

I arbeid mellom Norge og EU?

- En case-studie av Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relaterte oppgaver

Aina Kristiansen

Veileder

Jarle Trondal

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Sammendrag

Temaet for oppgaven er nasjonale forvaltningsorganers funksjon og rolle i samarbeid med Europakommisjonene på den ene siden, og sine respektive nasjonale regjeringer og departement på annen side, i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Oppgaven ser både på oppstrøms- og nedstrømsprosesser i dette arbeidet.

Oppgaven er en case-studie av det norske Arbeidstilsynet, og diskusjonen dreier seg om hvem det er som styrer og påvirker tilsynet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver, om tilsynet er en del av en forvaltningsstruktur med flernivåstyring i samarbeid med Arbeidsdepartementet og Europakommisjonenes generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling, og hvilke egenskaper ved tilsynet som kan forklare atferden i dette arbeidet.

Caset ble valgt på bakgrunn av at det ikke er gjennomført en studie av Arbeidstilsynet tidligere som utelukkende fokuserer på dette temaet, og fordi tilsynet ser ut til å inneha flere organisatoriske likhetstrekk med andre fristilte nasjonale forvaltningsorgan som har vært gjenstand for liknende studier.

Antakelsen om flernivåstyring viste seg å fungere, da det ser ut til at Arbeidstilsynet er tohattet i deler av sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, ved at tilsynet tjener sitt departement samtidig som det er en del av EU administrasjonen av Arbeidslivspolitikken gjennom Europakommisjonen og generaldirektoratet for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling spesielt. Analysen viser at det organisasjonsteoretiske perspektivet bidrar med forklaringskraft i forhold til tilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Både grad av politisering og duplisering mellom tilsynet og Arbeidsdepartementet er faktorer som bidrar til å forklare tilsynets atferd, men det er spesielt den relativt sterke graden av vertikal spesialisering som kjennetegner tilsynet, som muliggjør en tohattet atferd.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	S. 1
Innhold	S. 3
Forord	S. 6
Liste over forkortelser og oversettelser	S. 7
Liste over figurer	S.9
Kapittel 1: Introduksjon	S.10
1.1 Innledning	S. 10
1.2 Tema, problemstilling og avgrensning	S.11
1.2.1 Forutsetninger	S.13
1.3 Teoretisk rammeverk	S.14
1.4 Valg av case	S.15
1.5 Oppgavens oppbygning	S. 15
Kapittel 2: Teori	S. 16
2.1 Innledning	S.16
2.2 Multilevel governance	S. 16
2.2.1 Tre modeller for flernivåstyring	S. 18
2.2.2 Modell I: statlige direktorat og tilsyn som drevet av departement	S. 18
2.2.3 Modell II: Statlige direktorat og tilsyn som drevet av Europakommisjonen	S. 19
2.2.4 Modell III: Statlige direktorat og tilsyn som drevet av flere forvaltningsnivå	S. 20
2.3 Organisasjonsteori	S.22
2.3.1 Organisasjonsstruktur	S. 23
2.3.2 Vertikal og horisontal spesialisering	S.24
2.3.3 Duplisering	S. 26
2.3.4 Grad av politisering	S. 27
2.4 Oppsummering	S.28
Kapittel 3: Metode	S. 30
3.1 Innledning	S.30
3.2 Metodevalg	S.31
3.2.1 Dokumentanalyse	S.31

3.2.2 Intervju	S.32
3.3 Nedtegning og analyse	S.35
Kapittel 4: Case	S. 36
4.1 Innledning	S. 36
4.1.1 Bakgrunn: EØS-avtalen	S.36
4.2 Arbeidslivspolitik og tilsyn – utvikling av HMS-regime i Norge og EU	S. 38
4.2.1 Utvikling av arbeidslivspolitik i EU	S. 41
4.2.2 EØS-avtalen om HMS og deltakelse	S.44
4.3 Arbeidstilsynet	S.46
4.3.1 Organisering og struktur	S.48
4.3.2 Vertikal og horisontal spesialisering – arbeidsdeling i arbeidet med EU/EØS-relevante arbeidsoppgaver	S. 51
4.3.3 Oppstrømsprosesser – deltakelse og politikktutforming	S.56
4.3.4 Nedstrømsprosesser – implementering	S. 62
4.3.5 Andre samarbeidspartnere i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver	S.66
4.4 Oppsummering	S. 66
Kapittel 5: Analyse	S. 69
5.1 Innledning	S.69
5.2 Hvem styrer arbeidstilsynet?	S.69
5.2.1 Modell I: styrt av departementet	S.70
5.2.2 Modell II: styrt av Europakommisjonen	S.73
5.2.3 Modell III: styrt av flere	S.75
5.3 Hva kan forklare tilsynets atferd?	S.78
5.3.1 Variabel 1: Spesialisering	S.78
5.3.2 Variabel 2: Duplisering	S.80
5.3.3 Variabel 3: Grad av politisering	S. 82
5.4 Oppsummering	S.83
Kapittel 6: Avslutning	S. 85
6.1 Oppsummering	S.85
6.2 Konklusjon – I arbeid mellom Norge og EU?	S.86
6.3 En større sammenheng	S.88

Litteratur	S. 89
Offentlige dokumenter	S. 91
Nettkilder	S.92
Vedlegg 1: Oversikt over direktiv gjennomført i Arbeidstilsynets forskrifter	S. 94
Vedlegg 2: Intervjuguide	S. 101

Forord

Det er mange som fortjener en takk og et klapp på skuldra for bidraget til denne masteroppgaven. Først og fremst vil jeg takke min veileder Professor Jarle Trondal. Han har kommet med gode kommentarer og råd underveis, og har ikke minst inspirert valg av tema. Jeg vil også takke mine informanter, som velvillig og med entusiasme har stilt opp og gitt av sin dyrebare tid, og kunnskap. Mine venner og studiekollegaer fortjener også en stor takk for motiverende ord både før og underveis i arbeidet med oppgaven, og ikke minst for uvurderlig korrekturlesning.

Da jeg skulle velge tema for oppgaven hadde jeg et ønske om å kombinere EU-kunnskap fra tidligere studier med organisasjonskunnskap fra masterstudiet. Det valget er jeg glad for å ha holdt meg til. Det har både vært en spennende, komplisert, til tider tung, men fremfor alt, lærerik prosess. Selv om det nå er godt å være ved veis ende hadde jeg ikke ville vært erfaringen og prosessen foruten.

Aina Kristiansen

Hommelvik, mai 2011

Liste over forkortelser og oversettelser

AD	Arbeidsdepartementet
ADCO	Administrative Cooperative Group, administrative arbeidsgrupper i regi av Europakommisjonen
Bilbaoinstituttet	European Agency for Safety and Health at Work, det Europeiske byrået for helse og sikkerhet på arbeidsplassen
DG EMPL	Directorate General Employment, Social Affairs and Inclusion, Generaldirektoratet for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling
DG ENTR	Directorate General Enterprise and Industry, Generaldirektoratet for næringsvirksomhet og industri
Direktiv	EU-lovgivning som forplikter medlemslandene til å gjennomføre målsettingen i bestemmelsen
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Dublinstiftelsen	EUs forsknings- og dokumentasjonsinstitusjon på arbeidslivs- og levekårsområdet
EFTA	European Free Trade Association, Det Europeiske frihandelsforbundet
ESA	EFTA Surveillance Authority, EFTAs overvåkningsorgan
EU	Den Europeiske Union
EURES	Den Europeiske arbeidsformidlingen
EØS	Det Europeiske økonomiske samarbeid
EØS-avtalen	Protokoll som justerer avtalen om det Europeiske økonomiske samarbeid
Forordning	EU-lovgivning som må implementeres ord for ord
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Generalavtalen om toll og handel

HMS	Helse, miljø og sikkerhet
ILO	International Labour Organization, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
Klif	Klima og forurensningsdirektoratet
Kommisjonen	Europakommisjonen
KSS	Knowledge Sharing Site, en undergruppe av SLIC, som samarbeider om informasjonsutveksling
MACHEX	Machine Exchange
Maksimumsdirektiv	Også kalt totalharmoniseringsdirektiv. EU-lovgivning som skal sikre et harmonisert regelverk ved at det ikke er rom for å innføre verken mildere eller strengere regler
Minimumsdirektiv	EU-lovgivning som setter minstestandarder, men som gir rom for strengere eller mer skjerpede regler enn det som ligger til grunn i direktivet
MLG	Multilevel governance, flernivåstyring
NOU	Norges Offentlige Utredninger
NSO	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
OMC	Open Method of Coordination, en åpen samarbeidsmetode basert på mellomstatlig samarbeid i EU
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
Ptil	Petroleumstilsynet
PROGRESS	EUs samarbeidsprogram for sysselsetting og sosialpolitikk
PVU	Personlig verneutstyr
Rådet	Rådet for den Europeiske Union
SLIC	Senior Labour Inspectors Comittee, arbeidsgruppe for direktørene i de europeise arbeidstilsynene
St.meld.	Stortingsmelding
St.prp.	Stortingsproposisjon

UD	Utenriksdepartementet
WG	Working Group, arbeids- og ekspertkomiteer under Europakommisjonen
WG Enforcement	Working Group on Enforcement – Undergruppe av SLIC, samarbeid om europeiske arbeidslivskampanjer

Liste over figurer og tabeller

Figur 1: Modell I – Statlige tilsyn og direktorat som styrt av departement	S. 19
Figur 2: Modell II – Statlige tilsyn og direktorat som styrt av Europakommisjonen	S. 20
Figur 3: Modell III – Statlige tilsyn og direktorat som styrt av flere forvaltningsnivå	S. 21
Figur 4: Oppgavens variabler	S. 29
Figur 5: Oversikt over Arbeidstilsynets organisering	S. 48
Figur 6: Oversikt over regionene i Arbeidstilsynets nasjonale ansvarsområder	S. 52
Figur 7: Tabell som viser Arbeidstilsynets deltakelse i arbeids- og ekspertgrupper i regi av Europakommisjonen	S. 57

Kapittel 1: Introduksjon

1.1 Innledning

Norges forhold til den Europeiske Union (EU) er stadig gjenstand for debatt, forskning og nabokrangler, så vel som politisk splid og uenighet. Det nylig regjeringsoppnevnte EØS-utvalget understreker også både ønsket, viljen og behovet for utredning av konsekvensene ved den norske tilknytningsformen til EU, nemlig EØS-avtalen (UD 2010).

EØS-avtalen, som trådte i kraft 1.1. 1994, er den mest omfattende internasjonale avtalen som Norge har inngått. Avtalen omfatter de 27 medlemslandene i EU samt EFTA-landene, og gir et felles regelverk for handel og økonomiske forbindelser. På de områdene som EØS-avtalen omfatter, skal EØS-borgere og bedrifter behandles på lik linje med EU-medlemmene. Avtalen omhandler de fire frihetene i EU – fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital, og tilknyttede bestemmelser innen områder som sosialpolitikk, forbrukerbeskyttelse og likestilling, med mer (UD 2010).

Når det gjelder fellesskapsretten i EU er samarbeidet dynamisk, noe som vil si at lovgivningen utvikles over tid. Nye og endrede rettsakter skal derfor også omfatte EFTA-landene, noe som betyr at EØS-avtalen stadig vokser.

EØS-avtalen har gjort at norske myndigheter må forholde seg til EU- og EU-lovgivning på stadig flere politikkområder. Tidligere studier viser også at den utøvende politikken er blitt endret som følge av Norges tilknytning til EU, og at til om med dag – til – dag praktisering av EU-lovgivning på nasjonalt nivå ikke lengre bare er i hendene på de nasjonale myndighetene (Egeberg og Trondal 2007:3). I følge Statskonsult (2002) driftes EØS-avtalen i stor grad av mellomledere og fagfolk i forvaltningen uten at det får særlig oppmerksomhet fra toppen (Ødegård 2008:12). Kombinert med en tendens til desentralisering av beslutninger i deler av forvaltningen, kan disse utviklingstrekkene stille nasjonale organisasjoner og myndigheter ovenfor krav om å tilpasse sine roller og strategier for å ”unngå at evnen til nasjonal samordning skal forvitte når flere beslutninger tas lokalt eller internasjonalt” (Dølvik og Ødegård 2004:51).

Hva gjør så denne utviklingen med den parlamentariske kontrollen med underliggende deler av forvaltningen som fristilte tilsyn og direktorat? Hvordan påvirker EU norske sentrale myndigheters mulighet til å styre desentraliserte forvaltningsorganer? Og hvem har størst betydning i arbeidet med implementering og utvikling av EU-lovgivning og regelverk – norske nasjonale myndigheter eller Europakommisjonen? Dette er problemstillinger som denne oppgaven søker å besvare.

1.2 Tema, problemstilling og avgrensning

I denne oppgaven vil jeg se nærmere på hvordan EU påvirker norske sentrale myndigheters mulighet til å styre desentraliserte forvaltningsorganer, og hvem som har størst betydning i arbeidet med både utvikling og implementering av EU-lovgivning nasjonalt.

Bakgrunnen for oppgaven er flere tidligere studier som viser at deler av nasjonal administrasjon i noen grad synes å ha blitt deler også av en felles unionsadministrasjon. En studie av Morten Egeberg fra 2010 viser hvordan fremveksten av en form for partnerskap mellom Europakommisjonen og nasjonale direktorat og tilsyn delvis overgår nasjonale departement, og at tilsyn og direktorat derfor kan komme til å opptre på en ”tohattet” måte, ved at de både fremstår som deler av den nasjonale forvaltningen, og som deler av en felles unionsadministrasjon (Egeberg 2010:8). Denne ”tohattede” atferden kommer også frem i en studie av Morten Egeberg og Jarle Trondal fra 2007. Denne studien viser at implementering av EU-politikk på nasjonalt nivå ikke skjer utelukkende via nasjonale departement, eller utelukkende direkte gjennom Europakommisjonen, men at dette er en flerdimensjonal prosess, med flere kilder til innflytelse som opptre mer eller mindre samtidig (Egeberg og Trondal 2007:2).

I oppgaven min vil jeg gå videre med antagelsen om at nasjonale tilsyn og direktorat tjener både sitt departement og Europakommisjonen, ved å se på ett tilsyn, og dets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver.

Tema for oppgaven er Arbeidstilsynet og dets forhold til Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling, i sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver på nasjonalt nivå. Formålet med oppgaven er todelt. På den ene siden ønsker jeg å avdekke hvilke institusjoner som påvirker og styrer Arbeidstilsynet når de jobber med EU/EØS-relevante oppgaver. Det andre formålet med

oppgaven er å finne årsaker som kan forklare atferden i tilsynets arbeid. Oppgaven har altså både en deskriptiv og en analytisk del, og skal både se på de faktiske forhold – kartlegge hvem som påvirker Arbeidstilsynet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver, og se på hva som kan forklare atferden i tilsynets arbeid med disse oppgavene.

På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

I arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver, er Arbeidstilsynet drevet av Arbeidsdepartementet, Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling, eller begge, og hva kan forklare den relative viktigheten av departementet og Europakommisjonens generaldirektorat?

Den avhengige variabelen for oppgaven er altså Arbeidstilsynets atferd i deres arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, og med EU/EØS – relevante oppgaver vises det her til både ”nedstrømsprosesser” og ”oppstrømsprosesser”. Med nedstrømsprosesser så mener vi implementering av politikk vedtatt på det høyeste nivået i et myndighetsorgan, i de lavere nivåene av systemet, mens oppstrømsprosesser viser til en prosess med politikktutforming som fører til bindende beslutninger i det øverste nivået i et myndighetsorgan (Egeberg 2009).

Offentlig administrasjon møter i økende grad komplekse og sammensatte problemstillinger, løsninger og arenaer for problemløsning. En effekt av dette kan være at rollen som tilsyn og direktorat har i arbeidet med EU/EØS-oppgaver, kan sees på som sammensatt, fordi det eksisterer flerdimensjonale former for myndighetsutøvelse som opererer samtidig. En tidligere studie av tilsyn og direktorats arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver viser også at de i hovedsak er drevet av ”sitt” departement og i mye mindre grad er drevet av Europakommisjonen, men at de av og til også er drevet av begge, og derfor opererer med ”to hatter på” i deler av sin atferd (Trondal 2010:2). På grunnlag av dette ligger det også en forventning til at jeg også i min oppgave vil finne innslag av en ”tohatted” atferd i Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver.

Denne oppgaven føyer seg inn i rekken av tidligere studier av hvordan EU påvirker den norske forvaltningen. Tradisjonelt har disse studiene vært studier av ”europeisering”, det vil si

et fokus på hvordan deler av den nasjonale forvaltningen har tilpasset seg EU-systemet. Denne europeiseringslitteraturen fokuserer også på forklaringsfaktorer i den nasjonale forvaltningsstrukturen, noe denne oppgaven også vil være et bidrag til.

1.2.1 Forutsetninger

Studier viser at Europakommisjonen kobler opp og aktiverer det midlere og lavere sjiktet av tjenestemenn i fagdepartement, og i hovedsak sektoreksperter i underliggende direktorat og tilsyn (Trondal 2005:22). Fremveksten av en form for partner skap mellom Europakommisjonen og statlige tilsyn og direktorat viser seg også delvis å overgå nasjonale departement til tider. På grunn av dette kan direktorat og tilsyn komme til å opptre på en ”tohattet” måte, ved at de både fremstår som deler av nasjonal forvaltning og som deler av en felles unionsadministrasjon (Egeberg 2010:8).

Denne ”tohattede” atferden har to forutsetninger til grunn, den ene på nasjonalt nivå, den andre på EU-nivå. For det første forutsetter det Europakommisjonen som et uavhengig organ for utøvende myndighet, organisert bort fra Rådet¹. EUs styringsmodell er i all hovedsak basert på indirekte administrasjon, noe som betyr at det bør være en relativ klar arbeidsdeling mellom de to styringsnivåene, og at politikk vedtatt på EU-nivå bør iverksettes nasjonalt av nasjonale myndigheter (Egeberg 2010:11). Derfor er det også en annen institusjonell forutsetning for at dette administrative mønstret med flernivåstyring skal dukke opp, nemlig at nasjonale forvaltninger fremstår som forholdsvis fragmentert.

”we have observed how the Commission, increasingly accompanied by EU-level agencies, triggers centrifugal forces at the very heart of national governments by connecting directly to semi-detached national (regulatory) agencies both in terms of policy formulation and implementation, partly circumventing national ministries. National agencies have thus been described as becoming ‘double- or multi-hatted’ in the sense that they come to constitute components of national administrations as well as of an emerging networked and multilevel Union administration”.

(Egeberg 2009: 26)

¹ Rådet for den Europeiske Union, også kalt Ministerrådet.

Sitatet ovenfor viser til at konsolideringen av Europakommisjonen som et relativt uavhengig utøvende senter har ført til bevegelse i de nasjonale forvaltningsmyndighetene, samtidig som fragmentering av forvaltningen på nasjonalt nivå har skapt en administrativ struktur som gjør det mulig for Europakommisjonen å ”kapre” statlige direktorat og tilsyn (Egeberg og Trondal 2007:16). Det er den fristilte rollen tilsyn og direktorat har i forhold til sine departement, altså en ”de-kobling” i den nasjonale forvaltningen, som åpner for en ”re-kobling” til Europakommisjonen (Egeberg 2010:8).

1.3 Teoretisk rammeverk

I denne oppgaven vil jeg bruke multilevel governance (MLG) som teoretisk bakteppe for å beskrive forholdet mellom Arbeidstilsynet, Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens generaldirektorat for Sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling (DG EMPL) når det gjelder tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Her vil jeg blant annet fremstille tre modeller som representerer det generelle MLG-perspektivet, og som beskriver ulike former for utøvende myndighet, for å kunne operasjonalisere problemstillingen i oppgaven.

Modell I og II forestiller idealtyper av utøvende myndighet og representerer enten/eller-konsepser, der tilsyn og direktorat beskrives som utelukkende styrt av sitt departement (modell I) eller av Europakommisjonen (modell II), mens modell III er en kombinasjon, og viser underliggende tilsyn og direktorat som drevet av både departement og Europakommisjonen.

For å svare på problemstillingens andre del, som handler om å finne årsaker til atferden i tilsynets forhold til Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL, så vil jeg supplere med organisasjonsteori. I denne delen tar jeg for meg elementer innefor organisasjonsteorien som er forventet å ha betydning for Arbeidstilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Dette inkluderer formell struktur, herunder vertikal og horisontal spesialisering, organisasjonsduplisering og grad av politisering, altså hvorvidt politikkområdet er omdiskutert eller ikke.

1.4 Valg av Case

I studier av hvordan EU-politikk og EU-institusjoner treffer og påvirker forhold innenfor den nasjonale sfæren er det viktig å se på de statlige tilsynene og direktoratenes rolle, fordi disse ofte er nøkkelbidragsytere i arbeidet med både utforming, implementering og praktisering av EU-politikk og EU-lovgivning. Vi definerer gjerne statlige tilsyn og direktorat som administrative enheter som er formelt og organisasjonsmessig separat fra ministerier og departementet, som stort sett er offentlig finansiert og som utøver offentlige oppgaver på nasjonalt nivå på permanent basis og der de ansatte er offentlige tjenestemenn (Trondal 2010:3).

Arbeidstilsynet ble valgt som case på bakgrunn av at det ikke er gjennomført studier av tilsynet tidligere som utelukkende fokuserer på dette temaet, og fordi tilsynet ser ut til å inneha flere organisatoriske likhetstrekk med andre fristilte nasjonale forvaltningsorgan som har vært gjenstand for liknende studier (Solstad 2009 og Vestlund 2009). Studier viser også at det særlig er sektorområder som er preget av reguleringspolitikk som har avdekket et ”tohattet” -atferdsmønster hos statlige tilsyn og direktorat. Arbeidstilsynets ansvarsområde kjennetegnes også av at det i relativt stor grad er preget av reguleringspolitikk, og det er derfor grunn til å anta at man også i Arbeidstilsynet kan finne liknende atferdsmønster som viser at tilsynet er ”tohattet” i sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver.

1.5 Oppgavens oppbygning

Etter denne innledende delen følger oppgaven opp med en nærmere beskrivelse av det teoretiske grunnlaget for i kapittel 2. I kapittel 3 redegjør jeg for forskningsdesign og valg av metode, samt utleder hvordan studien er tenkt å gjennomføres.

Kapittel 4 er oppgavens tyngdepunkt på mange måter. I dette kapitlet er det en grundig gjennomgang av de empiriske funnene. Oppgaven har en relativt tung empirisk del som følger av manglende liknende studier at Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Kapittel tre og fire kombineres i kapittel fem, hvor jeg analyserer de empiriske funnene ved hjelp av teoriene som er presentert i oppgaven. I denne delen forsøker jeg også å svare på oppgavens problemstilling. Til slutt oppsummerer jeg kort diskusjonen, før jeg konkluderer. Den siste delen forsøker også å sette oppgaven inn i en større sammenheng.

Kapittel 2: Teori

2.1 Innledning

I denne oppgaven vil jeg bruke multilevel governance (MLG) som teoretisk bakteppe for å beskrive forholdet mellom Arbeidstilsynet, Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens generaldirektorat for Sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling (DG EMPL) når det gjelder tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Her vil jeg blant annet fremstille tre modeller som representerer det generelle MLG-perspektivet og som viser ulike former for utøvende myndighet, for å kunne operasjonalisere problemstillingen i oppgaven.

For å svare på problemstillingens andre del, som handler om å finne årsaker til atferden i tilsynets forhold til Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL, så vil jeg supplere med organisasjonsteori.

2.2 Multilevel governance

Multilevel governance (MLG), eller flernivåstyring, kan forklares som teorier som sier noe om maktfordeling, eller beslutningsmyndighet, mellom flere nivåer. MLG-studier har sett på forholdet mellom både lokale-, regionale- og nasjonale styringsnivå, men er spesielt knyttet til studie av EU.

Siden midten av 1950-tallet har statenes monopol på politisk autoritet blitt stadig svekket. Dette er et fenomen som kan sees over store deler av verden, men som er spesielt synlig når det gjelder EU og europeisk integrasjon (Hooghe og Marks 2001).

Ifølge Hooghe og Marks er det to utviklingstrekk som har vært viktig for utviklingen av flernivåstyring i Europa de siste 50-årene. Det første er at den europeiske integrasjonen har flyttet autoritet på flere sentrale politikkområder fra nasjonalstatene og over til institusjoner på EU-nivå, og det andre trekket er at en regionaliseringsprosess i flere europeiske land har flyttet politisk autoritet ned til lavere myndighetsnivå enn det nasjonale (Hooghe og marks 2001).

MLG som teori skiller seg fra Intergovernmentalismen, som er en annen stor og viktig teori innenfor studie av EU, på flere måter. I korte trekk anser Intergovernmentalismen nasjonalstatene som de viktigste aktørene i beslutningsprosessen i EU, og retter mindre oppmerksomhet mot de overnasjonale elementene i unionssamarbeidet. I følge Hooghe og Marks sin definisjon av multilevel governance er beslutningsmakten fordelt på flere nivåer, og ikke monopolisert av nasjonalstaten (Hooghe og Marks 2001). Nasjonale myndigheter er viktige, men man må analysere den uavhengige rollen som aktører på EU-nivå har for å kunne forklare utviklingen av politikk i EU, som sitatet under viser:

The point of departure for this multi-level governance approach is the existence of overlapping competencies among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels. Member state executives, while powerful, are only one set among a variety of actors in the European polity. States are not an exclusive link between domestic politics and intergovernmental bargaining in the EU. Instead of the two level game assumptions adopted by state-centrists, MLG theorists posit a set of overarching, multi-level policy networks. The structure of political control is variable, not constant, across policy areas.

(Marks, Nielsen et al., 1996:41)

Selv om MLG anerkjenner at nasjonale arenaer er viktige for å forme nasjonal politikk så avviser teorier om flernivåstyring at myndighetsaktører på lavere nivå enn det nasjonale, utelukkende er integrert i disse nasjonale arenaene (Hooghe og Marks 2001:4). I stedet så opererer myndighetsaktørene på lavere nivå både på nasjonale og internasjonale arenaer, og nasjonale myndigheter har ikke monopol på koblingen og kontakten mellom nasjonale og europeiske aktører. Beslutningsmyndighet er altså delt, sammenkoblet og spredt mellom flere ulike nivåer i forvaltningen (Hooghe og Marks 2001).

