

Risikovurdering av omstilling i offentlig sektor

Kristin Ytreberg
15.mars 2014

Teknologisk Institutt, Oslo

Konfidensialitet vedlegg 1

Innholdet i vedlegg 1 «Rapport etter risikovurdering av omstilling på avdeling X på Einebakken videregående skole» er anonymisert og inneholder ikke sensitive opplysninger. *Vedlegg 1* skal likevel ikke publiseres eller på annen måte gjøres offentlig tilgjengelig for andre enn sensor eller etter henvendelse til oppgaveforfatter.

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg drøftet hvilken betydning risikovurdering kan ha i forbindelse med omstilling. Dette har jeg gjort gjennom å forsøke å besvare problemstillingene A) hva er de kritiske faktorene ved omstilling, B) hvilken betydning har risikovurdering ved omstilling og C) Hva kan vi lære av erfaringer fra praksis. Problemstillingene er belyst gjennom litteratur (primærkilde) og våre erfaringer fra Bedriftshelsetjenesten i Troms fylkeskommune sitt arbeid med risikovurdering av omstillingsprosesser i Troms fylkeskommune år 2013 (sekundærkilde). Nettopp disse erfaringene danner et viktig utgangspunkt for mitt valg av oppgavetema, siden det var i det praktiske møtet med de ansatte at risikovurdering som verktøy og metode fikk en ny og utvidet betydning: den primære betydningen av risikovurdering er tradisjonelt sett å kartlegge for å forebygge brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. I oppgaven vil jeg argumentere for at risikovurdering brukt i forbindelse med omstilling i tillegg kan bidra til å sikre at selve målsettingen med omstillingen oppnås.

Forord

Oppgaven er skrevet som avslutning på mitt studium «HMS verneingeniør» på Teknologisk institutt. Erfaringene og alle de gode diskusjonene i teamet som utgjør den interne bedriftshelsetjenesten i Troms fylkeskommune danner et viktig grunnlag for å belyse litteraturen som trekkes frem i oppgaven. En stor takk til teamet! Samtidig retter jeg en takk til min dyktige og støttende sjef, Tor Ødegård, til juridisk rådgiver Trine Hennig og ikke minst til de videregående skolene som vi har bistått.

Jeg ønsker også å takke til min faglige veileder fra Arbeids- og miljømedisinsk avdeling (AMA) ved Universitetssykehuset i Nord-Norge, Thor Eirik Eriksen, for god hjelp!

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|------|
| 1. Innledning | s.1 |
| 2. Metode | s.2 |
| 2.1. Litteraturstudiet | s.2 |
| 2.2. Validitet og reliabilitet i litteraturstudiet | s.3 |
| 2.3. Empiri – egne erfaringer | s.4 |
| 3. Hva er de kritiske faktorene ved omstilling (problemstilling A) | s.4 |
| 3.1.Lovverk | s.5 |
| 3.2.Litteratur | s.6 |
| 3.3.Egne erfaringer | s.7 |
| 3.4.Oppsummering | s.9 |
| 4. Hvilken betydning har risikovurdering ved omstilling (problemstilling B) | s.10 |
| 4.1.Risikovurdering som begrep | s.11 |
| 4.2.Risikovurdering som verktøy | s.11 |
| 4.3.Indikatorer | s.12 |
| 4.4.Oppsummering | s.13 |
| 5. Hva kan vi lære av erfaringer fra praksis (problemstilling C) | s.14 |
| 5.1.Egne erfaringer | s.14 |
| 5.2.Oppsummering | s.17 |
| 6. Oppsummering og videre arbeid | s.18 |
| 6.1.Oppsummering | s.18 |
| 6.2.Videre arbeid | s.19 |
| Litteraturliste | s.22 |

Vedlegg I:

«Rapport fra risikovurdering av omstilling ved avdeling X på Einebakken videregående skole», Bedriftshelsetjenesten i Troms fylkeskommune

Vedlegg II:

«HCPI Endringsmodul STAMI/NTNU» (spørreskjema/ instrument utviklet i forbindelse med samarbeidsprosjekt mellom STAMI og NTNU (psykologisk institutt) i 2008).

1. Innledning

Troms fylkeskommune har siden 2005 hatt stort fokus på utvikling og forbedring av tilbudet i videregående skole. For å få til denne utviklingen må det omstilling til. Mange omstillinger har vært økonomisk motivert, og for å få til store innsparinger griper man ofte til nedbemanning som virkemiddel. Vi i den interne bedriftshelsetjenesten har bistått ulike avdelinger/skoler i å gjøre risikovurdering av pågående nedbemanningsprosesser. Temaet har fått forsterket aktualitet siden tilbudsstrukturen i videregående skoler skal behandles i fylkestinget i juni 2014, med omstilling som konsekvens.

Forutsetningene for omstillingsprosesser i offentlig sektor er noe annerledes enn i privat sektor. Den viktigste forskjellen er det at beslutningstakerne i offentlig sektor er politikere, og at man i offentlig sektor er preget av internasjonale trender som New Public Management. Dette, i tillegg til at man kan hevde at lederne i offentlig sektor generelt har mindre handlingsrom enn i privat sektor, gir grunn til å tro at omstilling i offentlig sektor vil være mer krevende å implementere/få til enn i privat sektor. Offentlig arbeidsliv er videre preget av flat struktur og egalitær kultur. Medarbeiderne forventer å få medvirke (for ikke å si medbestemme) når avgjørelsene skal tas – noe som kan gjøre det vanskelig for mellomlederne å opprettholde en distansert holdning til sine ansatte og konsentrere seg om å «selge inn» målene som er definert av toppledelsen politisk nivå/etatsledelse. (Tvedt & Saksvik, 2011, s.6).

Det er flere grunner til at jeg valgte risikovurdering av omstilling i offentlig sektor som tema for oppgaven. Én av årsakene var at omstilling og nedbemanning ser ut til å fortsette å være et sentralt tema i Troms fylkeskommune i årene fremover. Forskning viser at omstillinger kan ha negativ effekt på arbeidsmiljø og helse. I tillegg gir forskningen grunn til å tro at omstillingene i så mye som rundt 80 % av tilfellene mislykkes i å oppnå selve målet med omstillingen (Saksvik, Nytrø & Tvedt, 2008, s.2). Sett i dette perspektivet, er det viktig å tilføre bedriftshelsetjenesten og organisasjonen forøvrig kunnskap omkring omstillingsprosesser og risikovurdering av slike. En annen årsak til valg av problemstilling var erfaringer fra bedriftshelsetjenestens arbeid med risikovurdering av omstillingsprosesser - et arbeid som ble iverksatt primært for å kartlegge og forebygge mulige negative konsekvenser, men som underveis viste seg å ha sideeffekter som kan ha stor betydning for både den enkeltes helse, for arbeidsmiljøet, men også for omstillingen i seg selv. Jeg kommer inn på de ulike effektene av risikovurdering senere i oppgaven.

Når jeg i oppgaven refererer til «egne erfaringer», er det bedriftshelsetjenestens erfaringer i arbeidet med nedbemanningsprosesser ved fire ulike avdelinger ved videregående skoler i Troms fylkeskommune. Skrivningen av denne oppgaven

har krevet at jeg systematiserer erfaringene vi gjorde oss. En gjennomgang av relevant litteratur har også gitt meg nye perspektiv på erfaringene, og gjør at jeg i ettertid bedre kan «begripe» hvilken funksjon risikovurderingen egentlig har hatt. På den måten kan man si at erfaringen belyser litteraturen, men litteraturen belyser også erfaringene. Omstillingsprosesser stiller store krav til formelt riktig fremgangsmåte i forhold til lov og avtaleverk. Dette er viktig også i HMS-henseende, men vil ikke være direkte tema i denne oppgaven.

