

Arne Mastekaasa

Fraværsforebygging i Staten:
En evaluering av
åtte sykefraværsprosjekter

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2000

© ISF 2000
Rapport 2000:15

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 OSLO
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 82-7763-150-2

ISSN: 0333-3671

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

1	Innledning.....	9
1.1	Fraværsforebygging i staten: Bakgrunn og sentral organisering.....	9
1.2	Krav til prosjektene.....	10
1.3	Sentral evaluering	12
1.4	Innholdet i denne rapporten	12
2	Sykefraværsutviklingen på 1990-tallet.....	15
2.1	Sykefraværet i arbeidslivet generelt.....	15
2.2	Fraværsutviklingen i FFS-etatene	17
3	Prosjektene	21
3.1	aetat Østfold	21
3.2	aetat Hordaland	22
3.3	Posten Salg og Distribusjon	23
3.4	Postens Servicepartner AS	24
3.5	Trygdeetaten	25
3.6	Rikshospitalet.....	26
3.7	NSB Togrenhold	27
3.8	NSB Ombordservice	28
3.9	Oversikt over prosjektene	29
4	Utvelging av tiltak	31
4.1	Posten Salg og Distribusjon	31
4.2	Postens servicepartner AS.....	33
4.3	Rikshospitalet.....	33
4.4	NSB togrenhold	34

4.5	Trygdeetaten og aetat Østfold	34
4.6	aetat Hordaland	35
4.7	NSB Ombordservice	35
4.8	Oppsummering.....	36
5	Typer av tiltak	39
5.1	Dialogkonferanser og arbeidsmiljøkartlegging som tiltak	39
5.2	Fysisk arbeidsmiljø	40
5.3	Opplæring av ledere	40
5.4	Kursvirksomhet og samlinger utenom lederopplæring	41
5.5	Organisering av arbeidet	41
5.6	Medarbeidersamtaler og andre tiltak i forhold til relasjonen leder – medarbeider	42
5.7	Utvidet egenmeldingsordning	43
5.8	Fysisk trening.....	43
5.9	Oppfølging av sykmeldte	44
5.10	Andre prosjektaktiviteter	45
6	Evalueringsmetoder	47
6.1	Prosjektene evalueringssopplegg	47
6.2	Metodeproblemer	52
7	Prosjektgjennomføringen	59
7.1	Prosjektene erfaringer.....	60
7.2	Noen gjennomgående problemstillinger	64
8	Effekter på arbeidsmiljø og helse	67
8.1	Trygdeetaten	67
8.2	aetat Østfold	70
8.3	aetat Hordaland	70
8.4	Posten Salg og Distribusjon	74
8.5	Postens servicepartner.....	75
8.6	NSB Ombordservice	75
8.7	NSB Togrenhold	77
8.8	Rikshospitalet.....	78

8.9	Konklusjon.....	78
9	Effekter på sykefraværet	81
9.1	Trygdeetaten	81
9.2	aetat Østfold	83
9.3	aetat Hordaland	84
9.4	Posten Salg og Distribusjon	85
9.5	Postens Servicepartner AS	88
9.6	NSB Ombordservice	89
9.7	NSB Togrenhold	89
9.8	Rikshospitalet.....	91
9.9	Diskusjon	92
10	Sentral organisering av FFS	95
10.1	Organisering og aktiviteter	95
10.2	Synspunkter fra prosjektene.....	96
10.3	Diskusjon	96
11	Videreføring av prosjektene	99
12	Konklusjoner	101
13	Referanser.....	105

Forord

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Institutt for samfunnsforskning (ISF) ved forsker Arne Mastekaasa gjennomført en evaluering av «Fraværforebygging i staten» (FFS). FFS består av åtte enkeltprosjekter innenfor fem etater eller virksomheter, NSB, Posten, aetat, Trygde-etaten og Rikshospitalet. Hvert av disse prosjektene har foretatt en egevaluering. ISFs rolle har først og fremst vært å foreta en sekundær evaluering basert på disse egevalueringene. I tillegg har ISF stått til disposisjon i den utstrekning prosjektene har ønsket råd og hjelp underveis i arbeidet med egevalueringene. Noen av prosjektene har benyttet seg av dette i ganske stor utstrekning, andre i svært liten.

Forutsetningen var at egevalueringene skulle foreligge innen utgangen av mars. I begynnelsen av april manglet imidlertid fortsatt halvparten av egevalueringene og de to siste kom ikke inn før siste uken av mai. Dette har medført at arbeidet med denne rapporten har blitt mindre omfattende enn planlagt. Spesielt er det blitt liten tid til innhenting av utfyllende opplysninger fra prosjektene. Vi håper rapporten likevel vil være til nytte både innenfor de etatene og virksomhetene som har deltatt i FFS, og for dem som er interessert i fraværforebyggende arbeid mer generelt.

En første utgave av rapporten ble sendt til prosjektene og de involverte departementene i slutten av juli. Muntlig og skriftlig tilbakemelding er søkt innarbeidet i den utgaven som nå foreligger. Ansvar for feil og mangler ligger likevel hos forfatteren.

Oslo 19. september 2000

Arne Mastekaasa

Innledning

1.1 Fraværsforebygging i staten: Bakgrunn og sentral organisering

Utgangspunktet for prosjektet *Fraværsforebygging i staten (FFS)* var følgende vedtak ved Regjeringens budsjettkonferanse på Halvorsbøle høsten 1997: «Spørsmålet om tiltak som kan redusere sykelønnsutgiftene drøftes med partene i arbeidslivet. Sosial- og helsedepartementet følger opp. Finansdepartementet holdes løpende orientert.» På bakgrunn av dette vedtaket ble det gjennom *Stortingsproposisjon nr. 1, 1997–1998 Folketrygden*, avsatt fem millioner kroner pr år over to år til sykefraværsprosjekter i statlige virksomheter.

I samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD, på det aktuelle tidspunkt Planleggings- og samordningsdepartementet, PSD) valgte Sosial- og helsedepartementet (SHD) følgende virksomheter til å være med i prosjektet: Posten, NSB, Trygdeetaten, Rikshospitalet og Arbeidsmarkedsetaten. Kriteriene for dette utvalget var at man ønsket *store virksomheter med høyt sykefravær* som også var under *omstilling*.

Det ble opprettet en styringsgruppe bestående av representanter fra SHD og AAD. Styringsgruppen skulle ta stilling til prosjektplaner og -søknader og fordele de avsatte midler.

Det ble i tillegg opprettet en referansegruppe for prosjektet. Denne skulle tjene som et forum for rapportering og utveksling av erfaringer i de enkelte virksomhetenes prosjekter. Referansegruppen skulle være sammensatt av styringsgruppen, representanter for ar-

beidstakerorganisasjonene og lederne for de enkelte virksomhetenes prosjekter. Referansegruppens første møte var 4. mars 1998.

1.2 Krav til prosjektene

Staten stilte en del krav til de prosjektene som skulle finansieres innen FFS:

- (1) Prosjektene skulle gjennomføres i samarbeid med de ansattes organisasjoner (tillitsvalgte og verneombud).
- (2) Den overordnede målsetting skulle være «gjennom systematiske tiltak innenfor helse, miljø og sikkerhet [å] senke sykefraværet i virksomheten».
- (3) Tiltak skulle baseres på en dokumentert kartlegging av arbeidsmiljø og sykefravær, slik at tiltakene ble satt inn der behovene var størst.
- (4) Vellykkete tiltak skulle innarbeides i framtidige handlingsplaner for hele den aktuelle virksomhetens HMS-arbeid.
- (5) Det skulle sørges for en tilfredsstillende oppfølging av langtidssykmeldte
- (6) Prosjektene skulle innarbeide en plan for evaluering av prosjektene. (Til disse evalueringene var det ytterligere en del krav som vi kommer tilbake til nedenfor.)

Prosjektene sto altså svært fritt når det gjaldt prosjektinnhold. Det eneste innholdsmessige kravet var at oppfølging av langtidssykmeldte skulle inngå, med mindre denne oppfølgingen alt var «tilfredsstillende». I tillegg var det altså krav om oppfølging av tiltakene, ikke bare i den enkelte prosjektenhet, men i hele den virksomhet eller etat som prosjektenheten inngikk i. Og det var krav om evaluering.

Når det gjaldt evalueringene, ble følgende krav stilt:

- (a) Fraværstall og tall for fravær som følge av yrkesskader og arbeidsrelatert fravær i prosjektperioden skulle tas med i evalueringene.
- (b) Det skulle gjennomføres arbeidsmiljøundersøkelse.

(c) «Konsekvenser i forhold til et forbedret systematisk HMS-arbeid ... i virksomheten» skulle inngå.

Når det for øvrig gjaldt evalueringsmetoder, ble prosjektene stilt fritt. Det er likevel klart at kravene (a) til (c), dersom de skal tas bokstavelig, er omfattende. Det er for eksempel ingen entydig definisjon av hvilket fravær som er arbeidsrelatert, og pålitelige tall for slikt fravær blir dermed meget vanskelig å framskaffe. Dersom man skal kunne bruke arbeidsmiljøundersøkelser for evalueringsformål, synes det også nødvendig at disse legges opp slik at de gir opplysninger om endringer i arbeidsmiljøet i prosjektperioden. Dette vil vanskelig kunne oppnås uten at man gjennomfører (minst) to sammenliknbare undersøkelser, ved starten og ved avslutningen av prosjektperioden. Eventuelt kan man spørre folk retrospektivt ved avslutningen av prosjektperioden om hvilke endringer som er skjedd, men en slik framgangsmåte gir meget usikre data. Den mest rimelige tolkningen av krav (c) er vel at det angir et innholdsmessig krav til evalueringene.

På tross av at kravene til evalueringene er ganske omfattende, sikrer de i liten grad at evalueringene av de forskjellige prosjektene blir sammenliknbare. Arbeidsmiljøundersøkelsene kan for eksempel bruke kvalitative eller kvantitative metoder, og selv om to prosjekter begge skulle satse på bruk av for eksempel spørreskjemaer, er det opp til det enkelte prosjekt å velge hvilket skjema eller hvilke spørsmål det skal bruke.

Både når det gjelder valg av tiltak og valg av evalueringsopplegg synes altså den underliggende tanke å være at virksomhetene og prosjektene skal ha størst mulig frihet. En slik frihet gjør det vanskelig å sammenlikne prosjektene og det gjør det trolig også vanskeligere for prosjektene å lære av hverandres erfaringer. Fordelen med stor frihet er at tiltak og opplegg kan tilpasses hver enkelt enhet. Ved å overlate mye av beslutningene til lokale initiativ bidrar man også trolig til å øke oppslutningen om tiltakene og dermed sannsynligheten for at de skal lykkes.

1.3 Sentral evaluering

I tillegg til de enkelte prosjektenes egevalueringer ble det besluttet at det også skulle foretas en sentral evaluering. Denne fikk Institutt for samfunnsforskning ved Arne Mastekaasa i oppdrag å utføre. Den sentrale evalueringen skulle bygge på egevalueringene og ikke foreta parallelle datainnsamlinger innenfor de enkelte prosjekter. I tillegg skulle den sentrale evalueringen også ta opp erfaringene med den sentrale organiseringen av prosjektet.

1.4 Innholdet i denne rapporten

De enkelte prosjekters egevalueringer er hovedkilden for denne rapporten. I tillegg bygger den på forfatterens inntrykk og erfaringer gjennom deltakelse i møter i den sentrale referansegruppen for FFS og gjennom direkte kontakt med de enkelte prosjektene. For ikke å gjøre framstillingen unødvendig komplisert presiseres det ikke i det enkelte tilfelle hvilken av disse kildene den til enhver tid bygger på.

Prosjektenes egevalueringer benyttes først og fremst som en *datakilde*, dvs. som en kilde til konkrete opplysninger om hva som faktisk har skjedd innenfor prosjektene, for eksempel om hvordan sykefraværsutviklingen har vært. Rapporten presenterer primært de tolkninger og vurderinger denne forfatter gjør av dette. Det er ingen systematisk presentasjon av de tolkninger og vurderinger som egevalueringene selv lanserer, men disse trekkes inn der det er hensiktsmessig.

I neste kapittel presenteres kort den generelle fraværsutviklingen i det norske arbeidslivet de siste årene. Kapittel 3 presenterer de enkelte prosjektene som inngår i FFS. I kapittel 4 og 5 presenteres så hvordan de enkelte prosjektene har valgt ut tiltak og hvilke tiltak som er satt i verk. Prosjektenes evalueringsopplegg beskrives i kapittel 6. Deretter følger kapitler om gjennomføringen (implementeringen) av prosjektene og om tiltakenes effekter på arbeidsmiljøet og på sykefraværet. De fleste av disse kapitlene er bygd opp slik at de først går gjennom hovedpunktene for hvert prosjekt og deretter presenterer en mer sammenfattende drøfting. Kapittel 10 behandler den sentrale

organiseringen av FFS. Kapittel 11 tar opp planer om videreføring av prosjektene, mens kapittel 12 trekker noen konklusjoner.

Sykefraværsutviklingen på 1990-tallet

Før vi går nærmere inn på FFS-prosjektene, skal vi kort se på den kontekst de inngår i, dvs. på sykefraværsutviklingen i arbeidslivet som helhet, i Staten og i de etatene eller virksomhetene som prosjektenhetene inngår i.

2.1 Sykefraværet i arbeidslivet generelt

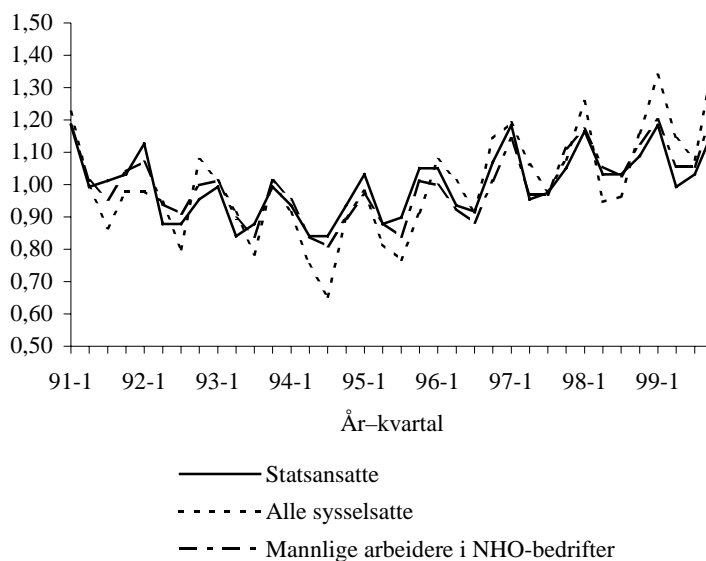
Tiltak mot sykefravær blir særlig satt i verk i perioder med økende fravær. Slik var det i den forrige perioden med sterk økning i fraværet fra 1987 og utover. Slik er det også nå når FFS er satt i verk. Sykefraværet har steget klart gjennom hele perioden fra 1994 og utover.

Figur 2.1 viser hvordan fraværsutviklingen har vært på 1990-tallet. De tre kurvene viser fraværet blant statsansatte (basert på Statens fraværsstatistikk), blant mannlige arbeidere i NHO-bedrifter (basert på NHOs statistikk) og i arbeidslivet som helhet (SSBs Arbeidskraftundersøkelser). Siden disse forskjellige statistikkene til dels måler fraværet på forskjellige måter, vises fraværsutviklingen i form av indekser. Det gjennomsnittlige fraværet i perioden 1991 til 1999 i hver av statistikkene er satt til 1. Kurvene i figuren viser så hvor mye høyere eller lavere enn dette gjennomsnittet fraværet er på forskjellige tidspunkter. For Statens vedkommende var for eksempel fraværet på det laveste i andre og tredje kvartal 1994 med en indeksverdi på 0,87, dvs. at fraværet var 13 prosent lavere enn gjennomsnittet i Staten for perioden 1991–1999.

Det må understrekes at figur 1 er laget for å få fram fraværutviklingen i de enkelte gruppene og ikke kan brukes til å sammenlikne fraværnivået for eksempel i staten og i NHO-bedriftene.

Vi ser at fraværutviklingen generelt har vært svært lik i de tre gruppene. Dette gjelder ikke bare de mer langsiktige trendene, men også i stor grad de kortsiktige svingningene. Det gjelder i særdeleshet når man sammenlikner staten og NHO-bedriftene. De litt større avvikene når det gjelder tallene fra AKU, kan godt skyldes at fraværet her er målt på en annen måte og/eller at AKU-statistikken bygger på opplysninger fra et lavere antall arbeidstakere.

Figur 2.1. Sykefravær første kvartal 1991 til fjerde kvartal 1999 i forhold til gjennomsnittet for perioden som helhet. Statsansatte, mannlige arbeidere i NHO-bedrifter og alle sysselsatte



Det faller utenfor rammene av denne rapporten å foreta en mer detaljert analyse eller drøfting av årsakene til den fraværsutviklingen vi har hatt på 1990-tallet. Det synes imidlertid rimelig å anta at noe av årsaken ligger i utviklingen på arbeidsmarkedet og i økonomien mer generelt. Den første delen av 1990-tallet da sykefraværet sank, var preget av nedgangskonjunkturer og økende eller høy arbeidsløshet. Perioden med økende fravær fra 1994 og utover har derimot vært preget av en positiv økonomisk utvikling.

Det synes å være en generell tendens til at fraværet går ned i nedgangsperioder og opp i oppgangsperioder. Det kan skyldes flere forhold, for eksempel at ansatte i nedgangsperioder er mer redd for at fravær øker risikoen for å bli stående uten jobb, eller at økonomisk oppgang fører til at flere personer med dårlig helse eller liten tilknytning til arbeidslivet kommer i jobb. Det er også sannsynlig at økonomisk gode tider både fører til hardere arbeidspress i yrkeslivet og til at mange utsettes for større risiko i sin fritid, for eksempel ved at bilbruken øker.

I tillegg til disse mer arbeidsmarkedsrelaterte forholdene, er det mulig at fraværsutviklingen i noen grad kan være påvirket av de tiltak og kampanjer mot fraværet som er gjennomført i perioden. Tidlig på 1990-tallet inngikk LO og NHO en avtale om å arbeide for lavere sykefravær, og dette ble fulgt av inngåelse av tilsvarende avtaler i andre sektorer. Dersom nedgangen i fraværet fram til 1994 i noen grad var påvirket av disse tiltakene, er det rimelig å anta at den etterfølgende oppgangen skyldes at tiltakene i stor grad bare hadde kortsiktige effekter.

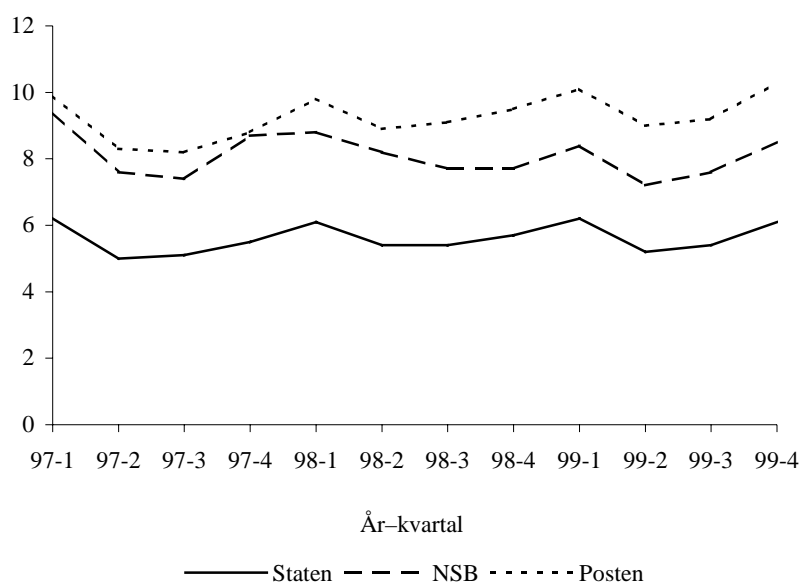
2.2 Fraværsutviklingen i FFS-etatene

De etatene som inngikk i FFS-prosjektet var NSB, Posten, Trygde-etaten, Rikshospitalet og Arbeidsmarkedsetaten (nå aetat). I dette avsnittet skal vi kort se på fraværsutviklingen i disse etaten og sammenlikne med utviklingen blant statsansatte generelt. Vi bruker statistikk fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets sentrale fraværsregister. Det viser seg imidlertid at denne statistikken er nokså mangelfull. For arbeidsmarkedsetaten har det ikke vært mulig å

framskaffe opplysninger i det hele tatt. For NSB og Posten foreligger bare opplysninger for tiden etter at de ble omgjort til selskaper med begrenset ansvar, dvs. fra og med 1997. For Trygdeetatens og Rikshospitalets vedkommende foreligger data for et lengre tidsrom, men det mangler opplysninger for mange enkeltkvartaler.