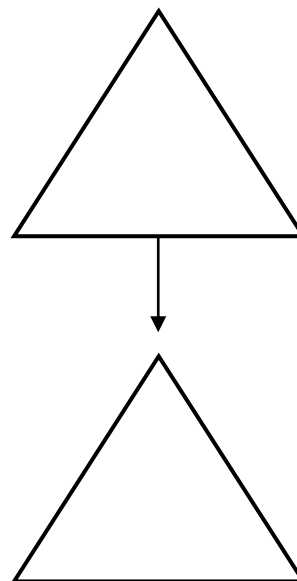
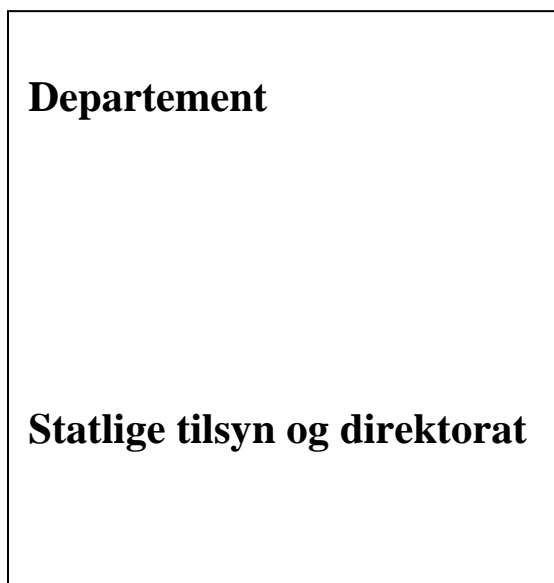
MLG er først og fremst en deskriptiv teoretisk innfallsvinkel, og når det gjelder EU kan MLG beskrives som et forsøk på å fremheve kompleksitet som det mest fremtredende trekket ved politikken i EU (Rosamond 2000:111). Denne deskriptive tilnærmingen er også noe av det kritikken mot MLG går ut på, og det har blant annet blitt trukket fram at MLG ikke har noen spesielle forventninger til dynamikken i EU annet enn en forventning til at grensene mellom ulike myndighets- og forvaltningsnivå vil bli mer og mer utydelig (Rosamond 2000:111).

2.2.1 Tre modeller for flernivåstyring

For å kunne operasjonalisere den første delen av problemstillingen min; og kunne beskrive hvem som styrer Arbeidstilsynet i deres arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, vil jeg nå presentere tre modeller for ulike former for utøvende myndighet. Disse tre modellene utgjør en presisering av det generelle multilevel governance- perspektivet, hvor modell I og II forestiller idealtyper av utøvende myndighet og representerer enten/eller-konseppter, der tilsyn og direktorat beskrives som utelukkende styrt av sitt departement (modell I) eller av Europakommisjonene (modell II). Modell III er en kombinasjon, og viser underliggende tilsyn og direktorat som drevet av både departement og Europakommisjonen.

2.2.2 Modell I: Statlige direktorat og tilsyn som styrt av departement

Denne modellen viser statlige tilsyn og direktorat som utelukkende underordnet og drevet av departement og det nasjonale forvaltningsnivået. Denne hierarkiske strukturen innebærer en nasjonal administrativ suverenitet og en indirekte implementering av EU-lovgivning. Klassiske internasjonale myndighetsorganisasjoner, som for eksempel FN, er det tydeligste eksempelet på indirekte implementering, og implementering av lover, regler og standarder er her overlatt til medlemslandene og de nasjonale myndighetene selv (Egeberg 2009:6). Også i EU er implementering vanligvis sett på som indirekte, og nasjonalstatene har en høy grad av administrativ suverenitet (Egeberg og Trondal 2007:3). Dette stemmer overens med et intergovernmentalt perspektiv på EU, der nasjonalstatene er sett på som de viktigste aktørene. I denne modellen for utøvende myndighet er det departementet som er den dominerende påvirkningen og som styrer statlige tilsyn og direktorat (Egeberg og Trondal 2007).



Figur 1: Modell I - Tilsyn og direktorat som styrt av departement

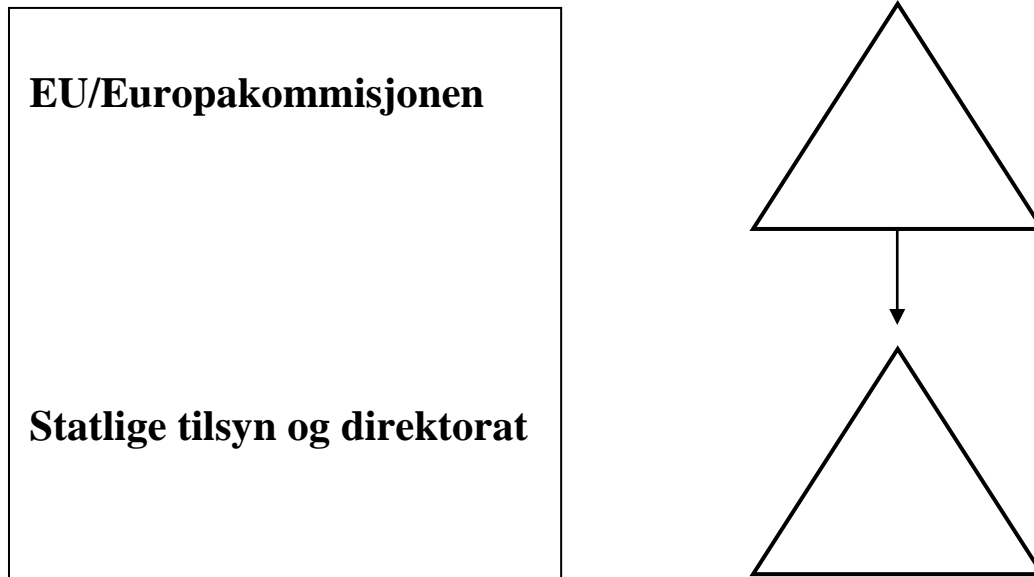
Hvis Arbeidstilsynet i sitt arbeid EU/EØS-relevante oppgaver er drevet av Arbeidsdepartementet slik som beskrevet i modell I, og implementeringen skjer indirekte, så kan vi altså forvente å finne at det er Arbeidsdepartementet som er den dominerende påvirkning og samtalepartner i tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver.

2.2.3 Modell II: Statlige direktorat og tilsyn som styrt av Europakommisjonen

Den andre modellen viser statlige direktorat og tilsyn som drevet av Europakommisjonen. Denne atferden er en mulighet fordi EU er organisert annerledes enn andre internasjonale myndighetsorganisasjoner ved at Europakommisjonen er en utøvende politisk enhet adskilt fra rådet for den Europeiske Union (Rådet). Modellen forutsetter også at den hierarkiske forvaltningsstrukturen på nasjonalt nivå er svak, reaktiv og fragmentert (Trondal 2007). Dette åpner igjen opp for en direkte implementering av EU-lovgivning, enten ved at det etableres aktører på EU nivå, eller ved at Europakommisjonen ”låner” nasjonale aktører som statlige tilsyn og direktorat.

Modellen viser at man med direkte implementering mener at EU-lovgivning blir implementert uavhengig av sentrale nasjonale myndigheter, på samme måte som sentrale nasjonale

myndigheter kan implementere nasjonal lovgivning uten å involvere det lokale- eller det regionale forvaltningsnivået (Egeberg og Trondal 2007:4).



Figur 2: Modell II - Tilsyn og direktorat som styrt av Europakommisjonen

Om Arbeidstilsynet er knyttet til EU gjennom Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver som beskrevet i modell II, så kan man forvente å finne at Europakommisjonenes DG EMPL, eller andre aktører på EU-nivå, er den dominerende påvirkning og samtalepartner i dette arbeidet.

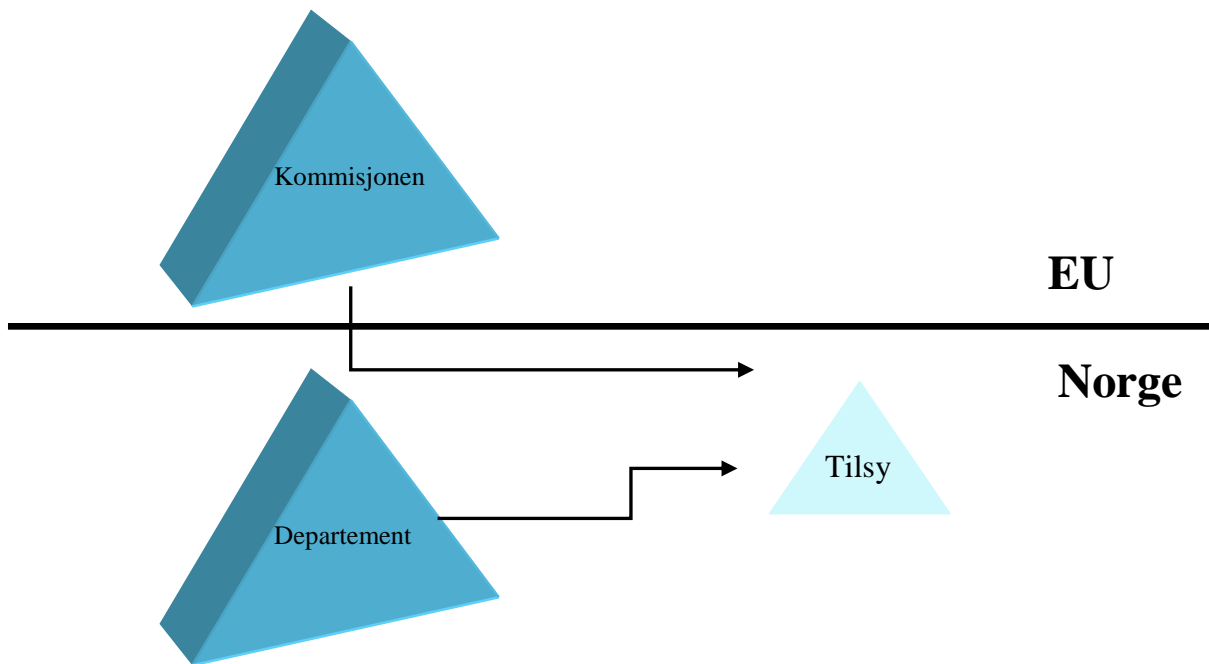
2.2.4 Modell III: Statlige direktorat og tilsyn som styrt av flere forvaltningsnivå

Den tredje modellen viser statlige direktorat og tilsyn som tohattede aktører, ved at de tjener både sin nasjonale administrasjon og sitt departement, samtidig som de er en del av et flernivåstyre i EU, hvor Europakommisjonen er senteret for den utøvende politikken.

En studie av Egeberg og Trondal fra 2007 som ser på hvilke institusjoner som påvirker

statlige aktører når de praktiserer EU-lovgivning viser nettopp at de statlige direktoratene og tilsynene har to hatter på ved at de tjener sine respektive departement og Europakommisjonen samtidig, og at de dermed inngår i en flernivåadministrasjon (Egeberg og Trondal 2007:1).

Den samme studien viser også at de statlige direktoratene og tilsynene samarbeider relativt tett med Europakommisjonen, av og til også uten å involvere "sitt" departement.



Figur 3: Modell III - Tilsyn og direktorat styrt av flere forvaltningsnivå

Dersom Arbeidstilsynet inngår i en flernivåadministrasjon sammen med Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver så kan vi forvente å finne at flere kilder til innflytelse og påvirkning er aktivisert samtidig.

Forventninger til funn

En tidligere studie av statlige tilsyn og direktorat viser at tilsyn i hovedsak er drevet av departement (modell I) og i mindre grad av Europakommisjonen (modell II), men at de av og til er drevet av begge (modell III) og derfor er "tohattet" i deler av sin atferd (Trondal

2010:2). På grunnlag av dette er det også mulig å forvente at Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver vil ha innslag av atferdsmønsteret som er vist i modell III, og at tilsynet vil være ”tohattet” i deler av sin atferd.

2.3 Organisasjonsteori

I denne delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for det organisasjonsteoretiske perspektivet for oppgaven. Organisasjonsteorien blir her knyttet opp til modell III for å forsøke å finne årsaker til atferden som skisseres i denne modellen, altså innslag av en tohattet atferd. Jeg vil også presentere elementer innefor organisasjonsteorien som det er forventet har betydning for Arbeidstilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Dette inkluderer formell struktur, herunder vertikal og horisontal spesialisering, organisasjonsduplisering og grad av politisering, altså hvorvidt politikkområdet er omdiskutert eller ikke. Tidligere studier av tilsyn og direktorat (Egeberg 2010 og Trondal 2010) viser at det er nettopp disse elementene i organisasjonen som er relevante for departementet og Europakommisjonens relative betydning. Spesialisering, organisasjonsduplisering og grad av politisering er derfor de uavhengige variablene i denne studien.

Hva er organisasjonsteori og hva studerer vi?

En organisasjon kan beskrives som et sosialt system som er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål. Denne definisjonen innebærer at organisasjonene består av mennesker som inngår i en spesiell struktur, og denne strukturen er igjen formet slik at organisasjonen skal kunne nå disse målene (Jacobsen og Thorsvik 1997:43). Når det gjelder organisasjonsteorien så er den igjen opptatt av å forstå hvordan organisasjonen fungerer, og har som formål blant annet å beskrive og forklare hvordan enkeltindivider og grupper tenker og handler innefor rammen av den organisasjonen de er i tilknytning til (Jacobsen og Thorsvik 1997:10).

Når vi studerer organisasjoner er det ofte en studie av atferd. Dette er fordi organisasjoner setter mennesker i en spesiell sammenheng, og kontekst, som gjør at de opptrer på en spesiell måte. Denne organisasjonsatferden blir påvirket både av de formelle trekkene ved organisasjonen, av uformelle trekk og av forhold i omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik 1997:44).

Organisasjonsatferd omfatter både hvordan medlemmer i organisasjoner oppfatter og tolker mål og retningslinjer for arbeidet i organisasjonen, hvordan de velger å prioritere mellom ulike arbeidsoppgaver og hvordan de konkret går fram i løsningen av arbeidsoppgavene (Jacobsen og Thorsvik 1997).

En årsak til at organisasjoner påvirker menneskers atferd er at organisasjonsstrukturer systematisk filtrerer og sorterer relevant og irrelevant beslutningsinformasjon (Trondal 2005:6). Fordelingen av beslutningsinformasjon påvirker hvordan menneskene i organisasjonen tenker og handler, og legger derfor premisser for beslutningstaking (Trondal 2005:6). Organisasjoner legger altså både føringer og begrensninger på menneskers atferd, og det er derfor viktig og studere det organisasjonsspesifikke for å kunne si noe om atferden hos de menneskene som befinner seg i tilknytning til organisasjonen.

Ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv kan vi dermed anta at tilsyn og direktorat som har hyppig kontakt med EU/Europakommisjonen påvirkes med hensyn til organisasjonsform, beslutningsprosesser og beslutningsutfall.

2.3.1 Organisasjonsstruktur

Egeberg viser til at det er tydelig sammenheng mellom organisasjonsform og faktisk maktforhold mellom myndighetsnivå (Egeberg 2009:3). Derfor er det av stor betydning å se på en organisasjons struktur, når jeg i denne oppgaven skal se på Arbeidstilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver i samspill med Arbeidsdepartementet og Europakommisjonenes DG EMPL.

Organisasjonsstruktur viser til hvordan man fordeler arbeidsoppgaver, og hvordan man styrer og koordinerer arbeidet for å realisere organisasjonenes mål (Jacobsen og Thorsvik 1997: 59-60). Organisasjonsstrukturen innebærer roller og normer som pålegger rolleinnhavere i en organisasjon spesielle forventninger og forpliktelser, og strukturen er også med på å legge føringer på hvilke interesser som skal prioriteres over andre (Egeberg 2009: 2-4).

Man kan si at organisasjonsstruktur inneholder to sentrale elementer, nemlig arrangementer for arbeidsdeling, og dermed spesialisering, og arrangementer som skal styre ansatte i

organisasjonen og koordinere mellom deloppgaver i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 1997:100). Elementene i organisasjonsstrukturen kan for eksempel være blant annet organisasjonskart over hvem som er forventet å gjøre hva og hvordan ulike oppgaver forholder seg til hverandre, stillingsinstruksjoner, og gjeldende lov- og regelverk. I forhold til aktører i en organisasjon så vil organisasjonsstrukturen være med på og sorterer premisser som noen gang benyttes av disse aktørene til å fatte beslutninger (Simon 1965).

Uansett hvilke elementer som inngår i den enkelte organisasjons formelle struktur så er hensikten med elementene å sikre en viss regularitet og forutsigbarhet i den atferden som personene i organisasjonen viser og formålet med organisasjonsstrukturen er å påvirke de ansattes organisasjonsatferd (Jacobsen og Thorsvik 1997:60).

2.3.2 Vertikal og horisontal spesialisering

I følge klassisk administrasjonsteori, representert ved blant annet Luther Gulick (1937) så kan organisasjoner spesialiseres etter fire prinsipper: formål, prosess, geografi og klientell. De to første prinsippene er observert i de fleste norske fagdepartement, direktorater og tilsyn, så vel som i Europakommisjonenes generaldirektorater (Trondal 2005:7)

En organisasjons vertikale og horisontale spesialisering har en tendens til å forankre et spesielt mønster av oppmerksomhet, samarbeid og konflikt i en organisasjon. Vi antar blant annet at tjenestemenn som arbeider i organisasjoner som er spesialisert etter formål og prosess vil aktivere atferd som reflekterer de saksområdene og porteføljene de håndterer. Disse tjenestemennene vil fortolke sin rolle som både håndhever av etablerte administrative regler og rutiner, og som representanter for nøytral fag ekspertise (Trondal 2005:8). Tjenestemenn som representerer egen portefølje vil i hovedsak representere sin egen organisasjons interesser og opptre med mandat fra egen ledelse, mens uavhengige fageksperter vil representere det som oppfattes som faglig korrekt snarere enn mandater fra departementsledelse (Trondal 2005:8).

Et organisasjonsteoretisk perspektiv går ut i fra at tjenestemenn i forvaltningen har begrenset rasjonalitet i møte med blant annet informasjonsstrøm og et komplekst sett av roller å spille.

Rollen som tjenestemann er tvetydig med mange komplekse rolleforventninger (Trondal 2007:8). Den vertikale og horisontale spesialiseringen tjener derfor til å sluse informasjon og rolleforventninger og vil derfor forenkle tjenestemennenes meningsdannelse og til slutt valg av beslutningsatferd (Trondal 2007:8).

Ved å dele organisasjoner opp i vertikale hierarkier etter rang og kommando, så blir beslutningsatferden til tjenestemenn guidet av det politisk administrative hierarkiet gjennom disiplin og kontroll. Beslutningsprosesser innen myndighetsorganer er derfor et resultat av den hierarkiske og horisontale fordelingen i organisasjonsstrukturen² (Trondal 2010:8).

I følge dette resonnementet vil horisontal og vertikal spesialisering være med på å forme tjenestemenns atferd i møte med EU/EØS-relevante arbeidsoppgaver.

Vertikal spesialisering

Hvor du er plassert i hierarkiet kan være avgjørende for hvem som er den største påvirkningen og den hyppigste samtalepartneren din. Tjenestemenn i ledende stillinger er for eksempel forventet å være mer sensitive og lydhøre ovenfor signaler både i fra politisk ledelse og departement generelt enn tjenestemenn i stillinger på lavere nivå (Trondal 2010: 8-9).

Tjenestemenn på lavere nivå i organisasjonen vil derimot være mer utsatt for innflytelse og påvirkning fra Europakommisjonen (Trondal 2010:8). Dette skjer gjerne fordi tjenestemenn i stillinger på lavere nivå ofte har smalere og mer tekniske arbeidsoppgaver som genererer mindre politiske oppmerksomhet enn arbeidsoppgaver hos tjenestemenn i ledende stillinger, og fordi tjenestemenn på de lavere nivåene oftere har dag-til-dag-kontakt med Europakommisjonen (Trondal 2010:8).

Horisontal spesialisering

Tilsyn er horisontalt spesialisert i porteføljer. En slik spesialisering av formelle roller spesifiserer hvilke problemer, løsninger og konsekvenser hver av tjenestemennene skal legge mer eller mindre vekt på (Gulick 1937 i Trondal 2010:9). På grunn av begrenset rasjonalitet hos beslutningstakere så bidrar den horisontale spesialiseringen til en systematisk redusering av oppmerksomhet til et begrenset antall hensyn hos beslutningstakeren (Trondal 2007: 7-8).

² Egen oversettelse.

Horisontal spesialisering av tilsyn i ulike policy-områder kan derfor i stor grad virke inn på om tjenestemenn blir påvirket av sitt departement eller Europakommisjonen (Trondal 2010:9). For eksempel så kan vi forvente at tjenestemenn som har ansvar for formulering av lovverk, direktiv, avtaler og liknende kan være spesielt utsatt for påvirkning av Europakommisjonen, i tillegg til departementet, i motsetning til tjenestemenn som håndterer for eksempel budsjett eller rekruttering som er forventet å være mer drevet av sitt departement (Trondal 2010:9).

Forventninger til funn

Organisasjonsteorien legger altså til grunn at vertikal og horisontal spesialisering kan påvirke tilsyn og direktorats atferd. I lys av dette kan vi forvente at både hvor tjenestemenn som jobber med EU/EØS-relevante oppgaver er plassert i hierarkiet, og hvilke porteføljer de har ansvar for er med på å påvirke Arbeidstilsynets atferd. Det vil også si at vi har en forventning til at ansatte i ledelsen i tilsynet er mer påvirket av signaler og styring fra Arbeidsdepartementet, mens ansatte i lavere del av tilsynet til gjengjeld er mer tilbøyelig til å være påvirket av Europakommisjonen.

Det er også en forventning til at den horisontale spesialiseringen av tilsynet i porteføljer vil påvirke atferden, ved at tjenestemenn som har ansvar for regelverksarbeid er mer utsatt for påvirkning fra Europakommisjonen, enn tjenestemenn som har ansvar for oppgaver som er mindre relatert til EU og EØS.

2.3.3 Duplisering

Organisasjonsduplisering viser til eksisterende relevante enheter i organisasjonen i for eksempel departement, som overlapper liknende enheter i organisasjonen i underordnede direktorat og tilsyn (Trondal 2010:9). Duplisering og overlappende enheter kan bidra til å bygge kapasitet i organisasjonen og til å bygge bro over gapet og avstanden mellom departement og underordnede direktorat og tilsyn. Dette kan igjen være med på å øke sjansene for at signaler fra departementet vil bli vektlagt i direktorat og tilsyn (Trondal 2010:9). I denne sammenhengen kan en oppfatning hos tjenestemenn om at det eksisterer duplisering også være relevant.

Mangel på duplisering mellom departement og direktorat eller tilsyn vil derimot kunne

minske departementets administrative kapasitet til å styre underliggende direktorat og tilsyn (Trondal 2010:9). En effekt av dette kan være økt autonomi hos direktorat og tilsyn som igjen kan føre til at disse er mer utsatt for påvirkning fra Europakommisjonen (Trondal 2010:9).

Tidligere studier (Egeberg 2007 og Trondal 2010) viser da også at duplisering mellom departement og tilsyn vil øke sannsynligheten for at tilsynet er drevet av departementet og at organisasjonsduplisering er en av faktorene ved nasjonal administrativ struktur som er med på å påvirke hvorvidt tilsyn og direktorat styres av departement eller Europakommisjonen (Trondal 2010:1).

Forventninger til funn

Det forventes altså at organisasjonsduplisering mellom Arbeidstilsynet og Arbeidsdepartementet vil være med på å påvirke tilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Eventuell mangel på slik administrativ kapasitet i departementet og mangel på overlappende arbeidsoppgaver mellom departementet og tilsynet, kan være med på å muliggjøre en tettere kobling til Europakommisjonen og DG EMPL. På en annen side så kan vi forvente at en eksistens av organisasjonsduplisering mellom departementet og tilsynet er med på å øke sjansen for at signaler og anbefalinger fra departementet blir vektlagt i tilsynet.

2.3.4 Grad av politisering

En organisasjon kan oppleve press fra omgivelsene hvis saksområdet de håndterer er mye diskutert i det offentlige rom, og spesielt hvis saksområdet er politisk kontroversielt. Et departements mulighet til å påvirke og kontrollere underliggende direktorat og tilsyn avhenger også av hvorvidt politikkområdet som forvaltes er omdiskutert eller ikke (Egeberg og Trondal 2007:9). Studier viser også at jo mer offentlig debatt, jo mer er ansatte i tilsyn og direktorat tilbøyelig til å vektlege signaler fra departementets politiske ledelse (Egeberg 2010:8). Vi forventer derfor at departement vil være mer påpasselig, og mer involvert i et tilsyn eller direktorats håndtering av et saksområde som skaper debatt og uenighet både i det politiske miljøet og i media.

I tillegg viser studier også at det ofte er uenighet om måten EU-lovgivningen blir praktisert på i de statlige tilsynene og direktoratene, og at uenighet om praktiseringen bringer departementet i en mer sentral rolle.

Forventninger til funn

Dersom Arbeidstilsynet skulle håndtere saksområder eller tema som er, eller har vært, gjenstand for kontroverser og debatt i det offentlige rom, kan vi forvente at departementet er mer involvert i tilsynets arbeid. Motsatt så kan vi forvente at departementet er mindre involvert i tilsynets arbeid med tema og konkrete saker som ikke er av betydning for den politiske eller generelle offentlige debatten. Vi forventer derfor at grad av politisering er med på å påvirke tilsynets atferd i deres arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver og at variablene derfor også vil kunne si noe om den relative viktigheten av departementet og Europakommisjonen i tilsynets arbeid.