Mål og problemstillinger

Jeg ønsker med denne oppgaven å oppnå følgende

- Mål 1: Undersøke på hvilken måte risikovurdering kan ha betydning for en omstilling: hva skjer i møte mellom verktøyet og de ansatte, og hvilke rammefaktorer kan vi forvente virker inn på risikovurderingsarbeidet
- Mål 2: Systematisere egne erfaringer og vurdere dem opp mot litteratur/forskning

Jeg vil oppnå målene gjennom å spørre følgende spørsmål:

- A. Hva er de kritiske faktorene ved omstilling
- B. Hvilken betydning har risikovurdering ved omstilling
- C. Hva kan vi lære av erfaringer fra praksis

Jeg har bakgrunn som lærer og avdelingsleder i videregående skole, og har siden høsten 2011 jobbet som HMS-sjef og leder for den interne bedriftshelsetjenesten i Troms fylkeskommune. Jeg har pedagogisk hovedfag (Norges Musikkhøgskole), masteremnet «Ledelse i skolen» (Handelshøgskolen BI), videreutdanning i «Bedriftskultur i endring og utvikling» (Høgskolen i Tromsø), og bestått 8 moduler fra HMS verneingeniørskolen (Teknologisk Institutt).

2. Metode

Vurderingene i denne oppgaven er basert på litteraturstudium (primærkilde) og på mine egne og den interne bedriftshelsetjenestens erfaringer med å bistå i risikovurderingen av omstillingsprosesser ved fire ulike avdelinger på videregående skoler i 2013 og 2014 (sekundærkilde).

2.1 Litteraturstudiet

Det har vært vanskelig å finne forskning som kan knyttes direkte til området *risikovurdering av omstillingsprosesser*. Jeg valgte derfor å utvide søket til litteratur som omhandler beslektede temaer, som blant annet «sunne omstillingsprosesser» og «risikovurdering av psykososialt arbeidsmiljø». Søking etter litteratur har foregått via biblioteket i databasen Bibsys. Tidsskriftsøking, gode oversiktsartikler og bøker har også vært viktige i leteprosessen. Videre har ulik HMS-litteratur vært sentral i teoridelen, inkludert aktuelt HMS-lovverk.

Jeg har i hovedsak søkt etter primærkilder. Mine forutsetninger for å vurdere hva som var relevant litteratur for min oppgave bygger i stor grad på egen kunnskap, samtaler med veiledere og kollegaer i Troms fylkeskommunes interne bedriftshelsetjeneste.

Av hensyn til oppgavens omfang har jeg måttet gjøre et utsnitt av den litteraturen jeg har ansett som mest relevant. Jeg har valgt å gå i dybden av litteratur som jeg vurderer som særlig relevant, fremfor å gå i bredden. Mine primærkilder er publikasjonen fra Sturle D. Tvedt og Per Øystein Saksvik *Finding the content of the process part of interventions* fra 2011, og publikasjonen fra World Health Organization (WHO) *Prima-EF. Guidance on the European Framework for Psychosocial Risk Management: A Resource for Employers and Worker Representatives* fra 2008.

2.2 Validitet og reliabilitet i litteraturstudiet

Validitet kan gjengis med gyldighet eller relevans. Validiteten uttrykker hvorvidt metoden egner seg som måleinstrument og om den måler eller forutsier det man ut fra problemstillingen er interessert i å undersøke. Hvis dataene måler noe annet enn det vi ønsker å måle, er de ikke brukbare til å avgi svar på problemstillingene i oppgaven.

I relasjon til vurdering av validiteten i forbindelse med valg av metode, skal jeg forsøke å begrunne valget av primærkilder. Arbeidet til Tvedt og Saksvik (2011) er utformet på et statistisk grunnlag, og forfatterne er ledende i nasjonal og internasjonal sammenheng på området omstilling. Selv om begrepet risikovurdering ikke er eksplisitt i studiet (2011), så utgjør informasjonen etter min oppfatning et viktig grunnlag for å forstå risikovurderingens rolle og betydning ved omstilling (problemstilling A). WHO sin publikasjon *Prima-EF. Guidance on the European Framework for Psychosocial Risk Management: A Resource for Employers and Worker Representatives* (2008) er en internasjonalt anerkjent publikasjon på området *risikovurdering av psykososialt arbeidsmiljø*. Gjennom publikasjonen fra WHO får jeg både trukket inn begrepet risikovurdering og psykososialt arbeidsmiljø, som jo kan sies å være området for hvor de mest sentrale risikofaktorene i forbindelse med omstilling utspiller seg.

Jeg kan ikke utelukke at det finnes forskning som viser til andre resultater enn de jeg har funnet. Jeg kan heller ikke med sikkerhet si at risikovurdering vil være et godt forebyggende tiltak i alle typer omstillinger (vurdering av intern validitet). Dette kan muligens også påvirke den eksterne validiteten, det vil si om resultatene kan generaliseres til å gjelde i andre sammenhenger.

Med reliabilitet siktes det til hvor pålitelige målingene er. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi tilnærmet identiske resultater. Med andre ord

skal man få samme resultat dersom man gjentar undersøkelsen. Reliabiliteten i litteraturutvalget i denne oppgaven vil være rimelig høy dersom utvalget av litteratur ved en etterprøving av studiet er identisk med det jeg har brukt. Det som er nedskrevet og utgitt blir ikke forandret med mindre det kommer ut nye reviderte utgaver. Underveis i teksten og i litteraturlisten (bak i oppgaven) har jeg skrevet ned hvilke referanser jeg har brukt, slik at dette kan etterprøves.

2.3 Empiri – egne erfaringer

Erfaringene fra Bedriftshelsetjenesten i Troms fylkeskommune sitt arbeid med risikovurdering av omstillingsprosesser i 2013 og 2014 danner en viktig sekundærkilde i denne oppgaven. Jeg har valgt å vektlegge denne erfaringen, til tross for en noe usystematisk innsamling av empirisk data og dertil svakere reliabilitet. Årsaken til at jeg likevel velger å bruke erfaringene, er at erfaringene etter min vurdering bringer med seg flere vesentlige aspekter som ikke blir belyst gjennom litteraturlitfanget alene. En annen årsak er at jeg ikke har kunnet finne litteratur som omhandler erfaringer med risikovurdering av omstillingsprosesser. For å øke reliabiliteten har jeg valgt å legge ved rapporten fra én av risikovurderingene vi bisto med (vedlegg 1). Rapporten vil gi mer informasjon om blant annet metodevalget i risikovurderingene som ble gjennomført og om hvilke temaer som ble trukket frem av de ansatte på den aktuelle avdelingen rapporten omhandler.

Erfaringene til bedriftshelsetjenesten er ervervet gjennom prosessarbeid ved fire ulike avdelinger ved videregående skoler. Risikovurderingen ble gjennomført over i snitt tre møter med hver ansattegruppe, i tillegg til for- og ettermøter med lederne og vernepersonell ved skolen/avdelingen. Vi i bedriftshelsetjenesten brukte mye tid på å forberede, vurdere og sammenstille arbeidet og resultatene av det, i et tverrfaglig samarbeid mellom blant annet arbeidsmedisiner, bedriftspsykolog og meg selv.

Bedriftshelsetjenestens erfaringer kommer til uttrykk både underveis i oppgaven, og er et eget tema i kapittel 5. Innhenting av empiri er gjort gjennom etter-møter med de deltakende ledere og verneombud, hvor vi blant annet stilte spørsmålet «På hvilken måte bidro risikovurderingen til omstillingsprosessen, slik du opplever det». Ut over dette er erfaringene formulert på bakgrunn av diskusjoner og vurderinger i BHT-teamet før, underveis og etter risikovurderingene som ble foretatt.