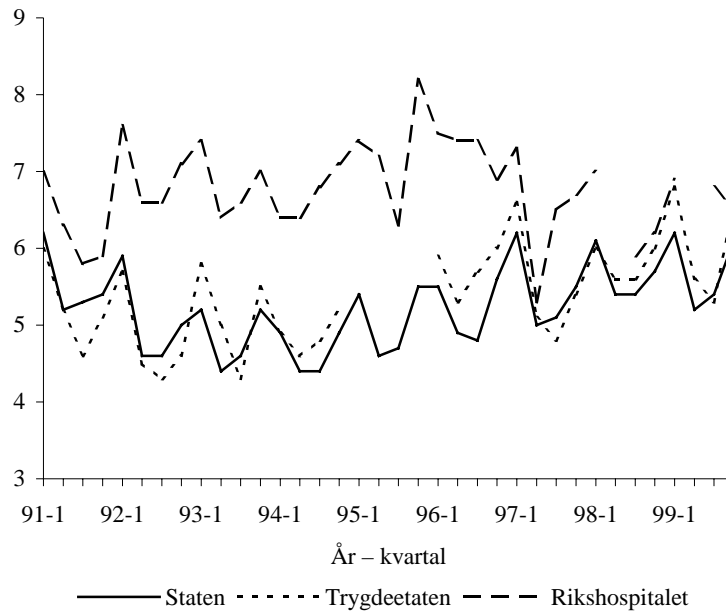
Figur 2.2 viser fraværutviklingen i de to største FFS-etatene, Posten og NSB. Begge har høyere fravær enn staten som helhet. Det kan se ut som om de to virksomhetene har hatt litt forskjellig fraværutvikling i perioden 1997 til 1999, med en svak økning i Posten og en svak nedgang i NSB. Siden den tidsperioden det er data for, er så kort, er det imidlertid mulig at slike små utslag som vi her står overfor, kan skyldes tilfeldigheter.

Figur 2.2. Sykefravær første kvartal 1997 til fjerde kvartal 1999. Posten, NSB og Staten som helhet. Prosent av mulige dagsverk



Figur 2.3 viser fraværsutviklingen for de to andre etatene/virksomhetene vi har data for, Trygdeetaten og Rikshospitalet. Fraværet i Trygdeetaten er gjennom hele perioden 1991 til 1999 så å si identisk med fraværet i Staten som helhet. Rikshospitalet har derimot gjennom det meste av 1990-tallet hatt et klart høyere fravær. De siste årene har imidlertid fraværet på Rikshospitalet sunket slik at det nå ikke avviker markert fra det gjennomsnittlige nivået i Staten.

Figur 2.3. Sykefravær første kvartal 1991 til fjerde kvartal 1999. Trygdeetaten, Rikshospitalet og Staten som helhet. Prosent av mulige dagsverk



Prosjektene

Som nevnt ovenfor, er det fem statlige etater/virksomheter som inngår i FFS. Tre av disse har to separate prosjekter hver. Dette gjelder aetat, Posten og NSB. Trygdeetaten og Rikshospitalet har begge ett prosjekt hver.

3.1 aetat Østfold

Bakgrunnen for valg av Østfold innenfor aetat var først og fremst at dette fylket hadde ligget på topp på fraværstatistikken gjennom en periode. Innenfor aetat Østfold ble det videre valgt ut tre av fylkets totalt sju (etter sammenslåing nå fem) distriktsarbeidskontorer med til sammen ca. 80 ansatte. Også ved denne utvelgelsen var kriteriet først og fremst høyt fravær over lengre tid. I tillegg ble det lagt vekt på at to av kontorene var inne i en omstillingsprosess ved at de skulle slås sammen til ett kontor. (Jfr. kravet fra sentralt hold om valg av virksomheter under omstilling.)

Hvert distriktsarbeidskontor (nå kalt *aeetat lokal*) har vanligvis tre avdelinger, for veiledning, forvaltning og marked. Distriktsarbeidskontoret er ledet av en distriktsarbeidssjef og hver avdeling av en avdelingsleder. De avdelingene som inngår i prosjektet, har gjennomsnittlig rundt ti ansatte.

Arbeidsoppgavene for veiledningsavdelingene er først og fremst mottak og registrering av arbeidssøkere, samt oppfølging i forhold til utføring. Forvaltningsavdelingene står blant annet for utbetaling av dagpenger og en del økonomisk oppfølging for eksempel av utføring

og arbeidsledighetstrygd. Markedsavdelingene tar hånd om de fleste arbeidsmarkedstiltakene som for eksempel arbeidsmarkedsopplæring og lønnstilskudd samt formidling til jobb.

Prosjektet har vært ledet av en prosjektleder i 50 prosent stilling. (Det påpekes i prosjektets rapport at arbeidet i praksis har vært betydelig mer omfattende enn dette.) Prosjektleder har ledet en arbeidsgruppe der det også har vært representanter fra aetat arbeidslivstjeneste, aetat arbeidsrådgiving, hovedverneombud i fylket, (ekstern) bedriftshelsetjeneste og attføringsutvalg. Prosjektet har hatt en styringsgruppe som har bestått av Arbeidsmiljøutvalget for aetat Østfold supplert med en representant fra aetat arbeidslivstjenesten. Hovedarbeidsmiljøutvalget for arbeidsmarkedsetaten i Norge har fungert som referansegruppe.

Den totale bevilgning til prosjektet fra SHD i prosjektperioden utgjør kr 605 057.

3.2 aetat Hordaland

Prosjektet i aetat Hordaland skiller seg fra de andre prosjektene i FFS ved at man i hovedsak har satsset på ett bestemt tiltak, nemlig fysisk trening for de ansatte. Bakgrunnen for denne satsingen var initiativ fra en del ansatte i etaten. De tok kontakt med bedriftsfysioterapeut (fra ekstern bedriftshelsetjeneste) og bad ham se på muligheten for et aktiviseringsprosjekt.

asetat Hordaland omfatter i alt 20 enkeltkontorer. Initiativtakerne til prosjektet besøkte alle kontorene og orienterte om planene. Etter møtene ble alle ansatte bedt om å besvare spørreskjemaer om mellommenneskelige og organisatoriske forhold og om fysiske plager. Åtte kontorer der de ansatte rapporterte relativt mye fysiske plager i tilknytning til arbeidet ble valgt ut som prosjektkontorer. Et tilleggs-kriterium var at minst to av kontorene skulle være utenfor Bergen sentrum. Fire kontorer ble så trukket ut (tilfeldig trekking) til å være tiltakskontorer mens fire ble kontrollkontorer.

Prosjektets egnevaluering gir ingen informasjon om organiseringen av aetat Hordaland, men den organisatoriske oppbyggingen er

trolig i hovedsak lik den man finner i aetat Østfold. Det samme gjelder typen av arbeidsoppgaver.

Prosjektet har i hovedsak vært drevet av to eksterne bedriftspsykioterapeuter som har vært innleid som friskvernkonsulenter. Utover dette har det ikke vært egne ansatte i prosjektet. I prosjektets underveisrapport for 1998 anslås det at administrasjon og oppfølging i etatens egen regi tilsvarer omtrent en tiendedels stilling, men noe mer i prosjektets kartleggingsfase.

SHDs samlede bevilgning til prosjektet er 625 000.

3.3 Posten Salg og Distribusjon

Posten Salg og Distribusjon hadde et relativt omfattende sett av kriterier som skulle tas hensyn til ved utvalget av prosjektenheter. Det skulle være spredning geografisk (men likevel bare byer) og med hensyn til kjønn, og både salg og distribusjonsheter skulle inngå. Videre skulle det være variasjon i sykefraværnivå (altså ikke bare enheter med høyt sykefravær). Posten Salg og Distribusjon har delt landet inn i 21 postområder. Tre av disse ble valgt som prosjektenheter (i det følgende omtalt som delprosjekt A, B og C), en større og to mindre byer. I to av områdene er det bare distribusjonspersonell som er med, i det tredje bare salgspersonell.

Hvert område er igjen delt inn i et antall salgsteam og distribusjonsteam ledet av teamledere. Hvert team kan ha inntil ca. 20 ansatte. I de tre utvalgte områdene ble hhv. 6, 8 og 11 team valgt ut til å være med. Antall ansatte i delprosjektene var tilsvarende 129, 150 og 176, til sammen 455.

Teamlederne har personalansvar i forhold til de ansatte i teamet. Arbeidsoppgavene i teamene er først og fremst postombæring (distribusjonsteamene) og kundebehandling på postkontorene (salgsteamene). Stort sett foregår postombæringen i de utvalgte områdene til fots.

Teamorganiseringen er et nytt tiltak i Posten Salg og Distribusjon, gjennomført umiddelbart før FFS-prosjektet ble satt i gang. Teamlederne er i hovedsak rekruttert blant det ordinære salgs- og distribusjonspersonalet og er uten tidligere ledererfaring.

Prosjektleder har vært ansatt i en tredjedels til en halv stilling gjennom prosjektperioden. Delprosjektene har vært ledet av de ordinære linjelederne (salgs- eller distribusjonslederne) innenfor det enkelte delprosjekts område. En sentral prosjektgruppe har i tillegg til prosjektleder bestått av tre delprosjektledere, hovedverneombud og tillitsvalgte fra delprosjektene, en personalkonsulent fra ett av delprosjektene og en fra hovedkontoret i Posten Salg og Distribusjon. Prosjektleder har rapportert til en styringsgruppe med representanter fra ledelsen i Posten og Posten Salg og Distribusjon, samt tillitsvalgte og konsernoverlege.

Samlet bevilgning til prosjektet er 1 271 762.

3.4 Postens Servicepartner AS

Fram til 1998 var renholdsvirksomheten i Posten organisert geografisk under det enkelte postområde. Fra 1. januar 1998 ble den organisert som et prosjekt innenfor Posten Service. Organisasjonen ble inndelt i 21 geografiske enheter som hver ble administrert av en renholdsleder. Fra 1. januar 1999 ble renholdsarbeidet skilt ut som eget selskap, Postens Renhold AS, der Posten eier 85 prosent og ISS 15 prosent av aksjene. (Bedriftens navn ble senere endret til Postens Servicepartner AS i forbindelse med at kantinedriften gikk inn i selskapet.) Det samlede antall ansatte gjennom det meste av prosjektperioden har vært ca. 1400. Hele enheten har inngått i prosjektet.

Prosjektet ble startet våren 1998. Det ble organisert med en prosjektgruppe og tre geografisk definerte delprosjekter, Nord, Vest og Øst. Det ble også opprettet en styringsgruppe med representasjon fra fagforeninger i tillegg til leder for Posten Service og Postens personal-/HMS-direktør.

I forbindelse med opprettelsen av Postens renhold AS fra 1. januar 1999 ble det opprinnelige prosjektet nedlagt og et nytt etablert. Prosjektet er nå organisert i linjen og den daglige administrasjonen utføres av bedriftens personal-/HMS-konsulent. Samlet bevilgning til prosjektet er 1 243 958.

3.5 Trygdeetaten

Trygdeetaten er i hovedsak organisert med 19 fylkestrygdekontorer og 466 lokale trygdekontorer, i tillegg til Rikstrygdeverket. Akershus fylke ble valgt ut til å være med i prosjektet. Bakgrunnen for dette var Akershus hadde et sykefravær som lå over gjennomsnittet i etaten og at det var gjennomført en helseundersøkelse i fylket (jfr. sentrale krav til prosjektene i FFS).

Totalt er det 22 trygdekontorer i Akershus med ca 570 ansatte. 13 av disse med ca. 235 ansatte ble valgt ut til å være med i prosjektet. Kriteriet for utvalg av kontorer var høyt sykefravær i 1996 og 1997, men også egenrapporterte helseplager og ansattes behov for organisatoriske endringer slik dette var kommet fram i tidligere bedriftshelseundersøkelser. Videre skulle man søke å ta med kontorer som hadde kommet forholdsvis kort i arbeidet med å effektivisere driften eller som hadde en stor andel ubehandlede saker. Utvalget ble foretatt av prosjektledelsen sammen med Fylkestrygdekontoret.

Det enkelte trygdekontor er ledet av en trygdesjef. Trygdekontoret er inndelt i faggrupper som for eksempel helsegruppe, familiegruppe og frontgruppe. Gruppene er ledet av gruppeledere. Gruppelederne har vanligvis ikke personalansvar. Dette ligger hos trygdesjefen.

Prosjekttrygdekontorene varierer sterkt i størrelse, fra fire til 40 ansatte.

Prosjektet har hatt to medarbeidere. Begge arbeider i Bedriftshelsetjenesten for trygdeetaten i Oslo-området og har kombinert prosjektarbeidet med andre HMS-oppgaver. Styringsgruppen for prosjektet har vært ledet av en avdelingsdirektør i Rikstrygdeverket og har ellers hatt medlemmer fra RTV, Fylkestrygdekontoret og fagorganisasjonene. En referansegruppe har bestått av representanter fra fylkestrygdekontoret i Akershus og fylkestrygdekontoret i Hedmark (som har fungert som sammenlikningsgruppe), fra trygdesjefene, tillitsvalgte og bedriftshelsetjeneste i Akershus og fra arbeidsmiljøutvalget i Hedmark.

Samlet bevilgning til prosjektet er 1 367 830.

3.6 Rikshospitalet

Rikshospitalet hadde også et sett av kriterier det skulle tas hensyn til ved utvelgning av forsøksenheter. Også her ble det lagt vekt på at sykefraværet var høyt (i hovedsak vurdert ut fra tallene for første kvartal 1998). Det skulle videre være flere enn 20 ansatte på avdelingen og både kliniske, administrative og medisinske serviceavdelinger skulle være representert. Det samme gjaldt de viktigste stillingsgruppene ved sykehuset. Videre ble det lagt vekt på at de aktuelle avdelingene måtte være motivert for å delta i prosjektet.

Ut fra disse kriteriene ble to serviceavdelinger og to kliniske avdelinger valgt ut. Antall ansatte i de to serviceavdelingene var 59 og 58. Det totale antall ansatte i de to kliniske avdelingene var 123 og 109. Imidlertid var legene bare i meget begrenset grad med i prosjektet. I den ene kliniske avdelingen var legene med i den innledende arbeidsmiljøkartleggingen, men ingen av tiltakene var rettet mot denne gruppen. I den andre kliniske avdelingen var de heller ikke med på kartleggingen.

De to serviceavdelingene har henholdsvis to og tre ledernivåer. De kliniske avdelingene har to parallelle ledernivåer for leger og sykepleiere. Av hensyn til prosjektets ønske om anonymitet for avdelingene, omtaler vi ikke nærmere arbeidsoppgavene til de ansatte i de to serviceavdelingene.

Rikshospitalet har utvidet prosjektperioden til og med mai 2001. Prosjektet har hatt prosjektleder i full stilling gjennom det meste av prosjektperioden (unntatt andre halvår 1999 da prosjektet delvis var uten ansatte og delvis med prosjektleder i 60 prosent stilling). Fra og med mai 2000 har prosjektet også hatt en rådgiver ansatt i 60 prosent stilling. I tillegg til de ansatte på prosjektet har prosjektgruppen bestått blant annet av yrkeshygieniker, HMS-koordinator og bedriftslege. Styringsgruppen har vært ledet av Rikshospitalets personaldirektør og har blant annet hatt representanter fra ledelsen ellers, tilitsvalgte og hovedverneombud.

Samlet bevilgning til prosjektet er 1 700 000.

3.7 NSB Togrenhold

NSB fikk på linje med de andre prosjektetatene tilbud om å delta i FFS. Togrenhold ble valgt fordi denne enheten fylte kriteriene som var satt opp fra Statens side: høyt sykefravær og under omstilling. Togrenhold har totalt ca. 230 ansatte. Hele enheten gikk inn i prosjektet.

Organisasjonsstrukturen er endret i løpet av prosjektperioden. I starten av perioden ble Togrenhold ledet av en produksjonssjef. Fem geografisk definerte enheter var ledet av hver sin produksjonsleder. Under disse igjen var det grupper med gruppeledere. Med virkning fra 1. april 1999 gjennomgikk NSB en større omorganisering. Den tidligere divisjon for Persontrafikk og deler av Teknisk divisjon ble slått sammen og delt produktvis i Langdistanse, Mellomdistanse, Kortdistanse og Persontrafikk Nord. Enheten Togrenhold ble oppløst og delt mellom de fire produktenhetene.

Togrenhold har som navnet sier, ansvaret for rengjøring av togene. Dette er forholdsvis tungt fysisk arbeid også sammenliknet med «vanlig» rengjøring i kontor- og lagerbygninger etc. Dette skyldes blant annet at inventaret i vognene ikke er tilrettelagt med tanke på rengjøring og at alt utstyr til rengjøringen må bæres ut og inn av vognene.

I likhet med flere av de andre enhetene som er med i FFS har også Togrenhold tradisjonelt hatt en svak ledelse på grunnplanet. Det har for eksempel vært lite kontroll av frammøte. Renhold har også tradisjonelt hatt lav status. I følge prosjektleder ble dette bedret da Togrenhold fikk status som egen enhet.

Prosjektleder har vært ansatt i 50 til 70 prosent stilling på prosjektet, og har i den øvrige tiden arbeidet med beslektete arbeidsoppgaver, som attføring.

Prosjektets organisering har variert over tid i tråd med de endringene som gjelder for enheten Togrenhold. I den perioden Togrenhold var en egen enhet, var leder for Togrenhold også formelt prosjektleier. Denne funksjonen har etter siste omorganisering vært ivaretatt av administrasjonssjef innen Drift og teknikk.

Styringsgruppen for prosjektet har hatt noe varierende sammensetning i prosjektperioden, men har hele tiden hatt representasjon fra ledelsen i Togrenhold, bedriftshelsetjeneste og fagorganisasjoner.

Samlet bevilgning til prosjektet er 1 000 000.

3.8 NSB Ombordservice

omfatter i hovedsak konduktørpersonale i lokaltog i Østlandsområdet. Bakgrunnen for valg av denne personalgruppen var først og fremst høyt fravær og at man gjennom flere år hadde arbeidet med tiltak i denne gruppen. Disse tiltakene hadde først og fremst gått ut på å bedre organiseringen og ledelsen av konduktørene. Det ble opprettet gruppelederstillinger i 1993. Disses ledelsesfunksjoner var imidlertid nokså begrenset og først og fremst konsentrert om oppfølging og kontroll av det daglige arbeidet i togene. I 1997 ble gruppelederstillingene omgjort til konduktørlederstillinger. Antallet stillinger ble utvidet fra tre til fire til tolv, og konduktørlederne fikk et mer helhetlig personalansvar.

Enheten Ombordservice er nå en av fem enheter som inngår i NSB Kortdistanse, som har ansvaret for lokaltrafikken i Sør-Norge (unntatt Trøndelagsfylkene). Denne organiseringen i produktområder (Kortdistanse, Mellomdistanse, Langdistanse) gjelder fra juli 1999. Men også før dette tidspunktet var konduktørene i lokaltrafikk i Østlandsområdet organisert som en egen enhet, men da innenfor Persontrafikk Lokaltog som igjen var en av sju enheter innen NSB Persontrafikk. Endringen i juli 1999 innebar altså et ledernivå mindre mellom konduktørene og toppledelsen i NSB.

Antall ansatte som er omfattet av prosjektet, har vært mellom 300 og 350 i prosjektperioden.

Konduktørenes arbeid er forholdsvis slitsomt fysisk. De står og går på bevegelig underlag mesteparten av arbeidstiden. Det er også problemer med tidspress på grunn av overfylte tog og med trakassering og til dels voldsbruk fra passasjerers side.

Som nevnt ovenfor, har man i de siste årene før prosjektstart i FFS arbeidet med gruppeorganisering og gruppeledelse. Dette har medført bedre oppfølging av konduktørene, for eksempel med hyp-

pigere kontroll av kontantbeholdning og ved at konduktørene nå melder seg per telefon ved start på vakt.

Hele enheten Ombordservice inngår i prosjektet. Enheten er nå organisert som 12 konduktørgrupper, hver med sin konduktørleder. Gruppene består gjennomsnittlig av 25 til 30 personer.

Prosjektet har vært gjennomført innenfor den ordinære linjen i Ombordservice og har altså ikke hatt en egen organisasjon med prosjektleder, styringsgruppe med videre. Leder for Ombordservice (og tilsvarende leder for konduktørgruppen før juli 1999) har også vært ansvarlig for prosjektet og har forfattet prosjektets sluttrapport.

Samlet bevilgning til prosjektet i Ombordservice er 1 150 000.

3.9 Oversikt over prosjektene

Tabell 3.1 gir en oversikt over hvilke og hvor store personellgrupper som er med i FFS-prosjektene. Målt i antall ansatte er prosjektene av svært varierende størrelse.¹ De to aetat-prosjektene er minst med under 100 ansatte hver. Det prosjektet som omfatter flest ansatte, er prosjektet i Postens servicepartner. Her omfatter prosjektet alle virksomhetens ca. 1400 ansatte. De andre prosjektene omfatter fra ca. 230 til 450 ansatte.

Variasjonen i antall ansatte kan tyde på at de prosjektene har valgt forskjellige strategier i det sykefraværsforebyggende arbeidet: enten å gå intensivt inn og bruke mye ressurser på relativt få personer, eller å nå flere ansatte, men da med mindre ressursinnsats per

Tabell 3.1. Typiske arbeidsoppgaver og antall ansatte i tiltaksenheter

	Typiske arbeidsoppgaver	Antall
aetat Østfold	Kontorarbeid og saksbehandling	80
aetat Hordaland	Kontorarbeid og saksbehandling	90
Posten Salg og Distribusjon	Salgsarbeid i postkontorer og postombæring	455
Postens servicepartner AS	Renhold	1400

¹ Det antall som oppgis her, referer til dem som er omfattet av de tiltakene de enkelte prosjektene har satt i verk. Personell i kontrollgrupper og liknende er altså ikke tatt med.