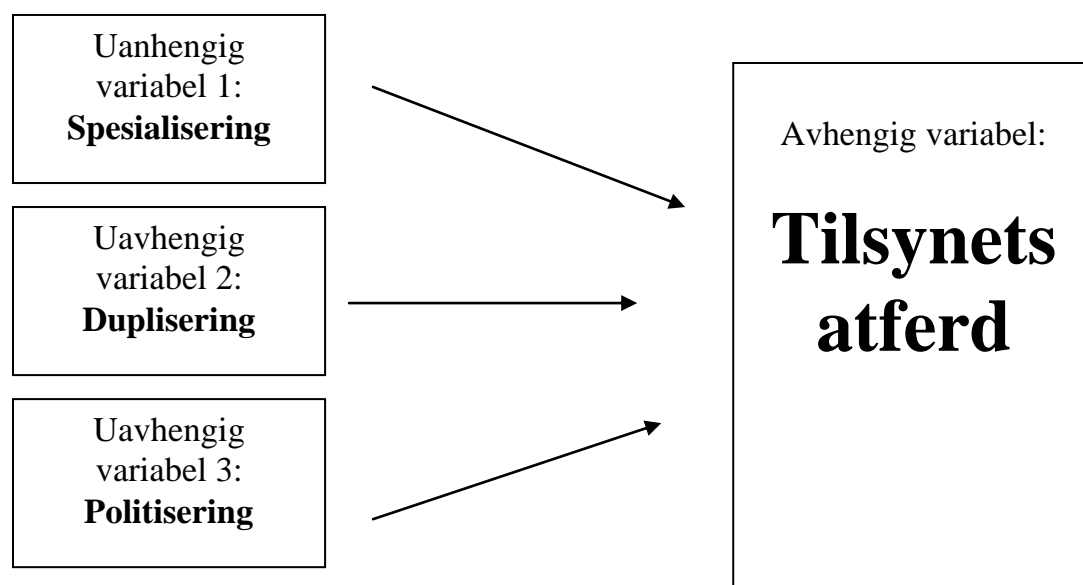
2.4 Oppsummering

I dette kapitlet er tre ulike modeller for utøvende myndighet presentert. En tidligere studie av statlige tilsyn og direktorat viser at tilsyn i hovedsak er drevet av departement (modell I) og i mindre grad av Europakommisjonen (modell II), men at de av og til er drevet av begge (modell III) og derfor er ”tohattet” i deler av sin atferd (Trondal 2010:2). På grunnlag av dette er det også mulig å forvente at Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver vil ha innslag av atferdsmønsteret som er vist i modell III og at tilsynet vil være ”tohattet” i deler av sin atferd.

Vi har også sett via organisasjonsteorien at organisasjonsstruktur, herunder vertikal og horisontal spesialisering, kan påvirke tilsyn og direktorats atferd. I lys av dette kan vi forvente at både hvor tjenestemenn som jobber med EU/EØS-relevante oppgaver er plassert i hierarkiet, og hvilke porteføljer de har ansvar for, er med på å påvirke Arbeidstilsynets atferd. Videre vil også graden av overlapping mellom tilsynet og Arbeidsdepartementet, altså graden av organisasjonsduplisering og hvorvidt saksområdet som tilsynet håndterer er politisk omdiskutert eller ikke, også være med på å påvirke tilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver.

Modellen som er presentert under viser de uavhengige variablene som det er forventet har betydning på den avhengige variabelen, nemlig tilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Valg av de uavhengige variablene i oppgaven beror på funn i fra tidligere og liknende studier. En studie av Egeberg fra 2010 viser blant annet at betydningen av departement i forhold til tilsyn og direktorat beror på departementets organisasjonsmessige kapasitet på feltet og på i hvilken grad politikkområdet er omstridt. Jo mer slik kapasitet er til stede, og jo mer offentlig debatt, jo mer er ansatte i direktorat og tilsyn tilbøyelig til å vektlegge signaler fra departementets politiske ledelse (Egeberg 2010:8). En studie av Trondal fra 2010 viser at i tillegg til organisasjonsduplisering og administrativ kapasitet så har vertikal og horisontal spesialisering i den nasjonale administrative strukturen betydning for den relative viktigheten av departement, eller Europakommisjonen, i forhold til statlige tilsyn og direktorat (Trondal 2010:1). Disse funnene er med på å begrunne valget av de uavhengige variablene i denne oppgaven og er med på å styrke oppgavens reliabilitet nettopp fordi tidligere studier viser at dette har betydning.

Oppgavens uavhengige variabler i forhold til den avhengige; tilsynets atferd



Figur 4: Oppgavens variabler

Kapittel 3: Metode

3.1 Forskningsdesign

Målet med denne studien er både å se på hvilke institusjoner som påvirker og styrer Arbeidstilsynet når de jobber med EU/EØS-relevante oppgaver, og å finne årsaker som kan forklare denne atferden. Arbeidstilsynet blir i denne sammenhengen brukt som case for å finne svar på problemstillingen. Samtidig ligger det også et overordnet ønske om at resultatene av studien skal kunne gi noen indikasjoner på situasjonen i liknende deler av den fristilte og desentraliserte delen av norsk forvaltning.

Thagaard beskriver case-studier som undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter, og at fokus for analysen i en slik studie rettes mot én eller flere enheter som representerer studiens case(s) (Thagaard 2003:47). En annen utbredt oppfatning er at case-studier omhandler en empirisk avgrenset enhet, som en gruppe eller en organisasjon. Når case-studier omhandler større enheter, som for eksempel en organisasjon, er det organisasjonen som helhet og ikke de enkelte personene forskeren får informasjon fra, som representerer fokus for analysen (Thagaard 2003)

Yin hevder at case-studier er spesielt godt egnet når man i en studie stiller spørsmålene hva og hvorfor, fordi man gjennom case-studier evner å gå i dybden og oppnå en høy grad av forståelse for den eller de enhetene som studeres (Yin 2006:112). Denne forståelsen av hva et case-studie er stemmer overens med formålet og problemstillingen i denne studien.

Man kunne også sett for seg et alternativt opplegg til forskningsdesign, ved for eksempel å foreta en komparativ case-studie med Arbeidstilsynet og tilsvarende etater fra flere EU/EØS-land, men begrensede ressurser og det faktum at det de senere årene har utviklet seg en trend gjennom liknende studier med norske forvaltningsorgan som case (Solstad 2009, Vestlund 2009, mfl.), gjorde at en case-studie av Arbeidstilsynet ble valgt som forskningsdesign for denne studien.

Et viktig formål med case-studier er at de har et mer generelt siktemål, enn mer beskrivende undersøkelser som også baserer seg på flere metoder. Følgelig kan case-studier knyttes til

undersøkelsesopplegg som er spesielt rettet mot å oppnå kunnskap som peker ut over den enheten undersøkelsen fokuserer på (Thagaard 2003). I Norge er det mye som tyder på at Arbeidstilsynet har mange av de egenskapene som gjør at det likner andre fristilte forvaltningsorganer og dette åpner opp for muligheten for å mene noe om egenskapene til liknede case. Tilsynet har allikevel noen særegne trekk ved seg som gjør det interessant å studere, blant annet tilsynets desentraliserte funksjon og organisasjon med en kombinasjon av statlig og lokale/regionale tilsyn.

3.2 Metodevalg

Valg av case som forskningsdesign legger også føringer på metodevalg, og kvalitativ forskning baserer seg på et vidt spekter av innsamlingsmetoder. I denne studien har jeg valgt å bruke en kombinasjon av intervjuer og dokumentanalyse.

3.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse benyttes ofte i kombinasjon med intervju eller observasjoner, og relevante kilder for samfunnsvitenskapelige analyser kan være både offentlige dokumenter som er knyttet til virksomheten i en organisasjon eller i en institusjon. (Thagaard 2003).

Dokumentene denne studien baserer seg på er i stor grad offentlige dokumenter som Odelstingsproposisjonen om arbeidsmiljøloven³ og Stortingsmeldingen om statlige tilsyn⁴ mfl. Dokumenter knyttet til virksomheten i Arbeidstilsynet er også blitt benyttet, som årsmeldinger, tildelingsbrev og strategiske planer.

Det finnes flere utfordringer med å bruke dokumenter som deler av datagrunnlaget i en studie. Det finnes svært mye informasjon, og det er heller ikke gitt at offentlige dokumenter som har vært gjeldende politikk eller lovgivning fremdeles er det.

For å møte noen av disse utfordringene har jeg i denne studien forsøkt å gå kronologisk tilverks, ved gå gjennom de nyeste og dermed også kanskje de mest relevante, dokumentene

³ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) – Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

⁴ St.meld. nr. 17 (2002-2003) – Om statlige tilsyn

først. Jeg har også justert utvalget av dokumenter etter informasjon fra informantene for å forsøke å fange opp det mest relevante.

3.2.2 Intervju

Intervjuundersøkelser er en særlig velegnet metode for å få informasjon om hvordan informanter opplever og forstår seg selv og sine omgivelser (Thagaard 2003). Rent metodologisk så studeres atferden til tjenestemenn i Arbeidstilsynet i denne oppgaven gjennom intervju, og jeg har valgt å gjennomføre intervjuer med en delvis strukturert tilnærming. I denne typen intervjuundersøkelser er tema hovedsakelig fastlagt på forhånd, men rekkefølgen på temaene kan bestemmes underveis. Fleksibilitet er et viktig element i slike intervjuer for å kunne knytte spørsmålene til den enkelte informants forutsetninger, og for at informanten skal ha mulighet til å ta opp tema som forskeren kanskje ikke har tenkt på (Thagaard 2003).

Undersøkelsesopplegget for denne studien har vært åpent og med informert samtykke, noe som vil si at informantene har vært gjort kjent med hensikten med undersøkelsen. Det har også blitt lagt vekt på konfidensialitet og anonymitet i forhold til informantene, blant annet ved at informantene er anonymisert når resultatet av undersøkelsen presenteres, og ved at ingen andre enn forskeren skal få innsyn i datamaterialet. Det er allikevel flere dilemmaer ved intervjuundersøkelser som det er verdt å merke seg. Det kan være en utfordring i forhold til full åpenhet ved at kjennskap til undersøkelsen og dens formål kan påvirke personene som deltar (Hellevik 1999). I tillegg vil den fleksibiliteten som ofte preger kvalitative studier innebærer at undersøkelsesopplegget kan bli endret underveis, og ofte vil også forskeren forandre oppfatning av hvilke spørsmål som kan bli sentrale i analysen (Thagaard 2003). Derfor vil det ofte være en begrensning i forhold til hvor mye informasjon forskeren kan gi om hvordan prosjektet vil utvikle seg.

Også i denne studien er det gjort justeringer underveis ved at nye, relevante spørsmål, har dukket opp underveis, men disse representerer ingen store endringer og har ikke fått konsekvenser for problemstilling eller forskningsdesignet.

I forhold til konfidensialitet og anonymitet så kan dette være problematisk når forskeren fokuserer på små og gjennomsluktige miljøer (Thagaard 2003). I denne studien er det forsøkt å

komme denne utfordringen i møte ved gjennom en delvis strategis utvelging av informanter, i tillegg til at å sikre anonymitet også har vært en faktor i utvelging av direkte sitater som er brukt i presentasjonen av funnene.

Utvalg

I denne studien er det forsøkt å gjøre et strategisk utvalg av informanter, noe som innebærer at man identifiserer informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategisk i forhold til problemstilling (Thagaard 2003). I forhold til denne oppgavens problemstilling så har det vært viktig å få kontakt med personer som jobber med, eller har jobbet med, EU/EØS-relevante arbeidsoppgaver, både på strategisk nivå i direktoratet og ute i regionene i Arbeidstilsynet. Deler av utvelgelsen av informantene har også foregått ved noe som Thagaard kaller ”snøballmetoden” (Thagaard 2003). ”Snøballmetoden” innebærer at man først kontakter noen få personer som har de egenskapene eller kvalifikasjonene man ønsker skal være med i utvalget, for deretter og be disse personene om navn på andre som har tilsvarende egenskaper. I denne sammenheng har kontakten med Direktoratet for Arbeidstilsynet vært nyttig i form av videreformidling av kontaktinformasjon til mulige relevante informanter.

Et mulig problem med denne formen for utvelgelse av informanter er at man kan risikere å få et utvalg med flere personer innenfor samme nettverk. I denne studien er det forsøkt å ta hensyn til akkurat denne problemstillingen ved å velge ut informanter fra ulike nivå i tilsynet og fra flere deler av landet.

Det er også forsøkt å få til en kjønnsbalanse og en god alderssammensetning.

Totalt er det gjennomført syv intervjuer, og blant disse er det informanter fra fire av Arbeidstilsynets seks regioner. I tillegg har det også vært en del kontakt i forhold til oppklarende spørsmål på e-post, både med tjenestemenn i Arbeidstilsynet og i Arbeidsdepartementet.

Når det gjelder utvalgets størrelse så er dette vurdert ut i fra flere hensyn, blant annet i forhold til begrensede ressurser, men mest av alt ut i fra et metningspunkt i datainnsamlingen. Det er heller ikke alle regionene i tilsynet som har EU/EØS-relevante oppgaver.

I en utvidet oppgave kunne man også sett for seg å gjennomføre intervjuer med

nøkkelpersoner i både Arbeidsdepartementet og i Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling. Men en slik utvidelse av oppgaven ville i så fall ha medført en endring av problemstillingen og utgangspunktet for oppgaven, da den har et relativt klart fokus som er begrenset til tilsynets atferd.

Spørsmålsformulering og intervjusituasjon

Før jeg startet med intervjuundersøkelsene ble det utarbeidet en intervjuguide⁵ som var rettleidende for alle intervjuene. Denne intervjuguide ble på forhånd av intervjuene sendt ut til de av informantene som ønsket dette. Selve intervjuundersøkelsene ble gjennomført med en delvis strukturert tilnærming, noe som vil si at temaene i intervjuguiden var rettleidende for intervjuet, men rekkefølgen var fleksibel og oppfølgingsspørsmål ble brukt i mange tilfeller, spesielt der informantene selv tok opp nye tema som er relevant for oppgaven. Jeg oppdaget også etter hvert at jeg måtte stille litt ulike spørsmål avhengig av om informanten jobbet i direktoratet eller ute i regionene. Dette måtte jeg gjøre fordi noen av spørsmålene i intervjuguiden viste seg å være mer relevante for de som jobbet i direktoratet enn tjenestemenn i regionene, og omvendt.

Som hjelpemiddel i intervjusituasjonen ble det brukt en kombinasjon av lydbånd og notater. Dette bidrar til at forskeren kan forholde seg avslappet i forhold til notering, samtidig som notatene er en sikkerhet i tilfelle noe skulle være galt med opptaket (Thagaard 2003). En båndopptaker kan gi intervjuet et litt formelt preg, men den store fordelen er at alt som sies blir bevart, selv om dette innebærer at materialet fra lydopptaket utgjør en stor mengde data som skal analyseres. I intervjusituasjonene ble alle informantene forespurt om de synes det var greit at intervjuet ble tatt opp på bånd.

Tre av intervjuene ble gjort over telefon grunnet stor geografisk avstand. I disse tilfellene ble det ikke brukt båndopptaker, men kun notater. Fordelen med notater er at mengden data blir komprimert fordi det ikke er mulig å skrive alt. I slike tilfeller har det vært viktig å skrive et referat rett etter at intervjuet er gjennomført mens stoffet enda er ferskt, noe som ble gjort i arbeidet med denne oppgaven.

Det kan også være ulemper med gjennomføring av intervju på telefon. Relasjoner som

⁵ For nærmere informasjon om intervjuguiden, se vedlegg 2

utvikles mellom forskeren og informanten er viktig for det materialet forskeren får fordi forskeren bruker seg selv som et middel til å få denne informasjonen (Thagaard 2003). Det kan være vanskeligere å få til en god relasjon mellom forsker og informant i en intervjusituasjon som foregår over telefonen, fordi situasjonen kan oppleves som mer upersonlig enn ved å møtes ansikt – til – ansikt. I denne oppgaven er det forsøkt å komme denne utfordringen i møte ved å legge vekt på en litt lengre innledende samtale mellom forsker og informant ved telefonintervju, for å forsøke å etablere en god relasjon.

3.3 Nedtegnning og analyse

I denne studien er det forsøkt å etterleve en mest mulig nøyaktig bruk av data. Yin hevder at kvalitative forskningsopplegg med intervju er ulik andre metoder fordi man av og til må samle inn data og gjøre analyse samtidig og at det er essensielt at man skiller mellom funn og analyse (Yin 2006).

Jeg har i arbeidet med oppgaven forsøkt å registrere og nedtegne data så systematisk og nøyaktig som mulig. Det viktigste bidraget til å få til dette har vært å skrive ut intervjuene så raskt som mulig etter at intervjuet er gjennomført. Når man har intervjusituasjonen ferskt i minne er det lettere å få til en nøyaktig nedtegnning av den informasjonen man har fått. Jeg har også forsøkt å få til en systematisk nedtegnning ved at data har blitt samlet og kategorisert etter de variablene og temaene som jeg forventet ville være viktig for å beskrive Arbeidstilsynet og dets atferd.

Analysen i denne studien er gjort med en temasentrert tilnærming, det vil si at analyser av materialet er gjort gjennom en sammenlikning av informasjon fra informantene, om hvert tema som er tatt opp. I en temasentrert tilnærming deles teksten inn i kategorier og disse representerer temaer som er sentrale i undersøkelsen (Thagaard 2003). I denne studien er datamaterialet inndelt på samme måte som inndelingene i case-kapitlet, og deretter sammenliknet.

4. Case: Arbeidstilsynet

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere caset for oppgaven, nemlig Arbeidstilsynet. Det innebærer blant annet en gjennomgang av tilsynets organisering og samarbeid og arbeidsdeling med Arbeidsdepartementet. Jeg vil også gå igjennom hvilke EU- og EØS-relevante arbeidsoppgaver tilsynet har, og hvordan disse håndteres i samarbeid med andre myndighetsnivå. Kapitlet inneholder også en presentasjon av utviklingen av tilsyn på helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen⁶ i Norge, utviklingen av arbeidslivspolitik i EU og EØS-avtalens bestemmelser på arbeidslivsområdet.

For å kunne beskrive hvordan Arbeidstilsynet jobber med EU- og EØS-relevante oppgaver er det også viktig med en kort gjennomgang og presentasjon av Norges tilknytning til EU, nemlig EØS-avtalen. Dette fordi avtalen legger føringer og betingelser for hvordan norske myndigheter jobber opp mot EU. Kapitlet starter derfor med en kort presentasjon av EØS-avtalen.

4.1.1 Bakgrunn: EØS-avtalen

EØS-avtalen er den mest omfattende internasjonale avtalen som Norge har inngått (Dølvik og Ødegård 2004). Avtalen ble undertegnet i 1992 og trådte i kraft i 1994, og omfatter EUs medlemsland og Norge, Island og Liechtenstein. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge fullt ut i det indre marked i EU. Det indre marked er et område med fri bevegelse av de fire friheter, fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. På de områdene som EØS-avtalen omfatter, skal EØS utgjøre ett marked, og nasjonale grenser skal ikke hindre verken handel, investeringer eller flytting. Avtalen bygger også på felles regler for godkjenning av produkter, for konkurranse og statsstøtte, og avtalen forbyr toll, straffetoll og handelsbegrensinger (Europaportalen 2011). Avtalen omfatter ikke EUs tollunion og felles handelspolitikk ovenfor land som ikke er med i samarbeidet, og avtalen omfatter heller ikke norsk landbruk eller fiskeri. I tillegg har avtalen utvidet EFTA-landenes og EU-landenes samarbeid til en rekke

⁶ Heretter kalt HMS

andre områder. Blant annet har man etablert samarbeid knyttet til miljøvern, arbeidsmiljø, arbeidsrett, likestilling og forbrukervern.

EØS-avtalen er dynamisk ved at lovgivningen videreutvikles over tid. Nye og endrede rettsakter fra EU innenfor EØS-avtalens virkefelt vil etter innlemmelse i avtalen også omfatte EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein (St.meld. nr.17 2002/2003).

EØS-avtalen forplikter Norge til å la et eget overvåkningsorgan, EFTAs⁷ overvåkningsorgan – ESA⁸, og eventuelt en egen EFTA-domstol, overvåke at norske myndigheter og virksomheter overholder EØS-avtalen. På samme måte er EU forpliktet til å sørge for at våre rettigheter blir respektert i EU-systemet.

Det viktigste organet i EØS-samarbeidet er EØS-rådet. Dette rådet møtes på ministernivå med en representant for hvert EØS-land og fra Europakommisjonen, og trekker opp de politiske retningslinjene for samarbeidet (Ødegård 2008). Selv om EØS-rådet er det viktigste organet så er EØS-komiteen det mest sentrale. Komiteen er ansvarlig for den løpende gjennomføringen av EØS-arbeidet, og har som hovedoppgave å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter. I praksis møter representanter på embetsnivå fra EFTA-statene i denne komiteen, mens tjenestemenn fra Europakommisjonen representerer EU. Fra Norge møter den norske EU-ambassadøren.

Deltakelse og innflytelse

I henhold til EØS-avtalen skal Europakommisjonen uformelt hente inn synspunkter og sikre en bredest mulig deltakelse fra sakkyndige i EFTA-landene på samme måte som fra EU-landene (Dølvik og Ødegård 2004). På 90-tallet ble det bygd opp et system i EFTA med arbeidsgrupper som gjenspeilte EUs komitéstruktur, og her ble landenes synspunkter samordnet for å forsøke å øve innflytelse over relevant politikkutforming og direktivarbeid i EU (Middelthon 2000).

EØS-avtalen gir i tillegg til EØS-organene to hovedkanaler for deltakelse i regelutviklingen i EU: deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Europakommisjonen og deltakelse i komitologi-komiteer som bistår Europakommisjonen i utøvelse av delegert myndighet

⁷ EFTA (European Free Trade Association) – Det Europeiske frihandelsforbundet

⁸ ESA (EFTA Surveillance Authority)

(Europaportalen 2007).

EØS-avtalen slår fast at EFTA-landene ikke har adgang til Rådet, men de har mulighet til å inngå mer uformelle samarbeid utenom ekspertgruppene og komitologi-komiteene i forbindelse med regelverksutforming (Middelthon 2000). EØS-avtalen åpner også for at EFTA-landene samlet kan påvirke direktivutformingen gjennom høringsuttalelser og direkte drøftinger med Europakommisjonen gjennom EØS-komiteen. Forslag til nye direktiv skal først gå ut på høring i EFTA-landene, der de nasjonale synspunktene blir samordnet og nasjonale linjer blir utarbeidet (Middelthon 2000).

4.2 Arbeidslivspolitik og tilsyn

– utvikling av HMS-regime i Norge og EU

Røttene til det norske Arbeidstilsynet går helt tilbake til de første vedtatte arbeidslivsreguleringene på 1880-tallet. Med disse reguleringene ble det med ett behov for et offentlig apparat som kunne føre tilsyn med at virksomhetene overholdt regelverket. I forbindelse med vedtaket om Lov om tilsyn med arbeid i frabrikker i 1882, ble det derfor opprettet et statlig Fabrikktilsyn og et lokalt tilsyn. Fabrikktilsynet var underlagt Arbeidsdepartementet, mens tilsynet på lokalt nivå ble lagt under det som den gang het sunnhetskommisjonens virksomhet (Middelthon 2000). Hovedoppgaven for tilsynet den gang som i dag, var å kontrollere at virksomheter overholdt arbeidsmiljøreglens krav, men andre oppgaver var også viktig, som opplæring, rådgivning og samarbeid med partene i arbeidslivet (Middelthon 2000).

Kombinasjonene av statstilsyn og kommunalt tilsyn ga arbeidstilsynet et desentralisert preg helt fra starten av og har kjennetegnet etaten også frem til i dag (Bjørnson 1993)

Før tilsynet ble til Direktoratet for Arbeidstilsynet i 1948, het det også Sjefsinspektoratet i en periode. Det var også i denne perioden at tilsynet opplevde stor utvikling i organisasjonen ved en oppdeling i fire seksjoner etter arbeidsfelt (teknisk, yrkeshygienisk, juridisk seksjon og seksjon for kjelkontroll). I årene mellom 1910 og 1940 var debatten om regulering av arbeidsmiljøet preget av en uenighet mellom arbeidslivets parter om hvilke behov det var for

reguleringer i arbeidslivet, og Arbeidstilsynet ble i relativt omfattende grad utsatt for styring fra regjering og departement (Middelthon 2000).

Den første perioden i tilsynets eksistens var stort sett preget av et fokus rettet mot det fysiske arbeidsmiljøet og opprettholdelse av arbeidsmiljøreglens krav, men dette endret seg på 50-tallet da arbeidsmiljøbestemmelsene ble utvidet til å omfatte flere arbeidsgrupper og flere krav (Dyrdal 2004). Det ble også lagt til grunn en mer utvidet forståelse av arbeidsmiljøbegrepet og forhold som arbeidstid, oppsigelse og lønn ble tatt inn i lovverket (Dyrdal 2004).

På 60- og 70-tallet ble tilsynsetaten og partene i arbeidslivet delegert større myndighet og fikk mer ansvar for utforming av politikk en tidligere. For å ivareta de økte oppgavene ble antall ansatte økt betraktelig i denne perioden. Tilsynets organisasjonsstruktur ble også endret, og det ble opprettet en seksjon for administrativt arbeid og en for arbeid knyttet til helse, miljø og sikkerhet ⁹(Middelthon 2000).

Ny arbeidsmiljølov og fokus på deltakelse i EU

Den nye arbeidsmiljøloven som ble vedtatt i 1977 endret en del av forutsetningene for tilsynets arbeid ved at den i motsetning til de tidligere lovene, stort sett var basert på rammebestemmelser, det vil si at stortinget vedtok generelle bestemmelser og overlot til Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet å utarbeide forskriftene (Middelthon 2000)

Tilsynet har siden 50-tallet vært engasjert i et internasjonalt lovsamarbeid, men virksomheten hadde et begrenset omfang til å begynne med (Dyrdal 2004). Fra 1949 ble tilsynet til en viss grad engasjert i GATT og ILO¹⁰, og i et utvidet nordisk samarbeid ved at de nordiske landenes synspunkter stort sett ble samordnet før vedtak i disse organisasjonene (Middelthon 2000).

På bakgrunn av utviklingen av en felles europeisk arbeidsmiljøpolitikk og en mulig tettere norsk tilknytning til dette samarbeidet i fremtiden, ble deltakelse i direktiv- og standardiseringsarbeidet vektlagt i tilsynet mot slutten av 80-tallet (Middelthon 2000).

