir forstått og praktisert gjennom hele organisasjonen. Dette vil da være det man kaller en ”Regelbasert tilpasning” – basert på indikatorer som regler, lover og mulige sanksjoner – knyttet til at Arbeidstilsynet kan tvinge sitt syn igjennom (Busch & al, 2007, s 82). Men en slik tilnærming blir da ofte en minimumstilnærming – og kan slik sette utgjøre en maktanvendelse fra skolens side; altså en aksept at man kan tvinges til et visst punkt, men så er det stopp. Ut over det punktet handler det om andre former for tilpasning. Rektor kan jo velge å legge vekt på at det Arbeidstilsynet påpeker ikke ble dradd fram som en mangel, et savn, blant de ansatte; de pekte primært på dårlig solskjerming og noe forbedringspotensial i kommunikasjonen mellom ledelse og ansatte; man var noe i villrede om hva administrasjonen, ledelsen, holdt på med. Vi snakker her, igjen, om de tre punktene angående HMS/BHT – hva angår trusler/vold ble dette nevnt – og er også et punkt rektor og verneombud erkjenner at de må ta tak i, og vil prioritere.

En annen tilnærming ville være å legge vekt på det man kaller interessebasert tilpasning. Dette ville i tilfelle være fordi man opplever en slik tilnærming hensiktsmessig, opplevd som en forpliktelse man har som arbeidsgiver – både overfor samfunnet og de ansatte.

Vi ser for øvrig, både i verneombudets utsagn og rektors, at de også tar Arbeidstilsynets posisjon, makt, for gitt – noe som kunne bety en kognitiv tilpasning; men samtidig er spesielt rektor såpass kritisk til en del av de krav tilsynet setter at vi ikke ser at en tilpasning kan kalles kognitiv pr i dag. Rektor framhever hvordan man har gjennomført byggeprosessen for ny skole, hvordan de ansatte er blitt involvert i den, og arbeidsmiljøet på skolen spesielt. Det

er riktignok noen nyanser mellom hans beskrivelse og de ansatte; blant annet på ovennevnte punkt. Men – han leder en virksomhet der det faglige er i sentrum – hvilke pedagogiske opplegg skal følges, hvordan tilrettelegge for læring etc. Dette er noe også arbeidstilsynets representanter peker på i vårt intervju med dem; det er ofte slik innen skole og helse. Man er mer opptatt av fag enn av HMS. Sett i lys av dette er det en mulighet for rektor, om han ønsker, og ikke gjennomføre store, relativt tidkrevende, forankringsprosesser.

Det kan muligens være en fare for å skape mer frustrasjoner enn produktive resultater ved at man bruker mye tid på å komme fram til et resultat som kan oppfattes å være likt utgangspunktet. Altså fra de ansattes/skolens perspektiv. Det kan, fra skolens side, oppfattes om et pålegg om å bruke tid på noe som man mener fungerer, i en situasjon hvor man opplever å ha faglige utfordringer som må løses.

En kan også oppleve at en slik prosess kan stikke hull på en underliggende misnøye; en kan finne flere eksempler på at når folk blir invitert til å være kritiske oppfyller de gjerne det. Og det vil så å si alltid være noen som ønsker en annen realitet enn den som er – og kan få en anledning gjennom dette. Det kan derfor være i rektors interesse å begrense prosessen rundt dette. Han har makt til det – han innehar både posisjonsmakt, personlig makt, makt over agenda, makt via tilgang til informasjon og ekspertise og fortolkningsmakt i denne sammenheng.

Ovenstående fører, slik vi ser det, til en vurdering av om det kan forekomme det Busch & al (2007, s. 225) kaller defensive rutiner. Slik vi oppfatter det vil defensive rutiner handle om at for eksempel rektor, skolen ledelse, velger å iverksette minimumstiltak – uten den store innvolvering, fordi det kan beskytte ansatte, og ledelse, fra å komme opp i situasjoner som oppleves ubehagelige. Noen utsagn fra en del av de ansatte viser at ikke alt oppfattes like rosenrødt på alle plan. Det stilles noen spørsmål ved ledelsens oppgaver og prioriteringer. Å sette i gang en stor intern prosess kan, som nevnt, løfte lokket av en del misnøye – som plutselig kan bli konkret. Man oppdager så og si grunnen til den følelsen av at ikke alt er som det burde være. Rektor kan altså anvende sin makt over den interne agendaen og fortolkningsmakt, internt – men også overfor Arbeidstilsynet.

I tillegg har han makt over/innflytelse over sosialiseringprosesser og innehar personlige ressurser (han framstår som opptatt av å kommunisere godt, lyttende – vi oppfatter at han er relativt godt likt – noe som spiller over på personlig makt..)

Sosialiseringprosesser handler om det Schein beskriver som kulturelle manifestasjoner/artefakter, uttrykte oppfatninger og verdier samt underliggende antagelser. Her har rektor selvsagt en stor mulighet til innflytelse, men det kan også hevdes at han, som alle ledere, har autoritet knyttet til en ivaretagelse av dette. Under vil vi se på ulike rammer for hvordan en organisasjon oppfatter seg selv, tenker rundt sin eksistens, i denne sammenheng er det greit å peke på at en skolekultur skiller seg fra andre arbeidsplassers kultur – og at dette kanskje ikke hensyntas nok av Arbeidstilsynet.

Det er ikke sikkert at Arbeidstilsynet innehar den nødvendige autoritet på det skolen ansatte synes er relevant/viktig – og de kan dermed bli oppfattet som irrelevant og brysomme. På spørsmål om hva som kan hindre at en slik prosess blir god, lærende, svarer verneombudet:

”tid, selvsagt. Og folks motvilje til å delta i dette – de kan synes det blir for mye, de kan komme til å spørre; ”er det enda mer vi må passe på i tillegg til det vi gjør”

Rektor kan bruke alle disse maktkildene til en begrenset imøtekommelse, en minimumsløsning, for å tilfredsstille Arbeidstilsynets krav. Han hadde, på tidspunktet for vårt siste intervju, ikke informert andre ansatte om påleggene - med unntak av verneombudet. Han viser vilje, jfr intervjuene, til å fortolke påleggene inn i en kontekst som passer skolen og gir minst mulig arbeid (jfr uttalelsen om risikoanalyse). Han kan bruke sin personlige makt, her oppfattet som autoritet, til å få dette til å bli akseptert som HMS tiltak – og så sette søkelyset på fagutviklingsprogrammet DUÅ igjen. Et program som ER godt forankret hos de ansatte.

Oppsummering av legitimitet og makt:

Vi har beskrevet de ulike former for legitimitet, og pekt på eksempler på tilpasningsmekanismer til disse. Vi mener å ha godtgjort at vi finner flere legitimitetsformer i dette samspillet – noe som tyder på at Arbeidstilsynets posisjon er godt forankret, og akseptert – både legalt, men også i hvordan det oppfattes i kraft av sin utøvelse av det mandat det er gitt. Altså basert på sitt renommé, som de som kan dette med HMS og arbeidsmiljø. Allikevel er det altså grunn til å drøfte om ikke en annen måte å benytte denne legaliteten kunne gitt enda bedre, og mer varige resultater i mange sektorer. Vi har i den

sammenheng pekt på at Arbeidstilsynet har makt, og bruker makt i sin utøvelse av samfunnsoppdraget. Maktbruken er åpen, i kraft av at det gis pålegg, selv om det også kan være skjult gjennom at man framstår, særlig i det konkrete møtet med skolen og de ansatte, som kommuniserende, lyttende og dialogorientert. Maktspråket som framkommer i rapporten overrasker derfor de som deltok.

Vi ser også at tilsynet, i sin tilnærming, ikke oppfattes å skille mellom ulike arbeidsplasser og det som oppleves relevant for, for eksempel, en skole. De informerer selv om at de, til dels, har avgjort på forhånd hva de vil se etter – og er kanskje litt lite kritisk til hvordan denne forhåndsoppfatningen, hav man mener å vite, antagelser man gir høy troverdighet, som Mc Gregor (1960, i Schein, 2010, s. 145 ff) kaller teori X, styrer hva man legger vekt på i informasjonen man mottar. Alt dette henger sammen med om skolen ønsker å lære – se på egne sannheter og måten å gjøre ting på nytt. Det Argyris (1977, i Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 325) kaller dobbelkretslæring.

Skolen kan altså selv velge hvor langt man vil gå – og hvor dyptgripende prosesser man velger å legge opp til. Spørsmålet det hele vil koke ned til er i tilfelle; skal vi gjøre det vi må, eller det vi bør? Om man legger vekt på læring innen organisasjonen kan det hende det siste alternativet ville vært best...

Men – rektor kan ikke velge å overse tilsynets pålegg. Han må overholde fristen – og han må levere noe som oppfattes som adekvate tiltak for lukking av avvikene. Her er han ikke i en maktposisjon.

Læring i organisasjonen

«En organisasjons læringsevne er dens livsnerve»

(Frank Friedlander i Irgens, 2011, s. 84)

Hva menes med begrepet læring?

Begrepet læring er helt sentralt i problemstillingen for denne avhandlingen, og er den tredje hovedkategorien i vår analyse. I teoridelen redegjorde vi for læringsbegrepet og viste hvordan organisatorisk læring og individuell læring henger sammen. Dette samspillet har vi valgt å synliggjøre ved å bruke modellen for organisasjonslæring som vist i figur 3 i teoridelen (Argyris og Schön, 1978, gjengitt av Busch & al, 2010, s. 305). Vi viste også til at det er et viktig poeng at organisatorisk læring ikke er avhengig av at læringen fører til forandring eller blir tatt i bruk, men at kunnskapen er potensielt nyttig (Huber, 1991, gjengitt av Irgens, 2010, s.89). Videre synes vi Argyris og Schøns forestillinger om handlingsteorier inndelt i uttrykt teori og bruksteori er nyttig for å forstå læring i organisasjoner. Uttrykt teori er hva vi sier gjør, mens bruksteori er hva vi faktisk gjør.

I teoridelen presenterte vi Levins tre faser i en endringsprosess. På grunn av tidsperspektivet for vår studie har vi i hovedsak kun fått fulgt skolen i opptiningsfasen. Dette er fasen hvor krefter som virker mot endring reduseres og forhold som kan støtte opp om endring styrkes (Irgens, 2011, s.34). Meldingen om besøk av Arbeidstilsynet, besøket i seg selv og utgivelsen av Tilsynsrapporten ser vi på som en del av denne opptiningen. Poenget med å ha en andre intervjurunde en tid etter selve tilsynsbesøket og utgivelse av tilsynsrapporten, var at skolen skulle være inne i bevegelsesfasen. Det viste seg at tidsperspektivet ble for kort og vi har derfor basert deler av vår analyse på hvilke tanker organisasjonsmedlemmene har for videre arbeid med Tilsynsrapporten.

Ut fra disse teoriene og begrepene har vi dannet underkategorier til kategorien læring. Disse er:

- lærende organisasjoner
- medvirkning
- handlingsteorier

Lærende organisasjoner

Vi har tidligere nevnt at forhold ved Arbeidstilsynet har betydning for organisasjonens læringsutbytte av tilsynet. Dette er forhold vi skal drøfte nærmere i sammenfatningen. Vi vil her ta for oss forhold ved organisasjonen selv som har betydning for læringseffekten. Som vist i teoridelen presenterte Senge (1990, i Busch & al, 2007, s 116-118) flere krav til en lærende organisasjon. Hvilket utbyttet organisasjonen vil ha av et tilsyn har ut fra hans krav til en lærende organisasjon sammenheng med forhold ved organisasjonen selv. Disse kravene er, som tidligere nevnt:

- systemtenkning
- motivasjon for egen utvikling og læring
- utvikling av mentale modeller
- felles visjon
- gruppelæring

Systemtenkning

Kravet om systemtenkning er ofte vanskelig å innfri. Det handler om å se helheten. Ut fra de svarene vi fikk av ansatte respondentene virker det som de ansatte har nok med sine primæroppgaver. Det virker som om de er mest opptatt av hva som skjer på klasserommet og sin individuelle praksis. De tenker mindre på helheten, og de henviser til at det er ledelsen sin oppgave å ta seg av det. En respondent sier det slik om organisasjonsutvikling:

«Jeg synes vi ansatte er lite involvert da – det er ledelsen som styrer det.»

Ellers henviser noen av respondentene til at de har vært med på organisasjonsutviklingsprosesser, men svarene de gir tyder på at engasjementet ikke har vært veldig stort:

«Vi hadde noe når vi satt felles, jeg tror det var på noen av de barne- og ungdomsskolemøtene vi hadde, der hadde vi noen oppgaver som gikk på

organisasjonsutvikling. Så jeg vet at vi leverte inn noe der, vi kom med noen forslag om forandringer til hvordan skal vi organisere oppvekstsektoren i kommunen. Om det var i fjor vår eller høst eller våren før der, det er jeg usikker på. Men jeg vet at vi var med å levere inn noe»

Dette kan knyttes til begrepet medvirkningsmettet som vi kommer tilbake til senere. De ansatte synes å ha nok med sine primæroppgaver, og lite tid og engasjement for systemtenkning.

Rektor, derimot, har et mer overordnet blikk. Han snakker om satsningsområder, profil og visjon. Rektors funksjon som virksomhetsleder over et større område i kommunen har kanskje bidratt til å styrke hans systemtenkning? Og se skolen i en større sammenheng? Uansett virker det som om systemtenkning ved skolen er noe ledelsen driver med og at de ansatte er lite engasjert rundt dette.

Motivasjon for egen læring og utvikling

Et annet krav er at den enkelte medarbeider må være motivert for egen læring og utvikling. For at skolen skal kunne være en lærende organisasjon forutsetter det lærende medarbeidere. Arbeidsgiver har selvfølgelig et medansvar for å skape arbeidsbetingelser som motiverer for læring. Og motivasjon for utvikling må følges opp med mulighet for faglig utvikling. Ut fra dette spurte vi respondentene om deres muligheter for faglig utvikling gjennom jobben. Flere av respondentene trakk frem prosjektet «De utrolige årene», heretter benevnt DUÅ, som et satsningsområde for skolen. Dette er et pedagogisk opplæringsprogram som alle ansatte ved skolen skal gjennomføre. Prosjektet presenteres på skolens hjemmeside som Webster-Stratton. I henhold til det Bolman & Deal (2009, s. 287) kaller den symbolske rammen, er slike prosjekter viktige som symboler for kulturen. Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr. Webster-Stratton er et pedagogisk program som mange barnehager og skoler bruker nå for tiden. Dette kan også knyttes til det Rørvik (2007), gjengitt av Busch & al (2010, s.107), kaller organisasjonsoppskrifter og imiteringsmessig spredning. I det ligger det at organisasjonen kopierer andre organisasjoner i omgivelsene, gjerne for å framstå som moderne og å øke sin legitimitet. Det er imidlertid vanskelig for oss å si noe om kurset DUÅ fører til endringer i de ansattes bruksteorier eller om det kun skjer endring i de uttalte teoriene.

Videre forteller alle respondentene om både ønske om og gode muligheter for å gå på kurs og å ta videreutdanning under ulike betingelser. En respondent har etter oppfordring fra ledelsen begynt på Barne- og ungdomsarbeiderutdanningen og får lønn underveis. Alle

respondentene mener mulighetene for faglig utvikling på skolen er gode. Men en respondent er noe ambivalent. Han mener også at mulighetene for faglig utvikling er gode, men synes det er altfor lite muligheter for faglig påfyll gjennom kurs. Han sier:

«Kurs ville jeg gjerne hatt mer av – det er alt for lite. Da jeg begynte som lærer kom denne reformen – L97.. og da var det masse kursing! Men etter det har det vært lite... så med kunnskapsløftet kom det veldig lite synes jeg, bar sporadisk. Vi må selv oppdage relevante kurs og så mase om å få dra.»

Dette vitner i hvert fall om et høyt ønske om å utvikle seg faglig. Det er da også, som vi har vist, viktig for enhver skole å øke sin legitimitet gjennom faglige utviklingsprogrammer. Både motivasjonen og mulighetene for faglig utvikling ser ut fra våre svar til å være tilstede, og mye tyder på at organisasjonen oppfyller kravet om motivasjon hos den enkelte for læring og utvikling.