Trygdeetaten i Akershus	Kontorarbeid og saksbehandling	235
Rikshospitalet	Sykepleie (to av fire avdelinger), ikke spesifisert (to avdelinger) ¹	349
NSB Togrenhold	Renhold	230
NSB Ombordservice	Konduktørarbeid i tog	300–350

¹ Spesifiseres ikke for å sikre avdelingene anonymitet

person. I utgangspunktet bør man vente sterkere effekt (på arbeidsmiljø og sykefravær) desto større innsatsen er per ansatt.

I tillegg til Postens servicepartner er det to andre prosjekter som omfatter alle den aktuelle virksomhetens ansatte. Dette gjelder de to NSB-prosjektene. Ellers er det foretatt utvalg av avdelinger. Et viktig kriterium for dette utvalget i de fleste prosjektene (aetat Østfold, Trygdeetaten og Rikshospitalet) er høyt fravær. aetat Hordaland legger også vekt på fravær i første trinn av utvelgingen, men trekker så i neste trinn tilfeldig hvilke kontorer som skal være i henholdsvis tiltaksgruppe og kontrollgruppe.

Prosjektene omfatter et bredt spekter av personellgrupper. Renholdere, konduktører, sykepleiere og postbud må alle sies å ha et fysisk relativt anstrengende arbeid. Dette kan i seg selv bidra til sykdom, men i tillegg er arbeidet slik at det krever en relativt god helse-tilstand. En konduktør eller et postbud som har vrikket foten kan neppe utføre arbeidet, mens en slik skade neppe er et stort problem for en saksbehandler.

Utvelging av tiltak

Hvilke tiltak som skal gjennomføres for å redusere sykefraværet, kan avgjøres på mange måter. Ett interessant spørsmål er om valg av tiltak er fastsatt alt ved prosjektets start eller om prosjektet inneholder en eller annen prosedyre for å velge ut tiltak. I sistnevnte tilfelle blir spørsmålet videre hvilken framgangsmåte som velges, og spesielt i hvilken grad og på hvilken måte de ansatte trekkes inn i denne beslutningsprosessen.

4.1 Posten Salg og Distribusjon

I Posten Salg og Distribusjon kom FFS som tidligere nevnt i forlengelsen av en forutgående satsing på helse, miljø og sikkerhet (HMS) og lederopplæring. Lederopplæring ble videreført som et sentralt tiltak også innen FFS. Et annet tiltak som også ble besluttet sentralt i Posten Salg og Distribusjons prosjekt, var å lage et system for registrering av arbeidsrelatert fravær. I tillegg til slike sentralt bestemte tiltak ble det også gjennomført en spørreskjemaundersøkelse om arbeidsmiljøet. Resultater fra undersøkelsen ble gjort tilgjengelig for det enkelte team, og ble tatt opp på møter i teamene. Forslag fra teamene ble så behandlet i møter mellom salgs-/distribusjonsleder og teamledere, og en liste over tiltak for det enkelte delprosjekt ble satt opp.

Utvalget av tiltak i Posten Salg og Distribusjon var altså delvis basert på en spørreskjemaundersøkelse. Undersøkelsen fungerte likevel bare som et utgangspunkt for diskusjon og det er ikke noe

Tabell 4.1. Resultater fra innledende kartlegging av arbeidsmiljøet. Prosent med bekreftende svar. Posten Salg og Distribusjon

	Delprosjekt		
	A	B	C
Tilhørighet til arbeidsplassen	95	98	94
Kjent med postområdets mål	89	84	67
Muligheter for variasjon i arbeidet	64	78	59
Fornøyd med egen arbeidstid	89	75	75
Godt forhold til kolleger	99	98	97
Godt forhold til teamleder	95	94	83
Tillit til øvrig ledelse	72	80	69
Stilt klare krav fra teamleder	94	93	87
Føler seg trygg i arbeidsmiljøet	90	95	87
Trives på arbeidsplassen	95	97	83
Teamet er godt organisert	87	76	41
Muligheter for medvirkning	85	70	65
Godt samarbeid i teamet	87	87	48
Utviklingsmuligheter i arbeidet	54	53	30
Opplæringstilbudet er tilfredsstillende	72	47	51
Arbeidet gir utfordringer	66	77	54
Tilbakemelding på godt utført arbeide	65	60	25
Tilbakemelding på dårlig utført arbeide	79	77	74
Bidrar selv til trivsel og godt miljø	94	97	97
Utsatt for mobbing	17	2	1
Utsatt for seksuelle trakassering	4	2	0
Mye stress på jobben	44	51	73
Store forandringer i Posten gjør en utrygg	69	81	75
Kjent med Postmodellen	24	47	32
Leder kontakten privat etter 14 dager	30		100
Gjennomført vernerunder	25	47	21
Oppfølging med handlingsplaner	16	39	20
Gjennomført medarbeidersamtaler	22	35	36
Svarprosent	98	76	66
N	147	134	85

Note: Prioriterte områder for hvert delprosjekt i gråsjattering.

entydig forhold mellom undersøkelsens resultater og de tiltak som ble valgt ut. Dette framgår av tabell 4.1. Tabellen viser (i kortform) hvilke spørsmål undersøkelsen inneholdt, og prosent som svarte be-

kreftende på spørsmålene innen det enkelte delprosjekt.² Spørsmål tilsvarende de områdene delprosjektene besluttet å prioritere tiltaksmessig, er gråtonet. Vi ser at det for eksempel ikke er noen generell tendens til at de områdene der svarene er minst positive, er valgt ut av delprosjektene. Det kan for øvrig tilføyes at undersøkelsen generelt gir inntrykk av en relativt høy grad av tilfredshet med arbeidsmiljøet blant de ansatte.

4.2 Postens servicepartner AS

Det opprinnelige prosjektet i 1998 gjennomførte en arbeidsmiljøundersøkelse, men disse dataene ble ikke analysert. Det ser ut til at tiltak hovedsakelig ble valgt ut av ledelse og administrasjon i enheten. Fagforeningene ønsket ikke å gå aktivt inn i prosjektet.

Også i det nye prosjektet fra og med 1999 er tiltakene hovedsakelig valgt ut gjennom interne diskusjoner i ledelse og administrasjon. Tiltakene er godkjent i bedriftens arbeidsmiljøutvalg.

4.3 Rikshospitalet

I likhet med Posten Salg og Distribusjon brukte Rikshospitalet kartlegging av arbeidsmiljøet ved hjelp av spørreskjema som grunnlag for utvalg av tiltak. Denne kartleggingen ble gjennomført i samarbeid med et eksternt konsulentfirma. Den omfattet først dybdeintervjuer med personer fra ledelse og ansatte i hver av de fire utvalgte avdelingene, totalt tre til fem personer i hver avdeling. På grunnlag av disse intervjuene ble det utarbeidet et spørreskjema som omfattet følgende temaer: flyttingen av sykehuset, trivsel, kompetanseutvikling, informasjon og kommunikasjon, ledelse, samarbeid, kvalitet, organiseringen av arbeidet, holdninger til sykefravær, stress, forebygging av fravær og generell jobbtfredshet, samt faktisk sykefravær.

På grunnlag av analyse av spørreskjemadataene utarbeidet konsulentfirmaet en «forbedringsmatrise» for hver enhet. Forbedrings-

² Svarene ble delvis angitt på en firetrinns og på en totrinns skala. I begge tilfellene var ytterpunktene angitt som «ja» og «nei».

matriksen inneholdt tre hovedkategorier: (1) «Bør prioritere», (2) «Kan/bør raskt intensivere arbeidet med» og (3) «Kan/bør arbeide med på sikt». Disse resultatene ble så diskutert mellom prosjektleder og lederne i de enkelte avdelingene med tanke på utforming av tiltak. I tillegg ble det holdt informasjonsmøter der de ansatte fikk komme med spørsmål og innspill.

4.4 NSB togrenhold

På samme måte som i Posten Salg og Distribusjon hadde også Togrenhold satt i verk tiltak i forhold til arbeidsmiljø og sykefravær i tiden før muligheten for deltakelse i FFS ble gjort kjent, og ledelsen i FFS-prosjektet har betraktet dette som en videreføring av denne tidligere satsingen. Utvelgelsen av tiltak i NSB Togrenhold skjedde ellers ved at styringsgruppa for prosjektet først la opp noen hovedlinjer for områder som skulle prioriteres. To tiltak ble pålagt alle, nemlig lederopplæring og såkalte servicekurs. Ellers skulle medarbeidergruppene i hvert delprosjekt komme fram til forslag. Disse forslagene ble så sendt til styringsgruppa for endelig godkjenning. I likhet med for eksempel Posten Salg og Distribusjon var det altså tale om en blanding av tiltak initiert sentralt og tiltak med utgangspunkt i ansattes synspunkter.

4.5 Trygdeetaten og aetat Østfold

satset begge i hovedsak på én bestemt prosedyre for å velge ut tiltak, nemlig dialogkonferanser. Det fører for langt å beskrive dialogkonferanser i detalj her, men en kortfattet redegjørelse er likevel nødvendig. Den følgende framstilling bygger på sluttrapportene fra Trygdeetaten og aetat Østfold.

Dialogkonferansene skal brukes til å kartlegge områder der de ansatte mener det er behov for tiltak, og avklare hva som kan gjøres på disse områdene. De bygger på en rekke prinsipper, blant annet at alle ansattes erfaringer skal telle like mye (ingen «eksperter») og at alle skal komme like mye til orde. Konkret organiseres arbeidet som gruppearbeid med etterfølgende plenumspresentasjoner. Gruppear-

beidet gjennomføres i tre trinn. Først dannes grupper slik at personer med samme type arbeid kommer i samme grupper (homogene grupper). Disse gruppene hovedoppgave er å komme fram til mulige tiltak for å redusere fraværet eller bedre arbeidsmiljøet. Etter presentasjon i plenum dannes nye, heterogene, grupper. Disse er altså sammensatt med tanke på maksimal variasjon i stillingsnivå, type arbeid etc. De heterogene gruppene hovedoppgave er å prioritere mellom ulike tiltak. Etter ny presentasjon i plenum dannes igjen nye grupper. Disse gruppene kalles interessegrupper og er basert på at den enkelte deltaker selv melder seg på en gruppe ut fra interesse for den type tiltak gruppen skal arbeide med. Interessegruppene skal lage handlingsplaner og følge opp tiltak på forskjellige områder.

I tillegg til tiltak med utgangspunkt i gruppearbeidet på dialogkonferansene, har prosjektet i aetat Østfold også iverksatt en del andre tiltak som kommunikasjonstrening for ledere, samlinger for langtidssykmeldte, delfinansiering av utgifter til fysisk trening og utvidet adgang til egenmelding. Disse tiltakene er initiert i prosjektets arbeidsgruppe, men er også tatt opp i AMU- og ledermøter.

4.6 aetat Hordaland

Som nevnt i forrige kapittel tok en del ansatte i etaten initiativ til et aktiviseringsprosjekt, og dette ble bestemmende for prosjektets innhold.

4.7 NSB Ombordservice

Arbeid med «nærhetsledelse» for konduktørene startet alt i 1993, basert blant annet på en arbeidsmiljøundersøkelse i 1992. Hovedproblemene som framkom i denne undersøkelsen var dels knyttet til fysiske forhold som arbeid på bevegelig underlag og raske nedbremsinger og oppstartinger, men i like stor grad på forhold knyttet til ledelse. Siden for eksempel arbeid på bevegelig underlag er en uunngåelig del av konduktørarbeidet, valgte man å satse på forbedringer når det gjelder ledelse. Arbeidet med nærhetsledelse ble intensivert i 1997 og fulgt opp i prosjektet fra 1998. Det synes rimelig å si at valg

av tiltak i FFS-prosjektet følger av enhetens fokus på ledelse gjennom flere år og ikke er basert på spesielle kartlegginger eller liknende foretatt for dette prosjektet.

4.8 Oppsummering

I de fleste prosjektene synes utvelgelsen av tiltak å ha vært en nokså desentralisert prosess. De som gikk lengst i desentralisert retning, var kanskje trygdeetaten, der alle tiltak skulle springe ut av dialogkonferansene på det enkelte trygdekontor. Også aetat Østfold benyttet dialogkonferanse, men der var noen få av tiltakene bestemt sentralt i prosjektet.

Kartlegging av arbeidsmiljøet ved bruk av spørreskjema eller intervju legger i større grad opp til mer sentraliserte beslutninger. Typisk vil data bli analysert av prosjektledelsen (eller av eksterne konsulenter som tilfellet var for Rikshospitalet), som så trekker konklusjoner om hvilke problemer og løsninger som bør prioriteres. I praksis kan imidlertid de lokale enhetene også her få stor innflytelse. I alle de prosjektene som benyttet spørreskjema, synes resultatene bare å ha fungert som et utgangspunkt for diskusjon i enhetene, og det ser ut som om man der har forholdt seg nokså fritt til spørreskjemareultatene.

Noen av prosjektene skiller seg likevel ut ved at utvalg av tiltak synes å være foretatt på en mer sentralisert måte. Dette gjelder NSB Ombordservice, der satsingen på tiltak tilknyttet ledelse synes å være bestemt sentralt i organisasjonen. Også i Postens servicepartner er tiltakene initiert i enhetens sentrale ledelse og administrasjon. I aetat Hordaland springer tiltakene ut av et initiativ fra ansatte, men det ble ikke åpnet for at det enkelte kontor selv kunne velge hvilke tiltak de ville satse på.

Desentralisert utvelgelse av tiltak betyr ikke nødvendigvis at de ansatte – i motsetning til ledelsen – har stor innflytelse over prosessen. Imidlertid synes de fleste prosjektene i FFS også ha gitt de ansatte relativt stor mulighet for innflytelse. Slik innflytelse er jo en del av ideologien bak dialogkonferansene, og det er rimelig å anta at de også i praksis fungerer slik i rimelig grad. Flere av de andre prosjek-

tene har overlatt mye av beslutningsprosessen til grunn-nivået i enhetene, dvs. til de enkelte team eller arbeidsgrupper. Det er grunn til å tro at også dette sikrer de ansatte forholdsvis stor innflytelse.

Involvering av de ansatte i beslutningsprosessen omkring tiltakene kan ha flere positive sider. Det å la de ansatte få påvirke sin egen arbeidssituasjon blir av mange betraktet som en verdi i seg selv. Involvering av de ansatte kan også øke oppslutningen om tiltakene og dermed øke sannsynligheten for at prosjektet lykkes. Det er likevel ikke grunnlag for å hevde at en mer ekspertstyrt tilnærming nødvendigvis må gi dårligere resultater. Uansett synes det ikke som om noen av prosjektene har valgt en slik linje.

Flere av prosjektene har brukt mye ressurser på tiltaksutvelgelsesfasen. Dette gjelder når dialogkonferanser er brukt, men dialogkonferanser kan også i stor grad ses på som selvstendige tiltak som kan ha betydning for HMS-arbeidet i bedriften. De kan derfor ikke bare vurderes som et kartleggingstiltak. Spørreskjema- og intervjuundersøkelser er i større grad ren kartlegging, selv om de også kan bidra til en bevisstgjøring og til å sette HMS-arbeidet i fokus. Som nevnt ovenfor, synes resultatene fra slike undersøkelser mest å ha fungert som et utgangspunkt for diskusjon blant ansatte og ledelse, og sammenhengen mellom undersøkelsenes resultater og hvilke tiltak som velges, kan ofte være vanskelig å se. På denne bakgrunnen kan det stilles spørsmål om ikke bruken av ressurser på kartlegging i noen tilfeller kan være for høy.³

³ I de tilfeller der innledende undersøkelser følges opp i senere undersøkelser med tanke på evaluering av prosjektets effekter, må selvsagt dette også trekkes inn når man vurderer hvor mye som skal satses på innledende kartlegginger.

Typer av tiltak

Det er vanlig å skille mellom tre typer av tiltak mot sykefravær. Primærforebyggende tiltak er generelle og retter seg mot alle ansatte uansett fraværslisiko. Typisk vil dette være generelle tiltak for bedre arbeidsmiljø. Sekundærforebyggende tiltak er rettet mot ansatte som befinner seg i en risikosituasjon med hensyn til sykefravær. Eksempler her kan være omplasseringstiltak eller treningstilbud. Tertiærforebyggende tiltak settes i verk overfor personer som alt har påbegynt et sykefravær og tar sikte på at de skal komme tilbake i jobb så fort som mulig.

Innenfor FFS ligger hovedvekten klart på de primærforebyggende tiltakene. Innenfor denne kategorien igjen er det en hovedvekt på organisatorisk eller psykososialt arbeidsmiljø, men det er også en rekke andre typer av tiltak, som endring i kompensasjonsordning (egenmeldingsordningen), generelle treningstilbud til alle ansatte og fysiske arbeidsmiljøtiltak.

5.1 Dialogkonferanser og arbeidsmiljøkartlegging som tiltak

Vi har ovenfor omtalt hvilke tilnærminger de forskjellige prosjektene har benyttet for å velge ut tiltak. Disse utvelgingsprosedyrene kan imidlertid betraktes som tiltak i seg selv, i den forstand at de godt kan ha effekter på sykefraværet. Spesielt Trygdeetaten men også i noen grad aetat Østfold betrakter da også dialogkonferansene som selve kjernen i sine prosjekter. Dialogkonferansenes mål er å skape

en felles forståelse av problemene og komme fram til konkrete tiltak som kan iverksettes. Også mer tradisjonelle arbeidsmiljøkartlegginger kan øke oppmerksomheten omkring sykefraværet og dette kan i seg selv påvirke fraværsomfanget.

5.2 Fysisk arbeidsmiljø

Satsingen på det fysiske arbeidsmiljøet synes å ha vært sterkest innen NSB Togrenhold. Her har man for det første arbeidet mye med å finne mer hensiktsmessig utstyr til bruk i rengjøringen, slik som nye moppesystemer eller støvsugere som kan bæres på ryggen. Bedre tilgjengelighet til vann og strømuttak er også prioritert, og noen steder er det arbeidet med forbedring av oppholdsrom. Forbedringer når det gjelder plassutnyttelse og etablering av møterom, er likeledes innrapportert fra et av delprosjektene i Posten Salg og Distribusjon. Også Rikshospitalet melder om tiltak når det gjelder lokaler, støy og liknende, men disse synes å være utsatt i påvente av flytting til nytt sykehus.

5.3 Opplæring av ledere

Opplæring av ledere har vært et tiltak innen de fleste av prosjektene. Noen steder er dette besluttet sentralt fra prosjektets (eller ledelsens side), andre steder er det i større grad et initiativ fra de deltakende enheter.

Som nevnt ovenfor, innebar FFS i Posten Salg og Distribusjon videreføring av lederopplæringsopplegg innenfor HMS. NSB Om-bordservice og NSB Togrenhold kjørte mer generelle lederopplæringsopplegg med temaer som NSBs strategi, lederrollen og operativt lederskap. aetat Østfold hadde et relativt omfattende kurs i «mestring av vanskelige samtaler» med bruk av ekstern konsulent. I Rikshospitalets prosjekt fikk to av avdelingene gjennomgå et program med ekstern konsulent der det ble arbeidet med egenutvikling, medarbeidersamtaler, lederveiledning, kompetanseutvikling og strukturering av arbeidsoppgaver. Opplæringsprogram i medarbeidersamtaler ble også gjennomført i en tredje avdeling.

5.4 Kursvirksomhet og samlinger utenom lederopplæring

Togrenhold har satset mye på opplæring av de ansatte. Det er gjennomført et ett-årig opplegg med opplæring for fagbrev som en kombinasjon av brevkurs, klasseroms- og praktisk undervisning. Opplæringen avsluttes med en teoretisk og en praktisk eksamen. Togrenhold har også gjennomført «servicekurs» med temaer som NSBs verdier, kundekunnskap, kvalitet og service og lederrollen. Det sosiale var også en viktig side ved dette kurset, siden det var første gang ledelse og ansatte i Togrenhold hadde gjennomført et slikt felles opplegg for ledelse og ansatte

Postens servicepartner har gjennomført HMS-grunnkurs for verneombud og forbedret opplæringen når det gjelder det renholds-faglige, for eksempel ved bruk av video. For å bedre det sosiale miljøet er det også gjennomført et «verdiverksted» der de ansatte gjennom gruppearbeid er kommet fram til fem felles verdier (respekt, ansvar, samarbeid, kunnskap, trygghet).

Andre prosjekter har også gjennomført kursopplegg. aetat Østfold har videreført lederopplæringen i «vanskelige samtaler» på det enkelte arbeidskontor som «kollegaveiledning» med lederne som kursledere. I en av prosjektenhetene på Rikshospitalet er det gjennomført kurs i «debriefing», dvs. håndtering av situasjonen etter opprivende og sjokkerte opplevelser.

NSB Ombordservice har gjennomført to dagssamlinger for alle ansatte. Man satte her blant annet fokus på forholdet mellom ledelse og medarbeidere, forståelse av at alle er viktige for helheten og på sykefravær, i tillegg til sosialt samvær.

5.5 Organisering av arbeidet

Flere av prosjektene omfatter arbeidstakergrupper med et betydelig innslag av turnus eller skiftarbeid. Både Rikshospitalet og Togrenhold har arbeidet med endring av disse ordningene for å gjøre dem mindre belastende.