⁹ Heretter kalt HMS

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

Deltakelse i EU-arbeidet ble sett på som viktig for å sikre at reglene som ble utformet ivaretok like strenge krav til arbeidsmiljø og produktsikkerhet, som var stilt i den tidligere nasjonale lovgivningen.

En av de største endringene for tilsynet på 80-tallet var innføringen av virksomhetsplanlegging og at det ble utviklet en ny forskrifts- og tilsynsmodell. Harriet Middelthon skriver i sin studie av det norske og det svenske arbeidstilsynets tilpasning til Europa, at denne endringen på sees i forhold til et ønske om å effektivisere ressursbruken for sikkerhetsarbeid men også i forhold til utviklingen på EU-nivå (Middelthon 2000). I St.meld. nr. 61 (1986-87) gikk blant annet regjeringen inn for at Norge burde engasjere seg i utviklingen av det europeiske samarbeidsområdet, og departementene fikk beskjed om at de burde gjennomgå det nasjonale regelverket med sikte på en eventuell tilnærming til EUs bestemmelser (Middelthon 2000)

Tilsynsmeldingen: storstilt omorganisering av Arbeidstilsynet

I 2003 igangsatte daværende Arbeids- og administrasjonsminister Victor Normann et omfattende omstillingsprosjekt i Arbeidstilsynet som en del av St.meld. nr.17 – om statlige tilsyn, som kom til votering i Stortinget i juni 2003 (Helleren 2005) Et av kjerneområdene i statsråd Normanns moderniseringsprogram var desentralisering av myndighet og ansvar, noe som ble gjenspeilet i den nye organiseringen av Arbeidstilsynet.

Direktoratet, som før 2003 utgjorde over 30 prosent av etatens samlede størrelse, ble ansett å være overdimensjonert i forhold til regionkontorene (Helleren 2005). Spesielt var det mye forbedringspotensial horisontalt, fordi det var relativt liten kontakt mellom de ulike distriktskontorene, noe som førte til dobbeltarbeid (Helleren 2005). Dette var også en av grunnene til at konklusjonen i meldingen var at Arbeidstilsynet skulle gå over til en regionmodell med færre og større regioner.

Om rolledelingen mellom departementet og direktoratet/tilsynet, sier tilsynsmeldingen at fagkompetansen i første rekke er forutsatt å ligge i direktoratet/tilsynet. Tilsynsmeldingen sier også at departementet, der hvor forskriften er vurdert å være av faglig karakter, har delegert myndighet til å fastsette forskrifter til sine tilsyn (St.meld. nr.17).

I stortingsmeldingen var det også et mål i seg selv at tilsynene skulle få en økt uavhengighet i forhold til departementene, spesielt fordi man mente at dette ville styrke tilsynenes faglige legitimitet og autoritet. Det vises også til at en økt faglig uavhengighet innebærer at muligheten til politisk overprøving av tilsynene i enkeltsaker reduseres, men at dette må balanseres mot behovet for å sikre en politisk og demokratisk styring. Den økte uavhengigheten skulle også være med på å sikre tydeligere roller og en klarere arbeidsdeling mellom direktorat/tilsyn og departement.

Før tilsynsmeldingen lå direktoratet for Arbeidstilsynet i Oslo, og man hadde flere distriktskontor med underliggende avdelingskontorer. Med tilsynsmeldingen ble det bestemt at direktoratet skulle nedbemannes, det skulle flyttes ressurser ut til regionene og selve direktoratet skulle flytte sitt hovedsete til Trondheim. Disse endringene skjedde gradvis over tre år, og det nye Arbeidstilsynet var operativt i 2006 (Helleren 2005). Som en konsekvens av den nye organisasjonsstrukturen gikk også arbeidsdelingen i etaten gjennom en endring. Mer beslutningsmyndighet og mer ansvar ble overført til regionene, og man fikk muligheten til å fremdyrke sterke fagmiljøer ved å samle medarbeidere i færre og større regioner (Helleren 2005).

4.2.1 Utvikling av arbeidslivspolitik i EU

Arbeidsmiljøområdet er i dag et av de mest regulerte på europeisk nivå, men har tradisjonelt blitt sett på som et nasjonalt ansvar i EU (NOU 2010: Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet). Noe av bakgrunnen for dette synet er de mange ulike systemene og tradisjonene i medlemslandene, men også på grunn av sterke europeiske tradisjoner med at partene i arbeidslivet har hatt hovedansvar for regulering av lønn, organisasjonsfrihet og kampmidler som streik (Ødegård 2008). Store forskjeller i sosiale standarder og i produktivitet gjorde også sitt til at arbeidslivspolitik forble et nasjonalt anliggende lenge.

De nasjonale arbeidsmiljø- og produksikkerhetsreglene i EU-landene på 50- og 60-tallet skulle både ivareta arbeidstakernes sosiale og sikkerhetsmessige stilling, samtidig som de skulle beskytte eget næringsliv. De nasjonale reglene for sikkerhet på arbeidsplassen ble etter hvert oppfattet som et problem for eksport og storskala foretningmessig samarbeid, og det utviklet seg en oppfatning i EU, den gang EF, om at et mer utvidet europeisk regelverk med sammenheng mellom økonomiske og sosiale aspekter var viktig for utvikling av

handelshindringene (Middelthon 2000).

Da EU i 1985 besluttet å utvikle det indre marked innen 1993, skjedde det en opptrapping av interessen for spørsmål om arbeidsmiljø og det dukket opp planer for utvikling av felles politikk på arbeidslivsområdet, mye fordi man mente at et stort felles europeisk marked også måtte kombineres med beskyttelse av arbeidstakerne (Ødegård 2008). Med dette dukket begrepet den sosiale dimensjon opp, et begrep som i all hovedsak er knyttet opp mot arbeidslivet. Den sosiale dimensjon inneholder blant annet minimumsregler på arbeidsmarkedet og den sosiale dialogen, som er et samarbeid mellom organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene, på europeisk nivå. En annen viktig grunnstein i EUs arbeidslivspolitikken ble lagt på 70-tallet, da Rådet vedtok å tilføye grunnleggende sikkerhetskrav til produkter i arbeidslivet, og som etter hvert også ble utvidet til å gjelde krav for HMS i arbeidslivet (Dyrdal 2004)

Samtidig som inngåelsen av Enhetsakten i 1987 ble også Roma-traktatens artikkel 100A endret. Denne var opprinnelig en bestemmelse for fri bevegelse av varer, og med utgangspunkt i denne artikkelen vedtok Rådet å tilføye grunnleggende sikkerhetskrav til produkter i arbeidslivet. Slik ivaretok bestemmelsene to målsetninger: de la til rette for utvikling av det indre marked med fri konkurranse, samtidig som grunnleggende krav til HMS også skulle ivaretas (Middelthon 2000)

I 1989 ble det europeiske charteret om arbeidstakernes grunnleggende sosiale rettigheter vedtatt. Dette charteret ligger til grunn for all EUs arbeidslivspolitikken i dag. Selv om man i EU fremdeles anser nasjonalstatene som hovedarena for arbeidslivspolitikken så er den sosiale dimensjonen et fullverdig politikkområde innenfor fellesskapet i dag (Ødegård 2008).

Arbeidslivsreguleringene kommer både i form av direktiver, forordninger¹¹ og som følge av avtaler mellom partene i arbeidslivet på europeisk nivå, men er i hovedsak gitt som direktiver. Det er direktivets mål som er bindende, men det er opp til medlemsstatene hvordan direktivet implementeres i nasjonal rett. Dette innebærer at form og innhold på den nasjonale lovgivningen kan variere mellom medlemsstatene (Alsos 2007).

HMS-området er gjenstand for en rekke direktiver på EU-nivå, og det finnes to hovedtyper av

¹¹ En forordning må implementeres ord for ord, mens direktiver forplikter landene til å gjennomføre målsettingen i bestemmelsen, men det er mer eller mindre overlatt til nasjonale myndigheter å avgjøre hvordan dette skal gjennomføres.

direktiv: minimumsdirektiv og maksimumsdirektiv (totalharmoniseringsdirektiv). Maksimumsdirektivene sikrer fri bevegelse av varer ved fjerning av tekniske handelshindringer og stiller detaljerte krav til varer og produkter, som for eksempel personlig verneutstyr. De tekniske kravene blir til gjennom standarder som utformes av europeiske standardiseringsorganisasjoner (Alsos 2007). Direktivene retter seg mot produsenter og markedsførere, men arbeidsgivere har likevel plikt til å sørge for at utstyret som brukes er i tråd med disse bestemmelsene (Alsos 2007).

Mens minimumsdirektiv har som målsetting å etablere en felles minstestandard for beskyttelse av arbeidstakere, skal maksimumsdirektivet sikrer et harmonisert regelverk, og det er ikke rom for å stille verken mildere eller strengere krav, noe man kan ved implementering av minimumsdirektiv (Alsos 2007). I tillegg finnes det også andre bestemmelser som berører HMS-området, blant annet reguleringer som skal bidra til økt flyt av arbeidstakere og tjenester ved hjelp av gjensidig godkjenning av lovregulerte yrker (Alsos 2007:29). I tillegg kommer direktivet om storulykker.

Et nytt utviklingstrekk når det gjelder sosial- og arbeidslivspolitik i EU er at stadig mer av arbeidet tar form av felles programmer og ulike samordningstiltak som ikke bygger på overnasjonal lovregulering, men på mellomstatlig samarbeid (Dølvik og Ødegård 2004). Arbeidspolitikkområdet var også det første i EU som tok i bruk Open method of coordination (OMC), som er en åpen samarbeidsmetode basert på mellomstatlig samarbeid, såkalt soft law, fremfor hard law (Ødegård 2008).

Det utøvende organ

Europakommisjonen er EUs utøvende organ og Kommisjonens generaldirektorat har ansvaret for utforming av forslag til nye direktiver. Generaldirektoratene er igjen oppdelt i underliggende direktorater med ulike ekspertgrupper. Grunnen til den sterke oppdelingen er at arbeidet med regelutforming krever spesifikke kunnskaper på et begrenset område, noe som gjør det nødvendig med spesialisering (Middelthon 2000). Europakommisjonene har i dag omkring 1200 ekspertgrupper og i disse gruppene blir det satt i gang nasjonale høringer og drøftinger. Rådgivende utvalg uten beslutningsmyndighet trekkes også inn i den første fasen, og på grunnlag av uttalelsene herfra utarbeides det arbeidsdokument som forelegges deltakerne i ekspertgruppene. Forslag til direktiv utarbeides på bakgrunn av drøftinger i disse

ekspertgruppene. Ekspertgruppene er igjen nært knyttet til underdirektoratenes virksomhet, og hver gruppe består av representanter fra alle medlemslandene (Middelthon 2000).

Kommisjonen er i hovedsak organisert etter sektorielle og funksjonelle linjer, og mindre etter territorielle linjer selv om dette også er en komponent i organiseringen av Kommisjonen, blant annet ettersom hvert av medlemslandene i EU har hver sin kommissær (Egeberg 2010).

Som allerede nevnt er det Europakommisjonen som har rett til initiativ til nye direktiv i EU, men forslag kan i prinsippet komme fra alle aktører, som for eksempel interesseorganisasjoner og partene i arbeidslivet. Noen av de viktigste direktivene på området er maskindirektivet, direktivet om personlig verneutstyr og kjemidirektivet (Middelthon 2000)

I forhold til andre internasjonale myndighetsorganisasjoner så representerer Europakommisjonen noe nytt. Dette fordi det er en utøvende myndighet med en relativt bred politisk agenda og med en egen politisk ledelse etablert uavhengig av de nasjonale ministrenes arbeid i Rådet (Egeberg 2010). Det kan også se ut til at Europakommisjonen har økt sin autonomi over tid i forhold til de nasjonale regjeringene og denne økte uavhengigheten ser ut til å gjelde både administrasjonen i Kommisjonen og den politiske ledelsen (Egeberg 2010). Den økte uavhengigheten kommer blant annet frem ved at Kommisjonen har gått over fra å basere seg på utlånt personale fra medlemslandene til å ha en fast stab. I tillegg til at internalisering av rekruttering og utnevningprosesser har gjort at flere har lange, om ikke hele, sin karriere i Kommisjonen, og at de territorielle båndene blir visket ut ved at tjenestemenn opplever en lojalitet og tilknytning til Kommisjonen som sådan, og ikke det medlemslandet de kommer fra (Egeberg 2010).

4.2.2 EØS-avtalen om HMS og deltakelse

Utviklingen på arbeidsmiljøområdet i EU har stor betydning for Norge gjennom vår tilknytning til EU, nemlig EØS-avtalen. Gjennom avtalen forplikter Norge seg til også å følge EUs direktiver og avtalereguleringer på arbeidslivets områder, og EFTA-landene er forpliktet til å arbeide for å forbedre arbeidstakernes leve- og arbeidsvilkår, arbeidsmiljøet, sikre lik lønn for likt arbeid, fremme likebehandling av menn og kvinner og fremme dialog mellom partene i arbeidslivet på europeisk nivå (EØS-avtalen, artikkel 66-71).

EUs bestemmelser knyttet til dette er bindende for Norge når de innlemmes i EØS-avtalen, de må følges opp og iverksettes gjennom norsk lov og forskriftsarbeid.

Store deler av arbeids- og sosialområdet er ikke gjenstand for fellesskapslovgiving i EU-landene og er dermed ikke en del av EØS-avtalen. Det gjelder arbeidsmarkedspolitik, pensjons- og trygdepolitikk, sosialpolitikk og integreringspolitikk. Andre virkemidler benyttes i EU-landene på disse områdene ved at de blir enige om mål, trekker opp retningslinjer, rapporterer om resultater eller utarbeider strategier, handlingsplaner og lignende.

Men hovedtyngden av virkemidlene, og dermed gjennomføringen, er et klart nasjonalt ansvar.

Arbeidsdepartementets deltakelse

I Norge er hvert departement ansvarlig for EØS-sakene innenfor sitt fagområde, mens utenriksdepartementet er ansvarlig for samordning av norske synspunkter.

Alle avdelingene i Arbeidsdepartementet har oppgaver på EU/EØS-området, men det er store forskjeller mellom avdelingene når det gjelder type oppgaver og når det gjelder omfanget av oppgaver. Noen av avdelingene har for eksempel ansvar for saksfelt som inngår i EØS-avtalen og har dermed regelverksarbeid knyttet opp mot det. Blant avdelingene som har mye regelverksarbeid er Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen.

Norges arbeid via EU skjer formelt gjennom EFTA-strukturen. Her deltar norske myndigheter i EFTA-arbeidsgrupper som behandler alle rettsakter på saksfeltet som skal innlemmes i EØS-avtalen. Disse arbeidsgruppene er: arbeidsgruppe for helse og sikkerhet på arbeidsplassen og arbeidsrett, arbeidsgruppe for sysselsetting og fri bevegelse, arbeidsgruppe for eldre, funksjonshemmede og sosial utstøting og arbeidsgruppe for trygd. Disse gruppene består av 1 til 2 representanter fra de nasjonale myndighetene og i disse gruppene blir de ulike landenes synspunkter samordnet før de blir presentert for Kommissjonen (Middelthon 2000)

Norge deltar også i flere komiteer og grupper i regi av Europakommisjonen. Noen av komiteene er mer teknisk rettet, andre legger policymessige føringer.

I tillegg deltar også Norge deltar på møter i det europeiske byrået for helse og sikkerhet på arbeidsplassen (Bilbaoinstituttet) og i EUs forsknings- og dokumentasjonsinstitusjon på arbeidslivs- og levekårsområdet (Dublinstiftelsen). I tillegg deltar Arbeidsdepartementet i EU-programmer. Programsamarbeidet er ikke en del av EØS-avtalen, men Norge har valgt å være

med i en rekke av EUs programmer (Ødegård 2008). Disse programmene blir besluttet innlemmet i EØS-avtalen når EØS-landene ønsker å delta, og i dag er departementet involvert i to slike programmer: PROGRESS – EUs program for sysselsetting og sosialpolitikk og EURES – den europeiske arbeidsformidlingen.

Mange av endringene i arbeidsmiljøloven er initiert av EØS-samarbeidet og det er et stort antall direktiver som gjelder på arbeidsmiljølovens område. Det er blant annet 60 rene arbeidsmiljødirektiv som gjelder arbeidstid, konkrete arbeidsmiljøkrav osv. Direktivene stiller som regel minimumskrav med hensyn til arbeidstakernes rettigheter (Ot.prp. nr 49). Hovedtyngden av EØS-reglene er av teknisk karakter, noe som medfører at de fleste blir gjennomført som forskrifter og ikke lov (Dølvik og Ødegård 2004)

4.3 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er en statlig etat, underlagt Arbeidsdepartementet, som har som oppgave å føre tilsyn med at virksomheter i Norge følger arbeidsmiljølovens krav. Arbeidstilsynet er organisert med et direktorat i Trondheim og syv regioner med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet (Se figur 1 under).

Arbeidstilsynet har flere roller å ivareta. Tilsynsrollen betyr at tilsynet skal være tilstede i virksomhetene, gjennom kontroll og veiledning. Veiviserrollen handler blant annet om informasjonstilstak, publikasjoner og svartjenester, premissgiverrollen betyr at tilsynet er premissgiver i forhold til blant annet utvikling av regelverk og etaten har en koordineringsrolle ovenfor de andre HMS- myndighetene og andre relevante myndigheter. Arbeidstilsynet fører også kontroll for å sikre at visse produkter oppfyller krav til helse og sikkerhet i forskriftene og EØS-avtalen. Eksempler på produkter som tilsynet fører markedskontroll med er maskiner, verneutstyr og kjemikalier.

Tilsynet er også koordinerende etat for tilsynsetatene med tilsynsansvar i henhold til internkontrollforskriften på land. Samarbeidet ledes av Arbeidstilsynet og omfatter Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Petroleumsstilsynet (Ptil), Klima og forurensingsdirektoratet (Klif), Statens helsetilsyn og Statens strålevern.

I Arbeidstilsynets siste strategiske plan (2008-2011) er tilsynets strategiske hovedmålsettinger oppsummert med at tilsynet skal ha fokus på de områdene som bidrar mest til utstøting fra arbeidslivet (for eksempel ulykker og kjemisk helsefare), bakenforliggende årsaker til problemer, som mangelfull opplæring, balansert bruk av virkemidler og klar prioritering av innsats i form av prosjekt, bransje og tema.

Arbeidstilsynet har som nedfelt prinsipp at etaten skal være et redskap for den politiske viljen, men i praksis så har etaten alltid hatt betydelig autonomi innenfor sitt fagfelt (Helleren 2005). Etaten kjennetegnes også ved at den nytter stor tillit i de politiske miljøene og den bidrar selv i stor grad med å supplere det materialet som departementet benytter seg av tildelingsbrev og statsbudsjett (Helleren 2005).

Når det gjelder internasjonalt arbeid så har Arbeidstilsynet mange oppgaver som er relatert til EU og EØS. Blant annet så er det i underkant av 60 direktiver, de fleste av disse minimumsdirektiver, som er gjennomført i tilsynets forskrifter¹². I tillegg deltar tilsynet i flere arbeidsgrupper, både i regi av Europakommisjonen og gjennom EFTA.

I den neste delen av kapitlet vil jeg presentere Arbeidstilsynet og deres arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Først følger en del om tilsynets organisering og struktur, herunder vertikal og horisontal spesialisering og arbeidsdelingen med Arbeidsdepartementet. Etter dette går jeg nærmere inn på de konkrete oppgavene som tilsynet har knyttet til EU og EØS ved å redegjøre for tilsynets deltakelse i både oppstrøms- og nedstrømsprosesser.

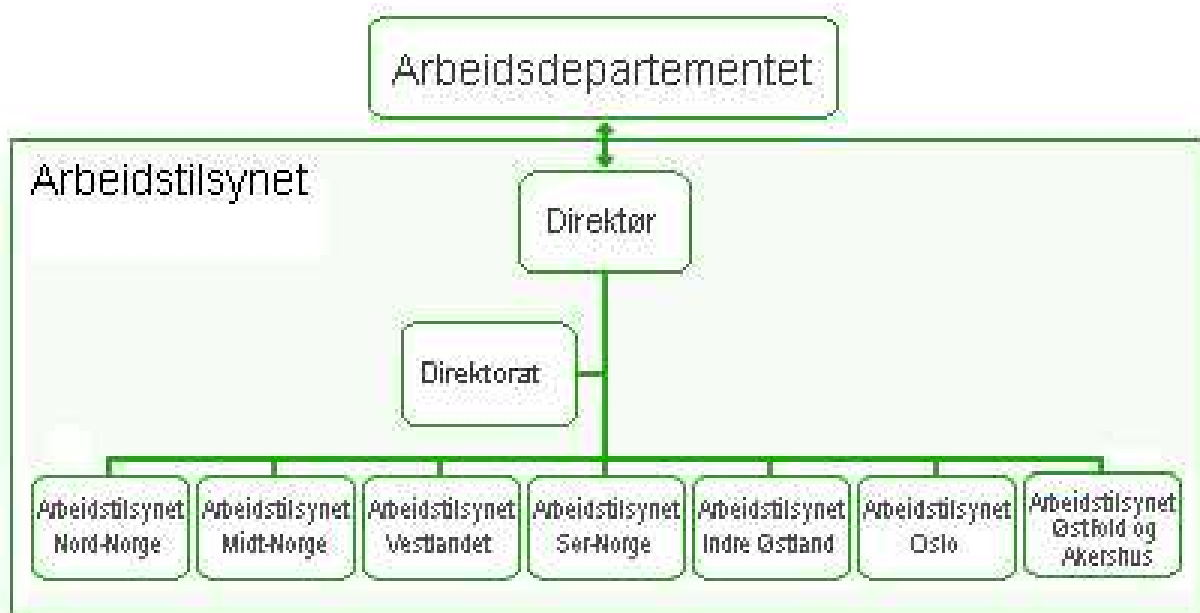
4.3.1 Organisering og struktur

¹² For mer informasjon om direktiv gjennomført i Arbeidstilsynets forskrifter, se vedlegg 1

Direktoratet

Direktoratet for Arbeidstilsynet ligger i Trondheim og er etatens overordnede organ med ansvar for strategi, planer og kommunikasjon. Direktoratet er også klageinstans for vedtak som fattes i regionene.

Direktoratet har fem avdelinger: styring og samordning, lov og regelverk, organisasjon, dokumentasjon og analyse og kommunikasjon:



Figur 5: Arbeidstilsynets organisering (Direktoratet for Arbeidstilsynet 2010).

Avdeling for styring og samordning

Denne avdelingen har ansvar for samordning mellom etat og departement, plan, økonomi og rapportering. Avdelingen har også ansvar for samordning av etatens tilsynsvirksomhet og samordning av Arbeidstilsynets koordinerende rolle i forhold til den andre HMS-etatene.

Avdeling for lov og regelverk

Avdelingen for lov og regelverk har ansvar for etatens nasjonale og internasjonale regelverksarbeid, fortolkning og videre utvikling av regelverket, samarbeid med andre myndigheter med ansvar på tilgrensende områder, juridisk saksbehandling og klagebehandling.

Avdeling for organisasjon

Avdelingen har ansvar for at etaten har velfungerende systemer for internt arbeid med HMS, være pådriver for, og kvalitetssikrer av, organisasjonsutvikling, etatens program for ledelsesutvikling, overordnet personalansvar, systemer som sikrer at etaten til enhver tid har riktig kompetanse, drifte fora for medbestemmelse på etatsnivå, administrative støttefunksjoner som IKT, dokumentcenter, sentralbord og lønn og regnskap.

Avdeling for dokument og analyse

Denne avdelingen har ansvar for å innhente og analysere kunnskap om arbeidsmiljøspørsmål, overvåke utviklingen av arbeidsmiljøet, ivareta etatens rolle som faglig premissleverandør og arbeide med interne kompetansenettverk.

Avdeling for kommunikasjon.

Avdeling for kommunikasjon har ansvar for å utvikle og gjennomføre etatens strategier for informasjon og kunnskapsformidling, profilere og synliggjøre etaten, koordinere større informasjonstiltak, kunnskapsformidling, redaksjonelt ansvar for Arbeidstilsynets nettsider, fagbladet Arbeidervern og interne informasjonskanaler og arbeidstilsynets svartjeneste.

Direktoratet skal først og fremst være en administrativ enhet mellom departementet og regionene (Helleren 2005). Arbeidet i direktoratet skal konsentreres om oppgaver som er av overordnet styringsmessig art, i følge St.meld. nr. 17 – om statlige tilsyn. Ovenfor departementet skal direktoratet være en premissgiver på arbeidsmiljøområdet som rapporterer, anbefaler tiltak og utvikler regelverket. Ovenfor regionene skal direktoratet ”utøve ledelse gjennom kunnskapsutvikling og analysearbeid knyttet til utviklingen i arbeidslivet, systematisering av erfaringer fra regionene, og evaluering av måloppnåelse i etaten”. (Helleren 2005:22)

Regionene

Regionkontorene har ansvar for tilsyn i virksomheter innenfor regionen, og skal også gi veiledning og informasjon i sitt geografiske område, og har alle fått tildelt et nasjonalt fagområde som de har ansvar for å følge opp i hele landet. Hver region ledes av en regiondirektør.

I St.meld. nr. 17 om statlige tilsyn, ble det lagt vekt på å få til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i Arbeidstilsynet ved å gjennomføre en ny organisering med en regionmodell, og en styrking av distriktsapparatet gjennom en overføring av ressurser fra direktoratet.