Utvikling av mentale modeller

Utvikling av mentale modeller er også et krav til en lærende organisasjon. Det handler om å utfordre de sannheter som tas for gitt i organisasjonen. En måte å utfordre mentale modeller på, er gjennom diskusjoner blant personalet. Det er fra vårt materiale vanskelig å si noe sikkert om dette. Noe som tyder på at mentale modeller utfordres er at flere av respondentene understreker at det er stor takhøyde for diskusjoner ved skolen. En respondent sier det slik:

«... men det er stor takhøyde for diskusjoner, det må det være. Det er det som driver oss framover. Det er der vi finner løsninger på ting. Selvsagt kan det være en del diskusjoner på de forskjellige arbeidsrommene og sånne ting, men sånn er det ofte.»

Slik respondenten beskriver diskusjonene, kan det knyttes til Carbage-can teorien. Respondenten beskriver hvordan løsninger kommer fram på de ulike arbeidsrommene og lignende. Problemer finner altså ofte løsninger utenfor de formelle arenaene.

Den store takhøyden for diskusjoner som beskrives av de ansatte kan være et tegn på at det i hvert fall ikke er altfor stor enighet innen skolen og at mentale modeller utfordres gjennom diskusjoner både i formelle og uformelle arenaer.

Visjon

Skolen har helt klart utarbeidet en visjon. Den er: «Mestring for alle - eleven i sentrum.» Visjonen er også svært synlig for besøkende og brukere, da den står godt synlig over skolens hovedinngang og på hjemmesiden.

Alle respondentene bekrefter at det finnes en visjon. En respondent husket den ikke på stående fot, men visste at det fantes en visjon og at lærerne hadde vært med på å utforme den. Hun bekrefter likevel at den er styrende og med de i det daglige. En annen husker den delvis, og vektlegger viktigheten av den i det daglige arbeidet. En husker den ordrett og husker også prosessen hvor personalet var med på utformingen veldig godt. Respondenten sier:

«Det er vel ikke så ofte vi tar den fram i hverdagen, kanskje. Men den ligger jo der da – vi vet jo om den. Og den har jo akkurat vært framme fordi, i åpningen her... det er kanskje derfor vi husker på den.»

Rektor derimot, hadde høy bevissthet rundt visjonen og også stor tro på at den fungerer som en ledestjerne for personalet:

« Men – jeg blir overrasket hvis ikke alle kan visjonen vår, og jeg føler meg trygg på at det er en ledestjerne for oss. Det har jeg alltid oppfatta når jeg hører ansatte reflektere rundt egen praksis og bidrag i forhold til utviklingsarbeid.»

Det var tross rektors forventninger om at alle kan visjonen kun en av de fire ansatte respondentene som husket visjonen. Det kan derfor stilles spørsmål om skolen oppfyller Senges krav om en visjon? På den andre siden er visjonen såpass «vid» at den kan romme hva som helst. Det er helt avgjørende at personalet sammen har konkretisert den for at den skal ha en praktisk betydning. Det må imidlertid tillegges at alle respondentene mente den var med de i arbeidet, selv om de ikke husket den ordrett.

Gruppelæring

Et annet krav til en lærende organisasjon er kravet om gruppelæring. Det er altså ikke tilstrekkelig at det skjer individuell læring hos det enkelte organisasjonsmedlem.

Organisasjonslæringen krever at det skjer internt samspill mellom organisasjonsmedlemmene. Dette krever medvirkning av de ansatte i prosessene. Det er

ikke tilstrekkelig at det skjer læring hos ledelsen og enkeltpersoner for at det skal skje organisasjonslæring. Dette er i samsvar med modellen for organisasjonslæring presentert i figur 4 av Argyris og Schön (1978), gjengitt av Busch & al (2010, s.305). Prosjektet DUÅ kan være en indikator på at det skjer gruppelæring i organisasjonen. Det er imidlertid vanskelig for oss å si noe om organisasjonsmedlemmene opplever innholdet i DUÅ på samme måte eller forskjellig. Skjer det kun individuell læring eller reflekterer personalet sammen for å få samme forståelse? I forhold til skolens arbeid med Arbeidsmiljøspørsmål stiller vi spørsmål ved om organiseringen bidrar til gruppelæring. Skolen har ikke sin egen Arbeidsmiljøgruppe. Verneombud og tillitsvalgte har hver sine møter med rektor og vi stiller derfor spørsmål om det bidrar til gruppelæring eller kun gir individuell læring?

Oppsummering lærende organisasjon

Vi har nå gått gjennom de ulike kravene til en lærende organisasjon for å få et bilde av skolens forutsetninger for å få et godt læringsutbytte av tilsynsprosessen. Ut ifra de svarene vi har fått, ser det altså ut til at det er lite systemtenkning blant de ansatte, men gode muligheter og motivasjon for faglig utvikling og at de mentale modellene stadig utfordres gjennom diskusjoner i formelle og uformelle arenaer. Kravet om en visjon, derimot, blir bare delvis innfridd. Skolen har helt klart en visjon, men flere av respondentene husket den ikke. Og kravet om gruppelæring er det ut fra våre svar vanskelig å konkludere om.

Medvirkning

Medvirkning kan ses i sammenheng med skolen som lærende organisasjon, men vi har likevel valgt å presentere dette som en egen kategori.

Organisasjonslæring skjer i et samspill mellom individuell læring, erfaringer og organisatorisk læring. For at det skal skje organisasjonslæring kreves det internt samspill mellom organisasjonsmedlemmene. Uten medvirkning av personalet i tilsynsprosessen vil det ut fra dette ikke skje noen organisasjonslæring. Medvirkning i planlegging, beslutningstaking og iverksetting er, ifølge Irgens (2011, s. 43) av avgjørende betydning for organisasjonsmedlemmenes holdning til forandring. Medvirkning blir ut fra dette en indikator på at det skjer endring i form av organisasjonslæring. Dessuten er medvirkning helt avgjørende for at personalet skal kunne ha et eierforhold til planene.

Medvirkning ved skolen

I forkant av tilsynet beskriver flere av ansatte respondentene og rektor prosesser preget av medvirkning ved skolen. Tillitsvalgt er naturlig mer involvert i prosesser enn resten av personalet. Hun sier:

«Jeg synes det at vi stort sette er bra involvert. Men nå sitter jo jeg i plangruppa. Nå er jeg jo det på andre året, så det er klart at jeg får jo høre mye og er med på mye.»

En annen respondent vektlegger også medvirkning i prosesser og knytter dette konkret til skolebyggingen:

«Ja, nå har vi hatt i forhold til skoleutbyggingen. Det har vært en prosess. Både ledelse og ansatte har vært delaktig- veldig!»

En annen respondent opplever, derimot, prosessene annerledes. Han sier:

«Men – de kan finne en del samarbeidsproblemer mellom ansatte og ledelse, og manglende informasjonsflyt og medbestemmelse og... vi har hatt en del grums der – og har det ennå.»

Videre sier samme respondent om organisasjonsutvikling ved skolen:

«Jeg synes vi ansatt er lite involvert da – det er ledelsen som styrer det.»

Denne ulike opplevelsen av grad av involvering kan selvfølgelig skyldes reelle forskjeller, blant annet ut fra om en er tillitsvalgt/verneombud eller ikke. Tillitsvalgt og verneombud sier at de føler seg involvert i prosesser og vet hva som er på gang til enhver tid. Respondenten som uttrykker at de ansatte er lite involvert, har ingen slike verv.

I tillegg til ulik opplevelse ut fra verv, kan opplevelsen av involvering også forklares med individuelle forskjeller i det Irgens (2011, s.43) kaller medvirkningstilfredshet. Det ideelle er, ifølge Irgens, å kunne delta på det nivået den enkelte selv ønsker og forventer. Dersom en ansatt deltar mer enn en selv ønsker, kan en oppleve medvirkningsovermettet. Noen av svarene indikerer at noen ansatte opplever medvirkningsovermettet. En respondent uttrykker dette i et spørsmål om hva kan hindre læring etter tilsynet:

«Tid, selvsagt. Og folks motvilje til å delta i dette – de kan synes det blir for mye.»

Og videre:

«Vi kan jo bli møtt med at – åhh – enda noe vi skal engasjere oss i... det er jeg sikker på.»

Disse svarene kan tyde på at mange ansatte opplever medvirkningsovermettet- det blir for mye å engasjere seg i utover primæroppgavene.

Og dersom en medarbeider ønsker større deltagelse i prosesser enn hva som er reelt, kan en oppleve medvirkningshunger. Svarene kan tyde på at en av respondentene ønsker mer involvering i prosessene på skolen, mens de andre er tilfreds.

Rektor gjentar ved flere tilfeller under det første intervjuet hvor viktig han synes medvirkning og involvering er. For eksempel sier han:

«Men så har vi jammen medvirket og samhandlet for det. Det sitter i alle fall veldig sterkt i meg at prosessene har vært prega av en høy grad av medvirkning i det vi har gjort de siste åra – i forhold til etablering. Både i forhold til pedagogisk innhold og i forhold til det fysiske bygget. Og det er vi stolt av!»

Svarene vi fikk indikerer altså at det er en kultur for medvirkning i prosesser, men at hvilken grad hver enkelt ansatt opplever seg involvert i prosesser kan være knyttet til både stilling/verv og medvirkningstilfredshet. Ledelsen, ved rektor, viser høy grad av bevissthet rundt medvirkningsprosesser. Vi har her beskrevet en kultur for medvirkning ved skolen. Vi skal nå se på hvordan dette gjenspeiles i tilsynsprosessen.

Medvirkning i tilsynsprosessen

Utgangspunktet for valg av denne underkategorien er betydningen av medvirkning for læringsutbytte av tilsynsprosessen. Dersom skolen skal ha et læringsutbytte av tilsynet, må personalet involveres i planlegging, beslutningstaking og gjennomføring for at de skal kunne få et eierforhold til planene.

For å forstå hvordan medvirkning av personalet i tilsynsprosessen skjer, har vi funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i teorien om makt i en Garbage Can situasjon (Christensen & Jensen, 2008) slik vi presenterte den i teoridelen. Dette er en tilfeldighetsmodell (Christensen & Jensen, 2008, s. 85-86) som tar utgangspunkt i at det er en strøm av beslutningsanledninger, en strøm av problemer, en strøm av løsninger og en strøm av

deltagere. Forholdet mellom disse strømmene er løst koblet. Deltagerne i beslutningsprosessen slipper sine problemer og løsninger i en «søppelbøtte»/beslutningssituasjon, og en beslutning kan tas når et problem møter en akseptabel løsning i en beslutningssituasjon (Busch & al, 2010, s. 405). I henhold til Garbage Can teorien skiller man i en beslutningssituasjon mellom to forskjellige strukturer. Adgangsstruktur handler om hvilke problemer og løsninger som har adgang til hvilke beslutningsanledninger, mens beslutningsstruktur handler om hvilke deltagere som har adgang til hvilke beslutningsanledninger.

Da vi gjennomførte de siste intervjuene var, som nevnt, skolen fortsatt i det Levin (1947, gjengitt i Irgens, 2011, s. 34) kaller opptiningsfasen og vi må i stor grad basere våre funn på organisasjonsmedlemmenes tanker om videre arbeid i det Levin kaller bevegelsesfasen. Vi vil nå gå gjennom de ulike fasene i tilsynsprosessen for å se hvordan ansatte har medvirket underveis og så se på hvilke planer og tanker som foreligger for videre arbeid med Tilsynsrapporten.

Vi gjennomførte et intervju noen dager før Tilsynsbesøket. Da hadde alle ansatte respondentene (og også det øvrige personalet, ifølge rektor) på ulike måter fått informasjon om at det skulle være et tilsyn i løpet av høsten, men de fleste hadde rettet lite oppmerksomhet mot det. I en hektisk hverdag hadde de nok med sine primæroppgaver.

En respondent sa det slik:

«Og det stod noen datoer og helt ærlig så skumleste jeg det bare fordi jeg trodde det var lagt feil til meg. Ja, så litt sånn hektisk periode har det vært med.. Så jeg la den til sides og så ikke på den før i forrige gårds når det begynte å nærme seg.»

Retten til å delta er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å involvere seg i en beslutningsprosess (Christensen & Jensen, 2008. s.88). Tilgang på informasjon er også sentralt i enhver beslutningsprosess (Busch & al, 2010, s. 412). Det vil altså si at dersom personalet skal medvirke i tilsynsprosessen, må de ha informasjon, men også tid, energi og oppmerksomhet rettet mot saken. Det er viktig at det verken oppstår det Irgens (2011, s.40-42) kaller informasjonsoverflod eller informasjonsunderskudd. De ansatte ga uttrykk for at de kun skumleste beskjeden og så glemte de hele saken. Det er da også noe av hensikten med eget verneombud at den skal ha større fokus på slike oppgaver. Rektor og verneombud hadde hatt samtaler rundt tilsynet og gjort nødvendige forberedelser. På selve tilsynsdagen hadde først rektor og verneombud innledende samtale med representantene fra Arbeidstilsynet. Videre var 5 ansatte, inkludert verneombud, med på det påfølgende

gruppeintervjuet. Rektor var ikke med her. I utgangspunktet var det Arbeidstilsynet som bestemte den overordnede beslutningsstrukturen. Men det var rektor som valgte ut hvilke ansatte som skulle representere skolen under gruppeintervjuet. Det var dermed rektor som bestemte hvilke ansatte som skulle få adgang til beslutningsarenaen. Dette ble gjort ut fra at disse personene skulle representere et tverrsnitt av ansatte gruppen. På denne arenaen fikk altså de utvalgte representantene være med på å bestemme hvilken problematikk som skulle tas opp. De kunne påvirke beslutningsstrukturen. Så langt i prosessen har altså medvirkningen vært basert på representanter for de ansatte og da først og fremst gjennom verneombud.

Tilsynsbesøket munnet i første omgang ut i en Tilsynsrapport fra Arbeidstilsynet. I første omgang kom det et varsel om pålegg som skolen har mulighet til å klage på.

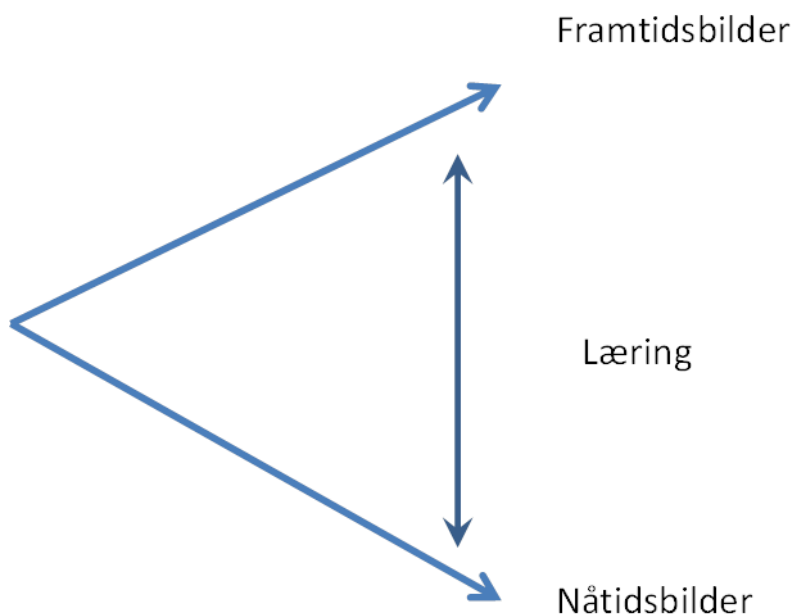
Tilsynsrapporten inneholdt fem varsel om pålegg, presentert tidligere.

Alle påleggene inneholdt et krav om medvirkning av verneombud/ansatte representant.

Påleggene kan knyttes til det Irgens kaller læringsgapet i figur 7. Figuren illustrerer hvordan:

«læringsprosesser skjer som en stadig tilpasning mellom vår oppfatning av nåsituasjonen og forventningene til det vi søker å endre eller oppnå (Irgens, 2000, s.138)».

I dette tilfellet sier Tilsynsrapporten noe om fremtidsbildet til skolen. På grunn av Arbeidstilsynets legale legitimitet blir skolen i utgangspunktet tvunget til implementering, eller det Rørvik (2007), gjengitt av Busch & al (2010, s.107), kaller tvangsmessig implementering. Skolen bør ut fra dette gjøre tilpasninger for å nå fremtidsbildet. Som vi så under analysen av maktforholdet mellom Arbeidstilsynet og skolen, kan dette likevel problematiseres. Andre former for legitimitet kan veie tyngre, men skolen bør gjøre en form for tilpasning for å unngå sanksjoner. Hvordan skal så læringsgapet skal lukkes? I hvilken grad skal personalet medvirke for å lukke læringsgapet?