På Rikshospitalet opplevde mange turnusorningene som svært belastende. Dette gjaldt spesielt medarbeidere med lang erfaring. Det var behov for slike medarbeidere på alle vakter, og det medførte at de ofte måtte kalles inn på kort varsel ved sykdomsforfall og liknende. Dette ble oppfattet som en viktig stressfaktor, og det vanskeliggjorde også deltakelse på kurs og andre kompetansehevingstiltak. I tillegg var det en dyr ordning for bedriften. Det ble derfor nedsatt en gruppe som utformet en ny turnusordning. Denne innebærer blant annet at den enkelte i løpet av en turnusperiode (12 uker) bare skulle ha to typer vakter (ikke både formiddag, ettermiddag og natt), og at alle skulle arbeide hver tredje helg. Andre elementer var at studietid ble lagt inn i turnusen, at studietid skulle brukes som belønning ved nattevakter i stedet for lønnskompensasjon, at medarbeiderne skulle inndeles i team med teamansvarlige og at turnus skulle føres på data av en turnusansvarlig teamleder.

I Togrenhold var hovedendringen i turnusadministrasjonen at de ansatte fikk større påvirkningsmuligheter. Dette har blant annet medført at antallet frihelger har økt.

I tillegg til turnusendringene har prosjektet på Rikshospitalet også medført en annen endring i organiseringen av arbeidet: blanding av medisiner er blitt overført fra avdelingene til apoteket. Bakgrunnen var at denne arbeidsoppgaven ble oppfattet som en kilde til stress av de ansatte.

5.6 Medarbeidersamtaler og andre tiltak i forhold til relasjonen leder – medarbeider

Flere av prosjektene har styrket innsatsen når det gjelder medarbeidersamtaler slik at disse skal omfatte alle ansatte. Dette gjelder ett av delprosjektene i Posten Salg og Distribusjon, NSB Ombordservice, NSB Togrenhold og Posten servicepartner. Som nevnt ovenfor, er det dessuten flere steder gjennomført kurs med tanke på å bedre kvaliteten på medarbeidersamtalene.

NSB Ombordservice gjennomførte i perioden oktober 1998 til desember 1999 en ordning med et såkalt «verdiregnskap». Den enkelte ansatte skulle hver måned svare på sju spørsmål om forhold til leder

og kolleger, generell trivsel og liknende. Dette skulle være utgangspunkt for en månedlig samtale mellom leder og ansatt. Verdiregnskapet gav i tillegg informasjon om hvordan de ansatte vurderte noen sider ved arbeidssituasjonen og hvordan disse vurderingene endret seg over tid.

5.7 Utvidet egenmeldingsordning

Tre av prosjektene i FFS har innført ordninger med utvidet adgang til bruk av egenmelding. aetat Østfold har innført en ordning der man kan levere egenmelding for inntil 5 dager om gangen i stedet for den vanlige grensen på 3 dager. Totalt antall egenmeldingsdager per år er imidlertid fortsatt 12 som innen den generelle ordningen i Norge.

Posten Salg og Distribusjon, delprosjekt B, og NSB Togrenhold, delprosjektet i Trondheim, har forsøkt med en noe større liberalisering av ordningen og har utvidet totalt antall dager per år til 28 kalenderdager (stort sett tilsvarende 20 arbeidsdager) med maksimal lengde på egenmeldingsfraværet satt til 7 kalenderdager (tilnærmet lik 5 arbeidsdager). Arbeidstakerne kan altså ha 4 egenmeldingsfravær av maksimal lengde i løpet av et år.

Bakgrunnen for utvidelsene av egenmeldingsadgangen har generelt vært en oppfatning av at personer som går til lege ved utløpet av den vanlige egenmeldingsperioden på tre dager, ofte blir sykmeldt lenger enn nødvendig, gjerne en eller to uker der det kunne ha klart seg med en dag eller to i tillegg til egenmeldingen. I tillegg synes det å være en generell oppfatning i flere av prosjektene at de korteste fraværene (egenmeldingsfraværet) ikke er noe stort problem for enhetene.

5.8 Fysisk trening

aetat Hordaland har fysisk aktivitet for de ansatte som sitt hovedtiltak. Treningsgrupper er dannet ved de utvalgte kontorene. Aktivitetene er stort sett foregått i to én-timers økter per uke. Én time per uke er tatt av arbeidstiden. Etter en samlet opplæring er det blitt utarbeidet individuelle treningsopplegg for deltakerne. Treningen har for de

fleste gruppene vedkommende i stor grad foregått i treningscenter eller gymsal. En av gruppene hadde all sin trening i lokaler som ikke var spesielt tilrettelagt for trening. Treningsoppleggene er tilpasset de muskelgrupper som synes å være mest belastet i arbeidet (slik dette kom fram i den innledende spørreskjemaundersøkelsen).

Enkelte av de andre prosjektene har også gitt tilbud om fysisk trening. De ansatte i Togrenhold har fått tilbud om trening i helsestudio der arbeidsgiver dekker 75 prosent av kostnadene (100 i ett av delprosjektene). Aetat Østfold har gitt økonomisk støtte til dekning av treningsutgifter med kr 200 pr måned og tilsagn om støtte for inntil tre måneder av gangen. Posten Salg og Distribusjon, delprosjekt B, rapporterer at de der gjennom flere år har hatt en ordning med inntil 400 pr år i støtte til treningsaktiviteter.

5.9 Oppfølging av sykmeldte

Flere av prosjektene har arbeidet med dette. I Posten fantes fra tidligere den såkalte «Postmodellen», som gir retningslinjer for oppfølging av sykmeldte. Posten Salg og Distribusjon, delprosjekt B, hadde som ett av sine delmål at de ansatte skulle være kjent med Postmodellen og hva den går ut på.

Togrenhold nevner også rutiner for oppfølging av langtidssykmeldte som noe det har vært satset på i prosjektperioden. I tillegg har man arbeidet med attføring (omplussing av ansatte med dårlig helse).

I følge Rikshospitalets rapport har man der satset på oppfølging av langtidssykmeldte fra 1995. Dette ble derfor ikke tatt inn som en del av FFS-prosjektene.

Et spesielt oppfølgingstiltak ble forsøkt i aetat Østfold. Det ble her arrangert fem samlinger for langtidssyke og personer med hyppige korte fravær. Disse samlingene hadde vanligvis en varighet på ca. to timer, og forskjellige temaer som for eksempel sykefraværprosjektet og bedriftshelsetjenestens tilbud ble tatt opp. Det ble også foretatt evaluering av nærmeste leders oppfølging av den sykmeldte, i henhold til etatens sykefravær rutiner.

Postens servicepartner har utarbeidet brosjyrer for ansatte om hvordan man skal forholde seg ved sykdom, samt en mer generell brosjyre om HMS-arbeid.

5.10 Andre prosjektaktiviteter

To av prosjektene har arbeidet spesielt med bedring av datagrunnlaget når det gjelder sykefravær. Prosjektet i aetat Østfold fant tidlig ut at det var betydelige feil i sykefraværsregistreringen. Spesielt forekom det relativt ofte at avslutning på sykefraværsperioder (sluttdato) ikke ble registrert, noe som medførte en betydelig overvurdering av fraværsomfanget.

Posten Salg og Distribusjon har også arbeidet med bedre sykefraværsregistrering. Et av de sentrale tiltakene i dette prosjektet var et system for registrering av arbeidsrelatert fravær. Ved alle fravær (også egenmeldingsfravær) skulle den syke selv fylle ut et kort skjema med opplysning om man mente fraværet helt eller delvis skyldtes arbeidet. Etter to ukers fravær skulle også den sykmeldtes linjeleder sende inn skjema til den lokale HMS-avdelingen med ytterligere opplysninger om fraværet. HMS skulle så etter hvert som skjemaene kom inn, foreta oppsummeringer av de rapporterte fraværsårsakene.

Evalueringemetoder

6.1 Prosjektenes evalueringsopplegg

Ikke bare når det gjelder tiltak, men også når det gjelder opplegg for evaluering, er det stor variasjon mellom prosjektene. De fleste baserer seg i noen utstrekning på sykefraværstatistikk, men interne omorganiseringer og andre forhold gjør denne statistikken problematisk i flere av prosjektene. Noen av prosjektene har også gjennomført egne spørreskjema- eller intervjuundersøkelser. Uansett om prosjektene har slike egne undersøkelsesopplegg eller ikke, vil selvsagt prosjektmedarbeidernes mer uformelle inntrykk være en viktig informasjonskilde.

aetat Østfold

Når det gjelder gjennomføringen av tiltaket, er prosjektets egevaluering først og fremst basert på prosjektleders inntrykk gjennom deltakelsen i prosjektet. I tillegg ble det delt ut et kort spørreskjema til deltakerne på oppsummeringsmøter på prosjektkontorene i februar 2000. Deltakere på disse møtene var distriktsarbeidssjef, avdelingsledere, verneombud og tillitsvalgte.

I egevalueringsrapporten gis det uttrykk for at man ikke har ønsket å studere eventuelle effekter på arbeidsmiljøet.

Utviklingen i sykefraværet belyses gjennom sykefraværstatistikk fra og med fjerde kvartal 1996 til og med fjerde kvartal 1999. De

arbeidskontorene i Østfold som ikke inngår i prosjektet, benyttes som sammenlikningsgruppe. Som nevnt tidligere, har man i prosjektet arbeidet mye med kvalitetsforbedring av statistikken.

aetat Hordaland

Endringer i opplevelsen av arbeidsmiljøet ble undersøkt ved bruk av spørreskjema. Samme skjema om fysiske plager og sosialt og organisatorisk arbeidsmiljø som ble brukt i den innledende kartleggingen i desember 1998, er brukt i en ny undersøkelse i januar–februar 2000. Svarprosenten i 1998-undersøkelsen var 80, mens 61 prosent besvarte skjemaene i 2000. 1998-undersøkelsen omfattet hele aetat Hordaland, mens 2000-undersøkelsen bare omfattet tiltaks- og kontrollkontorene.

aetat Hordaland rapporterer sykefraværstatistikk for en meget kort periode, fra og med fjerde kvartal 1998 til og med tredje kvartal 1999.

Trygdeetaten

Gjennomføringen av tiltak er vurdert gjennom oppfølgingsmøter på de enkelte trygdekontorene og gjennom spørsmål i et spørreskjema som ble delt ut til alle ansatte mot slutten prosjektperioden.

Utviklingen i opplevelsen av arbeidsmiljøet ble også undersøkt ved spørreskjema. Et første skjema ble delt ut til alle ansatte før dialogkonferansene, mens skjema nr. to ble delt ut mot slutten av prosjektperioden (samme skjema som også inneholdt spørsmål om gjennomføring).

Prosjektet har statistikk over sykefraværet fra og med første kvartal 1997.

Prosjektet har benyttet trygdeetaten i Hedmark som sammenlikningsgruppe. Også for sammenlikningsgruppen foreligger sykefraværdata fra og med 1997. I tillegg er også parallelle spørreskjemaundersøkelser gjennomført på to tidspunkter i sammenlikningsgruppen. Sykefraværstatistikk finnes også for de trygdekontorene i Akershus som ikke inngikk i prosjektgruppen.

Posten Salg og Distribusjon

har generelt et omfattende opplegg for evaluering. Det ble gjennomført spørreskjemaundersøkelse på tre tidspunkter (ved start, under og ved avslutning av prosjektperioden). Spørsmålene dreide seg primært om opplevelsen av arbeidsmiljøet, men det var også spørsmål om gjennomføring av tiltak.

Posten Salg og Distribusjon har også gjennomført en kvalitativ undersøkelse med dybdeintervjuer med et utvalg ledere og ansatte. I et utvalg av team ble leder og to medlemmer, hvorav vanligvis en tillitsvalgt, intervjuet. Til sammen ble det gjennomført nærmere 40 intervjuer. Undersøkelsen gir først og fremst generell informasjon om sykefraværet i enhetene, men den er også relevant med tanke på evaluering av sykefraværprosjektet. Det er utarbeidet en egen rapport basert på denne undersøkelsen, i tillegg til den ordinære egenevalueringen.

Utviklingen i sykefraværet er dekket gjennom kvartalsvis fraværstatistikk fra og med 1995 til og med 1999. På grunn av omfattende organisatoriske endringer var det ikke mulig å følge prosjektenhetene gjennom et så langt tidsrom (men bare fra og med første kvartal 1998). Prosjektet har derfor framskaffet data fra og med 1995 for de personene som var ansatt i prosjektenhetene ved prosjektstart.

Prosjektet benytter et annet postområde som sammenlikningsgruppe og viser tilsvarende sykefraværstatistikk for de personene som var ansatt her ved prosjektstart.

Posten Salg og Distribusjon har arbeidet spesielt med kartlegging av arbeidsrelatert fravær. Som nevnt ovenfor, var dette ett av punktene i statens spesifisering av krav til prosjektenes egenevaluering. I tråd med Posten Salg og Distribusjons egen presentasjon har vi imidlertid omtalt dette som et «tiltak» i prosjektet og ikke som en del av evalueringen.

Postens Servicepartner

Postens Servicepartner gjennomførte en spørreskjemaundersøkelse om opplevelsen av arbeidsmiljøet i november 1998. Data fra denne undersøkelsen er imidlertid ikke analysert. En ny undersøkelse ble gjennomført i juni 1999 med svarprosent 34,3. Det er planlagt ny undersøkelse i 2000. Det er mulig dette kan bringe relevante data for evaluering av prosjektet, men svarprosenten i 1999 var så lav at sammenlikninger vil bli problematiske. Uansett vil resultater fra en ny undersøkelse ikke foreligge tidnok til å kunne omtales i denne rapporten.

Det foreligger sykefraværstatistikk for 1998 (på månedsbasis) og for 1999 (for året som helhet). Prosjektets egevaluering gir imidlertid uttrykk for at tallene for 1999 er for lave på grunn av mangelfulle rapporteringsrutiner. (Det er grunn til å regne med at det samme gjelder for 1998.) Siden de fleste tiltakene ikke ble gjennomført før andre halvår 1999, er også en analyse av fraværsendringer fra 1998 til 1999 av forholdsvis liten interesse.

Rikshospitalet

Rikshospitalet har utvidet prosjektperioden og rapporterer at de vil evaluere tiltak etter hvert som de avsluttes. Foreløpig har ikke prosjektet gjennomført noen undersøkelse av hvorvidt de ansattes opplevelse av arbeidsmiljøet er endret i løpet av prosjektperioden. Prosjektets egevalueringsrapport inneholder heller ingen statistikk over fraværet, men statistikk for perioden 1996 til tredje kvartal 1999 er gjort tilgjengelig for denne eksterne evalueringsrapporten.

NSB Ombordservice

Det er gjennomført tre tilfredshetsundersøkelser i regi av eksternt konsulentfirma, i 1998, 1999 og 2000. Svarprosenten var til å begynne med svært lav, men har økt over tid: fra under 20 i 1998, til 68 i 1999 og 80 i 2000. En undersøkelse med svarprosent under 20 kan ikke sies å ha noen verdi. En annen begrensning når det gjelder bruk av undersøkelsene for evalueringsformål, er at spørsmålene som er brukt de forskjellige årene, bare delvis er de samme. Noen spørsmål

er likevel identiske. En analyse av svarene på disse spørsmålene i 1999 og 2000 er klart av interesse.

I tillegg til disse undersøkelsene er det, som tidligere nevnt, gjennomført månedlige verdiregnskaper for perioden oktober 1998 til desember 1999. Her er samme spørsmål brukt hele veien. Svarprosenten er imidlertid forholdsvis lav. Prosjektets egevaluering oppgir at gjennomsnittlig 120 ansatte per måned har svart. Med antall arbeidstakere i prosjektenhetene varierende mellom 300 og 350 gir dette en svarprosent på 34 til 40.

Ombordservice har sykefraværstatistikk fra og med første kvartal 1998.

Togrenhold

Opplevde endringer i arbeidsmiljø med mere som følge av tiltak ble kartlagt ved bruk av spørreskjema og retrospektive spørsmål i november–desember 1999. 80 prosent av 218 ansatte besvarte skjemaet.⁴

Togrenhold rapporterer sykefraværstatistikk fra og med fjerde kvartal 1997.

Oppsummering

Som nevnt tidligere, fikk de deltagende virksomheten relativt frie hender når det gjaldt metoder og opplegg for evaluering. Alle skulle imidlertid sørge for fraværstatistikk og arbeidsmiljøundersøkelser, samt vurdere konsekvenser for det videre HMS-arbeidet i virksomhetene.

Sykefraværstatistikk er tilgjengelig fra de fleste prosjektene. Unntaket er Postens Servicepartner. Posten Salg og Distribusjon har den mest omfattende statistikken med data fra og med 1995. Rikshospitalet har data fra og med 1996, aetat Østfold og Trygdeetaten

⁴ NSBs generelle medarbeidertilfredshetsundersøkelser (som er omtalt i forbindelse med Ombordservice ovenfor) omfatter også de ansatte i Togrenhold, men på grunn av de mange organisatoriske endringene har prosjektet ikke klart å framskaffe sammenliknbare tall over tid.

fra og med 1997 og Togrenhold fra og med 1998. Kravet til prosjektene gjaldt bare prosjektperioden, men med tanke på en evaluering av tiltakenes effekter på sykefraværet er det sterkt ønskelig å ha sykefraværdata over et lengre tidsrom.

Noen av prosjektene har gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser som kan brukes i evalueringen. Dette gjelder Posten Salg og Distribusjon, Trygdeetaten, NSB Ombordservice og aetat Hordaland. Posten Salg og Distribusjon har samlet inn opplysninger ved hjelp av spørreskjema på tre tidspunkter i prosjektperioden, og har i tillegg også gjennomført en undersøkelse ved slutten av prosjektperioden der man har benyttet kvalitativ intervjuing. Trygdeetaten har spørreskjemadata fra to tidspunkter i prosjektperioden. En styrke ved Trygdeetatens undersøkelse er at den også er gjennomført i prosjektets sammenlikningsgruppe. Togrenhold har gjort en spørreskjemaundersøkelse på slutten av prosjektperioden med noen retrospektive spørsmål om endringer i arbeidsmiljøet. For de andre prosjektene mangler systematiske undersøkelser av endringer i opplevelsen av arbeidsmiljøet.

Flere av prosjektene har plukket ut sammenliknings- eller referansegrupper. Stort sett er det bare sykefraværstatistikk som foreligger fra disse gruppene. Trygdeetaten har imidlertid også gjennomført spørreskjemaundersøkelser av arbeidsmiljøet i sammenlikningsgruppen.

I tillegg til de sammenlikningsgruppene prosjektene selv har valgt ut, har AAD framskaffet fraværstatistikk for fire av de fem etatene eller virksomhetene som prosjektene inngår i, dvs. Posten, NSB, Trygdeetaten og Rikshospitalet. Departementet har ikke klart å skaffe statistikk fra aetat. I vår senere gjennomgang av sykefraværutviklingen vil vi sammenlikne fraværutviklingen i prosjektområdene både med de utplukkete sammenlikningsgruppene og med etatene/virksomhetene som helhet.

6.2 Metodeproblemer

Vi har tidligere nevnt at FFS generelt har prioritert lokale initiativ og handlefrihet på bekostning av sentral styring og standardisering.

Dette vanskeliggjør evalueringen av prosjektene. I det følgende drøfter vi litt mer konkret noen av de viktigste metodeproblemene man står overfor, når FFS-prosjektene skal vurderes.

Tilfeldighetenes betydning

Som vi så ovenfor, er prosjektene stort sett rettet inn mot relativt små grupper: med ett unntak består gruppene av godt under 500 personer og to har under 100. Dette gjør at såvel sykefravær som opplevelse av arbeidsmiljø kan variere forholdsvis mye på grunn av tilfeldigheter. Slike tilfeldigheter kan for eksempel være at et par personer med høyt sykefravær slutter, eller det kan være at et par personers fravær ikke er kommet med i virksomhetens fraværregister.

For å illustrere dette, ta som eksempel en avdeling med 50 ansatte der 2 personer er registrert med fravær gjennom hele registreringsperioden (for eksempel kvartalet). La oss si at fraværet for de øvrige 48 ansatte i gjennomsnitt er 10 prosent (av mulige arbeidsdager). Da vil det gjennomsnittlige fraværet for hele avdelingen (alle 50) bli 13,6 prosent. Hvis de to personene med høyest fravær sluttet (og de andres fravær var endret), ville fraværsprosenten synke til 10,0, med andre ord en reduksjon på 26 prosent. Det ville være nærliggende å konkludere med at dette var en relativt betydelig nedgang i fraværet, og dersom den i tid falt sammen med iverksetting av tiltak mot fraværet, kunne det lett bli oppfattet som et tegn på at tiltakene virket. Med 100 ansatte ville de tilsvarende tallene bli 11,8 og 10,0, noe som ville gi en reduksjon på 15 prosent – altså fortsatt noe som kanskje kunne bli betraktet som en indikasjon på effekt av tiltak.

Den klassiske metode for å unngå at tilfeldigheter skal bli tolket som en systematisk effekt, er bruk av signifikanstester eller konfidensintervaller. Dette er imidlertid ikke helt enkelt ved bruk av fraværstatistikk. For å beregne den statistiske usikkerheten for den typiske «fraværsprosenten» – fraværstid i prosent av mulige arbeidsdager – trenger man enten opplysninger på individnivå, eller man trenger fraværregistreringer over et forholdsvis langt tidsrom, i alle fall over en 20 kvartaler. Opplysninger om fravær på individnivå – der man kan følge den enkelte ansattes fravær fra det ene kvartalet

til det andre – er sjelden tilgjengelig, og i alle fall ikke innen prosjektene i FFS. Tidsseriene er også stort sett for korte til at den tilfeldige variasjonen i fraværsprosenten kan anslås rimelig godt. Vurdering av tilfeldighetenes betydning må derfor bli mer uformell (og unøyaktig).