Hensikten med valg av regionmodell og den økte desentraliseringen, var at de som sitter på de ulike oppgavene og fagfeltene skal sitte nærmere den operative delen og dra nytte av det (Intervju 2010/2011)

Arbeidstilsynets syv regioner er:

1. Arbeidstilsynet Oslo, med regionkontor i Oslo
2. Arbeidstilsynet Østfold og Akershus, med regionkontor i Moss og tilsynskontor i Lillestrøm
3. Arbeidstilsynet Indre Østland, med regionkontor i Hamar og tilsynskontor i Drammen, Gjøvik og Lillehammer
4. Arbeidstilsynet Sør-Norge, med regionkontor i Skien og tilsynskontor i Tønsberg og Kristiansand
5. Arbeidstilsynet Vestlandet, med regionkontor i Bergen, og tilsynskontor i Stavanger, Haugesund og Førde
6. Arbeidstilsynet Midt-Norge med regionkontor i Trondheim og tilsynskontor i Ålesund og Kristiansund
7. Arbeidstilsynet Nord-Norge, med regionkontor i Finnsnes og tilsynskontor i Tromsø, Bodø, Alta, Sortland og Mosjøen

4.3.2 Vertikal og horisontal spesialisering – arbeidsdeling i arbeidet med EU/EØS-relaterte oppgaver

Det er Direktoratet for Arbeidstilsynet som har det overordnede ansvaret, også for tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Dette innebærer blant annet at direktoratet har ansvar for kvalitetssikring av forskriftene, og for at tilsynet overholder EØS-avtalen innenfor sitt ansvarsområde. Det varierer veldig hvor mange som jobber direkte med EU-oppgaver i direktoratet, men mange har oppgaver der EU er en del av problemstillingen (Intervju 2010/2011).

Direktoratets involvering i forhold til EU foregår på strategisk nivå, mens det er ytre etat ute i regionene som er deltakere i arbeidsgruppene som jobber med direktiv, og som sitter med hånden på rattet i forhold til sitt fagområde (Intervju 2010/2011). Regionene har nemlig et direkte ansvar for regelverksarbeidet gjennom det nasjonale ansvarsområdet sitt. Den regionen som har nasjonalt ansvar for ett visst fagområde har også ansvar for å følge opp EU/EØS-relevante oppgaver som implementeringsarbeid og deltakelse i arbeidsgrupper innenfor fagområdet (se tabellen under).

På grunn av denne fordelingen av oppgaver og på grunn av tilsynets geografiske inndeling men lokale og regionale tilsyn plasser over hele landet, kan vi si at tilsynet er spesialisert både etter både formål, prosess og geografi.

Nasjonalt ansvar	Ansvarlig region
Arbeid i tanker	Arbeidstilsynet Vestlandet

Bergverk	Arbeidstilsynet Nord-Norge
Biologiske aktører/smittevern	Arbeidstilsynet Østfold og Akershus
Boltpistoler med tilbehør	Arbeidstilsynet Midt-Norge
Byggesaksbehandling	Arbeidstilsynet Indre Østland
Disponering/opphugging av fjernede innretninger (offshoreinstallasjoner)	Arbeidstilsynet Vestlandet
Dykking	Arbeidstilsynet Vestlandet
Eksplosive atmosfærer (ATEX)	Arbeidstilsynet Vestlandet
Fysiske risikofaktorer, herunder støy, vibrasjoner og stråling	Arbeidstilsynet Sør-Norge
Havbruk	Arbeidstilsynet Nord-Norge
Kontroll, merking og fylling av trykkluftflasker til dykking og åndedrettsvern	Arbeidstilsynet Vestlandet
Landbruk	Arbeidstilsynet Indre Østland
Personlig verneutstyr (PVU)	Arbeidstilsynet Indre Østland
REACH (registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier)	Arbeidstilsynet Oslo
Røyk- og kjemikaliedykking	Arbeidstilsynet Vestlandet
Sekretariatet for tvisteløsningsnemnda	Arbeidstilsynet Østfold og Akershus
Storulykker	Arbeidstilsynet Sør-Norge
Teknisk område	Arbeidstilsynet Midt-Norge
Traktorer/skogsmaskiner	Arbeidstilsynet Indre Østland
Typegodkjenning av stillaser, stiger og konstruksjoner på tak og fasader	Arbeidstilsynet Midt-Norge

Figur 6: Oversikt over regionene i Arbeidstilsynets nasjonale ansvarsområder

Samarbeid og arbeidsdeling med departementet

Den norske forvaltningstradisjonen bygger på antakelsen om politiske styring gjennom den enkelte statsråds ansvar for underliggende forvaltning (Dyrdal 2004:15). Den formelle

strukturen i den norske statsforvaltningen skal sikre at styringsrelasjonene mellom ministrene, departementene og underliggende direktorat og tilsyn blir tett, men det har i praksis lenge vært en spenning i forholdet mellom departemental styring og faglig autonomi i de underliggende etatene (Trondal 2004). I faglige saker har for eksempel tilsynsmyndighetene stor selvstendighet og autonomi, noe som også kommer til uttrykk gjennom det forhold at enkeltsaker i veldig liten grad ankes inn for departementet (Dyrdal 2004). For Arbeidstilsynets del så har kombinasjonen av statstilsyn og kommunalt tilsyn gitt etaten et desentralisert preg helt fra starten, noe som også har bidratt i retning av en relativ stor grad av selvstendighet (Bjørnson 1993).

I Harriet Middelthons studie av Arbeidstilsynet i Norge og Sverige kommer det også frem at tilsynets deltakelse i nettverk med den politiske ledelsen og den øvrige forvaltningen har vært preget av at etaten har stor grad av frihet og autonomi (Middelthon 2000:85). Dette gjelder også i forholdet mellom departementet og Arbeidstilsynets i dag, også når det gjelder arbeid med EU/EØS-relaterte oppgaver, noe som ble understreket av informantene som ble intervjuet til den oppgaven;

Jeg vil si vi har stor frihet i arbeidet, men vi må selvfølgelig hente mange innspill utenifra, både fra departement og i fra andre fagmiljøer.

(Intervju 2010/2011)

I forhold til EU/EØS-relevante oppgaver så er det en relativt klar arbeidsdeling mellom direktoratet og departementet, der alt som har med arbeidsrett behandles av departementet, mens alle saker som omhandler HMS er direktoratet og tilsynets område (Intervju 2010/2011). En av informantene forklarer også arbeidsdelingen med at departementet har ansvar for alt som har med fastsetting av lovgivning, mens direktoratet har ansvar når det gjelder forskriftsarbeid.

Det er ingen hemmelighet at norsk fagbevegelse og andre krefter som er viktige for utviklingen av arbeidslivet og arbeidslivspolitik i Norge til tider har vært svært skeptisk til EU og EØS. Spesielt har det rådet en oppfatning om en ubalanse mellom de økonomiske og sosiale sidene ved EU-integrasjonen og det har vært en utbredt skepsis til at EU og EØS-avtalen skal gripe for sterkt inn i den nasjonale handlefriheten på det arbeids- og

velferdspolitiske området (Dølvik og Ødegård: 2004). Allikevel har det etter den siste EU-kampen og medlemskapsdebatten i Norge vært rettet relativt liten oppmerksomhet mot EUs arbeidslivsbestemmelser (Dølvik og Ødegård: 2004). Denne trenden har allikevel noen relativt store unntak. Oppmerksomheten rundt utstasjoneringsdirektivet og spesielt kontroversene rundt tjenstedirektivet viser at EU-reguleringer som griper inn i arbeidslivet fort kan bli gjenstand for politisk debatt. Det norske arbeidslivet og måten det er organisert på er en av grunnsteinene i den norske velferdsstaten og en oppfatning av at noe kan rokere ved dette skaper mye oppmerksomhet og kan være kimen til politiske konflikter.

Grad av politisering av de ulike temaene og saksområdene tilsynet jobber med, blir også trukket fram som en faktor som spiller inn på hvor involvert departementet er i regelverksarbeidet. Her vises det til at departementet er tungt involvert hvis saken er politisk kontroversiell:

Når det kommer til de politiske direktivene så er det departementet som sitter på styringen. Sånn som vikarbyrå og arbeidstid, for eksempel, så er det departementet som styrer det selv. Du kan si det går et skille mellom det som skal inn i loven og det som skal inn i forskriftene. Arbeidstilsynet har jo heller ikke tilsyn med alle kapitlene i arbeidsmiljøloven. Noen av de er jo til forhandling mellom partene. Når det gjelder arbeidstid så er det vi som fører tilsynet, men det er departementet som setter alle reglene. Det er jo ganske mye politikk i disse bestemmelsene. Hvis det er snakk om helse, miljø og sikkerhet så er det vi som har ansvar.

(Intervju 2010/2011)

Direktoratet for Arbeidstilsynet forholder seg hovedsakelig til Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen i Arbeidsdepartementet, uten at det er noen direkte overlapping av arbeidsoppgaver mellom direktoratet og departementet, mye på grunn av den relativt klare arbeidsdelingen (Intervju 2010/2011). Direktoratet og departementet deler allikevel på noen av de EU/EØS-relevante oppgavene. Dette gjelder i stor grad direktoratets deltakelse i arbeidsgrupper i EFTA, som for eksempel EFTAs arbeidsgruppe på helse og sikkerhet på arbeidsplassen¹³, som ledes av Arbeidsdepartementet.

Selv om Arbeidstilsynet tilsynelatende har stor frihet i sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver er tilsynet klar over at det også er viktig med en forankring oppover i systemet:

¹³ EFTA Working Group on Health and Safety at Work

Jo høyere opp du kommer i systemet jo viktigere er det jo at ting er på plass. Dette har vi hatt et eksempel av nå i høst hvor det plutselig blir gjort forskriftsendringer fordi departementet blir truet med søksmål i fra ESA fordi det er noe man ikke har implementert osv. Sånn sett så er jo ledelsen på en annen side veldig opptatt av dette (...).

(Intervju 2010/2011)

Når det gjelder departementets forventninger og krav til tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver så sier tildelingsbrevet for 2010 at tilsynet blant annet skal levere inn en plan for løpende regelverksarbeid i tråd med gjeldende mal til Arbeidsdepartementet innen 15.februar. I tildelingsbrevet står det også at tilsynet skal levere inn en rapport på etatens arbeid med internasjonale engasjement og deltakelse i internasjonale møter. Det samme gjelder også for tildelingsbrevet for 2009. I tildelingsbrevet står det også en møteplan for møter mellom departementet og direktoratet, har nedfelt 4 datoer for møter i 2010.

Regionene i Arbeidstilsynets kontakt med departementet går stort sett gjennom direktoratet. Regionene har ikke mye kontakt med departementet selv, og flere av informantene oppgir at de ikke har noe kontakt overhode. En av informantene uttrykker at det er organiseringen av tilsynet som gjør at regionene ikke har den store kontakten med departementet og at det er ulempe for regionene. Den samme informanten viser også til at fordelene med denne organiseringen er at man har en tettere link mellom tilsynsorganene, regelverket og arbeidslivet:

Du kan si at den måten vi er organisert på, den tror jeg er litt spesiell. Den har en del fordeler, men så kan den også ha den ulempen at vi nettopp ikke har den kontakten med departementet, men at det må gå via direktoratet. Grunnen til at dette ble flyttet ut fra direktoratet og til andre deler av etaten var for å få en tettere link mellom sånne ting som direktiv, teorien og det praktiske liv.

(Intervju 2010/2011)

4.3.3 Oppstrømsprosesser - deltakelse og politikkformulering

Etter omstruktureringen i Arbeidstilsynet, så er regionene også blitt mer aktive i forhold til deltakelse i oppstrømsprosesser i arbeidet med EU og EØS-relevante oppgaver. Det er regionene som er deltakere i de fleste ekspertkomiteene som tilsynet deltar i, og som på den måten har mest kontakt med Europakommisjonen:

På grunn av omorganiseringen i Arbeidstilsynet så er det jo nå ytre etat som egentlig er deltakere i disse arbeidsgruppemøtene, og som sitter med hånden på rattet i forhold til sitt fagområde.

(Intervju 2010/2011)

Under følger en oversikt over Arbeidstilsynets deltakelse i arbeidsgrupper under Europakommisjonen gitt av Direktoratet for Arbeidstilsynet. Tilsynet har ikke plass i noen av Kommisjonens komitologi-komiteer, men er deltakere blant annet i flere ekspertgrupper. De aller fleste ekspertgruppene tilsynet deltar i er arbeidsgrupper i tilknytning til ulike direktiv og i ulike faser av arbeid med disse direktivene. Oversikten over tilsynets deltakelse er allikevel ikke fullstendig da den ikke inneholder alle ekspertgruppene som regionene i Arbeidstilsynet er involvert i, og den viser heller ikke til undergrupper som er etablert.

I Direktoratet så er de også klare på at de ikke har en fullstendig oversikt over hvem som sitter i hvilke arbeidsgrupper til en hver tid. En av informantene forklarer dette med at direktoratet har mest oversikt over de tjenestemennene i regionene som har direkte med regelverk å gjøre i ekspertgrupper under Kommisjonen, men når arbeidet går over i operativ fase eller drift så har ikke direktoratet den samme styringen eller oversikten:

”Jeg har ikke noen full oversikt over hvem som sitter hvor. Jeg vet om de som har mest med regelverk å gjøre, men når de går over i operativ fase eller drift så har ikke jeg noe styring med det. Det som kommer av rapporteringer blir gjerne bestilt i fra departementet og da begynner jeg å lete. ”

(Intervju 2010/2011).

Arbeidstilsynets deltakelse i arbeids- og ekspertgrupper under Europakommisjonen:

SLIC- senior labour inspectors comitte	Direktøren for Arbeidstilsynet
SLIC- Work group enforcement	Direktoratet
SLIC- KSS Knowledge sharing site	Direktoratet
Expert group on the posting of workers Directive 96/71/EC	Direktoratet
ADCO (Administrative Cooperative Group) / Machine Directive	Nasjonalt ansvar
MACHEX (Machine Exchange) = møter for arbeidstilsyn i Europa - fokus på teknisk område.	Nasjonalt ansvar
WG 98/37 / Machine Working Group	Nasjonalt ansvar
WG / Regulatory Committee of the Noise Experts Group / Directive 2000/14 EF – om støy fra utendørs maskiner	Nasjonalt ansvar
ADCO (Administrative Cooperate Group) / støydirektivet (støy fra utendørs maskiner.	Nasjonalt ansvar
Machine Committee (maskinkomiteen)	Nasjonalt ansvar
Markedskontroll Personlig verneutstyr (PVU)	Nasjonalt ansvar
Standing Committee of the EFTA states: Working group on Health and Safety at Work and labour law	Direktoratet
National Focal Point - European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao	Avdelingsdirektør kommunikasjonsavdelingen
Internettsamarbeid – arbeidsplassen.no - Focal Point	Avdelingsdirektør kommunikasjonsavdelingen

Figur 7:Arbeidstilsynets deltakelse i arbeids- og ekspertgrupper (Direktoratet for Arbeidstilsynet 2010/2011).

Regionene i Arbeidstilsynet har relativt stor frihet i deltakelse i oppstrømsprosesser i forhold til direktoratet. Tjenestemenn som deltar i ekspertgruppene har ikke med seg noen instruks, verken fra departementet eller direktoratet. De opplever heller ikke at direktoratet er spesielt involvert i dette arbeidet eller har kommet med innspill eller forslag til endring av regionenes deltakelse i oppstrømsprosesser. Direktoratet har allikevel denne muligheten:

Vi har nok ikke gjort endringer nei. Men direktoratet har mulighet til å kommentere eller gi tilbakemelding på det arbeidet som gjøres i foraene vi deltar i fordi de har tilgang til referater fra møtene gjennom det elektroniske saksbehandlingssystemet vårt.

(Intervju 2010/2011)

Tjenestemenn i regionene er, som sitatet ovenfor viser, forpliktet til å føre referat fra alle arbeidsgruppemøter og komiteer de deltar på, slik at direktoratet skal kunne ha innblikk i regionenes arbeid internasjonalt. Disse referatene brukes stort sett kun til intern oppdatering og skal i utgangspunktet ikke oversendes departementet:

De sendes stort sett ikke til departementet, det er mest i bruk for intern oppdatering. Men dersom Arbeidstilsynet ser at Arbeidsdepartementet bør informeres, så har Arbeidstilsynet en selvstendig plikt til dette.

(Intervju 2010/2011).

De som deltar i arbeidsgrupper og komiteer på EU-nivå, har også et ansvar for å melde fra til direktoratet om de skulle sette egne tema på dagsorden, eller om det skulle dukke opp ny informasjon om saker eller kommende direktiver som er viktige og relevante for tilsynet. Det samme ansvaret har tjenestemennene i direktoratet i sin deltakelse i enten grupper under Europakommisjonene eller gjennom EFTA-strukturen, da de skal melde fra til regionene hvis det dukker opp relevant informasjon om områder innenfor det nasjonale ansvarsområdet til regionene.

En av informantene viser dog til at tilsynet har en del å hente før informasjonsflyten og kommunikasjonene mellom regionene og direktoratet på dette området er optimalt, og peker på at årsaken til dette er at tilsynet enda er relativt fersk i sin organisasjonsstruktur:

Så er det jo også meningen at dette skal gå begge veier, slik at de som sitter ute i regionene og sitter i de ulike WG-gruppene¹⁴ for implementering også skal melde tilbake. Der ser jeg at vi har litt å hente enda for å få informasjonsflyten helt optimal, men vi er jo ganske ferske i denne organisasjonsstrukturen, så det vil nok gå seg til etter hvert. Men det er meningen at den som først fanger opp informasjonen skal sluse dette tilbake til de andre, slik at vi får det inn i regelverksplanene så tidlig som mulig osv.

¹⁴ WG (Working Group) - arbeidsgrupper under Europakommisjonen

(Intervju 2010/2011).

Når det gjelder informasjonsstrømmen som følger av regionenes deltakelse i ekspertgrupper, så er det også en utfordring å få sluset riktig informasjon opp til departementet til riktig tid. Det er også utfordringer knyttet til å få formidlet hvilke type innspill departementet ønsker at skal bli tatt med inn i ekspertgruppene til tider:

Vi har jevnlig møter med departementet på hvordan vi skal håndtere informasjonen slik at departementet skal få informasjon før de får høre det fra EFTA. Og da er det opp til de som sitter i de ulike arbeidsgruppene at vi ikke forplikter oss til noe mer enn det departementet ønsker. Så det er nok noen administrasjonsmessige problemer med dette.

(Intervju 2010/2011).

Direktoratets deltakelse

Den største delen av direktoratets arbeid og kontakt inn i mot EU foregår gjennom EFTA, og da spesielt EFTAs arbeidsgruppe for helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen (EFTA Working Group on Health and Safety at Work). Denne gruppen ledes av avdelingsdirektøren i Arbeidsdepartementet med deltakelse fra Direktoratet. Arbeidsgruppen går igjennom hva som er pre- og post pipeline når det gjelder regelverksarbeidet i EU og informasjonene direktoratet får gjennom deltakelsen her formidles ut til de regionene som har nasjonalt ansvar for saksområdet (Intervju 2010/2011).

I tillegg til deltakelse i EFTA strukturen deltar også direktoratet i Senior Labour Inspectors Committee (SLIC,) der direktørene i de europeiske arbeidstilsynene møtes for å diskutere gjennomføring av regelverk. Komiteen er underlagt DG EMPL og har også to undergrupper som Direktoratet for Arbeidstilsynet deltar i: WG Enforcement, som er et samarbeid om Europeiske arbeidslivskampanjer og Knowledge Sharing Site (KSS) som er et samarbeid om informasjonsutveksling (Intervju 2010/2011). Bortsett fra disse arbeidsgruppene under SLIC har direktoratet sjelden direkte kontakt med Europakommisjonen selv, men kontakten går stort sett gjennom Arbeidsdepartementet og EFTA (Intervju 2010/2011).

Tidligere gikk mer av Arbeidstilsynets kontakt i mot EU via EFTA-systemet, men EFTA har fått en redusert betydning for Arbeidstilsynet fordi man har fått plass i arbeidsgrupper på flere saksområder. Dermed har arbeidsgrupper i EFTA på de samme saksområdene blitt overflødige og arbeidsgruppene i EFTA er blitt redusert (Intervju 2010/2011).

EFTAs rolle har blitt mindre viktig på områder som for eksempel maskiner. Der sitter vi nå i WG på området og da trenger vi ikke lengre en egen EFTA gruppe på dette temaet. På de områdene der vi ikke deltar i slike grupper så har vi fremdeles bruk for EFTA-samarbeid.

(Intervju 2010/2011)

Grad av politisering

Som sett tidligere så spiller graden av politisering, og hvorvidt et tema er omdiskutert eller ikke, inn i arbeidsdelingen mellom departementet og tilsynet. Er det snakk om politisk kontroversielle tema som tjenestedirektivet eller arbeidstid, så er departementet tungt involvert.

Politisering spiller også inn når det gjelder tilsynets deltakelse i ekspertgruppene i regi av Europakommisjonen. Flere av informantene som er intervjuet til denne oppgaven forteller at de opplever at diskusjonene i ekspertgruppene i det store og hele går på praktiske, faglige forhold, og at det er lite direkte politiske diskusjoner:

Det man diskuterer i disse foraene er 90 prosent praktisk markedskontroll, hvis det ikke er snakk om endring av direktiver, og da har vi trukket inn jurister i den prosessen. Du kan si det *er veldig lite politikk involvert i disse foraene.* ”

(Intervju 2010/2011).

Andre informanter trekker frem at de selv er mer opptatt av fag og juss, enn politikk, selv om de på sin side opplever at det er lett å komme opp i politiske vurderinger. Noen trekker også frem at de opplever det som at de jobber ”for saken”:

Vi opererer nok på et veldig praktisk nivå, samtidig som vi har et stort fokus på å ivareta jussen. Så langt så tar vi nok ikke noen utstrakte politiske hensyn. Det er lett å komme opp i politiske vurderinger her, men vi jobber for saken for å si det sånn.

(Intervju 2010/2011)

Kontakt med Europakommisjonen

Når det gjelder kontakt med Europakommisjonen så er det DG EMPL og DG Enterprise Arbeidstilsynet er mest i kontakt med (Intervju 2010/2011). Det varierer sterkt mellom de ulike regionene, og mellom Direktoratet og regionene, hvor mye kontakt tjenestemennene har med Europakommisjonene. Flere av regionene i tilsynet har opprettet kontakt med Europakommisjonen for eksempel når det gjelder direktive det ikke er knyttet noen offisielt opprettet ekspertgruppe til, på samme måte som flere av regionene også har kontaktpersoner innefor sitt nasjonale fagområde i Europakommisjonen og da spesielt i DG EMPL.

De fleste regionkontorene har ansatte som sitter i en eller annen arbeidsgruppe under Europakommisjonen, men det varierer hvor aktive regionene er, både i forhold til kontakt med Kommisjonene og i forhold til å spille inn egne saker til arbeidsgruppene. De som oppga at de ikke spiller inn egne saker til arbeidsgruppene oppga gjerne at dette utelukkende var av hensyn til manglende ressurser (2010/2011).

Noen av informantene oppga at kontakten med Europakommisjonen, og spesielt DG EMPL, er veldig behovsbasert, i form av at de som sitter på implementeringsoppgaver og liknende tar kontakt om de skulle ha konkrete spørsmål (Intervju 2010/2011).

Andre tjenestemenn er mer aktiv i forhold til Europakommisjonen og arbeidsgruppene ved at de bringer inn egne saker til debatt, som for eksempel spesielle utfordringer knyttet til gjennomføring av et direktiv i Norge. Noen av tilsynets deltakere i arbeidsgruppene er også så aktive at de har tatt initiativ til, og fått startet opp, undergrupper til de arbeidsgruppene de deltar i. Dette er gjort for å kunne sette tema på dagsorden som er viktige fra norsk synsvinkel og for å ta opp problemstillinger som i utgangspunktet kanskje er særnorske (Intervju 2010/2011).

Selv om Norge ikke er medlem av EU og har observatørstatus i de fleste arbeidsgrupper og komiteer i EU-systemet vi har tilgang til, så opplever tjenestemennene i Arbeidstilsynet at de blir både oppfattet og hørt på lik linje med medlemslandene når de deltar i arbeidsgrupper (Intervju 2010/2011).

I tillegg til kontakt med Europakommisjonen via deltakelse i arbeidsgrupper så er det også en ganske omfattende informasjonsstrøm fra Europakommisjonen til tilsynet, og det kommer spesielt mye informasjon via e-post til de som sitter i de ulike arbeidsgruppene:

”Vår deltakelse fører jo til at vi hele tiden har løpende kontakt med systemet, og at vi har tilgang på informasjon om nytt regelverk, notifikasjoner om farlige produkter osv. ”

(Intervju 2010/2011).

4.3.4 Nedstrømsprosesser - implementering

Som vi har sett tidligere i dette kapitlet har Arbeidstilsynet mye regelverksarbeid knyttet til EU og EØS, og det er en hel rekke direktiver som er gjennomført i tilsynets forskrifter.

Når det dukker opp et nytt direktiv i EU, kommer det henvendelser til direktoratet via departementet om dette er relevant for Arbeidstilsynet. Deretter krysses det av et foreløpig posisjonsnotat som legges ut på EØS-notatbasen. Posisjonsnotatet handler om hvordan saksområdet er regulert, om det trengs supplement til forskriftsteksten, om det kan dukke opp noen konflikter i forhold til norsk arbeidsliv osv (Intervju 2010/2011). Etter dette sendes det en bestilling til den regionen som har det nasjonale ansvaret for saksområdet. Denne bestillingen sier gjerne noe om hvor langt arbeidet er kommet i EU, når direktivet skal tre i kraft og at det må legges inn tre måneder med høring i Norge. Direktoratet opplyser også ovenfor regionene at de kan være med på et oppstartsmøte for regionen, om det skulle være behov for det, i bestillingsbrevet (Intervju 2010/2011). I oppstartsfasen skal arbeidet med nye direktiv eller endring av eksisterende direktiv også tas opp i et regelverksforum som er et partssammensatt forum under ledelse av Arbeidstilsynets myndighet. Dette for å informere partene i arbeidslivet så raskt som overhode mulig, helst før det legges ut til høring (Intervju 2010/2011).

Etter at regionene får beskjed fra direktoratet om at det skal utarbeides forslag til forskrift på bakgrunn av et nytt direktiv, eller endringer av allerede eksisterende direktiv, så utarbeider regionene en plan med blant annet oversikt over tidsfrister og hvem som skal delta i arbeidet osv. Ofte er det også andre etater som er bundet av samme regelverk, som for eksempel Petroleumstilsynet (Ptil) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Etter at regionene er ferdige med forlag til tekst sendes forslaget over til direktoratet og forslaget kan legges ut til høring.