Figur 7: Læringsgapet, Irgens, 2000, s. 138

Ved andre intervjurunde hadde rektor og verneombud lest Tilsynsrapporten. Den var på dette tidspunktet ikke blitt gjort kjent for det øvrige personalet. På spørsmål om hvem de ansatte forventer at blir involvert i et etterarbeid av rapporten, er respondentene veldig tydelig på at det øverste ansvaret ligger på ledelsen, men at de forventer bred medvirkning i prosessen. De er ganske konkrete på hvordan denne medvirkningen skal skje. En respondent sier:

«Det må foregå på trinn og team. Tillitsvalgt, klubben. Det må inn i alle ledd for å nå alle best mulig.»

På samme måte har en annen respondent forventninger om å bli involvert:

«Ja, det har jeg. Vet jo at det blir, hvis du sier at det kommer noen pålegg, så forventer jeg at det blir tatt opp i fellesskap, og at det blir plukket ned til tema, slik vi bruker å arbeide her på huset. At vi får være med å uttale oss om hva som skal skje videre.»

Verneombudet er den eneste av de ansatte som faktisk har fått og lest Tilsynsrapporten. Han sier:

«Det eneste jeg har gjort er å ha diskutert litt med Rektor – og så har jeg lest rapporten. Lenger er jeg ikke kommet. Dessverre.»

Så kort tid etter utsendelsen av Tilsynsrapporten, er det altså lite informasjon å få fra de ansatte om medvirkningsprosesser. Manglende informasjon er også informasjon. Dette sier oss ganske klart at personalet så langt ikke er involvert. Beslutningsstrukturen har så langt ikke gitt de ansatte adgang til beslutningsarenaen. Verneombud har i kraft av sin rolle fått tilgjengelig informasjon og begynt å diskutere videre framdrift med rektor. Diskusjonene går både på beslutningsstruktur og adgangsstruktur. Hvilke pålegg skal man ha fokus på og hvilke ansatte skal delta i de ulike fasene?

Verneombud og rektor har allerede tatt noen avgjørelser om adgangsstrukturen. Rektor sier:

«Jeg og verneombudet har jobbet med det hittil – han fikk kopi av den samtidig som meg. Det er nå snart en måned siden vi fikk den. Vi har brukt våre ukentlige møter til å snakke om dette. Det synes jeg var helt naturlig, og vi ble veldig fort enige om at dette med vold og trusler, er det viktig at vi griper fatt i.»

Adgangsstrukturen er altså spesifisert av rektor og verneombud til problematikken om vold og trusler. Slik vi tidligere har definert læringsbegrepet betyr læring potensiale for endring av adferd. En handlingsplan for vold og trusler mot ansatte skal nettopp gjøre personalet potensielt i stand til å håndtere situasjoner med vold og trusler.

Hvordan blir så beslutningsstrukturen? Hvilke deltagere skal ha adgang til hvilke beslutningsarenaer? Her er det snakk om en invitasjon eller rettighet til å delta. Og det er ledelsen som bestemmer beslutningsstrukturen. På grunn av at skolen fremdeles befinner seg i opptiningsfasen må vi her basere oss på hva rektor og verneombud sier er planene for arbeidet videre. En lineær forståelse av en forandringsprosess består av fasene diagnose, problemløsning, gjennomføring og vurdering. Diagnosen er det i hovedsak Arbeidstilsynet som har stilt gjennom påleggene, men med noe medvirkning fra rektor og ansatte representanter under tilsynsbesøket. Rektor og verneombud befinner seg fremdeles i diagnosefasen når de i etterkant bestemmer seg for å ha et spesielt fokus på pålegget om vold og trusler som de mener er veldig aktuell problemstilling for skolen. Ut fra svarene til rektor og verneombud virker det som om personalet skal trekkes inn i problemløsningsfasen, først noen representanter, så bredere etter hvert. Det kan tyde på at rektor er redd for at personalet skal oppleve medvirkningsovermettet. Han sier blant annet:

«Jeg legger ikke skjul på det at risikovurdering, som overskrift, vil ikke bli møtte med stående applaus – alltid.»

Likevel ønsker rektor å involvere personalet. Han ønsker å bruke mer tid på å planlegge hvordan dette skal skje, men han sier at involvering av de ansatte er målet. Han sier videre:

«Jeg er redd for at ting skal bli for teknisk da. Derfor ønsker jeg å dvele litt med strategi og prosess, og metodikk – involvering, før vi stuper ut i det.»

Medvirkning kan imidlertid skje på ulike nivå avhengig av hvilken fase i forandringsprosessen medvirkningen skjer i (Busch & al, 2010, s.451) og med ulik bredde i hvem av de ansatte som medvirker. Svarene rektor og verneombud blir nødvendigvis veldig diffuse, fordi beslutningsstrukturen ennå ikke er lagt. Rektor sier:

«Og litt med tanke på den læringa og det jeg oppfatter at det er spurt om – så, så hadde vi en diskusjon; skal vi prøve hele runden, med et utvalg? Eller skal vi kjøre runden for så å ta og snakke litt om runden, snakke om erfaringene etter å ha kjørt runden på et utvalgt trinn for det kollektive.»

Som vi har vist, ser adgangsstrukturen til å være bestemt av rektor og verneombud. Det kan virke som om rektor har hatt størst innflytelse, men at de er enige om å prioritere pålegget om vold og trusler. Beslutningsstrukturen, derimot, er det vanskelig å konkludere om ut fra de svarene vi har fått. Så langt i prosessen med etterarbeidet av Tilsynsrapporten, har ikke personalet fått innpass til beslutningsarenaene. Det virker som om rektor i etterkant av Tilsynsrapporten også har blitt mer opptatt av faren for medvirkningsovermettet enn hva han var før tilsynet. De ansatte, derimot, er noe ambivalente på dette området. På den ene siden uttrykker de høye forventninger om medvirkning i prosessen. På den andre siden uttrykker de at de har nok med sine primæroppgaver. Det er uansett en forutsetning for at det skal skje organisasjonslæring, at personalet medvirker i prosessen. Dette leder oss over til neste underkategori.

Handlingsteorier

I teoridelen presenterte vi figur 6 som viser ulike grader av læring. Påleggene fra Arbeidstilsynet kan plasseres i boksen med «feil eller uønskede konsekvenser». Når resultatene av våre handlinger ikke blir som vi hadde forventet og det oppstår «avvik», kan vi ifølge denne figuren reagere på ulike måter som gir ulike former for læring. Skolen kan velge ikke å forholde seg til påleggene, det skjer nulllæring. I utgangspunktet er ikke dette et reelt valg fordi Arbeidstilsynet har legal legitimitet og skolen er tvunget til å implementere påleggene gjennom tvangsmessig spredning. Som vi så under analysen av maktforholdet mellom Arbeidstilsynet og skolen kan dette problematiseres. Andre former for legitimitet kan veie tyngre, men skolen bør gjøre en form for tilpasning for å unngå sanksjoner. Enkeltkretslæring er kun en korrigerende handlingsteori, mens dobbeltkretslæring setter spørsmålsteget ved de grunnleggende forutsetningene. Metalæring er den siste formen. Det innebærer at man lærer av læringsprosessen. Vi vil konsentrere oss om enkeltkrets- og dobbeltkretslæring, men komme kort innom metalæring. Spørsmålet i denne avhandlingen blir hvordan skolen forholder seg til Arbeidstilsynets pålegg: Skjer det enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring? Endres skolens bruksteorier eller er det bare de uttalte teoriene som endres?

Forventninger til endring i handlingsteori

Under første intervjurunde spurte vi respondentene om deres forventninger til å lære noe av tilsynet. Bakgrunnen for dette er at forventninger til sammenheng mellom læring og tilsyn, kan påvirke om det faktisk skjer læring. Noen av ansatte respondentene hadde forventninger om at tilsynet skal føre til refleksjoner. En respondent sier:

«Kanskje det å bli mer bevisst og tenke igjennom ting. Det ligger nok der, men å bli enda mer bevisst.»

Dette kan indikere en forventning om at tilsynet skal føre til dobbeltkretslæring. Det å reflektere over sine egne handlingsteorier er, ifølge Argyris og Schön (1983, gjengitt av Irgens, 2011, s. 94), nødvendig for at det skal skje læring.

Verneombudet sa etter tilsynsbesøket om Arbeidstilsynets rolle:

«Kjempebra at dem kommer med spørsmål som tvinger oss, på en måte, til å gå litt dypere inn i det vi har liggende av papir og dokumenter....»

«Å gå dypere inn i dokumenter og papirer» kan bety refleksjon over de grunnleggende antagelsene som ligger til grunn for de uttrykte teoriene som kommer fram i disse skriftlige dokumentene. I svarene fra de ansatte kan det altså ligge en forventning om at det faktisk skal skje dobbeltkretslæring.

Rektor var allerede i først intervjurunde tydelig på at han hadde forventninger til å lære noe av tilsynsprosessen, både individuelt og organisatorisk. Det kan nok hende at vår tilstedeværelse med vektlegging nettopp av sammenhengen mellom læring og tilsyn har forsterket rektors forventninger og oppmerksomhet på læringsaspektet. Denne intervjuereffekten er en av svakhetene ved vår studie. På den annen side kan det også være at vi har vært med på å forsterke hans presisering av at organisasjonen skal få et læringsutbytte i ettertid- noe som er positivt for skolen!

Har det skjedd læring?

Rektor var i også ettertid veldig tydelig på at han har lært noe av tilsynet. Han sier:

«Jeg har lært noe av dette, og det tror jeg flere internt også....ihvertfall har de uttalt det til meg!»

Det har, ifølge rektor, skjedd et individuelt læringsutbytte– selv om han ikke konkret sier hva det er han har lært. Han nevner at han i ettertid har reflektert over den nye, utvidede Arbeidsmiljømodellen som Arbeidstilsynet presenterte under møtet. Kanskje det har ført til at han har fått et mer helhetlig og utvidet syn på arbeidsmiljø – og dermed endret de grunnleggende forutsetningene? Uansett blir utfordringen videre hvordan utveksle læring og erfaring for også å oppnå organisatorisk læringsutbytte?

Vi har tidligere påpekt viktigheten av medvirkning for at det skal skje organisasjonslæring. Vi har også vist at rektor snakker mye om involvering og medvirkning. Dette kan ses på som skolens uttalte handlingsteori om hvordan de skal arbeide med Tilsynsrapporten. På grunn av at skolen fremdeles befinner seg i det Levin (1947, i Irgens 2011, s. 34) kaller opptiningsfasen er det vanskelig å si om de uttalte handlingsteoriene er i samsvar med bruksteoriene. Er det slik at de ansatte reelt medvirker i prosessen? Dersom en ny handlingsplan om vold og trusler skal bli noe mer enn endring av skolens uttalte teori må de ansatte reelt medvirke. Rektor uttaler:

«Jeg er opptatt av hvordan skal et engasjement rundt dette».

Det er imidlertid ofte vanskelig å skape engasjement rundt en tvangsmessig spredning av organisasjonsoppskrifter. Dette er en utfordring for skolen. Om dette sier rektor:

«For jeg kunne ha stått på fellestida... og sagt at: Ja, nå har vi fått en rapport og nå skal vi gjøre en risikovurdering, for det har jeg fått et pålegg om. Det tror jeg ikke ville bli helt heldig, for å si det rett ut. Fordi at vi har hatt et tilsyn, så må vi...»

Rektor påpeker flere ganger at han ønsker å bruke tid sammen ledelsen og verneombud for å diskutere hvordan det skal arbeides videre med Tilsynsrapporten for å skape et størst mulig engasjement. Her kan det jo ligge en mulighet for metalæring. Tilsynsprosessen og etterarbeidet kan gi et utgangspunkt for at skolen reflekterer rundt hvordan organisasjonen lærer. Det virker som om ledelsen har startet et refleksjonsarbeid rundt dette som også kan være nyttig ved senere organisasjonsutviklingsprosesser.

Som vi viste i teorikapitlet, er det ikke alltid nødvendig med dobbelkretslæring. Dette er tilfellet med pålegg nr. 3. Dette pålegget gjelder manglende opplæring av det nyvalgte verneombudet. Her det ikke nødvendig å sette de grunnleggende forutsetningene under debatt, det er tilstrekkelig med enkeltkretslæring. Handlingen å melde det nye verneombudet på opplæringskurs er tilstrekkelig for «å lukke avviket». Verneombudet forteller at han selv har tatt kontakt med hovedverneombudet for å få fortgang på kurset, men foreløpig har ingenting skjedd. Det vil si at det foreløpig ikke har skjedd enkeltkretslæring på dette punktet.

Under gruppeintervjuet mellom skolen og Arbeidstilsynet og i intervju med oss, ble det ved flere tilfeller påpekt av de ansatte manglende solskjerming på klasserommene. Dette var noe som opptok de ansatte veldig, spesielt tillitsvalgt for lærerne. For å bruke uttrykk fra Garbage Can teori, fant et problem en beslutningsarena. Skolen fikk imidlertid ikke noe pålegg om å utbedre solskjermingen. En eventuell endring på dette området krever kun fysiske utbedringer, og man kan ikke snakke om et læringsutbytte utover enkeltkretslæring.

Ut fra at skolen fremdeles er inne i opptiningsfasen er det vanskelig å si noe om det har skjedd endringer i skolens handlingsteorier. Foreløpig kan vi verken påstå at det har skjedd verken enkeltkretslæring eller dobbelkretslæring. Verneombudet sier der slik i andre intervjurunde:

«Men vi har ikke kommet noe dypere inn i rapporten annet enn at rektor har satt opp en grovkisse og så skal vi ... Dette med vold og trusler.»

Oppsummering om læring

I det tredje forskningsspørsmålet spurte vi: «Hvilke læringseffekter har tilsynet hatt på organisasjonen?» For å kunne svare på dette spørsmålet laget vi tre underkategorier: lærende organisasjoner, medvirkning og handlingsteorier. Vi så på de ulike kravene til en lærende organisasjon for å få et bilde av skolens forutsetninger for å få et godt læringsutbytte av tilsynsprosessen. Ut ifra de svarene vi fikk, var noen av kravene til en lærende organisasjon oppfylt ved skolen. De ansatte har gode muligheter og motivasjon for faglig utvikling, og de mentale modellene utfordres gjennom stor takhøyde for diskusjoner. Den største svakheten er nok kravet om systemtenkning, et krav som ofte er vanskelig å innfri. Kravene om en visjon, derimot, blir bare delvis innfridd. Og kravet om gruppelæring er det ut fra våre svar vanskelig å konkludere om. Det er ut fra dette både forhold ved organisasjonen som legger til rette for organisasjonslæring, og forhold som kan hemme effekten av tilsynsprosessen.

For at det skal skje organisasjonslæring som resultat av tilsynsprosessen, er det en forutsetning at personalet medvirker og dermed får et eierforhold til planene. Dette var utgangspunktet for valget av underkategorien medvirkning. Vi så på medvirkningsprosessene ut fra Garbage Can teori som vektlegger det tilfeldige ved beslutningsprosesser. Som vi har vist, ser adgangsstrukturen til å være bestemt av rektor og verneombud. Det er pålegget om vold og trusler de har valgt å legge størst vekt på. Beslutningsstrukturen, derimot, er det vanskelig å konkludere om ut fra de svarene vi har fått. Så langt i prosessen med etterarbeidet av Tilsynsrapporten, har ikke personalet fått innpass til beslutningsarenaene. Det å skape engasjement for medvirkning rundt etterarbeidet og å unngå medvirkningsovermetthet hos personalet er de største utfordringene rektor står overfor i denne prosessen.

I den tredje underkategorien, handlingsteorier, var vi opptatt av om tilsynsprosessen har ført til enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring, endring i bruksteori eller uttalt teori. Både rektor og de ansatte hadde klare forventninger om å lære noe av tilsynsprosessen. Både rektor og verneombud sier at de har hatt et individuelt læringsutbytte uten at de er tydelige på hva det er de faktisk har lært. Utfordringen er å sørge for at det skjer erfaringsutveksling på en slik måte at det fører til organisasjonslæring. I det Levin (1947, i Irgens, 2011, s 34) kaller opptiningsfasen er det vanskelig å konkludere sikkert om læringsutbyttet. Vi har sett at mulighetene for metalæring, det å lære av læringsprosessen, er tilstede. Mye tyder også

på at enkeltkretslæring i forhold til pålegg 3 vil skje. Utfordringen i forhold til de andre påleggene er at det skal føre til endring i skolens bruksteorier og ikke bare uttalt teori. Dette vil ha sammenheng med underkategoriene lærende organisasjoner og medvirkning. Liten grad av systemtenkning og medvirkningsovermetthet er faktorer som kan gjøre det vanskelig å få en endring av bruksteoriene?