Problemer som følger av utvelgelsen av enheter

Bakgrunnen for at Posten, NSB, aetat, Trygdeetaten og Rikshospitalet ble plukket ut til å være med i FFS, var blant annet at disse etatene eller virksomhetene hadde forholdsvis høyt sykefravær. Også ved den videre utvelgelse av enheter innenfor virksomhetene ble det i de fleste tilfeller lagt vekt på å finne enheter med høyt fravær. Høyt fravær var eksplisitt utvalgs-kriterium ved utvelgelsen av arbeidskontorer i Østfold, trygdekontorer i Akershus og avdelinger på Rikshospitalet. Det var også bakgrunnen for at Postens servicepartner og NSB Togrenhold ble tatt med blant FFS-prosjektene.

Utvelgelse av de enhetene som har særlig høyt sykefravær, virker på mange måter rimelig. Det virker som en god strategi å sette inn ressursene der problemene er størst. Med tanke på evaluering er likevel den utvalgsmetode som er valgt i de fleste prosjektene, problematisk. Som nevnt ovenfor, er det store tilfeldige variasjoner i sykefraværet over tid, spesielt i mindre enheter. Det er derfor stor fare for at man plukker ut enheter til å være med i prosjektet som tilfeldigvis har hatt spesielt høyt fravær en periode. I så fall vil man vente at sykefraværet går ned igjen uansett om det settes i verk tiltak eller ikke.

En utvelgelse på basis av fraværstatistikk behøver derfor ikke bety at man plukker ut de enhetene der de underliggende problemene for eksempel i arbeidsmiljøet, er spesielt store. Faren for å plukke ut enheter med et tilfeldig høyt fravær er særlig stor dersom utvelgelsen bare tar hensyn til fraværet gjennom en kort periode, som noen få kvartaler. Dersom man ved hjelp av fraværstatistikken skulle finne fram til enheter med spesielt stort behov for tiltak, burde man i alle fall vurdere statistikken over et par år.

Eksterne effekter i prosjektperioden

Som tidligere nevnt, inngikk det i mandatet for FFS-prosjektene at de skulle gjennomføres i virksomheter som var under omstilling. Dette var bakgrunnen for valget av aetat, Trygdeetaten, Posten, NSB og Rikshospitalet. Omfang av omstillinger var også noe disse etatene eller virksomhetene i varierende grad la til grunn når de valgte ut hvilke avdelinger eller andre organisatoriske enheter som skulle inngå i deres prosjekter.

Grunnen til at det sentrale mandatet la vekt på omstilling, var tro- lig enten at man fryktet at omstillinger lett kunne øke fraværet, eller at man regnet med at omstillinger vil være et så gjennomgripende innslag i offentlig virksomhet i årene framover at det var viktig å innhente erfaringer om sykefraværstiltak under slike forhold. Uansett bakgrunn blir det vanskelig å avgjøre om endringer i sykefraværet skyldes tiltak mot fraværet og ikke omstillingene ellers.

Generelt kan organisatoriske omstillinger bidra til såvel høyere som lavere fravær. Dette avhenger for det første av om omstillingene blir oppfattet som positive eller negative av de fleste ansatte.

Omstillinger blir muligens oftest vurdert negativt. De kan i seg selv medføre belastninger for de ansatte, for eksempel knyttet til behovet for å sette seg inn i nye arbeidsoppgaver. I tillegg vil omstil- lingen kunne innebære nedbemanning eller i det minste en mer eller mindre velbegrunnet frykt for slike. Og effektivitetskravene vil ofte øke.

Men omstillinger kan også bli opplevd som hovedsakelig posi- tive. Dette synes for eksempel å være tilfelle når NSB Togrenhold ble skilt ut som en egen enhet. Dette medførte at det arbeidet som hadde vært en relativt perifer aktivitet innenfor andre enheter, nå ble kjer- neaktiviteten i en ny enhet.

Usikkerhet om hvordan «ytre» hendelser vil slå ut på fraværet gjelder ikke bare organisatoriske omstillinger. Det gjelder for eks- empel også den type fysisk omstilling som Rikshospitalet har gjen- nom ved flyttingen til det nye sykehusområdet.

Datakvalitet

Alle datakilder er utsatt for feilkilder. Det gjelder også de som er brukt i FFS-prosjektene, slik som registrert sykefravær og ansattes svar på spørreskjemaer. Det gjelder selvsagt også de mer uformelle inntrykk som prosjektledere og andre får gjennom det daglige arbeidet i prosjektene.

To av prosjektene har pekt på feil i deres virksomheters fraværstatistikk, aetat Østfold og Postens servicepartner. For aetat Østfolds vedkommende besto problemet delvis i at avslutningsdatoer for sykmeldingsperioder ble ufullstendig registrert. Konsekvensen av dette var en overrapportering av fravær. I Postens servicepartner synes problemet å være at en del fravær ikke er blitt registrert, altså at man har hatt en underrapportering av fraværet.

Det er selvsagt viktig at slike feil blir rettet opp. Fra et evalueringssynspunkt kan imidlertid forbedringer i datakvaliteten medføre spesielle problemer: korrigerings- eller underrapportering eller overrapportering vil jo føre til en kunstig endring i fraværnivået, i aetat Østfold til en reduksjon og i Postens servicepartner til en økning i fraværet.⁵

De feilene vi nå har omtalt, kan betraktes som *systematiske* i den forstand at de generelt fører til en for høy eller en for lav fraværspersent. Dersom over- eller underrapporteringen endres, får man også en systematisk skjevhet i mål på endringene i fraværet over tid. Men det vil også være *tilfeldige* feil, for eksempel at datoer skrives inn feil. Tilfeldige feil virker på samme måte som andre tilfeldigheter (se ovenfor); de øker de tilfeldige variasjonene i data og gjør det vanskeligere å skille ut systematiske endringer.

⁵ aetat Østfold har korrigert fraværstatistikken tilbake til og med fjerde kvartal 1996. Overgang fra ikke korrigerede til korrigerede tall fører derfor ikke til feil i den statistikken som prosjektet presenterer. Som nevnt ovenfor, har Postens servicepartner ikke publisert korrigert statistikk, så en overgang fra ukorrigerede til korrigerede tall er heller ikke der noe problem for evalueringen av dette prosjektet.

I spørreskjemaundersøkelser kan systematiske feil oppstå for eksempel hvis noen overdriver arbeidsmiljøproblemer for å øke muligheten for at disse blir prioritert. Store endringer i svarprosent kan ha liknende betydning, siden sammensetningen av dem som svarer ofte er forskjellig ved høy og lav svarprosent. Ved lav svarprosent vil man ha en tendens til å overrepresentere spesielle grupper, for eksempel de som er mest engasjert i spørsmålene eller de som er mest lojale overfor virksomheten.

Prosjektgjennomføringen

I dette kapitlet gjennomgår vi først kort erfaringer med prosjektgjennomføringen fra det enkelte prosjekt. Deretter tar vi opp noen mer gjennomgående temaer som i større eller mindre grad er felles for flere prosjekter.

Få av prosjektene har gjennomført noen systematisk datainnsamling eller informasjonsinnhenting når det gjelder gjennomføringen av prosjektene. Vi må derfor i stor grad basere oss på det mer uformelle inntrykk prosjektlederne har dannet seg gjennom prosjektperioden, i hovedsak slik dette kommer til uttrykk i egevalueringene.

En følge av dette er at informasjonsgrunnet for de forskjellige prosjektene blir lite sammenliknbart. Når en prosjektleder i ett prosjekt rapporterer om mange problemer i prosjektgjennomføringen, mens en annen i hovedsak rapporterer om positive erfaringer, kan dette selvsagt reflektere reelle forskjeller mellom de enhetene som er med. Det kan imidlertid like gjerne skyldes at noen prosjektledere er mer kritiske enn andre, at rapportene varierer i hvor utførlige de er, eller at noen organisasjoner er mer åpne for kritikk enn andre. Den følgende korte gjennomgang av erfaringer fra prosjektene kan derfor ikke brukes til å rangere dem etter vellykkethet.

7.1 Prosjektene erfaringer

aetat Østfold

Prosjektet benyttet dialogkonferanser som grunnlag for utvelgelse av tiltak. Viktige tiltak videre i prosjektet var kurs i «mestring av vanskelige samtaler» (for ledere, men videreført som kollegaveiledning for andre ansatte), samlinger for langtidssykmeldte, stønad til trimaktivitet for langtidssykmeldte og utvidet adgang til egenmelding.

Prosjektets egevaluering nevner flere positive erfaringer i prosjektgjennomføringen, som positive holdninger fra ledelsen i aetat Østfold og godt samarbeid med Arbeidslivstjenesten (en egen del av aetat som bisto prosjektet med gjennomføring av dialogkonferansene). Det blir også framhevet som en god disponering at mye ressurser ble brukt til den innledende markedsføring av prosjektet. Et par negative ting nevnes. For det første var det store feil i fraværstatistikken som prosjektet brukte mye tid på å rette opp. Og for det andre ble prosjektleder først ansatt etter at prosjektplanen var utformet og fikk slik ikke være med å påvirke denne.

aetat Hordaland

Ved et aktiviseringsprosjekt av den type som er blitt gjennomført i Hordaland, blir det avgjørende hvor stor andel av de ansatte man lykkes i å aktivisere, og også om dette var de som hadde mest behov for aktiviseringen. Av totalt 90 ansatte på deltakende kontorer var det 54 som på et eller annet tidspunkt deltok. Gjennomsnittlig deltakelse på treningene var ca. 30 personer.

Det er ingen direkte informasjon om tiltaket klarte å fange opp dem med størst behov, dvs. de minst fysisk aktive. Spørreskjemaundersøkelser på to tidspunkter tyder imidlertid på at andelen uten noen treningsaktivitet i det hele tatt er gått ned (se neste kapittel).

Prosjektet peker på noen kritiske faktorer for et vellykket aktiviseringsprosjekt. Det er viktig (men vanskelig) å finne fram til aktiviteter og tidspunkter som passer for alle. Det kan også være avgjørende at det er kort avstand fra arbeidsplassen til egnete lokaler.

I ett av kontorene ble treningsaktivitetene avsluttet på grunn av for liten oppslutning. Prosjektets egnevaluering setter dette i sammenheng med at noen av de de ansatte som var mest interessert, sluttet ved kontoret. Også ellers nevnes omstillinger og utskifting av ansatte ved kontorene som faktorer som har skapt visse problemer for prosjektet.

Trygdeetaten

Det sentrale tiltaket i Trygdeetaten var dialogkonferanser. I tillegg deltok prosjektet i et oppfølgingsmøte på det enkelte trygdekontor.

Prosjektet rapporterer at erfaringene med dialogkonferansene er meget positive. Blant annet bidrar metoden til at overgangen fra kartlegging til planlegging og gjennomføring av tiltak blir kort.

Det påpekes imidlertid at positive resultater forutsetter engasjement og oppfølging fra lederes side. Det var også problemer med «konkurrerende» prosjekter og oppgaver. Dette førte dels til at et par trygdekontorer ikke ønsket å være med i prosjektet, dels til problemer med å gi tiltak i de utarbeidete handlingsplanene tilstrekkelig høy prioritet.

Posten Salg og Distribusjon

Prosjektleder konkluderer med at framdrift og engasjement i den sentrale prosjektgruppen har vært god. Tilbakemeldinger til prosjektledelsen tyder derimot på at oppfølgingen av prosjektet i de enkelte team har vært mer varierende. Intervjuundersøkelsen viste at det i flere team ikke var iverksatt noen tiltak, og at det til dels også var manglende kjennskap til prosjektet.

Et tiltak som ikke førte fram, var registrering av arbeidsrelatert fravær. Svært få skjemaer kom inn.

Prosjektets egnevaluering peker på flere faktorer som kan ha bidratt til liten oppfølging på grunnplanet. For det første har man i en del team vært av den oppfatning at de fungerte bra og at det ikke var behov for endringer. For det andre er teamorganiseringen ny i virksomheten, og det har vært vanskelig å kombinere denne organisato-

riske endringen med systematisk sykefraværarbeid. Også mer generelt nevnes knapphet på tid og ressurser som et problem. Endelig nevnes at oppfølging fra ledernivåer over teamleder ikke har vært tilstrekkelig.

Postens servicepartner

Postens servicepartner har hatt betydelige problemer med gjennomføringen av prosjektet. Aktiviteten i 1998 synes å ha vært lav og/eller svakt dokumentert. Da Postens servicepartner ble skilt ut som eget selskap fra 1. januar 1999, ble det opprinnelige prosjektet nedlagt og et nytt prosjekt etablert. Egenevalueringen fra det nye prosjektet gir liten konkret informasjon om gjennomføringen av tiltakene, men prosjektet er vedtatt videreført i 2000.

NSB Ombordservice

Tiltakene i NSB Ombordservice har hovedsakelig vært rettet mot gruppeledernivået og forholdet mellom gruppelemmer og leder («nærhetsledelse»). Egenevalueringen gir en positiv vurdering av lederutviklingsopplegget for førstelinjeledere. Det rapporteres også om positive tilbakemeldinger på to dagssamlinger som har vært avholdt for alle ansatte.

Opplegget med månedlig rapportering fra de ansatte i form av et «verdiregnskap» har hatt forholdsvis lav oppslutning. Svarprosenten var mellom 40 og 50 i en periode, men sank sterkt de siste månedene før tiltaket ble avsluttet. (Det har derimot vært økende oppslutning om årlige medarbeidertilfredshetsundersøkelser.)

Prosjektet i Ombordservice har vært gjennomført i linjen uten egne prosjektansatte. Enhetens leder mener at det trolig hadde styrket prosjektet om man hadde hatt en ansatt som kunne hatt prosjektledelse som sin hovedoppgave.

NSB Togrenhold

Prosjektets egevaluering gir få detaljer om positive og negative erfaringer med gjennomføringen av tiltakene. Det pekes imidlertid på at de omfattende organisatoriske endringene virksomheten, har vært gjennom, spesielt oppløsningen av Togrenhold som egen enhet, har skapt en del problemer. I forbindelse med disse endringene fikk for eksempel linjelederne, som også var delprosjektledere, i stor grad nye oppgaver og utfordringer. Enkelte konkrete tiltak ble også utviklet.

Rikshospitalet

Den innledende kartleggingen av arbeidsmiljøet var omfattende med både dybdeintervjuer og et stort spørreskjema. Spørreskjemaundersøkelsen samt deler av dybdeintervjuene ble utført av et innleid konsulentfirma. Prosjektet mener bruk av konsulentfirma var nødvendig på grunn av manglende kapasitet og kompetanse i prosjektet, men ulempen var at prosjektet fikk mindre tilgang til og kontroll over data.

Flere av delprosjektene (sykehusavdelingene) gjorde også utstrakt bruk av konsulenter ved utvelgning og gjennomføring av tiltak. Erfaringene med dette er blandet. Det synes som om det har vært vanskelig å samordne konsulentenes aktiviteter med prosjektet ellers. Én av de fire avdelingene som innledningsvis var med i prosjektet, gikk etter hvert ut av dette og etablerte et eget opplegg sammen med den eksterne konsulenten.

Rikshospitalet har i prosjektperioden vært i en fase da flytting til nytt bygg stadig har vært planlagt og utsatt. Dette har skapt problemer for gjennomføring av sykefraværprosjektet på flere måter. Det er blitt vanskeligere å sette av nok tid og ressurser til prosjektet. Spesielt tiltak i det fysiske arbeidsmiljøet er også blitt utsatt, da det var liten hensikt i å gjennomføre disse i lokaler som skulle fraflyttes.

Prosjektet nevner at de ansattes forventninger er viktige for gjennomføringen av prosjektene. Innledningsvis syntes forventningene gjennomgående å være lave, blant annet på grunn av tidligere undersøkelser som ikke var fulgt opp. Senere ble det imidlertid et problem

i en av de fire avdelingene i prosjektet at forventningene ble for høye og umulige å følge opp.

7.2 Noen gjennomgående problemstillinger

Tiltak og omstillinger

Vi har ovenfor nevnt at de omfattende omstillingene innenfor de fleste prosjektenhetene har medført problemer for evalueringen. Men organisatoriske endringer og andre omstillinger synes også å ha skapt betydelige problemer for gjennomføring av planlagte tiltak.

Et problem er at omstillingsprosesser lett vil ha en tendens til å trekke ressurser og oppmerksomhet bort fra fraværarbeidet. Flere av prosjektene har rapportert om enheter som har uttrykt reservasjoner mot å gå inn i FFS-prosjektet fordi de er engasjert i andre prosjekter.

Et annet problem er at organisasjonsmessige endringer kan føre til at prosjektenheter blir delt opp eller slått sammen med andre enheter. Organisasjonsmessige endringer vil også lett medføre personellmessige endringer. Dette vil kunne gå utover kontinuiteten i prosjektarbeidet, noe som blant annet er påpekt fra prosjektet i NSB Togrenhold.

Den av de deltakende enheter som har hatt størst problemer med gjennomføringen av prosjektet, ser ut til å være Postens servicepartner. Det opprinnelige prosjektet ble her nedlagt og et nytt prosjekt etablert. Postens servicepartner er også en av de virksomhetene som har gjennomgått de største organisatoriske endringene. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad organisatoriske endringer er årsak til de problemene man har hatt i prosjektet. Det kan godt tenkes at usikkerhet om framtidig organisatorisk plassering og ansvar for prosjektet kan ha hatt negative konsekvenser for gjennomføringen. På den annen side kan også en større organisasjonsmessig endring gjøre det lettere å få til omfattende endringer i prosjektet og eventuelt starte på nytt.

Ansattes tidligere erfaringer med HMS-arbeid

Fra flere av prosjektene meldes det om en i alle fall innledningsvis reservert holdning fra mange ansattes side. Mange ansatte synes å mene at de stadig blir bedt om å være med på spørreundersøkelser og andre kartlegginger, men at disse ikke følges opp. Flere prosjekter har hatt problemer med lav svarprosent i sine innledende arbeidsmiljøkartlegginger, og i alle fall ett prosjekt rapporterer at de av denne grunn ikke gjennomførte noen slik kartlegging.

Markedsføring og forventninger

Flere av prosjektene (for eksempel aetat Østfold og Trygdeetaten) har erfart at den innledende «markedsføring» av prosjektene overfor de aktuelle enheter og ansatte er viktig. Det kan imidlertid være en vanskelig balansegang her. Forventningene til prosjektet kan også bli for høye og umulige å følge opp. Rikshospitalet rapporterer om en slik erfaring i forhold til en av avdelingene som inngikk i deres prosjekt.

Urealisterte (og muligens urealistiske) forventninger i forbindelse med tidligere prosjekter og undersøkelser er også trolig mye av bakgrunnen for den skepsis som man i enkelte prosjektenheter hadde overfor sykefraværprosjektet.

Bruk av eksterne konsulenter etc.

Den mest omfattende bruk av eksterne konsulenter blant FFS-prosjektene finner man i Rikshospitalet. Konsulenter ble her brukt både i kartleggingen av arbeidsmiljøproblemer og (i varierende grad i forskjellige avdelinger) i gjennomføring av tiltak. Én av de fire avdelingene som innledningsvis var med i prosjektet, gikk etter hvert ut av dette og etablerte et eget opplegg sammen med den eksterne konsulenten. Også andre prosjekter har brukt eksterne konsulenter, men da i mer begrensede sammenhenger, for eksempel som kursholdere.

Ekstern kompetanse kan selvsagt i seg selv være verdifull i et prosjekt. Å bringe inn personer utenfra kan også bidra til å bryte opp etablerte mønstre og åpne for endring.

Eksterne konsulenter kan imidlertid også skape problemer. Rikshospitalets egnevaluering peker på at oppfølging og koordinering av eksterne konsulenter kan være svært ressurskrevende – i alle fall dersom disse ikke har svært begrensede og klart avgrensede roller i prosjektet.

Ressurssituasjonen

Vi har ovenfor nevnt at omstillinger og andre prosjekter kan kreve mye ressurser og at dette kan gå ut over sykefraværarbeidet. Men ressurssituasjonen kan også være et problem mer generelt. Flere av prosjektene nevner at en presset arbeidssituasjon har gått ut over arbeidet med prosjektet, og ønsker om flere stillinger til prosjektene har vært lansert.

Effekter på arbeidsmiljø og helse

8.1 Trygdeetaten

I Trygdeetaten ble utviklingen i opplevelsen av arbeidsmiljøet undersøkt ved spørreskjema. Et første skjema ble delt ut til alle ansatte før dialogkonferansene, mens skjema nr. to ble delt ut mot slutten av prosjektperioden. Tilsvarende data fra to tidspunkter er samlet inn ved trygdekontorene i Hedmark.