Etter at forslaget har vært ute på høring sendes det til departementet slik tilsynet og direktoratet mener det bør se ut, og departementet har da mulighet til å komme med innvendinger og forslag til endringer. Etter dette sendes det til EFTA med det som kalles Table og Correspondance, som viser hvor direktivsteksten er plassert i den norske forskriften osv. Det er EFTA som viderefremidler de vedtatte norske forskriftene inn i EU. Det er direktøren i Arbeidstilsynet som har beslutningsmyndighet i forhold til arbeidet med implementering.

Tilsynets arbeid med implementering av EU-regelverk varierer ut ifra om det er snakk om minimumsdirektiv eller maksimumsdirektiv, også kalt totalharmoniseringsdirektiv¹⁵. Mens minimumsdirektivene skal etablere minstestandarder for beskyttelse av arbeidstakere, skal maksimumsdirektivene sikre et harmonisert regelverk. Med totalharmoniseringsdirektivene er det derfor ikke rom for å stille verken mildere eller strengere krav, noe man kan ved implementering av minimumsdirektiv. De fleste direktivene på HMS-området er minimumsdirektiv, noe som gir rom for mer manøvrering, noe som også kan være mer krevende:

Hvis du ser på direktivsteksten i dag så er jo ikke den lik den forskriftsteksten som vi har her i Norge fordi vi har puttet mye av dette sammen der det hører hjemme for å få til en god sammenheng og struktur i det. Det er en krevende øvelse dette med implementering.

(Intervju 2010/2011).

Arbeid med totalharmoniseringsdirektiv på sin side oppleves som en litt ”enklere” implementeringsprosess:

Det siste direktivet vi jobbet med var jo et totalharmoniseringsdirektiv, det vil si at vi måtte ha det helt likt og vi kunne ikke komme med noe mildere eller strengere regler. Sånn sett så var det jo et enkelt direktiv selv om vi gjorde det om for å få en best mulig og forståelig maskinforskrift for norske brukere.

(Intervju 2010/2011).

Det hender det oppstår uenigheter mellom regionene og direktoratet om ordlyden i oversetting av direktivet. Regionene henvender seg også mye til direktoratet for å benytte seg av

¹⁵ For en oversikt over direktiver gjennomført i Arbeidstilsynets forskrifter se vedlegg 1

regelverkskompetanse som befinner seg hos de ansatte der. Flere av informantene peker på at de har stor nytte av direktoratet i dette arbeidet og at regelverkskompetanse generelt er en mangelvare i flere av regionene:

Regelverkskompetansen er det så lite av i tilsynet her at det er jo greit å ha noen samtaler med direktoratet her også.

(Intervju 2010/2011).

Når det kommer til det faglige innholdet i forskrifter som skal fastsettes på bakgrunn av nye eller endrede direktiver er det ikke like mye involvering av direktoratet i regionenes arbeid. (Intervju 2010/2011). En av informantene beskrev endringene i Arbeidstilsynet etter omstruktureringen i 2006 som en ”outsourcing” av fagmiljøet i direktoratet til regionene, og at dette er grunnen til at direktoratet ikke har mulighet til å komme med mange faglige innspill i regionenes implementeringsarbeid (Intervju 2010/2011).

Når det gjelder kontakt og samarbeid med Arbeidsdepartementet når det gjelder arbeidet med implementering, så er det store forskjeller mellom direktoratet og regionene. Hvis tjenestemenn i direktoratet er usikker på en tolkning av en direktivstekst, så henvender de seg til departementet:

Hvis jeg hadde vært i tvil om en tolkning var riktig eller ikke så ville den riktige kanalen for meg være avdelingsdirektøren i juridisk avdeling hos departementet. Det er også denne personen som er bindeleddet til arbeids- og sosialråden ved EU-delegasjonen og også bindeleddet inn mot EFTA. Noe annet ville jeg opplevd som litt illojalt.

(Intervju 2010/2011)

Tjenestemenn i regionene ville på den annen side ikke henvendt seg til departementet om de var usikre på en tolkning av et direktiv. De ville stort sett henvendt seg enten til andre norske tilsynsmyndigheter, andre fagmiljøer i sin region eller til Europakommisjonens DG EMPL eller DG Enterprise, før de eventuelt kontakter direktoratet for avklaringer (Intervju 2010/2011).

De endringene som er gjort i arbeidet med implementering av direktiv i Arbeidstilsynet på bakgrunn av signaler fra departementet er stort sett i forhold til tidsfrister og tolkning av

allerede vedtatte direktiver, og går ikke på innholdet i forskriftene (Intervju 2010/2011). Det er allikevel viktig å ta med seg at det ikke er tilsynet i seg selv, men departementet som har myndighet til å fastsette forskriftene. En informant peker også på det at de fleste direktivene innefor HMS-området er minimumsdirektiv fører til en forankring av implementeringsarbeidet på høyt nivå, selv om dette arbeidet stort sett er spesialisthåndverk. Dette på grunn av at en innføring av strengere regler enn nedfelt i minimumsdirektivet og en eventuell høyning av sikkerhetsnivå som følge av dette uansett vil føre til lederforankrede diskusjoner og avveininger:

”På vårt område er det såpass oversiktlig at det er nok riktig at det blir spesialisthåndverk slik at det blir en del operative ting som kanskje ikke er forankret hele veien. Men samtidig så er det jo såpass omstendelige prosesser med å få regelverket på plass at jeg kan ikke se at det er noe mindre forankring, men det er klart at når det ligger et direktiv til grunn så ligger det litt i sin natur at man får bestemt mindre en hvis det ikke hadde gjort det. Men dette vil jeg si handler mer om EØS-avtalens natur enn den enkelte organisasjonen. Mattilsynet har veldig mange direktiv og der ser man nok et problem, fordi det ikke er mulig for lederne å ha oversikt og sette seg inn i alt, men i og med at de fleste direktivene på helse, miljø og sikkerhet er minimumsdirektiv så vil jeg si at det er en god forankring. Straks man vil heve sikkerhetsnivået så blir det jo en diskusjon om økonomiske og administrative kostnader og det er jo typisk et lederforankret spørsmål. Prosessen frem til forskriftsforslag innebærer også partssamarbeid. Arbeidstilsynet har ikke myndighet til å fastsette forskrifter selv. Bearbeidet forslag til fastsettelse som oversendes AD er godt forankret. Innenfor totalharmoniseringsdirektiver har vi mindre handlingsrom selv. ”

(Intervju 2010/2011)

I forhold til Europakommisjonen så er det heller ikke gjort vesentlige endringer i implementeringsarbeidet på bakgrunn av kontakt eller signaler. Dette blir begrunnet med at selve innholdet i direktivene stort sett ligger fast fordi de er av veldig teknisk karakter og at det er lite rom for å lage verken strengere eller mildere regler, i alle fall i de tilfellene der det er snakk om totalharmoniseringsdirektiv (Intervju 2010/2011).

4.3.5 Andre samarbeidspartnere i tilsynets arbeid med EU/EØS-oppgaver

Flere av Arbeidstilsynets ansvarsområder grenser også opp mot andre etaters ansvarsområder, noe som gjør samarbeid mellom etatene til en nødvendighet, også i EU/EØS-spørsmål. Flere av informantene oppga også andre norske tilsynsmyndigheter, som for eksempel Petroleumstilsynet (PTIL) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som de viktigste samarbeidspartnerne for Arbeidstilsynet i arbeidet med EU/EØS-spørsmål (Intervju 2010/2011).

Dette samarbeidet er preget av at flere etater er bundet av det samme regelverket, og på noen områder er det delt ansvar for å følge opp tema i arbeids- og ekspertkomiteer under Europakommisjonen, og det foregår mye diskusjoner mellom Arbeidstilsynet og andre norske tilsynsmyndigheter og etater om EU/EØS-relevante arbeidsoppgaver.

Også kollegaer i regionen og annen fagekspertise i området, for eksempel fra forskningsmiljøer og høyskoler og universitet, er viktige samarbeidspartnere for regionene i Arbeidstilsynet når de jobber med EU/EØS-relevante oppgaver.

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi fått et innblikk i utviklingen av tilsyn med helse, miljø og sikkerhet i Norge. Vi har sett at Arbeidstilsynet helt fra starten har vært desentralisert i sin form på grunn av kombinasjonen av statlige og kommunale/regionale tilsyn. Tilsynsmeldingen som kom i 2002/2003 gjorde store omveltninger i tilsynet i form av innføringen av en regionmodell med forflytting av ressurser ut til regionene og en flytting av direktoratet fra Oslo til Trondheim. Vi har også sett at arbeidsmiljøområdet i dag er et av de mest regulerte på europeisk nivå, og at disse reguleringene har stor betydning for Norge gjennom EØS-avtalen.

Når det gjelder Arbeidstilsynets EU/EØS-relevante oppgaver så er det direktoratet som har det overordnede ansvaret også her, mens det er ytre etat ute i regionene som sitter med hånden på rattet i forhold til sitt fagområde. Hver region har ansvar for å følge opp det (eller de) saksområdet de har fått delegert et nasjonalt ansvar for, og dette gjelder også en oppfølging av saksområdet på EU-nivå gjennom implementeringsarbeid og i oppstrømsprosesser som deltakelse i ekspertgrupper under Europakommisjonen. Selv om det er direktoratet som har det overordnede ansvaret, så opplever regionene stor grad av frihet i sitt arbeid, og dette gjelder spesielt i forhold til det faglige innholdet.

Mest kontakt mellom regionene og direktoratet i dette arbeidet er det i implementerings- og regelverksarbeidet. Flere av regionen opplever at det er lite regelverkskompetanse ute i regionene og at de derfor har stor nytte av samarbeid med direktoratet i forhold til utforming av forskriftene.

Direktoratet for Arbeidstilsynet har en relativt stor grad av frihet i forholdt til departementet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Det er også en relativt klar arbeidsdeling mellom departementet og direktoratet, der departementet har ansvar for det som har med arbeidsrett å gjøre, mens direktoratet har ansvar for det som omhandler helse, miljø og sikkerhet. I tillegg til denne arbeidsdelingen er det i dette kapitlet blitt pekt på at grad av politisering også spiller inn i forhold til hvor involvert departementet er i tilsynets EU/EØS-arbeid. Når det kommer til kontroversielle og politisk omdiskuterte tema som for eksempel arbeidstid eller tjenstedirektivet så vil departementet være tungt involvert. Viktigheten av grad av politisering gjenspeiles også av at tilsynets deltakere i ekspertgrupper under Europakommisjonen i de fleste tilfeller har en opplevelse av at det ikke er mye politikk som diskuteres i disse foraene, men kun konkrete faglige hensyn.

Det ser også ut til å være mindre samarbeid mellom regionene, direktoratet og departementet i arbeidet med oppstrømsprosesser, enn i forhold til for eksempel implementeringsarbeidet. Tjenestemenn som er deltakere i ekspertgrupper under Europakommisjonene har et selvstendig ansvar for å melde fra oppover i styringskjeden om de på selvstendig grunnlag skulle ta opp tema eller problemstillinger på EU-nivå eller om de skulle komme over informasjon som er av betydning for direktoratet og departementet. Til tross for dette så pekes det i kapitlet på at tilsynet i noen grad opplever utfordringer i forhold til kommunikasjonen på dette området. Den relativt ferske organisasjonsstrukturen pekes på som mulig årsak til utfordringene i forhold til å få kommunisert tilbakemeldinger fra deltakelse på EU-nivå, både oppover fra regionene og nedover fra departementet.

I kapitlet har vi også sett at det er relativt stor avstand mellom regionene og departementet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Flere av de som jobber relativt tett med EU/EØS-oppgaver ute i regionene opplever ikke at de er i kontakt med departementet i det hele tatt, det er gitt uttrykk for at denne kontakten er noe som savnes ute i regionene.

I forhold til kontakt med Europakommisjonen har vi sett at det er stor variasjon mellom de ulike regionene og mellom regionene og direktoratet. Direktoratets kontakt inn mot EU foregår stort sett gjennom departementet eller gjennom deltakelse i EFTA-strukturen. De fleste regionene har derimot tjenestemenn som sitter i en eller annen for ekspert- eller arbeidsgruppe i regi av Europakommisjonen, mange har en kontaktperson på sitt fagområde i Kommisjonen og flere har også tatt initiativ til mer uformelle samtaler og samarbeid med Europakommisjonen og da spesielt DG EMPL.

Kapittel 5: Analyse

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg analysere og diskutere funnene i lys av teoriene som ble presentert i teorikapitlet for å kunne svare på oppgavens problemstilling som er:

I arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver, er Arbeidstilsynet drevet av Arbeidsdepartementet, Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling, eller begge, og hva kan forklare den relative viktigheten av departementet og Europakommisjonens generaldirektorat?

Den første delen av kapitlet vil se på problemstillingens første del som handler om hvem det er som styrer Arbeidstilsynet i deres arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Den siste delen av kapitlet tar for seg problemstillingens andre del som handler om å finne årsaker til atferden i tilsynets kontakt med Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling (EMPL).

Til slutt vil jeg komme med oppsummerende og konkluderende kommentarer.

5.2 Hvem styrer Arbeidstilsynets arbeid?

I denne oppgaven har vi sett at Arbeidstilsynet alltid har hatt relativt stor autonomi og faglig frihet i forhold til departementet og øvrig ledelse. Tilsynet har også hatt et desentralisert preg helt fra starten, mye på grunn av organiseringen med regionale og lokale tilsyn.

Arbeidstilsynets uavhengighet i forhold til departementet ble ytterligere styrket etter omstruktureringen etaten gikk gjennom, og som kulminerte med flyttingen av direktoratet til Trondheim i 2006. Det var et mål i seg selv at tilsynet skulle få en økt uavhengighet i forhold til departementet gjennom omstruktureringen, fordi man mente dette ville styrke tilsynets faglige legitimitet og autoritet. I tilsynsmelding nr. 17 om statlige tilsyn ble det også vist til at

denne økte faglige uavhengigheten ville innebære at muligheten til politisk overprøving av tilsynet i enkeltsaker ville reduseres.

Den største organisatoriske endringen i omstruktureringen av tilsynet kom i form av en omlegging til en regionmodell, med færre, større og mer uavhengige regioner. De faglige miljøene i regionene ble styrket ved at det ble overført flere ressurser ut til regionene og ved at man innførte ordningen med nasjonale ansvarsområder for alle regionene, slik at man fikk samlet spesialistkunnskap.

Vi har også sett at forflytting av autoritet fra det nasjonale myndighetsnivået og over til institusjoner på EU-nivå også har hatt konsekvenser for Norge på det arbeidspolitiske området gjennom inngåelse av EØS-avtalen. Mange av endringene i arbeidsmiljøloven er initiert av EØS-samarbeidet og det er et stort antall direktiver som gjelder på arbeidsmiljølovens område (Ot.prp. nr 49). Bare innenfor Arbeidstilsynets område er det i underkant av 60 direktiver som er tatt inn i tilsynets forskrifter. Det er liten tvil om at både forflytting av autoritet på deler av Arbeidstilsynets ansvarsområde til EU, herunder Europakommisjonens DG EMPL og tilsynets økte faglige uavhengighet fra Arbeidsdepartementet har innvirkning på tilsynets atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver, men hvem styrer egentlig Arbeidstilsynet i dette arbeidet?

5.2.1 Modell I – styrt av Arbeidsdepartementet

Som beskrevet i teorikapitlet viser denne modellen statlige tilsyn og direktorat som utelukkende underordnet og drevet av departement og det nasjonale forvaltningsnivået. Dette innebærer en nasjonal administrativ suverenitet og en indirekte implementering av EU-lovgivning. I teorikapitlet så vi også at vi kunne forvente at Arbeidsdepartementet er den dominerende påvirkning og samtalepartner i Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver dersom modell I er beskrivende for forholdet mellom tilsynet og departementet. I case-kapitlet har vi sett at det er forskjeller på hvor involvert departementet er, både i forhold til hvilke type oppgaver det er snakk om (oppstrøm/nedstrøm) og i forhold til direktoratet og regionenes ansvarsområder.

Oppstrøm

Denne modellen for utøvende myndighet ser ikke ut til å stemme helt i forhold til hvordan Arbeidstilsynet jobber med oppstrømsprosesser i deres EU/EØS-relevante oppgaver. Som case-kapitlet viste så er det regionene i tilsynet, og de ansatte der som har de fleste arbeidsoppgavene knyttet til oppstrømsprosesser. Det er disse tjenestemennene som sitter i arbeids- og ekspertgrupper i regi av Europakommisjonene og som har hånden på rattet i forhold til det fagområdet de har nasjonalt ansvar for.

Tjenestemenn i tilsynet som deltar i oppstrømsprosesser på EU-nivå opplever ikke noen vesentlig involvering fra departementet i dette arbeidet. De har, som vi har sett tidligere, for eksempel ikke med seg instruksjoner fra verken direktoratet eller departementet når de deltar i dette arbeidet. De har derimot et selvstendig ansvar for å rapportere oppover i systemet om de skulle komme over informasjon som kan være av betydning for departementet eller direktoratet som sådan. De skal også skrive referat fra disse møtene, men disse referatene sendes kun til direktoratet og ikke til departementet hvis ikke departementet krever dette selv. Arbeidsdepartementet ser derfor ut til i veldig liten grad være involvert i regionene i Arbeidstilsynets deltakelse i oppstrømsprosesser.

Dette bildet ser litt annerledes ut hvis vi ser utelukkende på direktoratet. I flere av direktoratets oppgaver knyttet til oppstrømsprosesser deltar de sammen med Arbeidsdepartementet. Dette gjelder direktoratets deltakelse i arbeidsgrupper i EFTA spesielt. Det er derfor grunnlag for å si at Arbeidsdepartementet styrer deler av direktoratets arbeid med oppstrømsprosesser i langt større grad enn de styrer regionenes arbeid.

Nedstrøm

Modell I har større forklaringskraft når det kommer til nedstrømsprosesser og implementering av EU-lovgivning. Selv om det er Arbeidstilsynet som utarbeider forslag til forskrifter på bakgrunn av direktiver så er det Arbeidsdepartementet som har myndighet til å fastsette forskriftene. Direktoratet har en løpende kontakt med departementet i prosessen før fastsetting av ny forskrift, både i forhold til plassering av tekst i forskriften og i forhold til tidsfrister for høringer osv. Tjenestemenn i direktoratet opplever også at det er departementet som er den viktigste samtalepartneren og kontaktpersonen når det kommer til arbeidet med implementering og henvender seg til sine kontaktpersoner i departementet, og da spesielt i avdeling for Arbeidsmiljø- og sikkerhet hvis de skulle være i tvil i forhold til en tolkning av et direktiv. På grunn av dette kan vi si at tilsynets implementeringsarbeid har en forankring oppover i forvaltningskjeden.

Regionene i Arbeidstilsynet har ikke den samme kontakten opp i mot departementet når det kommer til implementeringsarbeid. Tjenestemenn i regionene opplever ikke at de gjør endringer i utarbeiding av nye eller endrede forskrifter på bakgrunn av signaler fra Arbeidsdepartementet og anser heller ikke departementet for å være en av de mest sentrale samarbeidspartnerne i dette arbeidet. I og med at det er regionene i Arbeidstilsynet som har ansvaret for det faglige innholdet i forhold til implementering og forskriftsarbeid, og disse ikke opplever at departementet legger føringer på det faglige innholdet, så kan vi si at departementet ikke driver eller styrer dette arbeidet i noen særlig grad.

Allikevel så tjenestemenn i tilsynet klar på at det er direktøren i tilsynet som har beslutningsmyndighet i forskriftsarbeidet og at forslag til nye eller endrede forskrifter må fastsettes av departementet. Implementeringsarbeidet har derfor en forankring oppover i forvaltningskjeden, selv om det faglige innholdet stort sett blir utarbeidet i regionene i Arbeidstilsynet.

Dersom vi utelukkende hadde tatt for oss Direktoratet for Arbeidstilsynet og de ansatte der, så virker modell I å kunne være rimelig beskrivende for de faktiske forholdene, men dette gjelder altså ikke for Arbeidstilsynet som sådan. Som vi har sett gjennom funnene til denne oppgaven så er det altså relativt store forskjeller på hvor mye kontakt de som jobber i direktoratet og de ansatte ute i regionene i Arbeidstilsynet har med Arbeidsdepartementet. De som jobber i direktoratet har mye mer, og oftere kontakt med departementet, og anser departementet som en den viktigste samarbeidspartneren i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Regionene i Arbeidstilsynet på sin side har en mer autonom rolle i forhold til departementet når det gjelder EU/EØS- relevante arbeidsoppgaver.

Gjennomgangen av departementets involvering i Arbeidstilsynets EU/EØS-relevante oppgaver, både i forhold til oppstrøms- og nedstrømsprosesser, viser at modell I samsvarer med tilsynets atferd i noen tilfeller. Dette gjelder altså spesielt i forhold til direktoratets arbeid. I forhold til regionenes arbeidsoppgaver stemmer modellen mindre, dette gjelder spesielt arbeidet med oppstrømsprosesser.

Vi kan dermed si at det ser ut til at deler av Direktoratet for Arbeidstilsynet ser ut til å være drevet av Arbeidsdepartementet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver.

5.2.2 Modell II – Styrt av Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling

Modell II, som beskrevet i teorikapitlet, viser statlige direktorat og tilsyn som drevet av Europakommisjonen. Denne atferden er mulig fordi Europakommisjonen er organisert annerledes enn andre internasjonale myndighetsorganisasjoner ved at Kommisjonen er en utøvende politisk enhet, adskilt fra Rådet. Dette åpner opp for muligheten for direkte implementering og at Europakommisjonen knytter kontakt og oppretter samarbeid med lavere nivå i den nasjonale forvaltningen. Med direkte implementering mener man i denne sammenhengen et EU-lovgivning blir implementert uavhengig av nasjonale myndigheter.

Teorikapitlet viste også at man kan forvente å finne at Europakommisjonenes DG EMPL, eller andre aktører på EU-nivå, er tilsynets dominerende påvirkning og samtalepartner i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver dersom denne modellen er beskrivende for forholdet mellom tilsynet og Europakommisjonen.

Oppstrømsprosesser

Funnene viser at Arbeidstilsynets kontakt med Europakommisjonene har økt de senere årene. Hovedårsaken til dette er at Norge har fått plass i flere av Europakommisjonens ekspertgrupper, også på Arbeidstilsynets ansvarsområde. Dette har igjen ført til at arbeidsgrupper innefor samme fagfelt i EFTA har blitt lagt ned fordi man ikke lengre har hatt bruk for disse. Denne økte kontakten inn mot Europakommisjonen gjelder for Arbeidstilsynets del stort sett for regionene. Det er regionene som deltar i ekspertgrupper i tilknytning til sitt fagfelt innenfor deres nasjonale ansvarsområde.

I forhold til oppstrømsprosesser så er det en del forskjeller mellom regionene i tilsynet på hvor involvert de er i dette, og hvor mye kontakt de har med Europakommisjonen. De fleste regionene har tjenestemenn som sitter i en eller annen arbeids- eller ekspertgruppe og de fleste av tjenestemennene som har ansvar for direktivarbeid har også en kontaktperson i Kommisjonen, da gjerne i DG EMPL, innenfor sitt fagområde.

De mest aktive regionene i tilsynet på dette området har benyttet seg av dette samarbeidet i regi av Europakommisjonen til å sette egne saker på dagsorden og til å opprette nye undergrupper til disse ekspertgruppene for å samarbeide om nye problemstillinger. I disse tilfellene kan vi si at Europakommisjonene, og spesielt DG EMPL er en viktig kanal og pådriver for tilsynets arbeid med oppstrømsprosesser.

Igjen er det relativt store forskjeller mellom regionene og direktoratet. Direktoratet har ingen egne kanaler inn i Europakommisjonen slik som regionene har gjennom deltakelsen i ekspertgruppene. Direktoratets kontakt går stort sett igjennom EFTA, bortsett fra arbeidet i SLIC¹⁶ og undergruppene til denne arbeidsgruppen. Arbeidet i disse foraene er på et mer overordnet og strategisk nivå enn arbeidet i ekspertgruppene, som er av mer faglig karakter. Modell II har derfor liten forklaringskraft i forhold til direktoratets arbeid med oppstrømsprosesser, enn den har for regionenes arbeid.

Nedstrømsprosesser

Når det gjelder Arbeidstilsynets oppgaver relatert til nedstrømsprosesser så har modell II mindre forklaringskraft. Direktoratet opplever ikke at Europakommisjonen er en relevant samarbeidspartner i implementeringsarbeid og utarbeidelse av nye og endrede forskrifter. Direktoratets kontakt med Europakommisjonene går som sagt gjennom EFTA og departementet og ved eventuelle problemer eller utfordringer i forhold til arbeidet med implementering av et direktiv så vil direktoratet henvende seg til departementet, og ikke til Europakommisjonen direkte. I denne sammenhengen er det derfor en klar sammenheng mellom styringsnivåene i den nasjonale forvaltningen.

Regionene i tilsynet har i noen grad mer kontakt med Europakommisjonen enn direktoratet når det kommer til implementeringsarbeid. De har blant annet en kontaktperson på sitt fagfelt i Europakommisjonen de kan ta kontakt med om de skulle ha spørsmål til for eksempel tolkningen av et direktiv. Regionene og de tjenestemennene som deltar i ekspertgrupper får også betydelige mengder med informasjon fra Kommisjonen som også går på innhold i direktiv.

¹⁶ Senior Labour Inspectors Committee, arbeidsgruppe for direktørene i de europeiske arbeidstilsynene

Det er allikevel ikke belegg for å si at Europakommisjonen styrer regionene i Arbeidstilsynet i deres arbeid i forhold til nedstrømsprosesser. Regionene opplever for eksempel ikke at de har gjort endringer i implementeringsarbeid på bakgrunn av signaler eller råd fra Europakommisjonen. De opplever også at innholdet i direktivene ligger fast og at det ikke er store rom for å gjøre endringer. Dette gjelder selvfølgelig spesielt hvis det er snakk om totalharmoniseringsdirektiv.

Som funnene har vist så anser verken tjenestemenn i direktoratet eller ute i regionene Europakommisjonens DG EMPL for å være den viktigste samarbeids- eller samtalepartneren i tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver.