Drøfting:

Den som har en hammer ser spiker overalt?

Utgangspunktet for denne avhandlingen var en interesse og undring for fenomenet tilsyn. Som vi viste innledningsvis har det med NMP-bølgen skjedd en utvikling med stadig større vekt på kontroll av offentlige virksomheter, og dermed opprettelse av ulike tilsynsorganer. Det er dette som vi har omtalt som revisjonsekspløsjonen. Vårt fokus har vært på hvordan tilsyn påvirker organisasjonene de gjennomfører tilsyn i. Vi spurte i problemstillingen:

«Hvordan påvirker tilsyn organisasjoner?»

For å få kunnskap om dette fenomenet studerte vi ett av tilsynsorganene, nemlig Arbeidstilsynet. Vi ønsket å belyse problemstillingen ved å gå i dybden på en case for å få en dypere forståelse av tilsynsprosessen og effekten av den. I drøftingsdelen skal vi først se på funnene fra studiet av Arbeidstilsynet og skolen, for så å drøfte i hvilken grad dette kan si noe om tilsyn generelt. Vi går i denne avhandlingen altså fra det generelle til det spesielle for så å trekke linjene tilbake til det generelle igjen. Som utgangspunkt for drøftingen har vi sett på hvordan Arbeidstilsynet og skolen har to ulike virkelighetsoppfatninger. Vi starter derfor med å se på hvordan de to virksomhetene fortolker virkeligheten.

Hvordan ser Arbeidstilsynet og skolen på virkeligheten?

Vi starter med et sitat av Damien Hirst (2005, gjengitt i Irgens 2011, s.21):

«Det er fire viktige ting i livet: religion, kjærlighet, kunst og vitenskap. På sitt beste er de bare verktøy som kan hjelpe oss å finne en vei gjennom mørket. Ingen av dem fungerer så veldig bra, men de er til hjelp.»

Arbeidstilsynet og skolen representerer to ulike kulturer. De har dermed ulike forståelser av verden og dermed også tilsynsprosessen. Som i sitatet overfor kan dette ses i lys av de fire brillene eller fortolkningsrammene av Bolman & Deal (2009) som vi presenterte i teoridelen:

- Den strukturelle rammen (vitenskap)
- Human Resource-rammen (kjærlighet)
- Den politiske rammen (religion)
- Den symbolske rammen (kunst)

Dette kan sammenlignes med ulike briller å se verden gjennom. Med de strukturelle brillene på er det formelle strukturer som vektlegges. Ved å ta på seg Human Resources- brillene, derimot, vendes blikket mot menneskene i organisasjonen. Gjennom de politiske brillene ser en på organisasjoner som konkurransearenaer karakterisert av knappe ressurser, rivaliserende interesser og kamp om makt og fordeler (Bolman & Deal, 2009, s. 47). Til slutt har vi de symbolske brillene som legger vekt på hvordan mennesker legger mening inn i den kaotiske, flertydige verden de lever i (Bolman & Deal, 2009, s.283). Som sitatet fra Hirst peker på er dette bare verktøy som kan hjelpe oss på veien gjennom mørket. Et sentralt poeng hos Bolman & Deal er at det er nyttig å variere hvilke briller man benytter. Dette kaller Bolman & Deal (2009, s. 37) rammeskifte. De peker på viktigheten av å kunne skifte briller for å omtolke situasjonen. Irgens (2011, s.22) er inne på det samme når han snakker om to «øyer». Det vitenskapelige øyet gir en instrumentell tilnærming som samsvarer med den strukturelle rammen hos Bolman & Deal. Det kunstneriske øyet gir en fortolkende tilnærming som samsvarer med Human Resource-rammen, men også elementer fra den symbolske og politiske rammen. Det handler om følelser og emosjoner, verdier og ulike fortolkninger. De to øynene representerer ulike logikker og verdier.

Hvordan kan disse ulike perspektivene være nyttig for å tilnærme oss problemstillingen for denne avhandlingen? Vi mener at de ulike perspektivene gir oss et nyttig verktøy for å forstå hvordan Arbeidstilsynet og skolen ser verden. Ser de på verden gjennom samme settet med briller eller bruker de ulike briller? Eller mer eksakt: Med hvilke briller ser de på tilsynsprosessen? Representerer Arbeidstilsynet og skolen ulike logikker og verdier? Vi vil nå se på hvilke perspektiv vi finner hos Arbeidstilsynet og skolen.

Arbeidstilsynets perspektiv

Ifølge Arbeidstilsynets hjemmeside er:

«Etatens hovedmål å bidra til å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade, og å bidra til et sikkert og inkluderende arbeidsliv.»

Utgangspunktet er altså et Human Resource perspektiv hvor de menneskelige betingelsene vektlegges. Det er altså en grunnantagelse at en god tilpasning er til gagn for både organisasjon og mennesker, og at organisasjoner eksisterer for å oppfylle menneskelige behov - ikke omvendt. Dette er hovedmålet, men hvilket perspektiv preger arbeidet for å nå denne målsetningen?

I vårt intervju med representantene fra Arbeidstilsynet, finner vi en hovedvekt på et strukturelt og byråkratisk perspektiv på kontroll. Det er formelle strukturer, prosedyrer og systemer som vektlegges. En av Arbeidstilsynets representanter sier om hensikten med tilsynet ved skolen:

«Hensikten var å føre tilsyn med systemene de jobber etter for å ivareta HMS. Se på systemene og metodene de arbeider etter.»

Og videre, mer generelt:

«... men så handler det om å skriftlig gjøre, sette ting i system, å se at dette er en viktig del av det å drive butikk.»

Dette viser en vektlegging av det Bolman & Deal (2011, s.80) innenfor det strukturelle perspektivet kaller vertikal samordning. Med det menes at høyere nivåer (Arbeidstilsynet) koordinerer og kontrollerer arbeidet til underordnede (skolen) ved bruk av virkemidler som formell myndighet, regler og retningslinjer, og ved bruk av planleggings- og kontrollsystemer. Dette kjenner vi også igjen fra Tilsynsrapporten og de påleggene som kom frem der. Flere av påleggene hører under planleggings- og kontrollrutiner i form av handlingsplan, risikovurdering, bistandsplan og rutiner. Også skolen ser ut til å oppfatte at Arbeidstilsynet har et strukturelt perspektiv, på bekostning av en mer pragmatisk tilnærming. Rektor svarer bekræftende på at han synes Arbeidstilsynet i for stor grad vektlegger det formelle: Han sier det slik:

«På akkurat dette punktet: JA! Fordi at... Jeg kan vise til prosesser, jeg kan vise til referater fra møter der arbeidsmiljøet var tatt opp og jeg kan vise til en konkret tiltaks/handlingsplan. Det kan jeg vise til. Eh... Og så har vi ikke benyttet et kommunalt skjema! Nei. Men – jeg mener vi faktisk har gjort en handling da.. Men ikke som forventet i skjemaveldet.»

Videre sier han:

«...og vi ble veldig fort enige om dette med vold og trusler er det viktig at vi griper fatt i(.....) Vi trenger ikke noen risikovurdering for å vite det. For vi vet det. Men vi skal kjøre noen risikovurderinger. Det skal vi..»

Også her henvises det til byråkratiske regler for hvordan ting skal gjøres. Denne vektleggingen av det skriftlige kan også ses på med symbolske briller. Sett fra et symbolsk perspektiv vurderes organisasjoner like mye ut fra sin framturen som ut fra resultater (Bolman & Deal, 2011, s.343). Ut fra dette blir planer symboler. Er det slik at Arbeidstilsynet er mest opptatt av det skriftlige og en tro på at en plan er et signal på at alt står bra til? Selv om våre funn i hovedsak tyder på et strukturelt perspektiv hos Arbeidstilsynet, er representantene fra Arbeidstilsynet innom Human Resource perspektivet som en begrunnelse for å drive et systematisk arbeid med HMS. Den ene respondenten fra Arbeidstilsynet sier:

«Handler mye om forebyggende, å se det at dersom vi setter inn forebyggende tiltak som reduserer belastninger over tid som faktisk medfører at folk velger en annen arbeidsplass. Og

det å formidle at teoretisk sett skal en arbeidsplass være en plass som man kan stå i livet ut, eller til pensjonsalderen, optimalt sett, med unntak av noen særlige yrkesgrupper.»

Ut fra våre funn kan det se ut til at Arbeidstilsynet i hovedsak har en logikk og verdier som faller innenfor det strukturelle perspektivet og det vitenskapelige øyet, men at begrunnelsen for virksomheten ligger i et Human Resource perspektiv.

Skolens perspektiv

I våre intervju med skolens representanter er det mye som tyder på at skolen er preget av et Human Resource perspektiv og det kunstneriske øyet. Under analyse av forskningsspørsmål 2 viste vi til flere faktorer som kan tyde på et Human Resource perspektiv. Her kan vi nevne et fokus på medvirkning og involvering, samt et ønske om og motivasjon for faglig utvikling. Som rektor uttaler om etterarbeidet av Tilsynsrapporten:

«Jeg er opptatt av – hvordan skape et engasjement rundt dette!»

I et større samfunnsperspektiv har skolesektoren tradisjonelt hatt stort fokus på den privat praktiserende læreren. Det vil si at den enkelte lærer har stor frihet med hensyn til pedagogisk metode. Det å oppmuntre til selvstendighet og medvirkning faller inn under Human Resource perspektivet.

Samtidig kan rektor oppfattes å se skolen dels gjennom et ledelsesperspektiv innen den politiske rammen. Han kan oppfattes å ønske å ta kontrollen, definere hva som skal prioriteres og utarbeide tiltakene uten den store, brede involveringen. Riktignok hefter han på verneombudet – og åpner for at enkelte ting skal drøftes, men denne tilnærming til prosess harmonerer ikke helt med hans vektlegging av prosesser i andre sammenhenger.

Skolen og Arbeidstilsynet - to ulike kulturer møtes?

Vi har ovenfor vist hvordan Arbeidstilsynet og skolen preges av to ulike logikker. De ser verden, og dermed også tilsynsprosessen, gjennom ulike sett med briller. Arbeidstilsynet er i stor grad innenfor det strukturelle perspektivet, mens skolen er i hovedsak innenfor Human

Resource perspektivet. Dette betyr at i tilsynsprosessen møtes to ulike logikker. Hva betyr dette møtet mellom de to ulike perspektivene for læringsutbyttet?

Vi viste under kapitlet «Arbeidstilsynets perspektiv» til et sitat hvor rektor var misfornøyd med Arbeidstilsynets vektlegging av formelle prosedyrer. Rektor uttaler at skolen ikke trenger en risikovurdering for å gripe fatt i temaet «Vold og trusler». Han sier likevel at skolen skal foreta en risikovurdering. Selv om han ser tydelig nytte av å arbeide med temaet, har han større problemer med fokuset på formelle og skriftlige prosedyrer. Mens Arbeidstilsynet har en tro på at arbeidsmiljøet blir bedre bare man har de riktige og pålagte rutinene, er skolen mer opptatt av hvordan de skal arbeide med temaet for å skape engasjement og involvering. Arbeidstilsynet er opptatt av det strukturelle, mens skolen er opptatt av det menneskelige. De representerer altså to ulike forståelser av effektivitetsbegrepet. En vellykket organisasjon må forvalte både legitimitet og effektivitet godt. Det overordnede spørsmålet er om skolen nødvendigvis blir bedre av stadig mer byråkrati og papirarbeid?

Irgens (2011, s.21) sier:

«For å bli en dyktig yrkesutøver må du kunne anvende ulike forståelsesformer. Og jo mer kompleks verden er, desto mer nødvendig er det at man er i stand til å anvende, og av og til kombinere, ulike måter å tilnærme seg, fortolke og håndtere virkeligheten.»

Sitatet overfor henviser til det Bolman & Deal (2009, s.37) kaller et rammeskifte.

Arbeidstilsynet møter mange ulike organisasjoner gjennom sin virksomhet. Vi spør om læringsutbyttet hadde hatt bedre vilkår dersom Arbeidstilsynet i større grad hadde evnet å skifte mellom ulike briller og på den måten i større grad tilpasse seg den enkelte organisasjon? Vi innledet denne drøftingen med aforismen "Den som kun har en hammer, finner spiker over alt". Man har altså en tilnærming til nye områder, problemer, mangler – og en løsning. Det at Arbeidstilsynet behandler alle organisasjoner likt eller med de samme brillene på, kan altså være en hemmer for læring. Det er rimelig selvløstsende at HMS på et smelteverk handler om noe annet enn på en skole.

Hvordan påvirket tilsyn av Arbeidstilsynet skolen?

Vårt utgangspunkt for drøftingen av funnene i vår studie, er altså at Arbeidstilsynet og skolen representerer ulike logikker. De har ulike rasjonale og tolker verden forskjellig. Vi skal nå drøfte funnene ut fra dette.

Som vi redegjorde for i innledningen til analysekapittelet, har vi valgt å definere rolle som legitimitet og makt. Makten Arbeidstilsynet har er begrunnet i ulike legaliteter. Hvilke maktkilder de har, hvilke tilnærminger de benytter til en annen organisasjon, hviler på den legitimitet Arbeidstilsynet har; hos organisasjonen de har tilsyn av, i dette tilfelle skolen, og i samfunnet.

Vi har altså valgt å se på dimensjonene makt og legitimitet.

Når det gjelder legitimitet fant vi at Arbeidstilsynet helt klart har regulativ legitimitet. Arbeidstilsynet er utstyrt med et forvalteransvar for en del konkrete lovverk – som de skal følge opp med tilsyn, og eventuelt ilegge pålegg om utbedringer i tilfelle de avdekker mangler. Blir ikke påleggene utført har de sanksjoner til rådighet. Man kan til en viss grad si at de har en politimyndighet – riktignok sterkt avgrenset til dette fagfeltet.

Funnene våre tyder også på at de har en klar normativ legitimitet. De ansees for å være spydspissene på arbeidsmiljørelaterte forhold. De har stor påvirkning i kraft av hva de vektlegger som betydningsfullt i arbeidet med å få gode arbeidsmiljø. De forvalter normer som brede lag av befolkningen anser som gode og viktige. Det vil være negativt for de fleste å få alvorlige anmerkninger fra Arbeidstilsynet. Det kan føre til tap av troverdighet – ja endog oppdrag og inntekter.

Arbeidstilsynet har også en kognitiv legitimitet. De fleste oppegående organisasjoner vil frivillig søke å innrette seg slik at de er i tråd med normen – både fordi man selv oppfatter disse normene til å være relevante og korrekte, men også fordi det er med på å styrke organisasjonens legitimitet.

Hvilken makt har så tilsynet? Vi har avklart at de besitter alle de maktkildene Bolman & Deal (2009) har beskrevet. De kunne imidlertid ha benyttet en mer skjult makt, slik som Christensen & Jensen (2008) beskriver. Det vi også kan kalle relasjonell makt. En klar

metode her er rådgivning. Selv om Arbeidstilsynet sier de tilbyr veiledning, ser vi at de ikke gjør det. I stedet ser vi at de faller ned på direkte makt – altså pålegg.

Vi ser også at Arbeidstilsynet besitter institusjonell makt – noe som henger sammen med den regulative legitimitet de har. Deres definisjon av hva som er aksepterte normer for et HMS-system, hvilke rutiner og prosedyrer som skal legges til grunn, er knyttet til dette – og til begrep som posisjonsmakt og fortolkningsmakt. Eller som Jan Larsson (2010), leder i Helse og velferdsforum Hedmark/Oppland sier:

”(...) det holder ikke å kunne reglene og følge dem. Det skal dokumenteres også”

Arbeidstilsynet ønsker, etter egne utsagn, å bli oppfattet som en samarbeidspartner. De viser til at de vektlegger veiledning og informasjon som to viktige oppgaver. På hjemmesidene er visjonen: ”På jobb for et bedre arbeidsliv”.