Spørreskjemaet var relativt omfattende. De fleste spørsmålene er gjengitt i kortform i tabell 8.1. For enkelhets skyld er mer omfattende sett av svarkategorier her gjort todelte, og tabellen viser prosent med positive vurderinger på de forskjellige områdene. I tillegg undersøkes om endringen fra første til andre undersøkelse er signifikant forskjellig fra null (dvs. om endringen er større enn det man kan vente å få på grunn av tilfeldigheter).⁶

Ved første undersøkelse er det liten forskjell mellom prosjektkontorene og Hedmark. I gjennomsnitt over alle 26 spørsmål i tabell 8.1 er prosenten med positive svar 45 i prosjektkontorene og 46 i Hedmarkskontorene. For Hedmarks vedkommende er det ingen sig-

Tabell 8.1. Ansattes vurderinger av arbeidsmiljøet i prosjektkonto-

⁶ Ideelt sett burde signifikantestene ha tatt hensyn til at det (i stor grad) er de samme personene som er med i begge undersøkelsene. Det er imidlertid ikke tilstrekkelige opplysninger til å gjøre dette. De to undersøkelsene betraktes derfor som to uavhengige utvalg, noe som gjør at signifikantestene bør tolkes med forsiktighet.

rene i Akershus og i sammenlikningsgruppen Hedmark ved start og avslutning av prosjektperioden. Prosent med positive svar på det enkelte spørsmål

	Prosjektkontorene			Hedmark		
	Tids- punkt 1	Tids- punkt 2	Endring	Tids- punkt 1	Tids- punkt 2	Endring
Klare arbeidsoppgaver	82	85	3	81	76	-5
Forutsigbare arbeidsoppgaver	28	33	5	30	20	-10
Mulighet for variasjon	55	57	2	66	63	-3
Mulighet for kontakt med kolleger	71	80	9	77	75	-2
Muligheter for faglig utvikling	48	52	4	60	59	-2
Muligheter for personlig utvikling	41	48	7	55	52	-3
Ikke behov for endring av arbeids-situasjon	62	74	11	64	58	-6
Kan påvirke arbeidssituasjonen	16	24	8	25	24	0
Mestrer arbeidsoppgavene	68	71	3	72	66	-6
Mestrer arbeidssituasjon følelses-messig	62	59	-3	59	55	-4
Arbeidsmengde fører ikke til stress	10	9	-1	10	7	-3
God kommunikasjon med leder	63	69	7	67	66	-2
Får tilstrekkelig info. fra leder	53	65	12	49	59	10
Får tilbakemelding fra leder	38	47	9	34	34	1
Får støtte fra leder	45	53	8	54	44	-10
Forholdet til leder ikke kilde til stress	6	8	2	4	6	3
God kommunikasjon med kolleger	78	88	10	79	80	1
Godt samarbeid med hensyn til informasjon	49	61	11	52	52	-1
Tilbakemelding fra kolleger	27	31	4	25	29	4
Støtte fra kolleger	55	61	6	51	54	3
Stoler på ledelsen med hensyn til å ivareta virksomheten	59	62	3	48	48	-1
Ikke konkurranseorientert klima	43	41	-3	34	38	4
Oppmuntrende klima	14	14	0	13	11	-3
Ikke mistroisk og mistenksomt klima	66	59	-8	53	50	-3
Avslappet og behagelig	9	5	-3	10	8	-2
Ikke stivbeint og regelstyrt	21	18	-2	19	13	-6
Svarprosent	91	74		61	67	
N	217	147		143	157	

Note: De fleste spørsmålene hadde svaralternativene «Ja», «Ja, i noen grad», «Nei, i liten grad» og «Nei». De to «ja»- og de to «nei»-kategoriene er her slått sammen, og tabellen viser prosent med en positiv oppfatning på det enkelte område. Signifikante endringer (signifikanssannsynlighet mindre eller lik 0,05) er **uthevet**.

nifikante endringer mellom tidspunkt 1 og tidspunkt 2, og den gjennomsnittlige prosent med positive svar på det siste tidspunktet er 44.

I prosjektkontorene derimot er det en viss tendens til mer positive svar. Det er signifikant høyere andel positive svar på fem spørsmål. Tre av disse gjelder forholdet til kolleger og til leder. Det er også noen færre som sier at de føler behov for endring av arbeidssituasjon. I gjennomsnitt over alle spørsmålene øker andelen positive svar med fire prosentpoeng i forhold til tidspunkt 1.

Det kan altså se ut som om prosjektet har hatt en positiv effekt på opplevelsen av arbeidsmiljøet, selv om endringene er forholdsvis små. I vurderingen av resultatene må man imidlertid ta hensyn til måten prosjektkontorene ble valgt ut på. Det ble her lagt vekt på høyt sykefravær, høyt nivå av helseplager og stort behov for organisatoriske endringer. I den grad prosjektkontorene hadde spesielt store arbeidsmiljøproblemer forut for prosjektet, må man regne med at de selv uten spesielle tiltak over tid vil komme tilbake til et mer gjennomsnittlig nivå (se kapittel 6 og analysen av sykefravær i neste kapittel). Vi tror likevel ikke denne feilkilden er

vesentlig, siden prosjektkontorene atskilte seg lite fra Hedmarks-kontorene på tidspunkt 1.⁷

I tillegg til spørsmålene nevnt ovenfor, ble de ansatte ved tiltaks-kontorene også stilt direkte spørsmål om handlingsplanene hadde hatt noen effekt. 25 prosent mente at handlingsplanene hadde ført til endringer i arbeidsmiljøet og 12 prosent hadde personlig opplevd forbedring.

På tross av en del usikkerhetsmomenter, finner vi det rimelig å konkludere med at prosjektet i Trygdeetaten har medført en viss bedring i opplevelsen av arbeidsmiljøet.

⁷ Man kan likevel merke seg at spørreskjemaundersøkelsen i de Akershuskontorene som *ikke* inngikk i prosjektet, kunne tyde på at prosjektkontorene hadde spesielt store arbeidsmiljøproblemer. Andel som ikke føler behov for endring av arbeidssituasjonen er for eksempel 62 prosent i prosjektkontorene (tabell 8.1), mot 82 i de øvrige Akershuskontorene. Som tidligere nevnt var imidlertid svarprosenten i de øvrige Akershuskommunene svært lav, bare 29 prosent, og det er mulig at det først og fremst er de fornøyde som har svart. (I så fall illustrerer dette faren ved å benytte data fra undersøkelser med lav svarprosent.)

8.2 aetat Østfold

Som tidligere nevnt, har man i prosjektet i aetat Østfold ikke ønsket å foreta noen evaluering av prosjektets effekter på opplevelsen av arbeidsmiljøet.

8.3 aetat Hordaland

Prosjektet er evaluert gjennom spørreskjema ved prosjektets start i 1998 og ved oppfølging i 2000. Spørsmålene gjaldt belastningslidelser og fysisk aktivitet, samt en rekke sider ved det psykososiale arbeidsmiljøet. Prosjektets egevalueringsrapport presenterer noen resultater når det gjelder de to første av disse områdene, samt når det gjelder ansattes motivasjon etc. De viktigste av disse resultatene presenteres i tabell 8.2. For tre av spørsmålenes vedkommende er det i presentasjonen nedenfor utført signifikanstester; for de øvrige gir ikke prosjektets egevaluering tilstrekkelig informasjon til å gjøre dette.⁸

I vurderingen av resultatene for aetat Hordalands prosjekt, er det et problem at prosjektet omfattet så få personer. Det var under 70 ansatte på de fire tiltakskontorene. Med en generell svarprosent ved 2000-undersøkelsen på 61,5 betyr det at man bare har data for 40 til 50 ansatte. Det sier seg selv at resultatene da blir svært usikre, og at det er vanskelig å trekke konklusjoner om endringer.

Undersøkelsene viser én meget klar endring: Andelen med mer enn en dag med fysisk avktivitet pr uke har gått betydelig opp i tiltaksgruppen (mens utviklingen heller har vært i motsatt retning i sammenlikningsgruppen). Andelen som rapporterer belastningslidelser siste uke er også gått ned, men endringen er ikke signifikant, og kan altså godt skyldes tilfeldigheter.

Tabell 8.2. Rapporterte belastningslidelser, fysisk aktivitet og holdninger til arbeidet i 1998 og 2000. Tiltaksgruppe og kontrollgruppe.

⁸ Se også note 6.

aetat Hordaland

	Tiltaksgruppe		
	1998	2000	Endring
Belastningslidelse siste år (prosent)	78	71	-8
Belastningslidelse siste uke (prosent)	67	55	-13
Mer enn en fysisk aktiv dag per uke (prosent)	61	89	28
Arbeidslyst (skalapoeng)	69,3	70,5	1,1
Arbeidskapasitet (skalapoeng)	77,7	75,8	-1,9
Motivasjon (skalapoeng)	61,7	70,6	8,9
	Kontrollgruppe		
	1998	2000	Endring
Belastningslidelse siste år (prosent)	69	62	-7
Belastningslidelse siste uke (prosent)	50	51	1
Mer enn en fysisk aktiv dag per uke (prosent)	79	67	-12
Arbeidslyst (skalapoeng)	69,3	70,5	5,7
Arbeidskapasitet (skalapoeng)	74,7	80,5	5,7
Motivasjon (skalapoeng)	60,1	65,9	5,9

Note: For de tre første spørsmålene er signifikanstester gjennomført. Signifikante endringer er markert med **utheving**. For de øvrige spørsmålene mangler nødvendige opplysninger.

Når det gjelder de tre mer motivasjons- eller holdningsmessige spørsmålene, er det ikke noe som tyder på en spesielt positiv utvikling i tiltaksgruppen. Gjennomgående er utviklingen her minst like positiv i sammenlikningsgruppen.

Det kan altså synes som om tiltakene i prosjektet har hatt en direkte effekt på det fysiske aktivitetsnivået, og muligens også på opplevelse av plager i forbindelse med belastningslidelser. Det synes derimot ikke å være noen klare tegn på mer generelle positive effekter på de ansattes trivsel.

Tabell 8.3. Ansattes vurderinger av arbeidsmiljøet i tre prosjektområder i Posten Salg og Distribusjon ved start og avslutning av prosjektperioden. Prosent med bekreftende svar på det enkelte spørsmål

	Delprosjekt A			Delprosjekt B			Delprosjekt C		
	Tids- punkt 1	Tids- punkt 3	Endring	Tids- punkt 1	Tids- punkt 3	Endring	Tids- punkt 1	Tids- punkt 3	Endring
Tilhørighet til arbeidsplassen	95	97	2	98	96	-2	94	91	-3
Kjent med postområdets mål	89	89	0	84	99	15	67	86	19
Muligheter for variasjon i arbeidet	64	84	20	78	78	0	59	55	-4
Fornøyd med egen arbeidstid	89	96	7	75	79	4	75	84	9
Godt forhold til kolleger	99	97	-2	98	100	2	97	98	1
Godt forhold til teamleder	95	95	0	94	87	-7	83	97	14
Tillit til øvrig ledelse	72	84	12	80	57	-23	69	81	12
Stilt klare krav fra teamleder	94	93	-1	93	91	-2	87	93	6
Føler seg trygg i arbeidsmiljøet	90	93	3	95	90	-5	87	88	1
Trives på arbeidsplassen	95	97	2	97	98	1	83	93	10
Teamet er godt organisert	87	89	2	76	68	-8	41	69	28
Muligheter for medvirkning	85	90	5	70	72	2	65	70	5
Godt samarbeid i teamet	87	90	3	87	76	-11	48	63	15
Utviklingsmuligheter i arbeidet	54	77	23	53	57	4	30	63	33

Oppføringsstilbudet er tilfredsstillende	72	84	12	47	56	9	51	61	10
Arbeidet gir utfordringer	66	82	16	77	77	0	54	52	-2
Tilbakemelding på godt utført arbeide	65	82	17	60	71	11	25	59	34
Tilbakemelding på dårlig utført arbeide	79	88	9	77	78	1	74	81	7
Bidrar selv til trivsel og godt miljø	94	98	4	97	97	0	97	91	-6
Utsatt for mobbing	17	14	-3	2	0	-2	1	1	0
Utsatt for seksuell trakassering	4	4	0	2	0	-2	0	1	1
Mye stress på jobben	44	36	-8	51	54	3	73	73	0
Store forandringer i Posten gjør en utrygg	69	36	-33	81	87	6	75	75	0
Kjent med Postmodellen	24	55	31	47	88	41	32	56	24
Leder kontakttet privat etter 14 dager	30	88	58				100	86	-14
Gjennomført vermerunder	25	19	-6	47	72	25	21	33	12
Oppfølging med handlingsplaner	16	20	4	39	54	15	20	30	10
Gjennomført medarbeidersamtaler	22	37	15	35	58	23	36	37	1
Svarprosent	98	97		76	53		66	75	
N	147	146		134	93		85	97	

Note: Sværskala var gradert fra 1 («Ja») til 6 («Nei»). Tabellen viser prosent med svar i området 1 til 3. Prioriterte områder innenfor hvert prosjekt-område er vist i gråsjattering. Signifikante endringer (signifikanssannsynlighet mindre eller lik 0,05) er gjengitt med **uthevet** skrift.

8.4 Posten Salg og Distribusjon

Posten Salg og Distribusjon har gjennomført en omfattende evaluering av prosjektets effekter på opplevelsen av arbeidsmiljøet. Det er gjennomført spørreskjemaundersøkelser både før, under og etter prosjektperioden. I tillegg er det gjennomført ca. 40 kvalitative intervjuer. For å forenkle framstillingen begrenser vi oss til å vise resultater fra første og siste spørreskjemaundersøkelse (tidspunkt 1 og tidspunkt 3). I de tilfeller det er skjedd vesentlige endringer, er det stort sett disse tidspunktene som markerer ytterpunktene med resultatene for tidspunkt 2 i en mellomstilling.

Spørreskjemaet bestod av 28 spørsmål. På de fleste av disse, som er av mer vurderende eller subjektiv karakter, skulle svarene markeres på en seksdelt skala, fra «ja» (1) til «nei» (6). For presentasjonen i tabellen er svarene todelt, og tabellen viser prosent som har svart i kategoriene 1 til 3, dvs. på «ja»-siden. De fem siste spørsmålene var av mer fakta-karakter og hadde bare én ja-kategori og én nei-kategori.

På grunnlag av den første undersøkelsen valgte hvert prosjektområde ut noen temaer de ville prioritere i prosjektet. Disse er vist ved gråsjattering i tabellen.

For å vurdere om endringene er større enn det man kan vente å få ved tilfeldigheter, er det brukt signifikanstester (for proporsjoner).⁹

I alle prosjektområdene er det signifikante endringer på flere av spørsmålene. 21 av 23 signifikante endringer er i positiv retning. Tilfellene av negative endringer er at tilliten til øvrig ledelse (utenom gruppeleder) er gått noe ned i delprosjekt B, og at andel som rapporterer at leder har kontaktet sykmeldte etter 14 dager, er gått litt ned i delprosjekt C (men den er fortsatt høy).

Samlet gir resultatene klart inntrykk av at det er skjedd positive endringer i prosjektperioden. Over alle 28 spørsmål har den gjennomsnittlige andel med positive svar økt fra 65 til 72 prosent innenfor delprosjekt A, fra 68 til 72 i delprosjekt B og fra 59 til 67 i del-

⁹ Se note 6.

prosjekt C. I delprosjekt A virker det som om endringene er mest positive når det gjelder selve arbeidet (muligheter for variasjon, utviklingsmuligheter, utfordringer og tilbakemelding), men det er også stor endring når det gjelder oppfølging av sykmeldte (kjennskap til Postmodellen og oppfølging fra leder). I delprosjekt B er endringene mer konsentrert om gjennomføring av konkrete tiltak (Postmodellen, vernerunder, handlingsplaner og det manglende samsvaret ellers skyldes at postområdene til dels har valgt forbedringsområder der de på forhånd lå så godt an at det er vanskelig å få klare forbedringer. Dette gjelder opplagt mobbing og seksuell trakassering som det alt ved prosjektstart ble rapportert svært lite av i alle fall i to av postområdene.

8.5 Postens servicepartner

Postens servicepartner har ikke gjennomført noen undersøkelse av endringer i opplevelsen av arbeidsmiljøet (men nevner at arbeidsmiljøundersøkelse er planlagt gjennomført i år).

8.6 NSB Ombordservice

NSB har siden 1998 gjennomført årlige medarbeidertilfredshetsundersøkelser. Svarprosenten i Ombordservice var i 1998 så lav (under 20 prosent) at denne undersøkelsen har liten verdi. De to etterfølgende undersøkelsene er imidlertid gjennomført med tilfredsstillende svarprosjenter (68 og 80).

Undersøkelsen består av et spørreskjema med 34 positivt formulerte utsagn som den ansatte kan si seg helt eller delvis enig eller uenig i. Elleve av utsagnene hadde samme ordlyd i de to undersøkelsene slik at de kan brukes til å undersøke endringer i de ansattes oppfatninger.

Gjennomsnittet av svarene på de to tidspunktene er gitt i tabell 8.4. Tabellen viser også endringen i gjennomsnittene (gjennomsnitt i *Tabell 8.4. Ansattes vurdering av forskjellige sider ved arbeidsmiljøet i 1999 og 2000. Gjennomsnitt på fire-trinns skala for hvert av årene og endring i gjennomsnitt fra 1999 til 2000.*

	1999	2000	Endring
Tro på bedriftens evne til å mestre fremtiden	2,71	2,92	0,22
Klarhet i hva som blir forventet av en	3,70	3,60	-0,10
Ledere med ideer og fagkompetanse	3,36	3,22	-0,14
Positiv oppmerksomhet fra lederen	2,95	3,19	0,23
Åpenhet for konstruktiv kritikk i avdelingen	2,95	3,07	0,12
Tydelige tilbakemeldinger fra lederen	2,96	3,01	0,05
Foretrekker å arbeide i NSB	3,23	3,22	-0,01
Utnyttelse av kompetanse og kapasitet	2,96	2,97	0,01
Tillit til at man har lederens støtte	3,71	3,64	-0,07
Leder iverksetter tiltak overfor svak arbeidsinnsats	3,11	3,23	0,12
Gleder seg til å gå på jobben	3,12	3,04	-0,08

Note: Svarskalaen var som følger: (1) Helt uenig, (2) Uenig, (3) Enig, (4) Helt enig. Signifikante endringer (signifikanssannsynlighet mindre eller lik 0,05) er gjengitt med **uthevet** skrift.

2000 minus gjennomsnitt i 1999) og om denne endringen er signifikant forskjellig fra null.¹⁰

For to av spørsmålene er endringene så store at man kan ha rimelig tillit til at de ikke skyldes tilfeldigheter. Dette gjelder utsagnene om bedriftens evne til å mestre fremtiden og positiv oppmerksomhet fra lederen. På begge disse har vurderingene beveget seg i positiv retning. Ellers går endringene både i positiv og negativ retning, men de er altså ikke signifikant forskjellige fra null.

Det er altså noen tegn på positive endringer, men gjennomgående er vurderingene nokså stabile. Det må legges til at medarbeidertilfredshetsundersøkelsene ble foretatt i januar 1999 og januar 2000. I januar 1999 hadde sykefraværprosjektet vært i gang noen måneder, og endringer i de ansattes vurderinger i denne første fasen vil ikke komme med i tabell 8.4.

¹⁰ Se note 6.

8.7 NSB Togrenhold

NSB Togrenhold har ikke sammenliknbare arbeidsmiljødata fra flere tidspunkter.¹¹ Dette gjør det vanskelig å vurdere hvilke effekter prosjektet kan ha hatt. Ved slutten av prosjektperioden ble det imidlertid gjennomført en spørreskjemaundersøkelse der de ansatte skulle svare på noen spørsmål som sammenliknet situasjonen nå med slik den var for to år siden. Spørsmålene dreide seg i hovedsak om renholdernes daglige arbeidsverktøy, dvs. om det fysiske arbeidsmiljøet. De ansatte skulle vurdere om de enkelte hjelpemidlene fungerte «meget bra», «bra», «mindre bra» eller «dårlig» for to år siden og tilsvarende hvordan situasjonen var nå. Hovedresultatene vises i tabell 8.5. Her er svarene «meget bra» og «bra» slått sammen.

Tabell 8.5 gir et klart inntrykk av forbedring. Retrospektive data må tolkes med stor forsiktighet, og det er fullt mulig at de ansatte dersom de var blitt spurt for to år siden, ville ha vært langt mer positive enn de nå er når de blir spurt om å se tilbake. Men uansett hvordan utviklingen faktisk har vært, viser tabellen at de ansatte på undersøkelsestidspunktet har en klar oppfatning av at den har vært positiv. Det er også interessant å merke seg at oppfatningen av at tilstanden nå er bedre enn for to år siden, ikke gjelder generelt uansett hva det spørres om; både vurderingen av fysisk form og helsetilstand er på samme nivå enten man blir spurt om situasjonen nå eller for to år siden.

Det kan også nevnes at på et direkte spørsmål om den ansattes leder fungerer bedre eller dårligere nå enn for to år siden, svarer 95 prosent «bedre» eller «mye bedre». (Spørsmålet er imidlertid noe ledende idet det innledes med en opplysning om at alle lederne har vært på kurs for å bli bedre.)

Vi har tidligere nevnt at det ofte er vanskelig å skille effekter av tiltak fra andre faktorer som kan påvirke opplevelsen av arbeids-

Tabell 8.5. Prosent som vurderer forskjellige sider ved arbeidsutstyr og egen form og helse som bra eller meget bra pr. i dag og tilsvarende med referanse til situasjonen for to år siden. NSB Togrenhold. N = ca. 170

¹¹ Men se note 4.