3. Hva er de kritiske faktorene ved omstilling (problemstilling A)

Med omorganisering menes vanligvis en strategisk organisatorisk endring som har betydning for måten de ansatte jobber på. Det kan innebære endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsmåte eller endringer i organisasjonens struktur, hvem man jobber sammen med eller hvem man jobber for. Nedbemanning som

innebærer en planlagt reduksjon i antallet ansatte i en organisasjon eller avdeling, har mer entydig negative og mer alvorlige konsekvenser for de berørte enn omstillinger. Omstillingsbegrepet kan ha vid betydning som også omfatter mindre organisatoriske endringer uten bemanningsmessige følger. Det må imidlertid være grad av konsekvenser for personalet som avgjør om risikovurdering skal iverksettes. Endringer av begrenset karakter, løpende utvikling, budsjetttilpasning og lignende som i hovedsak er knyttet til daglig drift vil ikke uten videre kreve risikovurdering. Dersom omstillingen omfatter mer dramatiske situasjoner hvor nedbemanning eller personalmessig omdisponering vil bli en realitet, vil det derimot være aktuelt å gjøre en risikovurdering – uavhengig av om det ligger innenfor eller utenfor arbeidsgivers styringsrett, jf. tjenestemannslovens §12.

For å kunne vurdere bruken av risikovurdering på feltet omstilling, vil jeg først klargjøre hva som er de vesentlige faktorene for å få til en god omstillingsprosess. Videre i dette kapitlet følger en oversikt over hva som ansees som kritiske faktorer ved omstilling i henholdsvis HMS-lovverket og forskningsbasert litteratur fra psykologifeltet. Deretter supplerer jeg med erfaringer fra bedriftshelsetjenestens arbeid med risikovurderinger av omstillingsprosesser (delkapittel 3.3).

3.1 Lovverk

Da Arbeidsmiljøloven (AML) ble revidert i 2005 (gjeldende fra 01.01.2006), ble betydningen av omstillingsprosessen understreket ved at omstillingsprosessen nevnes i selve lovteksten:

§4-2. Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling

(3) Under omstillingsprosesser som medfører endring av arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseheving som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Vi ser av §4-2 at begrepene informasjon, medvirkning og kompetanseheving nevnes spesifikt, som en konkretisering av omstillingsprosessen. Videre stiller lovverket eksplisitt krav om risikovurdering i forbindelse med omstillinger:

Arbeidsmiljøloven §3-1d)

Arbeidsgiver skal under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette nødvendige tiltak.

Forskrift om ledelse, organisering og medvirkning, §7-1

Risikovurdering skal gjøres ved endringer som kan ha betydning for risikoforholdene.

Gjennom risikovurderingen skal virksomheten kartlegge og vurdere risikofaktorene som foreligger i forbindelse med omstillingsprosessen, som grunnlag for videre arbeid med å motvirke og redusere de uønskede/helseskadelige konsekvensene som fremkom. På denne måten skal virksomheten ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, også under omstillinger. Loven stiller krav om at det skal risikovurderes *før* selve omstillingen vedtas og iverksettes. Slik jeg forstår det, vil det i forbindelse med omstillinger i offentlig sektor innebære at det skal risikovurderes på politisk nivå. Dette er ikke område for denne oppgaven.

Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet i forhold til Arbeidsmiljøloven. På Arbeidstilsynets «Faktaside om omstilling» og i deres artikkel «På tilsyn: - Ikke glem arbeidsmiljøet under omstilling» i fagbladet «Arbeidervern» kan vi se at risikovurdering, medvirkning, risikoreduserende tiltak, informasjon, kompetanse, ivaretagelse av den enkelte og generelt god planlegging av prosessen, er «sjekkpunkter» de opererer med i tilsynsarbeidet rundt omstilling.

3.2 Litteratur

Ei forskningsgruppe har gjennom prosjektet «Sunne omstillingsprosesser» definert faktorer som de mener er vesentlige for å få til god endring i bedrifter. Prosjektet ble iverksatt i 2004 av Arbeidsdepartementet med den målsetting å gjøre en tiltrengt operasjonisering av de tre begrepene «informasjon, deltakelse og kunnskapsutvikling» i AML §4-2 (Tvedt & Saksvik, 2011, s.5).

Arbeidsgruppen kom frem til følgende faktorer:

- 1) Bevissthet om lokale normer
 - 2) Hensyn til mangfold/ulikhet i opplevelse og reaksjoner i forbindelse med omstilling
 - 3) Tidlig rolleavklaring
 - 4) Leders tilgjengelighet
 - 5) Konstruktiv konflikthåndtering som redskap for å håndtere/takle endring
- (Saksvik et al., 2008, s.1, Tvedt & Saksvik, 2011, s.7)

Arbeidsgruppen går videre med å klargjøre relasjonen mellom disse fem kategoriene og kravene til «informasjon, deltakelse og kunnskapsutvikling» i AML §4-2, da de mener å ha funnet belegg for følgende:

- Leders tilgjengelighet (4) er en forutsetning for (operasjonisering av) informasjon. Det mest vesentlige er imidlertid ikke innholdet, men *måten*

informasjonen gis på samt hvorvidt de ansatte har mulighet til å kommunisere åpent/fritt omkring denne informasjonen.

- Tidlig rolleavklaring (3) er en forutsetning for (operasjonalisering av) *kunnskapsutvikling*, siden roller og nye forutsetninger må være klargjort før de ansatte kan starte jobben med å tilegne seg kompetanse eller utvikle ny rolleatferd basert på eksisterende kvalifikasjoner.
- Konflikthåndtering (5) er en sentral forutsetning for (operasjonalisering av) *medvirkning*. Endring kan øke konfliktnivået, og god konflikthåndtering øker muligheten for aktiv deltakelse gjennom en omstillingsprosess, noe som igjen gir forutsetning for konstruktiv dialog. Dette ansees som sentralt for at reell medvirkning skal kunne skje (Tvedt & Saksvik, 2011, s.8).

Hensyn til lokale normer og mangfold (1) og 2)) kan sees i sammenheng med hverandre, og handler i praksis om å tilstrebe åpenhet rundt ulike synspunkt og opplevelser i et trygt klima/i en trygg ramme. Arbeidsgruppen mener også å ha grunnlag for å si at man gjennom en god prosess også kan få *større effekt* av omstillingen (Tvedt & Saksvik, 2011, s.16-17).

Karolinska Institutets folkohälsokademi har på oppdrag fra Stockholm läns landsting definert seks forutsetninger for en holdbar organisasjonsutvikling. Disse forutsetningene støtter etter min vurdering de som er definert av Tvedt og Saksvik, og trekker i tillegg frem at *risikovurdering må foretas*, og at *utilstrekkelig støtte til operativ ledelse* og *mangel på objektive kriterier* er vanlige fallgruver å gå i ved omstilling (Målquist, Backman, Brunnberg & Parmasund, 2008, s.4-7).

3.3 Egne erfaringer

Indre motivasjon

I litteraturen trekker man ofte frem betydningen av å vise til virksomhetens felles verdigrunnlag når man skal motivere til endring. Vår erfaring er at de ansattes felles verdigrunnlag i stor grad relaterer seg til det enkelte fag/avdeling, og i mindre grad til felles utarbeidet verdigrunnlag på skolenivå.

Gjennom bedriftshelsetjenestens arbeid med risikovurdering av omstilling erfarte vi at lærerne vi møtte var preget av *sterk indre motivasjon*, og fikk inntrykk av at det her dreier seg om sterk(e) kultur(er), hvor kollegaene knyttes sammen gjennom felles uttrykte verdier. Disse verdiene synes blant annet å basere seg på *fagets* egenart og verdibase. Vi erfarte videre at de ansattes fokus i stor grad var på hvilke konsekvenser omstillingen vil få for *elevne*. Særlig ansatte med elevgrupper eller fag som er i en utsatt posisjon i forhold til manglende anerkjennelse eller fare for nedskjæringer var opptatte av verdiaspektet – nesten på bekostning av egen arbeidssituasjon. Vi opplevde at

lærernes indre motivasjon i stor grad kom i konflikt med det som var definert som målsetting for omstillingen – i dette tilfelle økonomisk innsparing - og at lærernes lojalitet i større grad lå hos ivaretagelsen av faget og elevene enn hos innsparingsmålet til Troms fylkeskommune som arbeidsgiver. Videre opplevde vi at utslaget for den enkelte skole, den enkelte avdeling og det enkelte individ er svært uensartet og «lokal». Dette støttes av litteraturen (Tvedt & Saksvik, 2011, s.9). Vi opplevde at de ansatte var særlig opptatte av hvilke *praktiske* konsekvenser omstillingen ville få i arbeidshverdagen – der iblant arbeidsrutiner og andre organisatoriske forhold, men også konkrete ting som kontorplassering og samarbeidspartnere. Dette kan sees i sammenheng med Tvedt og Saksviks punkt om tidlig rolleavklaring som kritisk aspekt ved omstilling (2011).

Informasjon

Vi erfarte at de ansatte har ulike behov i forhold til informasjon. Men en fellesnevner var at de ønsket tidligere informasjon, hyppigere informasjon og tydeligere informasjon. Vi fikk inntrykk av at grunnlaget for å gi entydig informasjon i vårt tilfelle var noe vanskelig å få til. Dette kan forklares med at den aktuelle prosessen (i dette tilfellet nedbemanning) har i seg uforutsigbare elementer - interne og eksterne faktorer påvirker omstillingens omfang og/eller «nedslagsområde», uten at man kan påvirke disse faktorene. Et konkret eksempel i denne forbindelse er at elevenes valg av skoler og fag påvirker bemanningen, siden lærerne ofte har kompetanse på flere fagområder – noe som kan skape forskyvninger som er vanskelige å forutse tidlig. Bildet er komplekst, og selv om man har gode retningslinjer og systemer for å ivareta myndighetskrav om god personalforvaltning, er det kompliserte prosesser som krever mye detaljkunnskap hos lederne.

Bevissthet om lokale normer og hensyn til mangfold/ulikhet i opplevelse og reaksjoner i forbindelse med omstilling

Generelt erfarte vi at lederne har god bevissthet om lokale normer og mangfold i reaksjoner, men at det kan være vanskelig å forutse *betydningen* for den enkeltes yrkesutøvelse *i praksis*. Hvilke ting som har betydning for den enkelte synliggjøres best i dialog med dem det gjelder. Noen av lederne ga uttrykk or at de ansatte reagerte i mindre grad enn vedkommende hadde forventet. Dette kan ha å gjøre med at de ansatte var i en tidlig reaksjonsfase – jamfør Scott og Jeffees «Forandringskurve» (Moen, 2003, s.234).

Konflikthåndtering som grunnlag for medvirkning

Tvedt og Saksvik bruker det engelske begrepet «destructive conflicts» i tilknytning til omstillinger, og peker på betydningen av at disse håndteres godt for at reell medvirkning skal kunne forekomme (2011, s.8). Konflikthåndtering knyttes i Troms fylkeskommune oftest opp mot et problem mellom to enkeltpersoner, og skal håndteres etter spesifikke retningslinjer. I forbindelse

med omstillingsarbeidet erfarte vi at det var til dels sterke uttrykk for motstand blant de ansatte. Kanskje er motstand inkludert i det Tvedt og Saksvik tenker på når de snakker om *conflict*. Motstand er i alle fall påregnelig ved enhver omstilling, og håndteringen av denne motstanden (eller konflikten) vil kunne ha betydning for de ansattes opplevelse av å få medvirke (Moen, 2003, s.237). Vi erfarte i den sammenheng at avdelingslederens rolle i å lage en trygg og tydelig ramme for kommunikasjon på arenaer som avdelings- og seksjonsmøter var avgjørende for den angjeldende prosessen. Vår oppfatning er at konstruktiv håndtering av konflikter og motstand er et krevende arbeid som i større grad bør tematiseres, og at lederne må trygges i dette arbeidet.

Vi fikk inntrykk at både ledere og ansatte relaterer medvirkning til det å få være med på å virke inn på en avgjørelse eller en beslutning. Medvirkning i forhold til prosessen/implementeringen av beslutningen (*måten* omstillingen skal skje på) virket mindre kjent, og vi fikk inntrykk av at verdien av dette kanskje ikke fremsto like tydelig for alle før prosessen startet. Denne noe ensidige oppfatningen av medvirkning, kombinert med et komplekst og varierende beslutningsgrunnlag og argumentasjonssterke verdidrevne medarbeidere, gjorde at faren for omkamp absolutt var til stede.

Støtte til operativ ledelse

Vi erfarte at enkelte ledere hadde personalansvar for et stort antall ansatte – og hvor de ansatte uttrykte skepsis i forhold til vedkommedes forutsetninger for å kunne ivareta alle ansatte under prosessen. Vi erfarte også at noen mellomledere opplevde å stå alene i arbeidet med omstilling, og savner støtte fra overordnet ledelse eller lokal ledergruppe.

3.4 Oppsummering

Oppsummert har vi gjennom lovverk og litteratur funnet følgende kritiske faktorer for en sunn omstillingsprosess:

- 1) Risikovurdering
- 2) Bevissthet om lokale normer
- 3) Hensyn til mangfold/ulikhet i opplevelse og reaksjoner i forbindelse med omstilling
- 4) Tidlig rolleavklaring og kunnskapsutvikling
- 5) Informasjon og leders tilgjengelighet
- 6) Konstruktiv håndtering av konflikt og motstand, medvirkning
- 7) Støtte til operativ ledelse

Spørsmålet videre i oppgaven er på hvilken måte risikovurderingen kan bidra til ivaretagelsen av disse faktorene. Vesentlige spørsmålsstillinger kan være:

- Kan risikovurderingen være et godt redskap for å *fange opp og kartlegge mangfoldet i opplevelser og ressurser?*

- Kan risikovurderingen som metode bidra til å *skape en trygg ramme rundt vanskelige temaer, og på den måten bidra til dialog og gode løsninger?*
- Kan risikovurderingen øke ledes oppmerksomhet overfor hvilke aspekter som *i praksis* har betydning for den enkelte ansatte – og fungere som anerkjennelse av disse?
- Kan risikovurderingen gjøre at man bremser ned og bruker *mer tid* på prosessen?
- Kan risikovurderingen bidra til større *forankring og motivasjon hos de ansatte* i forhold til selve omstillingsarbeidet, ved å legge opp til en prosess hvor den enkelte må medvirke på en felles arena – hos Tvedt og Saksvik kalt affektiv forpliktelse (2011, s.17).
- Kan risikovurderingen bidra til å *kartlegge ressurser?*
- Kan man gjennom risikovurderingen bidra til å nyansere hva som er *god informasjon* samt dialog rundt forutsetningene (*gjensidig læring*)?
- Kan man gjennom en risikovurdering bidra til at de ansatte opplever *reell medvirkning* og en leder som gjør et reelt forsøk på å lytte?
- Kan bistand til risikovurdering fungere som *relevant støtte til mellomleder/operativ leder?*
- Kan risikovurderingen bidra til å *forebygge risiko* forbundet med omstillingen, og i tillegg *gi større effekt av omstillingen* (Tvedt & Saksvik, 2011, s.16 -17)

Disse spørsmålene vil jeg forsøke å besvare videre i oppgaven.

4. Hvilken betydning har risikovurdering ved omstilling (problemstilling B)

Risikovurdering er en av de viktigste aktivitetene i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) beskriver en risikovurdering med tre spørsmål:

- 1 Hva kan gå galt?
- 2 Hva kan vi gjøre for å redusere sjansen for at noe går galt?
- 3 Hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensene dersom noe likevel går galt?

I det første spørsmålet ligger vurderingen av både sannsynlighet og konsekvens, mens de to neste handler om vurdering av tiltak.

Risikovurdering er et verktøy konstruert for å fange opp og forebygge risiko - primært av akutt fysisk karakter som støy og kjemikalier, men også mindre akutte forhold som belastningsskader. Risiko i forbindelse med omstilling har sin hovedvekt på det psykososiale området. Hvilken forskjell utgjør dette for risikovurderingsprosessen og effekten av den? Våre (bedriftshelsetjenestens) erfaringer med risikovurdering av omstillinger tilsier at risikovurderingen har

sideeffekter som kan være vel så viktige ut ifra et arbeidsmiljø- og helseperspektiv. Sagt på en annen måte har risikovurderingen både en instrumentell og en prosessuell dimensjon.

4.1 Risikovurdering som begrep

Risikovurdering i forbindelse med psykososialt arbeidsmiljø defineres av World Health Organization (WHO) som «a systematic examination of the work undertaken to consider what could cause injury or harm, whether the hazards could be eliminated, and if not what preventive or protective measures are, or should be, in place to control the risks» (WHO, 2008, s.9). Formålet med risikovurderingen er å informere, veilede og støtte det forebyggende arbeidet, og er ikke et mål i seg selv. WHO sier om risikovurderingen av psykososiale faktorer at den, når den er godt utført, ikke bare identifiserer faremomenter men også positive aspekter i arbeidsmiljøet som bør tematiseres og forsterkes.

Risikovurdering som begrep er imidlertid omdiskutert. Det blir nærmest sett på som en direkte motsetning til helsefremming, og enkelte frastår fra å bruke begrepet risiko så langt det lar seg gjøre med begrunnelsen «det du fokuserer på, får du mer av». Årsaken til dette kan være flere, men det at vi i dagens samfunn (og særlig uttrykt gjennom media) har et sterkt fokus på risikoaspekter knyttet til helse, er en av dem. Et annet argument er at fravær av uhelse eller risikoforhold alene ikke kan skape opplevelse av helse, men at det finnes plussfaktorer som man også må tematisere for å jobbe helhetlig og godt med helsefremming. Det er også de som mener at begrepet risikovurdering skal beholdes mer konkrete, akutt-pregede fysiske risikofaktorer, for å unngå at metoden blir «utvannet».

Bruken av risikobegrepet kan påvirke den enkeltes opplevelsen av risiko og helse/uhelse. Det er verdt å spørre seg om risikovurdering som begrep alene kan påvirke hvordan de ansattes opplevelse av psykososialt arbeidsmiljø og omstillingsprosessen. Vil for eksempel det å omtale kollegaers atferd eller aktiviteter som en risikofaktor kunne føre til at grensa for hva som er påregnelig senkes, slik at til slutt blir alt veldig vanskelig og vanskelig å håndtere? Kan det være hensiktsmessig å bytte ut begrepet risiko med et annet, som klinger mer «påregnelig» og mindre eskalerende? På den andre siden er risikovurdering et etablert begrep både i HMS-lovgivningen og i praksis, så man kan risikere å miste noe ved å bytte det ut. Kanskje vil en utvidelse av begrepet – eksempelvis risiko- og ressurskartlegging kunne være hensiktsmessig, jamfør definisjonen fra WHO ovenfor.

4.2 Risikovurdering som verktøy

WHO har definert flere nøkkelaspekter ved en psykososial risikovurdering, hvorav noen er

- Eierskap på alle nivå
- Kontekst og skreddersøm
- Forskningsbasert grunnlag
- Medvirkningsbasert tilnærming og sosial dialog
- Tiltak på både organisatorisk nivå og individ-nivå

(WHO, 2008, s.6-7)

Videre sier WHO at kartleggingen av risikofaktorer bør baseres på ulike metoder (spørreundersøkelser, diskusjoner og/eller observasjoner), man må ta i betraktning mangfold i opplevelse og reaksjoner og lokale normer, anerkjenne og ta i bruk de ansattes kompetanse i risikovurderingen, håndtere informasjonen på gruppenivå istedenfor på individ-nivå (WHO, 2008, s.9).

Risikoforholdene skal deretter vurderes i forhold til konsekvens og sannsynlighet. I dette arbeidet mener WHO at det vil være gunstig å knytte funnene opp mot data som finnes i selve risikovurderingen, men også fra vitenskapelige kilder som sier noe om mulige helseeffekter av psykologiske risikoforhold (sykefraværdata, overvåkingsverktøy og annet). Denne informasjon brukes til å avgjøre hvilke av risikofaktorene som har høyere konsekvens eller sannsynlighet enn andre. Avviksregistreringer kan også være til hjelp i arbeidet. En annen faktor som vil påvirke risikovurderingen, er størrelsen på gruppa som «rammes».

I risikovurderingen må man huske å ta hensyn til allerede iverksatte tiltak, og vurdere effekten av disse før man konkluderer med hvilken rest-risiko man sitter igjen med. Til slutt vurderer man tiltak, lager handlingsplan, iverksetter, evaluerer og justerer (WHO, 2008, s.10-13).

4.3 Indikatorer

Det er utformet mange ulike verktøy som kan brukes i forbindelse med risikovurdering – verktøy velges etter behov. Felles for verktøyene er at man først må definere *hva som kan skje eller utvikle seg*. Når vi risikovurderer fysiske arbeidsforhold, faller «kategoriene» naturlig på plass: «Støy», «Personskade», «Påkjørrelse» etc. I forbindelse med psykososiale arbeidsforhold er det ikke like selvsagt (eller etablert) hva som skal være kategoriene. WHO har definert kategorier som kan brukes i forbindelse med risikovurderingen av psykososiale forhold. Men de blir etter min vurdering «for vide» til å kunne brukes ved en risikovurdering av omstilling.

For å finne kategoriene som kan hjelpe oss til å «ramme inn» risikovurdering av omstilling, kan vi gå tilbake til Tvedt og Saksvik, som har utarbeidet fem faktorer som påvirker omstillingsprosessen, gjengitt i første del av oppgaven. Disse faktorene var

- 1) Bevissthet om lokale normer
- 2) Hensyn til mangfold/ulikhet i opplevelse og reaksjoner i forbindelse med omstilling
- 3) Tidlig rolleavklaring
- 4) Leders tilgjengelighet
- 5) Konstruktiv konflikthåndtering som redskap for å håndtere/takle endring

Når Tvedt og Saksvik undersøker ivaretagelsen av disse faktorene, må spørsmålene stilles på en måte som virker relevante for de ansatte. Dette innebærer en operasjonalisering av de fem punktene. Denne operasjonaliseringen er faktisk allerede foretatt, da Saksvik med flere på oppdrag fra Arbeidsdepartementet i 2004 utarbeidet en spørreundersøkelse med 67 spørsmål basert på disse fem faktorene (vedlegg II). De 67 spørsmålene ble opprinnelig utformet for å brukes i en spørreundersøkelse, og kan på den måten også brukes som supplement til dialogbasert risikovurdering i møte med de ansatte. (På den måten imøtekommer man også WHO sitt råd om å bruke flere metoder i innsamlingen av data i forbindelse med risikovurderingen.)

Risikovurdering av fysisk arbeidsmiljø handler om å avdekke relativt konkrete og objektive risikoforhold. Faremomentene er ikke avhengig av hvordan den enkelte ansatte opplever dem eller den ansatte forutsetninger for å takle eksponering for støy over visse grenseverdier. Da er det annerledes med psykososiale faktorer, hvor den enkeltes opplevelse av og reaksjoner på samme forhold vil kunne variere sterkt, og hvor den enkeltes forutsetninger for å takle risikoforholdet spiller en viktig rolle. Litteraturen sier også at individuelle variasjoner (mangfoldet) er noe man må ta høyde for. Det kan synes som at risikovurderingen bør foretas på en måte som er egnet til å fange opp disse variasjonene.

4.4 Oppsummering

Basert på det WHO skriver om risikovurdering i forbindelse med psykososialt arbeidsmiljø (2008), kan vi oppsummere risikovurderingens betydning ved omstilling som følger:

- *Formålet med risikovurderingen* er å informere, veilede og støtte det forebyggende arbeidet, og er ikke et mål i seg selv. WHO sier om risikovurderingen av psykososiale faktorer at den, når den er godt utført, ikke bare identifiserer faremomenter men også positive aspekter i arbeidsmiljøet som bør tematiseres og forsterkes.
- Bruken av *risikovurdering som begrep* er omdiskutert, men viktigst i forbindelse med omstilling/psykososialt arbeidsmiljø er kanskje å synliggjøre den *ressurskartleggende* effekten i tillegg til den *risikokartleggende* effekten
- Det bør legges til rette for *bredest mulig medvirkning* i risikovurderingen

- Indikatorer: For å gjøre en god risikovurdering av omstilling og psykososiale forhold, er det vesentlig med *objektive (forskningsbaserte) kriterier*. Kriteriene i forbindelse med omstilling kan sies å fremgå av Tvedt og Saksvik (2011), og i operasjonalisert form i spørreundersøkelsen vedlagt denne oppgaven (vedlegg II).
- Kartleggingen av risikofaktorer bør baseres på *ulike metoder* (spørreundersøkelser, diskusjoner og/eller observasjoner). På den måten får man også bedre forutsetninger for å kartlegge og eventuelt synliggjøre *individuelle reaksjoner* og spredningen i disse.

5. Hva kan vi lære av erfaringer fra praksis (problemstilling C)

5.1 Egne erfaringer

I vårt (BHTs) arbeid med risikovurdering av omstillingsprosesser har vi valgt å gjøre kartleggingen over to møter med hele ansattegruppen til stede (inkludert leder). I det første møtet gjorde vi en felles kartlegging av risikofaktorer som de ansatte var redd for skulle inntreffe eller utvikle seg – alt var lov å si og ingen fikk argumentere imot det som ble sagt. De ansatte hadde på forhånd fått i oppgave å definere relevante risikoområder og tiltaksområder, og i møtet ble de satt i grupper for å få frem den enkeltes synspunkter på best mulig måte. Vi opplevde likevel at enkeltpersoners stemmer i stor grad preget det risikobildet som ble tegnet i løpet av møtene, og klarte ikke å fange variasjonen eller spredningen i gruppa når det gjaldt momentene som ble drøftet.

Risikovurderingen handlet om at enkeltpersoner fikk fortelle om sin opplevelse, og risikovurderingen fikk dermed en sideeffekt enn den rent kartleggingsmessige. Sideeffekten dreide seg etter vår vurdering om at det å få fortelle sin historie i en gruppe-setting uten å møte motargumenter, om affektiv forpliktelse og om anerkjennelse av den enkeltes opplevelser. Kanskje spilte vi som eksterne prosessveiledere en rolle i å øke opplevelsen av å bli sett.

For å få et mer komplett og riktig bilde av risikoforholdene – og ikke minst for å vurdere hva som er de viktigste å forbygge, burde risikovurderingen vår kanskje ha vært supplert med en spørreundersøkelse for å kartlegge variasjon og spredning i de ansattes opplevelser. En spørreundersøkelse kan også bidra til risikovurderingen ved at de ansatte besvarer den på forhånd, og så danner den rammen for den videre dialogen. Da kan man også synliggjøre spredning og variasjon for de ansatte – noe som i seg selv kan ha en effekt på den enkeltes opplevelse av hva som er «den offisielle versjonen» av forholdene.

Hvem skal delta

Siden de ansattes opplevelse og reaksjoner er så mangfoldige, er det en fare for at den enkelte ikke kjenner seg igjen i det som ble formidlet av for eksempel

verneombud eller tillitsvalgt. Faren for at de ansatte i ettertid opplever at medvirkningen var fiktiv, er absolutt til stede, og dette vil kunne utgjøre en tilleggsbelastning til selve omstillingen. I tillegg kommer det at de ansatte er lite kjente med begrepet risikovurdering, og at dette i seg selv kan skape rykter og antakelser som best håndteres i direkte møte med de ansatte.

Ut ifra et psykologisk perspektiv synes det også som at deltakelse fra alle kan være gunstig, dersom regien og prosessen er god. Tanker og følelser rundt omstilling hører som regel til i den private sfæren – eller er noe som man kun snakker med de(n) nærmeste kollegaen(e) med. En risikovurdering med alle til stede vil bidra til at private/individuelle følelse og forventninger blir felles og synlig/begrepsliggjort – noe som er relativt unikt i forbindelse med omstillinger. Risikovurderingens målsetting om å bidra til økt systemforståelse, bevissthet/kunnskap og kulturbygging, tilsier også at det er gunstig om alle deltar (jamfør «affektiv forpliktelse» Tvedt & Saksvik, 2011, s.17).

Hvis de ansatte feilaktig oppfatter risikovurderingen som en arena eller mulighet for omkamp om beslutninger som allerede er tatt, vil det kunne skape mye «støy» hvis dette komme til uttrykk underveis eller etter risikovurderingen. Det er viktig å informere godt på forhånd og underveis, slik at alle forstår intensjonen med å risikovurdere.

Roller, ansvar og område for risikovurdering

Det er en fare for at forventningene om omkamp kan forsterkes ved bruk av eksterne prosessveiledere, som for eksempel bedriftshelsetjenesten. Bedriftshelsetjenesten har i tillegg en fri og uavhengig rolle i arbeidsmiljøspørsmål – noe som kan øke de ansattes forventninger om en «ekstern vurdering» av selve beslutningen som ligger til grunn for omstillingen. Det er da viktig å være ryddig i forhold til hva som er bedriftshelsetjenestens mandat i dette tilfellet, og hva som skal risikovurderes. Våre erfaringer som eksterne prosessveiledere, er at det tar litt tid før de ansatte skjønner eller tar inn over seg at det ikke er beslutningen som skal risikovurderes, men *gjennomføringen av den og forventet tilstand etter gjennomføring*. Det er også en fare for at de ansatte tror at det er den eksterne prosessveilederen som skal gjør selve vurderingen (med påfølgende «dom»), og kan bli skuffet når de skjønner at det er daglig leder som har ansvar for vurderingen som gjøres, og at dette skal gjøres i samarbeid med de ansatte.

De ansatte har ansvar for å medvirke i det systematiske arbeidsmiljøarbeidet (AML §2.3). I forbindelse med omstillinger kan man risikere at kravet om medvirkning virker provoserende – særlig hvis prosessen hittil har vært dårlig. Nedbemanningsprosesser gjennomføres nesten utelukkende av økonomiske årsaker (innsparing), med den konsekvens at de ansatte allerede fra starten av

motsetter seg denne og gir tydelig uttrykk for det overfor ledelsen. Den ansatte er også redd for å miste jobben med alt det kan innebære. Satt på spissen blir de ansatte bedt om å bidra til gode tiltak som skal legge til rette for at arbeidsplassen skal kunne klare seg uten de som blir sagt opp – og i «verste fall» kan det være en selv som mister jobben. Det kan da være vanskelig – for noen til og med provoserende – å få beskjed om at man i tillegg har plikt til å bidra aktivt til å ivareta arbeidsmiljøet og en helsefremmende arbeidsplass. Det er derfor lurt å ikke vektlegge dette kravet likt i alle tilfeller – men tilstrebe lokal tilpasning/skreddersøm (WHO, 2008). Våre erfaringer er at enkelte synes det er krevende å bidra, men vi har likevel opplevd møtene med de ansatte som utelukkende gode og konstruktive.

Viktigheten av eierskap og forankring

Vi erfarer at god forankring av risikovurderingen hos ansatte og hos leder er avgjørende for at intensjonen med risikovurderingen skal ivaretas. Dette på grunn av at sjansen for at tiltakene følges opp, og at de ansatte medvirker til dette, avhenger av at de ansatte kjenner seg igjen i risikobildet som er tegnet og at de har fått være med på å vurdere og velge tiltak. Medvirkning i prosessen er særlig viktig hvis tiltakene avhenger av at den enkeltes motivasjon til å endre atferd – noe som ofte er aktuelt i arbeidet med det psykososiale arbeidsmiljøet.

Ved bruk av eksterne prosessveiledere er det viktig å sørge for god forankring hos den leder som har det juridiske ansvaret for å gjennomføre en risikovurdering samt iverksette forebyggende tiltak. Hvis leder ikke kjenner seg fortrolig med begrepet risikovurdering (ikke har forstått formålet med den), og ikke anerkjenner det som fremkommer på møtene med de ansatte, er sjansen mindre for at tiltakene vil bli fulgt opp i ettertid. Oppfølging av tiltak i ettertid er avgjørende for at risikovurderingen skal ha ønsket effekt.

Våre erfaringer som eksterne prosessveiledere er at lederne under møtene med de ansatte forholder seg tause og lar de ansatte snakke. Dette kan være klokt hvis man vil opprettholde en trygg ramme for dialogen, og samsvarer jo også med intensjonen i risikovurderingens første del – risikokartlegging - som består av en idémyldring hvor «alt er lov». Men det er krevende for lederne å ikke argumentere i forhold til momenter som kommer opp i denne fasen, særlig når det er ting de har annet syn på eller som hadde behøvd en korrigerende. Støtte til leder er derfor et viktig moment i dette arbeidet- også med tanke på at lederne er en utsatt gruppe i omstillingsarbeid. Videre er det viktig at en eventuell ekstern bidragsyter kjenner den type virksomhet de skal bidra inn i, ikke minst med tanke på organisatorisk kompleksitet og kultur.

Tid

Et forhold som kan skape motstand mot omstilling er når tidshorisonten er for kort til å gi rom for reell medvirkning. Under slike forhold kan arbeidstakermedvirkningen bli fiktiv. Dette er brudd på rettigheter, og kan lett føre til motstand og manglende oppslutning om den nye organisasjonen en prøver å skape. Det er med andre ord klokt å sette av tilstrekkelig med tid til å gjennomføre en god risikovurdering – på en måte som ivaretar forståelse av hva risikovurderingen er og hva den ikke er, og forankring av arbeidet som skal gjøres. Hvis forholdene er svært konfliktfylte og/eller at man foretar risikovurderingen sent i prosessen, er en stram (men god) prosess desto viktigere: en bør ikke la omstillingsprosesser vare lenger enn den må. Regien må tenkes godt gjennom på forhånd, slik at man ikke bruker mer tid enn nødvendig. Samtidig må det settes av tilstrekkelig med tid til å ivareta forankring, medvirkning og oppfølging i etterkant.

Valg av tidspunkt for risikovurdering

Loven stiller krav om at det skal risikovurderes før selve omstillingen vedtas og iverksettes. Slik jeg forstår det, vil det i forbindelse med omstillinger i offentlig sektor innebære at det skal risikovurderes på politisk nivå. Dette er ikke område for denne oppgaven.

Tidspunktet for risikovurderingen bør velges ut ifra følgende premisser:

- Man må gjøre den sent nok til å vite hva omstillingen innebærer til å kunne forestille seg konsekvensene av den både under gjennomføring og etter den er foretatt - for eksempel vil det kunne fremkomme andre momenter hvis omfanget av nedbemanningen er 10% av arbeidsstokken enn hvis den er 5%.
- Man må gjøre den tidlig nok til å fremdeles kunne påvirke prosessen/måten den gjennomføres på (lokalt)
- Man bør ikke *sammen med de ansatte* risikovurdere beslutninger som ikke enda er vedtatt. Dette vil kunne virke som krisemaksimering. (Informasjon/dialog kan likevel være svært viktig også før vedtak.)

Vår erfaring er at det kan være vanskelig å få oversikt over hva de ansatte har fått av informasjon, og at detaljene rundt omstillingen gjerne blir et tema i det første møtet med de ansatte. Som ekstern prosessveileder bør man unngå å bli «the bringer of bad news», siden dette kan være et uheldig utgangspunkt for en god prosess med de ansatte

5.2 Oppsummering

Erfaringene som vi i bedriftshelsetjenesten har gjort oss, tilsier at risikovurdering av omstillingsprosesser skiller seg fra mer tradisjonelle risikovurderinger på flere områder. I kapittel 3 og 4 ble det trukket frem flere

momenter som forklarer en slik forskjell – blant annet individuelle forskjeller, motstand og konflikt. Basert på våre egne erfaringer, ønsker vi å tilføye følgende:

- Betydningen av *forankring* hos ansatte og hos ledere på alle nivå er avgjørende, og (med tanke på videre oppfølging) av større betydning enn man kan få inntrykk av gjennom litteraturen
- Betydningen av *informasjon* rundt risikovurderingens formål og funksjon er større enn man kan få inntrykk av gjennom litteraturen – særlig viktig er det å bevisstgjøre de ansatte på at det ikke dreier seg om å risikovurdere beslutningen som er tatt, men *måten* den skal gjennomføres på. Informasjon om roller og ansvar svært viktig.
- Betydningen av at *alle deltar* er større enn man kan få inntrykk av gjennom litteraturen, hvis man vil unngå opplevelse av fiktiv medvirkning
- Tidspunkt for risikovurdering: det er viktig å ikke gjøre risikovurderingen før vedtaket er fattet, da dette kan virke eskalerende (dersom alle deltar)
- Det er viktig å bruke nok tid, men også *viktig å ikke dra prosessen for mye ut i tid*, siden dette kan virke belastende i seg selv
- *Faren for omkamp* er til stede, og bør risikovurderes i seg selv
- Deltakelse i risikovurderingen kan være *belastende* for de ansatte, avhengige av omstendighetene. Gjelder særlig den ressurskartleggende delen, som kan virke direkte provoserende på enkelte. Begrepet helsefremming bør ikke brukes ukritisk.
- Betydningen av å ivareta operativ leder er større enn den virker gjennom litteraturen. Gjelder også underveis i risikovurderingsprosessen, siden leder kan risikere å måtte ta imot mye kritikk på vegne av både seg selv/egen rolle og roller på overliggende nivå.

6. Oppsummering og videre arbeid

6.1 Oppsummering

Mine problemstillinger var

- A. Hva er de kritiske faktorene ved omstilling
- B. Hvilken betydning har risikovurdering ved omstilling
- C. Momenter ved den praktiske gjennomføringen av risikovurderingen

Hovedfunnene i denne oppgaven kan oppsummeres som følger:

(A.) De kritiske faktorene ved omstilling er

- 1) Risikovurdering
- 2) Bevissthet om lokale normer
- 3) Hensyn til mangfold/ulikhet i opplevelse og reaksjoner i forbindelse med omstilling
- 4) Tidlig rolleavklaring og kunnskapsutvikling
- 5) Informasjon og leders tilgjengelighet

- 6) Konstruktiv håndtering av konflikt og motstand, medvirkning
- 7) Støtte til operativ ledelse

Faktorene 2-6 dekker også AML §4-2 krav ved omstilling (informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling), siden de er laget med tanke på å konkretisere disse (Tvedt & Saksvik, 2011).

(B.) Risikovurderingens betydning ved omstilling kan defineres som følger:

Opprinnelig funksjon:

- Redskap for å kartlegge og forebygge helse- og arbeidsmiljømessig risiko

Sideeffekter:

- Redskap for å kartlegge ressurser i avdelingen
- Metode som med sine spesifikke «ledd» og spørsmålsstillinger egner seg til å skape trygg ramme for dialog om vanskelige tema (den enkeltes historie/ argumentasjonsfritt klima siden ingen opplevelser kan sies å være feile)
- Brukt i gruppe kan metoden bidra til affektiv forpliktelse og kulturbygging
- Metoden legger tydelige forventninger for (eller fremtvinger?) medvirkning, og kan på den måten ha helsefremmende momenter i seg

I oppsummeringen av kapittel 3 stilte jeg spørsmål om på hvilken måte risikovurderingen kan bidra til ivaretagelsen av de vesentlige faktorene for en sunn omstillingsprosess. Svaret på dette er at risikovurderingen ser ut til å kunne bidra på disse områdene, men under gitte forutsetninger som fremkommer under kapittel 5 «Hva kan vi lære av erfaringer fra praksis».

(C.) Hva kan vi lære av erfaringer fra praksis

- Risikoen ved å risikovurdere er relativt stor: risikobegrepet har sider ved seg som kan skape misforståelse, og fare for omkamp er til stede
- Bruk av eksterne aktører kan både bidra til at de ansatte opplever anerkjennelse og å bli sett, men kan også bidra til misforståelse rundt roller og støttespillernes misjon.

6.2 Videre arbeid

Risikovurdering er et lovkrav og skal gjennomføres i forbindelse med omstillinger. Basert på funnene i oppgaven har jeg følgende forslag til det videre arbeid med risikovurdering av omstillingsprosesser:

- Formålet med risikovurderingen bør utvides til risiko- og ressurskartlegging

- For å redusere sjansen for misforståelser bør man - særlig i møte med de ansatte - vurdere å bytte ut begrepet risikovurdering med for eksempel prosessevaluering
- For å sikre opplevelse av reell medvirkning bør det tilstrebes at alle ansatte deltar i risikovurderingen – eller i alle fall invitere til dette
- For å kartlegge spredning, samt gi et mer riktig utgangspunkt for tiltaksarbeidet, bør det foreligge en mer kvantitativ spørreundersøkelse i forkant av den kvalitative risikovurderingen (spørsmåleksempler fremkommer i vedlegg II). Dette vil gi et mer korrekt bilde av forholdene, og i tillegg «ramme inn» risikoområdet som skal vurderes på en god måte.
- Fokus på hele prosessen er avgjørende, og man bør legge rammer for det videre arbeidet som skal skje etter at eventuelle eksterne prosessveiledere er ute. I tråd med dette er det viktig at de foreslåtte tiltakene er overkommelige.
- Økt støtte til operativ ledelse gjennom ressurser, støtte fra overordnet ledelse og lederteam, veiledning i forhold til hvordan effektene av omstilling kan komme til uttrykk og hvordan dette kan håndteres (med særlig vekt på god håndtering av motstand på arenaer som avdelings- og seksjonsmøter)

Brukt på denne måten, vil risikovurderingen tjene flere funksjoner enn den «sykdomsforebyggende» funksjonen den opprinnelig var ment å skulle tjene. Spørsmålet er om vi på denne måten står i fare for å utvanne risikovurderingsbegrepet, med den konsekvens at vi kan risikere å miste av syne de mest vesentlige fareaspektene ved omstillinger. Et annet spørsmål er om det er andre fremgangsmåter som kan ivareta «sideeffektene» vel så bra som risikovurderingen kan.

Erfaringene våre tilsier at måten som risikovurderingen gjøres på, kan bidra til en trygg ramme for medvirkning og også bidra til affektiv forpliktelse. Risikovurderingen, med sitt tydelige forebyggende fokus og ryddige fremgangsmåte, kan bidra til en trygg og forutsigbar ramme for dialog og gjensidig læring – noe som ellers kan være vanskelig å få til når ting tetter seg til og blir vanskelig.

Særlig opplevde vi den innledende kartleggingsfasen som hensiktsmessig. Kanskje er årsaken til dette at fremgangsmåten i denne fasen legger opp til at de ansatte skal snakke fritt, med utgangspunkt i egne opplevelser og forventninger. Det blir da mindre aktuelt å argumentere for eller imot for de øvrige, siden dette handler om den enkeltes opplevelse og ikke objektive fakta. Betydningen av *å få fortelle sin egen historie i forbindelse med endringer* skildres på en interessant måte av Kit Sanne Nielsen i boken *Fortellinger i organisasjoner* (2006, s.82). Hun skriver:

«Det kan være på sin plass, når aktørene er helt fylt op med forvirring og mange negative følelser: Aktørene kan have opplevd forandringen som noget påtvunget, og her kan invasionsnarrativet være forløsende. Spøgelserne kommer ud af skabet for blot ved at sette ord på skrækfantasierne, de indestængte tanker og følelser, kan man høre sin egen og andres dramatik. Hvad er det værste, der kan skje? Hvor sansynligt er det, at dette vil skje? Hvor realistiske er forestillingerne? Og efterfølgende arbeides med at tilbyde mere realistiske forestillinger og strategier til at få konstruert en fornuftig arbeidssituasjon».

Jeg lar ordene til Nielsen avslutte oppgaven, som et eksempel på at det verdifulle ved riskovurdering av omstillingsprosesser kan se ut til å dreie seg om ulike ting, avhengig av hvilket perspektiv vi ser det i. Risikovurdering som metode kan se ut til å bidra, ved at den legger til rette for at denne verdifulle «sideeffekten» får utfolde seg.

Litteraturliste

Arbeidsmiljøloven (2006). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* Gyldendal akademiske forlag, Oslo.

Arbeidstilsynet. *Faktaside om omstilling.* Hentet 15.01.2014 fra <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78227>

Arbeidstilsynet. *På tilsyn – ikke glem arbeidsmiljøet under omstilling.* Hentet 15.01.2014 fra <http://www.arbeidstilsynet.no/arbeidervernartikkel.html?tid=89669>

Dalland, O. (2007) *Metode og oppgaveskriving for studenter.* Gyldendal akademiske forlag, Oslo.

Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (2013). Hentet 05.12.2013 fra <http://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2012-12-19-1371>

Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (2013). Hentet 05.12.2013 fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1357>

HMS-forskriften (2013). Hentet 05.12.2013 fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127>

Leka, S. & Cox, T. (2008). Prima-EF. Guidance on the European Framework for Psychosocial Risk Management: A Resource for Employers and Worker Representatives. I *Promoting worker's health series, 9.* WHO Press, World Health organization, Geneva.

Tjenestemannsloven (1983). *Lov om statens tjenestemenn m.m.* Hentet 15.02.2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1983-03-04-3>

Moen, B. (red.) (2003). *Håndbok for bedriftshelsetjenesten del 3 Arbeidsmiljøfaktorer som påvirkere hele mennesket.* Arbeidsmiljøforlaget, Oslo

Målquist, I., Backman, L., Brunnberg, H. & Parmasund, M. (2008). *Hållbar organisationsutveckling.* Karolinska Institutets folkhälsoakademi, Stockholm län. Hentet 20.02.2014 fra <http://www.folkhalsoguiden.se/sv/Publikationer/365/358/1265/Hallbar-organisationsutveckling/?searchtext=organisationsutveckling&cid=0>.

Nielsen, K. S. (2006). *Fortællinger i organisationer. Narrativ praksis*. Hans Reitzels Forlag, København.

Saksvik, P. Ø., Nytrø, K. & Tvedt, S. D. (2008). Sunn endring i organisasjoner. *Tidsskrift for norsk psykologiforening*, 45, 295-300, Oslo.

Tvedt, S. D. & Saksvik, P. Ø. (2011). Finding the content of the process part of interventions. I C. Biron, M. Karanika-Murray, & C. L. Cooper (Red.), *Managing psychosocial risks in the workplace: The role of process issues*. Kapittel 6. Routledge/Psychology Press, London.