Vi ser også at skolen, gjennom det som framkommer i våre intervju før tilsynet, oppfatter Arbeidstilsynet som en kompetanseorganisasjon på HMS og andre forhold under Arbeidsmiljøloven. Tilsynet ble imøtesett som en mulig læringsarena – et kollegialt forum for utveksling av erfaringer og råd.

I intervjuet med Arbeidstilsynets representanter, i etterkant av tilsynet og etter at deres rapport var utarbeidet, framhever de fortsatt veiledning og rådgivning som viktig for dem. Men denne gangen mer avgrenset; de viser til en veiledningsportal på nettet, med mulighet til tips. For øvrig understreker de at de ikke skal være noen konsulenter.

Gjennom tilsynsrapporten, og det de ansatte i Arbeidstilsynet formidler om oppfatning av egen rolle, er det rimelig å oppfatte at Arbeidstilsynets primære tilnærming i en tilsynssituasjon er å se etter feil, mangler eller avvik. Og, slik som i dette tilfelle, finner de det. I følge Johnson & al (2012)

” vil (et tilsyns) fokus på avvik (...) gjøre at (tilsynet) alltid vil finne feil”

Detaljkontroll bremser nyskaping. Dette følges opp – ikke med råd om hvordan ting kan bringes i orden, men med maktens språk. Skolen får pålegg og frister. Bak ligger, foreløpig usagt, muligheter for sanksjoner.

I våre intervju fikk vi fram at skolens folk reagerer med overraskelse, irritasjon og noe som kan oppfattes som frustrasjon. Vi ser at skolen, ved rektor, velger å imøtekomme påleggene – selv om han er til dels uenig i grunnlaget. Han antyder minimale prosesser rundt de fleste av påleggene. Selv på det alvorligste punktet, vold og trusler, der skolen er helt enig, men likevel viser til egne prosesser som er startet, ligger det an til en begrenset prosess – om vi oppfatter ham riktig.

Vi fant at de ansatte på skolen ikke kan oppfattes å være like opptatt av formelle systemer som Arbeidstilsynet. Dette er i samsvar med de ulike logikkene skolen og Arbeidstilsynet har. Mens Arbeidstilsynet bruker de strukturelle brillene og dermed er opptatt av det formelle, bruker skolen Human Resource brillene og er mer opptatt av prosesser. Her ligger det altså en pedagogisk utfordring for Arbeidstilsynet og skolens ledelse når påleggene skal implementeres.

Vi ser at skolen er preget av en kultur der de ansatte er vant til stor autonomi i faglige spørsmål. Medvirkning og myndiggjøring er sentralt. Her er det etablerte arenaer for drøfting og faglig utvikling. Disse arenaene framstår dog mer som nettopp diskusjonsfora enn beslutningsfora. Og om læringen som skjer kan kalles organisasjonslæring er muligens verdt å stille et spørsmålstegn ved. Det kan se ut som at det i beste fall handler om ny kunnskap som vurderes i forhold til etablerte forestillinger, etablerte rammer og måter å gjøre det på. Imidlertid er DUÅ et eksempel, som nevnt, på at man prøver å henge med i det som oppfattes om moderne ideer.

En sentral forutsetning for læring, og opplevelse av ansvar for organisasjonen som helhet, er muligheten til deltakelse i prosesser. Vi mener å se at det er kultur for medvirkning ved skolen, men slik vi opplever det, primært i faglige spørsmål. Når det gjelder de tema som Arbeidstilsynet tar opp ser det ut til at ledelsen ikke tenker involvering i samme grad. I Garbage Can terminologi gis ikke de ansatte adgang til beslutningsarenaen – dømt etter de uttalelser rektor, og andre ansatte, kom med i våre intervju. Personalet kommenterer at de ikke kjenner til hva som skjer – men det kan virke som at de ikke ønsker for stor involvering heller. Her kommer medvirkningsmettet og fokuset på primær oppgavene inn i bildet.

I metodedelen beskrev vi hvordan vi valgte ut respondenter ved skolen som hadde forskjellige stillinger og verv. Utgangspunktet for dette var at vi ønsket å finne ut om det

skjedde organisatorisk læring som følge av tilsynsprosessen eller om det i hovedsak skjedde individuell læring. For at det skal skje organisasjonslæring som resultat av tilsynsprosessen, er det en forutsetning at personalet medvirker og dermed får et eierforhold til planene. Vi fant at så langt i prosessen med etterarbeidet av Tilsynsrapporten, har ikke personalet medvirket i prosessene. Våre funn tyder på at det er store forskjeller knyttet til stilling og verv når det gjelder å delta i denne prosessen. Det kom tydelig frem at det var rektor og verneombud som var mest involvert i tilsynsprosessen. Sett i lys av Garbage Can teori hadde de kontroll med både adgangsstrukturen og beslutningsstrukturen. Kort tid etter utgivelsen av Tilsynsrapporten visste de andre ansatte lite om rapporten. Det vil ikke skje organisasjonslæring så lenge det ikke har skjedd involvering i prosessen, kun individuell læring.

Videre tyder våre funn i form av uttalelser fra rektor og verneombud på at det helt klart vil skje enkeltkretslæring i arbeidet med påleggene, men vi er mer spørrende med hensyn til dobbeltkretslæring. Hvordan kan dette ha sammenheng med arbeidsformen til Arbeidstilsynet?

Vi spør om dette kan ha sammenheng med den generelle kritikken av NPM-bølgen som handler om vektleggingen av det målbare framfor reelle resultater. Under ser vi Arbeidstilsynets egen statistikk, hentet fra deres hjemmesider, over tilsynsvirksomheten i fireårsperioden 2007 – 2011.

Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet i perioden 2007 - 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Antall tilsyn	11 066	13 794	15 280	14 834	14 208
Pålegg*					
Vedtak om tvangsmulkt	466	1 104	1 222	1 636	1 517
Antall stansinger	784	905	774	632	465
Antall anmeldelser	54	69	68	46	67

* Kommer. Siden er under oppdatering.

Her kommer det klart fram at det man rapporterer på er målbare data; alt som kan brytes ned i tall. I tillegg til ovenstående, rapporterer man på antall yrkesskader, antall arbeidsdødsfall og antall arbeidsrelaterte sykdommer (nye tilfelle).

Da er det lett å anta at denne også vil prege hvordan man arbeider. Bak rapporteringen ligger det en politisk kamp om ressurser, om å være relevante i en situasjon der flere begynner å sette spørsmålstegn ved det man kaller revisjonseksplosjonen (Pedersen, 2011)

Arbeidstilsynets vektlegging av pålegg som virkemiddel, kan føre til det som kalles en perverterende atferd. Perverterende atferd er handlinger, som i følge Buijn (2002, i Johnsen 2007, s. 111) skaper:

”dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet, ødelegger insentiver for god tjenesteproduksjon og nyskaping, og øker gapet mellom politiske mål og iverksetting”

I følge Buijn er det en tendens til at dette forsterkes når måling brukes til å belønne ansatte og/eller ledere.

Dette henger sammen med at man tilpasser seg det man blir målt på – og det man etter hvert blir gode på. Uten at det nødvendigvis fører til hensiktsmessige tilnærminger – for eksempel i skolen.

Dette søkelyset på det målbare kan igjen knyttes til vektlegging av enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring i tilsynsprosessen. Arbeidstilsynet hevder (indirekte) at de er opptatt av dobbeltkretslæring. Ut fra vår studie er det mye som kan tyde på at det er enkeltkretslæring som vektlegges. Påleggene som ble gitt til skolen er krav til skriftlig dokumentasjon. Disse kan oppfylles uten at det settes spørsmålstegn ved de grunnleggende forutsetningene til handlingene. Slik skriftlig dokumentasjon er forhold som i større grad kan måles, men medfører ikke nødvendigvis dobbeltkretslæring. Det er, som vi viste i presentasjon av teori, ikke alltid nødvendig med dobbeltkretslæring. Det kan virke som om Arbeidstilsynet gir pålegg som ikke krever dobbeltkretslæring. Det er tilstrekkelig med enkeltkretslæring som er enklere å måle. I hvilken grad det faktisk skjer dobbeltkretslæring vil blant annet være avhengig av forhold ved organisasjonen selv.

Denne vektleggingen av skriftlig dokumentasjon kan også ses gjennom de symbolske brillene til Bolman & Deal(2009). Den symbolske rammen vektlegger hvordan mennesker legger

mening inn i den kaotiske, flertydige verden de lever i (Bolman & Deal, 2009, s.283). Hendelser og prosesser er ofte viktigere for det de uttrykker enn på grunn av det de frambringer. Ut fra dette blir ikke læringen av arbeidet med Tilsynsrapporten i seg selv det vesentligste, men den symbolske betydningen av dokumentasjonen. Det er mulig at også dette er med på å forklare ulikhetene i læring ut fra stiling/verv og at det derfor ser ut til å skje mer individuell læring enn organisatorisk læring?

Vi så i analysedelen at Arbeidstilsynets pålegg kan ses på som det Rørvik (2007, gjengitt i Busch & al, 2010, s 107) kaller "tvangsmessig spredning". Skolen blir tvunget til å implementere påleggene, og utføre den handlingen, Arbeidstilsynet har meddelt dem. Men – har skolen av den grunn gjennomgått en læreprosess – har de lært noe? Faren er at vektleggingen av det formelle kravet til skriftlig dokumentasjon kun fører til at det er skolens uttalte handlingsteorier som endres, mens de reelle bruksteoriene forblir de samme. De uttalte handlingsteoriene er det organisasjonen offisielt står for, enten muntlig eller skriftlig. Disse trenger ikke alltid være i samsvar med bruksteoriene som er knyttet til praksis og er det som reelt styrer adferden.

En læreprosess betinger at man forklarer hvorfor ting skal gjøres som Arbeidstilsynet krever, hvordan man skal nå fra dagens situasjon til ønsket situasjon. Den betinger også at skolen ledelse er villig til å involvere de ansatte; gjøre arbeidet med HMS til en del av det de ansatte skal bry seg om og med – og føle eierskap til. Man må, helst, inn i en prosess der man tar opp tilvante arbeidsformer og tankesett til diskusjon. Altså det Argyris & Schön (1978, gjengitt i Fischer og Sortland, 2001, s 57) kaller dobbeltkretslæring. Læringsutbyttet vil altså være avhengig av både forhold ved Arbeidstilsynet og skolen selv. Skolen må altså oppfylle Senge (1990, i Busch & al, 2007, s 116-118) sine krav til en lærende organisasjon slik vi presenterte det i kapitlet om læring i organisasjonen.

Vi har overfor sett at Arbeidstilsynet og skolen har ulike logikker og måter å se verden på. Det kan også være oppklarende å se både skolen og Arbeidstilsynet i lys av Scheins teori om organisasjonskultur (2010, s. 23 ff).

For Arbeidstilsynets del ser det ut til at deres artefakter – slik vi møter dem på hjemmesidene, og i samtale med dem, er åpenhet, tilgjengelighet, vennlighet – likemanns arbeid. Når man møter dem i deres jobbutøvelse ser vi at de fortsatt legger, muntlig, vekt på det – en åpen, spørrende og undrende stil – og en henvisning til at man kan bidra med

informasjon på hjemmesidene om hvordan jobbe med HMS. Vi får høre at deres mål er å bidra til gode arbeidsplasser der folk kan stå livet, eller yrkeslivet, ut – om de skulle ønske det. De framhever å være ”på lag”. Ut fra dette kan det se ut til at Arbeidstilsynet og skolen begge hadde Human Resource briller på ved første intervjurunde og selve tilsynsbesøket. I etterkant av Tilsynsrapporten bemerker, derimot, rektor at det har skjedd en dreining mot det mer formelle og kontroll. Arbeidstilsynet har, i hvert fall slik skolen oppfatter det, skiftet til mer strukturelle briller.

Dette kan ses i sammenheng med vektleggingen mellom kontrollørrollen og veilederrollen. I beskrivelsen av Arbeidstilsynets visjon, sies det blant annet at tilsynet skal:

«Gjennom kombinasjon av tilsyn, informasjon, veiledning og samarbeid med andre være med på å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade og hindre utstøting fra arbeidslivet».

Det legges altså i tilsynets styringsdokument vekt på veilederrollen som like viktig som tilsynsrollen. Veilederrollen faller inn under Human Resource rammen, mens kontrollørrollen under den strukturelle rammen. Arbeidstilsynets visjon gjenspeiler seg tydelig i den kommunikasjon Arbeidstilsynet velger å ha med organisasjonen i forkant av tilsyn og også under tilsynssituasjonen. I det øyeblikket tilsynet er over blir imidlertid Arbeidstilsynet tydelig i sin rolle som tilsyn/kontrollør, og veilederrollen tones så kraftig ned at den nærmest forsvinner.

Denne endringen i vektleggingen mellom kontroll og veiledning kan knyttes til Arbeidstilsynets handlingsteorier. Vi viste ovenfor hvordan tilsynsprosessen kan gi seg utslag i endringer i skolens uttalte teorier, mens bruksteoriene forblir de samme. Likedan kan de nevnte forskjellene i Arbeidstilsynets hjemmesider og muntlig overfor skolen satt opp mot den formelle vektleggingen i Tilsynsrapporten tyde på slike forskjeller mellom teori og praksis også her. Det kan virke som om Arbeidstilsynets uttalte teorier vektlegger veiledning og dobbeltkretslæring, mens bruksteoriene har mer fokus på kontroll og enkeltkretslæring. Det kan altså se ut til at det Arbeidstilsynets offisielt står for er noe annet enn det som praktiseres.

Det kan synes som om denne rolleendringen har betydning for skolens læringsutbytte av tilsynsprosessen. Vi var overfor spørrende til om etterarbeidet med Tilsynsrapporten førte til organisatorisk læring, dobbelkretslæring og endring av bruksteorier. Funnene så langt i prosessen tyder på at det i hovedsak vil skje individuell læring, enkeltkretslæring og endring av uttalte teorier. Uavhengig av organisasjonens vilje til å oppnå læring forut for og under tilsynet, ser vi at det som skjer etter tilsynet i større grad preges av tilpasning snarere enn egentlig endring av de underliggende bruksteoriene i organisasjonen. Hvilke grunnleggende antagelser kan tenkes å ligge bak? Vi kan belyse dette ved å bruke et sitat fra Schein (2010, s.27):

“When a solution to a problem works repeatedly, it comes to be taken for granted”

Virker for hvem? I dette tilfelle for Arbeidstilsynet. Man kan ane at man nærmer seg et tilsyn med det for øye at her er det mangler – og man faller ned på å ilegge pålegg om retting. Dette måles de på, dette fører til at systemet er på plass – og de kan sies å ha oppnådd et mål med minimal innsats. Effektivitet. Men – man spør ikke om noen lærer mye av dette, annet enn at noen har mer makt enn andre i slike tilfeller. Og – vi ser at Arbeidstilsynets maktanvendelse på et vis godtas, men også kan sies å være et hinder for at organisasjonen nærmer seg feltet med formålet å lære. Påleggene virker for voldsomme, for pirkete og for lite tilpasset skolens virkelighet.

Hvordan påvirker tilsyn organisasjoner?

Vi har i denne avhandlingen gått fra det generelle til det spesielle. Avslutningsvis går vi tilbake til det generelle. Spørsmålet er om våre funn fra tilsynet ved skolen er overførbare til tilsyn generelt. En sak er andre tilsyn av Arbeidstilsynet i samme region og i resten av landet, i samme bransje og i andre bransjer. En annen sak er tilsyn generelt. I hvilken grad kan vi generalisere fra hvordan Arbeidstilsynet i vår studie påvirket den ene skolen, til hvordan tilsyn generelt påvirker organisasjoner?

For å belyse dette spørsmålet valgte vi en kvalitativ metode i vår undersøkelse. Kvalitative metoder har som hensikt å forstå og å utdype fenomener og begreper (Jacobsen, 2005, s. 222). Det er altså ikke omfanget eller hyppigheten av fenomenet vi har vært opptatt av, men forståelsen. Dette har gitt oss både fordeler og ulemper i forhold til ekstern gyldighet eller overførbarhet.

Som vi viste i metodedelen skilles det mellom to former for ekstern gyldighet (Jacobsen, 2005, s.222). Statisk generalisering handler om å generalisere fra hyppigheten av et fenomen ut fra data fra et mindre utvalg. Det er ikke denne formen for generalisering vi har vært opptatt av. Vi har vært mer opptatt av teoretisk generalisering. Denne formen for generalisering handler om å generalisere fra data i et mindre utvalg undersøkelsesenheter til et mer teoretisk nivå. Resultatene vi fant i vår undersøkelse er nært knyttet opp mot den spesifikke konteksten tilsynet skjedde i. Vi vil likevel argumentere for at studiet kan være et bidrag til teoretisk generalisering. Dette er i samsvar med at Jacobsen påpeking av at kvalitative undersøkelser har en styrke i å avdekke generelle fenomener og å generalisere fra empiri til teoriplan (Jacobsen, 2005, s. 225). Det er vektleggingen av forståelse og det at vi har gått i dybden som er styrken ved vår undersøkelse og som gir oss et utgangspunkt for å si noe generelt om tilsyn.

For å forstå har vi gjennom intervju prøvd å sette oss inn i hvordan respondentene fortolker og legger mening i fenomenet tilsyn og vi har erkjent at de ulike respondentene kan ha ulike fortolkninger av den samme hendelsen. Likevel mener vi at det finnes enkelte generelle og delte konstruksjoner av virkeligheten (Jacobsen, 2005, s.32). Vi har tro på at det finnes situasjoner hvor flere individer oppfatter samme fenomen likt, det Jacobsen kaller intersubjektivitet (2005, s. 33). Dette samsvarer med våre funn i undersøkelsen. Vårt epistemologiske utgangspunkt er at jo flere respondenter som har samme forståelse av

læringsutbyttet av tilsyn, desto større sannsynlighet er det for at dette er en sann beskrivelse av fenomenet. Dette er en styrke for overførbarheten av våre funn. Vi har tro på at den opplevelsen våre respondenter ved skolen hadde av tilsynsprosessen, som var nokså lik, går på tvers av denne spesifikke konteksten dette tilsynet skjedde i. Også andre organisasjoner som har tilsyn kan oppleve virkeligheten på samme måte.

Valget av problemstilling var gjort med utgangspunkt i den voksende kritikken mot NPM og revisjonsekspløsjonen. Innenfor denne rammen er det mange betingelser som er like. Det vesentligste funnet vi har gjort er at vektlegging av det målbare hemmer læring. Kontrollaspektet og vektlegging på det målbare er elementer som nok er typiske for mange tilsynsorganer. Vi har vist hvordan denne vektleggingen kan være en hemmer for organisasjoners læringsutbytte. Denne vektlegging oppfattes ofte å være svært mye på siden av kjernevirksomheten til organisasjonen at lærepotensialet blir svekket. Vi mener at dette er overførbart til andre tilsynsorganer forutsatt at de har den samme vektleggingen av det målbare. Ikke alle tilsynsprosesser er like, men vår studie sier altså noe om hva som hemmer og fremmer læring i prosessen.

Som vi har sett i denne avhandlingen, er en organisasjons læringsutbytte av en tilsynsprosess avhengig av både forhold ved tilsynet og forhold ved organisasjonen som har tilsyn. Ved å tilpasse bruken av briller, såkalte rammeskifter, ut fra den organisasjonen tilsynet er ute i og ved å i større grad vektlegge veiledningsrollen framfor kontroll kan være faktorer som kan fremme læringseffekten. Læringsutbyttet vil også alltid være nært knyttet til i hvilken grad organisasjonen selv er mottakelig for læring, det vil si er en lærende organisasjon.

Thygesen (2012) var i sin forelesning veldig kritisk til den kontrollen NPM medfører. Han viste gjennom mistillitssirkelen til en utvikling hvor ett problem fører til en generalisering og dermed mistillit til hele sektoren med økt krav til kontroll og dokumentering. Kontrollen fører igjen til nye problemer fordi dokumentasjon og kontroll tar tid/ressurser. På denne måten svekkes tjenesteytingen. Ut fra denne tankegangen fører ikke tilsyn til læring i organisasjoner. Som alternativ til denne styringsformen presenterer Thygesen tillitsledelse. Her blir gavegivning, sosial kapital og forpliktelse sentrale elementer. Ved tillit trenger en ikke en tredje part for kontroll og samfunnet sparer dermed transaksjonskostnadene.

Vår avhandling er imidlertid ikke et innlegg for å avskaffe tilsynsorganene.

Tilsynsekspløsjonen *har* sin berettigelses i forhold til behovet for kontroll med offentlige

tjenester som gjennom tankegangen i NPM er organisert utenfor direkte politisk kontroll. Men hva er det mulig å gjøre i forhold til disse dilemmaene? Kan man sikre den kontrollen som bør foregå gjennom tilsyn, og samtidig, la organisasjonene hente ut læringspotensialet fra tilsyn?

Våre funn gjør at vi stiller spørsmålstegn ved om vektleggingen på det målbare og kontrollaspektet fremmer læring? Fører dette til at den som har hammer ser spiker overalt? Eller er det slik at større vektlegging av veiledning og dobbeltkretslæring samt en pragmatisk bruk av ulike briller i tilsynsprosessen, kan bidra til et større læringsutbytte for organisasjonene som har tilsynsbesøk?

Når det gjelder læring vil det være hensiktsmessig om tilsynsstrategiene tar inn over seg at læring er en prosess som krever tid og til tider en viss grad av tålmodighet. De brå endringer av rolleforståelse som undergraver potensialet for læring lar seg kanskje ikke unngå, litt avhengig av hva som er tema for tilsyn. Vi er imidlertid alle vant til at vi har ulike roller i ulike settinger. Dersom tilsynsmyndighetene etablerer et forhold til organisasjonene gjennom oppfølgingstilsyn, vil kanskje ikke frustrasjonen over rolleendringen bli så stor, og forståelsen for nødvendigheten av denne rolleendringen bli større. Dette vil kunne utløse en del av læringspotensialet som ligger i tilsyn, noe både organisasjon og tilsynsmyndighet bør tilstrebe. Tilsynsmyndigheten er på mange måter sammenlignbar med en barneoppdrager, og enhver god barneoppdrager vet at den viktigste oppgaven for en oppdrager er å gjøre seg selv overflødig.

Litteraturliste

Bolman, L. og Deal, T. (2009): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*, 4 utgave, Oslo, Gyldendal Akademisk.

Busch, T. og Johnsen, E. og Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (2005): *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget, 2.utgave

Busch, T. og Johnsen, E. og Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (2011): *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget, 3.utgave

Busch, T. og Johnsen, E. og Valstad, S. J. og Vanebo, J. O. (2007): *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*, Universitetsforlaget

Bush, T. Vanebo, J.O, Dehlin, E: (2010): *Organisasjon og organisering*, 6 utgave Universitetsforlaget.

Christensen, S. og Jensen, P.E.D. (2008): *Kontroll i det stille*, 3.utgave, Forlaget samfundslitteratur

Fischer og Sortland (2001): *Innføring i organisasjonsteori*, Universitetsforlaget, 3.utgave

Heywood, Andrew (2007): *Politics*, Palgrave Foundations, 3.utgave

Irgens, I. J. (2000): *Den dynamiske organisasjonen*, Abstrakt Forlag.

Irgens, I. J. (2011): *Dynamiske og lærende organisasjoner*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Jacobsen, D.I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser*, Høyskoleforlaget, 2.utgave

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget, 3.utgave

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2010): *Det kvalitative forskningsintervju*, Gyldendal norsk forlag, 2.utgave

Malterud, T. og Vanebo, J.O. (2011): *Kompendium: Hvordan forstå EU og EØS*.

Nyeng, Frode (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*, Oslo Abstrakt forlag

Ringdal, K. (2001): *Enhet og mangfold*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, 2.utgave

Ryen, Anne: (2002): *Det kvalitative intervjuet, fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget, 1. utgave

Rørvik, Kjell Arne, (1997): *Moderne organisasjoner, trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Fagbokforlaget, 1. utgave

Schein, Edgar H. (2010): *Organizational culture and leadership*, Jossey- Bass, 4.utgave

Forelesninger

Thygesen, Niels (8.03.2012):«Strategi og tillid», CBS

Vanebo, Jan Ole (September, 2012): Organisations/ institutions/ Governance

Nettsteder

Hjemmesiden Arbeidstilsynet: <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=78758>

Regjeringen.no.

Hjemmesiden til skolen/case

Hjemmesiden Universitetet i Tromsø: uit.no

Artikler:

Johnson, Åge, Lægreid, Per og Reichborn-Kjennerud, Kristin: "Deltaljkontroll bremser nyskaping", *Dagen Næringsliv* 06.12.2012

Larsson, Jan: "Tilsynstyranniet", *Kommunal-rapport.no* 10.03.2010

Pedersen, Toralf: "Tilsyn og enda mer tilsyn – hvor skal det ende?" *Politilederen.no* 31.03.2011

Vedlegg

Vedlegg 1: Tilsynsrapporten

VÅR DATO VÅR REFERANSE 1 av 8

06.11.2012 2012/20461

DERES DATO DERES REFERANSE

VÅR SAKSBEHANDLER

Line Grethe Holan Husby, tlf. 98616622

Tilsynsrapport og varsel om pålegg

Vi viser til tilsynet hos den 31.10.2012 10:00:00.

Brevet er også et varsel om at vi vurderer å gi pålegg til virksomheten. Hvis dere mener at beskrivelsen ikke er korrekt eller har kommentarer til de pålegg og frister som er varslet, ber vi

om skriftlig tilbakemelding senest 26.11.2012. Dere vil deretter motta et eget brev om den videre

oppfølgingen.

Vennligst oppgi vårt referansenummer 2012/20461 hvis dere gir tilbakemelding. Ta kontakt med saksbehandleren hvis noe er uklart.

Hensikten med tilsynet:

Arbeidstilsynet ville kontrollere at virksomheten har rutiner for å jobbe systematisk og forebyggende med helse, miljø og sikkerhet. Vi var særlig opptatt av at dere styrker jobbnærværet og bedrer arbeidsmiljøet siden dette er med på å hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.

Vi startet tilsynet med å presentere Arbeidstilsynet og avklare forventningene dere har til oss.

Deretter så vi på hvordan dere jobber forebyggende med arbeidsmiljøet for å redusere sykdom, fravær og utstøting.

Vi så nærmere på følgende temaer:

.

prosedyrer for kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljøet

.

handlingsplaner for HMS-aktiviteter

.

beskrivelse av hvordan arbeidstakerne og verneombudet medvirker i utformingen og

vedlikeholdet av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet

.

prosedyrer for tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte arbeidstakere

.

avtale med godkjent bedriftshelsetjeneste, årsrapport og handlingsplan for samarbeidet

Tilsynet ble gjennomført med intervju etter sjekkliste sammen med rektor og verneombud.

Deretter ble det gjennomført intervju med et representativt utvalg av ansatte. Tilsynet ble avsluttet med en oppsummering sammen med rektor og verneombud.

Oppsummering av tilsynet:

Til stede fra virksomheten: (rektor) og verneombud).

Til stede fra Arbeidstilsynet: Line Grethe Holan Husby (seniorinspektør) og Gunvor Steinkjer Solstad (seniorinspektør)

POSTADRESSE E-POST TELEFON ORGANISASJONSNR

Postboks 4720 Sluppen post@arbeidstilsynet.no 815 48 222 974761211

7468 Trondheim INTERNETT TELEFAKS

Norge www.arbeidstilsynet.no 73 19 97 01

VÅR REFERANSE 2 av 8

2012/20461

Barneskolen flyttet 01.01.12 inn i nye skolelokaler sammen med ungdomsskolen. Staben består av totalt 65 ansatte, herav 3 i årsvikariat. Det beskrives ei stabil ansattegruppe i aldersspennet 30 til 65 år. I tillegg til pedagogisk personell består ansattegruppa av assistenter/fagarbeidere på skoletrinnene og i SFO, samt administrasjon og renholdere.

I perioden 2008-2012 har skolen vært i en omstilling, der planlegging og oppføring av nytt

skolebygg har blitt gjennomført. Det går frem av mottatt dokumentasjon og informasjon i tilsynet, at det i løpet av denne perioden var flere faste ukentlige møtepunkt for informasjon om prosessen. Referat fra møtepunktene ble lagt ut slik at det ble tilgjengelig for alle ansatte, uavhengig om de var tilstede på skolen eller ikke. Ansatte ble involvert i utformingen av ulike arbeidsrom, i tillegg til deltakelse i ulike samhandlingsgrupper for prosessen. Ansatte la vekt på utstrakt medvirkning og involvering i omstillingsprosessen, dette er positivt og viktig for å lykkes med omstilling.

Det går frem av tilsynet at det i dag også er faste møtepunkt i løpet av arbeidsuka der HMS kan være tema, og det skrives referat fra møtene. Ansatte vektlegger at det er rom for å si fra på arbeidsplassen. Videre beskrives en arbeidsplass preget av humor, trivsel og god samhandling.

Det går frem at de ved flytting i nye lokaler opplever å ikke se kollegaene så mye som før. Dette på grunn av hvordan skolebygget er utformet og hvordan klassene er fordelt. Men også at organiseringen av arbeidsdagen f.eks i forhold til undervisning og inspeksjon, gjør at pausene til tider er korte og at samling i felles pauserom nedprioriteres.

Systematisk HMS-arbeid:

Kartlegging:

Det går frem av mottatt dokumentasjon at barneskolen har identifisert stress og utbrenthet, tidspress, styring og autonomi, elevatferd, trusler og vold, samt det fysiske arbeidsmiljøet som arbeidsmiljøbelastninger. Av tilsynet går det frem at kartleggingen ble gjennomført ved at ansattegruppa i sine samhandlingarenaer har kommet frem til ulike forhold ved sin arbeidsdag som oppleves utfordrende. Dette har videre blitt skriftliggjort gjennom referater. Det har blitt kjørt prosesser der den enkelte har sett på sin egen hverdag, for så å dele dette med en gruppe kollegaer, før en i plenum har tatt opp utfordringer.

En kartlegging av farer og problemer relatert til arbeidsmiljøet i en virksomhet må omfavne de faktiske arbeidsmiljøutfordringene. De momenter som går frem av barneskolens kartlegging, gjenspeiles i de utfordringer som ansattegruppa i tilsynet identifiserte. I tillegg nevnes det blant ansatte utfordringer knyttet til dårlig samvittighet ovenfor oppgaver en ikke rekker utføre, økt dokumentasjonskrav, forventninger fra samhandlingspartnere og belastning knyttet til elever med økt behov.

Det vil være en forbedring om barneskolen i en større utstrekning sikrer at arbeidsmiljøet som helhet kartlegges, slik at de faktiske arbeidsbelastningene til ansattegruppa fanges opp. Videre bør barneskolen konkretisere hvor ofte dette skal gjennomføres for å sikre systematikk.

Risikovurdering og handlingsplan med tiltak:

VÅR REFERANSE 3 av 8

2012/20461

Det går ikke frem av dokumentasjonen hvorvidt arbeidsgiver har vurdert risiko knyttet til de ulike faktorene som har kommet frem. Med risiko menes vurderinger knyttet til sannsynlighet og konsekvens. Videre har arbeidsgiver utarbeidet flere dokumenter som omfatter HMS-plan med tiltak. Noen av tiltakene skissert i "HMS ved barneskolen" må betraktes å være HMS-hjulet for aktivitet knyttet til HMS. Videre fremlegges plan for psykososial arbeidsmiljø som har fokus på å skape trygghet, forutsigbarhet, respekt og likeverd. Arbeidsgiver har også HMS-plan som omfatter blant annet aktiviteter som medarbeidersamtaler, brannøvelser og vernerunder.

Arbeidsgiver kunne ikke legge frem en plan med tiltak basert på kartlegging og risikovurdering.

Risikovurdering og tilhørende handlingsplan med tiltak, må ses i sammenheng med gjennomførte kartlegging. Arbeidstilsynet kan ut fra mottatt dokumentasjon og informasjon i tilsynet ikke se at arbeidsgiver har vurdert risiko basert på gjennomført kartlegging. Arbeidstilsynet kan heller ikke se at arbeidsgiver har utarbeidet handlingplan med tiltak basert på gjennomført kartlegging og risikovurdering. Det blir varslet pålegg på dette. Samhandling med bedriftshelsetjeneste vil kunne være en ressurs i dette arbeidet.

Avvikssystem:

Barneskolen har i "kvalitetslosen" mulighet til å melde avvik. Det går frem av tilsynet at ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring i systemet ennå, og avviksrapportering ivaretas gjennom utfylling på papir og bistand fra ledelse/administrasjon for å få avvik registrert elektronisk.

Medvirkning:

Det er valgt verneombud, og det går frem av intervjuet med de ansatte at det er kjent hvem som er verneombud. Verneombudet ble brukt aktivt i omstillingen, og har fortsatt faste ukentlige møtepunkt med rektor. Det går frem av tilsynet at verneombudet er nyvalgt, og ikke har gjennomført opplæring. Det blir varslet pålegg på dette.

Videre går det frem at tillitsvalge også har faste ukentlig møtepunkt med rektor.

Barneskolen er lovpålagt å tilknytte seg godkjent bedriftshelsetjeneste.

Kommunen har gjort avtale for dette. Arbeidstilsynet har mottatt oversikt på ressursene

kommunen har for samarbeidet. Det går frem av tilsynet at BHT var en aktiv samarbeidspartner gjennom omstillingsprosessen. Det gikk frem av tilsynet at barneskolen ikke har en plan for samarbeidet med BHT etter innflytting i nye arbeidslokaler. Arbeidsgiver skal sørge for at det utarbeides planer for bedriftshelsetjenestens arbeid i virksomheten, og planene må utformes slik at de fører til konkrete handlinger for å forebygge helseskader i virksomheten, forskrift om Arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste § 5. Det blir varslet pålegg på dette.

Vold og trusler:

Det gikk frem av tilsynet at ansatte ved barneskolen kunne bli utsatt for vold og trusler i sin arbeidshverdag. Det finnes individuelle rutiner for enkeltelever, der det allerede er identifisert et behov. Det beskrives videre ulike enkelttiltak hva gjelder opplæring, informasjon og forebyggende aktivitet tilknyttet risikoen. Det går frem av tilsynet at dette er et prioritert område for skolens ledelse. Arbeidstilsynet fikk i etterkant av tilsynet tilsendt overordnede planer

VÅR REFERANSE 4 av 8

2012/20461

for forebygging og oppfølging av vold og trusler. Den overordnede planen for samkommunen vektlegger at "hvert lokalt arbeidssted/verneområde må på grunnlag av de overordnede retningslinjene kartlegge risiko for at episoder skal oppstå og evt. omfang av disse.

På bakgrunn av denne kartleggingen skal hvert arbeidssted utarbeide lokale retningslinjer for håndtering av vold og trusler. Det er viktig at disse retningslinjene gjøres kjent for alle ansatte, at de diskuteres og evalueres jevnlig, og at de blir en del av introduksjonsprogrammet for nyansatte." Arbeidsgiver viser til at Utdanningsforbundets anbefalninger følges ved akutte voldssituasjoner. Arbeidsgiver har ikke utarbeidet egne rutiner for blant annet uheldige

hendelser, vold og trusler. Det går frem av samkommunens retningslinjer at det skal utarbeides slike rutiner lokalt. Det blir varslet pålegg på dette.

Sykefravær:

Det går frem av tilsynet at det er noe sykefravær ved barneskolen. Det dokumenteres at de har rutine for oppfølging av sykemeldte, og at denne er gjort kjent for de ansatte. Dialogmøter avholdes og oppfølgingsplaner skrives. Det går også frem at enkeltansatte har dialog med rektor/nærmeste leder, og eksempler på forebyggende tilrettelegging beskrives.

Varsel om pålegg

Arbeidstilsynet har hjemmel i arbeidsmiljølovens § 18-6 første og sjette ledd til å gi pålegg og sette vilkår. Vi vurderer å gi følgende pålegg:

Pålegg 1 HMS arbeid -risikovurdering

Arbeidsgiver skal vurdere risiko på bakgrunn av gjennomført kartlegging av farer og problemer relatert til arbeidet. Verneombudet/ansattes representant skal medvirke i gjennomføringen av risikovurderingen.

Vilkår:

For å kunne vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen fristen ha mottatt:

Dokumentasjon på gjennomført risikovurdering av relevante arbeidsmiljøutfordringer på bakgrunn av gjennomført kartlegging av arbeidsmiljøet.

.

Beskrivelse av hvordan verneombudet/ansattes representant har medvirket

Hjemmel: forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 6 og arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd

Dersom vi gir pålegg, vil vi sette fristen til: 14.03.2013

Begrunnelse:

Arbeidsmiljøet i enhver virksomhet skal være fullt forsvarlig ut i fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. For å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver kartlegge farer og problemer og på den bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal medvirke i dette arbeidet. Arbeidet skal kunne dokumenteres. Dette følger av arbeidsmiljøloven §§ 4-1 første ledd, 3-1 første ledd og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 6.

VÅR REFERANSE 5 av 8

2012/20461

Å sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø skal inngå som en del av den ordinære styringen av

virksomheten. Arbeidet skal planlegges og organiseres slik at kravene i arbeidsmiljøregelverket blir ivaretatt. Arbeid med helse, miljø og sikkerhet skal skje på alle plan i virksomheten.

Under tilsynet kom det frem at arbeidsgiver har kartlagt arbeidsmiljøet ved virksomheten, men hadde ikke gjennomført risikovurdering på bakgrunn av kartleggingen av farer og problemer. Med risiko menes vurderinger knyttet til sannsynlighet og konsekvens.

Det foreligger brudd på internkontrollforskriften § 5 andre ledd nr. 6.

Pålegg 2 HMS-arbeid -tiltak og handlingsplan

Arbeidsgiver skal gjennomføre nødvendige tiltak for å redusere risikoforholdene i virksomheten.

Tiltakene må bygge på en gjennomført kartlegging og risikovurdering. Planlagte tiltak må fremgå av en handlingsplan. Verneombudet/ansattes representant skal medvirke i utarbeidelsen av tiltak og/eller handlingsplan.

Vilkår:

For å kunne vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen fristen ha mottatt:

.

Oversikt over gjennomførte tiltak og/eller

.

Handlingsplan med frist for gjennomføring av tiltak. Handlingsplanen må bygge på de

risikovurderinger som gjøres i pålegg 1.

.

Beskrivelse av hvordan verneombudet/ansattes representant har medvirket

Hjemmel: forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 6 og arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd

Dersom vi gir pålegg, vil vi sette fristen til: 14.03.2013

Begrunnelse:

For å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver kartlegge farer og problemer og på den bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal medvirke i dette arbeidet. Arbeidet skal kunne dokumenteres. Dette følger av arbeidsmiljøloven §§ 4-1 første ledd, 3-1 første ledd og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 6.

Under tilsynet kunne arbeidsgiver legge frem flere planer som omhandlet tiltak knyttet til arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynet kunne ikke se at planene som var utarbeidet inneholdt tiltak for å redusere risiko knyttet til de forhold som kom frem av tidligere gjennomførte kartlegging. Det gikk heller ikke frem av de eksisterende planer hvem som var ansvarlig og tidsfrister for gjennomføring av tiltakene. Arbeidstilsynet kunne ikke se at var gjennomført eller forelå planer for nødvendige tiltak på bakgrunn av kartlegging og vurdering av risiko av farer og problemer ved arbeidet.

Det foreligger brudd på internkontrollforskriften § 5 andre ledd nr. 6.

Pålegg 3 Verneombud -opplæring

Arbeidsgiver skal sørge for at verneombudet får den opplæring som er nødvendig for å ivareta vervet på en forsvarlig måte.

VÅR REFERANSE 6 av 8

2012/20461

Vilkår:

For å kunne vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen fristen ha mottatt:

.

Kopi av kurs-/kompetansebevis som angir innhold og omfang av opplæringen

Hjemmel: forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg § 12 nr. 1

Dersom vi gir pålegg, vil vi sette fristen til: 14.03.2013

Begrunnelse:

Verneombudet skal ha den opplæring som er nødvendig for å ivareta vervet på en forsvarlig måte. Dette følger av forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg § 12.

Hensikten med opplæringen er at verneombudet skal ha god kunnskap om arbeidsmiljø for å kunne ivareta funksjonen. Opplæringen skal tilpasses den enkelte virksomhets behov og utfordringer og skal gi innføring og orientering om arbeidsmiljøloven og andre lover som gjelder på området. Varigheten på opplæringen skal i utgangspunktet minst være på 40 timer og skal primært foregå i arbeidstiden. For verneombud som utfører vervet innenfor verneområder med særlig kompliserte arbeidsmiljøproblemer, bør det gis spesiell opplæring. Verneombudet har rett til å ta den nødvendige opplæringen ved kurs arrangert av arbeidstakernes organisasjoner.

Opplæringen skal gis så tidlig som mulig for at verneombudet skal kunne ivareta sine oppgaver.

Det ble opplyst under tilsynet at verneombudet ikke hadde gjennomført nødvendig opplæring.

Det foreligger brudd på forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg § 12 nr. 1.

Pålegg 4 Bedriftshelsetjeneste -plan for bistand

Arbeidsgiver skal utarbeide en plan for bedriftshelsetjenestens bistand til virksomheten.

Vilkår:

For å kunne vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen fristen ha mottatt: .

Kopi av planen for bedriftshelsetjenestens bistand til barneskolen.

Hjemmel: forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning

av bedriftshelsetjeneste § 5 bokstav a

Dersom vi gir pålegg, vil vi sette fristen til: 14.03.2013

Begrunnelse:

Arbeidsgiver skal sørge for at det utarbeides planer for bedriftshelsetjenestens bistand til virksomheten. Dette følger av forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste § 5 bokstav a.

Bedriftshelsetjenestens oppgaver skal være en del av virksomhetens helse-, miljø-og sikkerhetsarbeid. Planen skal utformes slik at den fører til konkrete handlinger for å forebygge helseskader i virksomheten.

I forkant av tilsynet mottok Arbeidstilsynet dokumentasjon på at virksomheten var tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste. Under tilsynet kom det frem at det ikke var utarbeidet en plan for bedriftshelsetjenestens bistand til barneskolen.

Det foreligger brudd på forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste § 5 bokstav a.

VÅR REFERANSE 7 av 8

2012/20461

Pålegg 5 Vold og trusler -rutine

Arbeidsgiver skal utarbeide rutine for hvordan vold, trusler og andre uheldige belastninger skal

forebygges, meldes, håndteres og følges opp. Ansatte skal gjøres kjent med rutinen.

Verneombud/ansattes representant skal medvirke i å utarbeide rutinen.

Vilkår:

For å kunne vurdere om pålegget er oppfylt, må vi innen fristen ha mottatt:

.

Kopi av rutinen

.

Beskrivelse av hvordan arbeidstakerne har blitt gjort kjent med rutinen

Beskrivelse av hvordan verneombud/ansattes representant har medvirket

Hjemmel: arbeidsmiljøloven §§ 4-3 fjerde ledd og 3-1 første ledd og andre ledd bokstav e og forskrift om systematisk helse-, miljø-og sikkerhetsarbeid i virksomheter

(internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 7 og andre ledd nr. 2

Dersom vi gir pålegg, vil vi sette fristen til: 14.03.2013

Begrunnelse:

Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. I virksomheter der vold og trusler er en potensiell fare, skal arbeidsgiver utarbeide skriftlig rutine for hvordan vold-og trusselsituasjoner skal forebygges, meldes, håndteres og følges opp. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Dette følger av arbeidsmiljøloven §§ 4-3 fjerde ledd, 3-1 første og andre ledd bokstav e og Forskrift om systematisk helse-, miljø-og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 7.

Under tilsynet kom det frem at arbeidstakerne kan utsettes for vold, trusler og andre uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. Det ble opplyst at virksomheten har ulike retningslinjer for å følge opp hendelser, men at de ikke har utarbeidet egne rutiner. Det går frem av samkommunens veileder for håndtering av vold og trusler at den enkelte enhet skal utarbeide dette. Barneskolen har ikke har rutine som sikrer at vold-, trussel-og andre situasjoner som innebærer uheldige belastninger, forebygges, håndteres, meldes og følges

opp. Det foreligger brudd på arbeidsmiljøloven §§ 4-3 fjerde ledd, 3-1 første og andre ledd bokstav e og og Forskrift om systematisk helse-, miljø-og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 andre ledd nr. 7 og andre ledd nr. 2.

Gi en kopi av dette brevet til verneombudet

Verneombudet skal gjøres kjent med vedtak fra Arbeidstilsynet, jf. arbeidsmiljøloven §§ 6-2 sjette ledd og 18-6 åttende ledd. Vi har derfor lagt ved en kopi av dette brevet som arbeidsgiver skal gi videre til verneombudet. Hvis virksomheten har under ti arbeidstakere og partene har skriftlig avtale om ikke å ha verneombud, skal arbeidsgiveren gi dette brevet til epresentanten for de ansatte.

VÅR REFERANSE 8 av 8

2012/20461

Har dere behov for mer informasjon?

Dere finner mer informasjon om Arbeidstilsynet og om regelverket på www.arbeidstilsynet.no, eller dere kan kontakte oss på telefon 815 48 222. Dersom dere har spørsmål til saken deres, ber vi dere kontakte saksbehandleren. Oppgi referansenummeret 2012/20461 hvis dere tar kontakt.

Med hilsen

Arbeidstilsynet

Trond Reinseth

tilsynsleder Line Grethe Holan Husby

(sign.) seniorinspektør

(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

Kopi til: Virksomhetens verneombud

Vedlegg 2: Samtykkeerklæring

Presentasjon av oss

Vi er tre studenter ved studiet ”Master of Public Administration” på HiST/HINT/Copenhagen business school: Ketil Beer Johansen, Gunvor Aursjø og Monica Gravås. Vi har forskjellig faglig bakgrunn – og arbeider på forskjellige nivå i to trønderske kommuner. Vi arbeider nå med masteravhandlingen vår og ønsker at du deltar i intervju i den forbindelse.

Kort presentasjon av vår undersøkelse:

I vår Masteravhandling i *Offentlig administrasjon og ledelse* vil vi se på temaet ”Hvordan påvirker tilsyn organisasjoner?»

For å kunne svare på dette spørsmålet har vi bedt om å få gjennomføre intervju på en offentlig virksomhet som skal ha et tilsyn fra Arbeidstilsynet. Vi har bedt om å få snakke med et antall ansatte på ulike nivå og i noe ulike roller. Vi ønsker å få svar på en del spørsmål både før og etter tilsynet – knyttet til tre forskningsspørsmål/tema vi har.

Disse er kortfattet:

1. Hvordan fortolkes Arbeidstilsynets oppdrag
2. Hvilken legitimitet synes Arbeidstilsynet å ha
3. Læring i organisasjonen

For at vi skal kunne håndtere intervjuene på en mest mulig hensiktsmessig måte ønsker vi å bruke opptaksutstyr og notater. Opptakene blir slettet etter at de er skrevet ut – ca 3 uker etter at intervjuene er ferdige.

Vi garanterer full anonymitet av organisasjon og person ved analyse av undersøkelsens resultater og i vår oppgave.

Bakgrunnsspørsmål

I denne delen av intervjuet vil vi stille spørsmål som ikke egentlig omhandler tilsyn, men som er nødvendige for oss, for å kunne systematisere opplysningen vi får gjennom intervjuet.

Din alder? _____ Utdanning? _____

Din stillingsbetegnelse? _____

Hvor lenge har du arbeidet ved enheten? _____

Hvor lenge har denne enheten eksistert? _____

Når ble skolen bygd? _____

Hvor mange ansatte er dere? _____

Hvor mange lærere har dere? _____

Hvor lenge har rektor vært i stillingen? _____

Hvor stort er sykefraværet på skolen? _____

Er det stor turnover på skolen? _____

Hvor mange elever har skolen? _____

Hva er gjennomsnittlig antall elever i hver klasse? _____

Har du skiftet stilling like før eller skal du skifte stilling like etter tilsynet? _____

I tilfelle; fra/til hvilken stilling? _____

Ja, jeg ønsker å delta i intervju i forbindelse med masteravhandlingen «Tilsyn og læring». Dette innebærer individuelle intervju både før og etter besøk av Arbeidstilsynet ved min enhet.

Jeg gir med dette mitt samtykke i at de opplysninger jeg gir i ovennevnte intervjusammenhenger kan benyttes som datagrunnlag i ovennevnte masteravhandling. Forutsetningen er at både enhetens navn, kommune, og ansattes navn anonymiseres.

Sted den _____

Vedlegg 3: Intervjuguide før tilsyn for respondenter ved skolen

Intervjuguide før tilsyn

Arbeidstilsynets mandat

- 1.1 Hvordan fikk du vite at det skal gjennomføres tilsyn?
- 1.2 Har du fått vite noe om hensikten med tilsynet?
- 1.3 Hva tror du Arbeidstilsynet ønsker å oppnå med besøket?
- 1.4 Hvilke forventninger har du til tilsynet?
- 1.5 Hvordan oppfatter du Arbeidstilsynets rolle?
- 1.6 Hvordan oppfatter du skolens rolle under tilsynet? Medvirkning og påvirkning?
- 1.7 Hvordan ser du for deg at skolens dialog med Arbeidstilsynet vil være?
- 1.8 Har du noen tanker om maktforholdet mellom Arbeidstilsynet og skolen?
- 1.9 Den informasjonen som ble gitt videre ut i organisasjonen, omhandlet den organisasjonens forventninger til tilsyn og oppfølging etter tilsyn?
- 1.10 Var du på det tidspunktet tilsynet ble varslet kjent med organisasjonsutviklingsprosesser som var i gang eller var planlagt organisasjonen?

Arbeidstilsynets legitimitet

- 2.1 Hva synes du om at Arbeidstilsynet kommer på besøk?
- 2.2 Har dere en Arbeidsmiljøgruppe? Hva er AMGs oppgaver ?
- 2.3 Har dere et verneombud? Hva er verneombudets rolle?

- 2.4 Hvor er kravet om verneombud forankret?
- 2.5 Kan du gi noen eksempler på hvordan dere arbeider med arbeidsmiljøspørsmål?
- 2.6 Er det gjort tiltak i forkant av tilsynet? I tilfelle; hvilke?
- 2.7 Hva er begrunnelsen for disse tiltakene?
- 2.8 Hvis det er gjennomført tiltak som følge av varsel om tilsyn; hva er begrunnelsen for dette?
- 2.9 Hva tror du tilsynet kan komme til å anmerke hos dere?

Læring i organisasjonen

Utgangspunktet for vår undersøkelse er at hvilket utbytte en organisasjon har av tilsyn også er knyttet til forhold ved organisasjonen selv

- 3.1 Hvordan er det å arbeide her?
- 3.2 Hvordan jobber skolen med arbeidsmiljøspørsmål?
- 3.3 Hvordan opplever du arbeidsmiljøet?
- 3.4 Har skolen en visjon?
- 3.5 Hvordan ble visjonen utarbeidet?
- 3.6 Bruker dere visjonen i det daglige?
- 3.7 Hvordan jobbes det med organisasjonsutvikling på skolen?
- 3.8 Hvordan har du i dag muligheter for å utvikle deg faglig i jobben?
- 3.9 Har du forventninger om å lære noe av tilsynet?
- 3.10 Hva tror du vil skje i ettertid av tilsynet?
- 3.11 Hvilke konsekvenser tror du Arbeidstilsynets rapport får for skolen?

Vedlegg 4: Intervjuguide etter tilsyn for respondenter ved skolen

Intervjuguide etter tilsyn

Arbeidstilsynets mandat

1. Hvordan opplevde du besøket av Arbeidstilsynet?
2. Hvordan opplevde du din egen rolle under tilsynet?
3. Hvordan opplevde du Arbeidstilsynets rolle under tilsynet?
4. Har du lest eller blitt kjent med innholdet i Tilsynsrapporten?
5. Hva mener du er fokuset i Tilsynsrapporten? Hva har tilsynet vektlagt?
6. Kommer hensikten tydelig fram av rapporten?

Arbeidstilsynets legitimitet

1. Hva opplevde du var Arbeidstilsynets fokus under tilsynet?
2. Hadde du muligheter for å påvirke fokuset og valg av tema underveis?
3. Var det samsvar mellom ditt fokus og Arbeidstilsynets fokus?
4. Hvordan opplevde du vektleggingen av lover og forskrifter under tilsynet?
5. Hvordan opplevde du vektleggingen av det faktiske arbeidsmiljøet hos dere under tilsynet?
6. Kjenner du igjen det faktiske arbeidsmiljøet hos dere i beskrivelsen i Tilsynsrapporten?
7. Hva var det viktigste resultatet/ funnet av tilsynsbesøket og rapporten?

Læring i organisasjonen

1. Hvordan har det blitt arbeidet med rapporten i ettertid?
2. Hvilke videre planer har dere for å følge opp rapporten i ettertid?
3. Hva vil dere vektlegge i oppfølgingsarbeidet?/ Hva forventer du vektlegges i oppfølgingsarbeidet?
4. Hvem vil være involvert i et eventuelt etterarbeid? / Hvem forventer du blir involvert i oppfølgingsarbeidet?
5. Hvordan forventer du at skolen blir fulgt opp av Arbeidstilsynet i ettertid?
6. Har du så langt lært noe av tilsynet?
7. Kan du se for deg at det ligger noe potensiale for læring som resultat av tilsynsprosessen?

8. Hva kan hindre en slik læring?
9. Hva kan fremme en slik læring?
10. Opplever du at erfaringer du har fått gjennom tilsynsprosessen er nyttig for deg og skolen i fremtiden?
11. Har tilsynet medført endringer i formelle rutiner eller prosedyrer eller vil det kunne medføre slike endringer?
12. Hvordan har/skal resultatene fra tilsynet blitt/bli formidlet til ansatte som ikke har vært direkte med i tilsynsprosessen?
13. Har funnene i Tilsynsrapporten blitt diskutert mellom de ansatte?

Spørsmål til leder:

Det ble varslet fire pålegg i Tilsynsrapporten.

1. Pålegg 1 handler om risikovurdering.
 - a. Mener du beskrivelsen av pålegget er korrekt eller har du kommentarer?
 - b. Hvordan vil dere gjennomføre risikovurdering av relevante arbeidsmiljøutfordringer?
 - c. Hvordan skal verneombud medvirke i dette arbeidet?
2. Pålegg 2 handler om tiltak og handlingsplan.
 - a. Mener du beskrivelsen av pålegget er korrekt eller har du kommentarer?
 - b. Hvordan skal dere arbeide med handlingsplan for tiltak knyttet til risikoforholdene ved skolen?
 - c. Hvordan skal verneombud og eventuelle andre ansatte representanter medvirke?
3. Pålegg 3 handler om verneombudets manglende opplæring.
 - a. Mener du beskrivelsen av pålegget er korrekt eller har du kommentarer?
 - b. Hvordan planlegger dere å oppfylle kravet til opplæring av verneombud?
4. Pålegg 4 handler om plan for bistand fra Bedriftshelsetjenesten.
 - a. Mener du beskrivelsen av pålegget er korrekt eller har du kommentarer?
 - b. Hvordan planlegger dere å utarbeide en plan for bistand fra Bedriftshelsetjenesten?

Vedlegg 5: Intervjuguide Arbeidstilsynet

Intervjuguide, intervju av Arbeidstilsynet i gruppe

Det er ikke Arbeidstilsynet som sådan som interesserer oss, men effekten tilsyn har på de offentlige organisasjonene de kontrollerer. Det er læring i organisasjonene som utsettes for tilsyn vi i denne studien har valgt å fokusere på. Vi har imidlertid en antakelse om at tilsynets syn på seg selv, og også tilsette enheters syn på tilsynet, kan influere på læringspotensialet i et gjennomført tilsyn.

Vi knytter vår tilnærming til tilsynene an til teorier om legitimitet og makt, og prinsippal-agentteori.

Vi vil se på ”Hvordan kan tilsyn fra Arbeidstilsynet bidra til læring i organisasjoner?»

- Forespørsel om diktafon

- o For å sikre mest mulig riktig gjengivelse av samtalen
- o Intervjuet vil skrives ut på bakgrunn av notater og diktafon. Kopi vil sendes til tilsynet senest 1 uke etter intervjuet for gjennomlesning og redigering

Arbeidstilsynets mandat

Poenget er å avklare hvorvidt Arbeidstilsynet sine ansatte har oppdragsgiver, altså Staten, sitt syn på oppdraget klart for seg, og om det er divergens i hva Staten oppfatter som viktig, og hva Arbeidstilsynet selv oppfatter som viktig.

1. Hva var hensikten med besøket på Verdalsøra skole?
2. Hvordan ble hensikten formidlet til skolen?
3. Hvilken rolle har Arbeidstilsynet i arbeidslivet?
4. Hva er Arbeidstilsynets mandat?
5. Er hensikt og mandat noe dere diskuterer internt i tilsynet?
6. Hva rettferdiggjør tilsyn overfor organisasjoner?
7. Har Arbeidstilsynet makt overfor organisasjonene?
8. Hvordan er organisasjonenes muligheter for å påvirke tilsynsprosessen?

Arbeidstilsynets legitimitet

Poenget er å avklare om Arbeidstilsynet har et klart forhold til sin egen legitimitet, og hvorvidt denne oppfatta legitimiteten forsøkes overført til tilsette enheter.

1. Hvilke forventninger hadde dere til Verdalsøra barneskole før tilsynet?
2. Hva ble vektlagt under tilsynet ved Verdalsøra barneskole?
3. Hva ble vektlagt i Tilsynsrapporten?
4. Hvilken myndighet oppfatter du at Arbeidstilsynet har?
5. Hvordan er vektleggingen av lover og forskrifter under tilsyn?
6. Hvordan er vektleggingen av sosiale normer om hvordan ting skal gjøres?
7. Hvordan er vektleggingen av hva som er praktisk og nyttig for organisasjonen?
8. Hvordan er organisasjonenes muligheter til å påvirke tilsynsprosessen?
9. Hva bør være det viktigste resultatet av et tilsyn?

Læring i organisasjoner

Poenget er både å avklare hvorvidt Tilsynet har et bevisst forhold til dette, og hente ut eventuelle observasjoner fra Tilsynet.

1. Hvordan forventer dere at Verdalsøra barneskole følger opp Tilsynsrapporten?
2. Hva kan skolen lære av tilsynet?
3. Hvordan kommer dere til å følge opp skolen i ettertid?
4. Hva vil dere legge vekt på i oppfølgingen?
5. Ligger det et potensiale for læring for organisasjoner gjennom tilsynsprosessen?
6. Har dere eksempler på organisasjoner som har hatt et godt læringsutbytte av tilsyn?
7. Hva kan hemme eller fremme læring gjennom tilsyn?
8. Hvordan følger dere opp organisasjoner etter tilsyn?
9. Er oppfølgingen avhengig av hvilke typer funn dere gjør?
10. Hvilke forventninger har dere til organisasjoner i etterkant av tilsyn?

Vedlegg 6



VAR DATO
21.08.2012
DERES DATO

VAR REFERANSE
2012/20461
DERES REFERANSE

1 av 3

VAR SAKSBEHANDLER
Line Grethe Holan Husby

[Redacted] KOMMUNE UNDERVISNINGSETATEN

Melding om tilsyn

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav for å forebygge arbeidsrelatert sykdom og skade. Vi kommer på tilsyn ved Vestfossen barneskole

Tidspunkt

Dato ~~02.10.2012~~

31.10.2012

Klokkeslett 10.00

Varighet 5,5 time

Dersom dere har spørsmål til tilsynet, kan dere kontakte Line Grethe Holan Husby på 815 48 222. Oppgi referansenummeret 2012/20461.

Deltakere

For deltakere på tilsynet, se program for tilsynet.

Fra Arbeidstilsynet møter: Line Grethe Holan Husby (seniorinspektør) og Gunvor Steinkjer Solstad (seniorinspektør)

Hensikten med tilsynet

Arbeidstilsynet vil kontrollere at virksomheten har rutiner for å jobbe systematisk og forebyggende med helse, miljø og sikkerhet. Vi er særlig opptatt av at dere styrker jobbnærværet og bedrer arbeidsmiljøet siden dette er med på å hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.

Vi starter tilsynet med å presentere Arbeidstilsynet og avklare forventningene dere har til oss. Deretter ser vi på hvordan dere jobber forebyggende med arbeidsmiljøet for å redusere sykdom, fravær og utstøting.

Vi vil se nærmere på følgende temaer:

- utfordringer og belastninger ved arbeidsmiljøet
- arbeidsgivers HMS-opplæring
- arbeidsgiverens roller knyttet til et inkluderende arbeidsliv
- verneombudets roller og medvirkning knyttet til et inkluderende arbeidsliv
- tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne
- sykefraværsrutiner og oppfølging av sykmeldte arbeidstakere
- samarbeidet med godkjent bedriftshelsetjeneste
- arbeidsavtaler

POSTADRESSE
Postboks 4720 Sluppen
7468 Trondheim
Norge

E-POST
post@arbeidstilsynet.no
INTERNETT
www.arbeidstilsynet.no

TELEFON
815 48 222
TELEFAKS
73 19 97 01

ORGANISASJONSNR
974761211



Program for tilsynet tirsdag 02.10.2012

10:00 – 11:30 Innledende møte

Tema: kort presentasjon av virksomheten, Arbeidstilsynet og prosjektet, intervju etter momentliste, avklaringer

Deltakere: Arbeidsgiver, verneombud/representant for de ansatte. Virksomheten kan i tillegg møte med flere representanter dersom det er ønskelig.

Vi oppfordrer til at eventuelle representanter fra BHT og NAV Arbeidslivssenter inviteres til å delta.

12:00 – 14:00 Gruppeintervju

Tema: kort presentasjon av Arbeidstilsynet og prosjektet, intervju etter momentliste

Deltakere: 4-8 arbeidstakere (representativt utvalg). Vi ber om at arbeidsgiveren i samarbeid med verneombudet velger ut et representativt utvalg (kjønn, alder, arbeidsoppgaver, ansiennitet, hel-/deltid, innleide etc.) blant sine arbeidstakere til gruppeintervjuet. Det skal ikke være noen med lederansvar (personalansvar) i gruppen, men tillitsvalgt kan være deltaker. I gruppeintervjuet representerer deltakerne i utgangspunktet seg selv, og de bør ha et ønske om å snakke om sitt eget arbeidsmiljø og helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

Ta kontakt med Arbeidstilsynet hvis det viser seg at det er vanskelig å velge ut deltakere til gruppeintervjuet.

14:15 - 14:45 Arbeidstilsynet oppsummerer tilsynet internt

14:45 – 15:30 Møte om den videre saksgangen

Tema: kort beskrivelse av dagen og videre saksbehandling. Arbeidstilsynet vil vanligvis ikke komme med noen konklusjoner om eventuelle pålegg her.

Deltakere: Arbeidsgiver, verneombud/hovedverneombud

Tilrettelegging for møtet

Arbeidstilsynet vil stille med to inspektører ved tilsynsmøtet. Vi ber om at virksomheten stiller egnede møtelokaler til disposisjon for Arbeidstilsynet i det overnevnte tidsrommet.

Dere må sende inn dokumentasjon før tilsynet

Før selve tilsynet må arbeidsgiveren sende oss aktuell HMS-dokumentasjon, se arbeidsmiljøloven § 18-5 første ledd. Vi ber om å få tilsendt følgende:

- organisasjonskart med oversikt over ansvars- og myndighetsområder
- mal for arbeidsavtaler
- prosedyrer for kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljøet
- handlingsplaner for HMS-aktiviteter



- beskrivelse av hvordan arbeidstakerne og verneombudet medvirker i utformingen og vedlikeholdet av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet
- prosedyrer for tilrettelegging for og oppfølging av sykemeldte
- statistikk for sykefraværet
- eventuell avtale med godkjent bedriftshelsetjeneste, årsrapport og handlingsplan for samarbeidet

Dersom det er mangler i materialet dere sender inn, vil dere få mulighet til å supplere dokumentasjonen under tilsynet. Hvis dere mener at dere ikke har plikt eller lov til å gi oss denne dokumentasjonen, kan dere klage på at vi ber dere sende inn dokumentasjonen på HMS-arbeidet. Klagefristen er 3 dager, jf. forvaltningsloven § 14.

Dokumentasjonen kan enten sendes via post eller på mail. Vi ber om at dokumentasjonen er oss i hende **innen 19.09.12**.

Har dere behov for mer informasjon?

Dere finner mer informasjon om Arbeidstilsynet og krav til arbeidsmiljøet på www.arbeidstilsynet.no eller dere kan kontakte oss på telefon.

Med hilsen
Arbeidstilsynet

Trond Reinseth
tilsynsleder
(sign.)

Line Grethe Holan Husby
seniorinspektør
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Hovedverneombud **Verdal Kommune**
Verneombud v/ **Verdal barneskole**
Verdal barneskole, Bakkegt 2, 7450 Verdal