	For to år siden	Nå	Differanse
Tilgjengeligheten på utstyret	54	86	32
Regulerbarheten på utstyret	40	87	47
Utformingen av utstyret	50	85	35
Moppesystemet	70	87	17
Støvsugingssystemet	46	70	24
Fottøyet	63	78	15
Utstyret ift. behov	55	85	30
Fysisk form	76	75	-1
Helsetilstand	85	80	-5

miljøet. I tilfellet Togrenhold har det vært gjennomført flere omfattende organisatoriske endringer. Det viktigste var trolig utskillelsen av Togrenhold som egen enhet. I følge prosjektleder har dette medført en betydelig «opprydding» og klargjøring av de ansattes rettigheter og plikter. De som driver med renhold, er heller ikke lenger statusmessig plassert på bunnen i andre organisatoriske enheter, noe som har medført at renholderne blir behandlet med større respekt.

Med så omfattende endringer er det ikke mulig å bestemme på en noenlunde presis måte hvor mye (om noe) av de endringene i opplevelsen av arbeidsmiljøet som har funnet sted, som kan tilskrives sykefraværprosjektet.

8.8 Rikshospitalet

Rikshospitalets prosjekt har ikke gjennomført noen undersøkelse av endringer i opplevelsen av arbeidsmiljøet.

8.9 Konklusjon

Flere av prosjektene har ikke systematiske (kvalitative eller kvantitative) data om utviklingen i opplevelsen av arbeidsmiljøet. Også i de tilfeller prosjektene har undersøkt dette, er feilkildene mange. Det synes imidlertid rimelig å konkludere med at man i flere av prosjektene finner relativt klare indikasjoner på forbedringer. Dette gjelder særlig Posten Salg og Distribusjon og Trygdeataten. Det synes også å

være forbedringer på et par punkter i NSB Omborservice. For NSB Togrenhold og aetat Hordaland er dokumentasjonen mer usikker, men også her synes det å ha vært positive endringer.

Effekter på sykefraværet

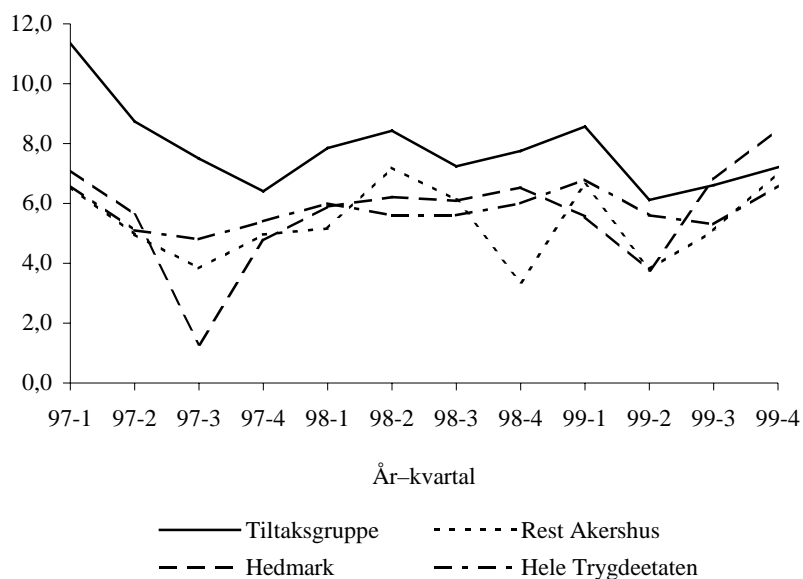
Som tidligere nevnt foreligger det relevant sykefraværstatistikk for sju av de åtte prosjektene: Trygdeetaten, aetat Østfold, aetat Hordaland, Posten Salg og Distribusjon, NSB Ombordservice, NSB Togrenhold og Rikshospitalet. I det følgende presenteres og kommenteres sykefraværutviklingen i disse prosjektene. Sykefraværstatistikk mangler for Postens servicepartner.

9.1 Trygdeetaten

For Trygdeetatens vedkommende foreligger det sykefraværstatistikk fra og med 1997 for prosjektkontorene, for de øvrige kontorene i Akershus, for kontorene i Hedmark og for etaten som helhet. Fraværutviklingen i disse gruppene vises i figur 9.1.

Vi ser at prosjektgruppen gjennomgående har høyere fravær enn sammenlikningsgruppene. Dette er spesielt markert i 1997. Det relativt høye fraværet i prosjektgruppen må ses i sammenheng med at høyt fravær var det viktigste kriteriet ved utvelgelsen av de kontorene som skulle inngå i prosjektet. Følgen av at den halvparten av kontorene som hadde relativt høyt fravær ble tatt inn i prosjektgruppen, er at resten av Akershuskontorene vil ha relativt lavt fravær i tiden før prosjektperioden.

Figur 9.1. Trygdeetaten: Sykefravær i tiltaksgruppen, ved de øvrige kontorene i Akershus, ved kontorene i Hedmark og i Trygdeetaten totalt. 1997–1999. Prosent av mulige dagsverk



Prosjektgruppen har en viss nedgang i fraværet i løpet av perioden 1997 til 1999. Nedgangen kommer imidlertid i hovedsak i løpet av 1997, altså før prosjektet ble iverksatt. Den skyldes trolig den måten prosjektkontorene ble utvalgt på: Det høye fraværet disse kontorene hadde før prosjektperioden, vil i stor grad skyldes tilfældigheter, og kontorene vil etter hvert bevege seg tilbake mot et mer gjennomsnittlig nivå. I dette tilfelle ser dette ut til å ha skjedd i hovedsak alt i løpet av 1997.

Prosjektperioden i Trygdeetaten kan sies å starte i september 1998, da den første dialogkonferansen ble gjennomført. (Den siste dialogkonferansen ble gjennomført i september året etter.) Dersom prosjektet har hatt noen effekt på sykefraværet, bør det altså ha

skjedd etter dette tidspunktet. Fra første til andre kvartal 1999 er det et forholdsvis klart fall i fraværet i prosjektgruppen. Fallet er imidlertid omtrent like stort i de øvrige Akershuskontorene. Gjennom resten av 1999 øker fraværet generelt i alle grupper, men noe mer i de øvrige Akershuskontorene og i Hedmark enn i prosjektkontorene. Utviklingen i prosjektkontorene atskiller seg imidlertid ikke nevneverdig fra utviklingen i Trygdeetaten som helhet.

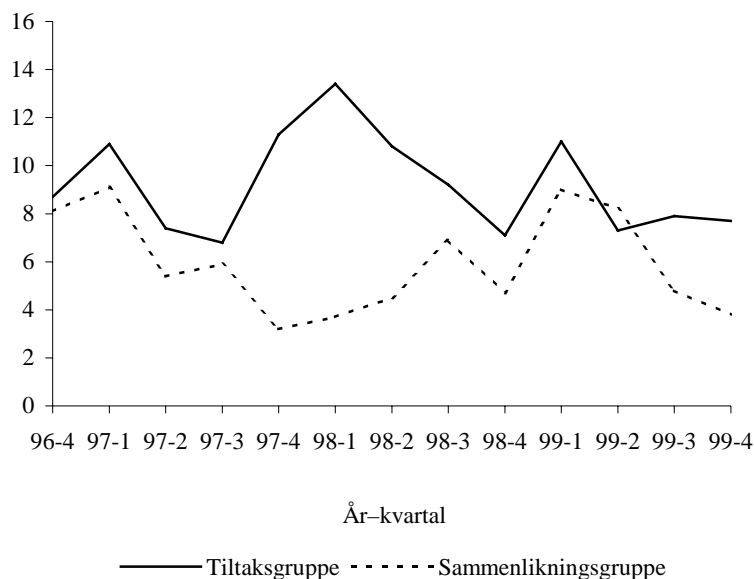
Data gir altså ikke grunnlag for å hevde at prosjektet har hatt noen merkbar effekt på sykefraværet. Endringene i fraværet i prosjektperioden er ikke større enn de svingninger man kan vente å få på grunn av tilfeldigheter (jfr. variasjonene over tid i Hedmark og de øvrige Akershuskontorene der man ikke har hatt noe sykefraværprosjekt).

9.2 aetat Østfold

Figur 9.2 viser fraværsutviklingen i prosjektgruppen og i de øvrige arbeidskontorene i Østfold. Også i dette prosjektet var hovedkriteriet for valg av prosjektkontorer høyt fravær. Vi ser av figuren at prosjektkontorene atskiller seg lite fra de øvrige kontorene i Østfold de første fire kvartalene vi har data for, fra og med fjerde kvartal 1996 til og med tredje kvartal 1997. I de to etterfølgende kvartalene skjer det imidlertid en meget sterk vekst i fraværet i prosjektkontorene, mens det synker litt i de øvrige kontorene. I løpet av 1998 er imidlertid fraværet i prosjektkontorene tilbake til sitt gamle nivå og atskiller seg lite fra resten av Østfold.

Det svært høye fraværet i prosjektkontorene i overgangen 1997 til 1998 og den etterfølgende nedgangen reflekterer trolig igjen måten prosjektkontorene er valgt ut på: De kontorene som tilfeldigvis hadde høyest fravær ble valgt ut til å delta i prosjektet, og i løpet av 1998 har disses fravær gått tilbake til et mer gjennomsnittlig nivå.

Figur 9.2. aetat Østfold: Sykefravær i tiltaksgruppe og sammenlikningsgruppe 1996–1999. Prosent av mulige dagsverk



Hovedaktivitetene i prosjektet kan sies å starte i september 1998 da den første dialogkonferansen ble gjennomført. De to øvrige dialogkonferansene ble avholdt senere på høsten. De fleste av de videre tiltakene ble gjennomført utover i 1999. I selve prosjektperioden synes dermed fraværutviklingen i prosjektgruppen og i resten av Østfold å ha vært relativt lik. Sykefraværutviklingen synes riktig nok å være noe bedre i sammenlikningsgruppen enn i prosjektet i siste halvdel av 1999, men forskjellene er for små til at de bør tillegges vekt.

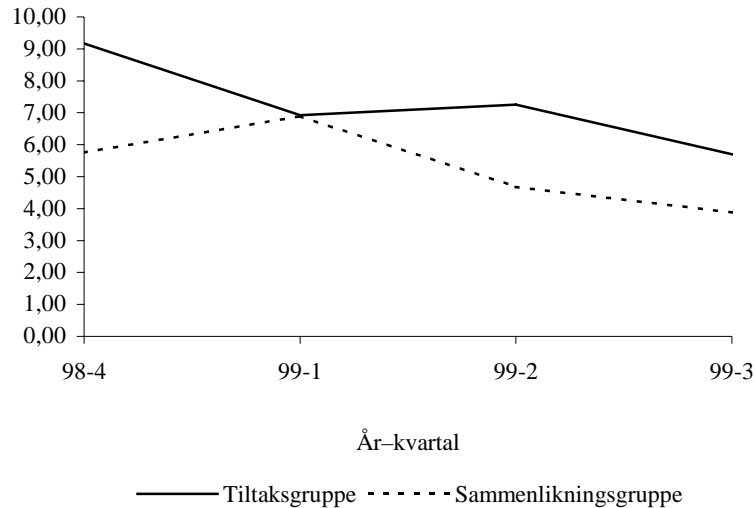
Hovedkonklusjonen må være at de foreliggende data ikke gir noen indikasjoner på at prosjektet har hatt noen effekt på sykefraværet.

9.3 aetat Hordaland

aatat Hordaland rapporterer sykefravær bare for fire kvartaler, fra og med fjerde kvartal 1998 til og med tredje kvartal 1999. I tillegg er tiltaksgruppen liten, bare ca. 70 personer. Resultatene blir derfor

svært usikre. Figur 9.3 viser imidlertid at det bare er små forskjeller mellom tiltakskontorene og sammenlikningskontorene. I begge grupper viser fraværet en svakt nedadgående tendens.

Figur 9.3. Sykefravær i tiltaksgruppe og sammenlikningsgruppe i aetat Hordaland fjerde kvartal 1998 til tredje kvartal 1999. Prosent av mulige dagsverk

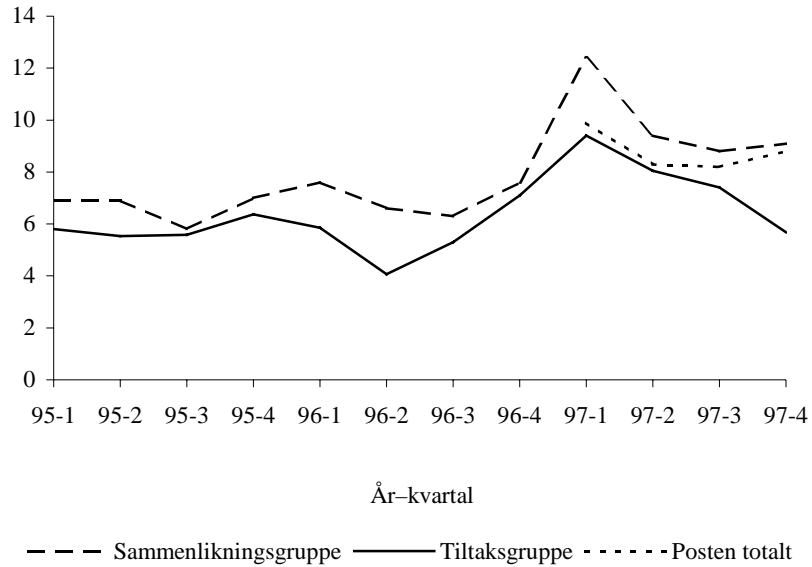


9.4 Posten Salg og Distribusjon

I motsetning til i flere av de andre prosjektene ble prosjektgruppen i Posten Salg og Distribusjon ikke satt sammen av enheter med spesielt høyt fravær. Det var tvert imot et kriterium at enheter både med høyt og lavt fravær skulle inngå. Man vil dermed unngå store svingninger i fraværet som alene skyldes måten enhetene er valgt ut på,

slik vi har sett har vært tilfellet i Trygdeetatens og aetat Østfolds prosjekter. Fra et forskningsmessig synspunkt er dette fordelaktig.

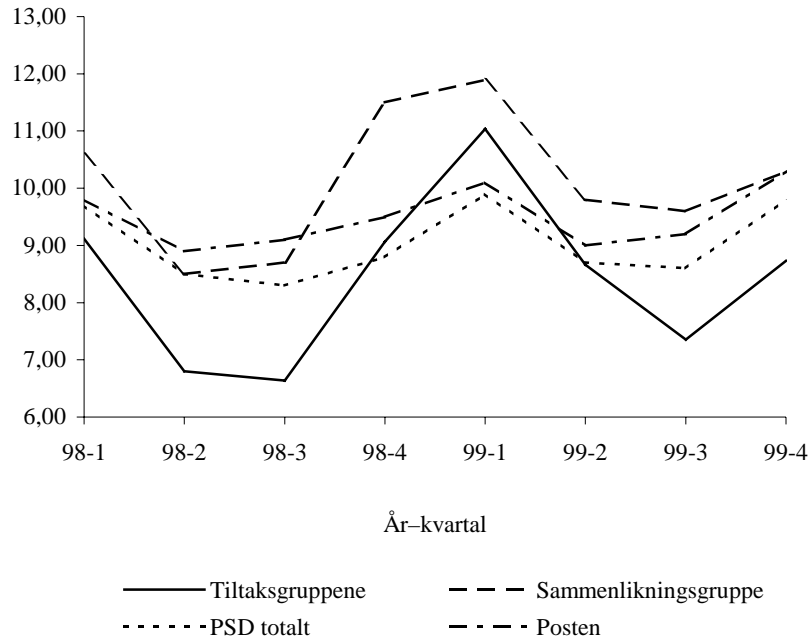
Figur 9.4. Posten Salg og Distribusjon: «Historisk» sykefraværsutvikling for de ansatte i tiltaksgruppen og i sammenlikningsgruppen. 1995–1997. Prosent av mulige dagsverk



På grunn av organisasjonsmessige endringer kan det ikke framskaffes sykefraværstatistikk for prosjektenhetene før fra og med 1998. For å undersøke om prosjektenhetene kan antas å skille seg ut (i positiv eller negativ retning) når det gjelder sykefravær, har imidlertid prosjektet framskaffet historiske data om sykefraværet tilbake til 1995 for dem som var ansatt i prosjektenhetene i prosjektperioden.

Tilsvarende data er også framskaffet for sammenlikningsgruppen. Figur 9.4 viser fraværsutviklingen til disse gruppene.

Figur 9.5. Posten Salg og Distribusjon: Sykefravær i tiltaksgruppene, i sammenlikningsgruppe, i Salg og Distribusjon (PSD) totalt og i Posten totalt. 1998–1999. Prosent av mulige dagsverk



Figur 9.4 viser at de ansatte i prosjektgruppen og i sammenlikningsgruppen har hatt en svært lik fraværsutvikling over tid. I 1997 ligger begge gruppene dessuten nær nivået for Posten som helhet (data for Posten som helhet foreligger ikke for 1995 og 1996). De

ansatte i prosjektgruppen synes altså ikke å skille seg ut på noen bestemt måte med hensyn til sykefravær.

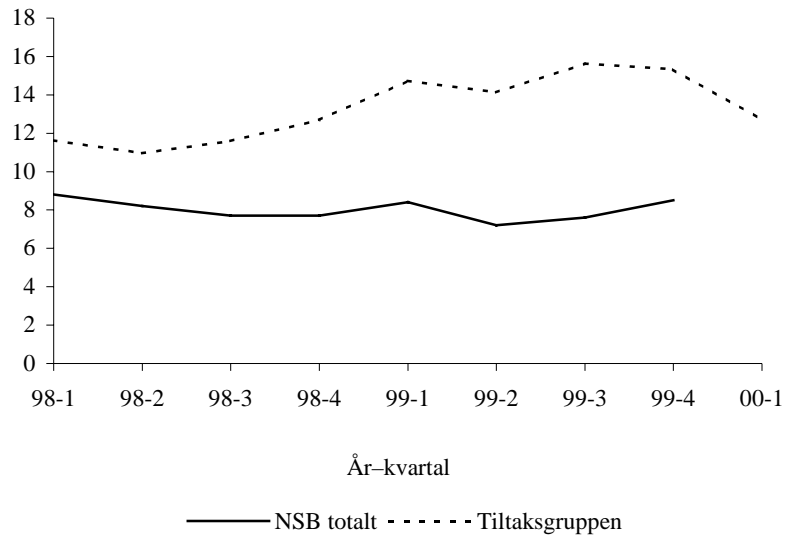
Figur 9.5 viser fraværutviklingen i 1998 og 1999, altså for den siste tiden før og for selve prosjektperioden. Separate kurver vises for prosjektgruppen, den utvalgte sammenlikningsgruppen, hele Posten Salg og Distribusjon og Posten totalt. Fraværet er litt høyere i første og fjerde kvartal i det enkelte år enn i kvartal to og tre. Dette er den type sesongsvingninger som man vanligvis finner i sykefraværet. For øvrig synes det å gjelde for alle gruppene at fraværet har vært svært stabilt gjennom disse to årene. Kurven for prosjektgruppen skiller seg ikke nevneverdig fra den valgte sammenlikningsgruppen. Når man ser bort fra litt større sesongsvingninger i tiltaksgruppene og sammenlikningsgruppen, er det også stor likhet mellom disse og Posten Salg og Distribusjon som helhet. Heller ikke i dette prosjektet synes det dermed å være grunnlag for å hevde at prosjektet har ført til lavere sykefravær.

9.5 Postens Servicepartner AS

Postens Servicepartner presenterer ikke data om sykefraværutviklingen. I egevalueringen oppgis sykefraværet i 1999 til 11,8 prosent. Prosjektet regner imidlertid med at rapporteringsrutinene er for dårlige og at det faktiske fraværet har vært høyere.

I prosjektets rapport for 1998 oppgis fraværet for dette året til 11,3 prosent. De samme problemer med underrapportering må antas å gjelde i dette tilfellet.

Figur 9.6. NSB Ombordservice: Sykefravær i tiltaksgruppen (Ombordservice) og i NSB totalt første kvartal 1998 til første kvartal 1999. Prosent av mulige dagsverk



9.6 NSB Ombordservice

Figur 9.6 viser fraværsutviklingen blant konduktørene i NSB Ombordservice fra og med 1988 til og med første kvartal 2000. Tilsvarende tall for NSB totalt (til og med 1999) vises også.

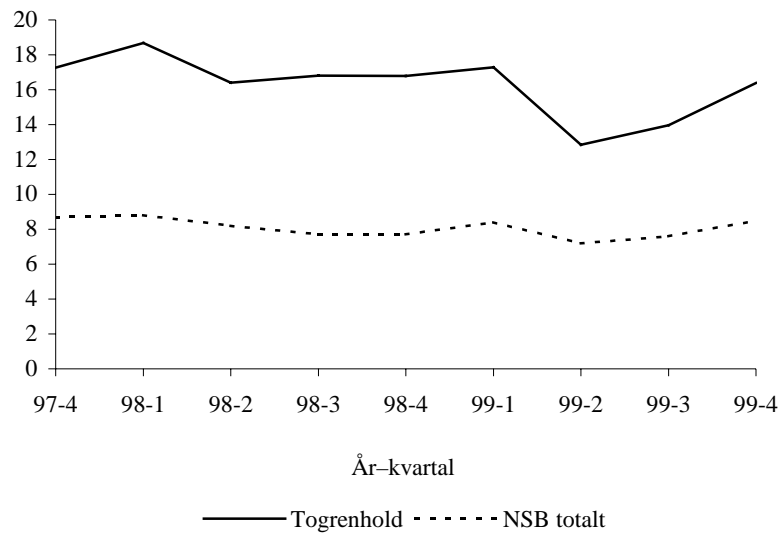
Mens fraværet i NSB totalt er stabilt, synes konduktørgruppen å ha en svak tendens til høyere fravær gjennom den aktuelle perioden. Perioden som dekkes er imidlertid så kort at økningen godt kan skyldes tilfeldige svingninger. Det er uansett ingen indikasjoner i statistikken på at sykefraværprosjektet har hatt en merkbar effekt på fraværet.