Allikevel så er det her også en del forskjeller mellom regionen og direktoratet, og i forhold til hvilke type oppgaver det er snakk om. Direktoratet har ikke noen særlig selvstendig kontakt med Europakommisjonen, da dette stort sett går gjennom departementet. Det er derfor ikke grunnlag for å si at direktoratet er drevet av Europakommisjonens generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling. Regionene i tilsynet har mer kontakt og samarbeid med Europakommisjonen, spesielt gjennom deltakelse i ekspertgrupper. Det er derfor grunnlag for å si at Europakommisjonen er av betydning i forhold til regionenes arbeid med oppstrømsprosesser. Dette gjelder spesielt med tanke på de regionene som bruker kontakten til å sette egne saker på dagsorden og til å opprette undergrupper av ekspertgruppene de deltar i. På bakgrunn av dette kan vi si at Europakommisjonen er med på å drive deler av Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, men tilsynets atferd er ikke utelukkende drevet av Kommisjonen.

5.2.3 Modell III – styrt av flere

Den tredje modellen viser statlige direktorat og tilsyn som tohattede aktører, ved at de tjener både sin nasjonale administrasjon og sitt departement, samtidig som de er en del av et flernivåstyre i EU, hvor Europakommisjonen er senter for den utøvende politikken. Tidligere studier har vist at direktoratene og tilsynene nettopp har to hatter på i arbeidet med EU-spørsmål og at de samarbeider relativt tett med Europakommisjonen, av og til også uten å involvere "sitt" departement.

Teorikapitlet viste at dersom Arbeidstilsynet inngår i en flernivåadministrasjon sammen med Arbeidsdepartementet og DG EMPL i arbeidet med EU/EØS-relevante, oppgaver så kan vi

forvente å finne at flere kilder til innflytelse og påvirkning er aktivisert samtidig.

Utgangspunktet for denne oppgaven var blant annet en forventning om å finne at Arbeidstilsynet, som flere liknende fristilte statlige tilsyn og direktorat, kan beskrives som tohattet i deler av sin atferd i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Analysen av modell I og II har vist at tilsynets atferd ikke er tilstrekkelig beskrevet ved å si at tilsynet er utelukkende drevet av verken Arbeidsdepartementet eller av Europakommisjonens DG EMPL. I stedet så viser analysen at det i tilsynets arbeid er flere kilder til samarbeid og innflytelse er aktivisert samtidig.

Oppstrømsprosesser

Når det gjelder tilsynets arbeid med oppstrømsprosesser så har vi sett at det er forskjeller mellom regionene og direktoratet i forhold til hvem som er den viktigste samarbeids- og samtalepartneren. Tjenestemenn i regionene har mye mer omfattende kontakt med Europakommisjonen, både gjennom deltakelse i ekspertgrupper og i forhold til å sette saker på dagsorden, enn hva gjelder for direktoratet. Direktoratet på sin side opplever at kontakten inn i mot EU foregår gjennom Arbeidsdepartementet og arbeidet i EFTA, og at arbeid med politikktutforming skjer gjennom disse kanalene.

I arbeidet med oppstrømsprosesser er det altså ulike kilder til samarbeid og påvirkning som er aktivisert samtidig i Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver.

Nedstrømsprosesser

I tilsynets arbeid med nedstrømsprosesser har vi sett at det er et større innslag av styring fra departementets side. Fastsetting av tilsynets forskrifter skjer med en forankring oppover i forvaltningskjeden og tjenestemenn i direktoratet opplever at departementet er den viktigste samarbeidspartneren i dette arbeidet.

På den annen side så opplever ikke tjenestemenn i regionene at departementet har noen relativ stor betydning i forhold til det faglige innholdet i forskriftsarbeidet. Heller ikke Europakommisjonen oppgis å være den viktigste samarbeidspartneren i dette arbeidet, selv om flere av tjenestemennene i regionene har kontaktpersoner i Europakommisjonen innenfor sitt fagfelt og viser til at det er mer naturlig å ta kontakt den veien om de skulle ha spørsmål i forhold til et direktiv, enn å ta kontakt via departementet.

I Arbeidstilsynets arbeid med nedstrømsprosesser er det større innslag av styring fra Arbeidsdepartementet, i alle fall i forhold til direktoratet. Vi kan allikevel ikke si at

departementet er den eneste påvirkningen eller samarbeidspartneren i dette arbeidet på grunn av den relativt lave graden av kontakt mellom departementet og tjenestemenn i regionene i dette arbeidet. Vi kan derfor også når det gjelder Arbeidstilsynets arbeid med nedstrømsprosesser hevde at det er ulike kilder til samarbeid og påvirkning som er aktivisert samtidig.

I tillegg til samarbeidet og påvirkningen fra henholdsvis Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL har funnene i denne oppgaven også vist at det er andre aktører som er viktige i tilsynets arbeid. Det er spesielt tjenestemenn i regionene i tilsynet som har et relativt utstrakt samarbeid med blant annet andre tilsynsetater og med annen fagekspertise, som for eksempel forskningsmiljøer og høyskoler og universitet. Dette indikerer også at det er flere kilder til innflytelse og samarbeid som er aktivisert samtidig i tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, og som igjen gir modellen om flernivåstyring økt forklaringskraft i denne oppgaven.

Arbeidstilsynet er i deler av sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver drevet av Europakommisjonen og spesielt DG EMPL. Dette gjelder hovedsakelig regionenes arbeid i oppstrømsprosesser, der de i noen tilfeller setter egne saker på dagsorden og tar initiativ til samarbeid uten at departementet er involvert i dette. Allikevel så er tilsynet i større grad drevet av Arbeidsdepartementet. Dette ser vi i direktoratets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, der Arbeidsdepartementet er den viktigste samtale- og samarbeidspartneren, både i oppstrøms- og nedstrømsprosesser. Dette er allikevel tydeligst når det kommer til arbeidet med implementering, der fastsettelse av forskrifter har en klar forankring oppover i forvaltningen.

Funnene i denne oppgaven antyder altså at Arbeidstilsynet, i deler av sin atferd, er tohattet fordi de tjener Arbeidsdepartementet samtidig som de er en del av en unionsadministrasjon i EU i samarbeid med Europakommisjonene og spesielt DG EMPL.

Det er viktig å presisere at det innslaget av flernivåstyring som er observert gjelder for deler av tilsynets atferd, og da spesielt i forhold til regionenes arbeid. Ser vi utelukkende på direktoratets atferd er innslaget av flernivåstyring mindre synlig da direktoratet er mer drevet av Arbeidsdepartementet i dette arbeidet. Det er allikevel grunnlag for å si at det er flere kilder til innflytelse og påvirkning som er aktivisert samtidig i Arbeidstilsynets arbeid med

EU/EØS-relevante oppgaver i sin helhet, og at vi derfor finner innslag av modell III og flernivåstyring i tilsynets arbeid.

I den siste delen av dette kapitlet vil jeg nå bruke organisasjonsteori og de variablene som ble presentert i teorikapitlet, for å analysere og forsøke å finne forklaringer på atferden som er skissert i modell III, altså innslaget av flernivåstyring.

5.3 Hva kan forklare tilsynets atferd?

I denne delen av kapitlet vil jeg se på hva som kan forklare den relative viktigheten av Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL i Arbeidstilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Dette gjøres ved hjelp av organisasjonsteori og de tre variablene som er forventet å ha en forklaringseffekt på tilsynets atferd.

5.3.1 Variabel 1: Spesialisering

I teorikapitlet så vi at organisasjonsteorien legger til grunn at grad av vertikal og horisontal spesialisering i en organisasjon legger føring på tjenestemenns atferd. For eksempel så er det antatt at hvor du er plassert i hierarkiet kan være avgjørende for hvem som er den største påvirkningen og den hyppigste samtalepartneren din. Det er for eksempel forventet at tjenestemenn i ledende stillinger er mer sensitive og lydhøre ovenfor signaler både i fra politisk ledelse og departementet generelt, enn tjenestemenn i stillinger på lavere nivå (Trondal 2010). Dette fordi tjenestemenn i stillinger på lavere nivå ofte har smalere og mer tekniske arbeidsoppgaver som genererer mindre politisk oppmerksomhet enn arbeidsoppgaver hos tjenestemenn i ledende stillinger.

Hvor man er plassert i hierarkiet i Arbeidstilsynet ser også ut til å ha betydning for hvem som er den største påvirkningen og den hyppigste samtalepartneren for tjenestemennene i tilsynet. Som funnene i oppgaven viser så er det relativt stor forskjell på tjenestemenn i direktoratet og tjenestemenn ute i regionene i forhold til kontakt med Arbeidsdepartementet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver. Tjenestemenn i direktoratet opplever det som naturlig å ta kontakt med Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen i departementet om de skulle ha spørsmål i forhold til tolkningen av et direktiv og liknende. En informant sier også at det vil være illojalt og ikke ta dette opp med departementet.

For tjenestemenn i regionene er det ikke like naturlig å ta kontakt med departementet i en slik sammenheng. Regionene har svært begrenset kontakt med departement og øvrig politisk ledelse, og henvender seg heller til andre tilsynsmyndigheter, fagmiljøer i Norge eller sine kontaktpersoner i Europakommisjonen om de skulle ha spørsmål i forhold til tolkning av et direktiv (Intervju 2010/2011).

Sterk vertikal spesialisering

Som funnene i oppgaven viser er Arbeidstilsynet preget av en relativt sterk grad av vertikal spesialisering på grunn av tilsynets organisering med regionkontor og tilhørende avdelingskontor under disse. På grunn av delegeringen av nasjonalt ansvarsområde ut til regionene, med tilhørende ansvar for arbeid med EU/EØS-oppgaver knyttet til dette ansvarsområdet, så er det ansatte på lavere nivå i Arbeidstilsynet som jobber mest med forskriftsarbeid, implementering og kontakt med Europakommisjonen, gjennom arbeidet i ekspertgrupper.

Noe av hensikten med omorganiseringen av Arbeidstilsynet til en regionmodell etter 2006 var også å gi tilsynet større faglig uavhengighet og overføre ressurser og oppgaver ut til regionene. Det er liten tvil om at regionene har en stor grad av faglig uavhengighet da overføringen av ressurser til regionene beskrives som en ”outsourcing” av fagmiljøene fra direktoratet til regionene.

Regionenes faglige uavhengighet vises spesielt godt i forhold til deres deltakelse i oppstrømsprosesser som deltakelse i arbeidsgrupper i regi av Europakommisjonene, og DG EMPL spesielt. Tjenestemenn i regionene som deltar i arbeid på EU-nivå har for eksempel ikke med seg instruks fra verken direktoratet eller departementet når de deltar i arbeidet i ekspertgruppene. Funnene i oppgaven viser også at tilsynet opplever at kommunikasjonsflyten i forbindelse med dette arbeidet ikke er optimalt. Tjenestemenn som deltar i ulike oppstrømsprosesser har et selvstendig ansvar for å melde fra oppover i systemet når de kommer over informasjon som har betydning for direktoratet eller departementet som helhet og de har ansvar for å melde fra i de tilfellene der de selv setter dagsorden i møter på EU-nivå. Denne rapporteringsordningen fungerer ikke alltid slik som det er tenkt og det er pekt på at årsaken til dette er at organiseringen av Arbeidstilsynet enda er relativt fersk etter omstillingen og at tilsynet derfor har en liten vei å gå før organiseringen fungerer optimalt.

Regionenes relative uavhengighet i forhold til direktoratet i arbeidet med EU/EØS- oppgaver illustreres også av at direktoratet ikke har noen fullstendig oversikt over hvem av tjenestemennene i regionene som sitter i hvilke arbeids- og ekspertkomiteer i regi av Europakommisjonen til enhver tid.

Horisontal spesialisering

Det organisasjonsteoretiske perspektivet legger også til grunn av den horisontale spesialiseringen i porteføljer har betydning i forhold til tjenestemenns atferd. I forhold til funnene i denne oppgaven kan den horisontale spesialiseringen være nyttig i forhold til å forklare graden av kontakt med-, og innflytelse fra Europakommisjonen. Tjenestemenn i regionene i arbeidstilsynet som jobber oppgaver knyttet til regelverk og forskriftsarbeid, både i forhold til utvikling og implementering har for eksempel mer og tettere kontakt med Europakommisjonen, enn hva tjenestemenn i direktoratet som jobber med EU/EØS-relevante oppgaver på et mer strategisk og overordnet nivå har.

Både den vertikale og den horisontale spesialiseringen av Arbeidstilsynet ser ut til å bidra med å belyse årsaker til tilsynets atferd, og den relative viktigheten av Arbeidsdepartementet og Europakommisjonen. Det er spesielt den relativt sterke graden av vertikal spesialisering i Arbeidstilsynet som er med på å forklare hvorfor regionene, og de tjenestemennene som sitter med nasjonalt ansvar for oppgaver som er EU/EØS-relevant, har hyppigere kontakt med Europakommisjonen, og spesielt DG EMPL, enn tjenestemennene på høyere nivå i direktoratet. Den vertikale spesialiseringen har ført til at de som sitter på mye av ansvaret for arbeid knyttet til EU/EØS-relevante oppgaver er plassert lengre ned i hierarkiet, og kan derfor være mindre utsatt for signaler og påvirkning fra departement og politisk ledelse. Dette kan være med på å forklare innslaget av en ”tohattet” atferd i tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, der tilsynet i sin helhet ser ut til å være en del av den nasjonale forvaltningen gjennom Arbeidsdepartementet, i tillegg til at de også er en del av unionsadministrasjonen i arbeidet med forvaltning og utvikling av HMS-området.

5.3.2 Variabel 2: Duplisering

Som beskrevet i teorikapitlet så viser organisasjonsduplisering til eksisterende relevante enheter i organisasjonen i for eksempel departement, som overlapper liknende enheter i organisasjonen i underordnede direktorat og tilsyn.

Mangel på duplisering mellom departement og direktorat vil kunne minske departementets administrative kapasitet til å styre underliggende direktorat og tilsyn, mens dupliserende enheter i organisasjonen vil kunne gjøre det motsatte, nemlig øke sjansene for at signaler fra departement og politisk ledelse vil bli vektlagt (Trondal 2010:9).

Tidligere studier har også vist at duplisering er en viktig faktor som øker sannsynligheten for at tilsyn og direktorat er drevet av departement (Egeberg 2007 og Trondal 2010).

I noen henseender ser det ut til at det er en relativt lav grad av organisasjonsduplisering mellom Arbeidsdepartementet og tilsynet. Som vi har sett i case-kapitlet så forholder Arbeidstilsynet seg stort sett til Arbeidsmiljø, og sikkerhetsavdelingen i Arbeidsdepartementet. Selv om tilsynet og denne avdelingen i departementet jobber innenfor det samme området i arbeidslivspolitikken, så er det ikke noen direkte overlapping mellom arbeidsoppgavene. Dette forklares med en relativt klar arbeidsdeling mellom tilsynet og departementet, der alt som er HMS-relatert er tilsynets ansvar, mens departementet håndterer det som har med arbeidsrett å gjøre.

I forhold til direktoratets arbeid med EU/EØS-oppgaver så er det en form for overlapping med departementet der tilsynet og departementet deler på noen av de EU/EØS-relevante arbeidsoppgavene. Dette gjelder stort sett i forhold til direktoratets oppgaver inn i mot EFTA. Direktoratet deltar for eksempel sammen med Arbeidsdepartementet i EFTAs arbeidsgruppe på helse og sikkerhet på arbeidsplassen, og denne gruppen ledes også av Arbeidsdepartementet.

Det kan se ut som om den administrative kapasiteten departementet har til å styre Arbeidstilsynet er større i forhold til direktoratet enn hva som gjelder i forhold til regionene i tilsynet.

Det at det i noen grad eksisterer en form for organisasjonsduplisering mellom Arbeidsdepartementet og direktoratet i arbeidet med EU/EØS-relevante oppgaver kan være med på å forklare at direktoratet i større grad enn regionene ser ut til å vektlegge signaler og samarbeid med departementet i dette arbeidet. Som case-kapitlet viste så opplever ikke tjenestemenn i regionene at departementet er særlig involvert i deres arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Regionene opplever heller ikke at Arbeidsdepartementet er den viktigste kilden til samarbeid i dette arbeidet, og opplever derfor heller ikke at departementet legger

spesielle føringer eller styringssignaler for arbeidet. Denne relativt lave graden av duplisering mellom Arbeidstilsynets regioner og Arbeidsdepartementet kan være med på å forklare tilsynets ”tohattede” atferd i arbeidet med EU/EØS-relaterte oppgaver.

5.3.3 Variabel 3: Grad av politisering

Et departements mulighet til å påvirke og kontrollere underliggende direktorat og tilsyn avhenger også av hvorvidt politikkområdet som forvaltes er omdiskutert eller ikke (Egeberg og Trondal 2007:9). I teorikapitlet så vi at tidligere studier viser at jo mer offentlig debatt og oppmerksomhet det er rundt et saks- og politikkområde, desto mer vil departementets signaler og innspill bli vektlagt i underliggende direktorat og tilsyn.

For Arbeidstilsynets del kan det se ut som om grad av politisering spiller inn på forholdet til Arbeidsdepartementet i etatens arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Vi har for eksempel sett at grad av politisering spiller inn på arbeidsdelingen mellom tilsynet og departementet. Flere av informantene som ble intervjuet til denne oppgaven viser til at det går et skille mellom de direktivene som er omdiskutert og politisk kontroversielle, som for eksempel tjenstedirektivet, og de som ikke er like mye debattert når det gjelder departementets involvering i tilsynets arbeid.

Blant funnene som ble presentert i case-kapitlet så vi også at tjenestemenn i Arbeidstilsynet opplever at det er lite politikk som diskuteres i arbeids- og ekspertgruppene i regi av Europakommisjonen. Diskusjonene og arbeidet i gruppene går stort sett på faglig innhold og er ofte av veldig teknisk karakter. Selv de tjenestemennene som rapporterer at de av og til møter på politiske avveininger i disse ekspertgruppene opplever seg selv som at de kun ”jobber for saken” og ikke tar videre politiske hensyn.

Det kan altså se ut som om de saksområdene tjenestemenn i regionene i tilsynet jobber med stort sett er av teknisk og faglig karakter, og at de møter på relativt lite politiske problemstillinger og avveininger i sitt arbeid. Dette gjelder både i forhold til arbeidsoppgaver knyttet til oppstrøms- og nedstrømsprosesser. Den lave graden av politisering kan være med på å forklare hvorfor tjenestemenn i regionene opplever at de har liten kontakt med departementet i dette arbeidet. Saksområdene de håndterer er stort sett under radaren og borte

fra den offentlige debatten, og dette kan være med på å forklare hvorfor departementet er relativt lite involvert i regionenes arbeid med EU/EØS-oppgaver.

Som vi har sett i denne oppgaven står tjenestemenn i regionene i Arbeidstilsynet relativt fritt i forhold til departementet i sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, og spesielt de oppgavene knyttet til oppstrømsprosesser. Med et organisasjonsteoretisk perspektiv til grunn så vil den lave graden av politisering av regionenes saksområder føre til at Arbeidsdepartementets mulighet til å påvirke og kontrollere tilsynet blir svekket, noe som kan forklare hvorfor tilsynet står relativt fritt i forhold til departementet i arbeidet med disse oppgavene. Dette kan igjen åpne opp for en kobling til Europakommisjonen, og spesielt DG EMPL, og en vektlegging av samarbeid og innspill derfra i forhold til regionenes saksområder.

Arbeidslivspolitik er viktig i Norge og er ofte en del av den offentlige og politiske debatten. Dette gjelder også arbeidslivspolitik som er initiert av EU, som for eksempel tjenstedirektivet. Allikevel så er de fleste EU-direktivene på arbeidslivsområdet, og spesielt direktivene som gjelder HMS-området, tekniske, faglig tunge og relativt utilgjengelige. Dette kan nok også være noe av årsaken til at det etter den siste medlemskapsdebatten har vært liten oppmerksomhet rundt EUs arbeidslivsbestemmelser. De fleste av Arbeidstilsynets oppgaver knyttet til EU/EØS er altså sjeldent gjenstand for debatt i det offentlige rom, noe som kan være med på å forklare hvorfor tilsynet ser ut til å være relativt uavhengig av departementet i arbeidet med disse oppgavene. Den lave graden av politisering ser altså ut til å være med på å muliggjøre en "tohattet" atferd i deler av tilsynets arbeid ved at de tjener Arbeidsdepartementet, samtidig som de er en del av unionsadministrasjonen innenfor HMS-feltet.

5.4 Oppsummering

Analysen og diskusjonene i dette kapitlet har vist at modell III, som viser tilsyn og direktorat som drevet av flere forvaltningsnivå, har størs forklaringskraft i forhold til Arbeidstilsynets atferd. Analysen viser allikevel at tilsynet i større grad er drevet av Arbeidsdepartementet (modell I) enn av Europakommisjonen (modell II), men tilsynet ser altså ut til å være tohattet, i deler av sin atferd. Det vil si at tilsynet på noen områder ser ut til å tjene sitt departement, samtidig som det er en del av unionsadministrasjonen i EU. Analysen viste også at innslaget

av flernivåstyring var tydeligst i forhold til tilsynets arbeid med oppstrømsprosesser og gjelder i større grad atferden til tjenestemenn i regionene i tilsynet, enn tjenestemenn i direktoratet. Det organisasjonsteoretiske perspektivet viste seg å være nyttig i forhold til å finne årsaker som kan forklare tilsynets atferd, og den relative viktigheten av Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL. Både grad av politisering og duplisering mellom tilsynet og Arbeidsdepartementet er faktorer som bidrar til å forklare tilsynets atferd, men det er spesielt den relativt sterke graden av vertikal spesialisering som kjennetegner tilsynet, som muliggjør en tohattet atferd. Tjenestemenn i regionene har i sitt arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver en relativt stor grad av frihet og autonomi som muliggjør en tettere kobling til Europakommisjonene, enn hva som er tilfelle for tjenestemenn i direktoratet.

Kapittel 6: Avslutning

6.1 Oppsummering

Tema for denne oppgaven har vært nasjonale forvaltningsorganers samarbeid med Europakommisjonene på den ene siden, og sine respektive nasjonale regjeringer og departement på den andre siden. Bakgrunnen for oppgaven var flere tidligere studier som viser at deler av nasjonal administrasjon i noen grad synes å ha blitt deler også av en felles unionsadministrasjon (Egeberg 2010, Egeberg 2009, Egeberg og Trondal 2007, Solstad 2009, Trondal 2010, Trondal 2007, Vestlund 2009). Flere av disse studiene viser til fremveksten av en form for partnerskap mellom Europakommisjonen og nasjonale direktorat og tilsyn, der dette partnerskapet delvis også overgår nasjonale departement, og at tilsyn og direktorat derfor kan komme til å opptre på en ”tohattet” måte, ved at de både fremstår som deler av den nasjonale forvaltningen og som deler av en felles unionsadministrasjon.

Temaet for denne oppgaven har vært Arbeidstilsynet og dets forhold til Arbeidsdepartementet og Europakommisjonenes generaldirektorat for sysselsetting, sosialpolitikk og likestilling. Oppgaven har hatt to målsettinger. På den ene siden var det et ønske om å avdekke hvilke institusjoner som påvirker og styrer Arbeidstilsynet når de jobber med EU/EØS-relevante arbeidsoppgaver. Det andre formålet har vært å finne årsaker som kan forklare tilsynets atferd i dette arbeidet. Oppgaven har derfor hatt både en deskriptiv, og en analytisk del.

Jeg begynte oppgaven med en innledning, der jeg plasserte prosjektet mitt i en empirisk og teoretisk sammenheng. I kapittel to presenterte jeg de teoretiske bidragene som senere ble benyttet for å analysere funnene. Det teoretiske bidraget til oppgaven har vært tre ulike modeller som utgjør en presisering av et generelt multilevel governance-perspektiv og organisasjonsteori som supplement for å se etter årsaker til innslag av flernivåstyring. Videre presenterte jeg forskningsdesignet, og diskuterte metode og gjennomføring i det tredje kapitlet. Oppgavens tyngdepunkt, ble som indikert, den empiriske gjennomgangen av caset i kapittel fire. Her ble både utviklingen av tilsyn med HMS-reglementet i Norge presentert, samtidig som det også ble redegjort for utvikling av arbeidslivspolitik i EU, i tillegg til en kort gjennomgang av EØS-avtalen og dens bestemmelser på det arbeidspolitiske området.

Kapitlet viet allikevel mest oppmerksomhet til Arbeidstilsynets organisering og struktur og tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver, sortert under oppstrøms- og nedstrømsprosesser.

I analysen kom jeg fram til at modell III, som viser tilsyn og direktorat som drevet av flere forvaltningsnivå hadde størst gjennomslagskraft i forhold til Arbeidstilsynets atferd. Tilsynet er i større grad drevet av Arbeidsdepartementet (modell I) enn av Europakommisjonen (modell II), men ser i deler av sin atferd ut til å være tohattet. Det vil si at tilsynet på noen områder ser ut til å tjene sitt departement, samtidig som det er en del av unionsadministrasjonen i EU. Analysen viste også at innslaget av flernivåstyring var tydeligst i forhold til tilsynets arbeid med oppstrømsprosesser og gjelder i større grad atferden til tjenestemenn i regionene i tilsynet, enn tjenestemenn i direktoratet. Det organisasjonsteoretiske perspektivet viste seg å være nyttig i forhold til å finne årsaker som kan forklare tilsynets atferd, og den relative viktigheten av Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL. Både grad av politisering og duplisering mellom tilsynet og Arbeidsdepartementet er faktorer som bidrar til å forklare tilsynets atferd, men det er spesielt den relativt sterke graden av vertikal spesialisering som kjennetegner tilsynet, som muliggjør en tohattet atferd.

6.2 Konklusjon – I arbeid mellom Norge og EU?

Innledningsvis i denne oppgaven spurte jeg om hvem det er som styrer Arbeidstilsynet når de jobber med EU/EØS-relevante oppgaver. Jeg spurte også etter hva som kan forklare tilsynets atferd, og den relative viktigheten av henholdsvis Arbeidsdepartementet og Europakommisjonens DG EMPL.

Analysen har vist at tilsynets atferd har innslag av flernivåstyring, og at tilsynet opptrer med to hatter i deler av sin atferd i arbeidet med EU- og EØS-relevante oppgaver, ved at de både tjener Arbeidsdepartementet, samtidig som de er en del av unionsadministrasjonen i EU.

Jeg skisserte også innledningsvis to forutsetninger for flernivåstyring; en fristilling av statlige tilsyn og direktorat gjennom en fragmentering av den nasjonale forvaltningen og en konsolidering av Europakommisjonen som et relativt uavhengig utøvende organ, separert fra Rådet.

Oppgaven har vist at Arbeidstilsynet gjennom hele sin eksistens har vært relativt fristilt fra det nasjonale forvaltningsnivået, og at denne fragmenteringen ble ytterligere forsterket gjennom omstruktureringen av tilsynet som kumulerte med flyttingen av direktoratet til Trondheim i 2006. Denne omstruktureringen førte til en endring i den vertikale og horisontale spesialiseringen i tilsynet ved at flere oppgaver ble flyttet ut til regionene. Dette gjelder også de fleste av tilsynets EU/EØS-relevante oppgaver. Selv om oppgaven viser at tilsynet i større grad er drevet av departementet enn Europakommisjonen i dette arbeidet så er det også klart at tilsynet står relativt fritt i forhold til departementet, i alle fall hvis man ser på utviklingen av det faglige innholdet og deltakelse i oppstrømsprosesser.

Oppgaven har også vist at det har vært en forflytting av autoritet fra det nasjonale myndighetsnivået, over til Europakommisjonen, på områder innenfor Arbeidstilsynets ansvarsfelt. Europakommisjonens som et selvstendig utøvende organ, kombinert med en fristilling i den nasjonale forvaltningen har ført til et samarbeidsmønster mellom Kommisjonen og statlige tilsyn og direktorat som av og til også går forbi det nasjonale nivået, noe som denne oppgaven også har vist til.

I innledningen til denne oppgaven stilte jeg spørsmål ved hva denne utviklingen gjør med den parlamentariske kontrollen med underliggende deler av forvaltningen, hvordan EU påvirker norske sentrale myndigheters mulighet til å styre desentraliserte forvaltningsorganer og hvem det er som har størst betydning i tilsyns og direktorats arbeidet med implementering og utvikling av EU- lovgivning og regelverk?

Noen av funnene i denne oppgaven bekrefter langt på vei Statskonsults påstand fra 2002 om at EØS-avtalen i stor grad driftes av mellomledere og fagfolk i forvaltningen, uten at det får særlig oppmerksomhet fra toppen. Dette gjelder i hovedsak for Arbeidstilsynets arbeid med det faglige innholdet, både i oppstrøms- og nedstrømsprosesser som er relatert til EU/EØS-oppgaver. Regionene i tilsynet opplever sjeldent innblanding eller signaler fra departementet når det kommer til faglig innhold i forskriftene som utarbeides fra EU-direktiver. Regionene står også relativt fritt i forhold til sin deltakelse i ekspertgrupper i regi av Europakommisjonen. Dette understrekes blant annet ved at tjenestemenn ikke har med seg instruks fra verken departement eller direktorat i dette arbeidet og ved at flere benytter seg av den muligheten de har gjennom denne deltakelsen til å opprette andre typer samarbeid om problemstillinger og tema som ikke ellers dekkes av arbeidet i disse gruppene.

Det er ikke grunnlag på bakgrunn av funnene i oppgaven å slå fast at det ministeriale styringshierarkiet er svekket som følge av tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver. Arbeidsdepartementet har for eksempel en del oppgaver som overlapper noen av direktoratets oppgaver, spesielt i forhold til kontakten med EFTA, og det er en relativt klar opplevelse av viktigheten av at implementeringsarbeid og forskrifter er forankret oppover i forvaltningskjeden. Dette forteller oss at departementet styrer og påvirker deler av tilsynets EU/EØS-arbeid.

På en annen side, så er det grunnlag for å si at departementet har relativt liten styring med deler av tilsynets EU/EØS-relaterte arbeid, og at noen av tilsynets oppgaver på dette området driftes av fagfolk i tilsynet uten at det får mye oppmerksomhet fra ledelsen i departementet.

6.3 En større sammenheng

Det har de siste årene blitt gjennomført flere liknende studier av fristilte forvaltningsorganers rolle ettersom Europakommisjonen har fått økt sin kompetanse og sin eksekutive rolle på aktuelle områder. Hovedkonklusjonene i de fleste av disse oppgavene har tydeliggjort at samarbeidet mellom Kommisjonen og de fristilte tilsynene og direktoratene har gått i retning av å bli mer nettverksadministrert. Dette skjer hovedsakelig ved at Kommisjonen, eller andre aktører på EU-nivå ”kaprer” fristilte underliggende forvaltningsorganer i nasjonalstatene. Disse studiene peker også på at statlige tilsyn og direktorat som deltar i både oppstrøms- og nedstrømsprosesser på EU-nivå ser ut til å ha to hatter på, eller flere, i dette arbeidet.

Med denne oppgaven så var det også et ønske om å kunne plassere prosjektet i en større sammenheng. Selv om tidligere liknende studier av fristilte tilsyn og direktorat har omfattet flere ulike politikkområder og også ulike land hvor grad av fristilling også er forskjelling, så taler denne oppgavens konklusjon for at innslaget av flernivåstyring og et tohattet atferd i tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver er en tendens uavhengig av politikkområde. Oppgaven min plasserer seg dermed resultatmessig innenfor de senere års liknende studier, og disse gir ytterligere støtte til min konklusjon. Når stadig flere studier, med case fra ulike politikkområder, finner like tendenser i sine analyser, beveger man seg i retning av en mulighet for generalisering (1) til andre land i EØS-området, og (2) til andre politikkområder enn det som er studert i de enkelte casene.

Litteratur:

Alsos, Kristin (2007): "HMS-regler i Norge og Polen – en sammenlikning". FAFO-notat 2007:13.

Bjørnson, Øyvind (1993): "Arbeidstilsynet og den nye staten" i "100 år for bedre arbeidsmiljø. 1893 – 1993 - Arbeidstilsynet 100 år". Oslo: Tiden forlag.

Christensen, Tom (1997): "Utviklingen av direktorater – aktører, tenkning og organisasjonsformer" i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): "Forvaltningskunnskap". Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater" i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): "Forvaltningskunnskap". Oslo: Universitetsforlaget

Dølvik, Jon Erik og Anne Mette Ødegård (2004): "Ti år med EØS-avtalen: Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse". Oslo: Fafo.

Dyrdal, Morten (2004): "Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige". Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier, Universitetet i Bergen. Notat 4 – 2004.

Egeberg, Morten (red.) (2006): "Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe". New York: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten (2009): "Multilevel Governance: How Organizational Structure Affects Actual Power Relationship between Territorial Levels. Oslo: Arena Senter for Europaforskning, paper.

Egeberg, Morten (2010): "EU-administrasjonen – Senterdannelse og flernivåforvaltning". Oslo: Arena Senter for Europaforskning, paper. No:10 oktober 2010.

Egeberg, Morten, Maria Martens og Jarle Trondal (2009): "Building Executive Power at the European Level. On the role of EU-level agencies". Oslo: Arena Senter for Europaforskning, paper.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (1997): "Innenriksforvaltningens og den offentlige politikens internasjonalisering" i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) "Forvaltningskunnskap". Oslo: Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2007): "National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked? Oslo: ARENA Senter for Europaforskning, paper.

Helleren, Stig (2005): "Omstilling i Arbeidstilsynet: konsekvenser for strategi og organisering". Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier, Universitetet i Bergen, Notat 9 – 2005.

Hellevik, Ottar: (1999): "Undersøkelsesopplegget". Kapittel 4 i "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap". Oslo: Universitetsforlaget.

Hooghe, Lisbet og Gary Marks (2001): "Multi-Level Governance in the European Union" Kapittel 1 i "Multi-Level Governance and European Integration". UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (1997): "Hvordan organisasjoner fungerer – innføring i organisasjon og ledelse". Bergen: Fagbokforlaget

Rosamond, Ben (2000): "Theorizing the New Europe" i Ben Rosamond: "Theories of European Integration". New York: Palgrave Macmillan

Solstad, Silje Gjerp (2009): "Konkurransetilsynet – Et sted mellom Norge og EU?". Materoppgave, Universitetet i Oslo

Thagaard, Tove (2003): "Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode". Bergen: Fagbokforlaget.

Trondal, Jarle (2005): ”De norske departementene under EØS-avtalen. Flernivådeltakelse og byråkratisk vev”. Kristiansand: Center for European Studies, paper.

Trondal, Jarle (2007): ”Administrative Fusion. Towards a European Mega-Administration?”. Kristiansand: Center for European Studies, paper.

Trondal, Jarle (2010): ”Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order”. Oslo: Arena Senter for Europaforskning, paper.

Vestlund, Nina Merethe (2009): ”En integrert Europeisk administrasjon? – Statens legemiddelverk i en ny kontekst”. Arena, Centre for European Studies, Universitetet i Oslo.

Ødegård, Anne Mette (2008): ” Norsk arbeidsliv og EØS-avtalen”. Fafo-notat 2008:6.

Yin, Robert K. (2006): ”Case Study Methods” i Judith L. Green, Gregory Camilli og Patricia B. Elmore (edit.): ”Handbook of Complementary Methods in Education Research”. Washington: American Educational Research Association, Lawrence Erlbaum Associates, Inc

Offentlige dokumenter

Arbeidsdepartementet (2010): Tildelingsbrev 2010 – Arbeidstilsynet

Direktoratet for Arbeidstilsynet (2008): ”Strategisk plan 2008-2011”.

Direktoratet for Arbeidstilsynet: Årsrapporter 2000 – 2009.

EØS-avtalen (1994) - Protokoll som justerer Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet.

NOU (2010): ”Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet”.

Statskonsult (2002): ”EØS-arbeidet i norsk forvaltning”. Rapport 2002:5

St.meld. nr. 17 (2002-2003): ”Om statlige tilsyn”.

St.prp. nr. 51 (2006/2007): ”Om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av fellesskapsprogrammet for sysselsetting og sosial solidaritet - PROGRESS (2007–2013)”.

Nettkilder

Arbeidsdepartementet (2010): ”Europeisk samarbeid”. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dep/ansvarsomraader/europeisk-samarbeid.html?id=451504>, 10.november 2010.

Arbeidsdepartementet: ”Lov om allmenngjøring av tariffavtaler 2005 – evaluering 22.september 2005. Hentet fra http://odin.dep.no/filarkiv/258083/Lov_om_allmenngjoring_-_BOS.doc, 10. november 2010.

Arbeidstilsynet (2008): ”Maskineksperter diskuterer EØS-regelverket i Trondheim”. Hentet fra <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=99182>, 15.september 2010.

ESA (2010) EEA EFTA States Internal Market Scoreboard, September 2010. Hentet fra: http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Internal_Market_Scoreboard_No_26_Sept-2010.pdf, 27.september 2010.

Europaportalen (2011): ”Dette er EØS-avtalen”. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-og-efta/2008/dette_er_eosavtalen.html?id=516157, 27. september 2010.

Europaportalen (2007): ” EU-komiteer med norsk deltakelse”. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-og-efta/eos/p30005536/p30005543/2000/deltakelse.html?id=408627>, 27. september 2010.

UD (2010): EØS og EFTA. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-og-efta.html?id=115261>, 27. september 2010

Kronologisk oversikt over direktiv gjennomført i Arbeidstilsynets forskrifter

Direktiv	Innhold
Direktiv 89/391/EEC – Rammedirektivet	Hovedelementet i direktivet er arbeidsgiveransvar, forebygging og informasjon og drøfting med ansatte. Tilsvarer i følge Arbeidstilsynet langt på vei den Norske arbeidsmiljøloven
2009/104/EF	Direktiv om minimumskrav til helse og sikkerhet for arbeidstakere ved bruk av arbeidsutstyr
2008/88/EF	Om innbyrdes tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om støyemission i miljøet fra maskiner for utendørs bruk
2006/42/EF	Om maskiner og om endring av direktiv 95/16/EF
2006/25/EF	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/25/EF av 5. april 2006 om minimumskrav for sikkerhet og helse for arbeidstakere som utsettes for risiko på grunn av fysiske agenser (kunstig optisk stråling)
2005/15/EF	Europaparlaments- og Rådets direktiv om organisering av arbeidstid til personer som utfører mobilt arbeid innenfor vegtransport.
2005/36/EF	Rådets direktiv om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner
2003/105/EF	Europaparlamentets og Rådets direktiv om endring av Rådets direktiv 92/82/EF om kontroll med risikoen for større uhell med farlige stoffer
2004/26/EF	Europaparlaments- og Rådets direktiv om endring av direktiv 97/68/EF om tiltak mot utslipp av forurensende gasser og partikler

	fra forbrenningsmotorer som skal monteres i ikke-veigående mobile maskiner
2003/53/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om endring av Rådets direktiv 76/769/EØF. Om begrensning av markedsføring og bruk av farlige stoffer (blant annet nonylphenol og sement)
2003/18/EF – Asbest	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om endring av Rådskdirektiv 83/447EØF om vern av arbeidstakere mot farer ved å bli utsatt for asbest i arbeidet.
2003/10/EF	Europaparaments- og Rådskdirektiv om minstekrav til helse og sikkerhet med hensyn til eksponering av arbeidstakere for risikoer i forbindelse med fysiske agenser (støy).
2002/88/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om endring av direktiv 97/68/EF om tiltak mot utslipp av forurensende gasser og partikler fra forbrenningsmotorer som skal monteres i ikke-veigående mobile maskiner
2002/44/EF – Vibrasjoner. Gjennomført i arbeidsmiljøloven og i Forskrift om vern mot mekaniske vibrasjoner	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om minstekrav til helse og sikkerhet med hensyn til eksponering av arbeidstakere for risikoer i forbindelse med fysiske agenser (vibrasjoner).
2001/58/EF	Kommisjonsdirektiv om endring av direktiv 91/155/EØF om fastsettelse av nærmere regler for ordningen med særlig informasjon om farlige preparater
2001/45/EF – Arbeidsutstyr. Er i hovedsak implementert i norsk rett ved arbeidsmiljøloven, i tillegg til Forskrift om bruk av arbeidsutstyr.	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om endring av direktiv 89/655/EØF om minimumskrav til sikkerhet og helse i forbindelse med arbeidstakeres bruk av

	arbeidsutstyr i arbeidet.
2000/54/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om vern av arbeidstakere mot fare ved å være utsatt for biologiske agenser på arbeidsplassen.
2000/14/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om støyutslipp i miljøet fra utstyr til utendørs bruk.
1999/92/EF – Eksplosive atmosfærer. Implementert ved Forskrift om helse og sikkerhet i eksplosjonsfarlige atmosfærer.	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om minimumskrav for å bedre vernet av sikkerheten og helsen til arbeidstakere som kan utsettes for fare gjennom eksplosive atmosfærer
1999/77/EF	Kommisjonsdirektiv om sjetten tilpasning til den tekniske utviklingen av vedlegg I til Rådskdirektiv 76/769/EØF om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter om begrensning av markedsføring og bruk av farlige stoffer.
1999/45/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om klassifisering, emballering og merking av farlige stoffer.
1999/38/EF	Rådskdirektiv om andre endring av direktiv 90/394/EØF om vern av arbeidstakere mot fare ved å være utsatt for kreftfremkallende stoffer i arbeidet, og om utviding av direktivet til å omfatte mutagen.
1998/79/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om medisinsk utstyr til in vitro-diagnostikk-
1998/37/EF	Europaparlaments- og Rådskdirektiv om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om maskiner.
1998/24/EF – Kjemiske agenser. Gjennomført i Norsk rett	Rådskdirektiv om vern av helse og sikkerhet til arbeidstakere mot risiko i forbindelse med

ved arbeidsmiljøloven og Kjemikalieforskriften.	kjemiske agenser på arbeidsplassen.
1998/8/EF	Europaparlaments- og Rådsdirektiv om markedsføring av biocidprodukter.
1997/68/EF	Europaparlaments- og Rådsdirektiv om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om tiltak mot utslipp av forurensende gass og partikler fra forbrenningsmotorer som skal monteres i ikke-veigående mobile maskiner.
1997/42/EØF – Kreftfremkallende stoffer. Implementert i norsk rett ved arbeidsmiljøloven og Forskrift om eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen.	Rådsdirektiv om første endring av direktiv 90/394/EØF om vern av arbeidstakere mot fare ved å være utsatt for kreftfremkallende stoffer i arbeidslivet.
1996/82/EF	Rådsdirektiv om kontroll med faren for større ulykker med farlige stoffer.
1996/58/EØF	Europaparlaments- og Rådsdirektiv om endring av direktiv 89/686/EØF om personlig verneutstyr.
1995/63/EØF – Arbeidsutstyr. Er i hovedsak implementert i arbeidsmiljøloven og i Forskrift om bruk av arbeidsutstyr.	Rådsdirektiv om endring av direktiv 89/655/EØF om minimumskrav til sikkerhet og helse i forbindelse med arbeidstakeres bruk av arbeidsutstyr i arbeidet.
1994/33/EØF	Rådsdirektiv om vern av unge personer på arbeidsplassen
1994/9/EF	Europaparlaments- og Rådsdirektiv om utstyr og sikringssystemer til bruk i eksplosjonsfarlige omgivelser.
1993/112/EØF	Kommisjonsdirektiv om endring av Kommisjonsdirektiv 91/155/EØF om fastsettelse av nærmere regler for ordningen med særlig informasjon om farlige preparater ved gjennomføring av artikkel 10 i direktiv

	88/379/EØF-
1993/104/EØF	Rådskonklusjon om visse aspekter ved organisering av arbeidstiden.
1993/95/EØF	Rådskonklusjon om endring av direktiv 89/686/EØF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om personlig verneutstyr.
1993/68/EØF	Rådskonklusjon 93/68/EØF av 22. juli 1993 om endring av direktivene 87/404/EØF (enkle trykkbeholdere), 88/378/EØF (sikkerhetskrav til leketøy), 89/106/EØF (bygge-varer), 89/336/EØF (elektromagnetisk kompatibilitet), 89/392/EØF (maskiner), 89/686/EØF (personlig verneutstyr), 90/384/EØF (ikke-automatiske vekter), 90/385/EØF (aktive implanterbare medisinske innretninger), 90/396/EØF (gassapparater), 91/263/EØF (teleterminalutstyr), 92/42/EØF (nye varmtvannskjeler som fyres med flytende eller gassformig brensel) og 73/23/EØF (elektrisk utstyr bestemt til bruk innenfor visse spenningsgrenser).
1993/44/EØF	Rådskonklusjon om endring av direktiv 88/392/EØF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om maskiner.
1992/104/EØF – Utvinningsindustri i dagbrudd eller under jorden. Er i hovedsak implementert gjennom Forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaler.	Rådskonklusjon 92/104/EØF om minimumskrav med sikte på å forbedre vernet av arbeidstakernes sikkerhet og helse i utvinningsindustri i dagbrudd eller under jord
1992/91/EØF	Rådskonklusjon 92/91/EØF om minimumskrav med sikte på å forbedre vernet av arbeidstakernes sikkerhet og helse i

	boringsrelatert utvinningsindustri
1992/85/EØF	Rådskonklusjon 92/85/EØF om iverksetting av tiltak som forbedrer helse og sikkerhet på arbeidsplassen for gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nylig har født eller som ammer
1992/58/EØF – Sikkerhetsskilting. Implementert i norsk rett ved arbeidsmiljøloven og Forskrift om sikkerhetsskilting og signalgivning på arbeidsplassen	Rådskonklusjon 92/58/EØF om minimumskrav til sikkerhets- og/eller helseskilting på arbeidsplassen.
1992/57/EØF – Midlertidige og mobile byggeplasser. Implementert i hovedsak gjennom arbeidsmiljøloven og i ny Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser	Rådskonklusjon 92/57/EØF om gjennomføring av minimumskrav til sikkerhet og helse på midlertidige eller mobile byggeplasser
1992/51/EØF	Rådskonklusjon 92/51/EØF om annen generell ordning for godkjenning av yrkeskompetansegivende utdanning som supplement til direktiv 89/48/EØF.
1991/442/EØF	Kommisjonsdirektiv om farlige preparater med emballasje som må være utstyrt med barnesikrede lukkeinnetninger.
1991/368/EØF	Rådskonklusjon om endring av direktiv 89/392/EØF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om maskiner.
1991/322/EØF	Kommisjonsdirektiv om fastsettelse av veiledende grenseverdier i henhold til Rådskonklusjon 80/1107/EØF om vern av arbeidstakere mot farer ved å være utsatt for kjemiske, fysiske og biologiske agenser i arbeidet.

1991/155/EØF	Kommisjonsdirektiv om fastsettelse av nærmere regler for ordningen med særlig informasjon om farlige preparater ved gjennomføringen av artikkel 10 i direktiv 88/379/EØF.
1990/349/EØF – Kreftfremkallende stoffer. Implementert i norsk rett ved arbeidsmiljøloven og Forskrift om eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen.	Rådsdirektiv om vern av arbeidstakerne mot fare ved å være utsatt for kreftfremkallende stoffer i arbeidet
1990/270/EØF	Rådsdirektiv om minimumskrav til sikkerhet og helse i forbindelse med arbeid med dataskjermutstyr
1990/268/EØF – Håndtering av tunge gjenstander som kan føre til ryggskader. Implementert i norsk rett ved blant annet arbeidsmiljøloven og Forskrift om tungt og ensformig arbeid	Rådsdirektiv om minimumskrav til sikkerhet og helse i forbindelse med manuell håndtering av tunge gjenstander som særlig kan føre til ryggskader hos arbeidstakerne
1989/686/EØF	Rådsdirektiv av 21. desember 1989 om tilnærming av medlemsstatenes lover om personlig verneutstyr.
1989/656/EØF – Personlig verneutstyr. Implementert i arbeidsmiljøloven og i Forskrift om bruk av personlig verneutstyr på arbeidsplassen	Rådsdirektiv om minimumskrav til sikkerhet og helse i forbindelse med arbeidstakers bruk av personlig verneutstyr i arbeidet
1989/654/EØF – Arbeidsplasser. Implementert i norsk rett gjennom åtte lover og forskrifter, samt retningslinjer fra Arbeidstilsynet for klima og luftkvalitet.	Rådsdirektiv om minimumskrav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen
1989/48/EØF	Rådsdirektiv om en generell ordning for godkjenning av diplomer for høyere yrkeskompetansegivende utdanning av minst

	tre års varighet
1988/48/EØF	Rådskonklusjon om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter om klassifisering, emballering og merking av farlige preparater.
1982/477/EF	Rådskonklusjon om vern av arbeidstakere mot farer ved å være utsatt for asbest i arbeidet
1976/769/EØF	Rådskonklusjon om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter om begrensning av markedsføring og bruk av visse farlige stoffer og preparater.
1967/548/EØF	Rådskonklusjon om tilnærming av lovgivning om klassifisering, emballering og merking av farlige stoffer.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Bakgrunn

- Utdanning
- Tidligere jobber? Tidligere erfaring innen samme fagfelt?
- Hvor lenge i Arbeidstilsynet? Hvilke avdelinger nå og tidligere?
- Hva er din funksjon i tilsynet? Beskriv dine arbeidsoppgaver

1. Generell involvering i EU/EØS-relaterte oppgaver

- Hvordan jobber tilsynet/din avdeling med EU/EØS-spørsmål? Kan du gi noen konkrete eksempler?
- Hvor ofte vil du si at du møter på arbeidsoppgaver/problemstillinger knyttet til EU/EØS?
- Kan du beskrive hvordan arbeidsoppgavene fordeles, og hvordan samarbeidet er, mellom Arbeidstilsynet og Arbeidsdepartementet når det gjelder arbeid med EU/EØS/Arbeidslivspolitik/regelverk? Hvem har ansvar for hva? Delt ansvar?
- Hvor mye legges det vekt på opplæring og informasjon i forhold til EU/EØS i tilsynet?
- Påstand: ”EØS-avtalen driftes i stor grad av mellomledere og fagfolk i forvaltningen, uten at det får særlig oppmerksomhet fra toppen”. Hva tenker du om denne påstanden?

2. Deltakelse i oppstrømsprosesser – politikk utvikling

- Kan du fortelle om Arbeidstilsynet deltakelse i ulike komiteer (ekspert, komitologi) på EU-nivå?
- Har tilsynet faste, koordinerte kontakter med Europakommisjonen/DG EMPL?
- Hvor ofte har du kontakt med Europakommisjonen/DG EMPL?
- Ranger hvilken identitet du mener er mest fremtredende hos deg når du jobber på EU-nivå: Fag – Land – Europeisk – tilsyn – departementets representant?
- I tilsynets arbeid med EU/EØS-relevante oppgaver hvem vil du si er viktigst – arbeidsdepartementet eller kommisjonen/DG EMPL? Andre? og hvorfor?

- Vil du si at tilsynet på noe tidspunkt har gjort endringer i sitt arbeid med utforming av EU/EØS- politikk på bakgrunn av anbefalinger eller signaler fra Arbeidsdepartementet?

3. Deltakelse i nedstrømsprosesser – iverksetting og implementering

- Hvordan jobber tilsynet med implementering av EU-lovgivning? Kan du beskrive fasene i arbeidet med implementering?
- Hvem har beslutningsmyndighet i tilsynets arbeid med implementering?
- Hvordan vil du beskrive samarbeidet med Europakommisjonen om implementering av EU-lovgivning?
- Vil du si at tilsynet på noe tidspunkt har gjort endringer i sitt implementeringsarbeid på bakgrunn av anbefalinger eller signaler fra Europakommisjonen?
- Hvordan kan Kommisjonen sikre at EU-lovgivning på arbeidsområdet implementeres og brukes likt på tvers av landene i samarbeidet?
- Vil du si at tilsynet på noe tidspunkt har gjort endringer i sitt arbeid med implementering av EU- lovgivning på bakgrunn av anbefalinger eller signaler fra Arbeidsdepartementet?
- Vil du si at det hender det oppstår uenighet med departementet om hvordan tilsynet løser implementerings oppgaver? Eksempler?
- Opplever du at det er forskjeller mellom forventninger til tilsynets arbeid med implementering fra Arbeidsdepartementet og Europakommisjonen? I tilfelle, hva går så disse forskjellene ut på?
- Hvem er den viktigste samarbeidspartneren når det kommer til implementering? – Kommisjonen/DG EMPL – Arbeidsdepartementet – Andre?