9.7 NSB Togrenhold

Fraværsutviklingen i Togrenhold fra og med siste kvartal i 1997 vises i figur 9.7. Til sammenlikning vises også tallene for NSB totalt.

Det er en markert reduksjon i sykefraværet i Togrenhold fra første til andre kvartal i 1999. I denne perioden er det også en nedgang i fraværet i NSB totalt, men den er mindre. Utviklingen i Togrenhold kunne slik tolkes som et tegn på at prosjektet har hatt effekt. Sykefraværet i Togrenhold øker imidlertid noe mer igjen mot slutten av året enn det som er tilfelle for hele NSB. Når den perioden man har data for også er så kort, vil konklusjoner om mulige effekter bli meget usikre.

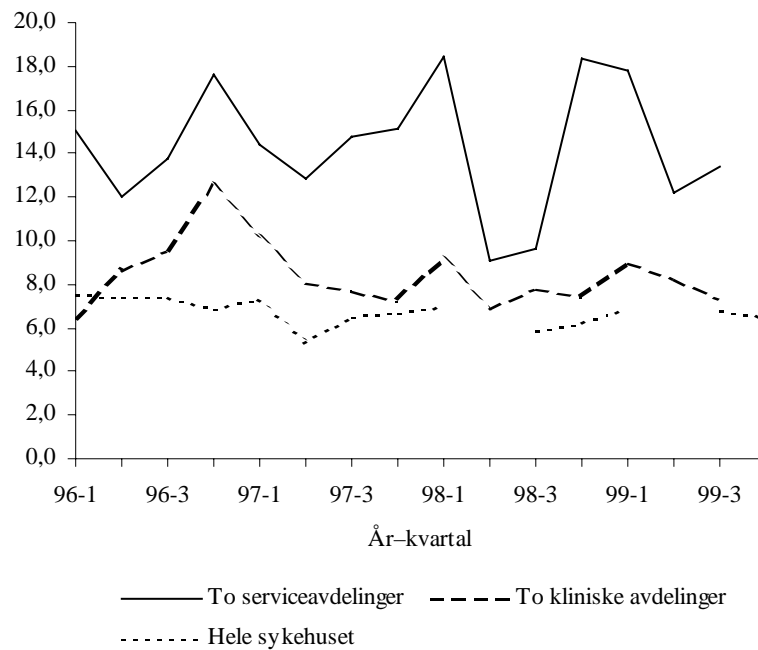
Figur 9.7. NSB Togrenhold: Sykefravær i prosjektgruppe (Togrenhold) og i NSB totalt 1997–1999. Alle avdelinger med komplette data. Prosent av mulige dagsverk



9.8 Rikshospitalet

Figur 9.8 viser fraværsutviklingen i de avdelingene som omfattes av Rikshospitalets prosjekt, samt for sykehuset som helhet. Siden antall personer i hver avdeling er forholdsvis lite (spesielt i serviceavdelingene), vises resultatene for henholdsvis serviceavdelingene og de kliniske avdelingene samlet. Som tidligere nevnt, har prosjektet fraværstall bare til og med tredje kvartal 1999, og sykehuset har ikke levert statistikk over fraværet til AAD for andre kvartal i 1998 og 1999.

Figur 9.8. Rikshospitalet: Sykefravær første kvartal 1996 til fjerde kvartal 1999. Prosjektavdelingene og hele sykehuset. Prosent av mulige dagsverk



Fraværet i de to serviceavdelingene ligger for hele perioden 1996 til 1999 i området rundt 15 prosent, men variasjonene fra kvartal til kvartal er til dels meget store. Det er ingen klar tendens verken til høyere eller lavere fravær.

I de to kliniske avdelingene er de kortsiktige svingningene mye mindre og fraværslivået er også lavere. Generelt er fraværet i de to avdelingene litt i overkant av gjennomsnittet for hele sykehuset. Utviklingen over tid i de to kliniske avdelingene er nokså lik den man finner for sykehuset som helhet. Fraværet er gått litt ned utover året 1999, men ikke mer enn det som meget vel kan skyldes sesongvariasjon (jamfør den tilsvarende utviklingen i henholdsvis 1997 og 1998). Noen effekt av sykefraværprosjektet lar seg ikke dokumentere.

9.9 Diskusjon

Ut fra ønsket om at tiltakene innenfor rammen av FFS skulle føre til redusert fravær er resultatene ovenfor nokså nedslående. Det er svært få tegn til at fraværet i tiltaksgruppene har vist en mer gunstig utvikling enn det som har vært tilfelle i de forskjellige sammenlikningsgruppene.

Det må understrekes at det er en god del usikkerhet knyttet til disse resultatene. Fraværet varierer betydelig over tid, og det er vanskelig å skille systematiske endringer fra tilfeldige svingninger. Tiltakene faller videre i varierende grad sammen med andre hendelser og endringer i de forskjellige virksomhetene, for eksempel organisatoriske endringer. Slike utenforliggende faktorer kan bidra til økt fravær og dermed dekke til reelle effekter av sykefraværstiltakene. De kan imidlertid like gjerne virke i motsatt retning og skape et illusorisk inntrykk av effekter.

Resultatene må altså tolkes med stor forsiktighet. Det er likevel påfallende at resultatene er så sammenfallende på tvers av prosjekter og virksomheter. Når negative resultater er et så gjennomgående mønster, virker det rimelig å anta at årsaken er at tiltakene faktisk stort sett ikke har hatt betydelige effekter på sykefraværet.

Selv om man aksepterer denne konklusjonen, må det understrekes at den perioden vi har data for, er kort. Det er mulig at en del tiltak først vil ha effekter på lengre sikt. På den annen side kan det også tenkes at en del tiltak først og fremst har kortsiktige effekter. Dette avhenger selvsagt av mange forhold, ikke minst type tiltak og i hvilken grad de følges opp over tid.

Sentral organisering av FFS

10.1 Organisering og aktiviteter

Vi nevnte innledningsvis at FFS skulle ledes av SHD og AAD i fellesskap. Representanter for de to departementene skulle utgjøre en styringsgruppe. I tillegg til denne skulle det være en sentral referansegruppe med representanter for departementene, aktuelle fagorganisasjoner og prosjektene.

I praksis har FFS fungert uten noen formell styringsgruppe. I stedet har det vært kontakter mellom de to departementene etter behov. AAD har hatt ansvaret for den daglige ledelsen av FFS, SHDs rolle har i hovedsak vært begrenset til det som gjelder bevilgningene til prosjektene.

Den sentrale referansegruppen har hatt åtte møter i prosjektperioden. Et viktig gjennomgående punkt på møtene har vært korte orienteringer fra de enkelte prosjekter om status og framdrift. I tillegg har det enkelte prosjekt minst én gang i løpet av perioden gitt en bredere presentasjon av sin virksomhet. Spesielle temaer har også vært tatt opp, som presentasjon av *Idébank for sykefravær* og evalueringsproblematikk.

Høsten 1998 ble det gjennomført en dagskonferanse der det blant annet var foredrag om «Løsningsfokusert Tilnærming» (LØFT) og presentasjoner av to av prosjektene.

Representanter for departementene har besøkt alle prosjektene og drøftet opplegg og gjennomføring.

Som nevnt innledningsvis skulle alle prosjektene foreta en evaluering av eget prosjekt. Disse evalueringene ble levert i tidsrommet april–mai 2000. I tillegg leverte prosjektene vinteren 1999 underveisrapporter for 1998.

10.2 Synspunkter fra prosjektene

Enkelte av prosjektene har kommentert den sentrale organiseringen av FFS i sine egevalueringer. Øvrige prosjektledere og den sentrale ledelsen i FFS er blitt forespurt om deres erfaringer per telefon.

Et viktig spørsmål er hvor sterk sentral styring og koordinering fra AAD og SHDs side som er ønskelig. Ett av prosjektene nevner at klarere krav fra departementenes side tidlig i prosjektperioden kunne ha vært en fordel. Generelt synes det imidlertid som om man i prosjektene er tilfreds med det nivå av sentral styring som er valgt. Flere peker på betydningen av lokalt engasjement og at dette vil bli skadelidende hvis de enkelte prosjekter får mindre frihet.

Generelt er vurderingene av den viktigste sentrale aktiviteten i FFS, møtene i den sentrale referansegruppen, også hovedsakelig positive. Flere nevner at møtene og forventningen om at man der skal rapportere fra det enkelte prosjektet, har bidratt positivt til framdriften i arbeidet. Det nevnes også at det har vært nyttig å få informasjon om erfaringer i andre prosjekter. Kritiske kommentarer går først og fremst på effektivitet og tidsbruk i møtene.

10.3 Diskusjon

FFS har vært karakterisert av stor valgfrihet for hvert prosjekt og lite koordinering og samarbeid på tvers av prosjekter. Som vi har vært inne på ved flere anledninger ovenfor, er sterk sentral styring problematisk siden det lett vil kunne gå ut over engasjement og innsats i det enkelte prosjekt. Noe mer koordinering på tvers av prosjekter kunne likevel ha vært mulig. Ett mulig bidrag kunne ha vært å arrangere konferanse og/eller kurs for prosjektlederne fra de forskjellige virksomhetene. Dette måtte i så fall ha vært gjort før de endelige planer for prosjektene var utformet. Fordeler og ulemper ved for-

skjellige utvelgingsmetoder og prosjektopplegg samt tidligere erfaringer med forskjellige typer av tiltak kunne ha vært gjennomgått og diskutert. Gjennom slik aktivitet kunne man kanskje også ha kommet fram til grupper med to eller flere prosjekter som kunne ha gjennomført et mer utstrakt samarbeid.

Selv om prosjektene generelt har hatt stor frihet, synes kravene fra sentralt hold å ha hatt vesentlig betydning for prosjektene på noen punkter. Dette gjelder først og fremst utvelgelsen av de enheter som skal inngå i prosjektene. Utvelging på grunnlag av høyt fravær kan være rimelig når det gjelder hvilke virksomheter eller etater som skal være med i prosjektene. Det er mindre åpenbart at dette kriteriet er hensiktsmessig når det gjelder utplukking av akkurat de avdelingene eller enhetene der tiltak mot fraværet skal settes i verk. Generelt er det liten grunn til å velge ut enheter fordi de har hatt høyt fravær gjennom noen få kvartaler. Spesielt i mindre enheter vil slike fraværstopper vanligvis være tilfeldige og ikke ha noen sammenheng med spesielle arbeidsmiljøproblemer.

I tillegg til høyt sykefravær var det også krav om at man skulle velge ut virksomheter som var under omstilling. Også dette kravet har problematiske sider, som vi tidligere har påpekt, for eksempel at enkelte tiltak blir vanskelige å gjennomføre og at det blir vanskelige å sette av tilstrekkelig tid til prosjektarbeidet.

Videreføring av prosjektene

Med videreføring av prosjektene tenker vi her på følgende: (1) en direkte forlengelse av inneværende prosjekt, (2) nye prosjekter som bygger på erfaringene fra FFS, og (3) endringer i virksomhetens HMS-arbeid basert på erfaringene fra FFS.

Forlengelser av prosjektene. Tre av prosjektene har forlenget prosjektperioden, *Rikshospitalet*, *Postens Servicepartner* og *aetat Hordaland*. For de to førstes vedkommende må dette ses i sammenheng med de spesielle problemer man har stått overfor i prosjektgjennomføringen. Rikshospitalet har først svært forsinket kunnet flytte inn i nye lokaler og Postens Servicepartner fant å måtte starte opp prosjektet på nytt fra og med 1999.

Rikshospitalets prosjekt er forlenget til 31. mai 2001. For Postens servicepartner gjelder forlengelsen ut 2000, mens den for aetat Hordaland gjelder til og med 30. juni 2000.

Nye prosjekter. *NSB Ombordservice* gir uttrykk for at de ønsker å videreføre sykefraværsarbeidet og utarbeide en handlingsplan. Man vil imidlertid da fokusere på andre forhold enn dem som har vært prioritert i FFS-prosjektet, som tilrettelegging av arbeidet og tiltak for å gjøre arbeidsdagen tryggere. Det nevnes også at store endringer i konduktørens arbeidssituasjon vil komme som følge av at de ikke lenger skal ha ansvar for billettkontroll og -salg (som vil finne sted før de reisende går ombord på toget).

I *Posten Salg og Distribusjon* er det startet opp et nytt sykefraværsprosjekt. Prosjektet bygger på virksomhetens evaluering av FFS-prosjektet, og skal med bakgrunn i denne arbeide spesielt med

lederansvar og forankring av tiltak i linjen. En viktig prioritering innen prosjektet er å styrke lederes kompetanse i håndtering av sykefraværsproblematikk i den perioden med nedbemanninger som Posten Salg og Distribusjon nå står foran.

Endringer i virksomhetenes HMS-arbeid. Prosjektet i *aetat Østfold* har lansert en rekke forslag om endringer i virksomhetens HMS-arbeid: ny/revidert rutine for oppfølging av langtids sykefravær, ordning med dekning av treningsutgifter etter søknad, videreføring av sammenkomster for langtidssykmeldte, videreføring av opplegg for kommunikasjonstrening, årlige dialogkonferanser i alle enheter og forlengelse i to år av ordning med utvidet adgang til egenmelding. I hovedsak foreslås det altså at alle tiltakene i FFS-prosjektet gjøres permanente.

Prosjektet i *Trygdeetaten* rapporterer at implementering av tiltak i etatens systemer for HMS var vanskelig da slike systemer i liten grad fantes. Det er derfor opprettet en sentral arbeidsgruppe i etaten for å utarbeide og distribuere en it-rutine for systematisk HMS-arbeid. Prosjektet har også utarbeidet en cd om dialogkonferanse som metode.

Konklusjoner

Det overordnede spørsmål som stilles ved avslutningen av et prosjekt, er gjerne om prosjektet har vært vellykket. Dette spørsmålet er som oftest meget vanskelig å besvare, så også når det gjelder Fraværsforebygging i Staten.

Det synes klart at FFS ikke har vært vellykket når det gjelder å få til faktiske reduksjoner i fraværet, så langt dette kan vurderes ved slutten av prosjektperioden. Sykefraværet i de forskjellige prosjekters tiltaksenheter har utviklet seg omtrent på samme måte som i de utvalgte sammenlikningsgruppene og i de aktuelle virksomhetene eller etatene som helhet. På den annen side ser det ut til at opplevelsen av forskjellige sider ved arbeidsmiljøet gjennomgående er blitt noe mer positiv. Det er riktig nok flere prosjekter som ikke har opplysninger om dette, men i alle de prosjektene som har undersøkt endringer i de ansattes opplevelse av arbeidsmiljøet, er det tegn på positive tendenser. Det må likevel tilføyes at de observerte endringene stort sett må betraktes som små.

Hvorfor er resultatene for sykefravær og opplevelsen av arbeidsmiljøet forskjellige? Den viktigste årsaken er trolig at sykefraværet bare i begrenset grad er bestemt av arbeidsmiljøet eller av de ansattes vurdering av dette. I tillegg så er det jo bare begrensede sider ved arbeidsmiljøet som er endret i prosjektperioden.

Resultatene aktualiserer også spørsmålet om hvordan man mer detaljert tenker seg at de utvalgte tiltakene skal påvirke sykefraværet. Én mulig påvirkningsvei, og kanskje den de fleste tenker på, er at de ansatte faktisk i mindre grad pådrar seg sykdommer og lidelser. Men

det er trolig urealistisk å tro at tross alt nokså begrensede arbeidsmiljøtiltak vil ha vesentlige effekter på dette, i alle fall på kort sikt.

Det arbeidsmiljøtiltak kanskje vel så mye kan bidra til, spesielt på kortere sikt, er at helseplager i mindre grad medfører at ansatte må være borte fra arbeidet. For eksempel kan mer hensiktsmessig utstyr gjøre det lettere å være på jobb selv når man har muskel- og skjelett-plager. Og mer støtte fra ledere og kolleger kan gjøre det mulig å fungere i arbeidet selv når man har psykiske problemer. En annen effekt som kan oppstå på kort sikt, er at opplevelsen av at ledelsen er opptatt av ansattes helse og velferd, bidrar til å øke ansattes motivasjon og gjør det mer attraktivt å gå på jobb. Men eventuelle slike effekter har altså ikke vært sterke nok til å slå ut i en målbar reduksjon av sykefraværet.

FFS deler skjebne med mange tidligere prosjektsatsinger når det gjelder svake eller manglende effekter på sykefraværet. Bruusgaard og Eriksen (1997) konkluderer for eksempel slik i sin evaluering av Sosial- og helsedepartementets omfattende program «Trygd og rehabilitering»: «Det har vært vanskelig å påvise sikker effekt av programmets tiltak, selv om det har framkommet mange ideer til videre utviklingsarbeid.» I sin gjennomgang av (andre) evalueringsstudier i perioden 1990 til 1997 finner Mastekaasa (1998) likeledes at sykefraværstiltakene ofte ikke har målbare effekter.

Som antydnet ovenfor, kan det tenkes at en del av tiltakene i FFS-prosjektene først vil ha effekter på lengre sikt. Det er derfor ønskelig at sykefraværutviklingen i prosjektenhetene også blir analysert utover prosjektperioden.

Prosjektene har tatt i bruk flere forskjellige tilnærminger når det gjelder kartlegging av arbeidsmiljøproblemer og utvelging av tiltak. Flere har gjennomført spørreskjemaundersøkelser. Det synes imidlertid som om disse undersøkelsene bare har hatt en svært indirekte betydning for valg av tiltak og utforming av prosjektene. De har først og fremst vært et utgangspunkt for diskusjon. Det er ikke opplagt at slike undersøkelser er verdt innsatsen, spesielt dersom det heller ikke gjennomføres oppfølgingsundersøkelser som gjør at dataene kan brukes i evalueringen av prosjektene.

To av prosjektene har benyttet dialogkonferanser og rapporterer om gode erfaringer med disse. Det virker rimelig at en dialogkonferanse kan være et godt bidrag til å få i gang en endringsprosess i en virksomhet. En side ved dette er imidlertid at dialogkonferanser trolig mer enn mange andre metoder vil bidra til å bygge opp forventningene i de aktuelle enhetene. Dermed øker også risikoen for skuffelser og for at prosjektet faktisk kan ha motsatte effekter av det man ønsket. Trygdeetatens opplegg der de gjennomfører dialogkonferanser i et stort antall enheter, men bare i begrenset grad kan følge opp dette, kan synes relativt utsatt i så måte. Men fordelene med en slik tilnærming er jo at man får satt i gang en prosess i mange enheter og når et relativt stort antall ansatte.

FFS-prosjektene har satt i verk et bredt spekter av tiltak, som for eksempel innkjøp av bedre arbeidsutstyr, opplæring og kurs for ledere og ansatte, tiltak for bedre kontakt mellom ansatte og nærmeste leder, utvidet egenmeldingsordning og mer oppfølging av langtids-sykmeldte. Bortsett fra ny organisering av turnus har imidlertid tiltakene i meget liten grad fokusert på selve arbeidsoppgavene eller organiseringen av arbeidet. I flere av virksomhetene har imidlertid store endringer på disse områdene foregått forut for eller parallelt med sykefraværprosjektene. Dette gjelder spesielt overgangen til organisering i team eller arbeidsgrupper som man finner såvel i Posten Salg og Distribusjon som i NSB Ombordservice. Man skal ikke se bort fra at slike organisasjonsmessige endringer kan ha vel så stor betydning for arbeidsmiljø og sykefravær som de tiltakene som er satt i verk innenfor rammen av prosjektene.

Hvilke tiltak som er satt i verk, varierer ikke bare fra det ene prosjektet til det andre. Med få unntak, spesielt aetat Hordaland, har det enkelte prosjekt også satt i verk en rekke forskjellige tiltak. I slike tilfeller er det ikke mulig å vurdere mer spesifikt hvilke konsekvenser det enkelte tiltak har hatt. Med tanke på framtidige tiltak mot sykefravær såvel som endringer i den enkelte virksomhets HMS-arbeid er dette selvsagt en begrensning. FFS-prosjektene gir ikke grunnlag for å plukke ut spesielle vellykkete tiltak. Derimot kan prosjektene fungere som en kilde for idéer til mulige tiltak og framgangsmåter. De problemer og utfordringer de enkelte prosjektene har

møtt, kan med fordel trekkes inn i planleggingen av framtidige prosjekter. Et nærliggende eksempel her er Rikshospitalets erfaringer med bruk av eksterne konsulenter.

Referanser

- Bruusgaard, D. og W. Eriksen (1997), *Plagsomt for pasienten, vanskelig for hjelpeapparatet og dyrt for samfunnet. Evaluering av Sosial- og helsedepartementets program Trygd og rehabilitering*. Rapport 97:5. Oslo: Seksjon for trygdemedisin, Institutt for allmennmedisin og samfunnsmedisinske fag, Universitetet i Oslo.
- Mastekaasa, A. (1998), *Sykefraværet i Norge 1990–1997. Hva vet vi om utvikling, kjønnsforskjeller og effekter av tiltak?* Rapport 98:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning